



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.004.01.2019

Tekst jednolity*

p.o. Prezes Zarządu
Marek Ryszka
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
02-673 Warszawa
ul. Konstruktorska 3A

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/021 – Efektywność energetyczna gospodarki

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 20 sierpnia 2019 r.**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”, „NF” lub „Narodowy Fundusz”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Ryszka, p.o. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – od dnia 26 lutego 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r. Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu NFOŚiGW, od 1 stycznia 2013 r. do 18 grudnia 2015 r. (akta kontroli str. 129-132)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Cele i mechanizmy wspierania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. 2. Pobieranie i wykorzystanie środków z opłat zastępczych na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/24/2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r. 2. Izabella Krawczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/26/2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r. 3. Monika Skrzypiec, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/25/2019 z dnia 17 kwietnia 2019 r. 4. Tomasz Nowakowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/28/2019 z dnia 15 maja 2019 r. (akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NFOŚiGW w latach 2015–2018 udzielał dofinansowania przedsięwzięć i projektów m.in. mających na celu zwiększenia efektywności energetycznej. Dofinansowanie to odbywało się w ramach 18 programów priorytetowych, które wskazywały kierunki i warunki dofinansowania oraz w ramach PO LiŚ.³

W *Strategiach działania NFOŚiGW* na lata 2013–2016 oraz 2017–2020 uwzględniono zapisy *Krajowego planu działań dotyczącego efektywności energetycznej*⁴ (dalej: „KPD”), oraz dokonywano wyboru działań priorytetowych, które obejmowały dofinansowanie przedsięwzięć m.in. przemysłu energetycznego.

NFOŚiGW w badanym okresie udzielił dofinansowania ze środków krajowych na przedsięwzięcia wspierające efektywność energetyczną, w formie pożyczek – w kwocie 701 158,4 tys. zł oraz w formie dotacji – w kwocie 922 857,4 tys. zł. Ponadto w ramach PO LiŚ 2014–2020⁵ na działania związane ze zwiększeniem efektywności energetycznej NFOŚiGW wypłacił środki w wysokości 558 459,1 tys. zł.

Umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zawierały postanowienia zapewniające realizację przez beneficjentów założonych efektów ekologicznych i rzeczowych lub wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego. System kwalifikowania wniosków o dofinansowanie zapewniał jawność procedur naboru. Nabory prowadzono zgodnie z tymi procedurami.

NFOŚiGW prawidłowo wydatkował środki pochodzące z opłat zastępczych wnoszonych przez zobowiązane podmioty. Środki te były wydatkowane zgodnie z celami określonymi w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁶ (dalej: „uee z 2011 r.”) oraz w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej⁷ (dalej: „uee”).

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- 1) zamieszczeniu na stronie internetowej harmonogramu konkursu projektów do dofinansowania z PO LiŚ 2014–2020 niezgodnie z *Regulaminem konkursu*⁸,

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

³ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

⁴ W latach 2015–2018 obowiązywały dwa krajowe plany działań dotyczące efektywności energetycznej dla Polski, tj.: *Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 października 2014 r. oraz *Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2017* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 stycznia 2018 r.

⁵ W latach 2015–2018 NFOŚiGW w ramach PO LiŚ wspierał przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej w następujących działaniach: działanie 1.2 *Promowanie Efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach*, poddziałanie 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach*, poddziałanie 1.3.2 *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym*, działanie 1.5 *Efektowna dystrybucja ciepła i chłodu*, poddziałanie 1.6.1 *Promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe*, poddziałanie 1.6.2 *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji*.

⁶ Dz.U. poz. 2167, ze zm.

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.

⁸ *Regulamin Konkursu dla poddziałania 1.3.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, Konkurs nr POIS/1.3.1/1/2015* (zatwierdzony decyzją Członka Zarządu NFOŚiGW Nr 9/CZK/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r. w imieniu Instytucji Wdrażającej oraz pismem Dyrektora Funduszy Europejskich Ministerstwa Energii z dnia 18 grudnia 2015 r. w imieniu Instytucji Pośredniczącej).

- 2) nieopublikowaniu składu Komisji Oceny Projektów, co było niezgodne z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych z perspektywy finansowej 2014–2020⁹ (dalej: „ustawa wdrożeniowa”),
- 3) niezgodnym z przepisami sporządzeniu *Sprawozdania o uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych*.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Cele i mechanizmy wspierania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej

1.1 Realizacja celów określonych w krajowym planie działań dotyczącym efektywności energetycznej poprzez wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej

Opis stanu faktycznego

NFOŚiGW dofinansowywał działania dotyczące zwiększenia efektywności energetycznej wynikające z KPD w oparciu o obowiązujące w badanym okresie dwie *Strategie działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, tj. na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 oraz na lata 2017–2020 (dalej: „Strategia”) zatwierdzone przez Radę Nadzorczą¹¹ oraz w oparciu o listy programów priorytetowych opracowane na podstawie analiz potrzeb środowiskowych i dostępnych źródeł finansowania.

W latach 2015–2018 NFOŚiGW prowadził działania wspierające efektywność energetyczną ze środków krajowych w ramach 18 programów priorytetowych oraz w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020* (zwany dalej: PO IiŚ) dla działań 1.2, 1.3 (poddziałów 1.3.1, 1.3.2), 1.5 oraz 1.6 (poddziałów 1.6.1, 1.6.2)¹².

W Strategii na lata 2013–2016 jako wymagające wsparcia Funduszu określono cztery priorytety. Działania mające na celu zwiększenie efektywności energetycznej zawarto w priorytecie *Ochrona atmosfery*. W priorytecie tym określono m.in., że poprawa efektywności energetycznej będzie dotyczyć wytwarzania, przesyłu i wykorzystania energii u odbiorców końcowych. Ponadto w Strategii uznano za istotne rozwijanie kogeneracji, w tym kogeneracji wysokosprawnej, modernizację i rozbudowę sieci ciepłowniczych, termomodernizację budynków użyteczności publicznej oraz budownictwo energooszczędne, a także wskazano, że w celu wzmocnienia roli odbiorców finalnych w zarządzaniu zużyciem energii ważna będzie modernizacja sektora energetyki w zakresie inteligentnego opomiarowania i inteligentnych sieci energetycznych.

W Strategii na lata 2017–2020 stanowiącej kontynuację poprzedniej Strategii, uznano za wymagające wsparcia Funduszu działania w zakresie efektywności energetycznej w jednym, spośród pięciu, priorytecie *Ochrona powietrza*.

(akta kontroli str. 3975)

Programy planowane do dofinansowania ze środków Funduszu, umieszczano na listach programów priorytetowych Funduszu, zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą – zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹³ (dalej: „POŚ”) – do dnia 31 stycznia każdego roku.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 83/15 z dnia 25 sierpnia 2015 r., ze zm. oraz nr 46/17 z dnia 09 czerwca 2017 r., ze zm.

¹² Nazwy tych działań i poddziałów wymieniono na str. 10.

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

W latach 2015–2016 spośród pięciu priorytetów, w jednym: *Ochrona atmosfery* zaplanowano trzy programy: *Poprawa jakości powietrza*; *Poprawa efektywności energetycznej* oraz *System Zielonych Inwestycji – Green Investment Scheme*¹⁴ (dalej: „GIS”). W latach 2017–2018 spośród pięciu priorytetów w dwóch zaplanowano 14 programów wspierających efektywność energetyczną, tj. w priorytecie: *Ochrony atmosfery* oraz w priorytecie *Międzydziedzinowe*.

(akta kontroli str. 3907-3955)

W latach 2015–2018 NFOŚiGW zawarł 104 umowy pożyczek oraz 431 umów dotacji na dofinansowanie ze środków krajowych działań służących poprawie efektywności energetycznej. Umowy te zostały zawarte w ramach następujących programów priorytetowych:

- Programy ukierunkowane na osiągnięcie efektów z zakresu efektywności energetycznej – w ramach 10 programów priorytetowych¹⁵ zawarto 75 umów pożyczki na kwotę 379 285,4 tys. zł oraz 366 umów dotacji na kwotę 1 369 346,0 tys. zł.

W 2018 r. NFOŚiGW uruchomił program priorytetowy *Czyste Powietrze* mający na celu poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych, a także uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza, pochodzących z nowo budowanych jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Program realizowany jest przy udziale wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: wfośigw). Współpracę w ramach omawianego programu zapoczątkowało podpisanie w dniu 7 czerwca 2018 r. porozumienia o przystąpieniu do realizacji Programu między NFOŚiGW oraz wfośigw. W 2018 r. NFOŚiGW zawarł z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej umowy udostępnienia 1 004 000 tys. zł środków na finansowanie programu, z czego 830 000,0 tys. zł w formie dotacji i 174 000 tys. zł w pożyczki.

(akta kontroli str. 3973- 3974, 3821, 4190-4199)

W ramach programu priorytetowego *Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie* w badanym okresie zawarto 35 umów (w tym w roku 2017 – jedną umowę dotacji, a w 2018 r. – 34 umów dotacji, oraz trzy umowy pożyczki), a w ramach programu *Poprawa jakości powietrza. Część 4) LEMUR Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej* w badanym okresie zawarto 30 umów pożyczek oraz 21 umów dotacji, w tym w 2018 r. zawarto po jednej umowie pożyczki i umowie dotacji.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: *Do głównych przyczyn zawarcia w 2018 roku 3 UoD (umowa o dofinansowanie – przypis kontrolera) w formie zwrotnej, i 34 UoD w formie bezzwrotnej, należy zaliczyć:*

¹⁴ *Green Investment Scheme – System Zielonych Inwestycji* – System wsparcia finansowego inwestycji z zakresu ochrony klimatu i redukcji emisji CO₂ za pomocą środków uzyskanych przez Polskę w międzynarodowych transakcjach sprzedaży jednostek przyznanej emisji AAU (Assigned Amount Units – jednostka przyznanej emisji określona na mocy art. 3 Protokołu z Kioto odpowiadająca jednej tonie ekwiwalentu CO₂) na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. 2018 poz. 1271 z późn. zm.).

¹⁵ *Poprawa efektywności energetycznej – Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych; Poprawa efektywności energetycznej – Inteligentne sieci energetyczne; Poprawa jakości powietrza – Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie; Część 4) LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej; Część 6) Budynki użyteczności publicznej o podwyższonym standardzie energooszczędności; GIS część 1, GIS część 5, GIS GEPARD – Bezemisyjny transport publiczny; Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki część 1) Współfinansowanie projektów PO LiŚ 2014–2020 Zmniejszenie emisyjności gospodarki; Czyste powietrze.*

- *bardzo duże zainteresowanie tą drugą formą wsparcia (w ramach naboru, który zakończył się 31.03.2017 wpłynęła nadspodziewanie duża liczba WoD w formie dotacji – 731 szt. a ich łączna kwota ponad pięciokrotnie przekroczyła zakładany budżet programu),*
- *niewystarczającą liczbę dostępnych zasobów ludzkich ze względu na:*
 - *nadanie najwyższego priorytetu projektom finansowanym ze środków Unii Europejskiej,*
 - *znaczny stopień pracochłonności związanej z analizą złożonej i uzupełnianej przez wnioskodawców dokumentacji.*

Powyższe czynniki zadecydowały o opóźnieniu przedmiotowego procesu i podpisaniu UoD po upływie pierwotnie zakładanego terminu.

Od grudnia 2015 roku nastąpiła zmiana priorytetów funkcjonowania NFOŚiGW w badanym obszarze połączona z wewnętrzną reorganizacją i skierowaniem ograniczonych zasobów ludzkich w pierwszej kolejności do programów innych niż wymieniony w pytaniu NIK (...).

W konsekwencji takiego stanu rzeczy ocena wniosków o dofinansowanie w ramach programu 3.1 „Poprawa jakości powietrza. Część 4) LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej” przebiegła z opóźnieniem w stosunku do pierwotnie założonych terminów, co wpłynęło na zawarcie wymienionej w pytaniu NIK liczby UoD.

(akta kontroli str. 3973, 4121-4125)

W badanym okresie w ramach GIS wygaszane¹⁶ były następujące części tego programu priorytetowego:

- *część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej;*
- *część 2) Biogazownie rolnicze;*
- *część 4) Budowa, rozbudowa i przebudowa sieci elektroenergetycznych w celu umożliwienia przyłączenia źródeł wytwórczych energetyki wiatrowej (OZE);*
- *część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych;*
- *część 6) SOWA – Energooszczędne oświetlenie uliczne;*
- *część 7) GAZELA – Niskoemisyjny transport miejski;*
- *GEPARD – Bezemisyjny transport publiczny.*

W latach 2015–2018 na ww. części planowano udzielenie dofinansowania bezzwrotnego w wysokości 780 326,0 tys. zł oraz dofinansowania zwrotnego w wysokości 277 212,0 tys. zł. Zrealizowano ogółem wypłaty w ramach dofinansowania bezzwrotnego w wysokości 482 066,0 tys. zł oraz w ramach dofinansowania zwrotnego w wysokości 157 126 tys. zł.

W badanym okresie osiągnięto następujące efekty rzeczowe i ekologiczne w ramach realizacji ww. części programu priorytetowego GIS:

- *część 1) dokonano termomodernizacji ogółem 283 budynków; uzyskując zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną: w 2015 r. – o 2 455,51 MWh/rok; w 2016 r. – o 2 948,46 MWh/rok; w 2017 r. – o 5 015,83 MWh/rok; 2018 r. – o 1 916,6 MWh/rok;*

¹⁶ Programy priorytetowe w trakcie wygaszania były to programy, w ramach których zostały zawarte wszystkie zobowiązania i nie były planowane kolejne nabory wniosków.

