



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.007.01.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Dorota Winośławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/47/2017 z dnia 21 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie ¹ , ul. Ogrodowa 5/7, 00-893 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Ryszka, Prezes Zarządu od 2 października 2017 r. W okresie od 14 maja 2013 r. do 30 września 2017 r. Prezesem Zarządu był Artur Dąbrowski. (dowód: akta kontroli str. 2-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działania Funduszu w okresie 2015–2017 (I półrocze) dotyczące pozyskania, ewidencji i wykorzystania środków na rozwój odnawialnych źródeł energii (dalej: „OZE”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2015–2017 (I półrocze) wydatki Funduszu na realizację zadań dotyczących wyłącznie OZE oraz zadań uwzględniających tematykę OZE w dziedzinach *Ochrona powietrza* i *Edukacja ekologiczna* wyniosły 15.458,9 tys. zł. W porównaniu do 2014 r., w którym wydano 4.195,5 tys. zł, wydatki na ten cel zwiększono do 6.436,3 tys. zł w 2015 r. i 8.628,9 tys. zł w 2016 r. Do 30 czerwca 2017 r. wydano 393,8 tys. zł. W strukturze dofinansowania 50,8% stanowiły dotacje (7.847,8 tys. zł), pożyczki – 48,1% (7.439,3 tys. zł), pozostałe 1,1% stanowiło dofinansowanie przekazane państwowym jednostkom budżetowym poprzez rezerwę celową budżetu państwa. Udział dofinansowania zadań na rozwój OZE w ogólnym dofinansowaniu Funduszu wykazywał tendencję rosnącą z 8,0% w 2015 r. do 10,9% w 2016 r. w formie dotacji i z 1,6% w 2015 r. do 2,9% w 2016 r. w formie pożyczek. Oferta programowa Funduszu była jawna, przejrzysta, dostępna przed ogłoszeniem naboru wniosków o dofinansowanie, a warunki finansowe zawarte w umowach o dofinansowanie były jednakowe dla wszystkich beneficjentów.

W okresie objętym kontrolą Fundusz nie wykorzystywał wszystkich środków przeznaczonych zarówno na programy OZE jak i na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska i gospodarki wodnej. W latach 2014–2016 Fundusz odnotował zysk netto w wysokości odpowiednio 18.791,0 tys. zł, 46.791,8 tys. zł i 18.253,8 tys. zł. Środki na pożyczki były planowane w nadmiernej wysokości i pozostawały w rezerwie, która długotrwale przekraczała 30% planu finansowania.

¹ Dalej: „WFOŚiGW” lub „Fundusz”.

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

Niewłaściwie były prezentowane efekty ekologiczne zarówno w rocznych sprawozdaniach z działalności Funduszu w latach 2014–2016 jak i w kartach efektu ekologicznego, stanowiących załączniki do wniosków o dofinansowanie i do umów zawartych z beneficjentami. Dopiero wskazane w programach na 2017 r. mierniki osiągnięcia efektu ekologicznego zostały określone prawidłowo i w sposób mierzalny obrazują pozytywny wpływ zainwestowanych środków na środowisko.

Spośród 873 inwestorów, z którymi Zarząd w latach 2015–2017 (I półrocze) zawarł 933 umowy na dofinansowanie inwestycji wykorzystujących odnawialne źródła energii lub zadań w dziedzinie *Edukacji ekologicznej*, kontrole przeprowadzono jedynie w 58 podmiotach, tj. skontrolowano 6,6% inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie pozyskania, ewidencji i wykorzystania środków na rozwój OZE

1.1. Planowanie i rozdysponowanie środków na wspieranie rozwoju OZE

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. WFOŚiGW działał na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³ oraz statutu nadanego przez Sejmik Województwa Mazowieckiego⁴. Celem jego działania – zgodnie z art. 400b ust. 2 uPoś – było finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa mazowieckiego w zakresie m.in. wspomagania wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii.

W okresie objętym kontrolą w Funduszu realizowano dwie kolejne Strategie działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku oraz na lata 2017–2020 (dalej: „Strategia”) zatwierdzone przez Radę Nadzorczą⁵.

W Strategii na lata 2013–2016 za priorytetowe i wymagające wsparcia Funduszu uznano pięć obszarów, wśród których trzeci – „Ochrona atmosfery i klimatu” – obejmował przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza oraz wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej (energetyka słoneczna, wiatrowa, geotermalna oraz energetyka na bazie biomasy) i wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii. W Strategii przyjęto, że w strukturze finansowania procentowy udział udzielonych pożyczek i dotacji będzie corocznie oscylował na poziomie odpowiednio 75% i 25%. Znaczna przewaga finansowania zwrotnego w stosunku do bezzwrotnego miała zapewniać stałe odtwarzanie majątku Funduszu i coroczne zwiększanie aktywów. W strukturze finansowania poszczególnych priorytetowych obszarów założono rosnący udział środków finansowych na ochronę atmosfery i klimatu. W 2016 r. zaplanowano wzrost wypłat środków na finansowanie tego obszaru do 84.100,0 tys. zł (w formie pożyczki 66.500,0 tys. zł i dotacji 17.600,0 tys. zł), co miało stanowić 31% ogółu planowanych wydatków na ochronę środowiska w 2016 r. (271.500,0 tys. zł).

W Strategii na lata 2017–2020, stanowiącej kontynuację poprzedniej Strategii, określono sześć priorytetów dziedzinowych, wśród których wymieniono *Ochronę powietrza*. Zaplanowane działania obejmowały m.in. zakup i montaż odnawialnych

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.; dalej: „uPoś”.

⁴ Uchwała nr 214/12 z dnia 22 października 2012 r., a od 20 czerwca 2017 r. uchwała nr 92/17.

⁵ odpowiednio uchwałami nr 89/12 z dnia 25 września 2012 r. i nr 62/16 z dnia 24 sierpnia 2016 r.

źródeł energii, w tym kolektorów słonecznych, pomp ciepła, instalacji fotowoltaicznych, elektrowni wiatrowych, elektrowni wodnych, biogazowni.

(dowód: akta kontroli str. 6-74, 268-346)

Najważniejsze przedsięwzięcia, planowane do dofinansowania ze środków Funduszu, umieszczano na listach przedsięwzięć priorytetowych Funduszu, zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą – zgodnie z art. 400h ust. 4 pkt 3 uPoś – do dnia 30 czerwca każdego roku na rok następny. W trzech listach na rok 2015, 2016 i 2017 określono osiem priorytetowych dziedzin: *Ochrona wód, Gospodarka wodna, Ochrona powietrza, Ochrona ziemi, Edukacja ekologiczna, Ochrona przyrody, Monitoring środowiska i Nadzwyczajne zagrożenia*. W dziedzinie *Ochrona powietrza* w każdym roku 2015, 2016 i 2017 wskazano dwa kierunki działań: ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza i wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, a w roku 2016 dodatkowo trzeci – efektywność energetyczną. W dziedzinie *Edukacja ekologiczna* w każdym roku za najważniejsze uznano przedsięwzięcia mające na celu wspomaganie edukacji ekologicznej poprzez propagowanie działań podnoszących świadomość ekologiczną społeczeństwa oraz wspieranie rozwoju terenowej infrastruktury edukacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 262-267)

W latach 2015–2017 (I półrocze) zadania realizowane przez WFOŚiGW z zakresu odnawialnych źródeł energii były finansowane ze środków własnych. Na podstawie art. 411 ust. 10f uPoś, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶ może udostępniać środki finansowe wojewódzkim funduszom z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek lub dotacji na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii. Fundusz nie występował do NFOŚiGW o środki na rozwój OZE, ponieważ dysponowano własnymi wolnymi środkami finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 347-349)

Na poszczególne lata okresu, objętego kontrolą, ogólna wartość środków przeznaczanych na zadania w poszczególnych dziedzinach działalności była określona w rocznych planach działalności Funduszu, których częścią składową były plany finansowe. Zgodnie z art. 400h ust. 4 pkt 2 i 4 uPoś, plany działalności zostały uchwalone przez Radę Nadzorczą w terminie do dnia 30 listopada każdego roku na rok następny.

Głównymi źródłami przychodów Funduszu w latach 2015–2017 (I półrocze) były:

- wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska: w 2015 r. – 75.120,9 tys. zł; w 2016 r. – 70.054,7 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 60.698,0 tys. zł;
- wpływy z tytułu kar za nieprzestrzeganie przepisów o ochronie środowiska: w 2015 r. – 257,9 tys. zł; w 2016 r. – 287,4 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 134,8 tys. zł;
- nadwyżki z gmin i powiatów z tytułu dochodów, o których mowa w art. 404 ust. 1 uPoś: w 2015 r. – 30.345,7 tys. zł; w 2016 r. – 7.535,5 tys. zł;
- przychody z odsetek od udzielonych pożyczek: w 2015 r. – 16.869,3 tys. zł; w 2016 r. – 16.615,4 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 7.949,6 tys. zł;

⁶ Dalej w skrócie: NFOŚiGW.

- przychody z tytułu oprocentowania rachunków bankowych: w 2015 r. – 3.314,5 tys. zł; w 2016 r. – 3.718,2 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 1.245,2 tys. zł oraz
- dotacje z budżetu państwa na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko: w 2015 r. – 762,9 tys. zł; w 2016 r. – 1.051,6 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 313,7 tys. zł.

Istotną pozycję wpływów Funduszu były spłaty rat pożyczek, które wyniosły: w 2015 r. – 171.126,9 tys. zł; w 2016 r. – 124.572,7 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 53.881,5 tys. zł.

Zrealizowane przychody Funduszu, w stosunku do planów po zmianach, wyniosły:

- w 2015 r. – 132.660,2 tys. zł, tj. 100,4% planu po zmianach (132.166,0 tys. zł),
- w 2016 r. – 100.438,4 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach (101.750,0 tys. zł),
- w I półroczu 2017 r. – 70.977,1 tys. zł, tj. 73,8% planu po zmianach (96.190,0 tys. zł).

W rocznych planach finansowych WFOŚiGW koszty, według planu po zmianach, ustalono w wysokości: 113.452,0 tys. zł w 2015 r.; 100.377,0 tys. zł w 2016 r. i 96.145,0 tys. zł po zmianach w ciągu I półroczu 2017 r. Od 79,2% do 80,8% ogółu kosztów stanowiły koszty związane z finansowaniem zadań z zakresu ochrony środowiska, które w 2015 r. zaplanowano w wysokości 91.722,0 tys. zł, w 2016 r. – 79.450,0 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 77.245,0 tys. zł. Były planowane w podziale na dotacje na cele bieżące i inwestycyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, spłaty kapitału kredytów bankowych, środki przekazane państwowym jednostkom budżetowym (pjb) poprzez rezerwę celową budżetu państwa, umorzenia oraz nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i inne wydatki na ochronę środowiska.

Kierunki wydatkowania środków finansowych Funduszu zawarto w planach finansowania ochrony środowiska WFOŚiGW, stanowiących część składową Planów działalności Funduszu.

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił⁷, że planując wartość środków na realizację poszczególnych dziedzin ochrony środowiska i gospodarki wodnej Fundusz bierze w szczególności pod uwagę wydatkowanie środków w latach ubiegłych oraz uwzględnia zobowiązania finansowe, wynikające z zawartych umów, w których wypłata środków została zaplanowana na lata kolejne, przyrzeczenia środków (uchwały do realizacji), udzielone promesy dofinansowania, jak również bieżące zainteresowanie wnioskodawców dofinansowaniem w danej dziedzinie ochrony środowiska.

Plany finansowania obejmowały przedsięwzięcia w podziale na osiem dziedzin działalności Funduszu, wskazanych na Listach przedsięwzięć priorytetowych, inne rodzaje zadań i formy finansowania. Planowane wydatki po zmianach, zgodnie z planami finansowymi Funduszu, ustalono w wysokości:

- w 2015 r. – 368.747,0 tys. zł, w tym finansowanie pożyczkowe 277.025,0 tys. zł, z tego środki na pożyczki zaplanowane dla poszczególnych dziedzin działalności Funduszu łącznie 224.800 tys. zł i finansowanie dotacyjne 91.722,0 tys. zł, z tego dotacje zaplanowane dla poszczególnych dziedzin działalności Funduszu łącznie 52.960,0 tys. zł;

⁷ Pismo z dnia 27 września 2017 r.

- w 2016 r. – 269.450,0 tys. zł, w tym finansowanie pożyczkowe 190.000,0 tys. zł i finansowanie dotacyjne 51.814,0 tys. zł, w tym dotacje w dziedzinach 50.824,0 tys. zł;
- w I półroczu 2017 r. – 433.245,0 tys. zł, w tym finansowanie pożyczkowe w dziedzinach 356.000,0 tys. zł i finansowanie dotacyjne 77.245,0 tys. zł, w tym dotacje w dziedzinach 59.770,0 tys. zł.

Plany finansowania na lata 2015, 2016 i 2017 obejmowały wykorzystanie wszystkich środków Funduszu z uwzględnieniem rezerwy. Rezerwę planowano w podziale na pożyczki i dotacje inwestycyjne, które były korygowane wraz ze zmianą planów. W planie finansowania ogółem na 2015 r. wysokość rezerwy ukształtowała się na poziomie od 4.889,0 tys. zł do 19.789,0 tys. zł, a jej udział w planie finansowania ogółem – od 2,0% do 5,8%. W planie na 2016 r. wysokość rezerwy kształtowała się na poziomie od 40.308,0 tys. zł do 164.000,0 tys. zł i stanowiła od 12,2% do 36,5% planu finansowania ogółem. W planie na 2017 r. utworzono rezerwę w wysokości 134.280,0 tys. zł, tj. 35,9% planu finansowania ogółem, która w ciągu I półrocza została najpierw obniżona do 124.230,0 tys. zł (33,2%), w okresie od 23 marca do 23 maja 2017 r. wynosiła 170.000,0, czyli 39,2% planu finansowania ogółem, a po tej dacie 93.500,0 tys. zł z udziałem 21,6% w planie finansowania.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że rezerwy w planie finansowym tworzone były w celu zapewnienia możliwości zwiększania wartości planu finansowego w poszczególnych dziedzinach (bez konieczności zmniejszania środków w innych dziedzinach) – w przypadku wystąpienia takiej potrzeby (np. pojawienia się nowych wniosków), co potwierdzają korekty planów finansowych, dokonane w trakcie roku, polegające na przesunięciu części środków z rezerwy na poszczególne dziedziny, zgodnie z bieżącym zapotrzebowaniem wnioskodawców.

W planach działalności Funduszu na dofinansowanie zadań w dziedzinie *Ochrona powietrza* ustalono po zmianach środki w wysokości:

- 64.230,0 tys. zł na 2015 r., w tym na dotacje do 13.930,0 tys. zł i pożyczki do 50.300,0 tys. zł;
- 60.990,0 tys. zł na 2016 r., w tym na pożyczki 50.000,0 tys. zł, dotacje 10.990,0 tys. zł, a ponadto w formie przekazania środków pjb 308,0 tys. zł;
- 74.550,0 tys. zł na 2017 r. (po zmianach do 30 czerwca), w tym na dotacje do 19.050,0 tys. zł i pożyczki do 55.500,0 tys. zł.

