



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.024.01.2017  
P/17/020

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii <sup>1</sup>                                                                                         |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Krakowie                                                                                                           |
| Kontroler                           | Sylwester Śmiałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/175/2017 z 15 września 2017 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1) |
| Jednostka kontrolowana              | Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie<br>(31-002 Kraków, ul. Kanonicza nr 12) <sup>2</sup>                                  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Małgorzata Mrugała, Prezes Zarządu WF/K <sup>3</sup><br>(dowód: akta kontroli str. 4-6)                                                                    |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>4</sup> działalność WFOŚiGW w zakresie pozyskania, ewidencji i wykorzystania środków na rozwój odnawialnych źródeł energii<sup>5</sup>.

WF/K poza gromadzeniem przychodów ustawowo przysługujących wojewódzkim funduszom ochrony środowiska skutecznie uzyskiwał dostęp do środków zewnętrznych pochodzących od Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie<sup>6</sup> lub z programów finansowanych przez Unię Europejską. W kontrolowanym okresie pula pozyskanych środków zewnętrznych osiągnęła wielkość bliską 76 mln zł.

NIK ocenia pozytywnie działalność WF/K związaną z planowaniem i wydatkowaniem środków na zadania inwestycyjne oraz doradczo-promocyjne wspierające rozwój OZE, w ramach szerokiego priorytetu dotyczącego likwidacji niskiej emisji i ochrony powietrza. WFOŚiGW na wspieranie rozwoju OZE w kontrolowanym okresie zaangażował własne środki finansowe o wielkości niemal 43 mln zł. Wolne środki finansowe zabezpieczano przed dekapitalizacją w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. poprzez lokowanie ich w Banku Gospodarstwa Krajowego.

NIK uznaje za skuteczne oraz w pełni transparentne stosowane przez WF/K mechanizmy wspierania rozwoju OZE. Pomoc udzielana była z zastosowaniem różnorodnych form finansowych i niemal w całości pokrywała zgłoszone zapotrzebowanie w tym zakresie.

NIK ocenia pozytywnie prawidłowość zastosowanych przez WF/K zabezpieczeń gwarantujących osiągnięcie celów określonych w umowach wspierających budowę OZE, a także umieszczenie w tych umowach zapisów umożliwiających kontrolowanie tych inwestycji podczas ich realizacji i po zakończeniu, w tym osiągnięcie zakładanych efektów rzeczowych i ekologicznych, a także w tzw. okresie trwałości zadania.

<sup>1</sup> Kontrolą objęto lata 2015–2017 (I półrocze) z uwzględnieniem okresu wcześniejszego w zakresie zagadnień mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń późniejszych - zaistniałych do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

<sup>2</sup> Dalej: WFOŚiGW lub WF/K.

<sup>3</sup> Dalej: Prezes Zarządu. Zarząd WFOŚiGW od sierpnia 2017 roku jest dwuosobowy – poprzednio działał w składzie trzyosobowym.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>5</sup> Dalej: OZE.

<sup>6</sup> Dalej: NFOŚiGW lub NF/W.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

#### 1. Pozyskiwanie środków na wspieranie rozwoju OZE

1.1. W badanym okresie przychody ogółem WFOŚiGW wykazywały tendencję malejącą. W 2015 roku wielkość przychodów ogółem wyniosła 64 250 tys. zł, co stanowiło ok. 106% założeń planowych. W 2016 roku plan przychodów zrealizowano na poziomie ok. 103%, uzyskując je w łącznej kwocie 69 327 tys. zł. Na rok 2017 ogólne przychody WF/K zaplanowano pierwotnie w wysokości 56 765 tys. zł, zaś korektą wprowadzoną 7 lipca 2017 roku ich planowaną wielkość obniżono do 53 106 tys. zł, co w porównaniu do ogólnych przychodów uzyskanych w 2014 roku (69 191 tys. zł) stanowi jedynie ok. 77%<sup>7</sup>. Do końca czerwca 2017 roku przychody ogółem WFOŚiGW zrealizował w łącznej kwocie 42 831,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-34, 35-38 i 117 - 120)

Prezes Zarządu w wyjaśnieniach podała, iż *przychody pozyskiwane przez WFOŚiGW przeznaczane są na wszystkie zadania określone w art. 400a ust. 1 pkt 1-9a i 11-42 ustawy o ochronie środowiska*<sup>8</sup>.

Ponadto jako zasadniczą przyczynę zmniejszania się niektórych rodzajów przychodów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej Prezes Zarządu wskazała niekorzystne dla tych funduszy zmiany w ogólnie obowiązujących przepisach dotyczących finansów publicznych, ochrony środowiska oraz prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 503, 506 i 507)

Na podstawie czterech umów o udostępnieniu środków<sup>9</sup> WFOŚiGW uzyskał możliwość skorzystania ze środków NFOŚiGW w ramach realizacji niżej wymienionych programów opracowanych i wdrożonych przez NF/W, to jest:

- Program pod nazwą „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii Część 1) Program pilotażowy KAWKA”<sup>10</sup>. Z opisu tego programu, priorytetowo nakierowanego na likwidację niskiej emisji, wynika między innymi, że „zastosowanie kolektorów słonecznych celem obniżenia emisji w lokalnym źródle ciepła opalanym paliwem stałym” (to jest zastosowanie tylko jednego z wielu rodzajów OZE) zostało wymienione wśród innych ośmiu rodzajów przedsięwzięć możliwych do realizacji w ramach programu KAWKA I;
- Kontynuacja ww. programu pod nazwą „Poprawa jakości powietrza Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”<sup>11</sup>. Opis tego programu (KAWKA II) w odniesieniu do zakresu możliwych do realizacji w nim rodzajów przedsięwzięć jest identyczny jak w programie KAWKA I;
- Priorytetowy program pod nazwą „Wspieranie rozproszonych odnawialnych źródeł energii. Część 4c) Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikro instalacji odnawialnych źródeł energii poprzez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej”<sup>12</sup>. W opisie tego programu wskazano sześć rodzajów OZE możliwych do realizacji<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Przedstawiony wyżej poziom uzyskiwanych przez WF/K ogólnych przychodów, przy jednoczesnym wzroście poziomu wydatków/kosztów związanych z działaniami wspierającymi szeroko rozumianą ochronę środowiska, spowodowało w ostatnich dwóch latach (za 2015 i 2016) uzyskanie przez WF/K ujemnych wyników finansowych (strat netto – w wysokości odpowiednio: 11,3 i 18,8 mln zł) oraz zmniejszenie w ciągu tych lat (z 236,4 mln zł do 153,6 mln zł) zasobów finansowych.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.), dalej *ustawa o ochronie środowiska*. Pojęcie OZE zostało dosłownie przywołane jedynie w pierwszej części zdania zapisanego w pkt 22) ww. przepisu.

<sup>9</sup> Umowy udostępnienia środków: nr 802/2013/WF/US z dnia 14.11.2013 r. i nr 801/2014/WF/KU/US z dnia 26.11.2014 r. (odnoszące się odpowiednio do programów KAWKA I i KAWKA II) oraz umowy udostępnienia środków: nr 633/2014/WF/US (na udzielanie dotacji) i nr 639/2014/WF (na udzielanie pożyczek) obie z dnia 16.09.2014 r. i odnoszące się do programu PROSUMENT

<sup>10</sup> Dalej KAWKA I

<sup>11</sup> Dalej KAWKA II

<sup>12</sup> Dalej PROSUMENT

<sup>13</sup> To jest: źródła ciepła opalane biomasą (o zainstalowanej mocy cieplnej do 300 kWt); pompy ciepła (o zainstalowanej mocy cieplnej do 300 kWt); kolektory słoneczne (o zainstalowanej mocy cieplnej do 300 kWt); systemy fotowoltaiczne

Zaplanowane w pierwotnych wersjach omawianych umów wielkości środków przeznaczonych do wykorzystania w niżej wymienionych okresach określono odpowiednio:

- w 2015 roku w programach KAWKA I i II łącznie jako 24 481,9 tys. zł<sup>14</sup>, zaś w programie PROSUMENT zaplanowano łącznie na dotacje i pożyczki kwotę 1 896,0 tys. zł,
- w 2016 roku odpowiednio 31 642,9 tys. zł<sup>15</sup> i 4 700,0 tys. zł,
- na rok 2017 odpowiednio 7 123,0 tys. zł<sup>16</sup> i 3 404,0 tys. zł,

co w sumie daje łączną kwotę 73 247,7 tys. zł środków przewidzianych do nieodpłatnego udostępnienia przez NF/W.