- część 2) wybudowano 12 jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w skojarzeniu z wykorzystaniem biogazu bez wysokiej kogeneracji – oraz zmniejszono emisję CO₂: w 2016 r. o 18 972 Mg/rok, w 2017 r. – o 13 286 Mg/rok, w 2018 r. – o 67 710 Mg/rok;
- część 4) przyłączono pięć elektrowni wiatrowych do wybudowanych, rozbudowanych i przebudowanych sieci elektroenergetycznych;
- część 5) poddano termomodernizacji ogółem 469 budynków wybranych podmiotów sektora finansów publicznych; zmniejszono zapotrzebowanie na energię elektryczną: w 2015 r. – o 930 MWh/rok; w 2016 r. – o 166 MWh/rok; w 2017 r. – o 3 517,98 MWh/rok; 2018 r. – o 814, 35 MWh/rok;
- część 6) SOWA – zmodernizowano 64 627 sztuk oświetlenia ulicznego oraz zmniejszono zapotrzebowanie na energię elektryczną: w 2016 r. – o 5 010 MWh/rok; w 2017 r. – o 26 144 MWh/rok; 2018 r. – o 2 271 MWh/rok.

(akta kontroli str. 4117-4118)

P.o. Dyrektora Departamentu Ekomobilności w NFOŚiGW, odnośnie do prowadzenia analiz programów priorytetowych, które były w trakcie wygaszania, wyjaśnił: *Z uwagi na fakt, że analizowane programy priorytetowe System Zielonych Inwestycji nie zostały zakończone, nie została przeprowadzona pełna ocena ich skuteczności. Dokonywane oceny odnosiły się do osiągniętych efektów w zakresie umów realizowanych i już zakończonych. Ponadto wskazał, że umowy o dofinansowanie zawarte z beneficjentami w ramach ww. programów (...) mają status (...) „rozliczone pod względem rzeczowym”, a duża większość również „rozliczone pod względem ekologicznym”.*

(akta kontroli str. 2268-2394, 4111-4113)

- Programy ukierunkowane na osiąganie efektów z zakresu OZE. Elementy efektywności energetycznej występowały w programie *SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych*, część 3) *Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii*. W ramach programu w badanym okresie zawarto 20 umów pożyczek na kwotę 123 180,1 tys. zł oraz 20 umów dotacji na kwotę 72 561,1 tys. zł.

W ramach ww. programu z każdym rokiem było coraz mniej umów zawartych, tj. w 2015 r. – 12 umów pożyczek oraz 12 umów dotacji, w 2016 r. – 7 umów pożyczek i 7 umów dotacji, w 2017 r. – jedną umowę pożyczki i jedną umowę dotacji, w 2018 r. – Narodowy Fundusz nie zawarł żadnej umowy.

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: *Od grudnia 2015 roku nastąpiła istotna zmiana priorytetów funkcjonowania NFOŚiGW w badanym obszarze połączona z wewnętrzną reorganizacją i wygaszeniem jednych programów priorytetowych na rzecz innych.*

Przyczyną zmniejszenia liczby zawieranych umów w ramach programu System – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych. Część 3) Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii było jego zamknięcie podjęte decyzją Zarządu NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 3973, 4121-4125)

- Pozostałe programy, w ramach których finansowano przedsięwzięcia ze środków *Zobowiązania wieloletniego OZE i Efektywność energetyczna*.

W ramach sześciu programów priorytetowych, w których wspierano efektywność energetyczną¹⁷, w badanym okresie zawarto osiem umów pożyczek na kwotę 276 564,9 tys. zł oraz 29 umów dotacji na kwotę 28 342,9 tys. zł.

Źródłem finansowania powyższych programów były *Zobowiązania wieloletnie OZE i efektywność energetyczna*.

(akta kontroli str. 3969-3970, 3973)

W ramach programu priorytetowego *Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki Część 4) EWE – Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach*, w badanym okresie, zawarto jedną umowę dotacji. P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: *Przyczyną zawarcia 1 umowy o dofinansowanie w formie zwrotnej w ramach programu: Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki. Część 4) EWE – Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach było niewielkie zainteresowanie ofertą NFOŚiGW w tym obszarze. W roku 2018 złożono 4 wnioski o udzielenie dofinansowania, z czego 2 wnioskodawców wycofało wnioski, rezygnując z ubiegania się o wsparcie. Pozostałe 2 wnioski o dofinansowanie uzyskały pozytywną ocenę, przy czym:*

- 1 skutkował zawarciem UoD (umowa o dofinansowanie –przypis kontrolera),
- 1 znajduje się w trakcie negocjacji i uszczegółowienia warunków zawarcia umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Niewielka liczba złożonych WoD (wniosków o dofinansowanie – przypis kontrolera) w ramach tej części programu jest wynikiem nadania wyższego priorytetu projektom dofinansowanym ze środków Unii Europejskiej i związaną z tym równocześnie realizacją naborów wniosków o dofinansowanie w atrakcyjniejszej dla beneficjentów formie bezzwrotnej, w ramach działania 1.2 POIiS Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach.

(akta kontroli str. 4121-4125)

Pozostałe umowy z zakresu efektywności energetycznej były finansowane ze środków funduszu podstawowego¹⁸. NFOŚiGW zawarł jedną umowę pożyczki na kwotę 68 309,0 tys. zł w ramach programu priorytetowego: *Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki. Część 1) E-KUMULATOR – Ekologiczny Akumulator dla Przemysłu* oraz 16 umów dotacji na kwotę 3 833,3 tys. zł w ramach współfinansowania *Funduszu Współpracy Dwustronnej Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego*.

(akta kontroli str. 3969-3970, 3973)

Narodowy Fundusz na wspomaganie działań służących poprawie efektywności energetycznej w ramach środków krajowych wypłacił ogółem: 701 158,4 tys. zł pożyczek (co stanowiło 17,4% kwoty wszystkich wypłaconych pożyczek w badanym

¹⁷ Edukacja ekologiczna; SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych część 2) REGION; Wsparcie dla innowacji sprzyjających zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarce część 1) Sokół – wdrożenie innowacyjnych technologii środowiskowych; Współfinansowanie programu LIFE; Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki – część 4) EWE – Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach; Wsparcie przedsiębiorców w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki.

¹⁸ Głównymi źródłami przychodów funduszu podstawowego są: opłaty za korzystanie ze środowiska i administracyjne kary pieniężne, odsetki od pożyczek udzielanych przez NFOŚiGW, wpływy z oprocentowania środków pieniężnych NFOŚiGW.

okresie) oraz 922 857,4 tys. zł dotacji (co stanowiło 24,8% kwoty wszystkich wypłaconych dotacji)¹⁹. Kwoty te były wypłacane m.in. w ramach umów zawartych przed rokiem 2015.

(akta kontroli str. 3969-3970, 3977, 4190-4199)

Działania na rzecz efektywności energetycznej były dofinansowywane przez NFOŚiGW także w ramach PO liŚ 2007–2013, IX osi priorytetowej Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna. Celem IX osi priorytetowej było zmniejszenie oddziaływania sektora energetyki na środowisko. W ramach wskazanej osi priorytetowej wsparcie uzyskiwały działania obejmujące zwiększenie stopnia wykorzystania energii pierwotnej w sektorze energetycznym i obniżenie energochłonności sektora publicznego oraz zwiększenie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Narodowy Fundusz pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej dla następujących działań: 9.1 *Wysokosprawne wytwarzanie energii*; 9.2 *Efektywna dystrybucja energii*; 9.3 *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej* IX osi priorytetowej PO liŚ.

Okres kwalifikowania wydatków w ramach PO liŚ 2007–2013 trwał od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2015 r., a program został zamknięty w 2017 r.

(akta kontroli str. 3821, 4190-4199)

W latach 2015–2018 NFOŚiGW pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej i prowadził działania wspierające efektywność energetyczną w ramach PO liŚ 2014–2020, w następujących działaniach i poddziałaniach:

- działanie 1.2 *Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach* – celem działania była przebudowa lub wymiana urządzeń i instalacji technologicznych, energetycznych oraz oświetlenia budynków, hal produkcyjnych i terenu przedsiębiorstw, a także elementów (lub całych) ciągów transportowych mediów,
- działanie 1.3 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach*, poddziałanie 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej*, poddziałanie 1.3.2 *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym* oraz poddziałanie 1.3.3 *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE*, którego celem była promocja gospodarki niskoemisyjnej w Polsce,
- działanie 1.5 *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu*. W ramach niniejszego działania wspierana była poprawa efektywności przesyłu i dystrybucji ciepła do istniejących odbiorców w szczególności poprzez modernizację i przebudowę sieci ciepłowniczych oraz likwidację zbiorowych i indywidualnych źródeł tzw. niskiej emisji,
- działanie 1.6. *Promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe*.

¹⁹ NFOŚiGW na wspomaganie działań służących efektywności energetycznej w ramach środków krajowych wypłacił w poszczególnych latach: w 2015 r. – 321 770,8 tys. zł pożyczek (co stanowiło 17,5% kwoty wszystkich wypłaconych pożyczek w 2015 r.) i 463 419,3 tys. zł dotacji (co stanowiło 39,8% kwoty wszystkich wypłaconych dotacji w 2015 r.); w 2016 r. – 125 097,5 tys. zł pożyczek (co stanowiło 14,3% kwoty wszystkich wypłaconych pożyczek w 2016 r.) i 253 467,0 tys. zł dotacji (co stanowiło 29,1% kwoty wszystkich wypłaconych dotacji w 2016 r.); w 2017 r. – 167 280,1 tys. zł pożyczek (co stanowiło 32,1% kwoty wszystkich wypłaconych pożyczek w 2017 r.) i 120 071,0 tys. zł dotacji (co stanowiło 21,4% kwoty wszystkich wypłaconych dotacji w 2017 r.) oraz w 2018 r. – 87 009,9 tys. zł pożyczek (co stanowiło 10,2% kwoty wszystkich wypłaconych pożyczek w 2018 r. przez NFOŚiGW) i 85 900,1 tys. zł dotacji (co stanowiło 13,6 % kwoty wszystkich wypłaconych dotacji w 2018 r.).

W ramach omawianego działania realizowano dwa poddziały 1.6.1 *Źródła wysokosprawnej kogeneracji* i 1.6.2. *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji*.

(akta kontroli str. 3821, 3973-3974, 4190-4199)

W badanym okresie dla działań 1.2, 1.3 (poddziałów 1.3.1, 1.3.2), 1.5 oraz 1.6 (poddziałów 1.6.1, 1.6.2) NFOŚiGW zawarł 369 umów na dofinansowanie ze środków UE o łącznej wartości 3 094 712,6 tys. zł²⁰.

(akta kontroli str. 3973 -3974)

W 2016 r. w NFOŚiGW dokonano przeglądu programów priorytetowych w podziale na źródła finansowania, w wyniku czego Narodowy Fundusz zmienił wielkość budżetu dla części programów priorytetowych wspierających działania dotyczące efektywności energetycznej, np.: finansowanie dotacyjne na lata 2016–2020 zmniejszono ogółem o kwotę 225 mln zł dla programów priorytetowych: *Poprawa efektywności energetycznej Część 3) Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych*; *GIS: Część 1) zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej*, *GAZELA*, *Prosument*.

(akta kontroli str. 4089-4108)

Finansowanie przedsięwzięć wspierających efektywność energetyczną w ramach programów priorytetowych podlegało także zmianom wynikającym z informacji uzyskiwanych od potencjalnych wnioskodawców. I tak:

- w trakcie realizacji programu EWE – efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach w 2017 r. obniżono wielkość minimalnego zużycia energii końcowej przez podmiot aplikujący z 20 GWh/rok do 2 GWh/rok. Dzięki zmianie tego kryterium rozszerzono grono potencjalnych wnioskodawców i zwiększono dostępność dofinansowania,
- w trakcie realizacji programu priorytetowego *Poprawa efektywności energetycznej. Część 2) dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych*, został skrócony okres podpisywania umów przez banki²¹. W badanym okresie 269 beneficjentów otrzymało dopłaty (dotacje) od NFOŚiGW. Realizacja ww. programu przewidziana była na lata 2013–2022, w tym: w okresie 2013–2018 podpisywanie przez banki umów z wnioskodawcami; w okresie 2013-2022 wypłacanie dotacji beneficjentom po zrealizowaniu przedsięwzięcia (budowy lub nabycia nowego domu/mieszkania).

(akta kontroli str. 4121-4125)

P.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: *Finansowanie oferowane w latach 2015–2018 w ramach programów priorytetowych podlegało zmianom wynikającym z informacji zwrotnych uzyskiwanych od potencjalnych wnioskodawców. Czynnikiem mającym istotne znaczenie dla finansowania przedsięwzięć w zakresie efektywności energetycznej była odpowiedź beneficjentów programu EWE (efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach) z lat 2011–2014, w ramach którego zawarto 81 umów dotacji na wykonanie audytów energetycznych przedsiębiorstw. Do fazy inwestycyjnej obejmującej realizację rozwiązań zidentyfikowanych w wykonanym audycie energetycznym przystąpiło jedynie 14 podmiotów. Z tego też względu powyższy program priorytetowy został wygaszony.*

²⁰ Zgodnie ze Sprawozdaniem z działalności NFOŚiGW w latach 2015–2018. Natomiast według pisma z dnia 14 maja 2019 r., znak: NFOŚiGW-DCE.0910.1.2017.14, zawarto 360 umów na dofinansowanie ze środków UE na kwotę 3 328 135,3 tys. zł, a Narodowy Fundusz w latach 2015–2018 wypłacił 558 459,1 tys. zł.

²¹ Uchwała B/16/7/2016 Zarządu NFOŚiGW z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wypowiedzeniu umów z bankami.

Po zmianie sytuacji gospodarczej w 2017 r. oraz otrzymaniu wielu sygnałów od potencjalnych wnioskodawców świadczących o zainteresowaniu realizacją inwestycji w obszarze efektywności energetycznej przedsiębiorstw program priorytetowy EWE został zmodyfikowany. Podstawową różnicą, mającą na celu ułatwienie dostępu do dofinansowania było obniżenie w ramach programu, wielkości minimalnego zużycia energii końcowej przez podmiot aplikujący z 20 GWh/rok do 2 GWh/rok. Dzięki wprowadzeniu takiego zapisu kryterium rozszerzono grono potencjalnych wnioskodawców i zwiększono dostępność dofinansowania. W 2018 r. wpłynęły wnioski na kwotę 27 mln zł.

Należy podkreślić, że ze środków zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna” finansowane są działania nie tylko z zakresu efektywności energetycznej ale również z zakresu energetyki odnawialnej.