Na dofinansowanie zadań w dziedzinie *Edukacja ekologiczna* zaplanowano (po korektach) środki na dotacje w wysokości: 7.160,0 tys. zł na 2015 r., 6.300,0 tys. zł na 2016 r. oraz 5.400,0 tys. zł na 2017 r. (po zmianach do 30 czerwca) i dodatkowo w formie przekazania środków pjb 340,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 347-352, 501-681, 1516-1529, 1547)

W każdym roku Zarząd w drodze uchwał ustalał wysokość zaplanowanych środków w poszczególnych programach w ramach planu finansowego w podziale na siedem dziedzin.

Prezes Zarządu wyjaśnił⁸, że uchwały w sprawie alokacji środków dotyczyły rozdysponowania środków jedynie w ramach programów i konkursów i nie obejmowały dziedziny *Monitoring środowiska*. Zadania z zakresu *Monitoringu środowiska* w kontrolowanym okresie finansowane były przez Fundusz w ramach

⁸ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

przekazania środków pjb oraz na podstawie porozumienia zawartego z Województwem Mazowieckim i odbywały się w innym trybie.

W 2015 r. uchwałą nr 6/15 z dnia 7 stycznia 2015 r. Zarząd dokonał podziału planowanych środków na siedem dziedzin. W dziedzinie *Ochrona atmosfery* kwota 28.700,0 tys. zł (w tym na pożyczki 25.000,0 tys. zł i dotacje 3.700,0 tys. zł) ujęta w planie finansowania, została alokowana na realizację czterech programów. W planie po zmianach środki dla tej dziedziny zwiększono do wysokości 40.730,0 tys. zł (w tym na pożyczki 34.230,0 tys. zł i dotacje 6.500,0 tys. zł) z przeznaczeniem na realizację ośmiu programów.

W 2016 r. uchwałą Zarządu nr 13/16 z dnia 12 stycznia 2016 r. dokonano podziału środków, w tym na realizację sześciu programów w dziedzinie *Ochrona atmosfery* przydzielono 28.100,0 tys. zł (w tym na pożyczki 22.500,0 tys. zł i dotacje 5.600,0 tys. zł). W wyniku zmian uchwały środki wyniosły 32.085,9 tys. zł, w tym w formie pożyczki 25.000,0 tys. zł i dotacji 7.085,9 tys. zł.

W wyniku podziału środków w 2017 r. uchwałą Zarządu nr 2979/16 z dnia 30 grudnia 2016 r. w dziedzinie *Ochrona powietrza* zaplanowano kwotę 36.000,0 tys. zł (w tym na pożyczki 28.000,0 tys. zł i dotacje 8.000,0 tys. zł), którą alokowano na realizację pięciu programów. Po zmianach uchwały w ciągu I półrocza 2017 r. pulę środków zwiększono do wysokości 66.280,0 tys. zł, w tym w formie pożyczek 48.500,0 tys. zł i dotacji 17.780,0 tys. zł.

Alokacja na programy w dziedzinie *Ochrona atmosfery* na dany rok obejmowała część środków ujętych w planach działalności w dziedzinie *Ochrona powietrza*.

Łączna wysokość środków na realizację ośmiu programów na 2015 r. na podstawie uchwały Zarządu nr 6/15 i jej zmian była planowana w wysokości od 34.500,0 tys. zł do 40.730,0 tys. zł w okresie od 7 lipca do końca 2015 r., a w planie działalności Funduszu na 2015 rok i jego zmianach od 6 czerwca do końca 2015 r. na dofinansowanie zadań przeznaczono środki w wysokości od 64.230,0 tys. zł do 69.000,0 tys. zł. Znaczne różnice wystąpiły także w 2016 r. Alokacją na realizację sześciu programów na podstawie uchwały Zarządu nr 13/16 (ze zmianami) objęto środki tylko w wysokości od 28.100,0 tys. zł do 33.085,9 tys. zł, podczas gdy plan działalności Funduszu na 2016 r. ze zmianami zakładał dofinansowanie zadań w wysokości od 60.990,0 tys. zł do 61.990,0 tys. zł. Alokacja środków w I półroczu 2017 r. na realizację pięciu programów na podstawie uchwały nr 2979/16 ze zmianami wahała się od 36.000,0 tys. zł do 66.280,0 tys. zł, a na dofinansowanie zadań według planu działalności Funduszu na 2017 r. zaplanowano kwotę od 44.270,0 tys. zł do 74.550,0 tys. zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił⁹, że rozbieżności wynikają z faktu, że uchwały w sprawie alokacji środków dotyczyły rozdysponowania środków jedynie w ramach programów i konkursów, a plan działalności uwzględniał pulę środków na dofinansowanie ewentualnych innych zadań w trybie indywidualnym oraz wartość planowanych wypłat, wynikających z umów zawartych w latach poprzednich, uchwał Zarządu, podjętych w roku poprzedzającym oraz udzielonych promes. Wśród tych projektów, które nie zostały uwzględnione w alokacjach na programy, a których przewidywana wartość została uwzględniona w planie działalności, były projekty w ramach porozumienia zawartego z Województwem Mazowieckim, projekty z listy projektów kluczowych dla Województwa Mazowieckiego, a także wartość środków dla pjb (w ramach odrębnej procedury).

(dowód: akta kontroli str. 501-741, 1521-1529)

⁹ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

Niewykorzystane środki umieszczane były na lokatach bankowych (terminowych oraz typu overnight), co zapewniało uzyskiwanie przychodów z tytułu odsetek bankowych. Przychody z tytułu lokat bankowych wyniosły w okresie objętym kontrolą 8.277,9 tys. zł, z tego w 2015 r. – 3.314,5 tys. zł, w 2016 r. – 3.718,2 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 1.245,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 347-352, 1083)

Sprawozdawczość z wykorzystania środków była prezentowana w zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą rocznych sprawozdaniach z działalności WFOŚiGW, w tym z wykonania planu finansowego i rocznych sprawozdaniach finansowych, podlegających badaniu przez biegłego rewidenta. Sprawozdania z działalności Funduszu zawierały realizację poszczególnych programów i konkursów, w tym dotyczących OZE, w podziale na dziedziny. W Funduszu sporządzano także okresowe sprawozdania z gospodarowania wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej OŚ-4w i OŚ-4w/n. Podstawę do sporządzania sprawozdawczości Funduszu w zakresie wykorzystania środków stanowiły wnioski o dofinansowanie, umowy, ewidencja księgowa i dane z systemu informatycznego Funduszu (Prolan).

W sprawozdaniu z działalności Zarządu za 2014 r.¹⁰, oprócz danych dotyczących kierunku finansowania *Ochrona powietrza*, prezentowano także informacje na temat odnawialnych źródeł energii, np. rodzaje, liczbę i wartość uchwał podjętych przez Zarząd, formy i wartość udzielonego wsparcia, a także realizację planu działalności Funduszu w podziale na dziedziny. Od 2015 r. Zarząd Funduszu zrezygnował z prezentowania danych w sprawozdaniach z działalności Funduszu na temat wielkości środków obejmujących dofinansowanie zadań w zakresie odnawialnych źródeł energii.

Prezes Zarządu wyjaśnił¹¹, że zakres informacji ujmowanych w sprawozdaniach z działalności Funduszu „nie jest w żaden sposób uregulowany w dokumentach wyznaczających zasady działania Funduszu, stąd decyduje o nim jedynie Zarząd Funduszu i Rada Nadzorcza (zatwierdzająca sprawozdanie Zarządu). W praktyce każdego roku treść i układ sprawozdania podlega różnego rodzaju modyfikacjom, podyktowanym dążeniem do jasnego i czytelnego przedstawiania informacji o efektach działalności Funduszu w danym roku. (...) Żadne przepisy prawne ani postanowienia dokumentów zewnętrznych nie wymagają od Funduszu systemowego przekazywania informacji nt. zaplanowanych i wydatkowanych środków na rozwój odnawialnych źródeł energii, form wsparcia dla tych zadań i uzyskanych efektów ekologicznych.”.

Według sprawozdań z działalności Funduszu za lata 2015–2016 i z gospodarowania wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej OŚ-4w i OŚ-4w/n za I półrocze 2017 r. koszty Funduszu ukształtowały się na poziomie: w 2015 r. 85.868,4 tys. zł (75,7% planu na 2015 r.), w 2016 r. 82.184,6 tys. zł (81,9%) i w I półroczu 2017 r. 15.817,3 tys. zł (16,5%). Koszty realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska wyniosły:

- w 2015 r. 65.618,4 tys. zł (71,5% planu), z tego na dotacje 38.601,2 tys. zł (72,9% planu dotacji), umorzenia 18.037,1 tys. zł (65,6%), środki przekazane pjb 7.493,1 tys. zł (89,6%), dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych 1.386,4 tys. zł (51,3%) i pozostałe 100,6 tys. zł (50,3%);

¹⁰ Zatwierdzonym przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 20/15 z dnia 2 kwietnia 2015 r.

¹¹ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

- w 2016 r. 65.405,4 tys. zł (82,3% planu), z tego na dotacje 42.770,1 tys. zł (84,2% planu dotacji), umorzenia 14.330,7 tys. zł (81,9%), środki przekazane pjb 7.234,9 tys. zł (72,8%), dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych 969,1 tys. zł (97,9%) i pozostałe 100,6 tys. zł (50,3%);
- w I półroczu 2017 r. finansowanie dotacyjne wyniosło 8.787,0 tys. zł (11,4% planu).

Oprócz opisanych powyżej kosztów przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska Fundusz udzielił wsparcia finansowego w formie pożyczek, a wypłaty z tego tytułu wyniosły w 2015 r. – 200.584,9 tys. zł i w 2016 r. – 132.951,4 tys. zł.

W dziedzinie *Ochrona powietrza* wydano:

- w 2015 r. 39.727,8 tys. zł, tj. 61,8% planu po zmianach, w tym na dotacje 9.833,3 tys. zł (70,6%) i na pożyczki 29.894,6 tys. zł (59,4%);
- w 2016 r. 46.328,2 tys. zł, tj. 76,0% planu po zmianach, w tym na dotacje 8.451,9 tys. zł (76,9%) i na pożyczki 37.876,4 tys. zł (75,8%).

W dziedzinie *Edukacja ekologiczna* na dotacje wydano w 2015 r. 5.871,9 tys. zł (82,0% planu po zmianach) i w 2016 r. 5.627,3 tys. zł (89,3%).

Na początek 2015 r. stan Funduszu wynosił 743.616,1 tys. zł. Na koniec 2015 r. stan Funduszu zwiększył się w porównaniu z planem o 28.077,9 tys. zł osiągając 790.407,9 tys. zł, a na koniec 2016 r. o kolejne 16.880,7 tys. zł i ukształtował się na poziomie 808.661,7 tys. zł. W poszczególnych latach 2014–2016 Fundusz odnotował zysk netto w wysokości odpowiednio 18.791,0 tys. zł, 46.791,8 tys. zł i 18.253,8 tys. zł.

W sprawie niepełnej realizacji planu wydatków na ochronę środowiska Prezes Zarządu wyjaśnił¹², że Fundusz każdego roku dokłada starań, by osiągnąć jak najwyższy poziom wykonania planu finansowego i planu działalności. W tym celu monitorowana była realizacja planów i stan dostępnych środków, dokonywano na bieżąco zmian alokacji, planu finansowego i planu działalności, mających na celu sfinansowanie wszystkich wniosków, które zostały złożone lub były planowane do złożenia do Funduszu. Wprowadzano zmiany zasad dofinansowania, upraszczano procedury oraz wzory wniosków o dofinansowanie, rozszerzano ofertę programową (np. dla podmiotów indywidualnych), organizowano cykliczne spotkania i szkolenia dla potencjalnych beneficjentów na terenie całego województwa mazowieckiego, promowano oferty Funduszu na dużych imprezach plenerowych oraz na stronie internetowej, organizowano indywidualne spotkania z wnioskodawcami. Wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były sukcesywnie, w ramach środków ujętych w planie działalności i w poszczególnych alokacjach – i każde zwolnienie środków dotacyjnych pozwalało na rozpatrzenie przez Zarząd kolejnych wniosków. Jednak większość wniosków, w ramach poszczególnych alokacji, była składana w oparciu o wstępne kalkulacje, tj. rozeznanie rynku. Po przeprowadzonych procedurach przetargowych kwoty dofinansowania ulegały najczęściej zmniejszeniu. Dopiero na etapie zawierania umów z beneficjentami Fundusz był w stanie określić bardziej precyzyjnie ilość środków przypadających na poszczególne zadania. Umowy dotacji były zawierane po wyborze wykonawcy, co przypadało głównie na III i IV kwartał danego roku. Zdarzały się też rezygnacje wnioskodawców z całości lub części dofinansowania. Większość wypłat i rezygnacji z przyznanych dotacji przypadała na koniec roku. Jest to czas, kiedy nie ma możliwości wznowienia naboru wniosków, czy też utworzenia listy rezerwowej, gdyż środki dotacyjne muszą być wypłacone

¹² Pismo z dnia 21 listopada 2017 r,

beneficjentom do końca roku. Ponadto na niepełne wykonanie planu kosztów działalności statutowej wpływ miał brak realizacji zakładanego poziomu częściowych umorzeń pożyczek, wynikający z niewywiązywania się przez beneficjentów z warunków niezbędnych do uzyskania umorzeń, takich jak terminowa spłata rat pożyczek, terminowa realizacja zadań i osiągnięcie efektu ekologicznego itd. Dodatkowo na wynik finansowy za 2015 r. istotny wpływ miało osiągnięcie znacznie wyższego niż pierwotnie planowano poziomu przychodów z tytułu nadwyżek z gmin i powiatów z tytułu dochodów, o których mowa w art. 404 ust. 1 uPoś. Wpływy z tego tytułu, jakie Fundusz uzyskał w III kwartale 2015 r., były wyższe o 23,5 mln zł od pierwotnego planu.

Podstawowymi formami wsparcia finansowego udzielanego przez Fundusz były:

- niskooprocentowane pożyczki z możliwością częściowego umorzenia,
- dotacje, w tym przekazywane państwowym jednostkom budżetowym poprzez rezerwę celową poz. 59,
- dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki dla nowych zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W latach 2015–2017 (I półrocze) wydatki Funduszu na realizację zadań dotyczących wyłącznie OZE oraz zadań uwzględniających tematykę OZE w dziedzinach *Ochrona powietrza* i *Edukacja ekologiczna* wyniosły 15.458,9 tys. zł, z tego na podstawie umów z danego roku 11.621,4 tys. zł i 3.837,5 tys. zł na podstawie umów z lat ubiegłych. Z roku na rok zwiększano wydatki na ten cel z 4.195,5 tys. zł w 2014 r. do 6.436,3 tys. zł w 2015 r. i 8.628,9 tys. zł w 2016 r. W I półroczu 2017 r. wydano tylko 393,8 tys. zł, tj. 4,6% wydatków poniesionych w 2016 r. Większość wydatków, w sumie 13.927,5 tys. zł, w tym w 2015 r. – 5.816,6 tys. zł; w 2016 r. – 7.735,2 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 375,7 tys. zł, poniesiono na realizację umów dofinansowania w dziedzinie *Ochrona powietrza*. W dziedzinie *Edukacja ekologiczna* wydano 1.531,4 tys. zł, w tym w 2015 r. – 619,6 tys. zł; w 2016 r. – 893,7 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 18,1 tys. zł.

