



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.023.01.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii
Okres objęty kontrolą	Lata 2015 – 2017 (I półrocze)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Durakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/154/2017 z dnia 9 października 2017 r. 2. Katarzyna Zglińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/155/2017 z dnia 9 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, ul. Spokojna 7, 20-074 Lublin (dalej: „WFOŚiGW” lub „Fundusz”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Piekarczyk, Prezes Zarządu WFOŚiGW od 3 czerwca 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Funduszu w zakresie wykorzystania środków finansowych na rozwój odnawialnych źródeł energii.

W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW podejmował efektywne działania w zakresie realizacji obowiązków dotyczących wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (dalej „OZE”). Efekt rzeczowy tych działań to zainstalowana moc urządzeń (kotłów opalanych biomasą, pomp ciepła i paneli fotowoltaicznych) o łącznej wartości 2.489,2 kW i kolektorów słonecznych o powierzchni 1.004,7 m², a efekt ekologiczny, zgodnie z założeniami projektowymi, to roczna redukcja emisji dwutlenku węgla o 1.549,8 ton.

Fundusz rzetelnie prowadził nabór wniosków o udzielenie pomocy, a sposób ich kwalifikacji do otrzymania wsparcia przebiegał zgodnie z ustalonymi procedurami wewnętrznymi. Fundusz udzielał głównie pożyczek, dotacji, dopłat do spłaty kapitału kredytów bankowych. W okresie objętym kontrolą Fundusz podpisał 380 umów dotyczących inwestycji OZE i udzielił wsparcia finansowego o łącznej wartości 9.564,1 tys. zł².

Planowanie środków finansowych na działalność w zakresie ochrony powietrza (w tym na rozwój OZE) odbywało się na podstawie obowiązujących przepisów. Stosowano procedury zapewniające rzetelny nadzór nad wykonaniem umów zawartych przez Fundusz. Prowadzono kontrole wydatkowania środków finansowych przekazanych na rozwój OZE.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Wartość umów podpisanych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. WFOŚiGW na wspieranie inwestycji z zakresu OZE przeznaczał wyłącznie własne środki finansowe. Wydatki na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym ochronę powietrza obejmującą udzielanie pomocy finansowej na instalacje OZE, były realizowane na podstawie rocznych planów działalności oraz planów finansowych.

W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW nie występował do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o wsparcie na rozwój OZE. Z wyjaśnień Prezesa WFOŚiGW wynika, że Fundusz posiadał własne środki finansowe, które zabezpieczały realizację zadań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 164-269, 335)

1.2. Fundusz planował wykorzystanie środków finansowych na wspieranie rozwoju OZE w ramach działu „ochrona powietrza”. W planach działalności ujmowano wysokość planowanego wykorzystania tych środków według form finansowania (pożyczki, dotacje inwestycyjne, dotacje nieinwestycyjne, środki przekazywane państwowym jednostkom budżetowym, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych) bez wskazania konkretnych kwot przeznaczonych na instalacje OZE. Na ochronę powietrza zaplanowano ogółem: 23.211 tys. zł w 2015 r., 22.415 tys. zł w 2016 r i 20.252 tys. zł w 2017 r. Według informacji przekazanej przez Prezesa, w WFOŚiGW na bieżąco analizowano realizację planu w zakresie ochrony powietrza, a w II półroczu dokonywano odpowiednich korekt.

Roczne plany finansowe na lata 2015-2017 były sporządzane według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej³, tj. obejmowały przeznaczenie środków finansowych na działalność Funduszu z podziałem na formy wsparcia (np. dotacje, środki przekazywane państwowym jednostkom budżetowym za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa).

W kwotach tych nie wyodrębniono środków finansowych zaplanowanych na realizację inwestycji na rozwój OZE. Z wyjaśnień Prezesa Funduszu wynika, że na etapie sporządzania planów działalności dokonywano podziału środków na poszczególne dziedziny środowiska i formy dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 164-269, 422-424)

W 2016 r. wydatkowano 3.054,6 tys. zł na inwestycje OZE, tj. o 873,5 tys. zł (40%) więcej niż w 2015 r. (2.181,1 tys. zł). W I półroczu 2017 r. wydatki te wyniosły 4.137 tys. zł i były wyższe o 1.082,4 tys. zł (35%) od wydatków z poprzedniego roku. Wzrost wydatków w I półroczu 2017 r. był spowodowany uruchomieniem programu EKODOM⁴ przeznaczonego dla osób fizycznych.