Wsparcie finansowe udzielane beneficjentom w ramach programu Sokół – wdrożenie innowacyjnych technologii środowiskowych pochodziło ze środków funduszu podstawowego lub z zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”.

Z uwagi na to, że Program „Sokół” wspiera innowacyjne przedsięwzięcia, w których efekt ekologiczny jest niemożliwy do oszacowania, możemy odnosić się tylko do umów zawartych w ramach programu.

W zależności od obszaru wsparcia, wynikającego z aplikowania przez Wnioskodawcę na konkretny obszar Krajowych Inteligentnych Specjalizacjach, część umów była finansowana z zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”. W świetle innowacyjnego charakteru przedsięwzięć wsparcie to należy uznać za odpowiednie.(...)

(...) Program priorytetowy Poprawa jakości powietrza. Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie stanowił pewien wyjątek, gdyż jego zapotrzebowanie przekroczyło kilkukrotnie zakładany budżet. Program zakłada udzielenie dofinansowania bezzwrotnego i zwrotnego na termomodernizację budynków użyteczności publicznej. Odpowiadając na zapotrzebowanie rynku, uchwałą Zarządu NFOŚiGW, budżet został zwiększony.

(akta kontroli str. 3790-3791)

W roku 2018 NFOŚiGW jako Instytucja Wdrażająca zlecił badanie: Ocena ogólnopolskiego systemu wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, w ramach I osi priorytetowej PO LiŚ 2014–2020 oceniające ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii w ramach I osi priorytetowej PO LiŚ 2014–2020. Badanie zawierało wnioski i rekomendacje dotyczące m.in.: usprawnienia monitoringu efektów projektu; usprawnienia działań informacyjno-promocyjnych.

(akta kontroli str. 4126)

1.2 Funkcjonowanie systemu kwalifikowania wniosków o pomoc

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW prowadzono nabory wniosków o dofinansowanie projektów/przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Nabory wniosków o dofinansowanie projektów ze środków PO LiŚ 2014–2020 prowadzone były w ramach I osi priorytetowej, działań 1.2 i 1.5, 1.3 (poddziałów 1.3.1, 1.3.2), 1.6 (poddziałów 1.6.1 i 1.6.2). Dofinansowanie ze środków krajowych przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej

odbywało się w ramach programów priorytetowych:

- a) finansowanych ze zobowiązań wieloletnich OZE i efektywności energetycznej, do których należały programy:
 - ukierunkowane na osiągnięcie efektów z zakresu efektywności energetycznej, mogące zawierać elementy OZE,
 - ukierunkowane na osiągnięcie efektów z zakresu OZE, mogące zawierać elementy efektywności energetycznej,
 - pozostałe, w ramach których występowały przedsięwzięcia finansowane ze środków zobowiązania wieloletniego OZE i efektywności energetycznej (czyli przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej i/lub OZE), np. edukacja ekologiczna i współfinansowanie programu LIFE,
- b) finansowanych z rachunku klimatycznego, ukierunkowanych na osiągnięcie efektów z zakresu efektywności energetycznej, mogące zawierać elementy OZE,
- c) finansowanych z funduszu podstawowego (pozostałe umowy z zakresu efektywności energetycznej).

Szczegółową analizą zostały objęte nabory wniosków o dofinansowanie w ramach: I osi priorytetowej, działań 1.2 i 1.5, 1.3 (poddziałów 1.3.1, 1.3.2), 1.6 (poddziałów 1.6.1 i 1.6.2) PO liŚ 2014–2020: trzech programów priorytetowych ukierunkowanych na osiągnięcie efektów z zakresu efektywności energetycznej, mogących zawierać elementy OZE, tj.:

- 1) *Poprawa jakości powietrza: Część 1) LEMUR Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej, Część 2) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie, Część 6) Budynki użyteczności publicznej o podwyższonym standardzie energooszczędności*;
- 2) *SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych Część 2) KAWKA Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych OZE*;
- 3) *Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki Część 2) Współfinansowanie projektów PO liŚ w ramach I osi PO liŚ 2014–2020 – Zmniejszenie emisyjności gospodarki*.

Nabory w ramach wyżej wymienionych działań i poddziałów PO liŚ 2014–2020 odbywały się zarówno w trybie konkursowym (19 naborów) jak i pozakonkursowym (cztery nabory). Łącznie w latach 2015–2018 we wszystkich naborach do NFOŚiGW wpłynęło 849 wniosków o dofinansowanie ze środków PO liŚ 2014–2020 na łączną kwotę 6 542 670,9 tys. zł, z tego 443 wnioski zostały zatwierdzone do dofinansowania, 180 wniosków zostało odrzuconych lub wycofanych na różnych etapach oceny, a 226 było w trakcie oceny²². Na podstawie wniosków zatwierdzonych do dofinansowania, w okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW podpisano 375 umów na łączną kwotę 3 240 227,6 tys. zł (49,5% wartości złożonych wniosków), w tym najwięcej (180 umów) na łączną

²² Dane dotyczą stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. pochodzą ze sprawozdań rocznych NFOŚiGW dot. PO liŚ 2014–2020 za lata 2016–2018; Zestawienia wniosków o dofinansowanie ze środków PO liŚ 2014–2020, złożonych w latach 2015–2018 w ramach działań i poddziałów służących poprawie efektywności energetycznej (po kontroli formalnej) z dnia 11 czerwca 2019 r.; zestawień wniosków o dofinansowanie ze środków PO liŚ odrzuconych na etapie oceny formalnej z dnia 12 czerwca 2019 r.

kwotę 1 203 796,7 tys. zł w ramach poddziałania 1.3.²³

Nabory wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych odbywały się w trybie ciągłym. W 13 naborach w ramach programów priorytetowych i ich części ukierunkowanych na osiąganie efektów z zakresu efektywności energetycznej (w których mogły występować elementy OZE), finansowanych z zobowiązań wieloletnich OZE i efektywności energetycznej, do NFOŚiGW wpłynęło łącznie 1128 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 2 986 316,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW podpisał 88 umów na łączną kwotę dofinansowania 50 003,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 2897-2963, 3969-3970, 3823-3902, 4126-4189)

Badaniem objęto procedury naboru konkursowego wniosków o dofinansowanie projektów w ramach PO LiŚ 2014–2020 na przykładzie procedur obowiązujących dla konkursu projektów nr POIS/1.3.1/1/2015, przeprowadzonego w ramach I osi priorytetowej – *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* PO LiŚ 2014–2020, działanie 1.3 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach*, poddziałanie 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej*. Procedury naboru wniosków były jawne. W ogłoszeniu wskazano, że przedmiotem konkursu jest wybór projektów do dofinansowania w zakresie głębokiej kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej. Budżet konkursu ustalono początkowo na 200 mln zł (po zmianach docelowo wyniósł on 690 mln zł), a maksymalny udział dofinansowania w wydatkach kwalifikowalnych określono na poziomie 85%²⁴.

Kryteria wyboru projektów dla poszczególnych działań i poddziałań były określone w *Szczegółowym opisie osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*²⁵. Procedury wewnętrzne NFOŚiGW jako Instytucji Wdrażającej PO LiŚ stanowiła *Instrukcja wykonawcza Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej PO LiŚ 2014–2020*, zatwierdzana przez Instytucję Pośredniczącą. Zasady współpracy NFOŚiGW z wnioskodawcami określał *Regulamin konkursu*, który został zamieszczony na stronie internetowej NFOŚiGW wraz z ogłoszeniem o konkursie. Do czasu rozstrzygnięcia konkursu *Regulamin konkursu* był zmieniany czterokrotnie (tj. w dniu 28 kwietnia, 20 maja, 7 października i 21 października 2016 r.). Zmiany dotyczyły m.in.: wydłużenia terminu składania wniosków, uproszczeń mających na celu usprawnienia procesu naboru i oceny wniosków, zwiększenia budżetu konkursu oraz obniżeniu progu punktacji koniecznego do umieszczenia projektu na liście rankingowej. Informacje o zmianach regulaminu wraz z uzasadnieniem były każdorazowo zamieszczane na stronie internetowej NFOŚiGW.

Ogłoszenie o konkursie nr POIS/1.3.1/1/2015 oraz *Regulamin konkursu* spełniały wymogi określone w art. 40 i 41 *ustawy wdrożeniowej*, w tym wymóg opublikowania regulaminu co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru.

Zgodnie z *Regulaminem konkursu* nr POIS/1.3.1/1/2015²⁶, ocena projektów w konkursie odbywała się etapowo. Po zakończeniu każdego z etapów oceny, NFOŚiGW publikował na swojej stronie internetowej listę projektów pozytywnie ocenionych i rekomendowanych do dofinansowania. W okresie od dnia 16 listopada

²³ Dane pochodzą z *Zestawienia wniosków o dofinansowanie ze środków PO LiŚ 2014–2020, złożonych w latach 2015 – 2018 w ramach działań i poddziałań służących poprawie efektywności energetycznej (po kontroli formalnej)* z dnia 11 czerwca 2019 r.

²⁴ Z zastosowaniem luki w finansowaniu, jako warunku uwzględniania dochodu w projekcie.

²⁵ Wersja 1.1 z dnia 29 października 2015 r. z załącznikami oraz wersje późniejsze.

²⁶ W wersji opublikowanej w dniu 20 maja 2016 r. oraz kolejnych wersjach.

2016 r. do dnia 28 kwietnia 2017 r. NFOŚiGW opublikował osiem takich list. Na liście nr 8 uwzględniono wyniki rozpatrzenia protestów złożonych w ramach procedury odwoławczej przewidzianej *Regulaminem konkursu*.

(akta kontroli str. 2732-2896, 3739-3742, 3780-3781, 4201-4228)

W latach 2015–2018 wnioskodawcy złożyli do NFOŚiGW 34 odwołania od oceny wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych w ramach programów priorytetowych ukierunkowanych na podnoszenie efektywności energetycznej (z tego 25 odwołań od oceny formalnej i dziewięć od oceny merytorycznej). Z powyższych odwołań, w okresie objętym kontrolą uwzględniono dziewięć odwołań, nie uwzględniono 21, a cztery były w trakcie rozpatrywania. W badanym okresie wniesiono dwie skargi dotyczące wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych przekazywanych przez NFOŚiGW za pośrednictwem banków oraz 38 protestów od oceny wniosków o dofinansowanie projektów ze środków PO liŚ 2014–2020 w ramach działań i poddziałań ukierunkowanych na podnoszenie efektywności energetycznej (z tego 21 protestów dotyczących oceny formalnej i 17 dotyczących oceny merytorycznej). Uwzględniono cztery protesty.

(akta kontroli str. 3688-3705, 3724-3728, 3735-3738)

1.3 Prawdliwość zabezpieczania realizacji celów w umowach

Badaniem objęto pięć umów o dofinansowanie, w formie dotacji, przedsięwzięć/projektów mających na celu poprawę efektywności energetycznej o łącznej wartości udzielonego dofinansowania 8 876,0 tys. zł, w tym trzy umowy w ramach programu GIS, o łącznej wartości 2 953,3 tys. zł²⁷ oraz dwie umowy w ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 – *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, działanie 1.3 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach*, poddziałanie 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej* o łącznej wartości udzielonego dofinansowania 5 922,7 tys. zł²⁸. Kryterium wyboru stanowił fakt zakończenia realizacji projektu i znacząca²⁹ kwota dofinansowania.

(akta kontroli str. 626-855, 861-913, 1091-1123, 1178-1192, 1765-1774, 2395-2731, 2963-3687)

Wszystkie trzy badane umowy w ramach GIS zawarto na warunkach określonych w ww. Programie priorytetowym oraz warunkach konkursów. Negocjacje podlegały warunki szczegółowe tych umów, a zwłaszcza Harmonogram Rzeczowo-Finansowy.

(akta kontroli str. 144-176, 626-680, 1319-1348, 1765-1774, 2395-2731)

²⁷ Umowy: 1) z dnia 27 marca 2015 r. nr 70/2015/Wn-14/OA-TR-KU/D zawarta z Powiatem Braniewskim – Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Braniewie na dofinansowanie w formie dotacji, w kwocie 1 049.303,30 zł przedsięwzięcia pn.: „*Termomodernizacja obiektów Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Braniewie*”; 2) z dnia 30 grudnia 2016 r. nr 222/2016/Wn-03/OA-TR-ZI/D zawarta z Gminą Łęčna na dofinansowanie w formie dotacji realizacji przedsięwzięcia pn. *Termomodernizacja budynków placówek oświatowych w Łęcznej*. 3) z dnia 30 marca 2015 r. nr 71/2015/Wn-05/OA-TR-KU zawarta z Powiatem Łaskim - Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Łasku na dofinansowanie w formie dotacji, w kwocie 1 150 950,00 zł, przedsięwzięcia pn.: *Docieplenie ścian i stropów oraz modernizacja systemu grzewczego strażnicy Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Łasku*”.

²⁸ Umowy: 1) z dnia 3 marca 2017 r. nr POIS.01.03.01-00-0027/16 zawarta z Uniwersytetem w Białymstoku na dofinansowanie realizacji projektu *Głęboka kompleksowa termomodernizacja budynku UwB przy ul. Świerkowej* w formie dotacji w maksymalnej kwocie 2 311 442,40 zł; 2) z dnia 10 stycznia 2017 r. nr POIS.01.03.01-00-0108/16 zawarta z Uniwersytetem Łódzkim na dofinansowanie realizacji projektu *Termomodernizacja i renowacja elewacji budynków Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi przy ul. Matejki 32/38 i budynku Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi przy ul. Uniwersyteckiej 3* w formie dotacji w maksymalnej kwocie 3 611 229,01 zł.

²⁹ Kwota dofinansowania przekraczająca 1 000 tys. zł.

Zgodnie z rozdziałem II (pt. Czas rozpatrywania wniosku) Regulaminu konkursu o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „System zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme). Część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych II Konkurs, łączny czas od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia podpisania umowy nie powinien przekroczyć 138 dni roboczych. Umowa nr 70/2015/Wn-14/OA-TR-KU/D zawarta z Powiatem Braniewskim – Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej o dofinansowanie przedsięwzięcia: *Termomodernizacja obiektów Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Braniewie* została zawarta w dniu 27 marca 2015 r., tj. po ponad 21 miesiącach od dnia zakończenia naboru wniosków w ramach tego konkursu (tj. od dnia 7 czerwca 2013 r.) i po 42 dniach od podjęcia przez Zarząd NFOŚiGW uchwały nr B/7/17/2017 z dnia 13 lutego 2015 r., na mocy której Zarząd NFOŚiGW postanowił udzielić dofinansowania ww. przedsięwzięcia.