(dowód: akta kontroli str. 121, 129 -133, 134 - 139 i 140 - 143)

Oprócz wymienionych wyżej trzech programów wdrożonych przez NFOŚiGW WF/K uczestniczy w Projekcie pod nazwą „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE” finansowanego środkami z Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020. W projekcie tym NF/W uczestniczy jako „Partner Wiodący”, zaś WFOŚiGW uczestniczy jako jeden z 15 partnerów wykonawczych. Dla zatrudnionych w WF/K doradców energetycznych w umowie (z dnia 28.04.2016 r.) o partnerstwie na rzecz realizacji Projektu przewidziane zostało osiem zadań, w tym m.in.:

- doradztwo dotyczące przygotowania i wdrożenia inwestycji w obszarze efektywności energetycznej, OZE oraz gospodarki niskoemisyjnej;
- udostępnianie informacji o możliwych źródłach finansowania w obszarze efektywności energetycznej oraz OZE.

Planowany całkowity koszt realizacji wydatków kwalifikowalnych w Projekcie został określony na 128 974,9 tys. zł, z czego dla WF/K zaplanowano do wykorzystania w latach 2015-2017 kwotę ok. 2 575,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 121 i 144 - 147)

1.2. Prezes Zarządu, odnosząc się do podejmowania przez WF/K działań zmierzających do zmiany wysokości środków pozyskiwanych od NFOŚiGW, a przeznaczonych na wspieranie rozwoju OZE, w swoich wyjaśnieniach podała m.in., iż *WFOŚiGW w badanym okresie nie występował do NFOŚiGW o dodatkowe środki na wspieranie rozwoju OZE natomiast realizował priorytetowe zadanie likwidacji niskiej emisji poprzez wcześniej zawarte umowy w ramach programów KAWKA I i KAWKA II. I tak na wniosek z czerwca 2016 roku odnoszący się do programu KAWKA I w marcu 2017 roku uzyskano od NF/W zwiększenie środków refundacyjnych o kwotę 9 mln zł przeznaczonych dla Gminy Miasta Krakowa, co uzasadnione było rezygnacją innego beneficjenta (Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A.) z udziału w tym Programie. Ponadto należy nadmienić, że w ramach ogłoszonego naboru wniosków do programu „Poprawa jakości powietrza Część 2) KAWKA – Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych, odnawialnych źródeł energii” tzw. „KAWKA III”<sup>17</sup> Wojewódzki Fundusz wystąpił do Narodowego Funduszu z wnioskiem o udostępnienie środków finansowych w kwocie 22 518 364,00 zł łącznie dla 24 zainteresowanych ww. programem Beneficjentów. Narodowy Fundusz pismem znak: NFOŚiGW-DRE.4310.7.2016 z dnia 15.07.2016 r. poinformował Wojewódzki Fundusz, że „zgodnie z §14 ust. 1 oraz ust. 3 Regulaminu naboru wniosków o udostępnienie środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego „Poprawa jakości powietrza Część 2) KAWKA – likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych, odnawialnych źródeł energii”, (...) Zarząd NFOŚiGW Uchwałą nr B/32/5/2016 z dnia 12.07.2016 r. nie wyraził zgody na udostępnienie środków Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie do kwoty 22 518 364,00 zł”. Jednocześnie NFOŚiGW dostrzegając problem jakości powietrza*

---

(o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kWp); małe elektrownie wiatrowe (o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kWp) oraz mikrokogeneracja (o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kWp)

<sup>14</sup> W kwotach przeznaczonych na realizację programów KAWKA I i II nie były wyodrębniane środki na realizację inwestycji w OZE (kolektory słoneczne).

<sup>15</sup> Jak wyżej

<sup>16</sup> Jak wyżej

<sup>17</sup> WFOŚiGW w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK nie korzystał ze środków ww. programów KAWKA III i REGION

w Polsce, poinformował o możliwości pozyskania środków w ramach nowego programu REGION<sup>18</sup>.

Realizacja programu KAWKA I zakończy się w roku 2017 natomiast programu KAWKA II w roku 2018. Wojewódzki Fundusz z racji przekazywania w skali ostatnich kilku lat coraz większej kwoty środków na zadania związane z likwidacją niskiej emisji na terenie województwa małopolskiego, w związku z otrzymaniem negatywnej odpowiedzi z NFOŚiGW w sprawie udostępnienia środków w ramach programu KAWKA III zaproponował Beneficjentom skorzystanie z dofinansowania ze środków WFOŚiGW w ramach istniejącego od roku 2012 „Programu Ograniczenia Niskiej Emisji na terenie województwa małopolskiego” (PONE). Celem Programu jest udzielenie wsparcia finansowego dla zadań realizowanych przez Gminy w ramach PONE, co w konsekwencji przyczyni się do zmniejszenia ilości zanieczyszczeń emitowanych do powietrza w wyniku procesów spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Fundusz tylko w latach 2016-2017 przeznaczył na program PONE 20 mln zł w formie dotacji. Program realizowany jest nieprzerwanie od roku 2012.

(dowód: akta kontroli str.503, 504, 507, 508 i 512)

## 2. Sposób rozdysponowania środków na wspieranie rozwoju OZE

2.1. Wydatkowanie środków finansowych w kolejnych latach WF/K planuje poprzez opracowanie rocznych planów: finansowego oraz działalności. Oba te dokumenty, zarówno w ich wersji pierwotnej (ustalanej pod koniec roku poprzedzającego), jak i w wersji ostatecznej (uwzględniającej zmiany wprowadzane do tych dokumentów wg zaistniałych potrzeb w danym roku), są przygotowywane przez Zarząd WF/K i podlegają zatwierdzeniu poprzez uchwały Rady Nadzorczej WFOŚiGW. Stosowana w omawianych dokumentach planistycznych szczegółowość podziału środków finansowych będących w dyspozycji WF/K nie wyodrębniała puli środków przeznaczanych wyłącznie na wspieranie rozwoju OZE. Było ono realizowane zarówno poprzez formy finansowego wsparcia realizacji zadań inwestycyjnych (to jest: udzielanie dotacji i/lub pożyczek, dopłat do kapitału od kredytów bankowych i stosowanie umorzeń pożyczek), jak i w ramach prowadzenia działań edukacyjnych, promocyjnych, planistycznych oraz doradczych (w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska i gospodarki wodnej), które realizowane były zarówno przez pracowników WFOŚiGW, jak i beneficjentów zewnętrznych uzyskujących od WF/K środki finansowe (w formie dotacji i/lub pożyczek) na realizację tego typu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 63 i 121)

2.2.1. Całość wydatków (kosztów) WFOŚiGW, z podziałem na dziesięć zakresów tematycznych<sup>19</sup> oraz trzech grup rodzajowych<sup>20</sup>, ustalona została w jego planach działalności na lata 2015 – 2017 i przedstawiała się jak niżej.

(dane w tys. zł)

| Rok     | Plan        | Ogólna realizacja wydatków/kosztów | % planu            |
|---------|-------------|------------------------------------|--------------------|
| 2015    | 351 990,0   | 231 444,7                          | 65,8               |
| 2016    | 366 990,0   | 195 220,7                          | 53,2               |
| 2017    | 331 025,0   | 33 603,1 <sup>21</sup>             | 10,2 <sup>22</sup> |
| Łącznie | 1 050 005,0 | 460 268,5                          | 43,8 <sup>23</sup> |

(dowód: akta kontroli str. 41 - 63, 64 - 120 i 121).

<sup>18</sup> Jak w przypisie poprzednim.