Środki finansowe wykorzystane na OZE w 2015 r. wydatkowano w formie pożyczek (1.060 tys. zł), dopłat do spłaty kapitału kredytów bankowych (1.021,1 tys. zł), dotacji (100 tys. zł), w 2016 r. – pożyczek (1.769,8 tys. zł), dopłat do spłaty kapitału kredytów bankowych – (1.201,8 tys. zł), dotacji (33 tys. zł), środków dla

³ Dz. U. Nr 226, poz. 1479.

⁴ Program dotyczący wsparcia w formie pożyczek dla osób fizycznych na instalacje OZE.

państwowych jednostek budżetowych (50 tys. zł), a w I półroczu 2017 r. – pożyczek (3.982,5 tys. zł), dopłat do spłaty kapitału kredytów bankowych (154,5 tys. zł).

Gospodarowanie wolnymi środkami pieniężnymi, w rozumieniu art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, odbywało się według zasad określonych w art. 48 ust. 2 i art. 78c ww. ustawy. Na koniec 2015 r. lokaty wyniosły 58.000 tys. zł, na koniec 2016 r. – 82.500 tys. zł, na 30.06.2017 r. – 105.500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 424, 431)

Fundusz sporządził roczne sprawozdania finansowe oraz sprawozdania z działalności w 2015 r. i 2016 r. Sprawozdania z działalności Funduszu w części dotyczącej ochrony powietrza (w tym działalności na rzecz rozwoju OZE) były sporządzane na podstawie dokumentów (m.in. wniosków o dofinansowanie, umów z beneficjentami, faktur potwierdzających dokonanie wydatków). Dane źródłowe⁶ były wprowadzane do programu komputerowego „Umowy/Wnioski”, który miał możliwość tworzenia zestawień, np. w zakresie zadania dotyczącego OZE, form udzielonego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 164-304, 424-425)

1.3. W latach 2015-2017 (I półrocze) WFOŚiGW realizował zadania w zakresie rozwoju OZE poprzez udzielanie wsparcia finansowego:

- osobom fizycznym (w ramach programu EKODOM) na zakup i montaż pomp ciepła, kolektorów słonecznych, instalacji fotowoltaicznych, kotłów opalanych biomasą (pożyczki do 100% wartości kosztów kwalifikowalnych zadania, z okresem spłaty do 10 lat),
- podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą i innym jednostkom organizacyjnym na instalację paneli fotowoltaicznych oraz pomp ciepła (pożyczki do 80% wartości zadania, z okresem spłaty do 8-10 lat),
- osobom fizycznym na instalację paneli fotowoltaicznych, pomp ciepła, kolektorów słonecznych oraz kotłów opalanych biomasą (dopłaty do częściowej spłaty kapitału kredytów udzielanych przez Bank Ochrony Środowiska S.A.⁷ – 25-30% wartości zadania⁸),
- gminom na instalację kolektorów słonecznych w gospodarstwach domowych mieszkańców (pożyczki udzielane do czasu otrzymania przez gminę dofinansowania ze środków Unii Europejskiej),
- państwowym jednostkom budżetowym na instalację paneli fotowoltaicznych (rezerwa celowa z budżetu państwa do 100% wartości zadania),
- pozostałym jednostkom, w tym jednostkom samorządu terytorialnego oraz jednostkom kościelnym, na zakup i montaż kolektorów słonecznych oraz instalacji fotowoltaicznych (dotacje do 50% wartości zadania).

(dowód: akta kontroli str. 9-148, 305-332)

WFOŚiGW wprowadził możliwość uzyskania częściowego umorzenia przyznanej pożyczki, tj. w ramach programu EKODOM w wysokości 25-30% wypłaconej kwoty pożyczki po spłacie 70-75% wartości kapitału, a w pozostałych rodzajach pożyczek – 15-25% wypłaconej kwoty pożyczki.

W ramach umów zawartych w latach 2015-2017 (I półrocze) 128 beneficjentów może skorzystać z prawa do częściowego umorzenia pożyczki po upływie trzech lat

⁵ Dz. U. z 2017 poz. 2077.

⁶ W tym m.in. nazwa beneficjenta, nazwa i lokalizacja zadania, koszt zadania, kwota i forma dofinansowania z funduszu, okres realizacji zadania.