Umowa nr 71/2015/Wn-05/OA-TR-KU z Powiatem Łaskim – Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Łasku o dofinansowanie przedsięwzięcia pn.: *Docieplenie ścian i stropów oraz modernizacja systemu grzewczego strażnicy Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Łasku* została zawarta w dniu 30 marca 2015 r., tj. ponad 22 miesiące od dnia zakończenia naboru wniosków w ramach tego konkursu (tj. od dnia 5 czerwca 2013 r.) i po 45 dniach od podjęcia przez Zarząd NFOŚiGW uchwały nr B/7/17/2017 z dnia 13 lutego 2015 r., na mocy której Zarząd NFOŚiGW postanowił udzielić dofinansowania ww. przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 626-659, 691-709, 1765-1770, 2395-2731)

P.o. Prezesa NFOŚiGW wyjaśnił: *W dniu 25.10.2013 r. po zakończeniu oceny wszystkich wniosków (...) przedsięwzięcie Powiatu Braniewskiego zostało zakwalifikowane do dofinansowania na pozycji 60 listy rankingowej przedsięwzięć wstępnie zakwalifikowanych do dofinansowania (...). W związku z ograniczoną alokacją przyznaną na konkurs lista rankingowa została podzielona na podstawową (...) oraz listę rankingową rezerwową (...). Wniosek Powiatu Braniewskiego został umieszczony na liście rankingowej rezerwowej. W wyniku negocjacji, rezygnacji z dofinansowania oraz zmiany kosztów inwestycji przedsięwzięć z listy podstawowej powstały oszczędności, co pozwoliło zaktualizować listę rankingową przedsięwzięć zakwalifikowanych do dofinansowania. W dniu 05.09.2014 r. Zarząd NFOŚiGW uchwałą B/47/1/2014 zatwierdził zmiany programu priorytetowego „System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych (...) m.in.: zwiększając budżet programu o 117 mln zł. (...) Zmiana budżetu umożliwiła rozszerzenie zatwierdzonej (...) listy podstawowej przedsięwzięć wstępnie zakwalifikowanych do dofinansowania (...). W dniu 29.09.2014 r. Uchwałą Nr B/51/4/2014 Zarząd NFOŚiGW postanowił zatwierdzić zmianę listy rankingowej, w wyniku czego wniosek złożony przez Powiat Braniewski znalazł się na 60 pozycji listy podstawowej przedsięwzięć zakwalifikowanych do dofinansowania.*

(akta kontroli str. 1564-1603)

Z wyjaśnień Głównego Specjalisty w Departamencie Ekomobilności wynika, że przyczyny zawarcia umowy z Powiatem Łaskim po ponad 22 miesiącach od zakończenia naboru wniosków były takie same, jak w przypadku zawarcia umowy z Powiatem Braniewskim.

(akta kontroli str. 2395-2731, 4037-4039)

Zgodnie z § 10 Regulaminu VI konkursu programu priorytetowego „System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme), część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”, w ramach której przewidziano dofinansowanie m.in. przedsięwzięcia pn. *Termomodernizacja budynków placówek oświatowych w Łęcznej*, okres od dnia zakończenia naboru do dnia sporządzenia list rankingowych nie powinien przekroczyć 51 dni roboczych. Umowa 222/2016/Wn-03/OA-TR-ZI/D dofinansowanie w formie dotacji realizacji Przedsięwzięcia pn.: *Termomodernizacja budynków placówek oświatowych w Łęcznej* zawarta została w dniu 22 grudnia 2016 r., tj. po 1056 dniach po zakończeniu naboru wniosków. Uchwała nr B/51/3/2016 Zarządu NFOŚiGW w sprawie zatwierdzenia *Piątej częściowej listy rankingowej przedsięwzięć zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym w ramach VI konkursu programu priorytetowego „System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme. Część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”* została podjęta dopiero w dniu 23 listopada 2016 r., tj. po 1027 dniach od dnia zakończenia naboru wniosków (tj. od dnia 31 stycznia 2014 r.). Umowa 222/2016/Wn-03/OA-TR-ZI/D została zawarta po 18 dniach od zatwierdzenia listy przedsięwzięć przewidzianych do dofinansowania przez Ministra Środowiska.

(akta kontroli, str. 152-176, 1091-1177, 1309-1314, 1400-1409, 1411-1446, 1771-1774)

P.o. Prezesa NFOŚiGW wyjaśnił: *Lista rankingowa przedsięwzięć zakwalifikowanych do oceny wniosków, została zaakceptowana w dniu 21 sierpnia 2014 r. (...) Przedsięwzięcie Gminy Łęczna została wskazane do dofinansowania na pozycji 87 listy rankingowej. W dniu 12.10.2014 r. Minister Środowiska (...) przekazał do NFOŚiGW Umowę sprzedaży jednostek AAU, podpisaną 16.09.2015 r. z Ministerstwem Środowiska, Łądu i Morza reprezentującym Rząd Włoch wraz z prośbą o przygotowanie propozycji planu jej wdrażania. (...) Minister zaakceptował propozycję planu wdrażania umowy pismem z dnia 04.11.2015 r. (...) Gmina Łęczna pismem z dnia 30.10.2015 r. (...) potwierdziła gotowość do realizacji inwestycji, zaktualizowania wniosku oraz zadeklarowała spełnienie wszystkich wymaganych warunków. Zgodnie z planem wdrażania Umowy AAU zawartej z Rządem Włoch oraz w celu umożliwienia finansowania projektu, w dniu 04.12.2015 r. Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr B/63/7/2015 r. zmienił zapisy programu priorytetowego „System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”, a uchwałą B/36/8/2015 wprowadził zmiany do regulaminu VI konkursu przedmiotowego programu. Uchwałą B/63/9/2015 zaktualizowano listę rankingową przedsięwzięć zakwalifikowanych do dofinansowania.*

(akta kontroli str. 1456-1542)

Wszystkie wypłaty środków dokonane zostały zgodnie z warunkami zawartymi w umowach.

(akta kontroli, str. 710-740, 773-855, 1289-1306, 1410-1451, 1543-1563, 1765-1774, 2395-2731, 3204-3309, 3526-3568, 3586-3685, 3729-3734)

Obie zbadane umowy o dofinansowanie ze środków PO liŚ 2014–2020 zostały zawarte zgodnie z warunkami określonymi w *Szczegółowym opisie osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*³⁰ oraz *Regulaminem konkursu*. Negocjacje dotyczyły warunków szczególnych tych umów, w tym Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego.

³⁰ Wersja 1.1 z dnia 29 października 2015 r. z załącznikami oraz wersje późniejsze.

Czas oceny wniosków o dofinansowanie, liczony od daty wpływu wniosku do daty zakończenia oceny, wyniósł 218 dni dla projektu POIS.01.03.01-00-0027/16 i 223 dni dla projektu POIS.01.03.01-00-0108/16 i nie przekraczał terminu określonego w *Regulaminie konkursu* (po odliczeniu czasu przeznaczanego na udzielanie przez wnioskodawców wyjaśnień, uzupełnianie i poprawę dokumentacji aplikacyjnej).

Umowy o dofinansowanie tych projektów zostały zawarte w terminach określonych w *Regulaminie konkursu* (tj. po upływie odpowiednio 60 i 11 dni) oraz zgodnie z harmonogramem konkursu (tj. do dnia 5 marca 2017 r.).

W załączniku do umów o dofinansowanie z PO IiŚ 2014–2020 obu wyżej wymienionych projektów określono wartości docelowe wskaźników do monitorowania osiągnięcia efektu w postaci podniesienia efektywności energetycznej budynków, jakie powinny zostać osiągnięte po zakończeniu realizacji projektów. Były to wskaźniki: produktu (liczba zmodernizowanych energetycznie budynków i ich powierzchnia użytkowa) oraz rezultatu bezpośredniego (szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie zużycia energii końcowej, zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej i ilość zaoszczędzonej energii cieplnej, a w przypadku pierwszego z projektów również ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej).

W umowach określono m.in. następujące warunki udzielenia dofinansowania: wartość projektu i źródła finansowania (w tym wysokość wydatków kwalifikowalnych); wysokość dofinansowania (w tym maksymalną kwotę dofinansowania, stopę dofinansowania i wymogi związane z unikaniem podwójnego finansowania); kwalifikowalność wydatków (w tym okres kwalifikowalności wydatków oraz kwestie dot. kwalifikowalności wydatków na podatek od towarów i usług – VAT); formę i warunki przekazania dofinansowania oraz obsługę kasową; monitorowanie i sprawozdawczość; ewaluację; kontrolę; rzeczowe rozliczenie realizacji projektu; trwałość projektu; kwestie dotyczące zwrotu dofinansowania i warunki obniżania wartości korekt finansowych i wydatków poniesionych nieprawidłowo. Ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zgodnie z wzorem umowy zatwierdzonym przez Instytucję Pośredniczącą, nie było wymagane od beneficjentów będących jednostkami sektora finansów publicznych.

Obie umowy były zgodne ze wzorem umowy dla poddziałania 1.3.1, obowiązującym dla jednostek niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi. Warunki udzielenia dofinansowania, w tym warunki finansowe (m.in. refundacja jako forma dofinansowania oraz stopa dofinansowania na poziomie 85%) były jednakowe dla obu beneficjentów.

Warunkiem uruchomienia (wypłaty) środków finansowych było złożenie przez beneficjenta prawidłowo wypełnionego wniosku o płatność oraz dostępność środków. Zatwierdzenie wniosków następowało po ich pozytywnej weryfikacji i kontroli prowadzonej według jednakowych kryteriów, zawartych w listach sprawdzających, stanowiących załączniki do *Instrukcji wykonawczej*.

W przypadku umowy POIS.01.03.01-00-0027/16 pierwsza transza środków została uruchomiona w dniu 28 grudnia 2017 r., tj. po 300 dniach od zawarcia umowy, a w przypadku umowy POIS.01.03.01-00-0108/16 – w dniu 2 sierpnia 2017 r., tj. po 204 dniach od zawarcia umowy.

(akta kontroli str. 2963-3687)

1.4 Prawidłowość kontroli wykorzystania środków

W NFOŚiGW obowiązywała *Procedura Kontroli w NFOŚiGW* wprowadzona uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/35/37/2005 z dnia 16 sierpnia 2005 r. Załącznikami do tej procedury były m.in. *Instrukcje: Kontroli w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF³¹ oraz GIS – kontrola pełna, Kontrola w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF oraz GIS – kontrola uproszczona, Kontrola w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF oraz GIS – kontrola trwałości*. Zgodnie z *Instrukcjami Kontroli w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF oraz GIS – kontrola pełna*, podstawową kontrolą dla przedsięwzięć GIS była kontrola uproszczona. Kontrole przedsięwzięć GIS przeprowadza się na podstawie kwartalnych planów kontroli. Dla przedsięwzięć tych opracowywane są kwartalne i roczne sprawozdania z realizacji kontroli. Zgodnie z ww. *Instrukcją* kontrole przedsięwzięć GIS wynikające z zapisów międzynarodowych umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji AAU w zakresie trwałości były obligatoryjne.

(akta kontroli, str. 915-1090, 1193-1259, 2395-2731)

Zgodnie z obowiązującym wzorem, umowy o dofinansowanie ze środków PO liŚ 2014–2020 zawierały postanowienia dotyczące kontroli projektów, w tym m.in. postanowienie, iż wszystkie dokumenty oraz zapisy księgowe związane z realizacją projektu podlegają kontroli przez podmioty, o których mowa w art. 23 ust. 1 *ustawy wdrożeniowej*, w tym przez Instytucję Wdrażającą. Szczegółowe uprawnienia i obowiązki stron w toku kontroli oraz zasady jej przeprowadzania określały *Wytyczne w zakresie kontroli dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*. Ponadto Instytucja Wdrażająca była zobowiązana stosować się do *Zaleceń dla instytucji zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 w zakresie procedur kontrolnych, korygowania wydatków oraz systemu rocznych rozliczeń*. Wewnętrzne procedury NFOŚiGW dotyczące kontroli projektów zawarte były w *Instrukcji wykonawczej*, zgodnie z którą NFOŚiGW, pełniący rolę Instytucji Wdrażającej w ramach PO liŚ 2014–2020, prowadził następujące rodzaje kontroli³²: kontrole projektów zaawansowanych finansowo przed dokonaniem pierwszego rozliczenia wydatków; kontrole wniosków o płatność; kontrole w trakcie realizacji projektów; kontrole na zakończenie realizacji projektu; kontrole trwałości po zakończeniu realizacji projektu; kontrole krzyżowe służące zapewnieniu, że wydatki ponoszone w projektach nie są podwójnie finansowane; kontrole procedur udzielania zamówień publicznych; kontrole procedur w projektach pozakonkursowych (kontrole zarówno przed jak i po otrzymaniu dofinansowania); kontrole procedur oceny oddziaływania na środowisko i udzielania pomocy publicznej; wizyty monitoringowe. Kontrole mogły być prowadzone w oparciu o przesłane dokumenty lub w miejscu realizacji projektu/siedzibie podmiotu kontrolowanego. Kontrole w miejscu realizacji projektu, kontrole trwałości w miejscu po zakończeniu realizacji projektu oraz kontrole krzyżowe mogły być realizowane na próbie³³.

³¹ Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweski Mechanizm Finansowy. Forma bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej przez Islandię, Lichtenstein i Norwegię nowym członkom UE. fundusze te są związane z przystąpieniem Polski do UE oraz jednoczesnym wejściem Polski do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

³² Rodzaje kontroli wg *Instrukcji wykonawczej* w wersji nr 9 z dnia 1 lutego 2017 r.

³³ Do metodyki doboru próby dokumentów do kontroli projektu zastosowanie miały *Wytyczne w zakresie kontroli realizacji POliŚ 2014–2020*.