<sup>19</sup> To jest: 1) ochrona powietrza, 2) gospodarka wodno-ściekowa, 3) gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, 4) edukacja ekologiczna, 5) ochrona przyrody, 6) badania i rozwój, 7) monitoring środowiska i system kontroli, 8) nadzwyczajne zagrożenia, 9) pozostałe zadania dotyczące ochrony środowiska oraz 10) inne dotacyjne formy pomocy finansowej.

<sup>20</sup> To jest: I wydatki w formie dotacji; II wydatki w formie pożyczek oraz III wydatki (koszty) w postaci innych dotacyjnych form pomocy finansowej.

<sup>21</sup> Dla roku 2017 podano wykonanie do końca I półrocza

<sup>22</sup> Jak wyżej

<sup>23</sup> Średnio w badanym okresie

2.2.2. Na tle wyżej przedstawionych danych o ogólnych wydatkach WF/K wydatki (koszty) poniesione w okresie objętym niniejszą kontrolą na zadania wyłącznie związane z OZE przedstawiały się następująco:

- w 2015 roku finansowano:
  - osiem umów o udzieleniu dotacji (na łączną kwotę 1 598,4 tys. zł) przez WFOŚiGW w ramach realizacji zadania wymienionego w art. 400a ust. 1 pkt 22 ustawy o ochronie środowiska,
  - jedną umowę o udzielenie pożyczki<sup>24</sup> (na kwotę 2 189,0 tys. zł) przez WFOŚiGW w ramach realizacji zadania wymienionego w art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy o ochronie środowiska,
  - 15 umów o udzieleniu pożyczek (na łączną kwotę 6 932,0 tys. zł) przez WFOŚiGW w ramach realizacji zadania wymienionego w art. 400a ust. 1 pkt 22 ustawy o ochronie środowiska,
  - pięć umów o udzieleniu pożyczek<sup>25</sup> (na łączną kwotę 12 641,3 tys. zł) przez WFOŚiGW w ramach realizacji zadania wymienionego w art. 400a ust. 1 pkt 38 ustawy o ochronie środowiska.

Ponadto WFOŚiGW sfinansował (łączną kwotą 400,4 tys. zł) 88 dopłat do kapitału od kredytów bankowych udzielonych na realizację inwestycji w OZE;

- w 2016 r. sfinansowano:
  - 12 umów o udzieleniu [w ramach art. 400a ust. 1 pkt 22] dotacji (na łączną kwotę 1 647,4 tys. zł),
  - 23 umów o udzieleniu [w ramach art. 400a ust. 1 pkt 22] pożyczek (na łączną kwotę 5 025,6 tys. zł),
  - pięć umów o udzieleniu [w ramach art. 400a ust. 1 pkt 38] pożyczek<sup>26</sup> (na łączną kwotę 8 602,5 tys. zł),
  - jedną umowę, wg której dopłacono 6,0 tys. zł do kapitału od kredytu bankowego oraz poniesiono koszty (na łączną kwotę 208,2 tys. zł) związane z częściowym umorzeniem trzech pożyczek;
- w I półroczu 2017 r. sfinansowano:
  - jedną umowę o udzieleniu [w ramach art. 400a ust. 1 pkt 22] dotacji w kwocie 125,0 tys. zł,
  - 22 umowy o udzieleniu [w ramach art. 400a ust. 1 pkt 22] pożyczek (na łączną kwotę 2 957,7 tys. zł)

oraz poniesiono koszty (na łączną kwotę 123,5 tys. zł) związane z częściowym umorzeniem dwóch pożyczek.

W okresie objętym niniejszą kontrolą na działania wspierające budowę OZE WFOŚiGW zaangażował własne środki finansowe w łącznej kwocie 42 457,0 tys. zł, przy czym wydatki na realizację zadań wymienionych m.in. w art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22 ustawy o ochronie środowiska planowane były w pierwszym zakresie tematycznym planów działalności WF/K dotyczącym ochrony powietrza, zaś odpowiednio dla art. 400a ust. 1 pkt 38 w dziewiątym zakresie obejmującym pozostałe zadania dotyczące ochrony środowiska. Z kolei działania polegające na realizowaniu dopłat do kapitału od kredytów bankowych oraz na przyznawaniu umorzeń pożyczek planowano w ramach dziesiątego zakresu tematycznego planu działalności, obejmującego inne dotacyjne formy pomocy finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 41 - 63 i 121 - 127)

2.2.3. W okresie objętym niniejszą kontrolą WFOŚiGW wykorzystał środki finansowe udostępnione przez NFOŚiGW na następujące działania związane wyłącznie z OZE:

- z programów KAWKA I i KAWKA II:

<sup>24</sup>Umowa pożyczki (nr P/009/15/21) dla Zakładu Gospodarki Komunalnej „Bolesław” Spółka z o.o. na sfinansowanie instalacji wykorzystującej gaz składowiskowy do produkcji energii elektrycznej.

<sup>25</sup> Jak niżej

<sup>26</sup> W okresie objętym niniejszą kontrolą WF/K realizował pięć umów zawartych w 2014 roku z trzema gminami (Miasto i Gmina Wieliczka, Miasto i Gmina Niepołomice oraz Gmina i Miasto Miechów) realizującymi projekt pt. „Instalacja systemów energii odnawialnej w gminach Niepołomice, Wieliczka, Skawina oraz Miechów na budynkach użyteczności publicznej oraz domach prywatnych”, który w głównej części sfinansowany został w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury. Realizacja tego Programu ten podlegał kontroli NIK oznaczonej symbolem P/16/005, a jego realizacja w Mieście i Gminie Niepołomice kontroli jednostkowej oznaczonej nr LKR.410.022.01.2016.

- w ramach jednej umowy o udzieleniu dotacji dla Miasta Nowy Sącz sfinansowano budowę pomp ciepła i kolektorów słonecznych kwotą 166,0 tys. zł w 2015 roku oraz kwotą 159,2 tys. zł w 2016 roku,
  - w ramach umowy o udzieleniu dotacji dla Gminy Wadowice sfinansowano zakup kolektorów słonecznych w 2016 roku kwotą 97,3 tys. zł,
  - w I półroczu 2017 roku nie uruchamiano żadnych środków z tych programów na zadania związane z budową OZE,
- przy czym ogólne wykorzystanie środków NF/W na finansowanie wszystkich zadań objętych omawianymi programami (w tym na OZE) w latach 2015 i 2016 (w I półroczu 2017 roku – nie było refundacji) wyniosło łącznie 44 091,3 tys. zł;
- z programu PROSUMENT w latach: 2015, 2016 i do końca czerwca 2017 roku nie wykorzystano żadnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 121, 503, 508 i 509)

Prezes Zarządu odnośnie wspierania rozwoju OZE z wykorzystaniem środków z programów KAWKA I i KAWKA II w swoich wyjaśnieniach uzupełniająco podała, iż *Gminie Miechów na zadania związane z zakupem kolektorów słonecznych udzielono: we wrześniu 2014 roku dotację w kwocie 114,8 tys. zł oraz w marcu 2015 roku kolejną dotację (w wysokości 47,5 tys. zł), z której jak dotychczas w II półroczu 2017 roku wykorzystano kwotę 35,1 tys. zł.* W odniesieniu do braku realizacji programu PROSUMENT i barier powodujących jego fiasco Prezes Zarządu wyjaśniła, iż *środki z tego programu (przeznaczone na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii) Beneficjenci mieli do dyspozycji w wysokości: 6 704,0 tys. zł w formie pożyczek oraz 3 296,0 tys. zł w formie dotacji. Program był skierowany do spółdzielni oraz wspólnot mieszkaniowych, a wnioski o dofinansowanie mogły być rozpatrywane w trybie ciągłym do wyczerpania środków.* *Zainteresowanie programem było duże ponieważ otrzymywaliśmy liczne zapytania w tej kwestii. Jednak warunki (wszystkie nw. wymagania) określone w programie utrudniły potencjalnym beneficjentom ubieganie się o środki. Pismem z dnia 06.11.2015 r. przesłaliśmy do NFOŚiGW uwagi jakie zgłaszały nam spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe:*