Na pożyczki przeznaczono 7.439,3 tys. zł: w 2015 r. – 3.176,5 tys. zł; w 2016 r. – 3.940,1 tys. zł i 322,7 tys. zł w I półroczu 2017 r.

Wydatki na dotacje wyniosły 7.847,8 tys. zł: w 2015 r. – 3.105,4 tys. zł; w 2016 r. – 4.671,3 tys. zł i 71,1 tys. zł w I półroczu 2017 r.

Środki w kwocie 171,8 tys. zł zostały wypłacone poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59 państwowym jednostkom budżetowym na podstawie umów: w 2015 r. – 154,4 tys. zł i w 2016 r. – 17,4 tys. zł.

Umorzenia pożyczek wyniosły 701,5 tys. zł: w 2015 r. – 454,7 tys. zł; w 2016 r. – 246,8 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. nie dokonywano umorzeń.

Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych wyniosły 59,3 tys. zł: w 2015 r. – 26,9 tys. zł; w 2016 r. – 22,6 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. – 9,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 347-352, 501-681, 1071-1082, 1516-1529, 1542-1550)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na wysoki stan utworzonych rezerw na pożyczki. W planie na 2016 r. pozostawiono rezerwę na pożyczki w kwocie 50.550,0 tys. zł i na dotacje w kwocie 758,0 tys. zł, łącznie 51.308,0 tys. zł, która stanowiła 15,5% planu finansowania. Korektą z dnia 29 lutego 2016 r. zmniejszono rezerwę na pożyczki do 39.550,0 tys. zł, zmniejszając tym samym kwotę rezerwy do 40.308,0 tys. zł, a jej udział w planie finansowania zmniejszył się do 12,2%. Zmianą planu finansowania z dnia 28 czerwca 2016 r. zwiększono planowaną wysokość rezerwy z 40.308,0 tys. zł do 164.000,0 tys. zł, przy czym wykorzystano w całości środki na dotacje (758,0 tys. zł), a zwiększono o 124.450,0 tys. zł środki przeznaczone na pożyczki. Kwota 124.450,0 tys. zł, o którą zwiększono środki rezerwy, stanowiła wolne środki pieniężne pozostałe na koniec 2015 r. i wobec braku danych na temat zapotrzebowania na środki pożyczkowe w poszczególnych dziedzinach działalności została ulokowana w środkach rezerwy. Spowodowało to wzrost udziału rezerwy w planie z 12,2% do 36,5%. Wysokość rezerwy nie zmieniała się przez 3 miesiące. Zmianą planu z dnia 29 września 2016 r. rezerwa została zmniejszona do 159.000,0 tys. zł (35,2% planu) i w tej wysokości utrzymywała się do ostatniej korekty z dnia 29 listopada 2016 r., w której została zniesiona. Wraz z likwidacją środków rezerwy zmniejszono wysokość planu finansowania pożyczkowego z 370.000,0 tys. zł do 190.000,0 tys. zł. Wydatki z tytułu udzielonego przez Fundusz wsparcia finansowego w formie pożyczek wyniosły 132.951,4 tys. zł i stanowiły 70,0% planu po zmianach.

Również wysoki – od 124.230,0 tys. zł do 170.000,0 zł, tj. od 33,2% do 39,2% – udział środków rezerwy utrzymywał się w planie finansowania na 2017 r. w ciągu pięciu miesięcy. Plan na 2017 r. przewidywał na finansowanie pożyczkowe w dziedzinach kwotę 300.000,0 tys. zł, z której 134.000,0 tys. zł ujęto w rezerwie. Zmianą planu z 28 lutego 2017 r. rezerwa na pożyczki zmniejszyła się do 124.000,0 tys. zł. W dniu 23 marca 2017 r. środki rezerwy zwiększono do 170.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na pożyczki, zwiększono jednocześnie plan finansowania pożyczkowego z 300.000,0 tys. zł do 356.000,0 tys. zł. Zmianą planu z dnia 23 maja 2017 r. obniżono kwotę rezerwy do 93.500,0 tys. zł (w całości przeznaczoną na pożyczki), co spowodowało spadek jej udziału do 21,6% planu finansowania.

Prezes Zarządu wyjaśnił¹³, że rezerwy w planie finansowym tworzone były w celu zapewnienia możliwości zwiększania wartości planu finansowego w poszczególnych dziedzinach (bez konieczności zmniejszania środków w innych dziedzinach) – w przypadku wystąpienia takiej potrzeby (np. pojawienia się nowych wniosków), co potwierdzają korekty planów finansowych, dokonane w trakcie roku, polegające na przesunięciu części środków z rezerwy na poszczególne dziedziny, zgodnie z bieżącym zapotrzebowaniem wnioskodawców. Rezerwa, w sytuacji braku jej wykorzystania na finansowanie zadań w ramach poszczególnych dziedzin ochrony środowiska, została uwzględniona w innej części planu finansowego – jako środki pieniężne, co do których przewidywano, że pozostaną na koniec roku na rachunku Funduszu.

W ocenie NIK, zmniejszenie planu o prawie połowę pod koniec roku (z 370.000,0 tys. zł do 190.000,0 tys. zł) i wykorzystanie planu po zmianie tylko w 70% wskazuje na brak zapotrzebowania na dofinansowanie w tej formie

¹³ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

w ramach dotychczasowej oferty programowej. Środki przeznaczone na pożyczki w 2016 r. stanowiły 66,3% pożyczek udzielonych w 2015 r. Zdaniem NIK, gromadzenie środków na rachunku Funduszu nie jest celem działania Funduszu, działalność Funduszu powinna być ukierunkowana na stworzenie takiej oferty programowej, która poprzez odpowiednio uproszczone procedury dofinansowania pozwoli na pełne wykorzystanie planowanych środków na cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 221-261, 501-681, 1518, 1523-1524)

2. NIK zwraca uwagę na brak stosowania jednolitego nazewnictwa w dokumentach Funduszu jednej z ośmiu dziedzin ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W planach działalności Funduszu na lata 2015–2016 określano wielkość dofinansowania w podziale na dziedziny, w tym *Ochronę powietrza*. Alokacji środków na programy na podstawie uchwał Zarządu w sprawie ustalenia wysokości zaplanowanych środków w poszczególnych programach w ramach planu finansowego Funduszu dokonywano w podziale na dziedziny, w tym w dziedzinie *Ochrona atmosfery*.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu¹⁴: „*określenie Ochrona powietrza stosowane było w Funduszu jako równoznaczne z terminem Ochrona atmosfery i w dokumentach programowych, wyznaczających kierunki działalności WFOŚiGW ww. określenia przez wiele lat pojawiały się zamiennie np. w dokumencie „Wspólna Strategia działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku” wskazana jest Ochrona atmosfery jako nazwa dziedziny ochrony środowiska. Niemniej jednak, dostrzegając potrzebę jednolitego stosowania nazewnictwa w dokumentach Funduszu – w uchwałach w sprawie ustalenia wysokości zaplanowanych środków w poszczególnych programach/konkursach w ramach planu finansowego na 2017 r. uwzględniono nazewnictwo zgodne z planem działalności Ochrona powietrza.*”

W ocenie NIK, nazwa ta powinna być jednakowa we wszystkich dokumentach planistycznych i programowych, i jednocześnie wynikać z uPoś, która zawiera regulacje dotyczące *Ochrony powietrza*. Ponadto wraz ze zmianą nazwy dziedziny w uchwałach Zarządu, ujednolicenia wymagają uchwały ustalające warunki dofinansowania w ramach programów, w których nie uwzględniono, nawet w 2017 r., nazwy *Ochrona powietrza*.

(dowód: akta kontroli str. 501-741, 799-863, 1516-1522)

3. Uchwałą nr 62/16 z dnia 24 sierpnia 2016 r. Rada Nadzorcza zatwierdziła „Strategię działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na lata 2016–2020”, co oznaczałoby, że – niezgodnie z art. 400h ust. 4 pkt 1 uPoś – została ona uchwalona na okres pięciu lat. Ze „Strategii...” stanowiącej załącznik do uchwały wynika natomiast, że została opracowana poprawnie, tj. na lata 2017–2020. Również Strategia działania Funduszu obowiązująca do 2016 r. była uchwalona¹⁵ przez Radę Nadzorczą w brzmieniu niezgodnym z załącznikiem.

Prezes Zarządu wyjaśnił¹⁶, że: „*W uchwale Rady Nadzorczej nr 62/16 z dnia 24.08.2016 r. pojawiła się oczywista omyłka pisarska, polegająca na podaniu nieprawidłowej początkowej daty obowiązywania Strategii (2016 r. zamiast*

¹⁴ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

¹⁵ Uchwała nr 89/12 z dnia 25 września 2012 r. w sprawie uchwalenia Strategii działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na lata 2013–2016.

¹⁶ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

2017 r.). Omyłka powyższa nie została wcześniej zauważona, dlatego nie dokonano skorygowania ww. uchwały. (...) Uchwała zawiera zapis, że uchwała się Strategię „w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały”, w którym to załączniku okres obowiązywania Strategii został sformułowany poprawnie. Załącznik do uchwały jest jej integralną częścią, stąd (...) ww. omyłka nie powoduje niezgodności uchwały z ustawą.”.

Zdaniem NIK, uchwała nr 62/16 Rady Nadzorczej wymaga sprostowania błędu.

(dowód: akta kontroli str. 268-346, 1519, 1528)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

1.2. Programy na rozwój OZE

Opis stanu
faktycznego

Podstawowymi formami naboru wniosków o udzielenie dofinansowania w formie pożyczek i dotacji były programy i konkursy, ogłaszane corocznie, prowadzone w trybie otwartym i zamkniętym. Regulaminy ogłoszonych programów i konkursów określały szczegółowe zasady, tryb udzielania dofinansowania, formę naboru, kryteria wyboru i oceny przedsięwzięć, koszty kwalifikowane i niekwalifikowane zadań oraz sposób postępowania z wnioskami. Dofinansowaniu podlegały również przedsięwzięcia realizowane w ramach zawartego porozumienia z Zarządem Województwa Mazowieckiego, zadania realizowane przez państwowe jednostki budżetowe zgodnie z przyjętą listą oraz projekty kluczowe dla województwa mazowieckiego.

Wnioski składane w ramach programów realizowanych w latach 2015–2017 musiały być zgodne z zapisami w nich zawartymi, w tym ze szczegółowymi kryteriami wyboru przedsięwzięć. Szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć uwzględniały między innymi kryteria dostępu – warunki, które musiały być spełnione, aby wniosek mógł być poddany dalszej ocenie. Negatywny wynik kwalifikacji wniosku na tym etapie wykluczał przedsięwzięcie z dalszej oceny.

Do kryteriów formalnych należały: sporządzenie wniosku na obowiązującym formularzu, kompletność wniosku, jego prawidłowe wypełnienie, podpisanie i parafowanie, sprawdzenie wymaganych załączników, zgodność z programem celu i rodzaju przedsięwzięcia, ustalenie czy wnioskodawca mieści się w kategorii „Beneficjenci”, stwierdzenie zgodności wydatków z kategoriami kosztów kwalifikowanych określonych w programie, ustalenie czy wnioskowane dofinansowanie jest zgodne z warunkami udzielania dofinansowania obowiązującymi w programie i z zasadami pomocy publicznej, a także pełne zbilansowanie zadania. W ramach kryterium merytorycznego ustala się zgodność danych zawartych w karcie efektu ekologicznego z projektem technicznym (jeśli wynika ze specyfiki zadania).

Dodatkowo wnioski były oceniane pod względem ich zgodności z zawartymi w programach kryteriami selekcji (kryteria punktowane służące do weryfikacji zadań zgłaszanych do dofinansowania). W programach na 2015 rok umieszczono rozdział dotyczący procedur postępowania z wnioskiem, natomiast programy z lat 2016–2017 zawierają rozdział określający procedurę wyboru przedsięwzięć.

W sprawach nieuregulowanych regulaminami programów, miały zastosowanie „Zasady udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Warszawie”, obowiązujące w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie. W latach 2015–2017 (I kwartał) obowiązywały:

- „Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie” zatwierdzone przez Radę Nadzorczą uchwałami nr 206/14 z dnia 28 listopada 2014 r. i 149/15 z dnia 26 listopada 2015 r.;
- do dnia 18 lipca 2016 r. „Szczegółowe warunki dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Warszawie”, przyjęte przez Zarząd Funduszu uchwałą nr 2031/11 z dnia 30 grudnia 2011 r., zmienione uchwałami nr 142/12 z dnia 13 lutego 2012 r. i nr 810/14 z dnia 11 czerwca 2014 r. oraz „Kryteria wyboru i oceny przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”, stanowiące załącznik do uchwały Zarządu nr 2366/12 z dnia 4 grudnia 2012 r.;
- od dnia 19 lipca 2016 r. „Szczegółowe warunki dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Warszawie – kwalifikacja kosztów” oraz „Kryteria wyboru i oceny przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie” przyjęte uchwałą Zarządu nr 1480/16 z dnia 19 lipca 2016 r.

Zasady te obowiązywały w przypadku przedsięwzięć, których zakres przedmiotowy uniemożliwiał ubieganie się o wsparcie finansowe w ramach dostępnych programów lub konkursów, a wnioskodawca mógł złożyć wniosek o dofinansowanie w trybie indywidualnym – w ramach naboru stałego. Ponadto Fundusz udzielał dofinansowania państwowym jednostkom budżetowym poprzez rezerwę celową poz. 59.

Procedury obowiązujące w Funduszu były przedmiotem zapytań potencjalnych beneficjentów. W badanym okresie występowały sytuacje, gdy wnioskodawcy wnosili o odstąpienie od procedur ujętych w regulaminach programów. Fundusz nie wyrażał zgody na odstępstwo od zasad przyjętych w regulaminach programów. Zasady udzielania i rozliczania dofinansowania w badanym okresie podlegały zmianom, mającym na celu uatrakcyjnienie warunków dofinansowania, pod kątem potrzeb wnioskodawców (zmiany obowiązywały do wniosków przypadających do rozpatrzenia w roku następnym). Przykładami takich zmian były:

- wprowadzenie możliwości wydawania promes na zadania planowane przez beneficjentów do realizacji,
- wprowadzenie możliwości przeznaczenia na wkład własny beneficjentów środków pochodzących z umorzenia pożyczek,
- wprowadzenie możliwości finansowania zadań przez więcej niż jeden podmiot,
- zmniejszanie oprocentowania pożyczek,
- zmniejszenie poziomów wskaźników G oraz P¹⁷ uprawniających gminne i powiatowe jednostki samorządowe do uzyskania niższego oprocentowania oraz wyższego umorzenia pożyczki,
- wprowadzanie korzystniejszych warunków umorzenia pożyczek (np. wprowadzenie dla jednostek samorządu terytorialnego wyższego wskaźnika umorzenia pożyczki w przypadku przeznaczenia całości środków pochodzących z umorzenia na realizację innego zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

¹⁷ Wskaźnik G to wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, a wskaźnik P to wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie – określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453).

Również procedury udzielania dofinansowania, określone w programach, każdego roku podlegały modyfikacji.

