



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4101-003-01/2014

P/14/017

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Komisję Rozstrzygającą w Najwyższej Izbie Kontroli***

(Uchwała Komisji Rozstrzygającej NIK Nr KPK-KPO.415.039/2015 z dnia 25 lutego 2015 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/017 – Energooszczędne inwestycje w budynkach użyteczności publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Edyta Kosiarz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91069 z dnia 9 czerwca 2014 r. 2. Dominika Manicka, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91080 z dnia 8 lipca 2014 r. 3. Paweł Karpiuk, doradca ekonomiczny, nr legitymacji 11389. 4. Małgorzata Kornaga, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91081 z dnia 11 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ¹ , ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu od 1 stycznia 2013 r. Do 31 grudnia 2012 r. stanowisko Prezesa Zarządu sprawował Jan Rączka. (dowód: akta kontroli str. 11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wyboru projektów inwestycyjnych, nadzoru nad ich realizacją oraz ich rozliczeniem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Fundusz, poprzez finansowanie inwestycji energooszczędnych realizuje główny cel Systemu zielonych inwestycji³, jakim jest ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ w związku z poprawą efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Zrealizowane inwestycje podwyższyły komfort użytkowania budynków, ich estetykę oraz przyczyniły się do obniżenia kosztów eksploatacyjnych. Jednakże NIK zauważa, iż m.in. w związku z trudnościami powstałymi na początku wdrażania GIS Fundusz istotnie obniżył wskaźnik realizacji celu GIS. Pierwotny wskaźnik realizacji celu zakładał oszczędność energii na poziomie 7 mln GJ/rok (1 950 GWh/rok), w związku z którą ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ miało wynosić 750 tys. Mg/rok. Obecnie powyższy wskaźnik osiągnięcia celu łącznie dla GIS cz. 1 i cz. 5 wynosi: oszczędność energii na poziomie 815 GWh/rok, w wyniku której zostanie obniżona lub uniknięta emisja CO₂ o 316,2 tys. Mg/rok. Działania podejmowane przez Fundusz wskazują, że powyższy wskaźnik zostanie osiągnięty.

NIK pozytywnie ocenia niezwłoczne podejmowanie przez Fundusz działań w celu efektywnego zagospodarowania środków pozyskanych w ramach GIS. W związku

¹ Dalej: Fundusz lub NFOŚiGW.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Green Investment Scheme, dalej: GIS.

z niskim zainteresowaniem podmiotów II konkursem GIS cz. 1, w ramach którego miała być zagospodarowana znaczna część środków pozyskanych od kontrahentów, powstało ryzyko niedotrzymania terminów umownych na wydatkowanie i realizację inwestycji. Fundusz wraz z Ministerstwem Środowiska przystąpił do negocjacji warunków umów międzynarodowych. W konsekwencji kontrahenci wyrazili zgodę na alokację środków w ramach pozostałych konkursów GIS ogłaszanych przez Fundusz oraz nieznacznie wydłużyli terminy realizacji umów. Ponadto obniżono próg kwotowy inwestycji z 10 mln zł do 2 mln zł oraz wdrożono płatności zaliczkowe dotacji, co zdaniem NIK zwiększyło atrakcyjność systemu GIS dla potencjalnych beneficjentów.

NIK zauważa, iż na początkowe trudności z zagospodarowaniem budżetu GIS miało wpływ również długotrwałe (ponad 1 rok) rozpatrywanie przez Fundusz wniosków w I i II konkursie GIS cz. 1, przy jednoczesnych krótkich terminach realizacji umów międzynarodowych. Długotrwałość rozpatrywania wniosków przez Fundusz miała wpływy na terminy wyboru wykonawców i rozpoczęcia realizacji robót budowlanych przez beneficjentów. Beneficjenci nie posiadający odpowiedniej nadwyżki środków własnych nie przystępowali do realizacji inwestycji przed otrzymaniem od Funduszu zapewnienia, iż ich inwestycja otrzyma dofinansowanie z GIS. Wyłonieni w I połowie 2012 r. wykonawcy robót budowlanych realizowali usługi budowlane po niższych cenach aniżeli przewidywano w trakcie planowania inwestycji i wnioskowania o dotację. Poniższe przyczyniło się do obniżenia kosztów całkowitych i kosztów kwalifikowalnych inwestycji. W konsekwencji powstała nadwyżka kwoty przyznanej dotacji ponad intensywność wynikającą z umów międzynarodowych i programu priorytetowego. Krótki termin na zakończenie inwestycji (I kw. 2013 r. i I poł. 2013 r.) wynikający z umów zawartych z kontrahentami japońskimi uniemożliwił ponowne ogłoszenie konkursu w celu zagospodarowania powstałej nadwyżki finansowej. W związku z powyższym podwyższono intensywność dofinansowania z 30% do 50%. Powyższe działanie umożliwiło Funduszowi zagospodarowanie wszystkich środków finansowych w terminach umownych. Jednakże NIK negatywnie ocenia długotrwałość rozpatrywania przez Fundusz wniosków o dofinansowanie uzupełniające, które miało na celu wyrównać różnice powstałe w dofinansowaniu w związku z podwyższeniem intensywności dotacji. Do dnia zakończenia badań kontrolnych, żaden wniosek złożony pod koniec 2012 r. nie został rozpatrzony.

Na pozytywną ocenę Funduszu wpływa ustalenie, że środki pozyskane w ramach GIS zostały przeznaczone na realizację inwestycji termomodernizacyjnych, w konsekwencji których doszło do obniżenia zużycia energii i ograniczenia emisji CO₂. Projekty inwestycyjne były wybierane w sposób jawny i niedyskryminacyjny. NIK zauważa jednak, iż Fundusz może wdrożyć usprawnienia w zakresie procedur selekcji, które promowałyby innowacyjne inwestycje oraz zwiększyłyby opłacalność kosztową inwestycji.

System nadzoru nad realizacją inwestycji umożliwiał terminowe reagowanie Funduszu na ryzyka powstające w trakcie realizacji inwestycji. NIK negatywnie jednak ocenia działania Funduszu w zakresie rzetelności i terminowości rozliczania efektów ekologicznych inwestycji, jak również brak podejmowania skutecznych działań w zakresie wdrażania działań w celu podwyższenia jakości raportów z monitoringu, sporządzanych przez beneficjentów. Dodatkowo NIK zauważa, że rzeczywiste efekty ekologiczne inwestycji są niższe od danych zawartych w raportach z monitoringu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Kontroli poddano 30 przedsięwzięć termomodernizacyjnych finansowanych m.in. w formie dotacji w ramach *Systemu zielonych inwestycji Część 1 – zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej* (dalej: GIS cz. 1) oraz *Systemu zielonych inwestycji Część 5 – zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych* (dalej: GIS cz. 5). Wielkość próby stanowiła 10% przedsięwzięć termomodernizacyjnych, na realizację których Fundusz zawarł umowy o dofinansowaniu w formie dotacji do 31 marca 2014 r. Wartość próby wynosiła 97 236 tys. zł, co stanowiło 20% kwoty dotacji przyznanych na projekty termomodernizacyjne realizowane w ramach ww. umów. W przypadku 29 zbadanych inwestycji roboty budowlane zostały zrealizowane do 31 grudnia 2012 r.

Przedsięwzięcia poddane kontroli finansowane były m.in. ze środków pochodzących ze sfinalizowania następujących umów sprzedaży jednostek AAU⁴:

- umowa sprzedaży jednostek AAU między Skarbem Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowanym przez Ministra Środowiska a podmiotem japońskim (Japonia 1)⁵ zawarta w dniu 3 marca 2010 r., wraz z aneksem nr 1 z dnia 21 lutego 2013 r. (dalej: umowa AAU Japonia 1),
- umowa sprzedaży jednostek AAU między Skarbem Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowanym przez Ministra Środowiska a podmiotem japońskim (Japonia 2)⁶ zawarta w dniu 20 kwietnia 2010 r., wraz z aneksem nr 1 z dnia 28 lutego 2013 r. (dalej: umowa AAU Japonia 2),
- umowa sprzedaży jednostek AAU między Skarbem Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowanym przez Ministra Środowiska a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) działającym na rzecz Rządu Irlandii zawarta w dniu 5 maja 2010 r. (dalej: umowa AAU EBOR Irlandia),
- umowa sprzedaży jednostek AAU między Skarbem Państwa Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowanym przez Ministra Środowiska a Organizacją Rozwoju Nowych Energii i Technologii Przemysłowych (NEDO) zawarta w dniu 9 grudnia 2010 r. (dalej: umowa AAU NEDO).

(dowód: akta kontroli str. 9-10,12, 17-381)

1. Wybór przedsięwzięć termomodernizacyjnych

1.1. Procedury

Opis stanu
faktycznego

Środki pochodzące ze sprzedaży jednostek AAU lokowane na rachunku klimatycznym przeznaczone były, zgodnie z założeniami *ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*⁷, m.in. na inwestycje energooszczędne w budynkach użyteczności publicznej. Fundusz, będący Krajowym Operatorem Systemu Zielonych Inwestycji (KOSZI), organizował nabór wniosków o dofinansowanie z tych środków i ich weryfikację oraz sporządzał listy programów i projektów, które zostały wstępnie zakwalifikowane do dofinansowania.

⁴ W latach 2010-2014 Minister Środowiska w imieniu Skarbu Państwa zawarł 10 umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji, z których 8 umów AAU dotyczyło finansowania działań z zakresu zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej; AAU - *Assigned Amount Unit*, jednostki przyznanej emisji w systemie ONZ.

⁵ Kupujący zastrzegł swoją nazwę jako poufną.

⁶ Kupujący zastrzegł swoją nazwę jako poufną.

⁷ Dz. U. Nr 130, poz. 1070 ze zm., aktualnie obowiązujący Dz. U. z 2013 r. poz. 1107 ze zm.; dalej: *ustawa o zarządzaniu emisjami*.

Podstawę do przyjmowania oraz rozpatrywania wniosków o dofinansowanie stanowiły programy priorytetowe zatwierdzone przez Zarząd Funduszu. Każdy program priorytetowy określał szczegółowe zasady udzielania dofinansowania oraz szczegółowe kryteria przedsięwzięć. W dniu 21 grudnia 2009 r. Zarząd Funduszu zatwierdził program priorytetowy *System zielonych inwestycji Część 1 – zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej*⁸, a Rada Nadzorcza zatwierdziła szczegółowe zasady udzielania dofinansowania oraz szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć. Program priorytetowy *System zielonych inwestycji Część 5 Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych*⁹ został zatwierdzony przez Zarząd Funduszu w dniu 22 listopada 2010 r. Natomiast Rada Nadzorcza w dniu 30 listopada 2010 r. zatwierdziła szczegółowe zasady udzielania dofinansowania oraz szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć. Na podstawie programów priorytetowych NFOŚiGW opracował regulaminy konkursów GIS cz. 1 i GIS cz. 5.

Regulaminy konkursów, stosownie do wymagań art. 29 ust. 1 *ustawy o zarządzaniu emisjami*, zawierały określenie podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym, procedurę wyboru i kryteria oceny projektów, terminy składania wniosków oraz oceny projektów i programów.

I i II konkurs GIS cz. 1 przewidywał dwie formy dofinansowania: dotację do 30% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia i pożyczkę do 60% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia. Pierwotnie w I konkursie GIS cz. 1 dotacja miała być udzielana ze środków Funduszu. W trakcie rozpatrywania wniosków zmieniono źródło finansowania dotacji na środki pochodzące z rachunku klimatycznego. W II i III konkursie GIS cz. 1 dotacja była udzielana ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym. W I i II konkursie GIS cz. 1 minimalny koszt całkowity przedsięwzięcia ustalono na 10 mln zł. W III konkursie GIS cz. 1 zmniejszono kwotę progową przedsięwzięcia do 2 mln zł. Obniżenie kwoty kosztów całkowitych inwestycji wynikało m.in. z zapotrzebowania wnioskodawców na finansowanie mniejszych przedsięwzięć. Po analizie wniosków złożonych w I i II konkursie GIS cz. 1 okazało się, iż próg kosztowy inwestycji 10 mln zł jest za wysoki dla wnioskodawców. Od III konkursu GIS cz. 1, po analizie wyników I konkursu GIS cz. 1, Fundusz wprowadził możliwość wypłaty dofinansowania w formie zaliczki. Wprowadzenie zaliczek miało poprawić planowanie finansowania inwestycji w związku z wypłatą części środków po podpisaniu umowy o dofinansowanie a przed zakończeniem realizacji części inwestycji. Ponadto konieczność wydatkowania większości środków gromadzonych na rachunku klimatycznym do 31 grudnia 2012 r. wynikała z terminów wydatkowania środków zawartych w umowach AAU. Od III konkursu GIS cz. 1 wprowadzono możliwość ubiegania się o dofinansowanie projektów grupowych. Próg kwotowy inwestycji w przypadku projektów grupowych wynosił minimum 5 mln zł kosztów całkowitych inwestycji. W związku z niepełną alokacją środków pochodzących z umowy AAU Japonia 1 w I konkursie GIS cz. 1 wprowadzono możliwość udzielenia pomocy technicznej ze środków gromadzonych na rachunku klimatycznym. Pomoc techniczna miała obejmować 40% kosztów poniesionych przez wnioskodawców na prace przygotowawcze. Pomoc techniczną udzielono wnioskodawcom z I konkursu GIS cz. 1. Powyższa zmiana wynikała z niepełnej alokacji środków przeznaczonych na II konkurs GIS cz. 1 oraz braku zgody podmiotu Japonia 1 na zmianę warunków umowy AAU przed ogłoszeniem III konkursu GIS cz. 1. Podmiotami, które ubiegały się o dofinansowanie w ramach I-III konkursu GIS cz. 1 były: jednostki samorządu

⁸ Dalej: program priorytetowy GIS cz. 1.

⁹ Dalej: program priorytetowy GIS cz. 5.

terytorialnego oraz ich związki, podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego nie będące przedsiębiorcami, Ochotnicza Straż Pożarna, szkoły wyższe w rozumieniu ustawy o szkolnictwie wyższym oraz instytuty naukowo-badawcze, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz podmioty lecznicze prowadzące przedsiębiorstwo w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, organizacje pozarządowe, kościoły, inne związki wyznaniowe, kościelne osoby prawne prowadzące działalność w zakresie ochrony zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, rehabilitacji lub pomocy społecznej. Rodzaje przedsięwzięć finansowanych w ramach GIS cz. 1 i GIS cz. 5 były zgodne z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji*¹⁰ oraz z wytycznymi zawartymi w umowach AAU. W ramach termomodernizacji dofinansowanie mogło być przeznaczane na: ocieplenie budynków, wymianę okien, wymianę systemów wentylacji i klimatyzacji, przygotowanie dokumentacji technicznej dla przedsięwzięcia, wdrożenia systemu zarządzania energią w budynkach, wykorzystanie technologii odnawialnych źródeł energii, wymianę oświetlenia wewnętrznego na energooszczędne.

I konkurs GIS cz. 5 obejmował dofinansowanie inwestycji realizowanych przez Polską Akademię Nauk oraz utworzone przez nią instytuty naukowe, państwowe instytucje kultury oraz instytucje gospodarki budżetowej. Dofinansowanie przedsięwzięć udzielane było w formie dotacji 100% kosztów kwalifikowalnych ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym. Regulamin konkursu przewidywał również wypłatę dofinansowania w formie zaliczek.

(dowód: akta kontroli str. 17-381, 4748-4754, 4277-4645, 4777-4931)

Kryteria wyboru przedsięwzięć w ramach I–III konkursu GIS cz. 1 oraz I konkursu GIS cz. 5 były zgodne z kryteriami zawartymi w programach priorytetowych oraz umowach AAU. Zgodnie z kryteriami wnioskodawca miał mieścić się w kategorii beneficjentów przewidzianych programem priorytetowym oraz miał być właścicielem i użytkownikiem budynku użyteczności publicznej. Prace termomodernizacyjne miały wynikać z wykonanego audytu energetycznego zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego*¹¹. W wyniku przeprowadzonych prac inwestycyjnych zmniejszeniu miało ulec obliczeniowe zapotrzebowania na ciepło (tj. roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków) w stosunku do stanu pierwotnego o minimum 30% dla całego przedsięwzięcia. Efekt ekologiczny miał być możliwy do osiągnięcia i możliwy do utrzymania w ciągu 5 lat po zakończeniu przedsięwzięcia. Dodatkowo efekt ekologiczny miał wynikać z wiarygodnych założeń i danych. Ponadto konkursy przewidywały takie kryteria weryfikacji wniosku jak: terminowość, forma i kompletność wniosku, zastosowanie nowych urządzeń, wykonalność techniczna (w tym: poprawny dobór technologii zapewniający trwałość rzeczową inwestycji, realistyczny harmonogram wdrażania), analiza kosztowa (w tym: wydatków kapitałowych i kosztów bieżących, szacowanych wg potwierdzonych danych i racjonalnych założeń), warunki rynkowe (w tym: właściwa ocena potencjału źródła energii odnawialnej, możliwości pozyskania surowców i sprzedaży energii), struktura instytucjonalna i aspekty formalno-prawne (w tym: przejrzysta struktura własnościowa i forma prawna, czytelne relacje kontraktowe, posiadanie najważniejszych pozwoleń, realistyczny harmonogram pozyskiwania pozostałych

¹⁰ Dz. U. Nr 187, poz. 1445.