1. wymagania dotyczące uprawnień do montażu instalacji oraz wymagania odnośnie montowanych urządzeń. Montażu małych oraz mikroinstalacji mógł dokonać wykonawca spełniający, co najmniej jedno z wymagań:
  - może sprawować samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tj. ma uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w odpowiedniej specjalności instalacyjnej: w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych lub w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, o czym jest mowa w Rozdziale 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2013 r. poz. 1409);
  - jest przedstawicielem producenta głównego urządzenia wytwarzającego energię lub jego autoryzowanego dystrybutora;
  - posiada świadectwo kwalifikacyjne, uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci na stanowisku dozoru lub eksploatacji, wydawane na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci (Dz. U. 2003 r. Nr 89, poz. 828 ze zm.) – w zakresie niezbędnym dla montowanej instalacji;
  - posiada ważny certyfikat wystawiony przez Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego odpowiednio w zakresie instalowania danego rodzaju urządzeń.
2. określenie przez wykonawcę gwarantowanej wielkości rocznego uzysku energii z instalacji, który to parametr może służyć do weryfikacji działania instalacji poprzez porównanie ze wskazaniami liczników wyprodukowanej energii,
3. możliwość wykorzystywania wyprodukowanej energii elektrycznej wyłącznie w miejscach wspólnych, tj. klatka schodowa, winda, piwnica, itp.
4. brak możliwości realizacji zadania w budynkach w których prowadzona jest działalność gospodarcza (prawie każda spółdzielnia posiada tego typu lokale),

5. warunki do inwestowania wynikające z przepisów prawnych są niejednolite dla spółdzielni i dla wspólnot (dotyczy to sprzedaży nadwyżek energii, a także komu w takim przypadku jest przyznawana pomoc publiczna – wspólnocie/spółdzielni czy jej członkom).

Pomimo intensywnej kampanii promocyjnej (Internet, telewizja, prasa, ulotki, itp.) nie wpłynął żaden wniosek o dofinansowanie. W związku z tym, umowy o udostępnieniu środków przez WFOŚiGW wygasły z dniem 30.06.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 503, 504, 507, 508, 509, 511 i 512)

2.2.4. W ramach realizacji programu doradztwa energetycznego WF/K od 2015 roku zatrudnił sześć osób<sup>27</sup>, które wykonują przewidziane w programie zadania doradców energetycznych<sup>28</sup> na przydzielonym im terenie. W okresie objętym niniejszą kontrolą koszty ich zatrudnienia były pokrywane ze środków własnych WFOŚiGW, a następnie refundowane przez NF/W środkami pozyskanymi z Unii Europejskiej. Wydatki na ten cel sfinansowane środkami własnymi WF/K wyniosły łącznie 830,4 tys. zł i do końca I półrocza 2017 roku w 57% zostały zrefundowane (kwotą 432,4 tys. zł) przez NF/W.

(dowód: akta kontroli str. 117 i 121)

2.3. W zakresie sposobów zabezpieczenia wolnych środków finansowych WFOŚiGW przed dekapitalizacją Pani Prezes Zarządu w swoich wyjaśnieniach podała, iż do 28.02.2015 r. WFOŚiGW w Krakowie lokował czasowo wolne środki pieniężne stosując wybór najkorzystniejszych ofert bankowych z oprocentowaniem wynoszącym od 2,7% do 3,5%. Po zmianie ustawy o finansach publicznych<sup>29</sup>, zgodnie z jej art. 48 ust. 2, WFOŚiGW w Krakowie lokuje wolne środki w formie depozytu u Ministra Finansów (uzyskując oprocentowanie: w 2015 roku 1,39%-1,48%, w 2016 roku 1,30%-1,54%, w 2017 roku: 1,43%-1,56%). Ponadto informujemy, że Wojewódzki Fundusz nie posiada środków celowych (znaczonych) w środkach ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 503, 504, 506 i 514)

2.4. W oparciu o art. 52 ust. 2 ustawy o rachunkowości<sup>30</sup> oraz na podstawie art. 400h ust. 1 pkt 4 i 7 lit. b) ustawy o ochronie środowiska organy WF/K (Zarząd i Rada Nadzorcza) według ich kompetencji: sporządzały, zatwierdzały oraz stosownie przekazywały corocznie sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z działalności WFOŚiGW zawierające dane i informacje m.in. o wykorzystaniu środków finansowych będących w jego dyspozycji, w tym również w zakresie udzielonego wsparcia na rozwój OZE (to jest z realizacji zadania przewidzianego m.in. w art. 400a ust. 1 pkt 22 ustawy o ochronie środowiska). Dane i informacje o sfinansowaniu OZE w ramach innych grup tematycznych lub o poniesionych kosztach związanych z częściowym umorzeniem pożyczek (udzielonych w latach poprzednich na sfinansowanie budowy OZE) w sprawozdaniach z działalności WF/K nie były wydzielane z ogólnych wartości podanych dla tego rodzaju wydatków/kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 19 - 26, 27 - 33, 34 - 40, 64 - 68, 75 - 82 i 83 - 86)

Ponadto, jak wyjaśniła Pani Prezes Zarządu w okresie objętym kontrolą NIK WF/K sporządził i przekazał niżej wymienione informacje o dofinansowywanych zadaniach wpisujących się w cele określone w Dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego, tj. m.in. w zakresie: ochrony powietrza i OZE. Były to informacje sporządzone dla:

- Sekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Klimatycznej (pismo znak: AT-FM-0710-069/16 z 24.06.2016 r.),
- Departamentu Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (pismo znak: AT-IGG-0710-084/16 z 21.07.2016 r.),
- Sekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Klimatycznej (pismo znak: AT-AK-0710-058/17 z 21.06.2017 r.),

<sup>27</sup> W 2016 roku liczba zatrudnionych doradców zmniejszyła się do pięciu osób.

<sup>28</sup> Zadania doradców energetycznych m.in. w zakresie wspomagania rozwoju OZE przedstawiono w pkt 1.1. (str. 4) niniejszego wystąpienia.

<sup>29</sup> Z dniem 1 stycznia 2015 roku weszła w życie ustawa z 26 września 2014 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1626)

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).



- Sekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Klimatycznej (pismo znak: AE-JW-0710-005/17 z 11.08.2017 r.

Informacje te sporządzane były w formie tabelarycznej. Podawano w nich m. in. dane o: nazwie zadania, nazwie beneficjenta, efekcie rzeczowym i ekologicznym, formie pomocy, koszcie zadania i wysokości dofinansowania w danym okresie, przy czym zadania w zakresie budowy OZE, wymieniane były bez ich wyodrębnienia na równi z zadaniami z innych zakresów ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 504, 514, 515 i 527 - 587)

### 3. Skuteczność mechanizmów stosowanych przez WFOŚiGW dla wspierania rozwoju OZE

3.1. Wielkość zaplanowanych i wykorzystanych środków finansowych m.in. przeznaczonych na wspieranie rozwoju OZE, liczbę przedsięwzięć (zawartych umów) z tego zakresu, stosowane przez WF/K formy udzielanej pomocy oraz uruchomione programy wsparcia finansowane środkami pozyskanymi ze źródeł zewnętrznych przedstawione zostały w poprzednich częściach niniejszego wystąpienia. Z przedstawionych danych i informacji wynika m.in., iż łączne wydatki zrealizowane przez WFOŚiGW na przedmiotowy cel w okresie objętym niniejszą kontrolą wyniosły 43 710 tys. zł, co w porównaniu do ogólnej wielkości wydatków/kosztów (460 269 tys. zł) stanowiło udział wynoszący 9,5%.