Informacje o rozpoczęciu naborów w ramach programów i konkursów na dany rok zamieszczane były na stronie internetowej Funduszu. W latach 2015–2016 informacje o naborach zamieszczone w zakładce „Strefa Beneficjenta” – „Programy” i „Konkursy” nie posiadają widocznej na stronie internetowej daty ich wprowadzenia. Prezes Zarządu wyjaśnił¹⁸, że ówczesny serwer Funduszu tego nie umożliwiał i pod koniec 2016 r. nastąpiła zmiana serwera. Jednocześnie potwierdził, że informacje dotyczące m.in. naborów wniosków obejmujących zadania z zakresu OZE, widoczne na stronie internetowej, zostały tam wprowadzone przed rozpoczęciem naborów wniosków.

W 2017 r. nabory wniosków we wszystkich programach dotyczących OZE rozpoczęły się 9 stycznia 2017 r., a informacja o „kalendarium naboru wniosków o dofinansowanie ze środków WFOŚiGW” wraz ze skanem dokumentu została zamieszczona na stronie internetowej Funduszu w zakładce „Strefa beneficjenta” w dniu 29 grudnia 2016 r. Informacja o naborach wniosków w programach na 2017 r. wraz ze wszystkimi wzorami dokumentów i załączników została ogłoszona w dniu 30 grudnia 2016 r. Ponadto na stronie głównej w zakładce „Aktualności” w dniu 5 stycznia 2017 r. zamieszczono informację o ofercie programowej Funduszu na 2017 r., wskazującą m.in. termin rozpoczęcia naborów oraz zawierającą zaproszenie do składania wniosków. W dniu 9 stycznia 2017 r. pojawiła się kolejna informacja o rozpoczęciu naboru wniosków. W dniu 13 stycznia 2017 r. zamieszczono informacje o procedurach i harmonogramie rozpatrywania wniosków składanych przez pjb, a w dniu 27 stycznia 2017 r. o naborach stałych na 2017 r.

W latach 2015–2017 (I półrocze) Fundusz ogłosił 14 programów w dziedzinie *Ochrona powietrza* i 11 programów w dziedzinie *Edukacja ekologiczna*, które bezpośrednio lub pośrednio były dedykowane wspieraniu rozwoju odnawialnych źródeł energii. W ramach czterech programów do Funduszu nie wpłynęły wnioski o dofinansowanie zadań dotyczące odnawialnych źródeł energii.

W dziedzinie *Ochrona powietrza* Fundusz realizował 6 programów, których celem było wsparcie przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii oraz 5 programów uwzględniających tematykę OZE. Wydatki w formie dotacji w tym w ramach rezerwy celowej poz. 59 dla pjb oraz w formie pożyczek i na programy dotyczące wyłącznie OZE wyniosły 11.567,1 tys. zł (w 2015 r. – 5.367,0 tys. zł; w 2016 r. – 5.824,4 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 375,7 tys. zł), z tego na podstawie umów z danego roku 7.729,7 tys. zł i na podstawie umów z lat ubiegłych 3.837,4 tys. zł. W ramach programów uwzględniających OZE wydatkowano 2.360,4 tys. zł, z tego w 2015 r. – 449,6 tys. zł, w 2016 r. – 1.910,8 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. wydatki nie wystąpiły.

W 2015 r. realizowano dwa programy dotyczące rozwoju OZE.

- 1) Program 2015-OA-8 pn. „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 228/14 z dnia 22 grudnia 2014 r. Program został skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i jednostek podległych oraz do pozostałych osób prawnych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Uchwałą nr 6/15 z dnia 7 stycznia 2015 r. Zarząd określił alokację na kwotę 7.150,0 tys. zł w formie pożyczki. Alokacja środków na program nie uległa zmianie w ciągu roku.

Zgodnie z terminem naboru od 25 lutego do 30 października 2015 r. do Funduszu wpłynęło 16 wniosków o pożyczkę na łączną kwotę 25.574,4 tys. zł.

¹⁸ Pismo z dnia 14 listopada 2017 r.

Trzy wnioski pozostały bez rozpatrzenia z przyczyn formalnych, a trzy rozpatrzono negatywnie z powodu braku zdolności kredytowej lub odpowiedniego zabezpieczenia pożyczki. Zawarto 10 umów pożyczki o wartości od 48,0 tys. zł do 1.689,7 tys. zł. Zgodnie z umowami łączna kwota wypłaconych w latach 2015–2016 pożyczek wyniosła 5.075,4 tys. zł, tj. 71,0% alokacji. Z danych Funduszu wynika, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy, a uzyskany efekt wyniósł: moc instalacji 393,33 kW, powierzchnia kolektorów 58,54 m², ilość wyprodukowanej energii elektrycznej 1.187.913,00 kWh/rok i ilość wyprodukowanej energii cieplnej 1.439.960,00 GJ/rok. Dofinansowanie w formie pożyczki przeznaczono na:

- 3 pompy ciepła o mocy zainstalowanej 300,74 kW na kwotę 2.193,5 tys. zł;
- 2 kolektory słoneczne i instalacje solarne o powierzchni 58,54 m² na kwotę 161,7 tys. zł;
- 4 instalacje fotowoltaiczne o mocy zainstalowanej 92,59 kW i produkujące 79.113 kWh energii elektrycznej rocznie na kwotę 1.030,5 tys. zł;
- instalację kogeneracyjną produkującą 1.108.800 kWh energii elektrycznej rocznie i 1.439.960,00 GJ energii cieplnej rocznie na kwotę 1.689,7 tys. zł.

2) Program 2015-OA-10 pn. „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni, zakup i montaż kolektorów słonecznych, zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, zakup i montaż pomp ciepła”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 240/14 z dnia 22 grudnia 2014 r. Program został skierowany do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w miejscu realizowanego zadania. W uchwale nr 6/15 z dnia 7 stycznia 2015 r. po zmianach Zarząd określił alokację na program w wysokości 4.200,0 tys. zł, w tym 700,0 tys. zł na pożyczki i 3.500,0 tys. zł na dotacje. Ustalono również limit środków dotacji na dofinansowanie inwestycji:

- na modernizację kotłowni 1.500,0 tys. zł z terminem naboru od 30 marca 2015 r.;
- na zakup i montaż pomp ciepła 1.000,0 tys. zł z terminem naboru od 20 kwietnia 2015 r.;
- na zakup i montaż kolektorów słonecznych 700,0 tys. zł z terminem naboru od 4 maja 2015 r.;
- na zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej 300,0 tys. zł z terminem naboru od 4 maja 2015 r.

Termin zakończenia naboru wszystkich wniosków został określony najpóźniej do 30 października 2015 r. lub do wyczerpania alokacji.

W terminach naboru wniosków określonych dla poszczególnych kategorii instalacji do Funduszu wpłynęło 339 wniosków o dofinansowanie zadań na łączną kwotę 2.911,2 tys. zł, w tym w formie dotacji 2.102,3 tys. zł i w formie pożyczki 808,9 tys. zł. Osiem wniosków dotyczących modernizacji kotłowni wpłynęło w okresie od 30 marca do 1 czerwca 2015 r., 132 wnioski dotyczące zakupu i montażu pomp ciepła – w okresie od 20 kwietnia do 25 sierpnia 2015 r. (jeden wniosek złożony po terminie naboru), 173 wnioski dotyczące zakupu i montażu kolektorów słonecznych (instalacji solarnej) – w okresie od 4 maja do 30 czerwca 2015 r. oraz 26 wniosków dotyczących instalacji fotowoltaicznej – w okresie od 15 lipca do 30 października 2015 r.

Bez rozpatrzenia pozostawiono 42 wnioski, z tego 39 z przyczyn formalnych, a trzy z powodu rezygnacji wnioskodawcy z dofinansowania. Dwa wnioski

rozpatrzono negatywnie z powodu braku zdolności kredytowej, a trzy wnioski uzyskały pozytywną opinię, jednak z powodu niedostarczenia wymaganych dokumentów przez beneficjenta lub jego rezygnacji z dofinansowania nie doszło do zawarcia umowy. Zawarto łącznie 322 umowy o wartości 2.498,3 tys. zł z 292 beneficjentami, w tym 291 umów dotacji o wartości 1.832,6 tys. zł, tj. 52,4% alokacji w formie dotacji i 31 umów pożyczki o wartości 665,7 tys. zł, tj. 95,1% alokacji w formie pożyczki na program. Alokacja środków dotacji na modernizację kotłowni została wykorzystana w 3,3% (49,8 tys. zł), na zakup i montaż pomp ciepła w 98,5% (984,9 tys. zł), na zakup i montaż kolektorów słonecznych w 99,0% (692,0 tys. zł) oraz na zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej w 35,3% (105,9 tys. zł). Jednostkowa wartość umowy dotacji wynosiła od 1,7 tys. zł do 10,0 tys. zł, a pożyczki od 6,0 tys. zł do 66,6 tys. zł. Pięć umów dotacji zostało wypowiedzianych lub rozwiązanych. Ostateczna kwota dofinansowania w formie dotacji w ramach 286 umów wyniosła 1.794,7 tys. zł. Z danych Funduszu wynika, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy i uzyskali efekt ekologiczny. W wyniku zrealizowanych umów sfinansowano:

- 117 pomp ciepła o mocy zainstalowanej 1.141,53 kW na kwotę 1.478,9 tys. zł na podstawie umów dotacji i pożyczki;
- 148 kolektorów słonecznych i instalacji solarnych o powierzchni 933,89 m² na kwotę 755,5 tys. zł na podstawie umów dotacji i pożyczki;
- 19 instalacji fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej 64,99 kW i produkujących 60.421,89 kWh energii elektrycznej rocznie na kwotę 176,1 tys. zł na podstawie umów dotacji i pożyczki;
- modernizację 8 kotłowni z węglowej na biomasę na kwotę 49,8 tys. zł na podstawie umów dotacji, w wyniku których zredukowano emisję dwutlenku węgla o 76,20 Mg rocznie.

Poza programami zrealizowano:

- jeden projekt kluczowy pn. „Modernizacja systemu podgrzewania wody basenowej przez zastosowanie systemu solarnego” o wartości umowy dotacji 241,5 tys. zł; projekt został rozliczony, a osiągnięty efekt ekologiczny, mierzony powierzchnią kolektorów, wyniósł 166,32 m²,
- siedem umów, zawartych z państwowymi jednostkami budżetowymi w ramach rezerwy celowej poz. 59 o łącznej wartości 154,4 tys. zł na realizację zadań obejmujących montaż zestawów solarnych do podgrzewania ciepłej wody użytkowej w siedmiu budynkach. Wartość wypłaconych środków wyniosła od 11,5 tys. zł do 55,6 tys. zł. Złożono rozliczenia końcowe, a efekt, mierzony powierzchnią kolektorów, wyniósł 125,82 m².

(dowód: akta kontroli str. 682-711, 864-883, 949-950, 953)

W 2016 r. realizowano 2 programy dotyczące OZE:

- 1) Program 2016-OA-8 pn. „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez zakup i montaż kolektorów słonecznych, zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, zakup i montaż pomp ciepła”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 186/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. Program został skierowany do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w miejscu realizowanego zadania. W uchwale nr 13/16 z dnia 12 stycznia 2016 r. po zmianach Zarząd alokował środki na program w wysokości 2.807,0 tys. zł, w tym 500,0 tys. zł na pożyczki (alokacja na pożyczki była łączna z programem 2016-OA-7) i 2.307,5 tys. zł na dotacje. Środki na dotacje były przeznaczone na:

- zakup i montaż kolektorów słonecznych do 1.007,5 tys. zł;
- zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej do 300,0 tys. zł;
- zakup i montaż pomp ciepła kwotę 1.000,0 tys. zł.

Zgodnie z wyznaczonym terminem naboru w okresie od 4 kwietnia do 26 października 2016 r. do Funduszu wpłynęło 411 wniosków o dofinansowanie łącznie na kwotę 3.591,9 tys. zł, w tym w formie dotacji na kwotę 2.508,6 tys. zł i w formie pożyczki na kwotę 1.083,3 tys. zł. Bez rozpatrzenia pozostawiono 82 wnioski, z tego 66 z przyczyn formalnych 16 z powodu rezygnacji wnioskodawcy z dofinansowania. Cztery wnioski rozpatrzono negatywnie z powodu niespełnienia warunków programu, braku możliwości ustanowienia zabezpieczeń pożyczki lub braku możliwości realizacji zadania w roku zawarcia umowy. Mimo pozytywnego rozpatrzenia nie doszło do zawarcia 10 umów na skutek rezygnacji wnioskodawców z dofinansowania, a w jednym przypadku ze względów formalnych uchylono uchwałę o przyznaniu dofinansowania. Zawarto łącznie 337 umów z 315 beneficjentami o wartości 2.358,3 tys. zł, w tym 314 umów dotacji o wartości 1.919,8 tys. zł, tj. 83,2% alokacji i 23 umowy pożyczki o wartości 438,5 tys. zł, tj. 87,7%. Alokacja środków dotacji na zakup i montaż pomp ciepła została wykorzystana w 85,2% (852,4 tys. zł), na zakup i montaż kolektorów słonecznych w 80,0% (805,9 tys. zł) oraz na zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej w 87,1% (261,4 tys. zł). Jednostkowa wartość umowy dotacji wyniosła od 1,5 tys. zł do 10,0 tys. zł, a pożyczki od 4,0 tys. zł do 115,0 tys. zł. Nie wypłacono dotacji na kwotę 29,2 tys. zł z powodu rozwiązania za porozumieniem stron trzech umów, wypowiedzenia przez Fundusz jednej umowy i rezygnacji przez beneficjenta z dofinansowania. Ostatecznie wypłacone dotacje na podstawie 309 umów wyniosły 1.890,6 tys. zł. Z danych Funduszu wynika, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy i uzyskali efekt ekologiczny. Na podstawie umów dotacji i pożyczki sfinansowano:

- 103 pompy ciepła o mocy zainstalowanej 978,30 kW na kwotę 1.047,3 tys. zł;
- 171 kolektorów słonecznych i instalacji solarnych o powierzchni 1.029,17 m² na kwotę 831,1 tys. zł;
- 41 instalacji fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej 202,95 kW i produkujących 187.880,96 kWh energii elektrycznej rocznie na kwotę 450,7 tys. zł.

- 2) Program 2016-OA-10 pn. „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 188/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. Program został skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i jednostek podległych oraz do pozostałych osób prawnych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Na podstawie uchwały Zarządu z dnia 12 stycznia 2016 r. po zmianach alokacja środków na program w formie pożyczek wyniosła 2.500,0 tys. zł.

W terminie naboru do Funduszu wpłynęło 18 wniosków o pożyczkę na kwotę 2.838,6 tys. zł. Bez rozpatrzenia z przyczyn formalnych pozostawiono siedem wniosków, a cztery rozpatrzono negatywnie z powodu braku zdolności kredytowej lub możliwości ustalenia zabezpieczeń pożyczki. Jeden wniosek, został rozpatrzony pozytywnie, lecz z powodu rezygnacji wnioskodawcy z dofinansowania nie podpisano umowy. Zawarto 6 umów pożyczki o wartości 740,4 tys. zł, z tego pięć w 2016 r. i jedną w 2017 r. Z danych Funduszu wynika, że do 30 czerwca 2017 r. dwóch beneficjentów złożyło rozliczenie końcowe umowy. Dofinansowanie przeznaczono na:

- pompę ciepła o mocy zainstalowanej 17,00 kW w kwocie 80,0 tys. zł;
- instalację fotowoltaiczną o mocy zainstalowanej 9,88 kW i produkującą 10.000,00 kWh energii elektrycznej rocznie w kwocie 61,4 tys. zł.