¹¹ Dz. U. Nr 43, poz. 346. Dalej *rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego*.

pozwoleń), struktura finansowa (w tym: wiarygodny montaż finansowy, wykonalność oraz trwałość finansowa przedsięwzięcia rodzaj i wysokość zabezpieczeń).

(dowód: akta kontroli str. 17-381, 4748-4754, 4277-4645)

Umowy AAU przewidywały jedno kryterium wyboru projektu, którym była opłacalność¹², czyli całkowity koszt techniczny uzyskania jednostki efektu środowiskowego. Jako kryterium tworzenia list rankingowych w I-III konkursie GIS cz. 1 oraz I konkursie GIS cz. 5 Fundusz przyjął wskaźnik DGC – dynamiczny koszt jednostkowy. Wskaźnik DGC był równy cenie, która pozwalała na uzyskanie zdyskontowanych przychodów równych zdyskontowanym kosztom. Wskaźnik pokazywał, jaki jest techniczny koszt uzyskania jednostki efektu ekologicznego. Koszt ten był wyrażany w złotych na jednostkę efektu ekologicznego. Wskaźnik był ilorazem sumy zdyskontowanych kosztów inwestycyjnych i kosztów eksploatacyjnych poniesionych w danym roku do zdyskontowanych efektów ekologicznych poniesionych w poszczególnych latach¹³ (okres 15 lat). Przedsięwzięcia o najniższym wskaźniku DGC trafiały na początek listy rankingowej, ponieważ im wskaźnik uzyskiwał niższą wartość, tym przedsięwzięcie było bardziej efektywne. Wskaźnik DGC był indywidualnie obliczany przez wnioskodawców, a następnie podlegał weryfikacji w trakcie oceny ekologiczno-technicznej wniosku. Fundusz nie ustalił wartości maksymalnej (progowej) wskaźnika DGC.

(dowód: akta kontroli str. 17-381, 4748-4754, 4277-4645, 2831)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż próg dostępu przedsięwzięcia do konkursu określony na poziomie 30% oszczędności na obliczeniowym zapotrzebowaniu na ciepło, w świetle dostępnych analiz na etapie projektowania systemu GIS, nie stanowił realnej bariery dostępu. Wartość progowa oszczędności na obliczeniowym zapotrzebowaniu na energię uzyskanych w związku z przeprowadzoną termomodernizacją – w wysokości 30% – została ustalona bez przeprowadzania dodatkowych analiz, np. z wykorzystaniem doświadczenia i danych posiadanych przez Fundusz w związku z dofinansowaniem inwestycji termomodernizacyjnych ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS) działanie 9.3. Podstawą do wyliczenia wartości progowej była *ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów*¹⁴, zgodnie z którą dla budynków mieszkalnych, zbiorowego zamieszkania oraz budynków służących do wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych roczne zapotrzebowanie na energię powinno ulec zmniejszeniu o co najmniej 25% w wyniku przeprowadzonej termomodernizacji. Fundusz w celu pozyskania przedsięwzięć mogących uzyskać lepszy efekt ekologiczny zdecydował się wprowadzić warunek, aby w wyniku przeprowadzonych prac termomodernizacyjnych obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło (roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków) uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu pierwotnego o minimum 30% dla całego przedsięwzięcia. W dniu 22 października 2013 r. podwyższono kryterium minimum progowego, co NIK ocenia pozytywnie. Fundusz wymagał, aby w wyniku przeprowadzonych prac termomodernizacyjnych obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło (tj. roczne obliczeniowe zużycie energii) uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu

¹² Ang. cost effectiveness (lifetime technical cost of obtaining unit of environmental effect).

¹³ Od dnia 27 marca 2012 r. zmieniono metodykę wyliczania wskaźnika DGC. Zdaniem Funduszu poprzednia metodyka obliczania DGC nie odzwierciedlała prawidłowo efektywności kosztowej projektów. Zmiana polegała na wykorzystaniu w obliczeniach różnicy w kosztach eksploatacyjnych ponoszonych przed termomodernizacją i poniesionych w danym roku oraz przyjęcie do obliczeń kosztów inwestycyjnych kwalifikowalnych, a nie kosztów całkowitych.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 712 jt.

pierwotnego o minimum 40% dla całego przedsięwzięcia, w tym roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków nie mniej niż o 30%. NIK zauważa, że z analiz ogólnodostępnych na etapie projektowania systemu GIS wynikało, iż średnie uzyskane oszczędności energii z inwestycji termomodernizacyjnych znacznie przewyższały próg ustalony w ww. ustawie oraz przez Fundusz. Z analizy przeprowadzonej w 2006 r. przez Narodową Agencję Poszanowania Energii S.A. dla Ministerstwa Infrastruktury wynikało, iż realne oszczędności uzyskane w 60 analizowanych obiektach były zdecydowanie wyższe od planowanych i istotnie przekraczały próg 50%. Natomiast z analizy Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. przeprowadzonej w 2007 r. dla 1200 projektów wynikało, iż w wyniku termomodernizacji możliwe jest osiągnięcie 50% oszczędności energii, a nawet 70%. Z analizy 29 skontrolowanych przez NIK przedsięwzięć, których realizacja zakończyła się w 2012 r. wynika, iż w związku z przeprowadzoną termomodernizacją osiągnięto oszczędności na energii pierwotnej na poziomie od 27% do 92%, w tym 62% przedsięwzięć osiągnęło w 2013 r. oszczędności na energii pierwotnej powyżej 50%. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że obliczeniowe wartości oszczędności energii nie zawsze są zgodne z wielkościami rzeczywistymi, a często są znacznie wyższe aniżeli rzeczywiste. Przykładowo, z audytów energetycznych sporządzonych na potrzeby wniosku Urzędu Miasta w Lublinie oszacowane oszczędności energii były wyższe niż całkowite rzeczywiste zużycie energii w budynkach. W momencie sporządzania audytów energetycznych, z uwagi na opomiarowanie wszystkich obiektów będących przedmiotem termomodernizacji, znane było rzeczywiste zużycie energii cieplnej, które w 2010 r. (przed termomodernizacją) wynosiło 13 082,5 GJ¹⁵. Natomiast przyjęta w audytach planowana oszczędność energii cieplnej dla całego projektu wynosiła w skali roku 3 704,5 MWh, tj. 13 336,2 GJ/rok. W efekcie obliczone w audytach energetycznych planowane roczne oszczędności przewyższały roczne zużycie energii cieplnej w budynkach (o 253,7 GJ). Według wyjaśnienia złożonego przez autorów audytów energetycznych: wartości rzeczywiste (eksploatacyjne) wynikające z opomiarowania zużycia ciepła wykorzystywane są w audycie jedynie do weryfikacji uzyskiwanych wartości obliczeniowych (karta audytu pkt 5 poz. 6). Warunki eksploatacyjne, często odbiegające od wymagań warunków technicznych dla budynku, nie stanowią danych wyjściowych do dalszych obliczeń prowadzonych wg obowiązującego algorytmu zawartego w rozporządzeniu do audytów. Dlatego podstawę do określenia energii końcowej, następnie pierwotnej, a także efektu ekologicznego stanowiła obliczeniowa (określona wg obowiązujących norm) wartość ciepła użytkowego.

(dowód: akta kontroli str. 2831, 3152-3168, 3556-3559)

2. NIK zwraca uwagę, iż przyjęcie w procedurach konkursowych dodatkowych kryteriów selekcji związanych z innowacyjnością oraz wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) umożliwiłoby promocję tego rodzaju projektów oraz zwiększyłoby efektywność systemu GIS. Zgodnie z założeniami *dyrektywy 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE*¹⁶ inwestycje energooszczędne miały przyczynić się do szybszej popularyzacji innowacyjnych rozwiązań technologicznych oraz poprawy konkurencyjności przemysłu w Unii

¹⁵ Według faktur wystawionych przez dostawcę, tj. Lubelskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. dla Lubelskiego Centrum Edukacji Zawodowej i Zespołu Szkół Elektronicznych.

¹⁶ Dz.U.L.315 z 14.11.2012 r., s. 1.

Europejskiej. Jednocześnie *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2011*¹⁷ zakładał stymulowanie inwestycji w nowoczesne, energooszczędne technologie oraz produkty, które mają przyczynić się do innowacyjności polskiej gospodarki, a zatem do wzrostu jej konkurencyjności. Wskaźnik DGC promuje projekty o najniższych kwalifikowanych kosztach inwestycji oraz najwyższych oszczędnościach energii wyrażonych w złotych bez uwzględnienia sposobu ich uzyskania. Natomiast inwestycje innowacyjne wykorzystujące nowe technologie oraz OZE podnoszą nakłady inwestycyjne, ponieważ są dodatkowymi, czasami niestandardowymi, działaniami w zakresie termomodernizacji. Dlatego też zdaniem NIK, wprowadzenie dodatkowych założeń selekcji mogłoby stanowić dodatkowy bodziec dla beneficjentów do inwestowania w nowoczesne, niestandardowe ale efektywne i wydajne technologie w celu obniżenia zapotrzebowania na energię oraz przyszłych kosztów eksploatacyjnych.

3. NIK zwraca również uwagę, iż kryterium selekcji jakim jest wskaźnik DGC nie ocenia projektu inwestycyjnego pod względem jego opłacalności ekonomicznej. Zgodnie z przepisami *dyrektywy 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/76/EWG*¹⁸, jak i następującej po niej *dyrektywy 2012/27/UE*, termomodernizacje przeprowadzane w budynkach użyteczności publicznej powinny być przeprowadzane w sposób opłacalny ekonomicznie. Natomiast wskaźnik DGC odnosi się do ceny efektu ekologicznego przedsięwzięcia jakim jest redukcja CO₂. Wartość wskaźnika nie jest limitowana ani odnoszona do cen rzeczywistych. W związku z powyższym w puli wyłonionych projektów mogą znajdować się projekty nieopłacalne ekonomicznie, ale uszeregowane w sposób od najmniej nieopłacalnych do najbardziej nieopłacalnych. Analiza wyników kontroli NIK przeprowadzonej u 14 beneficjentów (15 inwestycji) wykazała, że planowany prosty okres zwrotu z inwestycji wyliczany w audytach energetycznych dla powyższych inwestycji wynosił od 5 do 32 lat, a średnio 21 lat. Natomiast standardowo przyjmuje się, że okres zwrotu z inwestycji termomodernizacyjnej powinien wynosić do 20 lat. Ponadto przykładowo w Danii preferowany okres zwrotu z inwestycji wynosił 5 lat, a w Belgii do 10 lat¹⁹. Natomiast w naszym kraju rzeczywisty prosty okres zwrotu²⁰ w ww. skontrolowanych inwestycjach wynosił od 15 (Urząd Miasta Gdańsk) do 199 lat (Wydział Inżynierii Elektronicznej i Komputerowej Politechniki Krakowskiej, dalej: Politechnika Krakowska WIEiK).
4. NIK zwraca uwagę, że procedury konkursowe wymagały załączenia do wniosku wielu załączników, spośród których część była zbędna z punktu widzenia celu konkursu, część była dokumentami powszechnie dostępnymi, zaś opis części był niewystarczająco sprecyzowany. Przykładowo od jednostek samorządu terytorialnego wymagano między innymi przedstawienia zaświadczeń wydanych przez ZUS oraz US o niezaleganiu w opłacaniu składek i podatków, statutów, uchwał budżetowych. Od instytutów naukowych PAN wymagano obok

¹⁷ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r.

¹⁸ Dz.U.L. 114 z 27.04.2006 r., s. 64; art. 5 ust. 1, zgodnie z którym Państwa Członkowskie zapewniają stosowanie przez sektor publiczny środków poprawy efektywności energetycznej, skupiając się na opłacalnych ekonomicznie środkach, które generują największe oszczędności energii w najkrótszym czasie.

¹⁹ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/eca_sr212012_/eca_sr212012_pl.pdf s.15; [20.11.2014 r.].

²⁰ Obliczony w następujący sposób: rzeczywiste koszty całkowite poniesione na inwestycję do kwoty rzeczywistych oszczędności na kosztach zużycia energii uzyskanych w okresie 12 miesięcy 2013 r. (w tym w przypadku inwestycji Uzdrowiska Rymanów S.A. za okres 12 miesięcy lipiec 2013 r. – czerwiec 2014 r.).

zaświadczenia z rejestru instytutów PAN, także odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego lub odpisu z innego właściwego rejestru, podczas gdy zgodnie z art. 48 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk*²¹ Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru Instytutów PAN. Wpis ten wywołuje takie same skutki prawne jak wpis do KRS. Dodatkowo od wszystkich rodzajów jednostek wymagano przedłożenia *mapy pogładowej*, nie precyzując, co i w jakiej skali ta mapa ma przedstawiać. W konsekwencji beneficjenci przedstawiali fragmenty mapy zasadniczej z zaznaczonymi budynkami objętymi wnioskiem, albo kontur Polski z zaznaczoną lokalizacją wnioskującego. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że ilość dokumentacji wymaganej od wnioskodawców nie tylko powoduje znaczną pracochłonność w związku ze skompletowaniem wniosku, ale również wpływa na pracochłonność opiniowania wniosków. Jednocześnie w związku z długim okresem opiniowania wniosku, niektóre dokumenty tracą ważność administracyjną i wnioskodawca jest zmuszony do ponownego przedkładania dokumentacji, tj. zaświadczenia z ZUS, US czy statutu w terminie przed zawarciem umowy o dofinansowanie w formie dotacji i/lub pożyczki.

1.2. Konkursy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010–2014 Fundusz zorganizował 6 konkursów w ramach programu priorytetowego GIS cz. 1 oraz dwa konkursy w ramach programu priorytetowego GIS cz. 5. Wybrane do kontroli przedsięwzięcia zostały wyłonione w I–III konkursie GIS cz. 1 oraz I konkursie GIS cz. 5.

W konkursach nr II–III GIS cz. 1 oraz I konkursie GIS cz. 5 ogłoszenia o planowanym naborze wniosków były publikowane w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim oraz na stronie internetowej Funduszu. Ogłoszenie o naborze wniosków w ramach I konkursu GIS cz. 1 ukazało się tylko na stronie internetowej Funduszu, ponieważ w pierwotnych założeniach konkursowych projekty miały być dofinansowane ze środków NFOŚiGW, innych niż zgromadzone na rachunku klimatycznym. Termin naboru wniosków w II konkursie GIS cz. 1 został przedłużony. Ogłoszenie o przedłużeniu terminu naboru wniosków w tym konkursie zostało opublikowane tylko na stronie internetowej Funduszu. Termin naboru wniosków został wydłużony o 4 dni z uwagi na wyjątkowe warunki atmosferyczne utrudniające składanie wniosków w wyznaczonym terminie. Informacja o terminie naboru wniosków była podawana do publicznej wiadomości z wyprzedzeniem terminu naboru wniosków. Okres pomiędzy ogłoszeniem a rozpoczęciem naboru wniosków dla każdego konkursu był inny i wynosił od 10 do 120 dni. Okres naboru wniosków wynosił 30 dni. W ramach przeprowadzonych konkursów nr I–III GIS cz. 1 wpłynęło łącznie 309 wniosków, w tym najmniej wniosków (32) wpłynęło w naborze II konkursu GIS cz. 1, a najwięcej (232) w III konkursie GIS cz. 1. W trakcie naboru I konkursu GIS cz. 5 wpłynęło 25 wniosków.

Regulaminy konkursów spełniały założenia określone w art. 29 ust. 4 *ustawy o zarządzaniu emisjami*. Zmiany regulaminów konkursu dokonywane w trakcie ich trwania nie powodowały pogorszenia warunków naboru.