⁷ Dalej „BOŚ S.A.”

⁸ Umowa z 17 kwietnia 2014 r. zawarta pomiędzy WFOŚiGW a BOŚ S.A. w sprawie udzielania dotacji ze środków WFOŚiGW przeznaczonej na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych udzielanych przez BOŚ S.A. na inwestycje w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane na terenie województwa lubelskiego, aneks nr 1 z 18 lutego 2015 r., aneks nr 2 z 14 lipca 2016 r., aneks nr 3 z 27 grudnia 2016 r., zwana dalej „umowa z BOŚ S.A. w sprawie udzielania dotacji na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych”.

od jej udzielenia oraz po spełnieniu innych warunków, tj. spłata kapitału i odsetek dokonywana była terminowo, realizacja zadania została zakończona terminowo, osiągnięty został założony efekt rzeczowy i ekologiczny. Kwota kwalifikująca się do umorzenia może wynieść 1.527,7 tys. zł, a proces rozpocznie się w 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 82-112, 430)

Według sprawozdań z działalności WFOŚiGW, na instalacje OZE wydatkowano 2.181,1 tys. zł w 2015 r. (tj. 10% wydatków na ochronę powietrza i 3,2% wydatków ogółem na ochronę środowiska⁹) oraz 3.054,6 tys. zł w 2016 r. (tj. 22,3% wydatków na ochronę powietrza i 6,4% wydatków ogółem na ochronę środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 431, str. 432-473)

Zadania Funduszu w zakresie rozwoju OZE były realizowane w ramach statutowej działalności związanej z ochroną powietrza. WFOŚiGW udzielał zainteresowanym podmiotom na bieżąco wsparcia finansowego na instalacje OZE. Informacje były zamieszczane na stronie internetowej Funduszu. Dodatkowo WFOŚiGW występował do gmin województwa lubelskiego z przypomnieniem o prowadzonych naborach, z prośbą o przekazanie informacji o aktualnych i nowych inicjatywach.

(dowód: akta kontroli str. 405-419)

Procedury dotyczące wsparcia finansowego (w tym w zakresie OZE) zostały uregulowane w dokumencie „Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW w Lublinie”¹⁰. W Funduszu ustanowiono także „Regulamin udzielania dofinansowania zadań przez WFOŚiGW w Lublinie dla osób fizycznych na inwestycje z zakresu ochrony środowiska pn. EKODOM”, który określał m.in. rodzaje przedsięwzięć podlegających finansowaniu, beneficjentów programu, zasady naboru wniosków, warunki finansowania i częściowego umarzania pożyczki, sposób ustalania efektu rzeczowego i ekologicznego, procedurę postępowania z wnioskiem o dofinansowanie, warunki uruchomienia dofinansowania. Ww. procedury zostały opublikowane na stronie internetowej Funduszu.

Procedury wewnętrzne obejmujące zasady rozliczania środków finansowych otrzymanych w ramach pożyczki lub dotacji zostały uregulowane w „Instrukcji obiegu dokumentów dotyczących dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Lublinie”¹¹. W dokumencie tym ujęto wzory: umowy pożyczki, umowy dotacji, wniosku o umorzenie pożyczki, wniosku o pożyczkę lub dotację.

W okresie objętym kontrolą do Funduszu nie wpłynęły skargi oraz odwołania związane z naborem wniosków na inwestycje OZE. Według specjalisty-koordynatora, do WFOŚiGW kierowano zapytania telefonicznie i drogą mailową w sprawie prowadzonych naborów wniosków na inwestycje OZE.

W obowiązujących w WFOŚiGW procedurach dotyczących przyznawania dofinansowania (w tym na inwestycje OZE) wprowadzano zmiany¹² dotyczące m.in. uaktualnienia podstaw prawnych działania Funduszu, uszczegółowienia zapisów w zakresie dopłat do kredytów bankowych, oprocentowania pożyczek, możliwości umarzania pożyczek, wysokości dofinansowania i okresu spłaty pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 9-148, 405-406)

⁹ Ochrona wód, gospodarka wodna, ochrona powietrza, ochrona powierzchni ziemi i gospodarka odpadami, ochrona przyrody, edukacja ekologiczna, monitorowanie stanu środowiska, zapobieganie i likwidacja poważnych awarii i ich skutków, inne kierunki pomocy.