(dowód: akta kontroli str.121, 505)

Prezes Zarządu – poproszona o odniesienie się do kwestii skuteczności stosowanych przez WF/K mechanizmów wsparcia rozwoju OZE przy uwzględnieniu zobowiązań Polski przyjętych w KPD<sup>31</sup> - w swoich wyjaśnieniach zawarła stwierdzenie, iż *Wojewódzki Fundusz współfinansował dotychczas działania, zgodnie ze zgłaszanym zapotrzebowaniem ze strony Beneficjentów, tj. składanymi wnioskami o dofinansowanie. Nie mamy natomiast wpływu na to ile ich wpływa pomimo intensywnej kampanii informacyjno-promocyjnej. Należy mieć na uwadze, iż na terenie województwa małopolskiego dostępne są również inne instrumenty wsparcia, w tym dotacje z Regionalnego Programu Operacyjnego zarówno w perspektywie 2007-2013 jak i obecnej 2014-2020, które uzupełniają ofertę dostępnych na rynku instrumentów finansowych. Są również środki o zasięgu ogólnokrajowym w ramach POLiŚ oraz NFOŚiGW, które uzupełniają lokalną ofertę mechanizmów finansowych. W związku z powyższym trudno jest analizować wykorzystanie środków na działania z zakresu OZE w odniesieniu wyłącznie do jednej Instytucji finansującej na terenie naszego województwa przedsięwzięcia z zakresu nie tylko OZE.*

(dowód: akta kontroli str. 505, 522 i 524)

3.2. Łączna liczba zakończonych w latach 2015 – 2017 (do końca I półrocza) umów inwestycyjnych, na podstawie których WF/K wspierał budowę OZE, wynosiła 172 i dotyczyła 182 zakończonych zadań inwestycyjnych, z czego:

- 51 dotyczyło inwestycji związanych z budową ogniw fotowoltaicznych;
- 43 dotyczyło inwestycji związanych z budową kolektorów słonecznych;
- 40 dotyczyło inwestycji związanych z budową instalacji rekuperacyjnych;
- 35 dotyczyło inwestycji związanych z budową pomp ciepła;
- dziesięć dotyczyło inwestycji związanych z budową instalacji na bio-paliwa;
- dwa dotyczyły inwestycji związanych z budową instalacji bio-gazowych,
- jedno zadanie dotyczyło inwestycji związanej z budową oświetlenia hybrydowego zasilanego z OZE.

WFOŚiGW w badanym okresie nie uczestniczył w finansowaniu inwestycji polegających na budowie elektrowni wiatrowych oraz instalacji hydroenergetycznych. Łączna zainstalowana moc zrealizowanych w ww. okresie OZE wyniosła 23 439,38 KW. Ponadto w jednej

<sup>31</sup> KPD – „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” z 2010 roku z uzupełnieniami z 2011 roku, gdzie założono, iż udział energii z OZE do roku 2020 osiągnie poziom 15 % zużycia energii brutto.

z wybudowanych instalacji bio-gazowych winno uzyskiwać się rocznie (od 2015 roku) energię elektryczną w ilości 1 600,00 MWh.<sup>32</sup>

(dowód: akta kontroli str. 128)

Odnosząc się do zupełnego braku finansowania pewnych rodzajów OZE (elektrowni wiatrowych i instalacji hydroenergetycznych), a także zaniku w ostatnich latach formy wparcia budowy OZE jakim były dopłaty do kapitału od kredytów bankowych - Pani Prezes Zarządu w swoich wyjaśnieniach podała, iż *WFOŚiGW nie wspierał budowy elektrowni wiatrowych, z uwagi na brak zainteresowania takimi inwestycjami na terenie województwa małopolskiego. Z danych IMGW wynika, iż obszar Małopolski zlokalizowany jest w IV, mało korzystnej, strefie energetycznej wiatru w Polsce, co wskazuje na mały potencjał regionu dla tego typu inwestycji.*

*Natomiast ograniczenia w rozwoju hydroenergetyki wynikają z uregulowań wynikających z Dyrektywy nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U.UE L z dnia 22 grudnia 2000 roku), czyli tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej. W konsekwencji elektrownie wodne mogą być realizowane w oparciu o istniejące już budowle piętrzące lub wyposażone w hydroelektrownie, przy zapewnieniu pełnej drożności budowli dla przemieszczeń fauny wodnej.*

*Na pozostałe inwestycje z zakresu OZE dofinansowanie przyznawane było zgodnie z wnioskami, które wpływały do Wojewódzkiego Funduszu.*

*Podpisane w latach 2016 i 2017 przez Wojewódzki Fundusz umowy z bankami o udzielanie dotacji ze środków WFOŚiGW na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych na inwestycje w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane na terenie województwa małopolskiego przewidywały finansowanie OZE (budowę pompy ciepła) jedynie w przypadku likwidacji kotłowni węglowej. Decyzja o takim zakresie rzeczowym dofinansowania wynikała z przyjętego przez Wojewódzki Fundusz głównego priorytetu jakim jest likwidacja niskiej emisji. Wojewódzki Fundusz zdecydował przeznaczyć ograniczone (ze względu na zmniejszające się przychody) środki dotacyjne na dofinansowanie zadań, które przynoszą jak największy efekt ekologiczny czyli na likwidację pieców węglowych i ich zamianę na kotły gazowe lub pompy ciepła. Dopłata w wysokości 6 000,00 zł przy wysokim koszcie budowy pompy ciepła w istniejących budynkach była dla beneficjentów mało konkurencyjna w stosunku do kosztów zamontowania kotłów gazowych.*

(dowód: akta kontroli str. 505, 523 i 524)

3.3. Jawność i transparentność przebiegu procedur związanych z kwalifikacją wniosków o udzielenie pomocy ze środków WFOŚiGW na wszystkie zadania, w tym OZE, zagwarantowana była poprzez:

- upublicznienie na stronie internetowej WF/K wszystkich kluczowych pod tym względem dokumentów, to jest: „Zasad finansowania zadań ze środków WFOŚiGW”<sup>33</sup>, „Procedur...”, „Kryteriów wyboru...”, „Jednostkowych kosztów osiągnięcia efektu ekologicznego”, „Katalogu kosztów kwalifikowanych dla zadań nie inwestycyjnych”, „Listy przedsięwzięć priorytetowych”;
- upublicznienie na stronie internetowej Wojewódzkiego Funduszu wyników naborów, w przypadku konkursów/programów – szczegółowo, w przypadku naborów zwykłych – w postaci syntetycznej informacji;
- możliwość wglądu do pełnej dokumentacji w siedzibie Wojewódzkiego Funduszu;
- możliwość wystąpienia o udzielenie informacji publicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa tj. ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.), ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.) oraz Zarządzeniem Nr 05-2014 Prezesa Zarządu z dnia 24 stycznia 2014 roku w sprawie trybu udzielania informacji publicznej oraz informacji o środowisku.

<sup>32</sup> W umowie nr P/009/15/21 Beneficjent zobowiązany został, do przedstawienia informacji o uzyskaniu efektu ekologicznego poprzez podanie zainstalowanej mocy oraz rocznego uzysku energii elektrycznej z wybudowanej instalacji.

<sup>33</sup> Dalej „Zadady ...”

W publikowanych „Zasadach ...” zamieszczone były zapisy informujące o zakresie ustaleń określanych odpowiednio w umowach o udzieleniu odpowiednio: pożyczki i dotacji<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 504, 515, 606 i 610)

3.4. Z informacji WFOŚiGW o liczbie wniosków o wsparcie budowy OZE wynika, iż:

- w 2015 roku wpłynęło 39 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzono 38, natomiast jeden wniosek został odrzucony (realizacja zadania była już zakończona, a zgodnie §10 pkt. 3 obowiązujących wówczas „Zasad...” Fundusz nie udzielał pomocy finansowej na zadania zrealizowane przed datą podjęcia decyzji o ich finansowaniu);
- w 2016 roku wpłynęły 84 wnioski, z czego pozytywnie rozpatrzono 81, natomiast trzy wnioski zostały odrzucone (ograniczona pula środków finansowych na dotacje, jakimi dysponował Wojewódzki Fundusz spowodowała, że zadania, które otrzymały najmniej punktów na liście rankingowej, nie zakwalifikowały się do przyznania dofinansowania. Wnioskodawcy zostali poinformowani o możliwości ubiegania się o pożyczkę preferencyjną z możliwością umorzenia do 40% wykorzystanej kwoty);
- w pierwszym półroczu 2017 roku wpłynęły 32 wnioski, wszystkie rozpatrzono pozytywnie.