W wyniku przekazanego dofinansowania na podstawie czterech umów, będących w trakcie realizacji, na wykonanie trzech instalacji fotowoltaicznych i jednej pompy ciepła, zaplanowano efekt ekologiczny: zainstalowana moc 120,7 kW, roczna produkcja energii elektrycznej 59.450,00 kWh i energii cieplnej 225,00 GJ.

Ponadto w ramach rezerwy celowej poz. 59 w wyniku zawarcia umowy o wartości 17,5 tys. zł wypłacono środki państwowej jednostce budżetowej na realizację zadania obejmującego montaż zestawów solarnych do podgrzewania ciepłej wody użytkowej w budynku. Zadanie rozliczono, efekt ekologiczny, mierzony powierzchnią kolektorów, wyniósł 20,20 m².

(dowód: akta kontroli str. 712-726, 887-913, 915-916, 951-952)

W 2017 r. realizowano 2 programy dotyczące wsparcia przedsięwzięć OZE:

1) Program 2017-OA-7 pn. „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez zakup i montaż kolektorów słonecznych, zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, zakup i montaż pomp ciepła”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 148/16 z dnia 21 grudnia 2016 r. Program został skierowany do osób fizycznych. W uchwale nr 2979/16 z dnia 30 grudnia 2016 r. po zmianach do 30 czerwca 2017 r. Zarząd alokował środki na program w wysokości 6.250,0 tys. zł, w tym 1.500,0 tys. zł na pożyczki i 4.750,0 tys. zł na dotacje w podziale na inwestycje:

- zakup i montaż kolektorów słonecznych do 1.010,0 tys. zł;
- zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej do 1.650,0 tys. zł;
- zakup i montaż pomp ciepła kwotę 2.090,0 tys. zł.

Zgodnie z terminem naboru od 9 stycznia do 30 czerwca 2017 r. do Funduszu wpłynęły 593 wnioski o dofinansowanie zadań na łączną kwotę 6.172,2 tys. zł, z tego w formie dotacji na kwotę 4.842,1 tys. zł i pożyczki na kwotę 1.330,1 tys. zł. Z tej liczby wniosków 343 rozpatrzono pozytywnie, 99 pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu rezygnacji wnioskodawcy z ubiegania się o dofinansowanie (19) lub z powodów formalnych (80), do rozpatrzenia w II połowie 2017 r. pozostało 151 wniosków.

Do 30 czerwca 2017 r. zawarto 163 umowy o wartości 1.391,7 tys. zł, z tego 156 umów dotacji o wartości 1.294,1 tys. zł i 7 umów pożyczki o wartości 97,6 tys. zł, z tego:

- 42 umowy dotacji o wartości 333,1 tys. zł i 5 umów pożyczki o wartości 67,6 tys. zł na zakup i montaż 43 instalacji fotowoltaicznych w domach jednorodzinnych; zgodnie z wnioskami, dotacje wyniosły od 6,3 tys. zł do 8,0 tys. zł, a pożyczki od 11,6 tys. zł do 15,0 tys. zł; planowana moc instalacji 194,55 kW i roczna ilość produkcji energii elektrycznej 200.226,5 kWh;
- 49 umów dotacji o wartości 643,4 tys. zł i 2 umowy pożyczki o wartości 30,0 tys. zł na zakup i montaż 49 pomp ciepła w domach jednorodzinnych; wartość przyznanych dotacji i pożyczek była zgodna z wnioskami beneficjentów i wyniosła dla dotacji od 3,3 tys. zł do 15 tys. zł i 15,0 tys. zł dla pożyczek; planowana moc instalacji 457,16 kW i roczna ilość produkcji energii cieplnej 1.714,349 GJ;

- 65 umów dotacji o wartości 317,6 tys. zł na zakup i montaż kolektorów słonecznych w domach jednorodzinnych; przyznane kwoty dotacji były zgodne z kwotami wnioskowanymi przez beneficjentów i wynosiły od 3,5 tys. zł do 5,0 tys. zł; planowana moc instalacji 195,134 kW i roczna ilość produkcji energii cieplnej 482,575 GJ.

Wszystkie umowy były w trakcie realizacji. Do zawarcia pozostały umowy dla 186 wniosków rozpatrzonych pozytywnie.

- 2) Program 2017-OA-9 pn. „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 132/16 z dnia 13 grudnia 2016 r. Program został skierowany do jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, pozostałych osób prawnych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W uchwale Zarządu nr 2979/16 z dnia 30 grudnia 2016 r. po zmianach do 30 czerwca 2017 r. alokacja środków na program w formie pożyczek wyniosła 13.500,0 tys. zł.

W terminie naboru od 31 stycznia do 30 czerwca 2017 r. do Funduszu wpłynęło 13 wniosków o dofinansowanie zadań w formie pożyczki na kwotę 10.554,2 tys. zł. Dwa wnioski zostały pozostawione bez rozpatrzenia z powodu rezygnacji wnioskodawcy lub przyczyn formalnych. Dwa wnioski rozpatrzono, obydwa pozytywnie. W dniu 22 czerwca 2017 r., zgodnie z wnioskiem, zawarto umowę pożyczki o wartości 210,0 tys. zł na zakup i instalację gruntowych pomp ciepła w budynku kościoła wraz z dolnym źródłem (odwierty pionowe) oraz zakup i instalację powietrznych pomp ciepła w domu parafialnym z planowaną mocą instalacji 61,4 kW. Do zawarcia pozostała umowa do drugiego wniosku, a do rozpatrzenia 9 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 727-741, 917-942, 948)

Dodatkowo w ramach czterech programów w dziedzinie *Ochrona powietrza*, których celem było ograniczenie emisji CO₂, zostały złożone wnioski uwzględniające tematykę OZE:

- 1) Program 2015-OA-10C pn. „Poprawa jakości powietrza na terenie województwa mazowieckiego – ograniczenie emisji zanieczyszczeń poprzez modernizację kotłowni”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 60/15 z dnia 22 czerwca 2015 r., został skierowany do jednostek samorządu terytorialnego reprezentujących osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w miejscu realizowanego zadania. Alokacja na program wyniosła 1.000,0 tys. zł.

Zgodnie z terminem naboru w okresie od 2 września do 29 października 2015 r. do Funduszu wpłynęło sześć wniosków o dotację na kwotę 629,0 tys. zł, które uwzględniały zakres OZE. Jeden wniosek został rozpatrzony negatywnie z powodu niespełnienia warunków programu. Zawarto pięć umów dotacji o wartości od 29,8 tys. zł do 295,8 tys. zł. Zgodnie z umowami łączna kwota dofinansowania wyniosła 449,7 tys. zł. Według danych Funduszu wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy, wymieniono 92 kotły, w tym 73 kotły na biomasę. Jako efekt ekologiczny przyjęto redukcję emisji dwutlenku węgla o 825,381 Mg rocznie.

- 2) Program 2016-OA-7 pn. „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 185/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. Program został skierowany do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej w miejscu realizowanego zadania. Po zmianach alokacja środków na program wyniosła 2.633,5 tys. zł, w tym 500,0 tys. zł na pożyczki (alokacja na pożyczki była łączna z programem 2016-OA-7) i 2.133,5 tys. zł na dotacje.

Zgodnie z terminem naboru od 4 kwietnia do 17 sierpnia 2016 r. do Funduszu wpłynęły 43 wnioski o dofinansowanie modernizacji kotłowni w domach jednorodzinnych uwzględniające OZE na łączną kwotę 233,6 tys. zł, w tym w formie dotacji na kwotę 209,9 tys. zł i w formie pożyczki 23,7 tys. zł. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Zawarto 42 umowy dotacji i trzy umowy pożyczki o wartości odpowiednio 209,2 tys. zł i 23,7 tys. zł. Jednostkowa wartość umowy dotacji wynosiła od 4,3 tys. zł do 5,0 tys. zł, a pożyczki od 2,3 tys. zł do 12,9 tys. zł. Jedną umowę dotacji rozwiązano z powodu założenia przez wnioskodawcę działalności gospodarczej, co było niezgodne z warunkami programu. Wartość dofinansowania po zmianie wyniosła 227,9 tys. zł, w tym w formie dotacji 204,2 tys. zł. Z danych Funduszu wynika, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy i uzyskali efekt ekologiczny, który łącznie stanowi roczną redukcję emisji dwutlenku siarki o 2,83 Mg, tlenku węgla o 8,45 Mg, dwutlenku węgla o 358,80 Mg, tlenków azotu o 0,24 Mg i pyłu o 7,06 Mg.

- 3) Program 2016-OA-9 pn. „Poprawa jakości powietrza na terenie województwa mazowieckiego – ograniczenie emisji zanieczyszczeń poprzez modernizację kotłowni”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 187/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. Program skierowany był do jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a ostatecznymi odbiorcami korzyści były osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w miejscu realizowanego zadania. Po zmianach alokacja środków na program w formie dotacji wyniosła 2.644,9 tys. zł.

W terminie naboru od 25 stycznia do 7 września 2016 r. do Funduszu wpłynęło 14 wniosków o dotację na kwotę 2.227,7 tys. zł, które uwzględniały tematykę OZE. Jeden wniosek został rozpatrzony negatywnie z powodu niespełnienia warunków programu. Zawarto 13 umów o wartości od 24,5 tys. zł do 650,0 tys. zł. Dotacje wypłacono zgodnie z umowami w wysokości 1.682,9 tys. zł. Z danych Funduszu wynika, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy. W efekcie zrealizowanych umów zakupiono 461 kotłów, w tym 242 kotły na biomasę, co pozwoli na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w roku: dwutlenku siarki o 23,87 Mg, tlenku węgla o 69,11 Mg, dwutlenku węgla o 2.884,40 Mg, tlenków azotu o 2,03 Mg i pyłu 60,84 Mg;

- 4) program 2017-OA-08 pn. „Poprawa jakości powietrza na terenie województwa mazowieckiego – ograniczenie emisji zanieczyszczeń poprzez modernizację kotłowni”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 131/2016 z dnia 13 grudnia 2016 r. Po zmianach alokacja środków na program w formie dotacji wyniosła 13.030,0 tys. zł, a termin naboru wyznaczono od 9 stycznia 2017 r. do wyczerpania alokacji, nie później niż do dnia 29 września 2016 r.

W terminie naboru od 9 stycznia do 30 czerwca 2017 r. do Funduszu wpłynęło 81 wniosków o dofinansowanie zadań w formie dotacji na kwotę 12.837,0 tys. zł, z których 21 rozpatrzono pozytywnie. W dniu 28 czerwca 2017 r. zawarto jedną umowę o wartości 35,0 tys. zł, tj. w kwocie wnioskowanej, na poprawę jakości powietrza na terenie województwa mazowieckiego – ograniczenie emisji zanieczyszczeń poprzez modernizację kotłowni dla mieszkańców gminy Mirów. Planowana inwestycja dotyczy modernizacji siedmiu kotłów na biomasę, co w efekcie ma ograniczyć roczną emisję tlenków azotu o 0,035 Mg, dwutlenku węgla o 53,2 Mg, dwutlenku siarki o 0,421 Mg, pyłu o 1,089 Mg i tlenku węgla o 1,113 Mg. Do zawarcia pozostało 20 umów, a pozostałe 60 wniosków – do rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 682-741, 884-886, 914, 943-947, 953-966)

Tematyka odnawialnych źródeł energii pojawiała się również w zadaniach finansowanych w ramach 10 ogłoszonych programów i konkursów oraz dwóch innych projektów realizowanych w dziedzinie *Edukacja ekologiczna*. W latach 2015–2017 (I półrocze) Fundusz przeznaczył na ten cel kwotę 1.531,4 tys. zł, w tym w 2015 r. – 619,6 tys. zł; w 2016 r. – 893,7 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 18,1 tys. zł.

W 2015 r. ogłoszono nabory wniosków do dwóch programów i jednego konkursu, na które zaplanowano po zmianach środka w wysokości 6.341,0 tys. zł:

- 1) Program 2015-EE-13 pn. „Wspomaganie edukacji ekologicznej poprzez propagowanie działań podnoszących świadomość ekologiczną społeczeństwa”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 231/14 z dnia 22 grudnia 2014 r.
- 2) Konkurs 2015-EE-14 pn. „Organizacja konkursów i olimpiad w zakresie edukacji ekologicznej”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 232/14 z dnia 22 grudnia 2014 r.
- 3) Program 2015-EE-15 pn. „Wspieranie rozwoju terenowej infrastruktury edukacyjnej”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 233/14 z dnia 22 grudnia 2014 r.

W ramach ogłoszonych programów i konkursu złożono 22 wnioski uwzględniające tematykę OZE o dofinansowanie w formie dotacji na łączną kwotę 1.063,7 tys. zł. Sześć wniosków pozostało bez rozpatrzenia z powodu rezygnacji wnioskodawcy lub braków formalnych, dwa rozpatrzono negatywnie na skutek nieuzyskania minimalnej liczby punktów, a jeden wnioskodawca zrezygnował po przyznaniu dofinansowania. Zawarto 13 umów dotacji o wartości 386,2 tys. zł, wypłacona kwota dotacji wyniosła 384,7 tys. zł.

Poza programami realizowano:

- na mocy „Porozumienia w sprawie finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez Województwo Mazowieckie ze środków WFOŚiGW” z dnia 3 lutego 2015 r. ze zmianami, złożono dwa wnioski o dofinansowanie w formie dotacji dwóch konkursów o tematyce ekologicznej dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów oraz dla przedszkoli z terenu województwa mazowieckiego. Wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone przez Zarząd Funduszu, podpisano dwie umowy o łącznej wartości 41,7 tys. zł, w tej kwocie wypłacono dotacje beneficjentom.
- w ramach naboru stałego jeden wniosek złożyła Mazowiecka Agencja Energetyczna na realizację studiów podyplomowych dla urzędników samorządu terytorialnego Mazowsza, który został rozpatrzony pozytywnie i sfinalizowany umową o wartości 214,9 tys. zł. Wypłacona dotacja wyniosła 193,3 tys. zł.

Z danych Funduszu wynika, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy i uzyskali efekt ekologiczny.

W 2016 r. ogłoszono nabory wniosków do dwóch programów i dwóch konkursów, a alokacja środków na te programy wyniosła po zmianach 2.839,3 tys. zł:

- 1) Konkurs 2016-EE-16 pn. „Organizacja konkursów i olimpiad w zakresie edukacji ekologicznej”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 194/15 z dnia 17 grudnia 2015 r.
- 2) Konkurs 2016-EE-17 pn. „Organizacja szkoleń, warsztatów, konferencji, seminariów w zakresie edukacji ekologicznej i ochrony przyrody”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 195/15 z dnia 17 grudnia 2015 r.
- 3) Program 2016-EE-18 pn. „Wydawnictwa ekologiczne”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 196/15 z dnia 17 grudnia 2015 r.

- 4) Program 2016-EE-19 pn. „Wspieranie rozwoju terenowej infrastruktury edukacyjnej – zadania inwestycyjne”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 197/15 z dnia 17 grudnia 2015 r.