¹⁰ Wprowadzone uchwałami Rady Nadzorczej: nr 28/2014 z 21 marca 2014 r., nr 51/2016 z 22 lipca 2016 r., nr 88/2016 z 30 września 2016 r.

¹¹ Wprowadzone zarządzeniem nr 2/2015 Prezesa Zarządu z 29 stycznia 2015 r.

¹² Zmiany wprowadzono w dokumencie „Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW w Lublinie”.

W latach 2015-2017 (I półrocze) do Funduszu złożono 482 wnioski o przyznanie pomocy finansowej na inwestycje realizowane w ramach OZE na łączną wartość 74.395,7 tys. zł, z czego wsparcie otrzymało 380 beneficjentów, 11 wniosków nie przeszło pozytywnej oceny finansowej. Pozostałe wnioski dotyczyły niezrealizowanych do 30 czerwca 2017 r. projektów OZE i beneficjenci będą mieli możliwość otrzymania wsparcia w terminie późniejszym, po zrealizowaniu projektów.

(dowód: akta kontroli str. 405-406)

Analiza 20 wniosków złożonych przez beneficjentów¹³ (14,9%) wykazała, że sposób kwalifikacji przedsięwzięć był zgodny z ustalonymi przez Fundusz procedurami w zakresie przyznawania wsparcia. Ocena dokonywana była na formularzu, stanowiącym załącznik nr 7 do „Instrukcji obiegu dokumentów dotyczących dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Lublinie”. Oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej dokonywał specjalista rozpatrujący wniosek oraz główny księgowy Funduszu. Działania związane z wyborem przedsięwzięć do objęcia pomocą były realizowane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 337-403, 501-507)

W okresie od 1 stycznia 2015 do 30 czerwca 2017 r. pomocą objęto 380 przedsięwzięć¹⁴ (w 2015 r. – 125, w 2016 r. – 125, w I połowie 2017 r. – 130), udzielając wsparcia na łączną kwotę 9.564,1 tys. zł przy całkowitym koszcie inwestycji wynoszącym 16.804,4 tys. zł.

Środki finansowe przekazane zostały na instalacje fotowoltaiczne (181 umów), kolektory słoneczne (53 umowy), kotły opalane biomasą (25 umów), pompy ciepła (121 umów). Środki finansowe przekazane zostały w ramach następujących form wsparcia: pożyczek dla osób fizycznych (EKODOM) – 121 umów, dopłat do kredytów – 245 umów, pożyczek dla firm – pięć umów, przekazania środków dla państwowych jednostek budżetowych – jedna umowa, pożyczek dla gmin do czasu uzyskania przez nich środków z innych źródeł – dwie umowy, dotacji – sześć umów.

(dowód: akta kontroli str. 305-332)

1.4. W umowach o pożyczkę lub dotację na rozwój OZE zabezpieczono realizację celów rzeczowych i ekologicznych. Dla poszczególnych grup beneficjentów (osoby fizyczne, podmioty prowadzące działalność gospodarczą i inne jednostki organizacyjne, gminy) warunki finansowe były jednakowe.

W zawartych z beneficjentami umowach podawano efekt rzeczowy (np. wybudowanie instalacji fotowoltaicznej, zakup i montaż kolektorów słonecznych) i efekt ekologiczny wyrażony ilościowo (np. ograniczenie emisji dwutlenku węgla o 8,75 Mg/r). Po zakończeniu realizacji zadania podmioty składały oświadczenia o osiągnięciu efektu rzeczowego (moc zainstalowanych urządzeń w kW) i ekologicznego (roczna redukcja emisji dwutlenku węgla w tonach).

(dowód: akta kontroli str. 346-380)

W ramach programu EKODOM pożyczkobiorcy zobowiązywali się do utrzymania efektu rzeczowego i ekologicznego przez okres trwałości (tj. pięć lat po zakończeniu realizacji zadania). Z wyjaśnień Prezesa Funduszu wynika, że wprowadzenie okresu trwałości dla inwestycji realizowanych przez osoby fizyczne w ramach programu EKODOM oraz obowiązku przedstawiania certyfikatów, gwarancji i uprawnień wykonawcy miało zabezpieczyć prawidłową realizację zadań i uzyskanie efektu ekologicznego określonego w założeniach projektowych.