(dowód: akta kontroli str. 2951–2954, 2824, 4777–4931)

Fundusz przeprowadzał stopniowaną ocenę wniosków. Wnioski podlegały ocenie formalnej, a następnie merytorycznej. Po pozytywnej ocenie merytorycznej wniosek był kierowany do oceny według kryterium selekcji – wskaźnika DGC. Do oceny według kryterium selekcji dopuszczano wnioski, które spełniły wszystkie kryteria dostępu. Po zakończeniu oceny wszystkich wniosków w oparciu o kryterium selekcji,

²¹ Dz. U. z 2010 r. poz. 96 Nr 619 ze zm.

tworzona była lista rankingowa, która była zatwierdzana przez Zarząd Funduszu. Listy rankingowe, jak również listy rezerwowe były umieszczane na stronie internetowej Funduszu. Następnie Fundusz prowadził negocjacje z wnioskodawcami w zakresie warunków dofinansowania, których przedsięwzięcia znalazły się na podstawowej liście rankingowej. Decyzja o dofinansowaniu i jego warunkach dla poszczególnych przedsięwzięć zatwierdzana była przez Zarząd Funduszu, a następnie przez Radę Nadzorczą Funduszu. Procedura naboru wniosków kończyła się wraz z przekazaniem Ministrowi Środowiska podstawowej listy rankingowej do zatwierdzenia w trybie art. 30 ust. 5 *ustawy o zarządzaniu emisjami*. Po zatwierdzeniu listy rankingowej informacja była publikowana na stronie internetowej Funduszu i Ministerstwa Środowiska.

W 30 skontrolowanych przedsięwzięciach termin liczony od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia zawarcia umowy wynosił od 163 do 394 dni roboczych, co stanowiło od 223 do 549 dni kalendarzowych. Termin jaki upłynął pomiędzy zakończeniem naboru wniosków a akceptacją pierwszych list rankingowych przez Ministra Środowiska dla poszczególnych skontrolowanych konkursów wynosił od 203 dni dla I konkursu GIS cz. 5 do 391 dni dla II konkursu GIS cz. 1. Istotny wpływ na długotrwałość rozpatrywania wniosków w II konkursie GIS cz. 1 miała kumulacja trzech konkursów w ramach GIS cz. 1, GIS cz. 2 i GIS cz. 3. Zatrudnienie firm zewnętrznych przyczyniło się do skrócenia czasu rozpatrywania wniosków. W I i II konkursie GIS cz. 1 powyższe terminy wynosiły od 352 dni do 391 dni, natomiast dla konkursów, w których wnioski były rozpatrywane przy udziale firm zewnętrznych powyższe terminy uległy skróceniu i wynosiły od 193 dni (IV konkurs GIS cz. 1) do 290 dni (III konkurs GIS cz. 1).

(dowód: akta kontroli str. 4687-4688)

Weryfikacja poddanych badaniu wniosków złożonych w III konkursie GIS cz. 1 i I konkursie GIS cz. 5 była prowadzona przy współudziale firm zewnętrznych wyłonionych w przetargach o udzielenie zamówienia publicznego. W umowach z firmami zewnętrznymi Fundusz zawarł klauzule o bezstronności wykonawców i osób wykonujących zamówienie oraz klauzule należytego wykonania umowy. Firmy zewnętrzne zostały zatrudnione w celu skrócenia czasu rozpatrywania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 4775-4776, 9-12, 4687-4688)

Pomimo podejmowanych działań przez Fundusz nie dochowano terminów ogłoszenia konkursu ustalonych w umowach AAU. Zdaniem NIK, główną przyczyną powyższego było ustalenie zbyt krótkich terminów na ogłoszenie konkursu w umowach AAU w stosunku do konstrukcji GIS, w którym kluczowe decyzje są podejmowane w sposób stopniowy na kilku poziomach decyzyjnych. Negocjacje umów AAU prowadzone były przy decydującej i wiodącej roli Ministerstwa Środowiska, którego przedstawiciel był osobą kierującą polskim zespołem negocjacyjnym. W trakcie negocjacji partnerzy japońscy kładli szczególny nacisk na rozliczenie całości środków w terminach mieszczących się w pierwszym okresie rozliczeniowym Protokołu z Kioto (31 grudnia 2012 r.)²². Ostatecznie, ustalenie wszystkich terminów następowało w drodze negocjacji z uwzględnieniem stanowiska stron negocjacji, teoretycznych możliwości techniczno-administracyjnych strony polskiej oraz sytuacji na rynku AAU. Zgodnie z umową AAU NEDO, Fundusz miał ogłosić konkursy w terminie nie późniejszym niż dwa miesiące od dnia zawarcia umowy, czyli do dnia 9 lutego 2011 r. Konkursy, w wyniku których wyłoniono przedsięwzięcia dofinansowane ze środków pochodzących z powyższej umowy

²² *Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203 poz. 1684).

zostały ogłoszone w dniu 6 czerwca 2011 r. (III konkurs GIS cz. 1) oraz w dniu 2 maja 2011 r. (I konkurs GIS cz. 5). Dokumenty konkursowe zostały przesłane do akceptacji kupującego jeszcze przed podpisaniem umowy w dniu 6 grudnia 2010 r. Następnie zostały one poddane analizie przez Radę Konsultacyjną i Ministra Środowiska. Po wprowadzeniu zmian na wniosek Rady Konsultacyjnej Minister Środowiska zaakceptował regulamin I konkursu GIS cz. 5 w dniu 22 kwietnia 2011 r. W Końcowym Raporcie z Wykonania Planu Zazielenienia Fundusz zaznaczył, że strona polska dotrzymała wszystkich terminów umownych z zastrzeżeniem terminu ogłoszenia naboru wniosków o dofinansowanie. NEDO nie zgłosiło zastrzeżeń w tej kwestii. Zgodnie z umowami AAU Japonia 1 i EBOR Irlandia Fundusz miał ogłosić konkursy w terminie nie późniejszym niż do 30 czerwca 2010 r., natomiast zgodnie z umową Japonia 2 nie później niż do 31 sierpnia 2010 r. Pierwszy nabór wniosków (II konkurs GIS cz. 1) przeznaczonych do zaalokowania w ramach umów AAU został ogłoszony w dniu 30 czerwca 2010 r. Na dzień ogłoszenia naboru, Fundusz zakładał że wszystkie środki pochodzące z umów AAU zostaną zagospodarowane. Powyższe założenie wynikało z doświadczenia uzyskanego w trakcie finansowania projektów energooszczędnych w ramach POIS działanie 9.3. W ramach konkursu o takich samych założeniach w zakresie kosztów całkowitych inwestycji – minimum 10 mln zł, otrzymano ponad 100 wniosków, z których do dofinansowania przyjęto 34 projekty z uwagi na limit puli przyznanych środków dla konkursu. Z 90 projektów spełniających warunki konkursowe utworzono listę rezerwową. W trakcie przygotowywania się do konkursu GIS Fundusz skontaktował się z 90 podmiotami, które były na liście oczekujących w ramach zadań finansowanych ze środków POIS działanie 9.3. Podmioty potwierdziły zainteresowanie konkursem GIS. W ramach II konkursu GIS cz. 1 wpłynęły wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę dotacji 130 mln zł, czyli na kwotę przekraczającą ówczesną wartość wpływów z umowy AAU Japonia 1 – 117 mln zł oraz niepełną wartość wpływów z umowy AAU Japonia 2 i EBOR Irlandia. W dniu 24 sierpnia 2011 r. Zarząd Funduszu zatwierdził listę rankingową przedsięwzięć wstępnie zakwalifikowanych na kwotę dotacji 78 mln zł. Głównymi przyczynami niskiego zainteresowania podmiotów II konkursem GIS cz. 1 były: wpływ kryzysu finansowego z 2009 r. na fundusze samorządów w 2010 r., krótkie terminy realizacji inwestycji oraz zbieżność terminu naboru wniosków z wyborami samorządowymi w 2010 r. W związku z powyższym Fundusz podjął działania naprawcze w celu terminowego wydatkowania środków pochodzących z umów AAU. W ramach uzgodnień i po otrzymaniu zgód w formie pisemnej, część środków pochodzących z umowy AAU Japonia 1 przeznaczono na finansowanie przedsięwzięć wybranych w III konkursie GIS cz. 1, natomiast podmioty Japonia 1 i EBOR Irlandia zgodziły się na finansowanie przedsięwzięć wybranych w I i III konkursie GIS cz. 1.

(dowód: akta kontroli str. 17-381, 2824-2926, 4730)

Na 30²³ skontrolowanych wniosków odrzuconych w trakcie weryfikacji, 20 odrzucono ze względów merytorycznych, 9 z formalnych, a 1 został wycofany przez wnioskodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 401-412)

Do merytorycznych przyczyn odrzucenia wniosków należało głównie niespełnianie kryterium 1.10. (*Wybrany wariant realizacji – rozwiązanie wybrane w oparciu o analizę opcji, podane uzasadnienie dla przyjętego rozwiązania*), w tym głównie (17 przypadków) z powodu niezgodnego z *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego wykonania audytu energetycznego oraz braku zgodności zakresu rzeczowo-finansowego inwestycji*

²³ Wnioski odrzucone w przeprowadzonych przez Fundusz konkursach I-V GIS cz. 1 oraz I konkursie GIS cz. 5. Próba losowa stanowiła 26% populacji wniosków negatywnie zweryfikowanych.

z audytami energetycznymi (8 wniosków). Drugim istotnym merytorycznym powodem odrzucenia wniosków było naruszenie kryterium 1.12. (*Efekt ekologiczny*), wynikające z niepoprawnego oszacowania efektu ekologicznego (13 wniosków) oraz obliczenia tego efektu niezgodnie z regulaminem konkursu (11 wniosków). Trzecim, pod względem liczebności, powodem odrzucenia wniosku było naruszenie kryterium 1.13. (*Analiza kosztów*), w tym z powodu błędnego oszacowania nakładów inwestycyjnych (8 wniosków) i kosztów eksploatacyjnych (8 wniosków) w oparciu o niewiarygodne dane i nieracjonalne założenia.

Natomiast wśród formalnych przyczyn negatywnej oceny wniosków wystąpiło przede wszystkim niespełnienie kryterium 1.3. (*Wniosek jest kompletny, prawidłowo podpisany, posiada wymagane załączniki do oceny techniczno-ekologicznej i finansowej*), wynikające głównie z niewłaściwych upoważnień (pełnomocnictw, oświadczeń, itp.) dla osób podpisujących wniosek o pożyczkę, braku pieczęci imiennej i firmowej na stronach wniosku, niezgodnego z wzorami sporządzenia harmonogramów rzeczowo-finansowych, braku pozwoleń na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 401-800, 1601-1746)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Długość rozpatrywania wniosków złożonych w I-III konkursie GIS cz. 1 i I konkursie GIS cz. 5. W 30 skontrolowanych przedsięwzięciach termin liczony od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia zawarcia umowy wynosił od 163 do 394 dni roboczych, co stanowiło od 223 do 549 dni kalendarzowych. Na długość powyższego procesu wpływ miała nie tylko wieloetapowa procedura zatwierdzania wniosków, ale również długość oceniania wniosków pod względem spełnienia kryteriów formalnych i merytorycznych. W 30 skontrolowanych wnioskach termin rozpatrywania wniosków liczony od zakończenia naboru wniosków do zakończenia oceny merytorycznej wynosił od 92 dni do 249 dni (w tym dni robocze wynosiły od 68 do 181 dni). Na 30 skontrolowanych przypadków w 19 doszło do przekroczenia regulaminowych terminów w zakresie przeprowadzania oceny formalnej i/lub merytorycznej. Główną przyczyną długotrwałego rozpatrywania wniosków złożonych w I konkursie GIS cz. 1 było przekwalifikowanie wniosków do dofinansowania ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym. Istotną przyczyną długotrwałego rozpatrywania wniosków w II konkursie GIS cz. 1 była równoległa organizacja trzech konkursów w ramach GIS. W czerwcu 2010 r. zostały ogłoszone 3 konkursy, w tym: II konkurs GIS cz. 1, I konkurs GIS cz. 2 i I konkurs GIS cz. 3. Na wydłużenie opiniowania w III konkursie GIS cz. 1 wpływ miała duża liczba wniosków – 232 szt. (dotacyjnych i pożyczkowych), co wydłużyło proces ich rejestrowania, a następnie rozpatrywania. Natomiast w przypadku I konkursu GIS cz. 5 na przekroczenie terminów regulaminowych wpływ miała ocena wniosków pod kątem spełnienia kryteriów związanych z pomocą publiczną przez Zespół ds. Pomocy publicznej. W regulaminie konkursu nie uwzględniono czasu na tak szczegółową ocenę. Na wydłużenie terminu opiniowania wniosków miało również wpływ długotrwałe uzupełnianie wniosków i wyjaśnianie informacji w nich zawartych nawet na etapie oceny merytorycznej, co było celowe, aczkolwiek nie było zakładane, gdyż § 7 pkt 10 regulaminu konkursu stanowił, iż w trakcie tej oceny wnioski o dofinansowanie nie mogą być zmieniane w zakresie przedstawionych w nim danych, a wnioskodawca mógł złożyć jedynie wyjaśnienia do treści wniosku oraz poprawić oczywiste omyłki pisarskie lub błędy rachunkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1244-1277, 1300-1311, 1355-1365, 1367-1377, 2205-2219, 1440-1478, 1499-1508, 2170-2204, 1916-1926, 1973-1984, 2079-2098, 2126-

2161,2223-2227,3053-3067,3169-3180,3237-3259,3269-3328,3445-3476,3545-3580,3686-3716,3753-3831,3872-3893,3914-3953,4013-4089, 4647-4747)

2. W trzech przypadkach (Politechnika Krakowska WIEiK, Miasto Lublin, SPZOZ w Zgorzelcu) na 30 skontrolowanych, Fundusz zatwierdził błędnie obliczony scenariusz bazowy przedsięwzięcia. W scenariuszu bazowym Miasto Lublin błędnie wyliczyło wskaźnik emisji CO₂ poprzez niewykazanie w nim redukcji emisji CO₂ dotyczącej energii elektrycznej. W umowie zawartej z beneficjentem w zakresie rzeczowym inwestycji wskazano wymianę oświetlenia wewnętrznego. Z protokołu odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji inwestycji, z dnia 13 grudnia 2011 r., wynika, że takie prace wykonano. Politechnika Krakowska WIEiK w załączniku ekologiczno-technicznym błędnie przemnożyła obliczeniowe zużycie energii elektrycznej przez wartość wskaźnika emisji właściwą dla energii grzewczej. Beneficjent powyższy błąd skorygował w raportach z monitorowania za 2012 r. oraz za 2013 r. Natomiast w przypadku SPZOZ w Zgorzelcu w scenariuszu bazowym nie uwzględniono zużycia energii pomocniczej, pomimo zastosowania przez beneficjenta pomp ciepła. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Klimatu²⁴ powyższe przypadki będą przedmiotem postępowania wyjaśniającego.

(dowód: akta kontroli str.1988-2039,2058-2078,1986-1987,2126-2153)

3. Zaakceptowano jeden niekompletny (pomimo uprzedniego dokonania poprawek i uzupełnień) wniosek o dofinansowanie (Gmina Mircze), do którego: (i) zamiast uchwały Rady Gminy w sprawie upoważnienia Wójta Gminy do złożenia wniosku (załącznik 1.5) załączono oświadczenie Przewodniczącej Rady Gminy informujące, iż Rada Gminy udzieli Wójtowi Gminy stosownego upoważnienia; (ii) zamiast opinii RIO w sprawie projektu budżetu Gminy na bieżący rok, tj. na rok 2011 (załącznik 4.2.4) załączono opinię RIO w sprawie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2010 r.; (iii) zamiast aktualnych sprawozdań (załącznik 4.2.5) – w dacie wniosku dostępne były sprawozdania Rb-27S i Rb-28S jednostki budżetowej za czerwiec 2011 r. – załączono sprawozdania Rb-NDS, Rb-27S i Rb-28S za I kwartał 2011 r., które nie były już aktualne; (iv) załączone opracowanie dotyczące zakresu i oszczędności energii związanej z modernizacją oświetlenia wewnętrznego budynków nie zawierało wymaganej szczegółowości umożliwiającej weryfikację wykazanych efektów (załącznik 6.2.); (v) wniosek po poprawieniu nie zawierał podpisów osób upoważnionych do reprezentacji Wnioskodawcy pod oświadczeniem w sprawie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, o ochronie przyrody oraz o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, a także regulacji dotyczących III konkursu GIS cz. 1, o czym mowa w punkcie X Oświadczenia Wnioskodawcy. Izba nie podziela wyjaśnień²⁵ Zastępcy Dyrektora DA, w świetle których oceniający (ekspert zewnętrzny) uznał przedstawione dokumenty jako wystarczające i spełniające wymagania regulaminu konkursu, zaś Fundusz nie zakwestionował jego oceny uznając ją za zgodną z ogólnie przyjętymi procedurami i praktykami stosowanymi w Funduszu. W konsekwencji przyjęto bowiem niekompletny wniosek, złożony przez osobę nieposiadającą stosownego upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 801-863, 980)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Część korespondencji przekazanej przez Instytut Biologii Doświadczalnej PAN (w tym wyjaśnienia i uzupełnienie wniosku w trakcie oceny merytorycznej, część korespondencji prowadzonej po podpisaniu umowy o dotację, w tym m.in.