Analizą pod względem przeprowadzania kontroli realizacji zadań dofinansowanych przez NFOŚiGW objęto pięć umów, z tego trzy umowy zawarte w ramach Programu priorytetowego GIS oraz dwie umowy zawarte w ramach poddziałania 1.3.1 PO liŚ.

We wszystkich zbadanych umowach zapisano prawo NFOŚiGW do przeprowadzenia kontroli realizacji przedsięwzięć oraz związanych z tym dokumentów, a także przypadki, w których NFOŚiGW uprawniony był do wypowiedzenia umowy, zarówno z zachowaniem okresu wypowiedzenia, jak i bez zachowanie okresu wypowiedzenia.

(akta kontroli str. 710-740, 1411-1446, 2395-2731, 2964-3687, 3777-3779, 4201-4228)

W wyniku przeprowadzonych przez NFOŚiGW kontroli realizacji dwóch umów zawartych w ramach GIS: z Powiatem Braniewskim – Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Braniewie oraz z Powiatem Łaskim – Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Łasku, nie sformułowano wniosków pokontrolnych. Nie przeprowadzono kontroli realizacji przedsięwzięcia *Termomodernizacja budynków placówek oświatowych w Łęcznej*, jak również kontroli trwałości ww. przedsięwzięć oraz kontroli trwałości żadnej z umów realizowanych w ramach GIS.

(akta kontroli str. 752-772, 1765-1774, 2395-2731)

Dyrektor Departamentu Kontroli Przedsięwzięć wyjaśnił, że powyższych kontroli nie przeprowadzono, ponieważ: *Komórka ekologiczna „prowadząca” przedmiotowe umowy nie zgłosiła ich kontroli do planów sporządzanych kwartalnie przez Departament Kontroli Przedsięwzięć.*

(akta kontroli str. 1452-1455)

P.o. Dyrektora Departamentu Ekomobilności wyjaśnił: *Przedsięwzięcie realizowane przez Gminę Łęczna na podstawie ww. umowy dofinansowane było ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym w ramach Systemu zielonych inwestycji. Przedsięwzięcia dofinansowane z tych środków kontrolowane są przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (z wyłączeniem województwa mazowieckiego i śląskiego) na podstawie Porozumienia z dnia 04.09.2013 r. zawartego pomiędzy 16 WFOŚiGW i NFOŚiGW. Zgodnie z Instrukcją sporządzania kontroli Plany kontroli na kolejne lata przygotowywane są w miesiącu listopadzie roku poprzedzającego rok przeprowadzenia kontroli, uzgadniane do 15 grudnia i przesyłane przez WFOŚiGW do 15 stycznia roku kontroli. Umowa z Gminą Łęczna została zawarta w dniu 30.12.2016 r. tj. po dacie uzgodnienia Planu kontroli. W związku z tym kontrola przedsięwzięcia realizowanego na podstawie umowy nr 222/2016/Wn-03/OA-TR-ZI/D została przesunięta na kolejne lata i uwzględniona w Planie kontroli WFOŚiGW w Lublinie w III kw. 2019 r.*

Odnośnie do przedsięwzięcia realizowanego na podstawie umowy 70/2015/Wn-14/OA-TR-KU/D, P.o. dyrektora Departamentu Ekomobilności wyjaśnił: *Okres trwałości dla tego przedsięwzięcia upływa w roku 2020. Planowane kontrole z Departamentem Kontroli Przedsięwzięć uzgadniane są w okresach kwartalnych. W związku z tym, że przedsięwzięcie znajduje się w okresie trwałości, kontrola w tym zakresie zostanie zgłoszona przed jego zakończeniem w I kw. roku 2020.*

Odnośnie do przedsięwzięcia realizowanego na podstawie umowy 71/2015/Wn-05/OA-TR-KU/D P.o. dyrektora Departamentu Ekomobilności wyjaśnił: *Przedsięwzięcie zostało wybrane, jako projekt kwalifikujący się do realizacji Planu naprawczego dla Umowy AAU zawartej z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym w imieniu Rządu Hiszpanii. Plan naprawczy, uzgodniony*

z Ministerstwem Środowiska i Kupującym, polegał na refinansowaniu środkami zgromadzonymi na Rachunku klimatycznym wydatków NFOŚiGW poniesionych na realizację przedsięwzięć już zakończonych. Takie działanie umożliwiało wypełnienie warunków Umowy AAU. Lista projektów wybranych do refinansowania została zatwierdzona przez Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr B/9/5/2017 z dnia 14.02.2017 r. i zaakceptowana przez Ministra Środowiska w dniu 14.03.2017 r.

W związku z powyższym umowa 71/2015/Wn-05/OA-TR-KU/D została uwzględniona w puli umów finansowanych ze środków GIS, które podlegają kontroli przez WFOŚiGW na podstawie Porozumienia z dnia 04.09.2013 r. Projekt będzie kontrolowany w okresie trwałości przez WFOŚiGW w roku 2020.

(akta kontroli str. 1710-1764)

Kontrola realizacji obu projektów objętych umowami o dofinansowanie ze środków PO liŚ, dokonana przez NFOŚiGW, dotyczyła prowadzonych przez beneficjentów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, aneksów do umów beneficjentów z wykonawcami oraz obejmowała kontrole na zakończenie projektu. Kontrole te polegały na badaniu dokumentów. W przypadku umowy nr POIS.01.03.01-00-0108/16 przeprowadzono także kontrolę w miejscu realizacji projektu. Kontrole wykazały m.in. niezgodność przyjętych i stosowanych przez beneficjentów regulacji wewnętrznych dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych z wymaganiami *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO liŚ 2014–2020 (dalej: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności)*, nie wykazały natomiast naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁴. W wyniku zaleceń pokontrolnych beneficjenci dostosowali te regulacje do obowiązujących wytycznych. Ponadto, w przypadku obu projektów, NFOŚiGW przeprowadził kontrole wniosków o płatność.

W powyższych umowach przewidziane były sankcje w przypadku realizowania projektu niezgodnie z umową lub w przypadku nieosiągnięcia zakładanej oszczędności energii.

Zgodnie z tymi umowami, Instytucja Wdrażająca/Instytucja Pośrednicząca była uprawniona do pomniejszenia dofinansowania projektu proporcjonalnie do stopnia niewykonania wskaźnika do monitorowania postępu rzeczowego projektu, określonego w Załączniku nr 12 do umowy w przypadku braku wykonania, niepełnego wykonania lub nieosiągnięcia wymaganej wartości wskaźnika w terminie. Weryfikacja wykonania wskaźników odbywała się na podstawie wyników audytu energetycznego *ex-post*, do przeprowadzenia którego, zgodnie z umową, beneficjent był zobowiązany po zakończeniu rzeczowej realizacji projektu.

Ponadto w umowach o dofinansowanie przewidziano zwrot środków: przeznaczonych na realizację projektu w przypadku stwierdzenia naruszenia zasady trwałości (proporcjonalnie do okresu niezachowania obowiązku trwałości); wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem; wykorzystanych z naruszeniem procedur obowiązujących przy realizacji projektu; pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Wyżej wymienione sankcje były znane beneficjentom na etapie składania wniosków o dofinansowanie, gdyż dotyczące ich postanowienia były zawarte we wzorach umów zamieszczonych na stronie internetowej NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 2963-3687, 3777-3779, 4127-4180)

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 21 grudnia 2015 r. na stronie internetowej NFOŚiGW zostało zamieszczone ogłoszenie o konkursie nr POIS/1.3.1/1/2015 w ramach PO LiŚ 2014–2020 dla osi priorytetowej I – *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, działanie 1.3 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach*, poddziałanie 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej*. Wraz z ogłoszeniem został zamieszczony *Regulaminu Konkursu*.

Harmonogram konkursu, zawierający informacje o jego poszczególnych etapach, został zamieszczony na stronie internetowej NFOŚiGW dopiero w dniu 13 września 2016 r., tj. po upływie 267 dni (tj. ponad ośmiu miesięcy) od dnia zamieszczenia ogłoszenia o konkursie.

Zgodnie z § 8 ust. 2 *Regulaminu konkursu*, harmonogram poszczególnych etapów konkursu powinien ukazać się na stronie internetowej Instytucji Organizującej Konkurs, tj. NFOŚiGW, wraz z ogłoszeniem o konkursie.

*Pkt. 8 Instrukcji wykonawczej Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej PO LiŚ 2014–2020 (wersja nr 4 z dnia 28 września 2015 r.)*³⁵ stanowił, że za ogłaszanie konkursów i nabór projektów odpowiedzialny jest Departament Gospodarki Niskoemisyjnej (DG).

(akta kontroli str. 2732-2734, 2738, 2755-2761, 2764-2771, 2776-2811, 3780-3781, 4201-4228)

Dyrektor Departamentu Energii, zajmująca w dniu ukazania się ogłoszenia o konkursie stanowisko Dyrektora Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej, wyjaśniła³⁶ m.in. że obowiązująca w tym czasie *Instrukcja wykonawcza* (wersja nr 4) w pkt 8.1 *Procedura ogłoszenia konkursu* nie wymagała, aby harmonogram konkursu stanowił załącznik do *Regulaminu konkursu* i że *wobec tego harmonogram konkursu wskazywał orientacyjne terminy i został zamieszczony na stronie NFOŚiGW informacyjnie*.

(akta kontroli str. 3706-3709)

NIK nie podziela stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach, gdyż brak w *Instrukcji wykonawczej* wymogu dotyczącego załączania harmonogramu konkursu do *Regulaminu konkursu* nie zwalniał Dyrektora Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej od obowiązku zamieszczenia takiego harmonogramu na stronie internetowej NFOŚiGW w dniu ukazania się ogłoszenia o konkursie nr POIS/1.3.1/1/2015. Obowiązek taki wynikał bowiem z *Regulaminu konkursu*, zatwierdzonego zarówno przez Członka Zarządu NFOŚiGW, jak i przez Instytucję Pośredniczącą PO LiŚ. Należy zwrócić uwagę, że *Instrukcja wykonawcza* jest jedynie procedurą wewnętrzną Instytucji Wdrażającej, zaś *Regulamin konkursu* jest publicznie dostępny, wobec czego wnioskodawcy mieli prawo oczekiwać od NFOŚiGW jako Instytucji Organizującej Konkurs informacji na temat harmonogramu przebiegu naboru już na etapie aplikowania o dofinansowanie, a nie dopiero ponad trzy miesiące po zakończeniu naboru wniosków.

Zamieszczenie harmonogramu konkursu po ponad ośmiu miesiącach od dnia zamieszczenia ogłoszenia o konkursie było działaniem niezgodnym z wewnętrznymi uregulowaniami NFOŚiGW.

³⁵ Dalej: „*Instrukcja wykonawcza* (wersja nr 4)”.

³⁶ Pismo znak NFOŚiGW/ZP/711/2019 z dnia 3 czerwca 2019 r.

2. Lista nr 8 projektów wybranych do dofinansowania w ramach konkursu POIS/1.3.1/1/2015, tj. ostatnia lista w ramach tego konkursu³⁷, została zatwierdzona przez Instytucję Pośredniczącą w dniu 27 kwietnia 2017 r. i zamieszczona na stronie internetowej NFOŚiGW w dniu 28 kwietnia 2017 r. Po zatwierdzeniu i zamieszczeniu na stronie internetowej NFOŚiGW, nie został opublikowany skład Komisji Oceny Projektów, powołanej do oceny projektów w tym konkursie. W tym okresie, zgodnie z Pkt. 8 *Instrukcji wykonawczej* (wersja nr 10 z dnia 24 kwietnia 2017 r.) za nabór projektów w ramach poddziałania 1.3.1 odpowiedzialny był Departament Energii i Innowacji.

Zgodnie z art. 46 ust. 4 *ustawy wdrożeniowej*, po rozstrzygnięciu konkursu Instytucja Wdrażająca zamieszcza na swojej stronie internetowej informację o składzie komisji oceny projektów. Art. 46 ust. 1 tejże ustawy stanowi, że właściwa instytucja rozstrzyga konkurs albo rundę konkursu, zatwierdzając listę, o której mowa w art. 45 ust. 6 (tj. listę przygotowaną przez Komisję Oceny Projektów, zawierającą przyznane oceny, ze wskazaniem projektów wybranych do dofinansowania, o których mowa w art. 39 ust. 2 tej ustawy).

(akta kontroli str. 2732-2754, 3743-3776, 3780, 4201-4228)

Dyrektor Departamentu Energii, zajmująca wówczas stanowisko Dyrektora Departamentu Energii i Innowacji, wyjaśniła m.in., że zgodnie z *przepisami ustawy wdrożeniowej*, po zakończeniu oceny wszystkich projektów Komisja Oceny Projektów sporządza protokół zawierający informacje o przebiegu i wynikach oceny. Ponadto wyjaśniła, że: po zatwierdzeniu listy projektów przyjętych do dofinansowania trwała procedura odwoławcza, w wyniku której mógł nastąpić powrót do oceny wniosków. Ponadto zapisy § 14 ust. 2 Regulaminu konkursu stanowią, iż na etapie zawierania umowy o dofinansowanie Instytucja Wdrażająca może przeprowadzić sprawdzenie, czy projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru w dniu zawarcia umowy o dofinansowanie. Wobec powyższego przyjęto zasadę, iż skład komisji zostanie opublikowany po zatwierdzeniu protokołu zawierającego końcowe informacje o przebiegu i wynikach oceny. Ponadto dyrektor Departamentu Energii podała w wyjaśnieniach, że w dniu zatwierdzenia przez Zarząd NFOŚiGW protokołu z przebiegu oceny wniosków złożonych w ramach konkursu nr POIS/1.3.1/1/2015 dla poddziałania 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej*, tj. w dniu 14 sierpnia 2018 r., wdrażanie tego poddziałania należało do kompetencji Departamentu Efektywności Energetycznej.

(akta kontroli str. 3706-3712, 3714-3716)

NIK stwierdza, że lista nr 8, tj. ostatnia lista projektów wybranych do dofinansowania w ramach konkursu POIS/1.3.1/1/2015, była listą uwzględniającą wyniki zakończonej procedury odwoławczej, zatem dzień jej zatwierdzenia był jednocześnie dniem rozstrzygnięcia przedmiotowego konkursu. Wobec powyższego brak jest uzasadnienia dla faktu nieopublikowania na stronie internetowej NFOŚiGW składu Komisji Oceny Projektów w dniu 28 kwietnia 2017 r., tj. w dniu zamieszczenia listy nr 8.