W wyżej wymienionych przypadkach, w których Wojewódzki Fundusz negatywnie rozpatrzył złożone wnioski w zakresie budowy OZE, nie było sytuacji, aby wnioskodawcy odwoływali się od takiej decyzji lub składali skargi z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 504 i 516)

3.5. Analiza dokumentacji związanej z udzieleniem i realizacją wybranych dziesięciu umów<sup>35</sup>, między innymi na podstawie których WF/K w badanym okresie wspierał rozwój OZE, wykazała, iż kwalifikacja przedmiotowych przedsięwzięć do objęcia pomocą finansową w latach 2015 – 2017 (do końca I półrocza) środkami będącymi w dyspozycji WFOŚiGW przebiegała terminowo oraz zgodnie z opublikowanymi warunkami i zasadami, a także procedurami wewnętrznymi odnoszącymi się do poszczególnych form tej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 148, 202 - 222, 257 - 285, 461, 461 - 501, 504 i 515 - 522)

Prezes Zarządu w swoich wyjaśnieniach zapewniła, iż ze strony Wojewódzkiego Funduszu, nie wystąpiły żadne przypadki niedotrzymania terminów związanych z rozpatrywaniem wniosków i rozliczaniem przyznanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 504 i 522)

Kontrola terminowości przeprowadzenia postępowań kwalifikacyjnych oparta na analizie wybranej dokumentacji w pełni potwierdziła powyższe zapewnienie.

(dowód: akta kontroli str. 148, 202 - 222, 257 - 285, 461, 461 - 501, 504 i 515 - 522)

## 4. Prawidłowość zabezpieczenia w umowach realizacji ich celów.

4.1. W zależności od formy udzielenia wsparcia w umowach umieszczane były niżej wymienione warunki finansowe i inne, które były jednakowe dla wszystkich beneficjentów korzystających z danej formy pomocy. I tak:

- umowy o udzieleniu dotacji określały w szczególności:
  - kwotę udzielonej pomocy finansowej i jej udział procentowy w całości zadania,
  - termin rozpoczęcia i zakończenia finansowanego zadania oraz planowany efekt rzeczowy i ekologiczny - przy uwzględnieniu wymogów wynikających z art. 132 i art. 150 w zw. z art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) oraz sposób i termin udokumentowania osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego,
  - termin wypłaty pomocy finansowej lub poszczególnych jej rat,
  - sposób udokumentowania poniesionych wydatków i kosztów oraz rozliczenie,

<sup>34</sup> Zakres tych ustaleń został opisany w dalszej części (w pkt 4.1.) niniejszego wystąpienia.

<sup>35</sup> Umowy o udzieleniu dotacji o nr: D/248/14/21, B/214/16/21 i D/248/16/22;

umowy o udzieleniu pożyczek o nr: P/059/13/22, P/022/14/38P i P/075/15/22

oraz trzy umowy z lat: 2015, 2016 i 2017 zawarte przez WFOŚiGW z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie w przedmiocie udzielania dotacji przeznaczonych na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych udzielanych przez ww. Bank na inwestycje w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na terenie woj. małopolskiego, a także jednej umowy kredytu konsumpcyjnego (o nr WF/2017/06/30/2110/473693856/U) udzielonego przez ww. Bank osobie fizycznej na realizację inwestycji z zastosowaniem pompy ciepła.

- szczególne obowiązki Beneficjenta wynikające z „Zasad ...”,
  - okoliczności uzasadniające wypowiedzenie umowy,
  - konsekwencje rozwiązania umowy oraz niewykonania przez Beneficjenta obowiązków umownych,
  - obowiązek zachowania trwałości projektu;
  - umowy o udzieleniu pożyczki określały w szczególności:
    - kwotę pożyczki oraz wysokość i warunki oprocentowania,
    - termin rozpoczęcia i zakończenia dofinansowanego zadania, planowany efekt rzeczowy i ekologiczny oraz sposób i termin udokumentowania osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego,
    - termin wypłaty pożyczki lub poszczególnych transz,
    - sposób udokumentowania poniesionych wydatków i kosztów oraz sposób i termin rozliczenia zadania,
    - termin zwrotu pożyczki wraz z oprocentowaniem,
    - szczególne obowiązki Beneficjenta wynikające z „Zasad ...”,
    - okoliczności uzasadniające wypowiedzenie umowy,
    - konsekwencje rozwiązania umowy oraz konsekwencje niewykonania przez Beneficjenta obowiązków umownych i niedotrzymania określonych umową terminów,
    - zastrzeżenie możliwości wstrzymania przez Fundusz wypłaty kolejnej transzy pożyczki, jeżeli kondycja finansowa Beneficjenta wykazuje, że spłata pożyczki staje się wątpliwa a fakt ten nie był znany Funduszowi w chwili zawarcia umowy,
    - obowiązek zachowania trwałości projektu.
- (dowód: akta kontroli str. 149 - 182, 202 - 210, 222 - 256, 273-285 i 449 - 460 oraz 504, 516 - 522, 606 i 610)

Prezes Zarządu uzupełniając wyjaśniła, iż: warunki dofinansowania na OZE określone były corocznie w „Zasadach finansowania zadań ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie”.

- W przypadku odnawialnych źródeł energii, w tym m.in. pomp ciepła o mocy minimalnej 40 kW oraz kolektorów słonecznych lub ogniw fotowoltaicznych o mocy minimalnej 10 kW wnioskodawcy mogli ubiegać się o pożyczkę preferencyjną do 100% kosztów kwalifikowanych netto z możliwością umorzenia do 40% wykorzystanej pożyczki (z wyjątkiem inwestycji z zastosowaniem paneli fotowoltaicznych związanych ze sprzedażą komercyjną energii elektrycznej do sieci).
- Dodatkowo wymienieni poniżej wnioskodawcy mogli ubiegać się o dotację:*
- jednostki samorządu terytorialnego
  - instytucje kultury (państwowe i samorządowe)
  - szpitale oraz podmioty lecznicze, których założycielem lub większościowym udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego
  - hospicja
  - kościelne osoby prawne
  - stowarzyszenia sportowe, kluby sportowe i sportowe spółki akcyjne
  - instytuty badawcze i uczelnie publiczne
  - parki narodowe.
- Wielkość dotacji wynosiła od 30-70% kosztów kwalifikowanych brutto w zależności od rodzaju beneficjenta i zasad obowiązujących w danym roku kalendarzowym.*
- W przypadku zadań z zakresu:
    - zakupu i instalacji rekuperatorów z odzyskiem ciepła w celu zminimalizowania zużycia energii,
    - wymiany kotłów grzewczych węglowych na pompy ciepła o mocy do 40 kW lub podłączenia do sieci ciepłowniczej (w tym geotermalnej),
    - zakupu i instalacji ogniw fotowoltaicznych i kolektorów słonecznych o mocy do 10 kW,
    - zakupu i instalacji pomp ciepła o mocy do 40 kW
- możliwe było ubieganie się o dopłatę do 50% spłaty kapitału kredytów bankowych.*
- (dowód: akta kontroli str. 508 - 509)

4.2. Prezes Zarządu w swoich wyjaśnieniach podała m.in., iż warunki dofinansowania ze środków WFOŚiGW nie podlegają negocjacjom, z wyjątkiem kwestii formy zabezpieczenia danej pożyczki. Zarówno warunki finansowe jak i warunki uruchomienia środków określone były i są w „Zasadach...” oraz „Procedurach...” i obowiązują wszystkich beneficjentów. Szczegółowe warunki określone były każdorazowo w danej umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str.504 i 522)