²⁴ Dalej: DA.

²⁵ Pismo z dnia 13 czerwca 2014 r. znak: NF/DAB/GIS/PO/kw/490/2014.

przyjęcie zmiany warunków umowy o dotację w drodze wymiany pism, wniosek o wypłatę zaliczki dotacji, sprawozdanie z realizacji przedsięwzięcia oraz część poświadczeń za zgodność z oryginałem) została podpisana przez osoby nieposiadające pełnomocnictwa do reprezentowania Beneficjenta przed Funduszem. W świetle zapisów regulaminu konkursu oraz statutu IBD, korespondencja przesyłana przez Instytut powinna być podpisana przez Dyrektora Instytutu, ponieważ jedynie on może reprezentować Instytut na zewnątrz. Inne osoby, w tym zastępcy, powinny przedłożyć Funduszowi stosowne pełnomocnictwo. Osobami podpisującymi dokumenty byli: Zastępca Dyrektora ds. Naukowych, Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Administracyjnych oraz Główny Księgowy. W sytuacji nieprzedłożenia pełnomocnictwa, Fundusz powinien zwrócić się o jego przedstawienie, a w przypadku niedokonania uzupełnienia odmówić przyjęcia dokumentów. Według wyjaśnień²⁶ Zastępcy Dyrektora DA na etapie oceny formalnej wniosek był podpisany przez osobę uprawnioną. Natomiast na etapie oceny merytorycznej oceniający (firma zewnętrzna) skupił się wyłącznie na kwestiach kryteriów merytorycznych nie sprawdzając właściwości złożonych podpisów. Koordynator projektu z ramienia Funduszu nie weryfikował uzupełnień pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 998-1009, 1063, 1068-1069, 1091-1093, 1112, 1124-1127, 1139, 1166, 1185-1196)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Umowy o dofinansowanie w formie dotacji

Po zaakceptowaniu listy rankingowej przez Ministra Środowiska Fundusz przystępował do zawierania umów na dofinansowanie przedsięwzięć. Umowa o dofinansowanie w formie dotacji składała się z dwóch części: warunków ogólnych i szczególnych. W warunkach szczególnych zawierano kwestie istotne i odrębne dla danego przedsięwzięcia, takie jak: całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia, termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia, efekt rzeczowy przedsięwzięcia, efekt ekologiczny przedsięwzięcia, okres trwałości przedsięwzięcia, kwota dotacji, harmonogramy wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 4932-4963)

Zgodnie z umową AAU NEDO termin wydatkowania i zakończenia realizacji przedsięwzięcia określono na dzień 31 lipca 2013 r. Umowa dopuszczała finansowanie przedsięwzięć do 100% kosztów kwalifikowalnych. Umowa AAU EBOR Irlandia zakładała, iż wydatkowanie środków oraz realizacja przedsięwzięć zakończy się w dniu 31 grudnia 2013 r.²⁷ Dotacja miała stanowić 30% kosztu kwalifikowalnego projektu. Zgodnie z umową AAU Japonia 1 zaciąganie zobowiązań miało zakończyć się w dniu 31 grudnia 2011 r. Natomiast wydatkowanie środków i zakończenie realizacji przedsięwzięć miało nastąpić do dnia 31 grudnia 2012 r. Umowa przewidywała finansowanie przedsięwzięć w następującej formie: dotacja do 30% kosztów kwalifikowalnych projektu, pożyczka do 60% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia płatna ze środków własnych Funduszu oraz inne środki w wysokości minimum 10%. Zgodnie z umową AAU Japonia 2 dotacja miała stanowić 30% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia. Wydatkowanie środków z umowy miało zakończyć się do dnia 31 grudnia 2012 r., a zakończenie realizacji przedsięwzięć określono na 31 marca 2013 r. Wszystkie pierwotne umowy dofinansowania przedsięwzięć w ramach dotacji zawarte z beneficjentami były zgodne z ww. pierwotnymi zapisami umów AAU.

²⁶ Pismo z dnia 21 października 2014 r. znak: NF/DAB/kw/654/2014.

²⁷ W wyniku prowadzonych negocjacji kontrahent EBOR Irlandia przedłużył termin wydatkowania środków i realizacji projektów dla termomodernizacji do dnia 31 grudnia 2014 r.

W większości umów efekt ekologiczny był określany w formie ograniczenia lub uniknięcia emisji dwutlenku węgla w tonach na rok. Na 30 poddanych kontroli przedsięwzięć w 6 przedsięwzięciach²⁸ efekt ekologicznych został określony jako oszczędność energii cieplnej (pierwotnej) w giga dżulach na rok i procentowo. Efekt ekologiczny przedsięwzięcia był wyliczany na podstawie załącznika do regulaminu konkursu *Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej – Metodyka* (dalej: *Metodyka*). Podstawą do wyliczenia efektu ekologicznego przedsięwzięcia był audyt energetyczny opracowany zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy audytu energetycznego*, w którym wyliczano wielkość zużycia energii pierwotnej zawartej w poszczególnych nośnikach energii w modernizowanym budynku oraz planowane oszczędności na zużyciu ww. energii powstałe w wyniku przeprowadzenia termomodernizacji budynku. Następnie powyższe wielkości były przeliczane przez wskaźniki emisji. Różnica pomiędzy emisją przed modernizacją (scenariusz bazowy) a planowaną emisją po modernizacji stanowiła efekt ekologiczny. Beneficjent był zobligowany do osiągnięcia powyższego efektu ekologicznego w terminie określonym w umowie. Zgodnie z zapisami umowy, w przypadku nieosiągnięcia efektu ekologicznego przez beneficjenta, Fundusz mógł rozwiązać umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia, czyli ze skutkiem natychmiastowym.

(dowód: akta kontroli str. 4868-4954, 1531, 1893, 1976)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 6 umowach zawartych z beneficjentami wybranymi w I konkursie GIS cz. 1 okresy monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięcia były krótsze aniżeli wskazane w programie priorytetowym GIS cz. 1 terminy określające trwałość inwestycji. W związku z powyższym, Fundusz nie zapewnił sobie możliwości monitorowania trwałości przedsięwzięcia inwestycyjnego w całym wymaganym okresie. Zgodnie z kryteriami merytorycznymi dostępu do konkursu, zawartymi w programie priorytetowym GIS cz. 1, przedsięwzięcia kwalifikowały się do dofinansowania, jeżeli ich efekt ekologiczny był możliwy do osiągnięcia i możliwy do utrzymania w ciągu 5 lat po zakończeniu przedsięwzięcia. Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora DA program priorytetowy GIS cz. 1 mówi o 5-letnim okresie trwałości wynikającym z zasad działania Funduszu. W umowie okres trwałości został zapisany jako okres 5-letni, w którym beneficjent składa oświadczenia dotyczące utrzymania efektu ekologicznego oraz rzeczowego, a także okres, w którym bez ustaleń/zgody Funduszu nie może zbyć dofinansowanego przedsięwzięcia. Jest to również wymagany okres trwałości finansowej. Ponadto wyjaśniła, iż 5 umów dotacji było zawartych na finansowanie ze środków pochodzących z umowy AAU Japonia 2, zgodnie z którą kupujący określił okres za jaki należy przedkładać raporty z monitorowania efektów ekologicznych (od 3 do 4 lat). Termin ten określił do 2015 r. W związku z powyższym, w umowach z beneficjentami zapisano okres monitorowania efektów jako 3 lata od daty zakończenia przedsięwzięcia do ostatniego roku, za jaki raport wymagał Kupujący, tj. za lata 2013, 2014, 2015.

NIK zwraca uwagę, iż nieprawidłowość ta nie występowała już w kolejnych konkursach. Fundusz zobowiązał beneficjentów wyłonionych w ramach III konkursu GIS cz. 1 do monitorowania efektów ekologicznych przez okres 5 lat,

²⁸ Szpital Wojewódki nr 2 w Rzeszowie, Teatr Wielki – Opera Narodowa, Instytut Biologii Doświadczalnej w Warszawie, Instytut Oceanologii PAN w Sopocie, Instytut Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie, Urząd Miasta Gdańsk

pomimo tego, że również ich inwestycje były finansowane ze środków pochodzących z umów AAU Japonia 2 i EBOR Irlandia.

(dowód: akta kontroli str.2079-2095,3653-3663,3992-4006,1973-1984,1300-1311, 1976-1926,4277-4499,4701-4702,2154-2161,2205-2219)

2. Fundusz w umowie zawartej z SPSZOZ Lębork uznał za koszt kwalifikowalny montaż armatury wodooszczędnej (z perlatorami) w umywalkach. Zgodnie z załącznikiem nr 1 pkt 1 programu priorytetowego GIS cz. 1 zakres prac termomodernizacyjnych miał wynikać z wykonanego audytu energetycznego. Ponadto w pkt 7.5. pkt 2 programu priorytetowego do rodzaju przedsięwzięć nie zakwalifikowano przedsięwzięć związanych z oszczędnością wody, a w tym wymiany armatury na wodooszczędną. W przedłożonych audytach energetycznych, jak i w aneksach do nich, audytor nie wskazał powyższego działania jako działania mającego na celu poprawę gospodarki cieplnej budynku. Montaż armatury został w całości dofinansowany w ramach dotacji o wartości 25,3 tys. zł. Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora DA montaż perlatorów na bateriach umywalkowych oraz prysznicowych pozwala na zmniejszenie zużycia ciepłej wody w tych punktach poboru nawet o 60%. W związku z tym, że zużycie ciepłej wody ma ścisły związek ze zużyciem energii cieplnej, to przedsięwzięcie to należy uznać za energooszczędne. *Jeżeli jednak w audycie energetycznym nie wskazano na konieczność montażu perlatorów lub baterii wyposażonych w perlatory, to z uwagą NIK można się zgodzić. To audyt energetyczny określa optymalne (najefektywniejsze) do realizacji przedsięwzięcia energooszczędne. Jeżeli w audycie takie zadania nie zostały wskazane, to nie powinny być one uznane za koszt kwalifikowalny, mimo że przyczyniają się do oszczędności energii.*

(dowód: akta kontroli str.3397-3404,3430-3444,4681)

3. Postanowienia umowy zawartej z Instytutem Biologii Doświadczalnej PAN były niezgodne z wnioskiem (po zmianach) beneficjenta w zakresie oszczędności energii cieplnej pierwotnej (w umowie: 2 256 GJ/rok; we wniosku: 3 877 GJ/rok) i wielkości ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ (w umowie: 333 Mg/rok; we wniosku 439 MG/rok). W umowie przyjęto bowiem dane wynikające ze scenariusza bazowego sprzed zmiany wniosku. Ponadto postanowienia umowy były sformułowane w sposób uniemożliwiający jej terminową realizację, ponieważ termin realizacji przedsięwzięcia ustalony na dzień 30 września 2012 r. był wcześniejszy niż termin osiągnięcia efektu rzeczowego ustalony na dzień 31 grudnia 2013 r. Według złożonych wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DA nie posiada informacji o powodach wprowadzenia wskazanych zapisów do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1009, 1012-1049, 1167)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż prowadzona przez Fundusz analiza rzetelności oszacowania wartości przedsięwzięć objętych dofinansowaniem była wrywkowa. Zasadność przeprowadzenia analizy uzasadnia fakt, iż jednym z kryteriów przyznania dofinansowania było kryterium całkowitej wartości inwestycji, natomiast w trakcie realizacji przedsięwzięć przez niektórych beneficjentów wartość inwestycji obniżała się znacznie poniżej przyjętej wartości minimalnej. Obniżenia występowały przede wszystkim w wyniku rozstrzygnięć przetargów, na co sygnatariusze umów AAU wyrazili stosowną zgodę. W przypadku 30 skontrolowanych przedsięwzięć wartość inwestycji ujęta w umowie po zmianach (de facto wartość faktyczna) stanowiła od 130% do tylko 56% wartości wskazanej we wnioskach i ujętej w umowie przed zmianami. W I i II konkursie GIS cz. 1, w przypadku których wartość progowa wynosiła 10 mln zł kosztów całkowitych inwestycji, w 11 przypadkach na 21 całkowite koszty inwestycji spadły poniżej 75% kwoty planowanej. W związku z powyższym nie

można wykluczyć, że w niektórych przypadkach wnioskodawcy świadomie zawyżali koszty inwestycji w celu uzyskania dofinansowania.

Ponadto o ewentualnym przeszacowaniu kosztów planowanych inwestycji Dyrektora DA informował w dniu 12 października 2011 r. Dyrektor Departamentu Weryfikacji Rozliczeń (DR). Dyrektor DR zwracał uwagę, iż z *analizy przedkładanych harmonogramów rzeczowo-finansowych wynikało, że szereg pozycji (elementów) w większości dokumentów jest dwu-, a nawet kilkakrotnie przeszacowana pod względem planowanych kosztów. Ponadto prawie we wszystkich harmonogramach powtarza się niedostateczna charakterystyka rzeczowa elementów ujętych w HRF, dotyczy to m.in. braku lub nieprecyzyjne podawanie parametrów technicznych, wymiarów itp.*

W części przypadków obniżenie wartości inwestycji nie wynikało tylko z uzyskania korzystnych ofert w przetargu. Przykładowo, w przypadku przedsięwzięcia realizowanego przez Gminę Mircze obniżenie o ok. 44% wartości inwestycji z 2 814 tys. zł do 1 579 tys. zł (III konkurs GIS cz. 1 – wartość progowa 2 mln zł) wynikało także ze zmian w zakresie rzeczowym inwestycji, w tym rezygnacji z termomodernizacji niektórych budynków objętych wnioskiem o dofinansowanie. Ograniczenie zakresu rzeczowego przedsięwzięcia realizowanego przez Gminę Mircze polegało na rezygnacji z termomodernizacji 2 z 6 budynków oraz rezygnacji z części zaplanowanych robót. Jednocześnie NIK zauważa, iż Gmina na etapie składania wniosku posiadała informacje o niewykonalności części robót. Uzasadnienie wnioskowanych zmian wskazuje, że już w momencie składania wniosku Gmina Mircze miała wiedzę, iż wymienione prace nie będą mogły być dofinansowane ze środków dotacji przyznanej w ramach GIS. W wymiarze finansowym odstępiono od robót o łącznym planowanym koszcie 632,3 tys. zł (23% wartości inwestycji) oraz obniżono planowane koszty inwestycji per saldo o 581,3 tys. zł (21% wartości inwestycji). W korespondencji kierowanej do Funduszu beneficjent uzasadnił obniżenie kosztów inwestycji rozstrzygnięciem przetargów (obniżenie na łączną kwotę 530,6 tys. zł) oraz różnicami pomiędzy kosztami prac wykonanych ujętych w harmonogramach (obniżenie na łączną kwotę o 173,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1480-1488,4243-4245)

2. NIK zwraca uwagę, iż w większości umów określono tylko efekt ekologiczny jako ograniczenie lub uniknięcie CO₂ określone w tonach na rok, co może sugerować iż powyższe inwestycje są realizowane wyłącznie w zakresie zmniejszenia emisji CO₂. Ujęcie w umowach efektu wyrażonego w zmniejszeniu zapotrzebowania na energię ciepłą i elektryczną uwypukliłoby energooszczędny charakter inwestycji. Byłoby to celowe, ponieważ realizacja powyższych inwestycji została wskazana jako jedno z wielu działań w zakresie realizacji celu polityki efektywności energetycznej określonej w drugim i trzecim *Krajowym Planie Działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski*.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja projektów

Opis stanu
faktycznego

Każdy projekt inwestycyjny był przydzielany pracownikowi komórki ekologicznej, który prowadził sprawę (koordynator). Koordynator prowadził monitoring realizacji zadania m.in. na podstawie miesięcznych informacji przesyłanych w formie elektronicznej – plik excel. Zgodnie z umową dofinansowania w formie dotacji Fundusz posiadał prawo kontroli prawidłowości i zasadności przedstawianych przez beneficjenta dokumentów rozliczeniowych, jak również przeprowadzania kontroli realizacji przedsięwzięcia. Kontrolę przedsięwzięć rozpoczęto w 2012 r. W latach