Nieopublikowanie na stronie internetowej NFOŚiGW składu Komisji Oceny Projektów po zakończeniu naboru było sprzeczne z przepisami *ustawy wdrożeniowej*.

³⁷ Nabór odbywał się etapowo.

OCENA CZĄSTKOWA

Dofinansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, zarówno ze środków pochodzących ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych (PO IiŚ), służyło realizacji założonych celów związanych z oszczędnością energii. Programy priorytetowe były zgodne z celami określonymi w Krajowym Programie Działań dotyczącym efektywności energetycznej. Umowy o dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zawierały postanowienia zapewniające realizację przez beneficjentów określonych efektów ekologicznych i rzeczowych. Ponadto NFOŚiGW prowadził kontrole realizacji tych przedsięwzięć i monitorował osiągnięcie założonych efektów. W zakresie funkcjonowania systemu kwalifikowania wniosków o dofinansowanie zapewniono jawność procedur naboru. Kwalifikowanie wniosków odbywało się zgodnie z procedurami oraz terminowo. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości związane z realizacją obowiązków informacyjnych Instytucji Wdrażającej, związanych z naborem wniosków (tj. obowiązku publikowania harmonogramu konkursu i składu Komisji Oceny Projektów).

OBSZAR

2. Pobieranie i wykorzystanie środków z opłat zastępczych na wspieranie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej

Opis stanu faktycznego

W poszczególnych latach badanego okresu planowane przychody oraz ogólna wartość środków przeznaczanych na zadania w poszczególnych dziedzinach działalności były określone w rocznych planach finansowych i rocznych planach działalności NFOŚiGW. Źródłem przychodów uzyskanych z tytułu prowadzonej działalności Narodowego Funduszu były m.in. opłaty zastępcze i kary wynikające z uue z 2011 r. i uue.

W 2015 r. uzyskane przychody NFOŚiGW ogółem wyniosły 2 289 455 tys. zł, co stanowiło 136% planu, w tym uzyskane wpływy z tytułu ww. opłat i kar wynikających z uue z 2015 r. wyniosły 606 780 tys. zł, co stanowiło 243% planu i 26,5% wykonania przychodów ogółem; w 2016 r. uzyskane przychody ogółem wyniosły 1 877 097 tys. zł co stanowiło 110% planu, w tym wpływy z tytułu ww. opłat i kar wynikających z uue z 2015 r. wyniosły 538 500 tys. zł, co stanowiło 120% planu i 28,7% wykonania przychodów ogółem; w 2017 r. uzyskane przychody ogółem wyniosły 1 862 677 tys. zł, co stanowiło 126% planu, wpływy z tytułu ww. opłat i kar wynikających z uue – 416 374 tys. zł, co stanowiło 278% planu i 22,3% wykonania przychodów ogółem; w 2018 r. uzyskane przychody ogółem wyniosły 1 606 771 tys. zł, tj. 106% planu, w tym wpływy z tytułu ww. opłat i kar wynikających z uue 784 tys. zł co stanowiło 1% planu ich wpływu i 0,04% wykonania przychodów ogółem.

Przyczyny znacznego przekroczenia planu przychodów uzyskanych z tytułu opłat zastępczych wynikających z uue z 2011 r. i uue: w 2015 r. – o 143%; w 2016 r. – o 20%, a w 2017 r. – o 178% wyjaśnił Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości, który m.in.: podał, że w 2015 i w 2016 r. główną przyczyną wyższego wykonania przychodów była niższa, niż planowano, wartość świadectw efektywności energetycznej, o które ubiegały się podmioty (w przeliczeniu na toe). I tak w 2015 r. w drugim przetargu na "białe certyfikaty", organizowanym przez Urząd Regulacji Energetyki (dalej: „URE”) było ok. 57 tys. toe z przewidzianych 1 368 tys. toe (tj. 4%), a w 2016 r. w trzecim przetargu na "białe certyfikaty", organizowanym przez URE – ok. 150 tys. toe z dostępnych 2 179 tys. toe, co stanowi niecałe 7% wartości świadectw przewidzianych do wydania w przetargu. W następstwie tego istotna część podmiotów została zobowiązana ustawą o efektywności energetycznej do uiszczenia opłat zastępczych, stanowiących

przychód Narodowego Funduszu. Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że w 2017 r. Główną przyczyną wyższego wykonania przychodów była konieczność zachowania zasady ostrożności przy planowaniu przychodów dla tej pozycji. W dniu 5 lipca 2016 r. został rozstrzygnięty czwarty przetarg na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Spośród 1 120 ofert zgłoszonych do przetargu wybrano 983. Uczestnicy przetargu zadeklarowali w wybranych ofertach rekordowy wolumen świadectw efektywności energetycznej na poziomie 495 023 ton oleju ekwiwalentnego (toe), który w przybliżeniu odpowiadał dwukrotności dotychczas wydanych świadectw efektywności energetycznej z trzech wcześniej rozstrzygniętych przetargów. Przyznane świadectwa mogły zostać umorzone celem realizacji obowiązku wynikającego z ustawy, co wpłynęłoby na bardzo istotne obniżenie przychodów Narodowego Funduszu w stosunku do roku poprzedniego. Nie bez znaczenia był również fakt, że jednostkowa opłata zastępcza za toe za 2016 r. wynosiła 1 tys. zł, a za 2017 r. już 1,5 tys. zł, co dodatkowo utrudniało zaplanowanie sposobu realizacji obowiązku ustawy o efektywności energetycznej przez podmioty zobowiązane (możliwość utrzymania certyfikatu przez rok i spekulacyjnej odsprzedaży po wyższej cenie). Biorąc pod uwagę wysoki stopień niepewności przy dokonywaniu szacunków przychody Narodowego Funduszu z ustawy o efektywności energetycznej na 2017 r. zostały zaplanowane na bezpiecznym poziomie względem 2016 r. (...).

Jako przyczynę znacznego obniżenia planu wpływu z opłat zastępczych w 2018 r. i jego wykonania w 1% Dyrektor ww. Departamentu podał: Nowe regulacje, ilość wydanych do tej pory świadectw efektywności energetycznej oraz ich ceny na Towarowej Giełdzie Energii S.A., założono, że w 2018 r. realizacja obowiązku odbędzie się w mniejszym stopniu poprzez uiszczenie opłat zastępczych. Niemniej jednak stopień umorzonych świadectw efektywności energetycznej był jeszcze wyższy niż założono na etapie opracowania Planu finansowego, co przełożyło się na bardzo niską realizację tej pozycji.

(akta kontroli str. 3816-3819, 3821, 4190-4199)

Narodowy Fundusz nie posiadał odrębnej procedury planowania przychodów z opłat zastępczych i kar wynikających z uee. Jednak z uwagi na złożony charakter planowania tych przychodów, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości, Narodowy Fundusz przed opracowaniem projektów Planów finansowych konsultował się w tym zakresie z URE. Prezes Zarządu NFOŚiGW pismami z dnia 12 maja 2016 r., 14 czerwca 2017 r. i 4 czerwca 2018 r. zwracał się z prośbą do Prezesa URE, w związku z rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu Planu finansowego NFOŚiGW, o przekazanie danych niezbędnych do m.in. oszacowania przychodów NF z tytułu opłat zastępczych i kar pieniężnych wynikających z uee, tj. na temat przewidywanej oszczędności energii finalnej, jaką są zobowiązane uzyskać podmioty wskazane w ustawie, z uwzględnieniem właściwych pomniejszych, wysokości przewidywanych do nałożenia na przedsiębiorstwa energetyczne, odbiorców końcowych oraz towarowe domy maklerskie kar. Na powyższe Prezes URE odpowiedział pismami z dnia 23 czerwca 2016 r., 11 lipca 2017 r. i 3 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 69, 90-127)

W Narodowym Funduszu podstawą udzielenia dofinansowania były programy priorytetowe, w których określono cel utworzenia i wskaźniki realizacji celu (m.in. uzyskiwaną oszczędność energii). P.o. Prezesa Zarządu m.in. wyjaśnił, że programy priorytetowe, które precyzyjnie wskazują kierunki i warunki dofinansowania,

pozwalają dotrzeć do odpowiednich grup odbiorców, ułatwiają zarządzanie finansowe.

(akta kontroli str. 1795, 3789)

Finansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej odbywało się głównie ze środków zgromadzonych na zobowiązaniu wieloletnim³⁸ *OZE i efektywność energetyczna* (dla którego cel określono w art. 401c ust. 5 POŚ, a na którym gromadzono środki pozyskiwane przez NF z tytułu opłat zastępczych i kar na podstawie ustaw o: efektywności energetycznej, ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*³⁹ oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁴⁰), a także ze środków na rachunku klimatycznym (z tytułu sprzedaży przyznaných jednostek emisji gazów cieplarnianych) oraz sporadycznie w ramach funduszu podstawowego. Wyплаты dotacji i pożyczek z zobowiązania wieloletniego *OZE i efektywność energetyczna* w 2015 r. wyniosły 732 204,0 tys. zł (stanowiły 83,5% przychodów zasilających *OZE i efektywność energetyczna*), w tym 320 981,8 tys. zł dotacji, i 411 222,2 tys. zł pożyczek, w 2016 r. wypłaty wyniosły ogółem 339 846,7 tys. zł (36,7% przychodów zasilających ww. zobowiązanie), w tym 194 780,4 tys. zł stanowiły dotacje, a 145 066,3 tys. zł – pożyczki, w 2017 r. wypłaty wyniosły ogółem 160 305,3 tys. zł (17,1% przychodów zasilających ww. zobowiązanie), w tym 42 220,0 tys. zł stanowiły dotacje, a 118 085,3 tys. zł – pożyczki, a w 2017 r. wypłaty wyniosły ogółem 164 189,5 tys. zł (26,4% przychodów zasilających ww. zobowiązanie), w tym 77 085,9 tys. zł stanowiły dotacje, a 87 103,6 tys. zł – pożyczki. Wypłaty te dotyczyły wszystkich celów zobowiązania wieloletniego określonego w art. 401c ust. 5 POŚ.

(akta kontroli str. 66-67)

W wyniku realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW uzyskano w latach 2015–2018 efekt w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną o 1 499 433 MWh/rok, z tego:

- w 2015 roku o 486 197 MWh/rok,
- w 2016 roku o 296 280 MWh/rok,
- w 2017 roku o 348 145 MWh/rok,
- w 2018 roku o 368 811 MWh/rok.

³⁸ Zgodnie z art. 401 c ust. 10 ustawy POŚ, zobowiązania NFOŚiGW związane z przeznaczeniem środków na cele, o których mowa w ust. 1-9a, są zobowiązaniami wieloletnimi. Liczba zobowiązań wieloletnich – stan na 31 grudnia 2018 r.:

- 1) pozwolenia zintegrowane, którego cele określa art. 401c ust. 1 POŚ,
- 2) geologia, którego cele określa art. 401c ust. 2 POŚ,
- 3) KAPS CO₂ (Krajowy Administrator Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla), którego cele określa art. 401c ust. 2a ustawy Prawo ochrony środowiska,
- 4) górnictwo, którego cele określa art. 401c ust. 3 POŚ,
- 5) OZE i efektywność energetyczna, którego cele określa art. 401c ust. 5 POŚ,
- 6) substancje kontrolowane, którego cele określa art. 67 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych, w związku z Muchyleniem z dniem 10 lipca 2015 r. art. 401c ust. 6 ustawy POŚ,
- 7) biokomponenty i paliwa, którego cele określa art. 12 ustawy z dnia 21 marca 2014 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, w związku z uchynieniem z dniem 9 maja 2014 r. art. 401c ust. 7 POŚ,
- 8) handel uprawnieniami do emisji (system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych), którego cele określa art. 401c ust. 8 POŚ,
- 9) gospodarowanie odpadami, którego cele określa art. 401c ust. 9 POŚ,
- 10) ochrona powietrza (programy ochrony powietrza i plany działań krótkoterminowych), którego cele określa art. 401c ust. 9a POŚ.

³⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2389, ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.

Przedstawione wartości wynikają z umów, które uzyskały potwierdzenie osiągnięcia efektu w danym roku. Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że powyższe oznacza, że finansowanie powstania tego efektu mogło zostać również poniesione w latach poprzednich.

(akta kontroli str. 3790)

W latach 2015–2018 poniesiono koszty obsługi zobowiązania wieloletniego *OZE i efektywność energetyczna* w wysokości 30 542,8 tys. zł, w tym w 2015 r. – 7 354,2 tys. zł, w 2016 r. 6 696,7 tys. zł, w 2017 r. 8 765,3 tys. zł, a w 2018 r. 7 726,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 48,1%, 33,3%, 38,4%, i 38,7% kosztów obsługi zobowiązań wieloletnich łącznie.

(akta kontroli str. 66-68, 1805)

W każdym objętym kontrolą roku stan środków zobowiązań wieloletnich *OZE i efektywność energetyczna* na koniec roku był wyższy w porównaniu z rokiem poprzednim oraz najwyższy spośród wszystkich tytułów zobowiązań wieloletnich i wyniósł na koniec: 2015 r. – 2 304 548,9 tys. zł, tj. 62,8% zobowiązań wieloletnich łącznie; 2016 r. – 3 158 510,7 tys. zł tj. 73,8% zobowiązań wieloletnich łącznie; na koniec 2017 r. stan środków zobowiązań wieloletnich *OZE i efektywność energetyczna* wyniósł 4 116 244,1 tys. zł, tj. 77,1% stanu zobowiązań wieloletnich łącznie; i na koniec 2018 r. – 4 739 548,6 tys. zł tj. 78,9% stanu wszystkich zobowiązań wieloletnich.