¹³ Badaniem objęto 20 wniosków pożyczek/dotacji spośród 134, w stosunku do których WFOŚiGW podjął decyzję o udzieleniu wsparcia w okresie 2015-2017 (do 30 czerwca). Z tego badania wyłączono 245 wniosków rozpatrywanych przez BOŚ S.A. oraz wniosek dotyczący przekazania środków dla państwowej jednostki budżetowej.

¹⁴ W tym jedna umowa zawarta z jednostką budżetową o przekazanie środków z rezerwy celowej (50 tys. zł).

Po dokonaniu zbiorczego rozliczenia zadania w ramach programu EKODOM (tj. przedstawienia faktur, dokumentacji fotograficznej, protokołu końcowego odbioru robót, kserokopii gwarancji urządzenia oraz deklaracji właściwości użytkowych, kserokopii certyfikatów potwierdzających kwalifikacje wykonawcy do instalacji urządzeń) specjalista zlecał uruchomienie środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 346-380, 425)

Umowy kredytu zawarte z BOŚ S.A. zawierały zobowiązanie inwestora do osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego oraz zapewnienie użytkowania inwestycji przez okres pięciu lat po zakończeniu realizacji zadania. Jako potwierdzenie osiągnięcia efektu ekologicznego, kredytobiorcy przedkładali protokół przekazania do użytkowania lub oświadczenia o wykonaniu zadania. BOŚ S.A. w sprawozdaniach miesięcznych informował Fundusz o uzyskanym efekcie ekologicznym (np. o rocznej redukcji emisji dwutlenku węgla przyjętej w założeniach projektowych).

(dowód: akta kontroli str. 381-400)

W umowach pożyczek ustalono formy zabezpieczeń spłaty pożyczek i odsetek uzależnione od wysokości udzielonej pożyczki, tj. do 25 tys. zł – weksel własny in blanco z deklaracją wekslową (w wysokości 130% wysokości pożyczki), powyżej 25 tys. zł – dodatkowe zabezpieczenie (np. poręczenie, gwarancja bankowa, hipoteka umowna, notarialne poddanie się egzekucji, przewłaszczenie z cesją polisy ubezpieczeniowej). Oprocentowanie pożyczek wynosiło 4% w skali rocznej.

Negocjacje przed podpisaniem umowy pożyczki lub dotacji dopuszczalne były w sytuacji potrzeby ustalenia i uzgodnienia planowanego efektu rzeczowego i ekologicznego, podanych wielkości i terminów uzyskania oraz sposobu ich udokumentowania, kwoty pomocy, rat oraz terminów spłaty pożyczki, form zabezpieczenia i rozliczenia udzielonej pomocy. Z negocjacji sporządzana była notatka (według wzoru określonego w załączniku do Instrukcji obiegu dokumentów dotyczących dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Lublinie).

Dodatkowo dopuszczono możliwość renegocjacji warunków umowy pożyczki lub dotacji w razie wystąpienia okoliczności zmieniających warunki realizacji zadania, na które strony umowy nie miały wpływu oraz pod warunkiem, że stosowny wniosek zostanie złożony przed upływem terminu zakończenia zadania.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 44, 52, 56)

Badanie próby 20 wniosków o udzielenie pożyczki lub dotacji wykazało, że proces kwalifikacji wniosków odbywał się na bieżąco po dostarczeniu dokumentów przez beneficjentów, a średni czas oczekiwania na podpisanie umowy wynosił pięć dni od daty zakończenia kwalifikacji wniosków przez Zarząd WFOŚiGW. W sześciu przypadkach umowa została podpisana w dniu posiedzenia Zarządu Funduszu, a w jednym przypadku w terminie 40 dni od dnia posiedzenia Zarządu Funduszu w związku z brakiem kompletu dokumentacji przekazanej przez beneficjenta.

W 12 przypadkach uruchomienie środków Funduszu nastąpiło w terminie do 28 dni od daty zawarcia umowy. W pozostałych przypadkach termin ten był dłuższy (od 33 do 76 dni). Uruchomienie środków uzależnione było od daty rzeczywistego zakończenia inwestycji i przedstawienia dokumentów wymaganych do jej rozliczenia, tj. faktur, zbiorczego zestawienia poniesionych kosztów, dokumentacji fotograficznej, protokołu końcowego odbioru robót, kserokopii gwarancji urządzenia oraz deklaracji właściwości użytkowych, kserokopii certyfikatów potwierdzających kwalifikacje wykonawcy do instalacji urządzeń. Średni czas uruchomienia środków finansowych od daty rzeczywistego zakończenia zadania wynosił 10 dni. Biorąc pod uwagę datę rzeczywistego zakończenia zadania i przedstawienia Funduszowi

po tym terminie wymaganych dokumentów, uruchomienie środków w badanych przypadkach następowało w terminie do 14 dni od przedstawienia poprawnie sporządzonych i kompletnych dokumentów, tj. zgodnie z postanowieniami umów pożyczki lub dotacji zawartych z beneficjentami.