2012–2014 (I półrocze) Fundusz przeprowadził 271 kontroli terenowych przedsięwzięć. Kontrole były prowadzone zarówno przez pracowników Funduszu (221 kontroli), jak również na podstawie porozumienia z Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (50 kontroli). O wynikach kontroli beneficjenci byli informowani w formie protokołu/raportu z kontroli. Wyniki kontroli były realizowane przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 2831, 2927-2947, 4932-4963, 1793, 3093, 3648)

Zgodnie z umową o dofinansowanie w formie dotacji Fundusz wypłacał środki z dotacji pod warunkiem uprzedniego przedłożenia przez beneficjenta kserokopii dokumentów potwierdzających poniesienie wydatku na realizację inwestycji zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Podstawą rozliczenia było zestawienie faktur i innych dowodów księgowych. We wrześniu 2012 r. Fundusz zwrócił się do beneficjentów o uproszczenie realizacji umów w ramach GIS poprzez wprowadzenie zmian do sposobu rozliczania przekazywanych środków. Zmiana polegała na zastąpieniu obowiązku składania w Funduszu kserokopii faktur i innych dowodów księgowych, przedkładaniem zestawienia faktur (innych dowodów księgowych). Jednocześnie Fundusz zastrzegł sobie kontrolę prawidłowości składanych oświadczeń i zestawień. Na każde wezwanie Funduszu beneficjent był zobowiązany do okazania oryginałów faktur i innych dowodów księgowych oraz protokołów odbioru robót/dostaw/usług lub przedłożenia ich kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem w terminie wskazanym przez Fundusz. W ramach kontroli krzyżowej przeprowadzonej u 14 beneficjentów (15 projektów) nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczenia finansowego przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 4932-4963, 4964-4966)

W wyniku przeprowadzanych postępowań przetargowych dochodziło do znacznego obniżenia kosztów inwestycji, w tym do poziomu poniżej wielkości progowej określonej w programach priorytetowych GIS cz. 1 i cz. 5 oraz umowach AAU. W dniu 27 września 2011 r. zmieniono programy priorytetowe GIS cz. 1 i cz. 5. Dopuszczono zmniejszenie wysokości kosztu całkowitego inwestycji poniżej wielkości progowej po złożeniu wniosku o dofinansowanie, jeżeli nastąpiło ono w wyniku przeprowadzonych procedur przetargowych. Jednocześnie zaznaczono, iż zgoda na zmniejszenie kosztu całkowitego inwestycji poniżej progu kosztowego może nastąpić tylko w przedsięwzięciach finansowanych z rachunku klimatycznego oraz w przypadku wyrażenia zgody kupującego jednostki AAU na takie obniżenie kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 4368-4388)

W wyniku oszczędności, powstałych w związku z przeprowadzanymi przez beneficjentów postępowaniami przetargowymi, intensywność dofinansowania umów w formie dotacji przewyższała próg intensywności wskazany w umowach AAU oraz umowach zawartych z beneficjentami. Na dzień 31 lipca 2012 r. najwyższe oszczędności powstały w umowie AAU Japonia 1 w wysokości 21,4 mln zł, umowie AAU NEDO w wysokości 13,8 mln zł, umowie AAU Japonia 2 w kwocie 4,4 mln zł i umowie AAU EBOR Irlandia w kwocie 4,2 mln zł. Jednocześnie Fundusz nie miał możliwości przeprowadzenia kolejnego naboru wniosków, ponieważ podmiot Japonia 1 nie wyraził zgody na wydłużenie okresu wydatkowania środków poza 31 grudnia 2012 r. oraz na wydłużenie realizacji projektów poza 30 czerwca 2013 r. W związku z powyższym, w porozumieniu z Ministerstwem Środowiska rozpoczęto prace nad zwiększeniem intensywności dofinansowania przyjętej w umowach AAU. Zgody kupujących były uzyskiwane sukcesywnie. W dniu 26 września 2012 r. Rada Nadzorcza Funduszu zaakceptowała zmiany programu priorytetowego GIS cz. 1 polegające na podwyższeniu intensywności dofinansowania w formie dotacji dla projektów finansowanych ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym,

co umożliwiło wydatkowanie pełnej kwoty wynikającej z podpisanych umów o dofinansowanie. Po zmianie programu, maksymalna intensywność dofinansowania w formie dotacji ze środków pochodzących z rachunku klimatycznego wynosiła do 50% kosztów kwalifikowalnych. Dla beneficjentów, którzy otrzymali już dofinansowanie w formie dotacji oznaczało to możliwość utrzymania kwoty dofinansowania na niezmiennym poziomie, pomimo spadku wartości kosztów kwalifikowalnych po przetargach. Jednocześnie, w celu wyrównania różnic powstałych w bezzwrotnym dofinansowaniu przedsięwzięć z rachunku klimatycznego, Fundusz wprowadził mechanizm dofinansowania uzupełniającego. Bezzwrotne dofinansowanie uzupełniające miało być wypłacane ze środków Funduszu pochodzących ze zobowiązania wieloletniego opłat i kar zastępczych URE, a jego wypłata miała nastąpić od 2014 r. na podstawie odrębnie zawartej umowy z beneficjentem. Finansowanie uzupełniające miało wynosić do maksymalnego poziomu 50% łącznej intensywności dofinansowania. Wypłata środków była uzależniona od terminowego zakończenia realizacji przedsięwzięcia oraz osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego. Jednocześnie udzielenie dofinansowania uzupełniającego dla przedsięwzięć, miało spowodować zmniejszenie dofinansowania w formie pożyczki do poziomu przewidzianego w programie priorytetowym GIS. cz. 1.

W październiku 2012 r. Fundusz przesłał do beneficjentów pismo informujące o pracach mających na celu zwiększenie intensywności dofinansowania przedsięwzięć. W pierwszym etapie Fundusz zwiększał dofinansowanie pochodzące ze środków rachunku klimatycznego. W praktyce polegało to na wypłacie dotacji do kwoty pierwotnie przyznanej w umowie o dofinansowanie. W przypadkach, gdy zostały już dokonane zmiany w umowach o dofinansowanie w formie dotacji/pożyczki, w wyniku spadku kosztów po przeprowadzanych postępowaniach przetargowych, przywracano pierwotną kwotę dofinansowania w formie dotacji. Na 30 skontrolowanych przedsięwzięć w 12 zwiększono intensywność dofinansowania. (dowód: akta kontroli str. 4784-4753, 4416-4441, 4680-4681, 3110-3117, 868-1049, 2244-2715, 1201-1600, 1883-2125, 2958-4184)

Na 30 skontrolowanych przedsięwzięć w dwóch termin realizacji przedsięwzięcia był zagrożony. W dniu 14 lutego 2012 r. Fundusz zawarł umowę o dofinansowanie w formie dotacji termomodernizacji Uzdrowiska Rymanów S.A. Beneficjent nie posiadał wówczas pełnej dokumentacji projektowej i nie posiadał aktualnego harmonogramu rzeczowo-finansowego, niemniej jednak zobowiązał się do wykonania przedsięwzięcia w terminie umownym, czyli do dnia 31 grudnia 2012 r. Uzdrowisko Rymanów S.A. nie chcąc ponosić ryzyka, uruchomiło procedury przetargowe na wyłonienie wykonawcy robót po podpisaniu umowy na dofinansowanie²⁹. Ostatecznie umowy na usługi budowlane oraz nadzór inwestorski zawarto do dnia 6 września 2012 r. W związku z informacją beneficjenta z dnia 12 października 2012 r. o istotnym zagrożeniu terminu realizacji umowy, Fundusz podjął działania w zakresie uzyskania zgody kupującego Japonia 1 na wydłużenie terminu realizacji inwestycji do dnia 30 czerwca 2013 r. Zdaniem Funduszu z punktu widzenia sprawnej realizacji umowy AAU Japonia 1 wypowiedzenie zagrożonych umów o dofinansowanie (łącznie 3 projekty) było najmniej korzystnym z możliwych do podjęcia rozwiązań, zarówno dla beneficjentów, jak i dla wywiązania się z warunków umowy AAU Japonia 1. W dniu 6 grudnia 2012 r. kontrahent Japonia 1 zgodził się na wydłużenie terminów realizacji inwestycji. Przekroczenie terminu realizacji inwestycji w Instytucie Biologii Doświadczalnej PAN wynikało z konieczności zmiany koncepcji konstrukcji wsporczej solarów i robót

²⁹ Planowany koszt całkowity inwestycji 23 584 tys. zł, w tym dotacja 6 713 tys. zł.

dociepleniowych dachów obu budynków, co było niemożliwe do przewidzenia na etapie wnioskowania o dotację oraz powtórzenia postępowania przetargowego ze względu na brak oferentów.

(dowód: akta kontroli str. 4679-4680,241-261,3085-3146, 1079-1095, 1124, 1184)

W latach 2010–2014 Fundusz prowadził szereg działań zmierzających do promocji GIS. Celem działań promocyjnych było informowanie opinii publicznej o korzyściach związanych z realizacją projektów w ramach GIS. Działania promocyjne rozpoczęły się w 2011 r. i prowadzone są na bieżąco do 2014 r. Grupami docelowymi prowadzonych działań promocyjnych byli: beneficjenci i potencjalni beneficjenci, partnerzy społeczni i gospodarczy, jednostki samorządu terytorialnego, opinia publiczna. Działania promocyjne prowadzone były w formie: publikacji papierowych i elektronicznych, filmów promocyjnych, udziału w międzynarodowych targach, promocji GIS w ramach ogólnopolskiego projektu cyklu programów telewizyjnych *Dobre Klimaty*, konferencji prasowych, serwisów internetowych oraz szkoleń dla beneficjentów i wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 4689-4694)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przekraczanie terminów na dokonanie analizy i uznanie umów za wykonane pod względem rzeczowym. Zgodnie z procedurami opisanymi w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* uznanie umowy za wykonaną w zakresie rzeczowym powinno nastąpić w terminie 20–21³⁰ dni od daty złożenia kompletu dokumentów przez beneficjenta. Na 30 skontrolowanych projektów w 5 projektach doszło do przekroczenia terminów proceduralnych od 98 dni do 384 dni. Główną przyczyną powyższych opóźnień były zmiany organizacyjne w Funduszu, które wiązały się z przekazywaniem dokumentacji poszczególnych przedsięwzięć pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi i koordynatorami oraz nakładanie się terminów konkursowych z terminami uznawania umów pod względem rzeczowym. W I kw. 2012 r., zgodnie z decyzją Prezesa Zarządu Funduszu, przedsięwzięcia z zakresu termomodernizacji w ramach programu GIS cz. 5 przekazano do ówczesnego Departamentu Funduszy Norweskich. Od 1 marca 2012 r. powołano grupę roboczą do obsługi wniosków złożonych w III konkursie GIS cz. 1. Grupa robocza składała się z przedstawicieli pięciu departamentów oraz pracowników zatrudnionych na umowę zlecenie, w tym sześciu pracowników Departamentu Ochrony Klimatu. W maju 2012 r. grupa liczyła 28 osób. Grupa sfinalizowała podpisywanie umów o dofinansowanie przedsięwzięć wybranych w ramach tego konkursu. W III kw. 2012 r. przedsięwzięcia, które były obsługiwane przez tę grupę, zostały przekazane do nowo powołanego Departamentu Efektywności Energetycznej w Budownictwie, któremu również powierzono m.in. realizację projektów wybranych w ramach nowo ogłaszanych konkursów GIS cz. 1 i cz. 5. W następstwie kolejnych zmian, w marcu 2013 r. po połączeniu Departamentu Ochrony Klimatu z Departamentem Efektywności Energetycznej w Budownictwie przedsięwzięcia, które nadzorował likwidowany departament zostały ponownie włączone w strukturę DA. Ich obsługą zajmuje się Wydział Efektywności Energetycznej w Budownictwie (DAB). W następstwie wewnętrznej reorganizacji DA, w kwietniu 2013 r. i w następnych miesiącach, do Wydziału DAB przekazano również wcześniej zawarte umowy o dofinansowanie przedsięwzięć wyłonionych w I i II konkursie GIS cz. 1. W maju 2014 r. DA przeszedł kolejną reorganizację,

³⁰ Z dniem 28 sierpnia 2013 r. skrócono termin uznawania umowy za wykonaną w zakresie rzeczowym z 21 dni do 20 dni.

w wyniku której z jego struktury wyłączono Wydział ds. POLiŚ, a włączono Departament Funduszy Norweskich – powyższa zmiana zwiększyła obciążenie pracowników merytorycznych w związku z pracą przy obsłudze wniosków EOG. Na termin rozliczenia rzeczowego umów wpływ miało również bardzo duże obciążenie pracowników departamentu zadaniami bieżącymi i nowymi zmierzającymi do terminowego wywiązania się z warunków umów AAU, w tym w szczególności rozliczaniem przedsięwzięć i wypłatą środków w terminach zgodnych z wieloma umowami AAU. Ponadto, na opóźnienia wpływała pracochłonność w przypadku projektów grupowych (Powiat Szczecinecki).

(dowód: akta kontroli str. 1596, 1887-1889, 4702, 4705, 4720, 2958-4184)

2. Żaden wniosek o dofinansowanie uzupełniające, pomimo złożenia ich przez beneficjentów pod koniec 2012 r., nie został poddany rozpatrzeniu przez Fundusz. Istotnym powodem powyższego było pojawienie się ryzyka finansowego w Funduszu na etapie bilansowania złożonych wniosków o dofinansowanie uzupełniające, jak również niezamknięcie części umów w zakresie ekologicznym. Stanowisko w powyższej sprawie na dzień zakończenia badań kontrolnych było wypracowywane.

(dowód: akta kontroli str. 4747, 4737-4738, 4719, 2958-4184)

3. Pomimo czterokrotnego wnioskowania przez Instytut Biologii Doświadczalnej PAN (na polecenie Funduszu) o zmianę warunków umowy z dnia 2 lutego 2012 r. o dofinansowanie w formie dotacji, do dnia zakończenia czynności kontrolnych powyższa zmiana nie została formalnie dokonana. Konieczność powyższych zmian wynikała ze zmian dokonanych w projekcie budowlanym oraz harmonogramie rzeczowo-finansowym. Realizując zalecenia pokontrolne Funduszu IBD czterokrotnie wnioskował o wprowadzenie zmian do umowy³¹. Zarząd Funduszu wyraził zgodę³² na dokonanie wnioskowanych zmian, w tym także zmian korygujących błędne zapisy wprowadzone do umowy przez Fundusz na etapie zawierania umowy o dofinansowanie. Uchwała przewidywała, że zmiana umowy nastąpi w drodze wymiany pism, w ciągu 30 dni roboczych od dnia wejścia jej w życie. Wymiana pism nie nastąpiła, zatem zmiany nie weszły formalnie w życie, gdyż zgodnie z § 20 ust. 1 zawartej umowy wszelkie zmiany lub uzupełnienia umowy wymagały zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności i dla swej skuteczności wymagały zgody stron. Pomimo powyższego, obie strony (Fundusz i IBD) prowadziły sprawę tak, jakby umowa została skutecznie zmieniona. W toku kontroli Fundusz nie zajął stanowiska w sprawie bezpośredniej przyczyny niewykonania postanowienia § 2 uchwały B/34/25/2013 Zarządu Funduszu z dnia 28 czerwca 2013 r. – według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DA³³ trwa wyjaśnianie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 985-1196, 2813, 2816)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż Fundusz nie zmieniał postanowień umów o dofinansowanie w formie dotacji w związku ze zmianą przepisów powszechnie obowiązujących, w związku z czym beneficjenci nadal przesyłali do Funduszu sprawozdania w formie i układzie już nieobowiązującego rozporządzenia. Z dniem 14 lutego 2013 r. uchylono art. 34 *ustawy o zarządzaniu emisjami*, na mocy którego Minister Środowiska w dniu 5 sierpnia 2010 r. wydał rozporządzenie w sprawie określenia formy i układu oraz zakresu informacji zawartych w raportach i sprawozdaniu dotyczących programów lub projektów

³¹ W dniach: 21 września 2012 r., 12 października 2012 r., 8 listopada 2012 r. oraz 16 stycznia 2013 r.

³² Uchwałą nr B/34/25/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.

³³ Wyjaśnienie z dnia 7 listopada 2014 r.

