



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.004.02.2016
S/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/004 – Realizacja na terenie województwa zachodniopomorskiego Programu Prosument ¹ w latach 2014-2016
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Mirela Zając, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/41/2016 z dnia 21.06.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Stanisław Dobrowolski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/42/2016 z dnia 21.06.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Bank Ochrony Środowiska S.A. ² , ul. Żelazna 32, 00-832 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kluza, Wiceprezes Zarządu, p.o. Prezesa ³ (dowód: akta kontroli str. 14, 272)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Bank był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do obsługi Programu. Weryfikacja wniosków o przyznanie kredytu i dotacji oraz kwalifikowalności kosztów do rozliczenia dofinansowanego przedsięwzięcia przebiegały zgodnie z zapisami Programu oraz obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi. Bank regulował wymagalne zobowiązania umowne wobec beneficjentów Programu w ciągu 1 dnia roboczego od otrzymania z NFOŚiGW środków finansowych. BOŚ wywiązał się z obowiązku kontroli wykorzystania udzielonego dofinansowania przez beneficjentów Programu, określonego w umowie zawartej z NFOŚiGW. Sprawozdania z realizacji Programu składane były do NFOŚiGW terminowo i akceptowane przez ten podmiot jako rzetelne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i wdrażanie Programu

Opis stanu faktycznego

Celem Programu było ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ w wyniku zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł, poprzez zakup i montaż małych instalacji

¹ Zwany dalej Programem.

² Zwany dalej Bankiem lub BOŚ.

³ od 23.03.2016 r., wcześniej: Prezes Zarządu do 29.05.2015 r. – Mariusz Klimczak, p.o. Prezesa Zarządu do 15.02.2016 r. Dariusz Daniluk, p.o. Prezesa Zarządu do 22.03.2016 r. Sławomir Zawadzki.

⁴ 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

lub mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii, do produkcji energii elektrycznej lub ciepła i energii elektrycznej dla osób fizycznych oraz wspólnot lub spółdzielni mieszkaniowych. (dowód: akta kontroli str. 145)

Bank realizował obowiązki związane z obsługą Programu na podstawie m.in.:

- programu priorytetowego pn.: „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii część 4b⁵ Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii poprzez bank” opracowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶,
- uchwały Nr 100/2015 Zarządu BOŚ z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia oferty EkoKredytu Prosument dla osób fizycznych⁷,
- zarządzenia Nr B 18/2015 Prezesa Zarządu BOŚ z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia w BOŚ Instrukcji udzielania EkoKredytów Prosument dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych⁸,
- umów zawartych przez BOŚ z NFOŚiGW o udostępnienie środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i dotacji w ramach Programu⁹.

Regulacje te określały zasady i warunki zawarcia umów przez Fundusz z beneficjentem o dofinansowanie przedsięwzięcia w ramach Programu, ich realizacji oraz wypłaty środków w ramach udzielonego wsparcia (w formie kredytu oraz dotacji). Zapewniały sprawne i efektywne wdrażanie Programu, z zachowaniem zasad równego traktowania wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 33 – 93, 121 - 211)

Obsada kadrowa Banku zapewniała obsługę Programu¹⁰. Nadzór nad realizacją Programu sprawowany był w ramach Banku przez Departament Zarządzania Sprzedażą, Departament Produktów i Analiz Detalicznych, a w zakresie współpracy z NFOŚiGW Departament Ekologii. (dowód: akta kontroli str. 268 – 269, 283 - 355)

W 2015 r. do Banku wpłynęło 3539 wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu, Bank zawarł 2290 umowy¹¹ na łączną kwotę 98,1 mln zł. Do placówek Banku na terenie województwa zachodniopomorskiego wpłynęło 14 wniosków kredytowych, z czego Bank rozpatrzył pozytywnie 7 (zawarto 7 umów o łącznej wartości 230.480 zł), negatywnie 6, a w 1 przypadku wnioskodawca zrezygnował.

(dowód: akta kontroli str. 30 – 32, 226 - 227, 356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

⁵ W brzmieniu Programu w ramach tzw. drugiego naboru wniosków .

⁶ Zwany dalej NFOŚiGW.

⁷ Zmienionej uchwałą nr 121/2015 z 30.03.2015 r., 168/2015 z 21.04.2015 r., 189/2015 z 05.05.2015 r.