P.o. Prezesa Zarządu wyjaśnił: *Zwiększanie się stanu środków zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna” w latach 2015-2018 było związane przede wszystkim z:*

- a. *wysokim wykonaniem w latach 2015-2018 przychodów z tytułu opłat zastępczych, w szczególności w zakresie:*
 - *opłaty zastępczej „kogeneracja” w latach 2015-2018,*
 - *opłaty zastępczej „efektywność energetyczna” w latach 2016-2017.*
- b. *zmianami legislacyjnymi skutkującymi dla NFOŚiGW w latach 2019-2028 bardzo istotnymi konsekwencjami finansowymi - obowiązek wydatkowania minimum 18 mld zł:*
 - *nowelizacja ustawy z dnia 25.08.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁴¹, wprowadzona przepisami ustawy z dnia 6.06.2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw⁴², powołała Fundusz Niskoemisyjnego Transportu (FNT), którego dysponentem jest Minister Energii, natomiast zarządzanie FNT zostało powierzone NFOŚiGW. Jednocześnie w art. 11 noweli ustawy z dnia 6.06.2018 r. określono, że środki NFOŚiGW w wysokości nie niższej niż suma przychodów FNT uzyskanych w latach 2018–2027 (z wyłączeniem opłaty emisyjnej i opłaty zastępczej) są przeznaczane w tym okresie na wspieranie działań dotyczących elektromobilności, w szczególności w ramach zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”. Na skutek ww. przepisu NFOŚiGW ma prawny obowiązek wydatkowania do 2027 r. kwoty około 4 mld zł na nowe zadania związane z elektromobilnością.*

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1344, ze zm.

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 1356.

- ustawa z dnia 23.10.2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych⁴³ powołała Fundusz Dróg Samorządowych (FDS), którego dysponentem jest Minister Infrastruktury. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy środki FDS pochodzą z wpłat NFOŚiGW – w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie – dokonywanych w formie rat kwartalnych w terminie do dnia 25 dnia pierwszego miesiąca każdego kwartału. Na skutek ww. przepisu NFOŚiGW ma prawny obowiązek dokonania do 2028 r. wpłat do FDS w łącznej kwocie minimum 14 mld zł ze środków funduszu podstawowego. Na skutek braku możliwości sfinansowania wypłat do FDS ze środków funduszu podstawowego Minister Środowiska w dniu 23.01.2019 r. (na wniosek Zarządu NFOŚiGW z dnia 4.12.2018 r.) wyraził zgodę na zmniejszenie wysokości dwóch zobowiązań wieloletnich, w tym w zakresie zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna” o kwotę 850 mln zł.

(akta kontroli str. 1803-1804, 3788-3789)

NIK stwierdza, że ww. zmiany legislacyjne dotyczą lat bieżących i przyszłych, natomiast wysoki stan środków na koniec roku zobowiązań wieloletnich, w tym OZE i efektywność energetyczna, utrzymywał się także w latach poprzednich, w wyniku czego po kontrolach budżetowych NIK m.in. wnosila o wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających wzrost wypłat ze środków zobowiązań wieloletnich – kontrola wykonania budżetu w 2016 r., czy podjęcie skutecznych działań zapewniających wzrost ze środków zobowiązań wieloletnich (w tym zwłaszcza dotyczących zobowiązania OZE i efektywność energetyczna) – kontrola wykonania budżetu w 2017 r.

Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴ NFOŚiGW ma obowiązek lokowania wolnych środków (z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu) wyłącznie w formie depozytu u Ministra Finansów⁴⁵. Powyższa ustawa w art. 196 ust. 5 określa, że obsługę bankową dla NFOŚiGW prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”) i lokowanie środków odbywa się za pośrednictwem BGK.

Narodowy Fundusz zabezpieczał wolne środki finansowe przed dekapitalizacją w sposób zgodny z obowiązującymi ww. przepisami, tj. poprzez lokowanie ich w BGK. NFOŚiGW uzyskał następujące oprocentowanie z wolnych środków zgromadzonych na zobowiązaniu wieloletnim OZE i efektywność energetyczna: w 2015 roku 1,47%, w 2016 roku 1,42%, w 2017 roku 1,49%, w 2018 roku 1,41%.

(akta kontroli str. 68, 90-127, 178-181, 1806)

Zarząd Narodowego Funduszu, zgodnie z art. 12 ust. 6 uue przekazywał ministrowi właściwemu do spraw energii Sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych oraz uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji takich przedsięwzięć, w podziale na rodzaje przedsięwzięć wymienione w art. 19 ust. 1 do dnia 31 lipca każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy. NFOŚiGW nie posiadał odrębnej procedury sporządzania ww. sprawozdań, dane pozyskiwane były z systemu informatycznego i weryfikowane przez poszczególne

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2161, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

⁴⁵ zasady deponowania środków u Ministra Finansów określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).

komórki ekologiczne. Wzory sprawozdań zostały uzgodnione z odbiorcą (Ministerstwem Energii – dalej: „ME”).

Zgodnie z ustaleniami z ME:

- a. w sprawozdaniu za 2016 roku znalazły się informacje o uzyskanych efektach sfinansowanych ze środków stanowiących przychody NFOŚiGW (w tym środków pochodzących ze sprzedaży AAU),
- b. efekty dotyczyły umów zakończonych rzeczowo po 1 stycznia 2014 roku (w sprawozdaniu za 2016 rok),
- c. w kolejnych sprawozdaniach przedstawiane są efekty dla umów zakończonych rzeczowo w danym okresie sprawozdawczym,
- d. wypłaty przedstawiane w sprawozdaniach dotyczą tylko okresów sprawozdawczych,
- e. sprawozdania nie zawierają danych o przedsięwzięciach, których realizacja nie spełnia kryteriów określonych w art. 19 ust. 1 ustawy.

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że do przesłanych do ME sprawozdań, odbiorca nie zgłaszał uwag.

(akta kontroli str. 71-89, 1789-1792, 3820)

Prezes NFOŚiGW przekazując do Ministra Energii w dniu 26 lipca 2017 r., tj. w terminie określonym w art. 12 ust. 6 uue, *Sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych oraz uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji takich przedsięwzięć za rok 2016*, faktycznie przekazał *Sprawozdanie o wysokości uzyskanej oszczędności energii finalnej przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. oraz Sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych za okres od 1 stycznia 2016 do 31 grudnia 2016 r.*

P.o. Prezesa podał, że *Dane o uzyskanej oszczędności od 1.01.2014 r. do 31.12.2016 r. zostały przekazane w związku z realizacją celu utworzenia systemu białych certyfikatów. W Polsce zaplanowano na lata 2014–2020 program oszczędzania 1,5% energii rocznie, to jest łącznie 10,5%, co odpowiada osiągnięciu oszczędności 3,675 Mtoe energii finalnej w 2020 r. W związku z powyższym ME miało zapotrzebowanie na takie informacje. Należy zauważyć, że dla każdego przedsięwzięcia przedstawiono datę osiągnięcia efektu rzeczowego, a materiały dostarczone do ME w wersji edytowalnej umożliwiały filtrowanie danych i uzyskanie danych pogrupowanych dla poszczególnych lat (w tym tylko dla roku 2016). NFOŚiGW na prośbę ME oraz aby móc przedstawić efekty uzyskiwane w latach 2014–2015 rozszerzył zakres pierwszego sprawozdania. Dokument jednak zawierał także informacje o uzyskanej oszczędności w 2016 r. (...).*

(akta kontroli str. 9-41, 3802-3804)

Prezes NFOŚiGW przekazał do Ministra Energii terminowo, w dniu 25 lipca 2018 r. *Sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych oraz uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji takich przedsięwzięć, w podziale na rodzaje przedsięwzięć wymienione w art. 19 ust. 1 uue za rok 2017.*

(akta kontroli str. 42-53, 71-89)

Przedsięwzięcia, które były wykazywane w *Sprawozdaniach o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych*, były finansowane z zobowiązania wieloletniego OZE i efektywność energetyczna, rachunku klimatycznego i funduszu podstawowego i wydatkowane w danym roku sprawozdawczym⁴⁶.

Według *Sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych* za 2016 r. wydatkowano w 2016 r. na te przedsięwzięcia ogółem 301 746 875,53 zł, w tym na realizację:

- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 2 uue, tj. przebudowę lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi (89 umów) – 91 305 718,21 zł,
- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 3 uue, tj. modernizację lub wymianę m.in. oświetlenia, urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych, lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła, modernizację lub wymianę urządzeń przeznaczonych do użytku domowego (21 umów) – 73 335 990,41 zł,
- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 5 uue, tj. ograniczenie strat m.in. związanych z poborem energii biernej, sieciowych związanych z przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej lub gazu ziemnego, w sieciach ciepłowniczych, związanych z systemami zasilania urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych (6 umów) – 18 728 529,55 zł ,
- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 6 uue, tj. stosowanie, do ogrzewania lub chłodzenia obiektów, energii wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii, ciepła użytkowego w wysokosprawnej kogeneracji lub ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych (33 umów) – 118 376 637,36 zł.

(akta kontroli str. 32-41)

Według *Sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych* za 2017 r. wydatkowano w 2017 r. na te przedsięwzięcia ogółem 231 844 063,59 zł, w tym na realizację:

- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 2 uue, tj. przebudowę lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi (62 umowy) – 35 170 515,57 zł,

⁴⁶ Programy priorytetowe w ramach których wypłacano środki to: KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych, odnawialnych źródeł energii; LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej; Poprawa efektywności energetycznej. Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych; Poprawa efektywności energetycznej. Inwestycje energooszczędne w małych i średnich przedsiębiorstwach; Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie; Budynki użyteczności publicznej o podwyższonym standardzie energooszczędności; Inteligentne sieci energetyczne (ISE); SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych. Część 2) REGION; Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii; System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme). Część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej; System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme). Część 5) Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych; System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme). Część 6) SOWA – Energooszczędne oświetlenie uliczne; Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Wsparcie dla Innowacji sprzyjających zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarce. Część 1) Sokół - wdrożenie innowacyjnych technologii środowiskowych; Współfinansowanie programu LIFE; Wsparcie przedsiębiorców w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki; Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki.

- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 3 uue, tj. modernizację lub wymianę m.in. oświetlenia, urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych, lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła, modernizację lub wymianę urządzeń przeznaczonych do użytku domowego (23 umowy) – 118 759 751,94 zł,
- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 4 uue, tj. odzyskiwanie energii w tym odzyskiwanie energii w procesach przemysłowych (1 umowa) – 511 430,00 zł,
- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 5 uue, tj. ograniczenie strat m.in. związanych z poborem energii biernej, sieciowych związanych z przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej lub gazu ziemnego, w sieciach ciepłowniczych, związanych z systemami zasilania urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych (4 umowy) – 7 234 818,40 zł ,
- przedsięwzięć określonych art. 19 ust. 1 pkt 6 uue, tj. stosowanie, do ogrzewania lub chłodzenia obiektów, energii wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii, ciepła użytkowego w wysokosprawnej kogeneracji lub ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych (37 umów) – 70 167 547,68 zł.

(akta kontroli str. 46-53)

Badania szczegółowe umów omówionych w poprzednim punkcie niniejszego wystąpienia pokontrolnego, jak również powyższa analiza sprawozdań potwierdziły, że środki z opłat zastępczych były wydatkowane na cele przewidziane w uue. Również szczegółowe badanie – sporządzonego na potrzeby kontroli NIK, przez Departament Planowania i Sprawozdawczości, zestawienia pt.: *Informacji o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych, w podziale na rodzaje przedsięwzięć wymienione w art. 19 ust. 1 uue za 2018 r.* potwierdziły wydatkowanie w 2018 r. – 165 629 499,88 zł na cele przewidziane w uue.

(akta kontroli str. 1783-1787)

Badaniu poddano wydruki kart z realizacji wybranych losowo umów – (wybrano po trzy umowy z badanego danego roku⁴⁷ i dodatkowo dwie poddane badaniom w zakresie uzyskanego efektu ekologicznego⁴⁸) pochodzące z systemu informatycznego *Wnioski i umowy*. Dane dotyczące wypłaconych kwot były zgodne z danymi z systemu finansowo-księgowego.

Dane ww. umów wykazanych w *Sprawozdaniach o wysokości środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych* za 2016 r. i za 2017 r. w zakresie wypłaconych kwot w danym roku były również zgodne z danymi z systemu finansowo-księgowego i wydrukami kart z realizacji umów pochodzących z systemu informatycznego *Wnioski i umowy*.

(akta kontroli str. 1807-1831, 3806-3815)

Departament Planowania i Sprawozdawczości na potrzeby kontroli sporządził *Zestawienie efektów rzeczowych osiągniętych w ramach wybranych umów*

⁴⁷ 2015 r. – umowy: 374/2014/P, 216/2014, 916/2014; 2016 r.- umowy: 891/2014; 280/2014; 345/2014/P; 2017 r. – 321/2015D, 19/2014/D, 110/2017/D; 2018 r. – 156/2018/D, 257/2016; 5811/2013/D.

⁴⁸ 2016 r. – umowa 663/2014/Wn02/OA-IS-KU/D; 2017 r. – umowa nr 323/2015/D, 323/2015/P.

w okresie 2015–2018. Zestawiono po trzy umowy⁴⁹, wylosowane z poszczególnych lat okresu badanego w ramach których realizowano przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej. Zakres efektów rzeczowych odpowiadał przedsięwzięciom służącym poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych określonym w art. 19 ust. 1 uue i obwieszczeniach Ministra Energii *w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej*⁵⁰.

(akta kontroli str. 1788)

Wymiana informacji pomiędzy NFOŚiGW i URE

Pomiędzy NFOŚiGW i URE istniała współpraca w zakresie wymiany informacji o podmiotach, które uiściły opłaty zastępcze oraz kary pieniężne wymierzone decyzjami Prezesa URE.