*realizowanych w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji*³⁴. NFOŚiGW nie wprowadził stosownych zmian w zapisach umów o dofinansowanie w formie dotacji, pomimo zobligowania beneficjentów do składania stosownych sprawozdań. W związku z czym beneficjenci oprócz raportu z monitorowania i jego oceny dodatkowo składali sprawozdania i oceny weryfikatora w formie przewidzianej nieobowiązującym rozporządzeniem. Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora DA ze względu na obciążenie pracowników DA informacja o zmianie ustawy była przekazywana sukcesywnie w trybie roboczym m.in. telefonicznie. Jednakże NIK zauważa, że taki roboczy tryb przekazywania informacji, przez przedstawicieli NFOŚiGW, nie zapobiegł dalszemu niepotrzebnemu działaniu beneficjentów, opartemu o nieobowiązującą już regulację.

(dowód: akta kontroli str.2162-2969,2205-2219, 1244-1279,1300-1311,1355-1365,1367-1377,1440-1448,1468-1478,1499-1508,1528-1538,1890-1899,1916-1926,1973-1984,2079-2095, 2154-2161,2170-2204, 2958-4184)

2. Z uwagi na spiętrzenie prac uniemożliwiające terminowe prowadzenie spraw, we wrześniu 2012 r. Fundusz wystosował do wszystkich beneficjentów informację o zmianie warunków umów, polegającej na odstąpieniu od obowiązku przekazywania do Funduszu faktur/dokumentów księgowych na rzecz sporządzanego przez beneficjenta zestawienia faktur/dokumentów księgowych. Od 1 września 2012 r. wypłata środków oraz rozliczanie przekazanych środków następowało wyłącznie na podstawie przekazanych przez beneficjentów zestawień faktur. Izba zwraca uwagę, że przyjęte przez Fundusz uproszczenie procedur rozliczeniowych, aczkolwiek celowe, nie było w pełni zbieżne z postanowieniami *Warunków Zazieleniania* umowy AAU Japonia 1 stanowiącymi, że *z wyjątkiem zaliczek wypłata dotacji następuje na podstawie faktur wystawionych po zakończeniu głównych etapów inwestycji*.

(dowód: akta kontroli str. 1065-1067, 2278-2280, 2435-2436)

3. NIK zwraca uwagę, że praktyką stosowaną przez Fundusz było dokonywanie zmian w umowach dotacyjnych jednocześnie z rozliczeniem rzeczowym, polegających na zmianie pozycji *przewidywany koszt całkowity realizacji przedsięwzięcia* na faktyczny koszt przedsięwzięcia. Dokonywanie zmiany było niecelowe ze względu na fakt, iż obie kwoty dotyczą innego etapu inwestycji i obrazują wymiar finansowy różnych sytuacji, a także z uwagi na postanowienie umowy określające wysokość dotacji uzależnioną od poniesionych kosztów realizacji przedsięwzięcia i nieprzekraczającą maksymalnej wysokości wskazanej w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 2295, 2654-2657)

4. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z Podręcznikiem procedur Funduszu koordynator po uznaniu umowy za wykonaną pod względem ekologicznym, rzeczowym lub finansowym nie ma obowiązku poinformowania beneficjenta o wyniku powyższego uznania. Poinformowanie beneficjenta o uznaniu umowy za wykonaną następuje dopiero po upływie określonego w umowie okresu trwałości, czyli po 5 latach (w przypadku umów z zakresu GIS cz. 1 i cz. 5). Zdaniem NIK powyższe skutkuje brakiem okresowego informowania beneficjenta o poprawności jego stopniowego rozliczania się z warunków umowy. W opinii NIK wprowadzenie informacji zwrotnej skutkowałoby pogłębieniem współpracy pomiędzy koordynatorem a beneficjentem.

(dowód: akta kontroli str. 4746)

³⁴ Dz. U. Nr 152, poz. 1027.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

3. Monitorowanie efektu ekologicznego inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z umowami sprzedaży jednostek AAU Fundusz był zobowiązany do opracowania prostej i praktycznej, lecz wiarygodnej i rzetelnej metody oceny efektu ekologicznego inwestycji, łącznie z ustaleniem poziomu odniesienia oraz emisji każdego przedsięwzięcia z zakresu zazieleniania. W lipcu 2010 r. *Metodyka* została przekazana kupującym jednostki emisji w celu uzgodnienia. W dniu 10 marca 2011 r. Zarząd Funduszu zatwierdził zmiany regulaminu I konkursu GIS cz. 1, które m.in. wprowadzały *Metodykę*. Zmiany regulaminu I konkursu zostały zatwierdzone przez Ministra Środowiska w dniu 11 kwietnia 2011 r. *Metodyka* każdorazowo była załącznikiem do regulaminu konkursu GIS cz. 1 i cz. 5 oraz do umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem.

(dowód: akta kontroli str. 2831, 4852-4925, 4272-4273)

Wprowadzony *Metodyką* system monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięć umożliwiał Funduszowi sporządzenie i opublikowanie sprawozdań w terminach przewidzianych w umowach sprzedaży jednostek emisji oraz określonych w *ustawie o zarządzaniu emisjami*. Sporządzone na podstawie *Metodyki* raporty z monitorowania wielkości redukcji, ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ miały na celu szacunkowo potwierdzić poprawność założeń przyjętych w scenariuszach bazowych. Zgodnie z załącznikiem 3 *Metodyki* – *Instrukcja sporządzania dokumentacji dotyczącej monitorowania i raportowania*, beneficjenci zostali zobowiązani do zapewnienia właściwego opomiarowania nośników energii, gromadzenia dowodów potwierdzających wielkość zużycia poszczególnych nośników energii nieodnawialnej, w tym wszystkich dowodów zakupu, obliczania wielkości zużycia tej energii i rocznej wielkości emisji gazów cieplarnianych, raportowania i wprowadzenia systemu zarządzania danymi i systemu kontroli wewnętrznej. Zgodnie z założeniami *Metodyki* beneficjent na piśmie wyznaczał pracownika/pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania. Wyznaczony pracownik miał sporządzać raport z monitorowania zgodnie z metodą szacowania efektów ekologicznych i w formie określonej w ww. załączniku 3 *Metodyki*. Kompletność dokumentacji i prawidłowość kalkulacji wielkości osiąganego redukcji, ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ miały być każdorazowo zweryfikowane przez niezależnego weryfikatora. Według przyjętych założeń w *Metodyce* weryfikator miał spełniać wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu weryfikacji audytu energetycznego i części audytu remontowego oraz szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać podmioty, którym Bank Gospodarstwa Krajowego może zlecać wykonanie weryfikacji audytów³⁵. Obowiązujące w Funduszu procedury dofinansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW przewidywały weryfikację raportów z monitoringu za pierwszy pełny rok eksploatacji budynków w procesie uznania umowy za wykonaną w zakresie ekologicznym.

(dowód: akta kontroli str. 16, 4868-4925)

Zgodnie z art. 35 *ustawy o zarządzaniu emisjami* na podstawie raportów z monitorowania Fundusz sporządzał i przedkładał do Ministra Środowiska sprawozdania dotyczące realizowanych programów dofinansowanych ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym. Informacje zawarte w raportach

³⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 347, dalej: rozporządzenie z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie weryfikacji audytu energetycznego.

z monitorowania były również wykorzystywane do sporządzania Raportów z wykonania Planu Zazielenienia przesyłanych do kupujących jednostki AAU. Raporty z wykonania Planu Zazielenienia były rokrocznie weryfikowane przez niezależnego weryfikatora. Raporty z wykonania Planu Zazielenienia oraz sprawozdania kierowane do Ministra Środowiska są tożsame i dostępne na stronie internetowej Funduszu. Raporty za lata 2010–2011 z uwagi na brak wypłat w tych latach z rachunku klimatycznego, przekazywane były drogą mailową do wiadomości Ministra Środowiska. Raporty za lata 2012–2013 zostały przekazane do Ministra Środowiska z nieistotną zwłoką³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2829, 2898-2926)

W pierwotnych założeniach programu priorytetowego GIS cz. 1 przewidywano potwierdzenie uzyskanych oszczędności energetycznych poprzez wykonanie powykonawczego audytu energetycznego. Fundusz zrezygnował z powyższej formy potwierdzenia efektu ekologicznego w związku z wprowadzeniem do dokumentacji konkursowej *Metodyki*.

(dowód: akta kontroli str. 2831)

W pierwotnych założeniach programu priorytetowego GIS cz. 1 planowano poddać termomodernizacji ok. 3000 szt. budynków i osiągnąć oszczędności energii w wysokości 1950 GWh/rok, czyli ok. 7 000 000 GJ/rok, w związku z którymi ograniczona miała zostać emisja CO₂ w wysokości 750 000 Mg/rok. Powyższe założenia zostały zawarte jako oczekiwane efekty realizacji *Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski 2011*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r. Krajowy Plan Działań nie podlegał aktualizacji w związku z modyfikacją programów priorytetowych GIS cz. 1 i cz. 5, w związku z czym założenia w planie rządowym nie są zbieżne z celem ww. programów priorytetowych. Od wprowadzenia programu priorytetowego GIS cz. 1 wskaźnik osiągnięcia celu uległ znaczącym zmianom. Istotną zmianę wskaźnika wprowadzono w dniu 27 września 2010 r., w związku z przekazaniem środków finansowych w kwocie 500 mln zł na realizację nowo wprowadzanego programu priorytetowego GIS cz. 5. Wraz z obniżeniem budżetu GIS cz. 1 obniżono proporcjonalnie wskaźniki osiągnięcia celu. Zmniejszono liczbę obiektów objętych termomodernizacją do ok. 1500 sztuk, oszczędności energii do 3 510 000 GJ/rok (975 000 MWh/rok), w wyniku których emisja CO₂ obniży się o 370 000 MgCO₂/rok. W pierwotnych założeniach programu priorytetowego GIS cz. 5 wskaźnik osiągnięcia celu określono jako planowane ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ w wysokości 115 000 MgCO₂/rok. W związku z kolejnymi zmianami programów priorytetowych GIS cz. 1 i cz. 5 wskaźnik osiągnięcia celu podlegał dalszej redukcji. Podstawą do weryfikacji założeń programów priorytetowych były wyniki kolejnych naborów wniosków, termin zawierania umów o dofinansowanie oraz realizacja przedsięwzięć. Głównymi przyczynami obniżenia wskaźnika osiągnięcia celu były: problemy z alokacją środków finansowych uzyskanych w ramach sprzedaży jednostek AAU, w związku z którymi zwiększono intensywność dofinansowania przedsięwzięć z 30% do 50%, szacowanie efektów w latach 2009–2010 na podstawie danych pochodzących z powyższego okresu, założenie, że budynki zasilane są ciepłem sieciowym (w większości przypadków opartym na źródłach, w których spalany jest węgiel kamienny). Zgłoszone do dofinansowania przedsięwzięcia w około 40% dla potrzeb grzewczych zużywały paliwo niskoemisyjne, jakim jest gaz ziemny. W związku z powyższym pierwotny wskaźnik

³⁶ Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu emisjami NFOŚiGW był zobowiązany sporządzić i przekazać sprawozdania roczne Ministrowi Środowiska do dnia 30 czerwca każdego roku. Sprawozdanie za 2012 r. zostało przekazane w dniu 3 lipca 2013 r., a sprawozdanie roczne za 2013 r. w dniu 3 lipca 2014 r.

osiągnięcia celu programu priorytetowego GIS cz. 1 obniżono do redukcji CO₂ w wysokości 238 997 Mg/rok, a programu priorytetowego GIS cz. 5 do redukcji CO₂ w wysokości 77 196 Mg/rok.

W ramach konkursów programu GIS cz. 1 do 2016 r. termomodernizacji poddanych ma być 1 464 budynków, co – w wyniku oszczędności energii (ok. 616 GWh/rok) – powinno przynieść ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ na poziomie 238 997 Mg/rok, w tym do 2016 r. ok. 198 857 Mg/rok. Natomiast w ramach konkursów programu GIS cz. 5 do 2016 r. termomodernizacji poddanych ma być 443 budynków, co (w wyniku oszczędności energii ok. 199 GWh/rok) ma przynieść ogółem dla całego programu ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ na poziomie 77 196 Mg/rok, w tym do 2016 r. 30 940 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 2829-2831, 2955-2957, 4277-4646)

W umowie AAU NEDO nie wyznaczono wskaźnika osiągnięcia celu. W związku z wykorzystaniem przez Beneficjentów 139 656,9 tys. zł w ramach zawartych 76 umów o dofinansowanie w formie dotacji na termomodernizację 331 obiektów użyteczności publicznej, planowane jest uzyskanie oszczędności 470,8 tys. GJ energii cieplnej i elektrycznej rocznie, w związku z czym emisja CO₂ do atmosfery powinna zostać zmniejszona o 46,3 tys. Mg/rok.

W umowie AAU EBOR Irlandia zawarto następujące wskaźniki osiągnięcia celu: 30 budynków, 39 GWh/rok oszczędności energii. W związku z realizacją umów o dotację ze środków pochodzących z rachunku klimatycznego, uzyskanych w związku z powyższą umową sprzedaży AAU, planowana jest termomodernizacja 80 budynków. W wyniku powyższej termomodernizacji przewidywane jest osiągnięcie oszczędności energii elektrycznej w wysokości 44,16 GWh/rok, w związku z którą planuje się osiągnięcie redukcji CO₂ w wysokości 12 tys. Mg/rok.

W umowie AAU Japonia 1 pierwotne wskaźniki osiągnięcia celu zostały zmniejszone aneksem nr 1 do umowy, odpowiednio: z 339 do 249 budynków, oszczędność energii z 205 GWh/rok do 165 GWh/rok. Wprowadzono wskaźnik oddziaływania wyrażony w redukcji emisji CO₂ w wysokości 45 tys. Mg/rok. W związku z realizacją 64 umów o dofinansowanie planuje się przeprowadzenie termomodernizacji 378 budynków, w wyniku których planowane jest osiągnięcie oszczędności energii w wysokości 148,62 GWh/rok, w związku z którymi redukcja CO₂ wyniesie 48,87 tys. Mg/rok.

W umowie AAU Japonia 2 nie zawarto wskaźników osiągnięcia celu realizacji planu zazielenienia. W związku z realizacją 16 umów o dofinansowanie w formie dotacji ze środków pochodzących z powyższej umowy planuje się termomodernizację 131 budynków użyteczności publicznej. Łącznie, w wyniku realizacji przedsięwzięć termomodernizacji planuje się uzyskanie oszczędności na poziomie 300 tys. GJ/rok (83,3 GWh/rok). Dzięki takiej ilości zaoszczędzonej energii emisja CO₂ powinna zostać zredukowana o 25,8 tys. Mg/rok.

Weryfikatorzy raportów do umów AAU stwierdzili, iż faktyczny uzyskany efekt zazielenienia będzie mógł być potwierdzony dopiero w 2015 r. na podstawie danych monitorowania efektu ekologicznego osiągniętego w całym 2014 r., na poziomie poszczególnych przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 17-381, 1747-1882)

Weryfikatorzy raportów do umów AAU za 2013 r., po analizie próby raportów z monitorowania złożonych przez beneficjentów i stwierdzeniu w nich licznych nieprawidłowości nieskutkujących istotnym odchyleniem³⁷, zwrócili uwagę na jakość weryfikacji raportów z monitorowania przeprowadzanych przez weryfikatorów na

³⁷ Weryfikatorzy przyjęli poziom tolerancji odchyleń na poziomie 30%, co zdaniem NIK było daleko idącą nadinterpretacją zapisów *Metodyki*. Przyjęty w *Metodyce* poziom tolerancji in minus/in plus 30% dotyczył odchyleń powstałych w związku ze zmianą warunków klimatycznych.

poziomie Beneficjenta. W trakcie weryfikacji stwierdzono duże różnice w jakości opinii z weryfikacji. Część opinii sporządzana była na formularzach nieobowiązującego już *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 5 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia formy i układu oraz zakresu informacji zawartych w raportach i sprawozdaniu dotyczących programów lub projektów realizowanych w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji*. Część opinii odnosiła się jednak w sposób bardzo szczegółowy i poprawny do wymagań zawartych w *Metodyce*. W trakcie wizyt terenowych okazywało się, że wynajęty weryfikator nie sprawdzał wszystkich danych źródłowych, co mogło stanowić ryzyko przeoczenia błędów występujących u beneficjenta. W ocenie weryfikatora raportów do umów AAU powyższe błędy świadczą generalnie o stosunkowo niskiej jakości pracy weryfikatorów raportów z monitorowania.