Do konkursów i programów złożono 15 wniosków o dotację, uwzględniających tematykę OZE, z których siedem pozostało bez rozpatrzenia z powodu braków formalnych (sześć) i z powodu wyczerpania środków dotacyjnych. Zawarto 8 umów dotacji o wartości 893,7 tys. zł, która w całości została wypłacona beneficjentom. Z danych Funduszu wynika, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenie końcowe umowy i uzyskali efekt ekologiczny.

W 2017 r. ogłoszono nabory wniosków do dwóch programów i jednego konkursu, alokacja środków po zmianach do 30 czerwca 2017 r. na programy wyniosła 4.900,0 tys. zł:

- 1) Konkurs 2017-EE-15 pn. „Organizacja konkursu lub olimpiady w zakresie wiedzy o środowisku naturalnym i ekologii”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 124/16 z dnia 13 grudnia 2016 r.;
- 2) Program 2017-EE-16 pn. „Organizacja szkolenia, warsztatu, konferencji, seminarium w zakresie edukacji ekologicznej i ochrony przyrody”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 126/16 z dnia 13 grudnia 2016 r.;
- 3) Program 2017-EE-17 pn. „Wspieranie rozwoju terenowej infrastruktury edukacyjnej”, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Nr 125/16 z dnia 13 grudnia 2016 r.

W ramach ogłoszonych programów i konkursu, do 30 czerwca 2017 r. złożono 11 wniosków o dotację, uwzględniających tematykę OZE, z których trzy pozostały bez rozpatrzenia z powodu rezygnacji wnioskodawcy, braków formalnych i braku środków dotacyjnych. Zawarto 8 umów dotacji o wartości 462,9 tys. zł, wypłacono dotacje w kwocie 462,8 tys. zł, w tym w I półroczu 2017 r. 18,1 tys. zł. Rozliczenie końcowe złożono do dwóch umów i osiągnięto efekt ekologiczny, pozostałe umowy były w trakcie realizacji.

W dziedzinie *Edukacja ekologiczna* – ze względu na charakter przedsięwzięć – efekt ekologiczny jest niemierzalny, a termin jego osiągnięcia jest trudny do określenia. Osiągnięty efekt w wyniku realizacji powyższych umów był mierzony np. liczbą godzin zajęć dydaktycznych podczas konferencji, szkoleń warsztatów, liczbą egzemplarzy wydanych książek, albumów, poradników lub liczbą uczestników w organizowanych konkursach i olimpiadach.

(dowód: akta kontroli str. 468-500, 682-741, 967-1070, 1082)

Zdaniem Prezesa Zarządu¹⁹ możliwość uzyskania dofinansowania ze środków Funduszu stanowi czynnik stymulujący realizację inwestycji wykorzystujących OZE. Zakres instalacji mogących uzyskać dofinansowanie ze środków Funduszu jest stale poszerzany, a ogłaszane programy cieszą się dużym zainteresowaniem, o czym świadczy liczba składanych wniosków i skracający się każdego roku termin naboru.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

¹⁹ Pismo z dnia 21 listopada 2017 r.

1.3. Zabezpieczenie realizacji umów na rozwój OZE

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto sześć wniosków o dofinansowanie dotyczących OZE, zakończonych zawarciem sześciu umów dotacji o łącznej wartości 622,3 tys. zł i dwóch umów pożyczki o wartości po 15,0 tys. zł. Umowy dotacji zawarto:

- trzy umowy z 2015 r. na dofinansowanie zadań: „montaż pompy ciepła powietrze-woda WPL 20 basic” (o mocy 20 kW) o wartości 10,0 tys. zł, „zakup i montaż zestawu fotowoltaicznego” o wartości 7,5 tys. zł i „modernizację systemu podgrzewania wody basenowej przez zastosowanie systemu solarnego” o wartości 241,5 tys. zł;
- dwie umowy z 2016 r. na dofinansowanie zadania na „Zakup i montaż pompy ciepła w domu jednorodzinnym” (o mocy 8 kW) o wartości 10,0 tys. zł i „Laboratorium Odnawialnych Źródeł Energii” o wartości 338,3 tys. zł;
- jedną umowę z 2017 r. na dofinansowanie zadania „zakup i montaż pompy ciepła w domu jednorodzinnym” (o mocy 6,07 kW) o wartości 15,0 tys. zł.

Cztery umowy dotacji zostały zawarte z osobami fizycznymi, a dwie z jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego. Dotacje przyznane osobom fizycznym stanowiły od 23 do 27% kosztów kwalifikowanych zadania, a jednostkom samorządu terytorialnego od 50 do 90%.

We wszystkich umowach dotacji z osobami fizycznymi zawarto jednakowe warunki finansowe. Załącznikami do umów był harmonogram rzeczowo-finansowy i karta efektu ekologicznego. W umowach określono kwotę dotacji, limit procentowy udziału dotacji w koszcie kwalifikowanym brutto zadania, całkowity koszt brutto i koszt kwalifikowany brutto, terminy zakończenia realizacji zadania, osiągnięcia efektu ekologicznego, rozliczenia transz dotacji oraz dostarczenia do Funduszu dokumentu potwierdzającego wydatkowanie środków Funduszu, tj. potwierdzenia zapłaty za rachunek (fakturę), z którego były rozliczane środki dotacji. Zgodnie z umowami, wypłata dotacji następuje pod warunkiem złożenia rozliczenia dotacji na określonym formularzu wraz z dokumentami: oryginałem faktur/rachunków wystawionych na te elementy zadania, na które zgodnie z umową zaplanowano udział środków Funduszu, a które powinny zawierać opis, że nie były i nie będą rozliczane z innych środków publicznych krajowych lub unijnych; oświadczeniem wykonawcy prac, że roboty montażowe zostały przeprowadzone prawidłowo i gwarantują prawidłową pracę urządzeń wraz z kserokopią druku gwarancji, oryginałem protokołu odbioru prac podpisanym przez wykonawcę, osobę sprawującą nadzór (jeśli była ustanowiona) oraz dotowanego, co najmniej pięcioma zdjęciami wykonanymi na różnym etapie, ilustrujących przebieg realizacji zadania oraz potwierdzeniem poniesienia udziału środków własnych (faktury/rachunki oraz przelewy lub potwierdzenia zapłaty przez wykonawcę). W rozliczeniu dotacji uwzględnia się tylko wydatki uzasadnione, poniesione na realizację prac, objętych harmonogramem rzeczowo-finansowym. Postanowienia umów dopuszczały wstrzymanie wypłaty dotacji, pomimo spełnienia przez dotowanego warunków złożenia rozliczenia, w razie zakwestionowania przez Fundusz ustaleń zawartych w przedłożonym protokole lub rozliczeniu do czasu wyjaśnienia spornych kwestii.

W przypadku jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego dotowany został zobowiązany do dostarczenia do Funduszu w określonym terminie rozliczenia końcowego zawierającego m.in. pełne rozliczenie poniesionych kosztów realizacji zadania, zbiorczego zestawienia faktur lub innych dokumentów finansowych, a także dokumentów potwierdzających zakończenie zadania oraz osiągnięcie efektu ekologicznego, w tym protokołu przekazania do eksploatacji oraz wymaganego

prawem pozwolenia na użytkowanie przedmiotu zadania zamiast dokumentu potwierdzającego wydatkowanie środków Funduszu (dostarczanego przez osoby fizyczne). Wraz z rozliczeniem środków dotacji nie wymagano załączenia oświadczenia wykonawcy prac oraz zdjęć ilustrujących przebieg realizacji zadania, warunkiem wypłaty było natomiast zawarcie aneksu do umowy w przypadku wystąpienia okoliczności powodujących zmianę warunków finansowych zadania, a w szczególności kosztu kwalifikowanego oraz wysokości dotacji o więcej niż 20% w stosunku do ustalonych w umowie.

W przypadku niezłożenia wymaganych dokumentów bądź złożenia ich po terminie, a także gdy są niezgodne z wnioskiem o dofinansowanie, Funduszowi przysługuje prawo zarówno do odmowy wypłaty dotacji jak i wypowiedzenia umowy. Umowa dotacji może być wypowiedziana z żądaniem natychmiastowego zwrotu wypłaconych kwot w razie niezachowania warunków umowy, a w szczególności wykorzystania dotacji lub jej części niezgodnie z przeznaczeniem, wskazanym w harmonogramie rzeczowo-finansowym; nieprzystąpienia w terminie lub odstąpienia od realizacji zadania, na realizację którego dotacja została przyznana; niezakończenia zadania w terminie lub nieosiągnięcia zaplanowanych efektów zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym i kartą efektów ekologicznych.

Dwie objęte kontrolą umowy pożyczki na dofinansowanie zadania „Zakup i montaż zestawu fotowoltaicznego” oraz „Zakup i montaż pompy ciepła w budynku jednorodzinnym” zostały zawarte w 2015 r. i 2016 r. z tymi osobami fizycznymi, które uzyskały dofinansowanie tego samego zadania na podstawie umów dotacji. Oprocentowanie pożyczek zostało ustalone w wysokości 1,2 stopy redyskonta weksli ustalonej przez Prezesa NBP, przy czym w umowie z 2015 r. przyjęto, że nie może być niższe niż 3,5%, a w umowie z 2016 r. nie niższe od 3%. W umowach pożyczki zawarto również wszystkie terminy, identycznie jak w umowach dotacji, a ich wypłata była uwarunkowana przekazaniem rozliczenia z odpowiednimi dokumentami. Należne odsetki pobierane za każdy dzień kalendarzowy korzystania z pożyczki podlegają spłacie w okresach kwartalnych. W przypadku opóźnień w spłacie odsetek z tytułu oprocentowania pożyczki dokonane wpłaty będą w pierwszej kolejności zaliczane na spłatę odsetek zaległych. W obu umowach zabezpieczeniem należytego wykonania umowy, w tym spłaty pożyczki, odsetek, kar umownych i innych należności wynikających z umowy, był weksel własny in blanco z klauzulą bez protestu wraz z deklaracją wekslową. W obu umowach zapisano, że umorzenie pożyczki nie przysługuje. Było to zgodne z „Zasadami udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielenia dotacji ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”, stanowiącymi, że dotyczy to tych zadań, na które została przyznana pożyczka i dotacja ze środków Funduszu. Poza przesłankami wypowiedzenia umowy pożyczki, opisanymi w umowach dotacji zawartych z osobami fizycznymi, umowa pożyczki może być wypowiedziana, a w przypadku dokonanej wypłaty, niespłacona kwota zostanie postawiona wraz z należnymi odsetkami w stan natychmiastowej wymagalności w razie niewywiązania się przez beneficjenta z warunków umowy, w tym m.in. z powodu opóźnienia w spłacie pożyczki lub odsetek należnych Funduszowi przekraczającego 30 dni od wskazanego w umowie terminu spłaty pożyczki, jej raty lub odsetek.

Z wyjaśnienia Prezesa Zarządu²⁰ wynika, że po uzyskaniu dofinansowania niektóre elementy umowy, planowanej do zawarcia z danym wnioskodawcą, podlegały negocjacjom (np. terminy realizacji przedsięwzięć, szczegółowe warunki promocji)

²⁰ Pismo z dnia 4 października 2017 r.

w zależności od potrzeb. Umowy, zawierane przez Fundusz, mogły też podlegać aneksowaniu na etapie realizacji zadań.

W badanej próbie stwierdzono dwa przypadki zmiany warunków umownych przez Zarząd Funduszu na wniosek beneficjenta. Na wniosek beneficjenta projektu „Laboratorium Odnawialnych Źródeł Energii” Zarząd dokonał zmiany terminu rozliczenia dotacji uchwałą Zarządu, w której określono podstawowe warunki finansowe później zawartej umowy dotacji. Również na wniosek beneficjenta uchwałą Zarządu zmieniono warunki umowy w części dotyczącej numeru rachunku bankowego. Ponadto we wszystkich umowach dopuszczono możliwość renegotjacji postanowień w razie wystąpienia okoliczności zmieniających warunki realizacji zadania, na które strony, pomimo zachowania należytej staranności nie miały wpływu.

Umowy, objęte kontrolą, zostały zawarte w okresie od 19 do 44 dni od zakończenia kwalifikacji wniosków, tj. podjęcia przez Zarząd uchwały Zarządu w sprawie dofinansowania zadania. Najdłużej, 44 i 35 dni, były rozpatrywane wnioski złożone w ciągu dwóch dni od daty rozpoczęcia naboru do dwóch programów z 2017 r. i 2016 r., w ramach których wpłynęło 593 i 411 wniosków.

Od dnia zawarcia umowy do dnia wypłaty środków upłynęło od siedmiu do jedenastu dni w przypadku jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego i od 35 do 175 dni w przypadku osób fizycznych. Terminy wypłaty środków były zależne od daty faktycznego rozliczenia dotacji i pożyczki. Wypłaty środków zostały dokonane do 12 dni od daty faktycznego rozliczenia dotacji/pożyczki. Najwięcej czasu – 12 dni – upłynęło w przypadku złożenia przez beneficjenta dokumentów z rozliczenia dotacji i pożyczki w Wydziale Zamiejscowym w Ciechanowie, pozostałe wypłaty środków zostały dokonane w okresie do pięciu dni. W wyniku kontroli realizacji wybranych umów stwierdzono, że wszyscy beneficjenci złożyli rozliczenia dotacji w terminie i po złożeniu wszystkich dokumentów Fundusz sporządzał opinie do rozliczenia i dyspozycje do wypłaty. Na tej podstawie wszyscy beneficjenci otrzymali środki dotacji/pożyczki w wysokości zgodnej z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 742-747, 1110-1114c, 1175-1194, 1233-1242, 1310-1340, 1387-1396, 1465-1476, 1503-1507)

Zgodnie z Instrukcją rozliczenia dotacji/pożyczki ze środków WFOŚiGW, stanowiącą załącznik do programów skierowanych wyłącznie do osób fizycznych do rozliczenia dofinansowania beneficjent, oprócz faktur lub rachunków, zobowiązany jest dostarczyć m. in. protokół odbioru końcowego prac, oświadczenie wykonawcy prac, że roboty montażowe zostały przeprowadzone prawidłowo i gwarantują prawidłową pracę urządzeń oraz kserokopię druku gwarancji, co wskazuje na to, że na etapie wypłaty środków Fundusz wymaga zakończenia prac objętych dofinansowaniem.

Prezes Zarządu wyjaśnił²¹, że wynika to ze specyfiki zadań realizowanych przez osoby fizyczne (zakup i montaż). Zadania z reguły są niewielkie i nieskomplikowane, realizowane w krótkim czasie, nie da się ich etapować i rozłożyć w czasie ich realizacji. Powyższa formuła została przyjęta jako ograniczająca możliwość nieuczciwych działań ze strony beneficjentów, zmniejszająca ryzyko błędu i wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem oraz została wypracowana przez Fundusz w ciągu ostatnich lat. Rozwiązanie to nie ogranicza beneficjentom możliwości zapłaty za fakturę – dopiero po otrzymaniu środków Funduszu. Procedury Funduszu, dotyczące rozliczania środków, co do zasady umożliwiają wypłatę dofinansowania na podstawie przedłożonych faktur lub równoważnych dokumentów księgowych, jeszcze nieopłaconych przez beneficjenta.

²¹ Pismo z dnia 21 listopada 2017 r.