Współpraca odbywała się w formie:

- szczegółowych informacji przekazywanych przez NFOŚiGW na pisemny wniosek URE, które zawierały nazwę i adres podmiotu wnoszącego opłatę, tytuł wpłaty, datę wpłaty oraz kwotę. Informacje obejmowały okres i zakres wskazany przez URE („efektywność energetyczna”, „kogeneracja”, „OZE”) i miały formę uzgodnionych z URE zestawień. Zestawienia przygotowywane były na podstawie danych z wyciągu bankowego i zapisów w ewidencji księgowej NFOŚiGW w zakresie wniesionych opłat zastępczych, dokonanych zwrotów, a także zapisów z ewidencji księgowej NFOŚiGW w zakresie kwot przeksięgowanych. W swoich wystąpieniach URE powoływał się m.in. na badanie wypełniania obowiązków ustawowych przez podmioty, a także ostateczne zakończenie spraw i podjęcie decyzji o ewentualnym rozpoczęciu procedury egzekucyjnej niezapłaconych kwot kar. Przygotowane przez NFOŚiGW zestawienia miały na celu dostarczenie URE posiadanych przez NFOŚiGW informacji w zakresie zewidencjonowanych opłat zastępczych i kar pieniężnych. Odbiorcą tych zestawień był wyłącznie URE.

(akta kontroli str. 54-57, 177--563)

- przekazywanych kwartalnych informacji o wpłatach opłat zastępczych („OZE” oraz „kogeneracja”) sporządzanych na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii*. Informacje były przygotowywane na podstawie danych z wyciągu bankowego i zapisów w ewidencji księgowej NFOŚiGW w zakresie wpłat opłat zastępczych i zwrotów, a także zapisów z ewidencji księgowej NFOŚiGW w zakresie kwot przeksięgowanych.

(akta kontroli str. 3782-3783)

- pisemnych wystąpień NFOŚiGW do URE w sprawie zajęcia stanowiska do składanych do NFOŚiGW wniosków podmiotów o zwrot lub przeksięgowanie opłat zastępczych. W takim przypadku NFOŚiGW występował do URE o przekazanie informacji o stanie rozliczenia danego podmiotu. Zwroty lub przeksięgowania odbywały się wyłącznie po otrzymaniu stanowiska URE i dodatkowo po dokonaniu zwrotu lub przeksięgowania, NFOŚiGW każdorazowo informował URE o dokonanej czynności.

(akta kontroli str. 564-625)

⁴⁹ 2015 r. – umowy: 374/2014/P, 216/2014/D, 916/2014/D; 2016 r. – umowy: 345/2014/P, 280/2014/D, 891/2014/D; 2017 r. – umowy: 321/2015/D, 19/2014/D, 110/2017/D; 2018 r. – umowy 156/2018/D, 257/2016/D, 5811/2013/D.

⁵⁰ M.P. z 2013 r. poz. 15 (uchylony); M.P. z 2016 r. poz. 1184.

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń wyjaśnił: *Współpraca pomiędzy NFOŚiGW i URE funkcjonuje od wielu lat, ma charakter ciągły i jej zadaniem jest dostarczanie URE wszystkich posiadanych przez NFOŚiGW informacji w zakresie wpłaconych opłat zastępczych. Przekazywane przez NFOŚiGW informacje nie dotyczą więc „podmiotów zobowiązanych do wniesienia opłat zastępczych” a jedynie „faktycznie wniesionych opłat” i mają na celu umożliwienie URE dokonania dalszej ich weryfikacji, a w konsekwencji dokonanie przez Prezesa URE kontroli realizacji obowiązków za dany rok.*

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń wyjaśnił również: *W latach 2015–2018 nie doszło do żadnych sporów kompetencyjnych pomiędzy NFOŚiGW URE i dodatkowo należy wyraźnie zaznaczyć, że nie ma żadnej możliwości do zaistnienia takich sporów w przyszłości. NFOŚiGW jest wyłącznie beneficjentem opłat zastępczych i nie posiada żadnych uprawnień do weryfikowania zasadności i wysokości dokonywanych wpłat, ich rozliczania i również nie ma prawa do samodzielnego zaliczania nadpłat na poczet innych obowiązków.*

(akta kontroli str. 54-57,177-184)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przekazanym w dniu 26 lipca 2017 r. Ministrowi Energii *Sprawozdaniu o wysokości uzyskanej oszczędności energii finalnej na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych za okres od 01.01.2014 do 31.12.2016 r.* wykazano że ENERGA-OPERATOR S.A. w wyniku realizacji przedsięwzięcia *Smart Toruń - pilotażowe wdrożenie Inteligentnej Sieci Energetycznej przez Grupę Kapitałową Energa*, finansowanego przez NFOŚiGW na podstawie umowy dotacji 663/2014/Wn02/OA-IS-KU/D z dnia 29 kwietnia 2014 r., uzyskało w ograniczenie strat energii w 2016 r. w wysokości 574,47 toe. Z przedłożonego przez Spółkę ENERGA-OPERATOR *Raportu technicznego analizy redukcji emisji dwutlenku węgla CO₂ uzyskanej w wyniku realizacji programu „Smart Toruń – pilotażowe wdrożenie Inteligentnej Sieci Energetycznej przez Grupę Kapitałową ENERGA”*, opracowanego przez Instytut Energetyki – Instytut Badawczy Oddział Gdańsk wynika, że w wyniku realizacji projektu osiągnięto następujące rezultaty:

- produkcja energii elektrycznej przez farmę PV⁵¹ wyniosła 3 342,947 MWh,
- zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną wyniosło 8 031,98 MWh,
- uniknięto lub ograniczono emisję dwutlenku węgla o 9 077,2 Mg.

Stosując przelicznik 1 toe = 11,63 MWh uzyskuje się wynik: 8 031,98 MWh : 11,63 MWh/toe = 690,63 toe.

Ponadto z ww. *Raportu technicznego* przedłożonego przez ENERGA-OPERATOR S.A. nie wynikało, jakiego okresu on dotyczy.

(akta kontroli, str. 1604-1700, 1708-1709, 10-31)

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: *Zaprezentowana w „Sprawozdaniu o wysokości...” wartość w wysokości 574,47 toe dotyczy efektu planowanego do osiągnięcia. Kwestia metodyki przygotowania sprawozdania została opisana w pierwszym akapicie*

⁵¹ Farmę fotowoltaiczną.

odpowiedzi na pytanie nr 2 (uzgodnienie prezentowania danych planistycznych z ME). Użyta planowana wartość zmniejszenia zapotrzebowania na energię elektryczną w wysokości 6.681,13 MWh/rok (wobec 8.031,98 MWh/rok przytoczonych w pytaniu a będących wartością efektu potwierdzonej ekologicznie) po podzieleniu przez 11,63 MWh/toe daje 574,47 toe. Na etapie sporządzania sprawozdania wartość osiągnięta nie była znana.

(akta kontroli str. 1702-1706)

Podanie w w Sprawozdaniu wartości planowanej do osiągnięcia, a nie uzyskanej oszczędności energii finalnej było sprzeczne z art. 12 ust. 6 uue.

2. W Sprawozdaniu o wysokości uzyskanej oszczędności energii finalnej na realizację przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych za 2017 r., przekazanym do Ministra Energii w dniu 25 lipca 2018 r. wykazano, że:

- średnioroczna oszczędność energii finalnej uzyskana przez Gminę Łęczna w wyniku przedsięwzięcia *Termomodernizacja budynków placówek oświatowych w Łęcznej*, realizowanego na podstawie umowy dotacji 222/2016/Wn-03/OA-TR-ZI/D zwartej z NFOŚiGW w dniu 22 grudnia 2016 r. wyniosła 65,13 toe/rok. W *Raporcie z monitorowania emisji w 2017 r.* przedłożonym w dniu 3 kwietnia 2018 r. (poprawionym – w dniu 28 czerwca 2018 r.) i w *Raporcie z monitorowania emisji w 2018 r.* (przedłożonym w dniu 1 kwietnia 2019 r., a uzupełnionym w dniu 22 maja 2019 r.), redukcja emisji CO₂ w 2017 r. wyniosła 260,0 Mg CO₂/rok (tj. 98,9% zakładanej wartości), a zmniejszenie zużycia energii pierwotnej wyniosło 2 571,01 GJ/rok. Stosując przelicznik 1 toe = 41,868 GJ uzyskuje się wynik: 2571,01 GJ : 41,868 GJ/toe = 61,41 toe.

(akta kontroli str. 42-45, 1289-1306, 1411-1451, 1260-1285, 1287-1290)

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: *Zaprezentowana dla umowy 222/2016/Wn-03/OA-TR-ZI/D wartość 65,13 toe wynika z przeliczenia planowanego do osiągnięcia zgodnie z warunkami umowy i scenariuszem bazowym efektu w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną w wysokości 2.727 GJ (2.727 GJ : 41,868 GJ/toe = 65,13 toe/rok).*

(akta kontroli str. 1702-1706)

- średnioroczna oszczędność energii finalnej uzyskana przez Gminę Tuchomie w wyniku realizacji przedsięwzięcia *Zakup i montaż ogniw fotowoltaicznych i pomp ciepła na terenie Gminy Tuchomie*, dofinansowanego na podstawie umowy dotacji 323/2015/Wn11/OA-MI-ku/D zawartej z NFOŚiGW w dniu 9 września 2015 r., wynosiła 45,04 toe/rok⁵². Była to wartość zgodna z treścią ww. umowy, w jej pierwotnym brzmieniu. Zgodnie z aneksem do tej umowy zawartym w dniu 25 listopada 2016 r. Gmina Tuchomie miała uzyskać efekt ekologiczny przedsięwzięcia, jako oznaczenie, ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ o 321,74 Mg/rok zwiększenie produkcji energii z OZE w tym elektrycznej 389,3 MWh/rok (tj. 33,47 toe/rok⁵³) oraz produkcji ciepła 63,8 GJ/rok (tj. 1,52 toe/rok⁵⁴), co daje łącznie 34,99 toe/rok. Z rozliczenia końcowego, przekazanego przez Wójta

⁵² Przeliczenie wartości podanych w umowie: 505,1 MWh/rok : 11,63 MWh/toe + 67,5 GJ/rok : 43,868 GJ/toe = 45,04 toe/rok

⁵³ 389,3 MWh/rok : 11,63 MWh/toe = 33,47 toe/rok.

⁵⁴ 63,8 GJ/rok : 41,868 GJ/toe = 1,52 toe/rok.

Gminy Tuchomie z dnia 26 stycznia 2017 r. wynika, że osiągnięto założony w Aneksie efekt rzeczowy i ekologiczny.

(akta kontroli, str. 43-45, 1849-1855, 1858-1923, 2026-2050, 2069-2267)

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił: *Wartość wykazana w „Sprawozdaniu....” różni się od wartości wynikającej z przeliczenia danych wynikających z rozliczenia końcowego umowy ze względu na fakt nieuwzględnienia w systemie informatycznym w momencie tworzenia Sprawozdania wartości efektów wynikających z aneksu. Wartości te zostały skorygowane w systemie przez koordynatora w dniu 11.06.2019 r.*

Ponadto p.o. Prezesa Zarządu NFOŚiGW oraz Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnili zgodnie: *Odbiorcą sprawozdania jest ME i ono akceptuje wzór i metodykę jego sporządzania. Kwestia wzoru sprawozdania i metodologii przedstawiania danych omawiana była na spotkaniach w ME. Odpowiednia notatka ze spotkania przekazana została kontrolerom NIK na wcześniejszych etapach kontroli. Następnym krokiem było wysłanie przez NFOŚiGW do ME propozycji szablonu sprawozdania, z przypisami pod tabelami doprecyzowującymi zapisy (odpowiednie maile zostały przekazane kontrolerom NIK na wcześniejszych etapach kontroli). Kolejnym krokiem była prośba o opinie do tej propozycji. NFOŚiGW nie otrzymał pisemnej odpowiedzi, natomiast drogą telefoniczną przekazana została informacja o braku uwag. Za dodatkowe potwierdzenie poprawności użytej do sporządzenia sprawozdania metodologii uznać należy brak uwag otrzymanych od ME po jego złożeniu.*

Dla celu sporządzania sprawozdania najważniejsza jest data rozliczenia rzeczowego, bo od tego dnia przedsięwzięcie przynosi efekt w postaci oszczędności energii (realizacja celu utworzenia systemu białych certyfikatów). Potwierdzenie uzyskanej oszczędności następuje często rok po zakończeniu rzeczowym. Należy zauważyć, że podstawą określenia efektu ekologicznego jest efekt rzeczowy. Przy prawidłowym wykonaniu i rozliczeniu go uzyskiwany efekt powinien zostać osiągnięty. Dla NFOŚiGW nie ma żadnego problemu aby sporządzać ww. Sprawozdanie według rzeczywistej daty potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego, a nie rzeczowego, z tym zastrzeżeniem, że będą one dostępne rok po zakończeniu inwestycji, co nie będzie odzwierciedlało faktycznego momentu rozpoczęcia uzyskiwania oszczędności energii.

(akta kontroli str. 10-41; 3799, 3805)

W wyniku czynności kontrolnych nie potwierdzono, aby Minister Energii przesłał pismo, w którym jednoznacznie wyraził stanowisko co do przedstawiania efektów planowanych w sprawozdaniu.

Dokonanie przez NFOŚiGW powyższych uzgodnień nie usprawiedliwia działań podjętych niezgodnie z prawem. tj. z art. 12 ust. 6 uue, w zakresie zamieszczenia w sprawozdaniu przekazanym Ministrowi Energii informacji o planowanej, a nie uzyskanej, oszczędności energii finalnej.

OCENA CZĄSTKOWA

NFOŚiGW właściwie wydatkował opłaty zastępcze na dofinansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Środki te były wydatkowane zgodnie z celami określonymi w uue. NIK zauważa wysoki stan na koniec roku środków na zobowiązaniach wieloletnich, w tym zobowiązań *OZE i efektywność energetyczna*, który nie daje się wytłumaczyć warunkami zewnętrznymi (legislacyjnymi) w latach 2015–2016. Niezgodnie z przepisami sporządzono *Sprawozdania o uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych*, określone art. 12 ust. 6 uue.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi W wyniku przeprowadzenia powyższej kontroli NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Realizowanie obowiązków informacyjnych dotyczących naboru wniosków o dofinansowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i procedurami.
 2. Sporządzanie sprawozdań o uzyskanej oszczędności energii finalnej w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorców końcowych zawierających rzetelne dane i zgodnie z wymaganiami prawa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 5 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Halina Błaszczuk
doradca techniczny

Tomasz Nowakowski
główny specjalista k.p.

Izabella Krawczyk
główny specjalista k.p.

Monika Skrzypiec
główny specjalista k.p.