(dowód: akta kontroli str. 1747-1882)

Według danych pochodzących z raportów z monitorowania przedłożonych do kontroli 30 przedsięwzięć termomodernizacyjnych, 12 nie osiągnęło planowanych w scenariuszu bazowym redukcji emisji CO₂. Umowa o dofinansowanie przewidywała, że obowiązek złożenia dodatkowych wyjaśnień przez beneficjenta powstaje w przypadku, gdy uzyskany efekt ekologiczny jest większy/mniejszy o 30% niż planowany i określony w scenariuszu bazowym. Przyjmując powyższy poziom tolerancji na 30 termomodernizacji w jednym przypadku nie osiągnięto planowanych efektów ekologicznych. W *Metodyce* odchylenia do 30% były przewidziane w związku z wahaniami klimatycznymi w poszczególnych latach raportowania.

(dowód: akta kontroli str. 1201-1601, 1883-2125, 2958-4184, 966-976, 1140-1158, 2329-2348, 2488-2510, 2658-2679, 2796-2812, 2958-4184)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niedotrzymywanie terminu uznawania umów za wykonane pod względem ekologicznym. Zgodnie z procedurami zawartymi w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* koordynator uznaje umowę za wykonaną w zakresie ekologicznym w terminie do 20 dni od daty złożenia dokumentów przez beneficjenta. Na 30 skontrolowanych przedsięwzięć w 7 termin rozliczenia znacznie przekraczał termin proceduralny, a w 23 przypadkach nie rozliczono umów pod względem ekologicznym, pomimo złożenia przez 20 z 23 beneficjentów³⁸ wymaganych dokumentów w terminie, czyli do dnia 31 marca 2014 r. Przekroczenie terminu rozliczenia umowy pod względem ekologicznym wynosiło od 66 dni (Powiat Szczecinecki) do 153 dni (Teatr Wielki – Opera Narodowa) licząc od terminu złożenia kompletu dokumentów przez beneficjenta, w tym średnio opóźnienie to wynosiło 120 dni. Istotnymi przyczynami opóźnień były weryfikacja części raportów przez zewnętrznych weryfikatorów umów AAU w maju 2014 r. oraz znaczące obciążenie pracą pracowników Wydziału Efektywności Energetycznej w Budownictwie. Realizowane w ramach GIS konkursy charakteryzowały się dużym zainteresowaniem wnioskodawców, co skutkowało dużą liczbą złożonych wniosków, a w następstwie, dużą liczbą umów zawieranych w stosunkowo krótkim czasie. Wymogi wynikające z umów AAU określały konkretne terminy wypłaty środków z rachunku klimatycznego oraz zakończenia realizacji przedsięwzięć, co z kolei determinowało okresowe spiętrzenie prac w określonych obszarach (wypłaty środków, zakończenia

³⁸ Szpital Neuropsychiatryczny w Lublinie przesłał dokumentację w dniu 1 kwietnia 2014 r., SPZOZ w Zgorzelcu w dniu 2 czerwca 2014 r. (pocztą elektroniczną), a w dniu 15 września 2014 r. przesyłką pocztową, Uzdrowsko Goczałkowice-Zdrój w dniu 16 maja 2014 r.

realizacji rzeczowej, zakończenie realizacji ekologicznej) w odniesieniu do dużej liczby umów. Określone w *Metodyce* warunki oraz wskazane w umowach z beneficjentami terminy prowadzenia monitoringu efektu ekologicznego sprawiły, iż praktycznie w jednym czasie (koniec I kw.) spływa duża liczba raportów, wśród których jedna część stanowi roczny monitoring, a część druga jest jednocześnie dokumentem potwierdzającym osiągnięcie efektu ekologicznego wskazanego w umowach z beneficjentami. Powyższe uwarunkowania w 2014 r. przełożyły się m.in. na następujące liczby zadań, które były realizowane w II i III kw. 2014 r. przez pracowników Wydziału. W 2014 r. łącznie wpłynęło ponad 220 sztuk raportów z monitoringu efektu ekologicznego dla umów zawartych głównie w ramach programu GIS cz. 1. W II kw. 2014 r. przypadło zakończenie realizacji około 100 umów finansowanych w ramach dwóch umów AAU oraz ze środków Funduszu (pożyczka). W II kw. i na początku III kw. 2014 r. Departament Ochrony Klimatu został włączony w proces oceny wniosków złożonych w ramach konkursu PL04 finansowanego ze środków norweskich. Łącznie ocenie formalnej i merytorycznej podlegało 190 wniosków. W okresie II kw. i dwóch miesięcy III kw. 2014 r. przypadła kulminacja prac związanych z oceną 242 wniosków złożonych w ramach VI konkursu GIS cz. 1, w tym obsługa sekretarska procesu oceny realizowanego przez 2 firmy zewnętrzne wybrane w trybie przetargu. Powyższe działania uznano za priorytetowe do wykonania. W 2014 r. na koordynatora zatrudnionego w Wydziale Efektywności Energetycznej w Budownictwie przypadało średnio 28-29 umów do bieżącej koordynacji oraz 18-19 wniosków do rozpatrzenia. Nie bez znaczenia dla terminu uznawania umów pod względem ekologicznym były również liczne zmiany organizacyjne i związane z tym zmiany koordynatorów przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 4715-4718, 4735-4737, 4747, 2958-2959, 3894-3913, 3954-3955, 1286, 1563)

2. Nierzetelna weryfikacja raportów z monitorowania za pełny 2013 r. przeprowadzana przez koordynatorów przedsięwzięć. Zgodnie z podręcznikiem procedur w trakcie uznawania umowy za wykonaną w zakresie ekologicznym, koordynator wyjaśnia z beneficjentem powstałe w trakcie weryfikacji wątpliwości. Na 30 sprawdzonych przedsięwzięć, żaden raport z monitorowania efektów ekologicznych nie został sporządzony zgodnie z wytycznymi *Metodyki*, a pomimo tego 7 raportów z monitorowania stanowiło podstawę do uznania umowy za zgodną w zakresie efektów ekologicznych. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż przyjęty w *Metodyce* poziom tolerancji in minus/in plus 30% dotyczył odchyień powstałych w związku ze zmianą warunków klimatycznych. Natomiast nie dotyczył on poziomu tolerancji dla błędów w trakcie sporządzania raportów z monitorowania. Powyższą daleko idącą, zdaniem NIK, interpretację przyjął weryfikator Bureau Veritas Polska Sp. z o.o., który w zakresie oceny raportów z monitorowania przyjął 30% wskaźnik tolerancji na przeszacowanie/niedoszacowanie wskaźnika rezultatu i wskaźnika oddziaływania, zawartych w raportach z monitorowania. Błędy popełniane w raportach przez beneficjentów miały różną skalę i wagę, ponadto w części raportów stwierdzono kilka rodzajów nieprawidłowości. W 7 przypadkach beneficjenci przeliczali zużycie ciepła w odniesieniu do roku standardowego wg obliczeń stopniodni, czego nie przewidywała *Metodyka*. Zgodnie z *Metodyką* zużycie ciepła powinno być wykazywane według faktur (w razie konieczności uzupełnione o dane z urządzeń pomiarowych). Jednocześnie NIK wraca uwagę, iż w trakcie sporządzania *Metodyki* wyraźnie wskazano, iż raporty będą zawierały dane rzeczywiste bez standaryzacji roku. Odchylenia do 30% były przewidziane w związku z wahaniami klimatycznymi

w poszczególnych latach raportowania. Ponadto w jednym przypadku beneficjent dokonał korekty danych w związku ze zmianą użytkowników obiektów, co również nie było przewidziane w *Metodyce*.

W dwóch przypadkach w raportach z monitoringu beneficjenci wskazali zużycie energii za okres inny aniżeli 12 pełnych miesięcy. Zgodnie z *Metodyką* w sytuacji, w której faktury obejmują okres inny niż pełny rok kalendarzowy beneficjent był zobowiązany do podania wielkości zużycia, na podstawie odczytu stanu liczników (korygując wielkość zużycia, jaka wynika z faktur, zgodnie ze stanem faktycznym).

W 12 przypadkach użyte wskaźniki opałowe (WO) i wskaźniki emisji (WE) były niezgodne ze wskaźnikami publikowanymi przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami w opracowaniu *Wartości opałowe (WO) i wskaźniki emisji CO₂ (WE) w roku 2010 do raportowania w ramach Wspólnotowego Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji za rok 2013* i/lub ze wskaźnikiem emisji dla energii elektrycznej pochodzącej z polskiej sieci elektroenergetycznej. W dwóch przypadkach nie wykazano efektów ekologicznych powstałych w związku z wymianą oświetlenia wewnętrznego. W jednym przypadku raport posiadał błędy rachunkowe, a w dwóch przypadkach tabele zawierające dane były nieprawidłowo wypełnione.

W 5 przypadkach w raportach z monitoringu beneficjenci odnosili się do danych niezgodnych ze scenariuszem bazowym, natomiast *Metodyka* stanowiła że wielkości emisji dla scenariusza bazowego nie będą powtórnie przeliczane i pozostają stałe przez cały okres monitorowania. Beneficjent Politechnika Krakowska WIEiK stwierdził, że w *Załączniku ekologiczno-technicznym* stanowiącym załącznik do wniosku zauważono błąd, który skorygowano w obliczeniach na potrzeby powyższego raportu. Autor ww. załącznika błędnie przemnożył obliczeniowe zużycie energii elektrycznej przez wartość wskaźnika emisji jak dla energii grzewczej. W związku z powyższym w raporcie ponownie przeliczył wielkość emisji bazowej przed modernizacją, jednakże nie przeliczył następnych wielkości zawartych w załączniku ekologiczno-technicznym, w tym planowanego efektu końcowego. Beneficjent Miasto Zabrze w związku ze zmianą źródła zasilania w ciepło budynku Urzędu Miasta z gazu na miejski system ciepłowniczy, ponownie przeliczył scenariusz bazowy i uzyskany efekt ekologiczny osiągnięty w 2013 r. odniósł do nowych obliczeń a nie do danych zawartych w umowie i ustalonych w zaakceptowanym przez Fundusz scenariuszu bazowym na etapie zawierania umowy. Beneficjent SPZOZ w Zgorzelcu w raporcie z monitorowania wykazał energię elektryczną i energię elektryczną pomocniczą, które nie były ujęte w scenariuszu bazowym. W tym wykazał efekt ekologiczny związany z wymianą oświetlenia wewnętrznego, pomimo że powyższa wymiana nie była przedmiotem dotacji. Beneficjent Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Bolesławcu w raporcie wykazał zużycie energii z nośnika gaz ziemny i zużycie energii elektrycznej. Natomiast z załącznika ekologiczno-technicznego (wersja robocza – do kontroli nie przedstawiono ostatecznej wersji załącznika z danymi, które następnie zamieszczono w arkuszu negocjacyjnym z dnia 4 listopada 2011 r. oraz w umowie zawartej z beneficjentem) wynika, że nośniki energii wykorzystywane przez beneficjenta to lekki olej opałowy, gaz ziemny oraz energia elektryczna.

20 raportów z monitoringu zostało sporządzonych przez osoby inne aniżeli wskazane przez beneficjentów na etapie wnioskowania. W tym w 3 przypadkach raport z monitoringu sporządził audytor energetyczny, który sporządzał audyty energetyczne na etapie wnioskowania o dotację. Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora DA, beneficjenci w momencie wyznaczania pracowników odpowiedzialnych do monitorowania i raportowania nie przewidzieli, iż

wyznaczone osoby nie będą w stanie pod względem merytorycznym i technicznym przygotować raportów, w związku z czym zlecali wykonanie tych czynności wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym. NIK nie podziela przedstawionego wyjaśnienia, gdyż opisany w *Metodyce* sposób prowadzenia monitorowania oraz raportowania nie wymaga posiadania żadnych specjalistycznych kwalifikacji, oprócz umiejętności wykonywania podstawowych działań matematycznych. W umowach AAU postanowiono, że sposób monitorowania i raportowania osiągniętych efektów ekologicznych będzie prosty i taki też ustalono w *Metodyce*. Polegał on na porównaniu faktycznego zużycia nośników energii na podstawie faktur (w razie konieczności uzupełnionego o dane z urządzeń pomiarowych) ze zużyciem zakładanym w scenariuszu bazowym, a następnie przemnożeniu wyniku przez współczynniki emisji.

Pomimo powyższych nieprawidłowości i uchybień weryfikatorzy nie wnosili uwag do raportów z monitoringu lub w nielicznych przypadkach zwracali uwagę na nieprawidłowości, jednakże ze względu na ich istotność nie wnosili o korektę raportu. NIK zwraca również uwagę na fakt, iż koordynatorzy nie sprawdzali, czy weryfikator raportu z monitoringu spełnia wymogi określone w *Metodyce*. Zgodnie z założeniami *Metodyki* weryfikatorem mogła być osoba, która spełniała wymogi określone w rozporządzeniu z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie weryfikacji audytu energetycznego. W związku z powyższym, weryfikator nie powinien posiadać powiązań kapitałowych, organizacyjnych lub być związany umowami cywilnoprawnymi z podmiotami wykonującymi audyty energetyczne lub części audytów remontowych wykonywanych dla potrzeb sporządzenia wniosku o dofinansowanie, jak również nie powinien wykonywać audytów energetycznych lub ich części na potrzeby wniosku o dofinansowanie. W 2 przypadkach weryfikator oceniający raport uczestniczył w sporządzaniu audytów energetycznych do wniosku. W jednym przypadku istnieją przesłanki wskazujące na powiązania występujące pomiędzy weryfikatorem a audytorem energetycznym. Powyższe podważa rzetelność oceny wydanej przez weryfikatora. „[...]”³⁹ Ponadto w jednym przypadku ocena z weryfikacji została sporządzona w formie niezgodnej z wytycznymi *Metodyki*. W dwóch przypadkach beneficjenci wraz z raportami z monitoringu nie przesłali oceny z weryfikacji.

Istotnymi przyczynami powyższych nieprawidłowości była wyrywkowa weryfikacja raportów z monitoringu przez koordynatorów w związku z istnieniem instrumentu kontroli wewnętrznej GIS jakim był weryfikator oraz obciążenie pracą pracowników Wydziału Efektywności Energetycznej w Budownictwie. Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora DA do systemu GIS wbudowane zostało narzędzie kontroli raportów z monitoringu przez weryfikatora spełniającego wymagania rozporządzenia z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie weryfikacji audytu energetycznego. Wymagania narzucone ww. rozporządzeniem miały gwarantować poprawność wykonania przez beneficjentów raportów. Raporty z monitorowania były sprawdzane przez pracowników NFOŚiGW pod względem formalnym, czyli zgodności wskaźników emisji, zgodności danych ze scenariuszem bazowym oraz efektu ekologicznego. Sprawdzenie było wykonywane w trybie roboczym i nie było dokumentowane. Natomiast sprawdzenie Opinii z weryfikacji dokonywane było pod względem oceny pozytywnej/negatywnej oraz ewentualnych uwag weryfikatora do raportu. Zdaniem Z-cy Dyrektora DA pracownik NFOŚiGW nie posiada uprawnień do weryfikacji raportów. Uznanie umowy za wykonaną w zakresie ekologicznym

³⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) w związku z art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie identyfikacji osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

pracownik NFOŚiGW przeprowadza w oparciu o pozytywną opinię weryfikatora, mając na uwadze spełnienie warunków umownych. Zdaniem NIK, do zweryfikowania raportu z monitorowania sporządzanego przez pracownika beneficjenta bez dodatkowych uprawnień, pracownik NFOŚiGW nie potrzebuje dodatkowych specjalistycznych uprawnień. Dodatkowo Z-ca Dyrektora DA poinformowała, że raporty z monitorowania zostaną ponownie przeanalizowane przez koordynatorów, a do beneficjentów którzy w raportach z monitorowania dokonywali przeliczenia zużycia ciepła w odniesieniu do roku standardowego wg obliczeń stopniodni zostanie przesłana prośba o dokonanie korekty obliczeń zgodnie z wymaganiami. W trakcie kontroli 2 beneficjentów dokonało korekty raportów zgodnie z *Metodyką*.