4.3. Analiza dokumentacji związanej z udzieleniem i realizacją wybranych trzech umów o udzieleniu dotacji oraz trzech umów o udzieleniu pożyczek <sup>36</sup>, między innymi na podstawie których WF/K w badanym okresie wspierał rozwój OZE, wykazała, iż czas jaki upłynął od zakończenia kwalifikacji odnośnych wniosków (podjęcie uchwały przez Radę Nadzorczą WF/K w sprawie przyznania pomocy) do zawarcia odnośnych umów oraz od ich zawarcia do pierwszego uruchomienia środków wynosił odpowiednio:

- dla umów dotacji od 2 do 8 miesięcy, przy czym najdłużej trwało gromadzenie przez beneficjenta (Miasto Nowy Sącz) dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy o udzielenie dotacji (o nr D/248/14/21 z dnia 13.10.2014 r.) w ramach programu KAWKA I finansowanego zarówno ze środków uzyskanych z NFOŚiGW, jak i środkami WFOŚiGW oraz środkami własnymi beneficjenta. Umowa ta była trzykrotnie aneksowana, a jej realizacja zakończyła się w grudniu 2016 roku. Pierwsze uruchomienie środków po podpisaniu umów dotacyjnych nastąpiło po upływie od 11 dni do trzech miesięcy;
- dla umów pożyczek od dwóch do 15 miesięcy, przy czym najdłużej trwało gromadzenie przez beneficjenta (Biogazownie Małopolskie Sp. z o.o. z siedzibą w Oleśnie) dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy pożyczki (nr P/059/13/22 z dnia 02.08.2013 r.)<sup>37</sup>, w tym ustalanie właściwych form jej zabezpieczenia, przy czym umowa ta była sześciokrotnie aneksowana i jej finansowanie zakończono we wrześniu 2015 roku, zaś całkowita spłata tej pożyczki przewidziana została na listopad 2023 roku. Pierwsze uruchomienie środków po podpisaniu umów pożyczkowych nastąpiło po upływie od dwóch do 12 miesięcy (w przypadku ww. umowy).

(dowód: akta kontroli str.148, 149 - 171, 223 - 256 i 461)

4.4. We wszystkich sześciu wybranych umowach poddanych analizie zamieszczone zostały zapisy jednakowo ustalające warunek realizacji/wypłaty dotacji lub pożyczki. Polegał on na dostarczeniu przez Beneficjenta faktur VAT (za wykonane usługi i/lub dostawy), wystawionych na dotowanego lub ostatecznego odbiorcę lub odpowiednio pożyczkobiorcę, po zakończeniu całości lub części zadania (zgodnie z odnośnym harmonogramem rzeczowo-finansowym). Przedkładane do rozliczenia faktury korzystający z pomocy zobligowani byli dostarczyć wraz z ich zestawieniem sporządzonym na stosownym wzorze zamieszczonym na stronie internetowej WF/K.

W przypadku gdy beneficjentem była państwowa jednostka budżetowa - tak jak to miało miejsce w przypadku umowy nr B/214/16/21 z dnia 29.08.2016 r. zawartej z Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie - dofinansowanie udzielane było w trybie zgodnym z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 roku w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej<sup>38</sup>. W związku z tym, kierownicy Pjb składali wnioski o dofinansowanie w terminie do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym rozpoczynało się finansowanie zadania.

Wnioski podlegały ocenie formalnej i merytorycznej, a następnie sporządzany był projekt listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania na dany rok kalendarzowy. Po uzgodnieniu projektu z właściwymi dysponentami części budżetowych, Zarząd WF/K Funduszu zatwierdzał ostateczną listę i przekazywał ją do wiadomości Rady Nadzorczej.

Po zatwierdzeniu planu finansowego i planu działalności na dany rok kalendarzowy, podejmowane były uchwały o przyznaniu dofinansowania na poszczególne zadania.

<sup>36</sup> Umowy o udzieleniu dotacji o nr: D/248/14/21, B/214/16/21 i D/248/16/22;

umowy o udzieleniu pożyczek o nr: P/059/13/22, P/022/14/38P i P/075/15/22.

<sup>37</sup> W latach 2012 i 2013 dla ww. czynności obowiązywał termin 12. miesięczny z możliwością jego przedłużenia do 18. miesięcy. W kolejnych latach termin ten został skrócony do 8. miesięcy.

<sup>38</sup> (Dz.U. z 2010 r. Nr 226 poz. 1479)

Beneficjenci otrzymywali pismo ze stosowną informacją i po przedłożeniu wymaganych dokumentów sporządzane były umowy.

Następnie pjb przedkładały wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Wnioski weryfikowane były w terminie siedmiu dni roboczych. Po ich pozytywnej weryfikacji, Wojewódzki Fundusz przekazywał środki finansowe na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego ds. środowiska oraz wysyłał informację o przekazaniu dochodów do właściwego ministra ds. finansów publicznych i ministra właściwego ds. środowiska drogą pisemną w terminie pięciu dni roboczych. Po zakończeniu realizacji zadania, pjb składała dokumenty potwierdzające jego wykonanie oraz osiągnięcie planowanych efektów ekologicznych i rzeczowych, zgodnie z terminami i warunkami określonymi w umowie. Ostateczne rozliczenie zadań pjb następowało przed upływem danego roku kalendarzowego.

(dowód: akta kontroli str.148, 152, 174, 204, 228, 278, 455, 519, 592 i 614 - 617)

## 5. Kontrola prawidłowości wykorzystania środków

5.1. W „Zasadach...” publikowanych na stronie internetowej WF/K zamieszczone były zastrzeżenia o prawie do kontroli zadań finansowanych środkami WFOŚiGW. We wszystkich dziesięciu poddanych analizie umowach (dotacyjnych, pożyczkowych, i związanych z udzielaniem dopłat do kapitału od kredytów bankowych) zamieszczono stosowne zapisy zapewniające realizację tego uprawnienia, tak poprzez kontrolę przedkładanych dokumentów finansowych oraz potwierdzających uzyskanie ustalonego efektu rzeczowego i ekologicznego, jak i poprzez wizytację w miejscu realizacji inwestycji, w trakcie jej realizacji oraz po jej zakończeniu w tzw. okresie trwałości.

(dowód: akta kontroli str. 150, 154, 173, 175, 203, 205, 224, 227, 275, 277, 450, 454 oraz 470, 474, 479, 483, 487, 498 i 603)

5.2. Analiza dokumentacji związanej z wybranymi sześcioma umowami wykazała, iż realizacja zadań inwestycyjnych we wszystkich przypadkach kontrolowana była poprzez badanie przedłożonych przez beneficjentów dokumentów finansowych oraz potwierdzających uzyskanie określonego tymi umowami efektu ekologicznego<sup>39</sup>, natomiast w odniesieniu do żadnego z analizowanych przypadków nie została jak dotychczas (w tym również w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK) przeprowadzona kontrola/wizytacja w miejscu realizacji przedmiotowych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 148, 150, 173, 188 - 203, 224 i 274 - 448)

Na wniosek Kontrolera o przedłożenie dokumentu potwierdzającego przynajmniej jedną kontrolę/wizytację inwestycji polegającej na budowie OZE Pani Prezes Zarządu do swoich wyjaśnień załączyła Protokół nr 028/2016 z dnia 21.04.2016 r. opisujący wizytację zrealizowaną<sup>40</sup> w trzecim kwartale 2010 roku inwestycji polegającej na modernizacji instalacji przygotowania ciepłej wody użytkowej z zastosowaniem systemu kolektorów słonecznych w Spółdzielni Mieszkaniowej Oświata w Mszanie Dolnej.