⁸ Zmienionego zarządzeniem Nr B 32/2015 z 20.08.2015 r. Prezesa BOŚ

⁹ Nr 49/2015/Wn50/OA-MI/P z 26.02.2015 r. (kredyt), nr 50/2015/Wn50/OA-mi-ku/D z 26.02.2015 r. (dotacja)

¹⁰ Wg stanu zatrudnienia na 01.10.2016 r. na terenie województwa zachodniopomorskiego Bank zatrudniał 34 osoby.

¹¹ Negatywnie zostało rozpatrzonych 1249 wniosków (35,3%), z czego 970 (77,7%) z uwagi na brak zdolności kredytowej wnioskodawcy, 240 (19,2 %) - rezygnację przez klienta przed podjęciem decyzji kredytowej przez Bank, 39 (3,1%) – rezygnację klienta pomimo otrzymania pozytywnej decyzji Banku

2. Realizacja Programu zgodnie z przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

Bank uczestniczył w pierwszej edycji Programu. W dniu 26 lutego 2015 r. podpisał z NFOŚiGW umowy o udostępnienie środków z przeznaczeniem na kredyty i dotacje. Łączna pula środków przyznanych Bankowi w 2015 r. na kredyty i dotacje wyniosła 110 mln zł. Zapewniała ona sfinansowanie potrzeb wynikających z wniosków o kredyt i dotację złożonych w okresie od 24.04.2015 r. do 31.07.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 30 – 31, 121, 190, 225)

Bank, jako jedyny bank w Polsce, przystąpił do konkursu w kolejnej edycji Programu¹². Umowa z NFOŚiGW nie została podpisana, wobec czego brak było podstaw do przyjmowania wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 30 – 31, 217)

Roman Wójcik Z-ca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że drugi nabór dla banków zakończył się 30 września 2015 r. W dniu 17 grudnia 2015 r. Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o udostępnieniu środków, jednak Bank wystąpił z wnioskiem o negocjację warunków umów m.in. w zakresie wprowadzenia zaliczkowego udostępniania środków oraz ustalenia sposobu naliczania pożytków. NFOŚiGW w dniu 15 czerwca 2016 r. wystąpił do BOŚ z propozycją przejęcia przez Bank obowiązku wystawiania dla osób fizycznych informacji podatkowej PIT8-C, co Bank zaakceptował w piśmie z 22 lipca 2016 r. W dniu 23 września 2016 r. BOŚ zgłosił uwagi do zaproponowanych przez NFOŚiGW zmian w umowach oraz wątpliwości w zakresie zapisów programu priorytetowego dotyczących przepisów pomocy publicznej oraz o zmianę harmonogramu udostępniania środków (przesunięcie wypłat na 2017 r.). Z uwagi na trwające uzgodnienia warunków umowy do chwili obecnej nie zawarto stosownych umów udostępnienia środków.

(dowód: akta kontroli str. 260 - 261)

Kontrola złożonych w 2015 r. na terenie województwa zachodniopomorskiego 7 wniosków, które zakończyły się podpisaniem umów z beneficjentami o dofinansowanie zakupu i montażu mikroinstalacji z odnawialnych źródeł energii wykazała, że procesy weryfikacji wniosków o przyznanie kredytu i dotacji oraz kwalifikowalności kosztów do rozliczenia dofinansowanego przedsięwzięcia przebiegały prawidłowo, zgodnie z wytycznymi Programu i regulacjami wewnętrznymi. Beneficjenci terminowo regulowali zobowiązania finansowe z tytułu otrzymanych kredytów¹³.

(dowód: akta kontroli str. 103 – 114, 356 - 424)

Umowy stanowiły, że w wyniku realizacji zadania zostanie osiągnięty efekt rzeczowy polegający na montażu instalacji fotowoltaicznej o określonej mocy kW i efekt ekologiczny określony jako produkcja energii ze źródeł odnawialnych w MWh na rok oraz ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla w Mg na rok.

(dowód: akta kontroli str. 356 - 424)

Bank nie posiadał danych dotyczących szacunkowej redukcji emisji CO₂, gdyż NFOŚiGW nie wymagał, aby w dokumentacji znalazły się obliczenia szacunkowej redukcji emisji CO₂.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Roman Wójcik, Z-ca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że ze względu na posiadane kompetencje wyliczenia powyższego efektu powierzono WFOŚiGW,

¹² Kolejny nabór banków do uczestnictwa w Programie był prowadzony w terminie 30.08.2015 r. – 30.09.2015 r..