(dowód: akta kontroli str. 501-507)

1.5. Procedury kontroli wykonania inwestycji zostały ujęte w „Regulaminie udzielania dofinansowania zadań przez WFOŚiGW w Lublinie dla osób fizycznych na inwestycje z zakresu ochrony środowiska pn. EKODOM” oraz „Zasadach udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW w Lublinie”.

Według umowy dotacji lub pożyczki, Fundusz miał prawo kontrolowania sposobu wykorzystania udzielonego wsparcia finansowego. W ramach kontroli upoważnieni pracownicy Funduszu badali dokumenty, żądali udzielenia pisemnych informacji dotyczących wykonania zadania. Prawo kontroli przysługiwało upoważnionym pracownikom Funduszu m.in. w miejscu wykonywania zadania.

W okresie objętym kontrolą projekt umowy nie był dokumentem ogólnodostępnym. Według Prezesa Funduszu, osoba fizyczna/instytucja zanim złożyła wniosek o pomoc mogła zwrócić się o przekazanie wzoru umowy i otrzymać go w formie elektronicznej lub papierowej. Z wyjaśnień Prezesa Funduszu wynika, że wzór umowy nie był zamieszczany na stronie internetowej WFOŚiGW, ponieważ stanowił on załącznik do Instrukcji obiegu dokumentów dotyczących dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW, która była dokumentem wewnętrznym. Dodatkowo Prezes wyjaśnił, że nie było podstawy prawnej do zamieszczania takiego dokumentu na stronie internetowej, ponieważ upubliczniano inne dokumenty, które wskazywały warunki udzielania pomocy finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 9-71, 72-112, 425-426)

Pracownicy Funduszu weryfikowali realizację wszystkich projektów na rozwój OZE w ramach prowadzonej kontroli dokumentów. Dodatkowo prowadzono kontrole na miejscu realizacji inwestycji. W latach 2015-2017 (I półrocze) przeprowadzono ogółem 119 kontroli realizacji zadań dotyczących ochrony powietrza, w tym 31 kontroli u beneficjentów realizujących inwestycje OZE.

W badanej próbie 20 umów pożyczek lub dotacji¹⁵ w siedmiu przypadkach skontrolowano na miejscu u beneficjenta prawidłowość realizacji inwestycji OZE. Prezes Funduszu wyjaśnił, że ze względu na dużą liczbę pożyczek i dotacji, nie było możliwe poddanie kontroli na miejscu wszystkich inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 336, 501-508)

Każdorazowo rozliczenie inwestycji wiązało się z przedstawieniem dokumentów do rozliczenia (m.in. faktur, dokumentacji fotograficznej, protokołu końcowego odbioru robót, w przypadku programu EKODOM dodatkowo kserokopii gwarancji urządzenia, kserokopii certyfikatów potwierdzających kwalifikacje wykonawcy do instalacji urządzeń). W przypadku kontroli na miejscu pracownik badał w szczególności przebieg zadania i jego zgodność z zawartą umową oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym, a także wykonanie zadania w zakresie rzeczowym i ekologicznym, wykonywał dokumentację zdjęciową oraz spisywał protokół, podpisywany na miejscu przez beneficjenta.

Planowane kontrole u beneficjentów były wskazywane w kwartalnych harmonogramach kontroli Funduszu. Kontrole po zakończeniu zadania, a przed umorzeniem pożyczki, mogły być przeprowadzane w ramach programu EKODOM,

¹⁵ Spośród 134 zawartych umów.

w pozostałych rodzajach udzielonego wsparcia przeprowadzane były obligatoryjnie. Z przeprowadzonych kontroli sporządzano kwartalne oraz roczne sprawozdania¹⁶.

W okresie objętym badaniem wyniki przeprowadzonych kontroli dokumentów oraz na miejscu realizacji inwestycji potwierdziły ich prawidłowość.