Daty wypłaty środków proponowane są przez samych beneficjentów we wniosku o dofinansowanie, a następnie w umowie o dofinansowanie, tak więc odpowiednie zaplanowanie przez wnioskodawcę realizacji i harmonogramu rozliczenia zadania umożliwia uniknięcie konieczności uprzedniego angażowania środków własnych (poza zadeklarowanym wkładem własnym). Fundusz finansuje koszty kwalifikowane zadań, wskazane w harmonogramie rzeczowo-finansowym, które zostały poniesione w całości lub w części po dacie złożenia wniosku o udzielenie dofinansowania. Procedury Funduszu nie wymagają od beneficjenta zakończenia zadania lub jego części, jako warunku udzielania dofinansowania, natomiast przedsięwzięcie nie może być zakończone przed złożeniem wniosku do Funduszu. To, że wypłata środków odbywa się po realizacji poszczególnych elementów zadań, wynika z faktu, że podstawą rozliczenia dofinansowania jest faktura lub równoważny dokument księgowy, wystawiony przez wykonawcę jako rozliczenie części wykonanych prac. W przypadku zadań z zakresu OZE realizowanych przez osoby fizyczne – na etapie wypłaty dofinansowania – Fundusz wymaga zakończenia prac objętych dofinansowaniem, ale wynika to głównie ze specyfiki zadań, polegających najczęściej na zakupie i montażu instalacji. Nie jest wymagane całkowite sfinansowanie kosztów realizacji inwestycji przez beneficjenta, gdyż zapłatę za fakturę beneficjent ma obowiązek dostarczyć w wyznaczonym terminie, który był ustalany z odpowiednim przesunięciem w czasie. Dla przedsięwzięć z zakresu OZE o charakterze inwestycyjnym, modernizacyjnym oraz polegającym na zakupie środków trwałych i wyposażenia, wspieranych przez Fundusz w formie pożyczki, intensywność dofinansowania w kontrolowanym okresie wynosiła do 100% kosztów kwalifikowanych. Pożyczki były częściowo umarzane. Osoby fizyczne, realizujące zadania na terenie województwa mazowieckiego, oprócz dofinansowania w formie pożyczek, mogły uzyskać dofinansowanie na instalację odnawialnego źródła energii w formie dotacji. Dla zadań o charakterze inwestycyjnym, finansowanych w formie dotacji, intensywność wsparcia zależała od rodzaju instalacji OZE:

- na zakup i montaż kolektorów słonecznych w 2017 r. wynosiła do 50% kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż 5,0 tys. zł dla jednego beneficjenta; dla porównania w 2015 r. dofinansowanie w formie dotacji wynosiło do 45% kosztów kwalifikowanych, do 5,0 tys. zł dla beneficjenta);
- na zakup i montaż pomp ciepła w 2017 r. wynosiła do 40% kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż 15,0 tys. zł dla jednego beneficjenta; w 2015 r. dofinansowanie w formie dotacji wynosiło do 25 % kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż 10 000 zł dla jednego beneficjenta);
- na zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej w 2017 r. wynosiła do 40% kosztów kwalifikowanych, jednakże nie więcej niż 8,0 tys. zł dla jednego beneficjenta; w 2015 r. dofinansowanie w formie dotacji wynosiło do 25% kosztów kwalifikowanych, do 7,5 tys. zł na beneficjenta).

Prezes Zarządu wyjaśnił także, że ustalane w poszczególnych programach na dany rok wskaźniki intensywności dofinansowania zależały od wartości środków, jakimi Fundusz dysponował w danym roku, a nadrzędnym celem było dofinansowanie jak największej liczby zadań, przy jednoczesnym osiągnięciu jak największego efektu ekologicznego oraz propagowanie rozwiązań z zakresu odnawialnych źródeł energii. Analizowano także rynek odnawialnych źródeł energii i intensywność dofinansowania dostosowywana była do obowiązujących cen rynkowych. WFOŚiGW zobowiązany jest efektywnie gospodarować środkami, którymi dysponuje, w celu zapewnienia jak największego efektu ekologicznego, zaspokojenia potrzeb różnych wnioskodawców, z uwzględnieniem konieczności odtwarzania majątku (środki dotacyjne podlegają reglamentacji). Wymogi Funduszu

i wielkość dofinansowania przeznaczanego na zadania z zakresu OZE nie stanowiła ograniczenia dla realizacji tych inwestycji, cieszyły się coraz większym zainteresowaniem, a każdego roku w ramach głównych programów, skierowanych do osób fizycznych, składanych było po kilkaset wniosków w stosunkowo krótkim czasie.

(dowód: akta kontroli str. 1542-1546)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

1.4. Kontrola wykorzystania środków przeznaczonych na rozwój OZE

Opis stanu
faktycznego

We wszystkich umowach, objętych kontrolą, zawarto postanowienia odnoszące się do kontroli, na podstawie których Funduszowi przysługuje prawo kontrolowania sposobu wykorzystania udzielonej pożyczki lub dotacji w okresie realizacji zadania na każdym jego etapie, a w umowach z 2017 r. również w okresie trwałości zadania, który wynosił pięć lat. Beneficjent zobowiązany był natomiast do zapewnienia Funduszowi możliwości przeprowadzenia tej kontroli. Postanowienia były jednakowe we wszystkich umowach i wynikały z wzorów umów. Beneficjenci na etapie składania wniosków byli poinformowani o konieczności poddania się kontroli Funduszu w zakresie realizacji zadania objętego dofinansowaniem. Do wszystkich wzorów wniosków o dofinansowanie załączone było oświadczenie o zgodzie na przeprowadzenie kontroli zadania. Zapis o prawie Funduszu do kontroli przedsięwzięcia na każdym etapie jego realizacji znajdował się również w treści ogłoszonych programów. Wzory wniosków zamieszczane były na stronie internetowej WFOŚiGW, razem z regulaminami programów i wszystkimi innymi dokumentami niezbędnymi do ubiegania się o dofinansowanie Funduszu jako załączniki do informacji o naborach wniosków.

Realizacja wszystkich umów podlegała weryfikacji przez komórki merytoryczne na etapie akceptacji rozliczenia końcowego zadań, między innymi pod kątem pełnego rozliczenia kosztów przedsięwzięć oraz osiągnięcia zakładanych efektów rzeczowych i ekologicznych. Był to również element kontroli wydatkowania środków przez beneficjentów. Instrukcja rozliczenia końcowego zadania umieszczona była na stronie internetowej Funduszu, w dokumentach dotyczących naborów wniosków. Zapis o konieczności przedłożenia w określonym terminie rozliczenia końcowego, wraz z dokumentami potwierdzającymi wydatkowanie środków i prawidłową realizację zadania, zawierała umowa o dofinansowanie.

Zasady oraz procedura przygotowania i przeprowadzania kontroli zewnętrznych w zakresie wykorzystania pożyczek i dotacji przyznanych ze środków Funduszu była określona w „Instrukcji kontroli zewnętrznej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”. W badanym okresie obowiązywały kolejno dwie Instrukcje wprowadzone uchwałami Zarządu nr 2042/14 z dnia 21 października 2014 r. i nr 157/17 z dnia 21 lutego 2017 r. W trakcie kontroli zewnętrznych, przeprowadzanych przez Fundusz, weryfikowana była zgodność realizacji zadań z założeniami przyjętymi we wniosku o dofinansowanie, umowie oraz dokumentach składanych do rozliczenia środków.

(dowód: akta kontroli str. 743-743, 751-752, 755-798)

Spośród 873 inwestorów, z którymi Zarząd w latach 2015–2017 (I półrocze) zawarł 933 umowy na dofinansowanie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii lub zadań w dziedzinie *Edukacji ekologicznej*, kontrole przeprowadzono jedynie w 58 podmiotach. Dotyczyły rozliczenia udzielonego dofinansowania. W wyniku dwóch kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące promocji Funduszu.

Nie przeprowadzano kontroli zadań dotyczących OZE w okresie trwałości zadań, choć postanowienia umów doprecyzowano w tym zakresie w 2017 r. Zdaniem Prezesa Zarządu²² zapis w umowach z 2017 r., dotyczący możliwości prowadzenia przez Fundusz kontroli wykorzystania dofinansowania „w okresie trwałości zadania”, jest jedynie doprecyzowaniem dotychczasowych zapisów odnoszących się do kontroli. Fundusz w latach wcześniejszych miał możliwość prowadzenia kontroli w okresie trwałości zadań na podstawie ogólnych zapisów zawartych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 864-948, 1084-1090, 1542-1548)

Kontrolując realizację zadań z zakresu *Ochrony powietrza*, Fundusz przyjmuje, stosownie do postanowień umów, iż dokumentem potwierdzającym osiągnięcie efektu ekologicznego jest protokół odbioru końcowego zadania oraz pozwolenie na użytkowanie przedsięwzięcia lub zgłoszenie do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego o przystąpieniu do użytkowania (jeśli były wymagane). Przyjmuje więc, że jeśli inwestycja została zrealizowana zgodnie z projektem, wnioskiem o dofinansowanie, harmonogramem rzeczowo-finansowym i kartą efektu ekologicznego, to zakładany efekt ekologiczny został osiągnięty. W ramach rozliczenia beneficjent zobowiązany jest przedłożyć potwierdzenie, że instalacja została zamontowana prawidłowo oraz przedłożyć kartę gwarancyjną. Wraz z wnioskiem o dofinansowanie podmioty ubiegające się o wsparcie Funduszu, w zależności od rodzaju zadania, przedkładają szczegółowe wyliczenia, uzasadnienie lub udokumentowanie założonego efektu ekologicznego danego zadania, który zostanie osiągnięty w wyniku realizacji określonego zakresu rzeczowego.

Prezes Zarządu wyjaśnił²³, że prawidłowe wykonanie zakresu rzeczowego przedsięwzięcia z zachowaniem przyjętych założeń jest co do zasady traktowane jako jednoznaczne z osiągnięciem tego efektu lub zapewnieniem możliwości jego osiągnięcia. W przypadku realizacji niewielkich inwestycji pomiar osiągniętego efektu po realizacji zadania jest ekonomicznie nieuzasadniony, z uwagi na wysoki koszt takiego rozwiązania i stosunkowo niewielkie kwoty przyznawanego dofinansowania. W przypadku, gdy efekt ekologiczny polega na uniknięciu potencjalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza, jak ma to miejsce w większości zadań z zakresu energii odnawialnej, polegających na zastosowaniu w nowo budowanych budynkach zamiast kotłowni konwencjonalnej (węglowej, gazowej, olejowej) odnawialnego źródła w postaci pompy ciepła, instalacji kolektorów słonecznych itd., nie jest możliwe zmierzenie efektu ekologicznego w sensie fizycznym. Aby określić efekt ekologiczny, wykonuje się obliczenia „unikniętej emisji” dzięki zastosowaniu alternatywnych źródeł ogrzewania. Zastosowanie odnawialnego źródła energii w znacznym stopniu zmniejsza emisję szkodliwych substancji do powietrza, co powoduje, że każde zastosowane odnawialne źródło energii przybliża Polskę do osiągnięcia 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii do 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 1519, 1527-1528)

²² Pismo z dnia 21 listopada 2017 r.

²³ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

W przypadku realizowania przez beneficjenta zadania niezgodnie z umową, zawartą z Funduszem, w umowach przewidziano możliwość zastosowania sankcji w formie wypowiedzenia umowy oraz zmniejszenia lub nieprzyznania częściowego umorzenia pożyczki.

W okresie, objętym kontrolą, Zarząd Funduszu podjął 12 decyzji o rozwiązaniu lub wypowiedzeniu umów dotacji. W przypadku sześciu umów dotacji (czterech z 2015 r. i dwóch z 2016 r.) beneficjent nie wywiązał się z postanowień umowy, trzy umowy z 2016 r. zostały rozwiązane za porozumieniem stron wskutek braku możliwości realizacji zadań, dwie umowy rozwiązano na skutek ich niezgodności z warunkami programów na 2016 r., a w jednym przypadku do rozliczenia umowy dotacji z 2015 r. złożono faktury, które zostały wystawione przed decyzją Zarządu o przyznaniu dofinansowania.

W badanym okresie w Funduszu nie stwierdzono niezgodnego z umową pożyczki realizowania inwestycji. W umowach pożyczki obowiązujących w 2017 r. warunkiem częściowego umorzenia pożyczki było wywiązanie się przez beneficjenta z warunków umowy wymaganych na dzień złożenia wystąpienia o częściowe umorzenie pożyczki lub wniosku o umorzenie części pożyczki, a w szczególności terminowe zakończenie zadania w pełnym zakresie rzeczowym, terminowe osiągnięcie efektu ekologicznego w zakresie określonym w karcie efektu ekologicznego, terminowa spłata rat kapitałowych i odsetek oraz terminowe złożenie rozliczenia końcowego. Wysokość kwoty przypadającej do umorzenia ulega zmniejszeniu w przypadku powstania opóźnień, w przypadku opóźnienia w spłacie odsetek przekraczającego łącznie w okresie spłaty pożyczki 30 dni – umorzenie nie przysługiwało.

(dowód: akta kontroli str. 752, 754)

W wyniku realizacji łącznie 680 umów dotacji i pożyczki zawartych z 628 beneficjentami na podstawie sześciu programów dotyczących wyłącznie wsparcia dla inwestycji OZE uzyskano – według dokumentów Funduszu – następujące efekty ekologiczne:

- w 2015 r. rozliczono 340 umów na 310 inwestycji, w tym 120 pomp ciepła, 158 kolektorów słonecznych i instalacji solarnych, 23 instalacje fotowoltaiczne, 8 modernizacji kotłowni z węglowej na biomasę oraz jedną instalację kogeneracyjną. W efekcie zainstalowano moc w ilości 1.599,85 kW, kolektory o powierzchni 1.284,57 m², wyprodukowano rocznie 1.248.334,89 kWh energii elektrycznej i 1.439.960,00 GJ energii cieplnej oraz zredukowano emisję zanieczyszczeń dwutlenku węgla o 76,20 Mg rocznie;
- w 2016 r. rozliczono 340 umów na 318 inwestycji, w tym 104 pompy ciepła, 172 kolektory słoneczne i instalacje solarne oraz 42 instalacje fotowoltaiczne. W efekcie zainstalowano moc w ilości 1.208,13 kW, kolektory o powierzchni 1.049,37 m², rocznie wyprodukowano 197.880,96 kWh energii elektrycznej i 63,75 GJ energii cieplnej.

Dodatkowo z 60 beneficjentami zawarto 62 umowy dotacji i pożyczki na modernizację kotłowni na terenie województwa mazowieckiego w ramach trzech programów uwzględniających tematykę OZE:

- w 2015 r. rozliczono 5 umów, w kotłowniach wymieniono 92 piece, z tego 73 na biomasę. W efekcie tych działań zmniejszono roczną emisję dwutlenku węgla o 825,38 Mg, z której część w następstwie zastosowania energii odnawialnej,
- w 2016 r. rozliczono 57 umów z 55 beneficjentami, w kotłowniach wymieniono 503 piece, w tym 284 na biomasę. W efekcie tych działań zmniejszono roczną emisję zanieczyszczeń do powietrza, tj. dwutlenku węgla o 3.243,20 Mg,

dwutlenku siarki o 26,70 Mg, tlenku węgla o 77,56 Mg, tlenków azotu o 2,27 Mg i pyłu o 67,90 Mg, z której część w następstwie zastosowania energii odnawialnej.