(dowód: akta kontroli str. 505, 525 i 588)

Odnosząc się do kwestii opracowania w WF/K wewnętrznych procedur regulujących sposób kontrolowania przebiegu zadań inwestycyjnych, w tym związanych z budową OZE – Pani Prezes Zarządu w swoich wyjaśnieniach podała, iż *w badanym okresie, procesy związane z przeprowadzaniem kontroli nie były opisane w formie jednej procedury w jednym dokumencie. Stosowanie procedur kontroli odbywało się w standardowo przyjętym trybie i zgodnie z „Zasadami finansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Krakowie”, „Procedurami wyboru przedsięwzięć” oraz zawartą umową o dofinansowanie.*

*Realizacja uprawnienia ustawowego Zarządu przez pracowników Wojewódzkiego Funduszu u beneficjentów odbywała się na podstawie upoważnień udzielanych przez Prezesa*

<sup>39</sup> Dokumentami potwierdzającymi osiągnięcie efektu ekologicznego były przykładowo: dowody zakupu materiałów lub wykonanych usług/robót budowlanych (wg umowy nr D/248/14/21); protokół odbioru końcowego zadania (wg umowy nr B/214/16/21); protokół odbioru końcowego zadania, certyfikatu zamontowanego kotła oraz dokumentacja fotograficzna (wg umowy nr D/248/16/22), czy też certyfikaty Urzędu Regulacji Energetyki dotyczących wytworzenia energii elektrycznej i ciepłej (wg umowy nr P/059/13/22).

<sup>40</sup> w oparciu o umowę nr P/028/10/22-4 z dnia 19.07.2010 r.

Zarządu Wojewódzkiego Funduszu, zaś czynności kontrolne przeprowadzane były zgodnie z obowiązującymi standardowymi drukami, które wypracowano i stosowano w ramach najlepszych praktyk.

Kontrole inwestycji realizowane przez WFOŚiGW przeprowadzane są w kilku etapach:

1. kontrola dokumentacji technicznej, dokumentacji finansowej oraz trwałości projektu:
  - kontrola dokumentacji technicznej przeprowadzana pod kątem rzeczywistego wykonania zadania, sprawdzenia dokumentów potwierdzających jego wykonanie oraz zastosowanie wskazanych w umowie o dofinansowanie urządzeń i materiałów, na podstawie których zadanie posiadało wymierny efekt ekologiczny.
  - kontrola dokumentacji finansowej przeprowadzana pod kątem ewentualnego pozyskania dofinansowania z innych źródeł jak również prawidłowego przechowywania dokumentów,
  - kontrola trwałości projektu (pięć lat od dnia zakończenia inwestycji) mająca na celu potwierdzenie, iż przedmiot dofinansowania nie zmienił swojego przeznaczenia i nadal jest własnością Beneficjenta.
2. wizja w terenie potwierdzająca wykonanie inwestycji zgodnie z powyższą dokumentacją, stwierdzenie prawidłowego działania oraz ewentualnych usterek.
3. sporządzenie protokołu z przeprowadzonej kontroli, ewentualne wydanie zaleceń pokontrolnych.

Po okresie objętym kontrolą, w wyniku wdrożenia w Wojewódzkim Funduszu zmiany ustawy Prawo ochrony środowiska, wprowadzono w WFOŚiGW w Krakowie w drugim półroczu 2017 roku zmiany organizacyjne, konstytuujące działalność odrębnego Zespołu Kontroli, do zadań którego należy realizacja wszystkich procedur kontroli realizacji zadań współfinansowanych ze środków statutowych WFOŚiGW w Krakowie. Zadania kontrolne realizowane były do momentu wdrożenia tej zmiany przez upoważnionych pracowników Wojewódzkiego Funduszu będących pracownikami poszczególnych jego komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 505, 524 – 526 i 589)

5.3. Zgodnie z zapisami - o uprawnieniach WF/K do działań sankcyjnych w przypadku m.in. realizowania inwestycji w sposób naruszający ustalenia odośnych umów - zamieszczonymi w publikowanych na jego stronie Internetowej „Zasadach finansowania zadań ze środków WFOŚiGW”, wszystkie sześć analizowanych umów (dotacyjnych i pożyczkowych) oraz przykładowa umowa kredytowa zawierają stosowne zapisy zapewniające realizację tego uprawnienia:

- w przypadku dotacji poprzez natychmiastowe, jednostronne wypowiedzenie umowy w całości lub części;
- w przypadku pożyczek poprzez:
  - zmianę wysokości umownych odsetek na odsetki ustawowe lub
  - wypowiedzenia części lub całości pożyczki;
- w przypadku dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego poprzez zwrot dotacji wraz z odsetkami naliczonymi od dnia otrzymania dotacji wraz z karą umowną.

W okresie objętym niniejszą kontrolą nie wystąpił żaden przypadek konieczności zastosowania ww. działań sankcyjnych wobec beneficjentów korzystających z finansowego wsparcia WF/K przy realizacji inwestycji polegających na budowie OZE.

(dowód: akta kontroli str. 154, 175, 205, 226, 227, 276, 277, 453, 460, 461, 498, 607 i 611)

5.4. Porównanie umownych zapisów zamieszczonych w najwcześniej zawartej umowie z umową zawartą najpóźniej spośród umów wybranych do analizy<sup>41</sup> wskazuje, iż w okresie objętym niniejszą kontrolą WFOŚiGW nie wprowadzał zmian w sposobie uregulowania wzajemnych relacji z beneficjentami korzystającymi zarówno z dotacji, jak i pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie budowy OZE.

(dowód: akta kontroli str. 104-125, 692 i 693)

<sup>41</sup> Porównano umowy o udzieleniu dotacji: o nr D/248/14/21 z dnia 13.10.2014 r. i nr D/248/16/22 z dnia 06.09.2016 r. oraz umowy o udzieleniu pożyczki: o nr P/059/13/22 z dnia 02.08.2013 r. i nr P/075/15/22 z dnia 26.10.2015 r.

Odnosząc się do faktu corocznego zamieszczania na stronie internetowej nowych wersji m.in. „Zasad finansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Krakowie”, Prezes Zarządu w swoich wyjaśnieniach podała, iż art. 400h ust. 4 pkt 5 ustawy o ochronie środowiska stanowi, że do zadań rad nadzorczych wojewódzkich funduszy należy m.in. ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji. Jak wynika z ww. przepisu, rady nadzorcze ustalają zasady, przez co należy rozumieć, że mogą być one ustalane na dłuższy bądź krótszy czasokres, co nie oznacza, że są to zasady obowiązujące wyłącznie na dany rok kalendarzowy. Zasady mogą być zmieniane w trakcie roku kalendarzowego, ustalone przez Radę Nadzorczą z początkiem, końcem lub w trakcie roku kalendarzowego. WFOŚiGW w Krakowie przyjął praktykę, ustalania zasad na przełomie roku, co nie stoi w sprzeczności z prawem, iż Rada Nadzorcza może dokonywać zmian tak ustalonych zasad w ciągu roku kalendarzowego, np. w sytuacji zmian przepisów prawnych, z powodu sytuacji ekonomicznej/finansowej, w wyniku rozmów i spotkań z beneficjentami (np. Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Małopolski). W przypadku wprowadzenia zmian, są niezwłocznie sporządzane teksty jednolite przez Zarząd Wojewódzkiego Funduszu, aby beneficjenci mieli ciągły dostęp do aktualnych dokumentów. Jeśli chodzi o zmiany dotyczące procedur lub przyjmowanych przez Wojewódzki Fundusz wytycznych np. w zakresie budowy OZE, wynikają one najczęściej ze zmian przepisów prawnych, dopuszczających możliwość finansowania danego typu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 504 i 516)

Uwagi dotyczące  
kontrolowanej  
działalności

W związku z wyodrębnieniem w strukturze organizacyjnej WF/K komórki kontroli, zdaniem NIK zasadnym stało się opracowanie i opublikowanie jednolitej procedury dotyczącej kontroli przeprowadzanych u beneficjentów, korzystających z finansowego wsparcia WFOŚiGW. Ponadto wobec faktu, iż Polska w KPD<sup>42</sup> zobowiązała się do uzyskania w perspektywie do 2020 roku określonych poziomów udziału energii uzyskiwanej z OZE – NIK zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowania działań kontrolnych, w tym wizytacji, potwierdzających w okresie trwałości właściwe funkcjonowanie OZE wybudowanych w ostatnich latach.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>43</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Kraków, dnia 3 stycznia 2018 r.

Kontroler

Sylwester Śmiałek  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak  
Wicedyrektor

<sup>42</sup> Jak w przypisie nr 31 na str. 9 niniejszego wystąpienia.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524.