¹³ Badaniem objęto okres od dnia wymagalności ich spłaty do dnia 26.09.2016r.

natomiast w przypadku Banku wyliczenia takie przeprowadza NFOŚiGW na podstawie przekazywanych danych (rodzaj instalacji, ich moc, planowany uzysk).
(dowód: akta kontroli str. 261)

Bank zawierał w umowach z beneficjentami Programu postanowienie (§8 umów) o pobieraniu prowizji 0,5% (gdy okres między datą spłaty kredytu a terminem spłaty kredytu nie przekraczał roku) lub 1% (gdy przekraczał rok) z tytułu wcześniejszej spłaty całości kredytu. Program Prosument ani umowa Banku z NFOŚiGW nie przewidywały takiego obciążenia Beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 357 - 424)

Uprawnienie do pobierania ww. prowizji wynikało, zdaniem przedstawicieli Banku, tj. Dyrektora Departamentu Zarządzania Sprzedażą Marii Strębskiej oraz Dyrektora Departamentu Ekologii Anny Żyła, z postanowień art. 50 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim¹⁴, zgodnie z którym kredytodawca może zastrzec w umowie prowizję za spłatę kredytu przed terminem.

(dowód: akta kontroli str. 270)

Bank pobierał wynagrodzenie za udzielenie kredytu w ramach Programu. Pięć umów, z terminem spłaty kredytu powyżej roku, zawierało postanowienie, że Bank pobiera corocznie 1% kwoty kredytu pozostałego do spłaty, z tym że w pierwszym roku wynagrodzenie wynosiło 3% kwoty wypłaconego kredytu. W przypadku dwóch umów z rocznym okresem spłaty Bank pobrał tytułem prowizji 1% wartości udzielonego kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 357 - 424)

Wysokość tak ustalonego wynagrodzenia Banku była zgodna z zapisami Programu stanowiącego załącznik do umowy Banku z NFOŚiGW oraz Taryfą opłat i prowizji BOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 224, 230 - 231)

Roman Wójcik z-ca Prezesa NFOŚiGW wyjaśniając, dlaczego w ramach Programu wielkość opłat i prowizji różniła się w zależności od pośrednika (WFOŚiGW/ BOŚ), wskazał, że WFOŚiGW są częścią publicznego systemu finansowania ochrony środowiska, zatem mogą świadczyć usługę dofinansowania przedsięwzięć ze środków udostępnionych nieodpłatnie, natomiast wymogiem działalności banków jest odpowiedni poziom wynagrodzenia w związku z realizowanymi usługami. NFOŚiGW zdecydował się wykorzystać dwie z możliwych ścieżek wdrażania Programu. Dla beneficjentów z województw, w których WFOŚiGW nie podjęły się wdrażania Programu dało to możliwość skorzystania z preferencyjnego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 261 - 262)

Program oraz zapisy umów zobowiązywały beneficjentów do utrzymania efektu rzeczowego i ekologicznego przez co najmniej okres trwałości przedsięwzięcia rozumiany jako okres 3 lat po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. W umowach określono szczegółowo prawa i obowiązki stron. Kredyt i dotacja wypłacana była przez Bank łącznie w jednej transzy, po spełnieniu przez beneficjenta zobowiązań określonych w § 3 pkt 3 umowy zawartej z Bankiem.

(dowód: akta kontroli str. 356 - 424)

Pomimo spełnienia przez beneficjentów zobowiązań umownych i akceptacji przez Bank przedłożonych dokumentów wypłata środków finansowych nastąpiła w Banku we wszystkich objętych badaniem 7 przypadkach, od 17 do 52 dni (średnio 33,5 dnia) od dnia uznania przez Bank, że Beneficjent wypełnił zobowiązania umowne określone w § 3 pkt 3 umowy.

(dowód: akta kontroli str. 96, 223, 263, 356)

¹⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 1528.