W I półroczu 2017 r. nie rozliczono żadnej umowy, zawarte umowy były w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 884-886, 914, 949-952)

Wymagania Funduszu w zakresie sposobu przedstawiania przez beneficjentów efektów ekologicznych zostały określone w programach i kartach efektu ekologicznego i były zależne od rodzaju przedsięwzięcia. Jak wynika z programów z zakresu *Ochrony atmosfery* na 2015 r. i 2016 r. pn. „Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii” i „Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni, zakup i montaż kolektorów słonecznych, zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, zakup i montaż pomp ciepła” miernikiem osiągnięcia efektu ekologicznego była powierzchnia całkowita zamontowanych kolektorów słonecznych (w m²) oraz paneli fotowoltaicznych (w m²), moc zainstalowanej pompy ciepła (w kW), a dla pozostałych zadań z zakresu odnawialnych źródeł energii – ilość wyprodukowanej energii elektrycznej lub cieplnej. W karcie efektu ekologicznego, stanowiącej załącznik do wniosku, a następnie – załącznik do umowy z beneficjentem, zakres niezbędnych informacji był również zależny od rodzaju zadania. Dla kolektorów słonecznych wymagane było podanie powierzchni całkowitej zamontowanych kolektorów i cel ich montażu (podgrzewanie c.w.u., wspomaganie c.o.); dla pomp ciepła – liczba, łączna moc i rodzaj; a dla instalacji fotowoltaicznej moc instalacji i ilość wyprodukowanej energii elektrycznej. Przy wnioskach osób fizycznych, dotyczących modernizacji kotłowni Fundusz przygotował „kalkulatory” efektu ekologicznego, które miały ułatwić wnioskodawcom obliczenie efektu ekologicznego, wypełnienie kart efektu ekologicznego i aplikowanie o środki Funduszu.

Dopiero w 2017 r. w programach z zakresu *Ochrony atmosfery* wśród mierników efektu ekologicznego wymieniono ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza (Mg/rok) oraz ilość wyprodukowanej energii elektrycznej. Dodatkowo ilość wyprodukowanej energii elektrycznej podlega przeliczeniu na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza w opisany sposób. Oprócz informacji wymaganych w latach 2015–2016, w karcie efektu ekologicznego w 2017 r. wprowadzono obowiązek podawania informacji: dla kolektorów słonecznych – moc instalacji, ilość wyprodukowanej energii i ilość ograniczonej lub unikniętej emisji CO₂, dla pomp ciepła – ilość wyprodukowanej energii cieplnej i ilość ograniczonej lub unikniętej emisji CO₂; a dla instalacji fotowoltaicznej powierzchnię ogniw fotowoltaicznych i ilość ograniczonej lub unikniętej emisji CO₂.

(dowód: akta kontroli str. 799-863, 1110-1114c, 1175-1182, 1233-1242)

Udzielanie dofinansowania odbywało się na podstawie umów cywilno-prawnych, zawieranych w formie pisemnej z wnioskodawcami realizującymi zadania. Podstawę do zawarcia umowy o dofinansowanie stanowiła pozytywna decyzja Zarządu Funduszu, wyrażona w formie uchwały.

Z wyjaśnienia Prezesa Zarządu Funduszu²⁴ wynika, że umowy, zawierane w badanym okresie, w wielu przypadkach były aneksowane, w zależności od potrzeb i woli obu stron. Zapisy o możliwości zmiany warunków umów były uwzględnione w treści umów. Zmiany związane były z wystąpieniem dodatkowych okoliczności w trakcie realizacji przedsięwzięć dotyczyły głównie terminów zakończenia zadań, terminów osiągnięcia efektu ekologicznego, harmonogramów

²⁴ Pismo z dnia 4 października 2017 r.

rzeczowo-finansowych, harmonogramów wypłat transz dofinansowania i spłat rat pożyczek oraz kart efektów ekologicznych. Zmieniano także wzory umów, co wiązało się z koniecznością ich dostosowania do obowiązujących przepisów prawa, zapisów zawartych w przyjętych „Zasadach udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Warszawie” oraz zapisów w programach na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 742-743, 749-752)

W wyniku porównania postanowień dwóch umów nr 0294/15/OZE/D z dnia 7 lipca 2015 r. i nr 0148/17/OZE/D z dnia 18 maja 2017 r. na dofinansowanie w formie dotacji zakupu i montażu pomp ciepła stwierdzono:

- 1) w § 1 umowy z dnia 18 maja 2017 r. regulującym podstawę działania Funduszu dopisano – jako czwartą podstawę – program obowiązujący w 2017 r. i jego nazwę; choć w punkcie trzecim był już wymieniony;
- 2) § 3 ust. 3 umowy z dnia 18 maja 2017 r. zawiera listę dokumentów do załączenia wraz z rozliczeniem dotacji. Uszczegółowiono zapisy dotyczące zdjęć (pkt 4) i przeniesienia praw autorskich do nich; dopisano także dwa dodatkowe dokumenty wymagane przy rozliczeniu dotacji, tj. potwierdzenie poniesienia udziału środków własnych oraz oświadczenie o oddaniu budynku do użytkowania w 2017 r.; doprecyzowano zapisy punktu 7 i 8,
- 3) w § 4 dokonano zmiany zapisów dotyczących wypowiedzenia umowy dotacji poprzez ich uszczegółowienie lub uzupełnienie,
- 4) w § 5 ust. 1 i 2 oraz § 6 ust. 1 pkt 4 wprowadzono postanowienia dające dotującemu prawo kontrolowania sposobu wykorzystania udzielonej dotacji „w okresie trwałości zadania” i zobowiązujące dotowanego do zapewnienia Funduszowi możliwości przeprowadzenia kontroli realizacji zadania „w okresie trwałości zadania”; § 5 ust. 3 i 4 doprecyzowano dotychczasowe postanowienia; w § 5 dopisano ust. 5 i 6 dotyczące zobowiązania dotowanego do zwrotu otrzymanego dofinansowania zadania w części dotyczącej odzyskiwanego podatku VAT, terminu zwrotu w przypadku odzyskania podatku VAT i sankcji w przypadku uchybienia terminu;
- 5) doprecyzowano zapis § 6 ust. 1 pkt 4 oraz uszczegółowiono ust. 2, dotyczący sankcji w przypadku niespełnienia co najmniej jednego z warunków określonych w ust. 1;
- 6) w § 7 dopisano ust. 2 uprawniający dotowanego do odstąpienia od umowy przed wypłatą pierwszej transzy dotacji i, że oświadczenie takie powinno być złożone na piśmie.
- 7) doprecyzowano zapisy § 8 ust. 1 w zakresie informowania dotowanego o każdej zmianie rachunku bankowego (zamiast siedziby) i ust. 5 pkt 2 w zakresie przekazywania informacji na temat rodzajów postępowań nie toczących się w stosunku do dotowanego;
- 8) dopisano § 8 dotyczący administratora danych osobowych, ich przetwarzania;
- 9) dopisano § 9 zawierający oświadczenie dotowanego, że zapoznał się i akceptuje warunki przedmiotowego dofinansowania zamieszczone na stronie internetowej Funduszu, zatwierdzone przez Radę Nadzorczą „Zasady udzielania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie”, warunki programu i wszystkie inne wymienione w umowie dokumenty, które determinują jej realizację;
- 10) zmieniono treść § 13 i w zdaniu „Wszelkie zmiany do umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności” dopisano że zmiana numeru rachunku

bankowego następuje poprzez doręczenie dotowanemu pisemnej informacji o jego zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1114c, 1233-1242)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Funduszu nie wykorzystano zastrzeżonych w umowach z beneficjentami uprawnień do przeprowadzenia kontroli na każdym etapie aplikacji o dofinansowanie oraz w zawieranych umowach. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono kontrole tylko 6,6% inwestycji w trakcie realizacji umowy. Prezes Zarządu wyjaśnił²⁵, że kontrole finansowanych zadań prowadzone były co do zasady zgodnie z planem kontroli przyjętym na dany rok (z wyjątkiem kontroli doraźnych). Zgodnie z Instrukcją kontroli zewnętrznej, jedną z przesłanek podjęcia decyzji o ujęciu danego zadania w planie kontroli była kwota dofinansowania; oprócz tego uwzględnia się wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki analiz określonych problemów oraz skargi i wnioski, informacje pochodzące od wydziałów Funduszu, organów państwowych, wnioskodawców i beneficjentów, środków masowego przekazu, a także osób fizycznych itp., zalecenia Zarządu Funduszu oraz inne informacje i przesłanki o ryzyku wystąpienia uchybień/nieprawidłowości). Zadania z zakresu odnawialnych źródeł energii (dotyczące głównie kolektorów słonecznych, pomp ciepła, instalacji fotowoltaicznych), realizowane w znacznej mierze przez osoby fizyczne, z reguły nie są zadaniami o dużej skali i skomplikowanym charakterze. Najczęściej wiążą się też ze stosunkowo niewielkim dofinansowaniem Funduszu (głównie w formie dotacji). W ramach metodyki doboru próby do kontroli ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w realizacji zadania oraz ewentualne obciążenie nim budżetu Funduszu oceniane jest jako stosunkowo niewielkie, co powoduje, że w trakcie przygotowywania rocznego planu kontroli zadania dotyczące OZE nie są w dużej liczbie typowane do kontroli na miejscu, co później przekłada się na stosunkowo niewielką liczbę wykonanych kontroli.

W ocenie NIK, kontrola powinna towarzyszyć realizacji znacznie większej liczbie inwestycji, którym udzielone zostało wsparcie ze środków Funduszu, tj. ze środków publicznych. Powinna być obowiązkowym elementem w trakcie jej trwania, krótko po zakończeniu, poprzedzając ostateczne rozliczenie lub w okresie trwałości projektu w celu weryfikacji nie tylko poniesionych kosztów, ale przede wszystkim osiągniętych efektów ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 742-743, 749-752, 1088-1090, 1519, 1526-1527)

2. W latach 2015–2016 miernikiem efektu ekologicznego, określonym w programach dla zadań dotyczących dofinansowania instalacji solarnych była powierzchnia całkowita zamontowanych kolektorów. W ocenie NIK wybór takiego miernika nie był prawidłowy i nie zapewniał właściwej informacji o wpływie przedsięwzięcia na środowisko.

Wynikało to – jak wyjaśnił²⁶ Prezes Zarządu – „z przyjętej praktyki. Zadania dotyczące instalacji solarnych są stosunkowo nowymi zadaniami, finansowanymi przez Fundusz. Podejmując decyzję o rodzaju wskaźnika dla tych zadań w pierwszym roku ich finansowania w ramach programów, Fundusz kierował się praktyką przyjętą w ww. zakresie w innych funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej (i NFOŚiGW). W kolejnych latach praktyka ewoluowała, w zależności od potrzeb w zakresie sprawozdawczości (...). Żaden dokument

²⁵ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

²⁶ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r.

zewewnętrzny ani żadna z instytucji funkcjonujących w systemie finansowania ochrony środowiska i nadzorujących sprawy z ww. zakresu (m.in. Ministerstwo Środowiska) nie narzucały konieczności stosowania określonych mierników, ani nie kwestionowały rozwiązań przyjętych w Funduszu.”. Zarząd nie posiada informacji na temat faktycznych efektów mierzonych wielkością wyprodukowanej energii w przypadku umów zawartych z beneficjentami na zakup i montaż kolektorów (i instalacji solarnej), a dla których wymagano podania efektu ekologicznego w metrach kwadratowych powierzchni.

W ocenie NIK, efekt ekologiczny, jako najważniejszy miernik przy ocenie projektów środowiskowych, rozumiany jest jako zmniejszenie ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska w relacji przed i po rozpoczęciu eksploatacji nowych urządzeń, będących przedmiotem inwestycji. Uzyskane dane na temat liczby zamontowanych instalacji solarnych i powierzchni całkowitej kolektorów, tj. 158 w 2015 r. o powierzchni 1.284,57 m² i 172 w 2016 r. o powierzchni 1.049,37 m², nie przedstawiają wpływu tych przedsięwzięć na środowisko oraz efektu udzielonego wsparcia finansowego w kwocie 1.891,3 tys. zł w formie dotacji i 270,4 tys. zł w formie pożyczki. Podobnie wykazywany efekt ekologiczny osiągnięty w wyniku zainstalowania pomp ciepła wyrażany w mocy instalacji nie przedstawia faktycznych korzyści dla środowiska i wydatkowanych środków Funduszu w postaci dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 799-843, 949-952, 1518-1519, 1524-1526)

Efekty ekologiczne przewidywane do osiągnięcia, z tytułu realizacji dofinansowanych przez Fundusz przedsięwzięć w ramach dziedziny *Ochrona powietrza* były prezentowane w sprawozdaniach z działalności Funduszu za lata 2014–2016. Efekty instalacji kolektorów słonecznych podawano w metrach kwadratowych ich powierzchni, instalacji pomp ciepła – mocą instalacji, a od 2015 r. instalacji fotowoltaicznych – mocą i powierzchnią instalacji oraz oszczędnością energii elektrycznej. Taka prezentacja danych w sprawozdaniach Zarządu była zatwierdzana uchwałami Rady Nadzorczej.

W ocenie NIK jest to wynikiem tego, że w dokumentach programowych dotyczących OZE nie określono wymagań przede wszystkim w zakresie podawania efektu ekologicznego w postaci wielkości zredukowanej emisji dla wszystkich kategorii inwestycji OZE, który następnie w sposób jednolity byłby określany we wzorach wniosków składanych przez potencjalnych beneficjentów, w kartach efektu ekologicznego stanowiących załącznik do umowy zawieranej z beneficjentem, ewidencjonowany na bieżąco w systemie informatycznym Prolan i prezentowany w sprawozdaniach z działalności Funduszu.

Prezes Zarządu wyjaśnił²⁷, że żaden dokument zewnętrzny ani żadna z instytucji funkcjonujących w systemie finansowania ochrony środowiska i nadzorujących sprawy z ww. zakresu (m.in. Ministerstwo Środowiska) nie narzucały konieczności stosowania określonych mierników, ani nie kwestionowały przyjętych rozwiązań, a Fundusz określając wskaźniki, posiłkował się dotychczasową praktyką, doświadczeniami innych funduszy oraz potrzebami wynikającymi z zapytań instytucji zewnętrznych dotyczących osiągniętego efektu ekologicznego finansowanych zadań.

W ocenie NIK, wskazane w programach na 2017 r. prawidłowe mierniki osiągnięcia efektu ekologicznego powinny jako jedyne obrazować efekt ekologiczny wszystkich instalacji wykorzystujących odnawialną energię. Zapewni

²⁷ Pismo z dnia 21 listopada 2017 r.

to porównywalność danych w kolejnych latach i ocenę faktycznego pozytywnego wpływu przedsięwzięć na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 109-261, 1550)

Ocena częściowa

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

IV. 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 Kontroli²⁸, wnosi o:

- 1) właściwe prezentowanie danych o efektach ekologicznych przedsięwzięć dotyczących odnawialnych źródeł energii, dofinansowanych ze środków Funduszu;
- 2) zwiększenie liczby kontroli inwestycji wykorzystujących odnawialne źródła energii – w trakcie ich realizacji oraz w okresie trwałości projektu – w tym w zakresie osiąganych przez beneficjentów efektów ekologicznych.

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 Środowiska 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 8 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontroler

Dorota Winośławska-Mrówka
gł. specjalista kp.

²⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.