(dowód: akta kontroli str. 59-67, 336, 402-403, 426-427)

Zgodnie z § 8 ust. 1 umowy z BOŚ S.A. w sprawie udzielania dotacji na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych, Bank przeprowadzał kontrole sposobu wykorzystania dotacji u kredytobiorców. Według informacji przekazywanych w tej sprawie do Funduszu, kontrolą objęto wszystkich kredytobiorców. Umowy pomiędzy BOŚ S.A. a kredytobiorcami precyzowały dodatkowo, że Fundusz miał prawo przeprowadzać kontrole u samych beneficjentów na miejscu realizacji inwestycji. W okresie 2015-2017 (I półrocze) WFOŚiGW przeprowadził wspólnie z BOŚ S.A. jedną kontrolę kredytobiorcy. Z wyjaśnień Prezesa wynika, że kontrola została przeprowadzona ze względu na specyfikę zastosowanego rozwiązania (biomasę stanowił owies). Kontrola ta, przeprowadzona na miejscu realizacji inwestycji, potwierdziła prawidłowość jej realizacji.

W okresie objętym kontrolą WFOŚiGW dofinansował 245 inwestycji OZE i przekazał dotacje na dofinansowanie spłaty kapitału kredytów bankowych w kwocie 2.377,4 tys. zł. Według § 8 ust. 2 umowy z BOŚ S.A. w sprawie udzielania dotacji na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych, Fundusz ma prawo do przeprowadzenia w Banku kontroli realizacji umowy. Według Prezesa WFOŚiGW, nie było potrzeby przeprowadzania kontroli w BOŚ S.A. w związku z faktem, że bank przeprowadzał 100% kontroli u kredytobiorców i przekazywał sprawozdania z ich wykonania.

Zapisy umów dotacji lub pożyczki zawieranych przez Fundusz z beneficjentami, jako zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy, przewidywały jej rozwiązanie w razie niezachowania warunków realizacji z jednoczesnym żądaniem natychmiastowego zwrotu dotacji lub pożyczki. W umowach przewidziano także możliwość naliczenia kary umownej w wysokości 25% niespłaconej kwoty pożyczki lub wypłaconej kwoty dotacji.

BOŚ S.A. został zobowiązany do zawarcia w umowach o kredyt z dotacją Funduszu zapisu o możliwości wypowiedzenia umowy oraz obowiązku zwrotu kwoty dotacji wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi od dnia przekazania dotacji, w przypadku wykorzystania kredytu niezgodnie z przeznaczeniem.

Umowy zawarte na inwestycje OZE w latach 2015-2017 (I półrocze) były realizowane w sposób prawidłowy i Fundusz nie miał podstaw do stosowania sankcji przewidzianych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 49-56, 149-163, 381-397, 429, 474-500, 508)

W okresie 2015-2017 (I półrocze) zainstalowane zostały:

- kotły na biomasę o łącznej mocy 272,5 kW, roczna redukcja emisji dwutlenku węgla według założeń projektowych wyniosła 204,1 ton,
- panele fotowoltaiczne – 1.084,2 kW, roczna redukcja emisji dwutlenku węgla – 827,1 ton,
- pompy ciepła – 1.132,5 kW, roczna redukcja emisji dwutlenku węgla – 269,1 ton,
- kolektory słoneczne – 1.004,7 m², roczna redukcja emisji dwutlenku węgla – 249,5 ton.

¹⁶ Załącznik nr 17, 18 i 19 do „Instrukcji obiegu dokumentów dotyczących dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW w Lublinie”.

Doświadczenia wynikające ze zrealizowanych przez Fundusz umów wpłynęły na opracowanie i wprowadzenie w 2016 r. nowego wzoru umowy dla osób fizycznych, który obowiązywał w ramach programu EKODOM, w którym m.in. ustalono stałe oprocentowanie pożyczki w skali roku, zobowiązanie beneficjentów pomocy do przedstawiania dokumentacji instalowanych urządzeń (gwarancje, deklaracje, certyfikaty), harmonogram spłat rat, kary umowne za przedterminową spłatę bez zawarcia aneksu do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 404, 426)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁷ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. 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 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ 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 Lublinie.

Lublin, dnia 12 grudnia 2017 r.

Kontrolerzy
Katarzyna Durakiewicz
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

Katarzyna Zglińska
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.