(dowód: akta kontroli str. 1201-1601, 1883-2125, 2958-4184, 966-976, 1140-1158, 2329-2812, 2348, 2488-2510, 2658-2679, 2796-2812, 2958-4184, 4647-4774)

3. Fundusz stosował niejednorodną praktykę w zakresie informowania beneficjentów o wynikach weryfikacji raportów z monitoringu i systemu monitoringu, przeprowadzanej przez weryfikatorów raportów do umów AAU. Fundusz informację o wynikach ww. oceny przekazywał beneficjentowi w zależności od sytuacji, w której powstawała opinia niezależnego audytora i rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości. Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora DA beneficjent był powiadamiany telefonicznie, aby uzupełnić nie dołączone do raportu faktury, drogą elektroniczną lub w formie odrębnego pisma do beneficjenta. Z kontroli krzyżowej przeprowadzonej u 14 beneficjentów (15 przedsięwzięć) wynika, iż po weryfikacji terenowej u 5⁴⁰ kontrolowanych beneficjentów nie przekazano informacji o jej wynikach. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Funduszu, iż nie jest on w sposób formalny zobowiązany do przekazywania beneficjentowi informacji o wyniku weryfikacji terenowej, ponieważ głównym adresatem powyższej informacji jest kupujący jednostki AAU. Jednakże w opinii NIK powyższe stanowisko Funduszu uniemożliwia beneficjentowi, w przypadku wystąpienia nieprawidłowości, podjęcie niezwłocznych działań zaradczych. Równocześnie beneficjent, u którego nie stwierdzono nieprawidłowości nie otrzymuje zapewnienia, iż prowadzony przez niego monitoring jest prawidłowy. NIK zauważa, iż Fundusz informację o wynikach weryfikacji terenowej (stwierdzono nieprawidłowości) przeprowadzonej w dniu 22 czerwca 2013 r. w Urzędzie Miasta Lublin przesłał e-mailem dopiero w dniu 11 sierpnia 2014 r., czyli w trakcie trwania kontroli NIK w UM Lublin.

(dowód: akta kontroli str. 2831-2832, 2948-2950, 1988, 4744-4746)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że po zmianie regulaminu I konkursu GIS cz. 1 Fundusz nie wystąpił do Wnioskodawców o przydzielenie pracownikom obowiązków związanych z monitorowaniem efektów ekologicznych inwestycji. Zgodnie z załącznikiem 3 *Metodyki – Instrukcja sporządzenia dokumentacji dotyczącej monitorowania i raportowania*, Wnioskodawca miał obowiązek przypisać wskazanemu pracownikowi/pracownikom odpowiedzialność za prowadzenie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania. Wskazanie takie miało następować na piśmie. Kopię takiego pisma beneficjent był zobowiązany dostarczyć do Funduszu na etapie składania wniosku o dofinansowanie. W trakcie naboru i weryfikacji wniosków w I konkursie GIS cz. 1, w dniu 11 kwietnia 2011 r. Minister Środowiska zatwierdził na wniosek Zarządu Funduszu zmianę regulaminu I konkursu GIS cz. 1, która zmieniła źródło

⁴⁰ Politechnika Krakowska WIEiK, SPSZOZ w Łęborku, Szpital Neuropsychiatryczny SPZOZ w Lublinie, Gmina Miasta Gdańsk, Urząd Miasta w Lublinie.

dofinansowania przedsięwzięć i umożliwiła dofinansowanie ich ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym, jak również wprowadziła do stosowania *Metodykę*. Zdaniem NIK, w związku z wprowadzeniem *Metodyki* na etapie rozpatrywania wniosków w I konkursie GIS cz. 1, Fundusz powinien był wystąpić do beneficjentów o przesłanie kopii powyższych pism niezwłocznie po ich sporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 4702,4704,4772-4925)

2. NIK zwraca uwagę, że Fundusz na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie podjął skutecznych działań w celu wdrożenia zaleceń Weryfikatora – Bureau Veritas, zawartych w opinii z weryfikacji Raportów z wykonania planu zazielenienia umów AAU Japonia 1, Japonia 2 i EBOR Irlandia, w związku z czym ryzyko sporządzenia niskiej jakości raportów z monitorowania jest nadal wysokie. W związku z niską jakością raportów z monitorowania efektów ekologicznych i ich weryfikacji Weryfikator zaproponował wprowadzenie następujących działań naprawczych: (i) opracowanie i roczne publikowanie na stronie internetowej aktualnych wzorów raportów obowiązujących w danym roku, w poszczególnych programach GIS, z podaniem obowiązujących wskaźników emisji; (ii) przeprowadzenie szkolenia dla beneficjentów celem udzielenia wyjaśnień w zakresie wątpliwości oraz interpretacji kwestii spornych, które pojawiają się na etapie przygotowania raportów oraz przedstawienia wymogów, jakie winny spełniać opinie do raportów przekazywane rokrocznie wraz z raportami; (iii) umieszczenie na stronie internetowej przykładu poprawnie wykonanego raportu oraz wzorcowej opinii do tegoż raportu; (iv) przekazywanie przez pracowników prowadzących kontrole terenowe, w szczególności na zakończenie inwestycji wypracowanych wzorów ww. dokumentów. Fundusz ww. wnioski wstępnie przeanalizował i przyjął do dalszego procedowania na potrzeby kolejnych lat sprawozdawczych. Jednak realizacja działań udoskonalających planowana jest na I kw. 2015 r., tj. w terminie w którym beneficjenci zakończą monitorowanie efektu ekologicznego za poprzedni rok i rozpoczną przygotowanie raportów w celu ich przedłożenia do Funduszu do 31 marca 2015 r. Fundusz planuje utworzenie grupy roboczej, której zadaniem będzie merytoryczne opracowanie materiałów szkoleniowych i wzorów dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1781-1882, 4743)

3. NIK zwraca uwagę, iż w przypadku modernizacji oświetlenia wewnętrznego beneficjenci nie byli w stanie obliczyć wielkości redukcji emisji CO₂ zgodnie z wymaganiami *Metodyki*. Zgodnie z *Metodyką* stanowiącą załącznik do umów o dofinansowanie w formie dotacji beneficjent był zobligowany do monitorowania efektu realizacji projektu. W związku z powyższym był zobowiązany do zapewnienia właściwego opomiarowania nośników energii. W przypadku energii elektrycznej zużycie powinien wykazywać według stanu księgowego na podstawie faktur za dostarczoną energię. W sytuacji, w której faktury obejmują okres inny niż pełny rok kalendarzowy, należało podać wielkość zużycia na podstawie odczytu stanu liczników (korygując wielkość zużycia, jaka wynika z faktur, zgodnie ze stanem faktycznym). Z analizy raportów z monitorowania wynika, iż beneficjenci nie podawali danych zużycia energii elektrycznej z faktur oraz nie posiadają odrębnych liczników energii dla zmodernizowanego oświetlenia wewnętrznego. Zdaniem beneficjentów odrębne olicznikowanie elementów wymienionych było nieopłacalne z uwagi na ich rozproszenie. W związku z powyższym beneficjenci efekty ekologiczne w związku wymianą oświetlenia wewnętrznego wyliczali w sposób różnorodny. Przykładowo SPSZOZ w Łęborku i Instytut Biologii Doświadczalnej PAN efekty ekologiczne przyjęli

z szacunkowych obliczeń zużytej energii elektrycznej przed modernizacją i po modernizacji. Najczęściej beneficjenci podawali zużycie energii elektrycznej dla całego budynku bez podziału na energię elektryczną zużytą na oświetlenie wewnętrzne i na pozostałe wyposażenie elektryczne (np. Gmina Mircze, Politechnika Krakowska). Zdaniem NIK, trudności związane z obliczeniem efektu ekologicznego uzyskanego z modernizacji oświetlenia wewnętrznego wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian w *Metodyce* lub przyjęcie przez beneficjentów jednolitej metodyki obliczania efektów ekologicznych, tak aby ich wielkości szacunkowe było jak najbliższe rzeczywistym efektom osiąganym przez beneficjenta. Zdaniem Dyrektora DA konieczność wprowadzenia zmian do *Metodyki* oraz ich zakres zostanie przeanalizowana przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 3415-3417, 3330-3390, 4677-4678, 4868-4925)

4. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie ze stosowaną przez Fundusz *Metodyką* w Raportach z monitoringu osiągniętej redukcji emisji w danym roku beneficjent wykazuje rzeczywiste zużycie nośników energii, rzeczywiste wielkości zużytej energii i rzeczywiste wielkości emisji CO₂ dla danego roku. Następnie, powyższe rzeczywiste wielkości są porównywane z wielkościami planowanymi zawartymi w *Scenariuszu bazowym*. Wielkości zawarte w audytach energetycznych są wielkościami teoretycznymi i standaryzowanymi. W związku z powyższym dochodzi do porównania dwóch wartości, których metodologia obliczania jest różna. Ponadto wartości planowe, od których odejmowane są wielkości rzeczywiste są często wyższe aniżeli w rzeczywistości. W wyniku powyższego oszczędności energii wykazywane w raportach z monitoringu często są wyższe od stwierdzonych w rzeczywistości. Przykładowo w przeprowadzonej kontroli krzyżowej u 14 beneficjentów (15 przedsięwzięć) beneficjent Szpital w Krynicy Zdroju wykazywał w załączniku ekologiczno-technicznym, że zużycie gazu ziemnego wg stanu przed modernizacją wynosiło 389 860 m³, zaś po modernizacji wyniesie 241 269 m³ – różnica 148 591 m³, a emisja (Mg CO₂/rok) wynosiła i wyniesie odpowiednio: 783 i 484 – różnica 298 Mg/rok, czyli 38%. Natomiast rzeczywiste dane dla modernizowanych obiektów wskazywały na zdecydowanie mniejsze zużycie nośnika energii. W 2009 r. zużycie gazu wyniosło 117 669 m³, a w 2010 r. 114 911 m³. W poszczególnych latach 2002 – 2008 zużycie gazu dla wszystkich obiektów Szpitala wynosiło od 188 954 m³ (w 2005 r.) do 126 458 m³. Z wyjaśnień udzielonych przez audytora energetycznego wynikało, że obliczeniowa ilość gazu jest wyliczana z obliczeniowego zużycia ciepła dla średnich wieloletnich warunków meteorologicznych, wprowadzonych do programu informatycznego. Z reguły obliczeniowe zużycie ciepła jest ok. 1,5 do 2 x większe od rzeczywistego. W 2013 r. szpital zużył na ogrzanie modernizowanych obiektów 100 368 m³ gazu ziemnego. W raporcie z monitoringu za 2013 r. szpital obliczył wielkość redukcji emisji w wysokości 581 Mg CO₂, tj. 74,2% emisji przed modernizacją. W rzeczywistości ilość zużytego gazu ziemnego za 2013 r. była mniejsza od zużycia w poszczególnych latach 2007-2011 o nie więcej niż o 14,7%. Natomiast w stosunku do 2010 r. oszczędność na zużyciu energii chemicznej wynosiła 523 GJ/rok, co stanowiło redukcję emisji CO₂ na poziomie 13%.
- Niemniej jednak, NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Dyrektora DA, iż *Metodyka* szacowania efektów ekologicznych została przyjęta w drodze konsensusu pomiędzy stronami umów AAU, jednakże zwraca uwagę, iż przyjęty mechanizm ukazuje zbyt optymistyczne efekty ekologiczne inwestycji w stosunku do rzeczywistości zrealizowanych.

(dowód: akta kontroli str. 1514-1515, 4682-4683, 4686)

5. NIK zwraca uwagę, iż *Metodyka* napisana jest w sposób trudno zrozumiały dla potencjalnego beneficjenta, który jest jej ostatecznym adresatem. Używanie języka technicznego, a zatem hermetycznego i niezrozumiałego dla wąskiego grona specjalistów oraz wielość odsyłaczy w tekście do licznych załączników skutkowało jej niezrozumieniem przez beneficjentów. Jako główną przyczynę zatrudniania podmiotów zewnętrznych w celu sporządzenia raportu z monitoringu, beneficjenci podawali właśnie nieczytelność zapisów *Metodyki*.

(dowód: akta kontroli str. 4868-4925)

6. NIK zwraca uwagę, iż procedury Funduszu zawarte w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* odnoszą się do realizacji procedur w odniesieniu do pojedynczej umowy. W rzeczywistości na koordynatora Wydziału Efektywności Energetycznej w Budownictwie w latach 2013-2014 przypadało od 23 do 25 umów do koordynacji i od 13 do 19 wniosków do weryfikacji. Powyższe miało wpływ na nie dotrzymywanie proceduralnych terminów przy powyższym obciążeniu koordynatora.

(dowód: akta kontroli str. 4747, 4716, 16)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. Wprowadzenie zmian organizacyjnych i proceduralnych skutkujących realnym skróceniem terminów oraz podniesieniem jakości rozpatrywania wniosków złożonych o dofinansowanie w ramach GIS.
2. Rozważenie wprowadzenia zmian do programów priorytetowych, a następnie do regulaminów konkursów, które skutkowałyby stworzeniem bodźców do inwestowania w nowoczesne, niestandardowe, ale efektywne i wydajne technologie mające na celu obniżenie zapotrzebowania na energię, jak również przyszłych kosztów eksploatacyjnych.
3. Rozważenie wprowadzenia dodatkowego kryterium selekcji projektów lub zmodyfikowania obecnego kryterium w taki sposób, aby inwestycje dotowane przez Fundusz były opłacalne ekonomicznie.
4. Rozpatrzenie zasadności, po uprzedniej analizie danych empirycznych, podwyższenia dotychczasowego wymogu wobec beneficjentów zawartego w programach priorytetowych GIS cz. 1 i cz. 5, stanowiącego, że w wyniku przeprowadzonych prac termomodernizacyjnych obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło (tj. roczne obliczeniowe zużycie energii) uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu pierwotnego o minimum 40% dla całego przedsięwzięcia, w tym roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków nie mniej niż o 30%.
5. Przeprowadzenie analizy wymaganej od wnioskodawcy dokumentacji w celu wyeliminowania dokumentów zbędnych z punktu widzenia celu udzielanej dotacji oraz etapu rozpatrywania wniosku.

⁴¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

6. Dokonanie zmian umów na dofinansowanie w formie dotacji i/lub pożyczki, które zostały zawarte z beneficjentami wyłonionymi w ramach I konkursu GIS, w taki sposób, aby Fundusz zagwarantował sobie monitoring trwałości inwestycji w okresie 5 lat po jej zakończeniu.
7. Wprowadzenie zmian organizacyjnych i proceduralnych umożliwiających terminowe uznawanie umów pod względem rzeczowym oraz ekologicznym.
8. Rozliczanie bez zbędnej zwłoki umów pod względem ekologicznym.
9. Dokończenie przez Fundusz działań w celu umożliwienia udzielenia beneficjentom dofinansowania uzupełniającego, o które wnioskowali pod koniec 2012 r. oraz poinformowanie NIK o wyniku tych działań.
10. Podjęcie skutecznych działań w celu usankcjonowania zmiany zapisów umowy o dofinansowanie w formie dotacji zawartej w dniu 2 lutego 2012 r. z Instytutem Biologii Doświadczalnej PAN.
11. Rozważenie wprowadzenia zmian proceduralnych skutkujących bieżącym informowaniem beneficjenta przez koordynatora projektu o statusie umowy i wyniku stopniowego jej uznawania za wykonaną pod względem rzeczowym, finansowym i ekologicznym.
12. Niezwłoczne podjęcie działań edukacyjno-informacyjnych (wskazanych również przez weryfikatora raportów do umów AAU – Bureau Veritas) mających na celu podwyższenie jakości raportów z monitorowania efektów ekologicznych sporządzanych przez beneficjentów, jak również jakości opinii z weryfikacji wydawanych przez weryfikatorów raportów.
13. Rozważenie wprowadzenia obowiązku niezwłocznego informowania beneficjentów o wynikach kontroli terenowej przeprowadzanych przez weryfikatorów raportów umów AAU.
14. Wystąpienie do beneficjentów, którzy nie przedłożyli Funduszowi kserokopii pisma wyznaczającego pracownika lub pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania, o przekazanie powyższych dokumentów do Funduszu.
15. Przeprowadzenie analizy zapisów *Metodyki*, a następnie dokonanie jednoznacznych interpretacji jej zapisów w celu ujednolicenia metodologii rozliczania efektów ekologicznych inwestycji w zakresie wymiany oświetlenia wewnętrznego, jak również wprowadzenie niezbędnych objaśnień jej zapisów celem poprawności jej stosowania przez beneficjentów.
16. Po przeprowadzonej analizie zasadności wprowadzonych zmian do scenariusza bazowego inwestycji realizowanej na terenie Gminy Zabrze, na etapie monitorowania efektów ekologicznych, rozważenie decyzji o zmianie umowy (174/2012) o dofinansowanie zawartej w dniu 22 marca 2012 r. z Miastem Zabrze w zakresie efektu ekologicznego inwestycji.
17. Poinformowanie NIK o wynikach postępowań wyjaśniających w sprawie korekty Scenariuszy bazowych, które na etapie rozpatrywania wniosków beneficjentów Politechnika Krakowska WIEiK, Miasto Lublin, SPZOZ w Zgorzelcu, zostały zaakceptowane przez Fundusz pomimo występujących w nich uchybień lub nieprawidłowości merytorycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Warszawa, dnia 19 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

/-/

.....
podpis