Dyrektor Departamentu Zarządzania Sprzedażą Marta Strębska wraz z Dyrektorem Departamentu Ekologii Anną Żyłą wyjaśniły, że Bank występował o środki na wypłatę kredytów z dotacją niezwłocznie po akceptacji dokumentów będących podstawą do wystąpienia do NFOŚiGW o środki, tj. w dniu przypadającym, nie później niż 3 dni robocze przed upływem danego miesiąca. NFOŚiGW na przekazanie środków do BOŚ miał 15 dni roboczych od daty wpływu kompletnego i prawidłowo sporządzonego wniosku o wypłatę. W przypadku, gdy dokumenty były akceptowane w pierwszych dniach po wystąpieniu, okres oczekiwania na środki dla Beneficjenta ulegał wydłużeniu, ale był zgodny z trybem określonym przez NFOŚiGW w zawartych z Bankiem umowach o udostępnienie środków. (dowód: akta kontroli str. 266 - 268)

W 7 objętych badaniem przypadkach wypłata nastąpiła nie później niż 1 dzień od daty wpływu z NFOŚiGW do Banku środków finansowych na realizację Programu, co było zgodne z zapisami umów zawartych pomiędzy tymi podmiotami o udostępnienie środków na realizację Programu.

(dowód: akta kontroli str. 130 – 131, 199 – 200, 266 - 268)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

3. Nadzór i kontrola nad realizacją projektów. Wykorzystanie przez Fundusz na realizację Programu zaplanowanych na dany rok środków finansowych. Sprawozdawczość z realizacji Programu.

Opis stanu
faktycznego

Bank, zgodnie z zapisami umownymi, miał prawo kontrolowania sposobu wykorzystania udzielonego dofinansowania w formie kredytu z dotacją w trakcie obowiązywania umowy. Beneficjent zobowiązany był zapewnić Bankowi wgląd w realizację zadania, na które udzielono dofinansowania w każdej jego fazie. Prawo kontroli przysługiwało również NFOŚiGW. (dowód: akta kontroli str. 356 - 424)

Bank zobowiązany był na podstawie umowy z NFOŚiGW do przeprowadzenia kontroli wykorzystania środków kredytu wraz z dotacją oraz prawidłowości realizacji Przedsięwzięcia. Kontrolą zobowiązany był objąć co najmniej 50% przedsięwzięć, liczonych narastająco w danym roku kalendarzowym, objętych wnioskiem o wypłatę. Bank wyboru przedsięwzięć do przeprowadzenia kontroli dokonywał losowo. Z objętych badaniem 7 spraw, w 3 przeprowadzone zostały kontrole przez BOŚ. Kontrole zakończyły się sporządzeniem protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 199, 277 – 282, 356)

BOŚ realizował Program w oparciu o zasadę prefinansowania. Płatność przez NFOŚiGW na rachunek BOŚ następowała po złożeniu przez Bank wniosku o wypłatę zawierającego listę podpisanych umów kredytu wraz z dotacją, dla których przedstawione zostały do rozliczenia faktury i spełnione warunki uruchomienia kredytu wraz z dotacją. (dowód: akta kontroli str. 130, 199)

Wysokość środków planowanych przez Bank na realizację Programu w ramach zawartych z NFOŚiGW umów wyniosła 110 mln zł. Bank zawarł umowy na łączną kwotę 98,1 mln zł. Do Funduszu wystąpił o wypłatę 78,7 mln zł¹⁵, natomiast

¹⁵ Przy czym wartość zawartych przez Bank umów wyniosła 98,1 mln zł.

NFOŚiGW zrefundował 75,5 mln zł. We wrześniu 2016 r. Bank wystąpił do NFOŚiGW o kwotę 3,2 mln zł i oczekuje na jej przekazanie.

(dowód: akta kontroli str. 225-226)

Przyczyną niewykorzystania całości udostępnionych środków, zdaniem przedstawicieli Banku, była duża liczba negatywnie rozpatrzonych wniosków (głównie z uwagi na brak zdolności kredytowej), zmiany w prawie powodujące rezygnację części Klientów z realizacji inwestycji lub zmniejszenie mocy instalacji, brak zainteresowania Programem ze strony wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, a także ograniczenie możliwości zawierania umów do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 226)

BOŚ terminowo składał do NFOŚiGW sprawozdania z realizacji Programu, co do rzetelności których NFOŚiGW nie wnosił uwag. Do Banku pierwsze dane od beneficjentów Programu o wielkości rocznej produkcji energii elektrycznej lub ciepła wpłynęły w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 224 – 225, 232 – 253)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶ 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 Szczecinie.

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.

Szczecin, dnia 31 października 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Mirela Zając
specjalista k.p.

Jarosław Staniszewski

.....
podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK.