



KSI.430.008.2021

Nr ewid. 199/2021/P/21/053/KSI

Informacja o wynikach kontroli

WDRAŻANIE PROGRAMU PRIORYTETOWEGO „CZYSTE POWIETRZE”

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska



Tomasz Gaweł

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 30.06.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	7
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”	26
5.2. Warunki udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”	60
5.3. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o Programie Priorytetowym „Czyste powietrze”	74
5.4. Proces weryfikacji wniosków o przyznanie dofinansowania	84
5.5. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”	94
6. ZAŁĄCZNIKI	111
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	111
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	128
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	132
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	133
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	134
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	146

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego;
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
BOŚ S.A.	Bank Ochrony Środowiska S.A.;
BŚ	Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju Bank Światowy;
CEEB	Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków;
dyrektywa 2008/50/WE¹	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1);
EFPG	Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji;
gmina	gmina, w tym gmina o statusie miasta, a także urząd gminy lub urząd miasta i gminy albo urząd miasta;
IOŚ-PIB	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy;
komunikat nr 23 MF	komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84);
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1990 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.);
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności;
KPOP	Krajowy Program Ochrony Powietrza;
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
mikroinstalacja PV	mikroinstalacja fotowoltaiczna;
Minister²	Minister Klimatu i Środowiska pełniący od 6 października 2020 r. funkcję kierownika jednostki kontrolowanej, tj. Ministerstwa Klimatu i Środowiska, utworzonego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734). Poprzednio Minister Klimatu kierujący od 15 listopada 2019 r. Ministerstwem Klimatu, utworzonym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289). Minister Środowiska do 14 listopada 2019 r. kierujący Ministerstwem Środowiska, utworzonym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 1017);
MF	Ministerstwo Finansów;
MK	Ministerstwo Klimatu;
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej;
MPiT	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii;

¹ Zastosowano począwszy od rozdziału „Ważniejsze wyniki kontroli”.

² Zastosowano począwszy od rozdziału „Ocena ogólna”.

MŚ	Ministerstwo Środowiska;
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
OZE	Odnawialne Źródła Energii;
PAS	Polski Alarm Smogowy;
Pełnomocnik³	Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” – organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów;
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;
PPCP/Program⁴	Program Priorytetowy „Czyste Powietrze”;
PPEE	Program Priorytetowy Edukacja Ekologiczna;
rekomendacje KERM	przyjęte przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów 15 rekomendacji w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wysokimi stężeniami zanieczyszczeń powietrza na znacznym obszarze kraju;
rezerwa celowa poz. 59	rezerwa utworzona w budżecie państwa, na podstawie m.in. art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.);
SOR	Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju;
ubóstwo energetyczne	European Fuel ProVerty and Energy Efficiency Project (EPEE) zaproponował definicję „ubóstwa energetycznego”, zgodnie z którą powinno być ono definiowane jako „brak możliwości utrzymania ogrzewania na odpowiednim poziomie po przystępnej cenie”. W sytuacji ubóstwa energetycznego mogą znaleźć się osoby: z niskim dochodem; objęte pomocą społeczną; pracujące na pół etatu; zadłużone; starsze; niepełnosprawne; samotnie wychowujące dzieci. Zjawisko to może dotyczyć zarówno rodzin, jak i osób indywidualnych;
udip	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902);
UE	Unia Europejska;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa Poś	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.);
wfośigw /wojewódzki fundusz /wojewódzkie fundusze	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej/wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej ⁵ ;
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ⁶ ;

³ Zastosowano począwszy od rozdziału „Ważniejsze wyniki kontroli”.

⁴ Zastosowano począwszy od rozdziału „Ocena ogólna”.

⁵ Zastosowano począwszy od rozdziału „Synteza wyników kontroli”.

⁶ Nazwa własna.

- WoD**⁷ Wniosek/Wnioski o dofinansowanie w ramach PPCP;
- WoP**⁸ Wniosek/Wnioski o płatność w ramach PPCP;
- WT 2021** standard energetyczny 2021, tj. warunki techniczne, jakie powinny spełniać budynki nowo budowane w zakresie dopuszczalnego zapotrzebowania na energię;
- zarządzenie nr 40** zarządzenie nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” (M.P. z 2021 r. poz. 283);
- zarządzenie nr 41** zarządzenie nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza (M.P. poz. 294);
- zarządzenie nr 123** zarządzenie nr 123 Prezesa Rady Ministrów z 18 października 2016 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza (M.P. poz. 994, ze zm.);
- zbilansowanie budżetu PPCP** rzetelne ustalenie, na podstawie wiarygodnych danych, źródeł i skali finansowania PPCP;
- ZBP** Związek Banków Polskich.

⁷ Zastosowano począwszy od rozdziału „Ważniejsze wyniki kontroli”.

⁸ Zastosowano począwszy od rozdziału „Ważniejsze wyniki kontroli”.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy warunki udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz sposób jego obsługi i realizacji przez właściwe podmioty, umożliwiają osiągnięcie zakładanych rezultatów Programu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przyjęte do realizacji warunki organizacyjno-techniczne zapewniły sprawne wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”?
2. Czy warunki udzielania dofinansowania zapewniały możliwość powszechnego uczestnictwa w programie?
3. Czy skala i rodzaj działań informacyjno-edukacyjnych były wystarczające do poznania zasad uczestnictwa w programie?
4. Czy proces przyznawania dofinansowania przebiegał sprawnie oraz zgodnie z przepisami i procedurami wewnętrznymi?
5. Czy wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji programu są zgodne z planowanymi?

Jednostki kontrolowane

KPRM/Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. programu „Czyste Powietrze”
MKiŚ
NFOŚiGW
8 wfośigw
24 urzędy gmin

Okres objęty kontrolą

Od 16 marca 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 10 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem

W Polsce głównym problemem w poprawie jakości powietrza są przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłu zawieszanego PM10 i PM2,5 oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu, oznaczonego w pyłe PM10. Głównym źródłem tych zanieczyszczeń jest spalanie paliw stałych do celów grzewczych w sektorze bytowo-komunalnym. Polityka UE prowadzi do systematycznego obniżania emisji gazów cieplarnianych. W Polsce jest to trudne zagadnienie z powodu wysokiej emisyjności gospodarki. Jest to związane z dominującą rolą węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej.

Przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej toczyło się postępowanie odnośnie do naruszeń prawa środowiskowego UE w zakresie niedotrzymania norm jakości powietrza dla pyłu drobnego PM10 (naruszenie 2008/2199), oraz dla dwutlenku azotu (naruszenie 2010/2016). Trybunał Sprawiedliwości UE 22 lutego 2018 r. wydał wyrok w sprawie uchybienia przez Polskę zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie: art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy⁹; art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy oraz jej art. 22 ust. 3 (w związku z załącznikiem nr XI). W treści wyroku wskazano m.in. następujące przyczyny uchybień:

1. przekraczanie od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza;
2. niepodejmowanie odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu był możliwie jak najkrótszy;
3. przekraczanie dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu, zwiększonych o margines tolerancji od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach: Radomia, pruszkowsko-żyrdowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kępińskiej;
4. niedokonywanie prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi ww. dyrektywy.

Rada Ministrów 14 lutego 2017 r. przyjęła SOR. Jednym z obszarów wpływających na osiągnięcie celów SOR jest środowisko naturalne. W ramach tego obszaru został ujęty projekt strategiczny „Czyste powietrze”. Odpowiedzialnym za realizację tego projektu został wskazany Minister Środowiska.

⁹ Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1, ze zm.

Z kolei Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów 25 kwietnia 2017 r. przyjął 15 rekomendacji¹⁰ w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wystąpieniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza. Rekomendacje KERM zostały określone jako rządowy Program „Czyste Powietrze”. Celem tych rekomendacji było scalenie, przyspieszenie i skoordynowanie działań administracyjnych prowadzących do poprawy jakości powietrza.

Trzecia z ww. rekomendacji KERM zobowiązywała Ministra Środowiska do dokonania w terminie do końca września 2017 r. priorytetyzacji środków NFOŚiGW na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego.

Wykonanie tej rekomendacji zaowocowało utworzeniem w 2018 r. w NFOŚiGW Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”.

¹⁰ 1) „Maksymalne przyspieszenie prac nad rozporządzeniem w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, które powinno zostać przyjęte najpóźniej do końca kwietnia 2017 r., tak aby jego postanowienia zaczęły obowiązywać jeszcze przed rozpoczęciem sezonu grzewczego 2017/2018”;

2) „Pilne wprowadzenie rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych, które powinno zostać przyjęte jeszcze w I kwartale 2017 r., po wprowadzeniu zmian do ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw”;

3) „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”;

4) „Wprowadzenie wymogu stopniowego podłączania do sieci ciepłowniczych zlokalizowanych na terenach miejskich i podmiejskich budynków, o ile nie dysponują efektywnym źródłem ciepła, w taki sposób by minimalizować związane z tym koszty oraz zapewnić wsparcie finansowe osobom go potrzebującym”;

5) „Istotne obniżenie stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, w tym poprzez zmiany w przepisach prawa energetycznego oraz budowlanego, w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie brak jest możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych”;

6) „Rozwój sieci stacji pomiarowych składających się na system monitoringu powietrza, co umożliwi w szczególności lokalizację źródeł zanieczyszczeń oraz skuteczniejsze zwalczanie szkodliwych praktyk w użytkowaniu kotłów oraz instalacji przemysłowych”;

7) „Włączenie służb opieki społecznej w działania na rzecz wsparcia wymiany kotłów oraz termomodernizacji budynków osób ubogich, w sposób uwzględniający zarówno poziom generowanych zanieczyszczeń jak i zapewnienie środków na niezbędne koszty eksploatacji”;

8) „Opracowanie, a następnie wdrożenie kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed ubóstwem energetycznym”;

9) „Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych, w tym na temat optymalnych sposobów palenia w kotłach oraz związanych z tym skutkach zdrowotnych”;

10) „Wprowadzenie obowiązku dokumentowania jakości spalin przez stacje kontroli pojazdów oraz wymogu badania spalin w trakcie kontroli drogowej”;

11) „Wykorzystanie mechanizmów podatkowych, w celu wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego, w tym niskiej stawki akcyzy dla samochodów hybrydowych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych”;

12) „Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnych oraz okresowego ograniczania liczby samochodów w ruchu w obrębie obszarów miejskich”;

13) „Wprowadzenie regulacji przeciwdziałających blokowaniu klinów napowietrzających miasta oraz rozważenie rozwiązań podnoszących rangę zawodu urbanisty w kontekście zagospodarowania przestrzennego”;

14) „Utworzenie w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju sektorowego programu, którego celem będzie wsparcie rozwoju technologii niskoemisyjnych, w szczególności zorientowanych na poprawę jakości powietrza”;

15) „Opracowanie oraz szerokie konsultacje społeczne Programu Czyste Powietrze oraz wzmocnienie Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza i powierzenie mu zadania czuwania nad pilnym i efektywnym wdrożeniem niniejszych rekomendacji oraz regularnego monitorowanie postępów prac Radzie Ministrów”.

Infografika nr 1

Utworzone programy/projekty pn. „Czyste powietrze”



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Istotna dla powstania tego programu była także współpraca polskiego rządu z BŚ, w ramach inicjatywy Komisji Europejskiej o nazwie Regiony Rozwijające się (Catching-Up Regions). Od 2017 r. BŚ zapewniał pomoc techniczną w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza poprzez poprawę efektywności energetycznej systemów grzewczych w budynkach jednorodzinnych i termomodernizację budynków. Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” został włączony jako jedno z zadań do wymienionego wyżej projektu strategicznego „Czyste powietrze”. BŚ zbadał potencjalne korzyści i koszty wymiany kotłów, termomodernizacji i zmiany paliwa w budynkach jednorodzinnych oraz inwestycji i dotacji niezbędnych do wdrożenia programu na rzecz poprawy efektywności energetycznej i zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. Przeprowadzona analiza uwzględniała identyfikację osób i grup, które w celu dokonania transformacji wymagają największych dotacji i wsparcia technicznego.

Dotychczas Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” realizowany był ze środków krajowych funduszy ekologicznych, tj. NFOŚiGW oraz 16 wfo-śigw. Dodatkowym źródłem finansowania zadań w ramach tego programu była podatkowa ulga termomodernizacyjna. Budżet ww. programu został ustalony, w drodze uchwały Zarządu NFOŚiGW z 6 czerwca 2018 r.¹¹, na 103,3 mld zł. Celem Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” była poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery z jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Założeniem przedmiotowego programu była koncentracja na dofinansowaniu termo-

¹¹ Uchwała A/34/1/2018.

modernizacji oraz efektywnym zarządzaniu energią w gospodarstwach domowych. Wskaźnikami osiągnięcia celu programu była m.in. liczba ponad 3 mln budynków/lokali mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej oraz liczba 3 mln szt. wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła. Okres wdrażania programu ustalono na lata 2018–2029 z tym, że zobowiązania (rozumiane jako podpisywanie umów) miały być podejmowane do 31 grudnia 2027 r., a wydatkowanie środków miało nastąpić do 30 września 2029 r. Według danych na 16 października 2020 r. złożono 172 tys. wniosków o dofinansowanie, a na 10 grudnia 2021 r.¹² – 368,7 tys. takich wniosków (dane ze strony internetowej NFOŚiGW). Jakkolwiek liczba składanych wniosków w 2021 r. wzrosła, to biorąc pod uwagę upływ ponad 3 lat od uruchomienia tego programu była to w dalszym ciągu liczba niewielka. Tym bardziej, że w wyniku rozpatrzenia wniosków na 10 grudnia 2021 r. zawarto 290,1 tys. umów (łącznie na finansowanie dotacyjne i pożyczkowe). Od lipca 2019 r. w obsługę Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” zaangażowano gminy, z którymi wfośigw podpisują porozumienia, a od lipca 2021 r. w jego wdrażanie włączyły się banki komercyjne. Do 10 grudnia 2021 r. porozumienia z wfośigw podpisało 2067 gmin, tj. 83,4% gmin ogółem (2477). Podkreślenia wymaga fakt, że wzrost liczby gmin zainteresowanych wdrażaniem ww. programu nastąpił w ostatnich miesiącach 2021 r., bowiem do lutego 2021 r. tylko ok. 39% gmin nawiązało w tym zakresie współpracę z wfośigw. Od 15 maja 2020 r. założenia programu zostały zmodyfikowane, m.in. uproszczono procedurę składania wniosków i ograniczono liczbę niezbędnych dokumentów, w tym zlikwidowano wymóg przedkładania dokumentu potwierdzającego osiągnięte dochody. Przyjęto także w NFOŚiGW założenie nawiązania współpracy z bankami.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Propozycję tematu przedmiotowej kontroli zgłosiła również Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej oraz Senacka Komisja Środowiska.

¹² Dane publikowane na stronie www.czystepowietrze.gov.pl [data dostępu: 16.12.2021 r.].

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu, oraz NFOŚiGW w zakresie opracowania i wdrażania PPCP nie umożliwiły jego prawidłowej i efektywnej realizacji. Również działania w obszarze realizacji PPCP, podejmowane w wfośigw i w gminach, nie były wystarczające. W efekcie zaawansowanie wdrażania PPCP nie gwarantuje osiągnięcia zakładanych celów Programu w terminie do 2029 r. Według stanu na 1 października 2021 r., po 3 latach wdrażania Programu, łączna kwota na jaką zawarte zostały umowy z beneficjentami stanowiła tylko 4,1% budżetu PPCP, a 1,9% to łączna kwota wypłaconego dofinansowania. Wprawdzie w 2021 r. zwiększeniu ulegała liczba składanych wniosków o dofinansowanie – do dnia zakończenia czynności kontrolnych liczba ta oscylowała pomiędzy 4–5 tys. tygodniowo – to przy tym tempie na osiągnięcie planowanych efektów potrzeba jeszcze około 12 lat. Oznacza to, że zakładany termin przyjmowania wniosków do końca 2027 r. jest mało prawdopodobny do utrzymania. Wpływ na powyższe miało przede wszystkim niezapewnienie:

- struktury organizacyjnej, technicznej i zarządczej PPCP umożliwiającej efektywne wdrażanie Programu;
- powszechnej i ciągłej kampanii informacyjno-edukacyjnej, w szczególności w początkowym okresie realizacji PPCP;
- możliwości powszechnego uczestnictwa w PPCP właścicieli budynków bez względu na ich status społeczny od początku realizacji PPCP.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie fakt niezbilansowania przez jednostki odpowiedzialne za wdrażanie PPCP jego budżetu¹³. Pomimo że w lutym 2021 r. opracowano plan wdrażania PPCP, to nie udokumentowano, jak również nie wskazano w nim, wszystkich źródeł finansowania. Wolne tempo wdrażania PPCP pozwoliło uniknąć zmaterializowania się ryzyka braku środków finansowych na obsługę dotychczas zaciągniętych zobowiązań. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że niepewność co do źródeł dalszego finansowania PPCP stanowi istotne zagrożenie dla powodzenia Programu, szczególnie przy dynamicznie zmieniającej się sytuacji na rynku usług i materiałów budowlanych.

Dotychczasowe niesatysfakcjonujące wyniki wdrażania PPCP są efektem opracowania Programu w NFOŚiGW z pominięciem metodyki standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM. Nie bez znaczenia jest fakt, że opracowanie PPCP, a następnie jego wdrożenie, było podstawowym elementem realizacji projektu strategicznego „Czyste powietrze”. Ponadto stanowiło wykonanie jednej z rekomendacji KERM w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wystąpieniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza. NFOŚiGW do opracowania PPCP wykorzystał jedynie doświadczenia z konstruowania innych programów priorytetowych, całkowicie pomijając fakt, że ten Program był w swoim rozmiarze i zasięgu nieporównywalny z dotychczas realizowanymi programami. Opracowanie założeń PPCP nie zostało poprzedzone sporządzeniem studium wykonalności w obszarze organizacyjnym, technicznym i zarządczym. W efekcie nie zidentyfikowano ryzyk w obszarze jego wdrażania, nie dokonano identyfikacji wszystkich interesariuszy na każdym szczeblu zarządzania i wdrażania Programu, nie określono

Sposób wdrażania PPCP, w tym warunki udzielania dofinansowania w ramach Programu, oraz sposób jego obsługi i realizacji przez właściwe podmioty nie zapewniają osiągnięcia zakładanych rezultatów do 2029 r.

¹³ Zbilansowanie budżetu PPCP rozumiane, na potrzeby niniejszej kontroli NIK, jako rzetelne ustalenie, na podstawie wiarygodnych danych, źródeł i skali finansowania PPCP.

struktury zarządczej, a w szczególności właścicielstwa Programu¹⁴ i odpowiedzialności za zarządzanie Programem, który wdrażany był na poziomie centralnym, wojewódzkim i gminnym.

Podejmowane w NFOŚiGW działania w celu usprawnienia realizacji Programu nie przynosiły oczekiwanych rezultatów i implikowały dużą liczbę zmian PPCP. Częste zmiany nie sprzyjały przejrzystości procedur formalnych.

Skuteczności w realizacji Programu nie sprzyjał także brak powszechnej i ciągłej kampanii informacyjno-edukacyjnej, w szczególności w początkowym okresie jego realizacji. Biorąc pod uwagę skalę i zasięg Programu, oraz jego realizację do roku 2029, działania w tym obszarze powinny być zaplanowane, skoordynowane i realizowane w sposób powszechny i ciągły, z uwzględnieniem różnych form dotarcia informacji do społeczeństwa. Bowiem z badania sondażowego wykonanego na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli wynika, że 95% badanych słyszało o PPCP, z czego połowa ankietowanych twierdzi, że sporo o nim wie, ale aż 45% uważa, że niewiele.

Brak rozwiązań pozwalających NFOŚiGW na pozyskiwanie danych dotyczących efektów uzyskiwanych z tytułu ulgi termomodernizacyjnej uniemożliwił podawanie całościowych i spójnych informacji dotyczących podejmowanych w ramach PPCP działań oraz ich efektów ekologicznych. W konsekwencji istotna część działań państwa, ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza, pozostaje poza możliwością skutecznego monitorowania i oceny ich skuteczności.

W wfośigw podejmowano działania w celu dostosowywania struktury organizacyjnej tych jednostek do zakresu wykonywanych zadań, jednak stwierdzone przypadki nieterminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz długotrwałego rozpatrywania wniosków o płatność wskazywały, że zasoby kadrowe tych jednostek nie były adekwatne do potrzeb. Nie została potwierdzona także gotowość organizacyjna i techniczna wfośigw do przyjmowania jeszcze większej liczby wniosków, niezbędnej dla terminowej realizacji PPCP. Istotnym przy tym jest fakt, że część z objętych kontrolą wfośigw i gmin nie podjęła żadnych działań zmierzających do ustalenia rozmiaru PPCP na obszarze ich właściwości. W ramach utworzonego przez NFOŚiGW „pakietu korzyści” dla gmin zapewniono finansowanie punktów informacyjno-konsultacyjnych, ale środki na ten cel zagwarantowano tylko na 1 rok obowiązywania w tym zakresie porozumienia. Niepewność co do dalszego finansowania zadań związanych z obsługą PPCP budziła obawy ww. jednostek samorządu terytorialnego, a w efekcie była jedną z przesłanek przypadków rezygnacji z udziału we wdrażaniu Programu, stwierdzonych w trakcie kontroli.

Minister właściwy do spraw środowiska, a następnie minister właściwy do spraw klimatu, nie zapewnił skutecznego nadzoru nad procesem przygotowania i realizacji Programu. Minister nie zaopiniował w pełnym zakresie projektu PPCP przesłanego mu przez NFOŚiGW, a także nie doprowadził do zbilansowania budżetu PPCP – szacowanego na 103 mld zł. Nie zapewnił także zarządzania Programem zgodnego ze standardami zarządzania projektami strategicznymi. Wynikało to z nieuznawania przez Ministra jego właściwości w zakresie odpowiedzialności za kształt PPCP. Ponadto Minister nie zapewnił rzetelnej sprawozdawczości w zakresie przekazywanych do KPRM danych o realizacji projektu strategicznego „Czyste powietrze”, w tym PPCP.

¹⁴ Rozumianego jako wskazanie odpowiedzialnego za kompleksowe zarządzanie PPCP, w tym zapewnienie prawidłowego wdrażania PPCP na każdym szczeblu i etapie jego realizacji.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Pomimo że PPCP został ujęty jako jedno z zadań projektu strategicznego „Czyste powietrze”, do opracowania Programu nie wykorzystano standardów zarządzania projektami opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM. Nie sporządzono w związku z powyższym studium wykonalności PPCP, w szczególności nie zidentyfikowano ryzyk w obszarze wdrażania PPCP, a także nie przeprowadzono rzetelnej identyfikacji interesariuszy Programu. Nie określono także struktury zarządczej gwarantującej koordynację wdrażania PPCP na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Tymczasem ww. standardy zarządzania projektami stanowią, że administracja rządowa realizuje wspólne cele, dlatego ministerstwa oraz jednostki nadzorowane i podległe ściśle ze sobą współpracują tworząc struktury odpowiedzialne za prowadzenie programów i projektów, korzystając przy tym z najlepszych praktyk zarządzania.

Minister nie zapewnił właściwego nadzoru nad procesem przygotowania i realizacji PPCP, będącego podstawowym elementem projektu strategicznego „Czyste powietrze”. Minister nie doprowadził do zbilansowania budżetu PPCP. Nie zapewnił także zarządzania PPCP zgodnego ze standardami zarządzania projektami strategicznymi¹⁵, opracowanymi przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM. Minister, któremu NFOŚiGW przekazał projekt PPCP 5 czerwca 2018 r., tj. na 1 dzień przed jego zatwierdzeniem przez Zarząd NFOŚiGW, nie zaopiniował w całości tego projektu, chociaż miał taką możliwość. Minister odniósł się w swojej opinii tylko do stanowiska Ministra Energii w kwestii urządzeń grzewczych. Celowość kompleksowego zaopiniowania PPCP wynikała zarówno z treści dokumentu „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, jak i z odpowiedzialności Ministra za realizację ujętego w SOR projektu strategicznego „Czyste powietrze”. Ponadto zakres PPCP był efektem wykonania przez Ministra trzeciej z rekomendacji KERM w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wystąpieniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza. [str. 34–38]

Współpraca pomiędzy NFOŚiGW a wfośigw w obszarze PPCP została zainicjowana podpisaniem 7 czerwca 2018 r. porozumienia w sprawie realizacji PPCP. Zasady współpracy pomiędzy ww. jednostkami regulowały także wspólne strategie działania przyjęte na lata 2017–2020, a następnie na lata 2021–2024. W żadnym z tych dokumentów nie wskazano rozwiązań zarządczych, w szczególności określających właścicielstwo PPCP oraz jasny podział ról i odpowiedzialności. W konsekwencji wfośigw wprowadzały własne modyfikacje we wdrażaniu PPCP, z uwagi na wskazywaną przez NFOŚiGW niezależność tych jednostek od NFOŚiGW. [str. 38–40]

W NFOŚiGW nie doprowadzono do jednolitego stosowania przez wfośigw procedur związanych z realizacją PPCP, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, co w konsekwencji prowadziło do nierównego traktowania beneficjentów, którym – w zależności od lokalizacji nieruchomości – przysługiwały różne prawa w ramach PPCP.

Ustalone i przyjęte do realizacji warunki organizacyjno-techniczne nie zapewniły sprawnego wdrażania PPCP

¹⁵ Standardy zarządzania projektami strategicznymi określają modelowy proces organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym.

Nie zdefiniowano także w sposób jednoznaczny – w regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach PPCP – terminu rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie, a następnie przyjęto interpretację, że rozpatrzenie wniosku obejmowało jedynie ocenę formalną i merytoryczną tegoż wniosku, a decyzja zarządu wfośigw w sprawie dofinansowania miała być podjęta niezwłocznie po zakończeniu tej oceny. Taka interpretacja skutkowałą tym, że wnioskodawca w PPCP mógł być, w czasie nieograniczonym, pozostawiony w niepewności co do rozstrzygnięcia sprawy przez wfośigw.

Ponadto w ustalonych procedurach nie określono terminu, w jakim od daty wpływu do wfośigw powinna zostać stwierdzona kompletność wniosku o płatność. Określono tylko 30-dniowy termin na wypłatę środków jako termin liczony od daty przedłożenia kompletnego wniosku. Jakkolwiek na ogół dotrzymywano tego terminu, to faktycznie wnioski o płatność były procedowane nawet do 180 dni, licząc od daty wpływu wniosku do wfośigw.

W MKiŚ nadzór Ministra nad działalnością NFOŚiGW nad podstawie art. 400r ust. 1–2 ustawy Poś interpretowano wyłącznie jako nadzór poprzez dokonywanie ocen uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW przedkładanych Ministrowi. W kwestii współpracy NFOŚiGW z wfośigw przy realizacji PPCP Minister stwierdził, że określenie szczegółowych zasad współpracy pomiędzy ww. jednostkami należy do organów tych instytucji jako odrębnych osób prawnych o ustawowo określonych zadaniach, kompetencjach i samodzielności. W jego opinii w granicach nadzoru sprawowanego – na podstawie ustawy Poś – przez ministra właściwego ds. klimatu nad działalnością NFOŚiGW i wfośigw nie leżało podejmowanie władczych rozstrzygnięć w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) zauważa, że wdrożenie PPCP, tj. ogólnokrajowego programu priorytetowego realizowanego przez NFOŚiGW oraz wfośigw, wymaga zapewnienia jednolitych rozwiązań na każdym szczeblu jego realizacji przez organy nadzorowane przez Ministra. Tym samym Minister powinien nadzorować proces formułowania szczegółowych zasad współpracy pomiędzy tymi jednostkami. Wobec formułowanych wątpliwości co do zakresu nadzoru sprawowanego przez Ministra niezbędne jest doprecyzowanie istniejących w tym zakresie przepisów. [str. 40–44]

W NFOŚiGW nie zapewniono opracowania systemu informatycznego służącego do obsługi PPCP w zakresie zbierania danych dotyczących m.in. efektów wynikających z realizacji Programu.

Do dnia zakończenia kontroli nie zapewniono automatyzacji przekazywania bieżących danych o stanie realizacji PPCP pomiędzy: wfośigw, NFOŚiGW i MKiŚ, w tym możliwości przekazywania przez wszystkie wfośigw danych dotyczących liczby złożonych i zweryfikowanych wniosków o płatność, co było spowodowane ograniczeniami systemów w poszczególnych wfośigw. W efekcie, mimo upływu ponad 3 lat wdrażania PPCP, nie uruchomiono systemu informatycznego, który nie tylko miałby charakter bazodanowy, ale też stanowiłby platformę wspierającą zarządzanie Programem. Wprawdzie prace związane z budową centralnej bazy danych podjęto w I kwartale 2020 r., ale na skutek zmiany koncepcji dotyczących

wykonawstwa tej bazy, zostały one przerwane. Dopiero w połowie października 2021 r. wznowiono działania dotyczące budowy centralnej bazy danych PPCP. Ostatecznie uruchomienie systemu informatycznego zaplanowano na drugą połowę 2022 r. [str. 44–45]

Poza oszacowaniem na poziomie krajowym liczby domów jednorodzinnych, których właściciele mogliby skorzystać z dofinansowania w ramach Programu (wg struktury dochodowej gospodarstw domowych), nie podano żadnych szacunków co do ich rozmieszczenia regionalnego. Tylko 5 z 8 skontrolowanych wfośigw podjęło działania w celu ustalenia szacunkowej liczby potencjalnych beneficjentów. Wykorzystywano w tym celu m.in. dane z baz urzędów marszałkowskich. Tylko jeden z wfośigw objętych kontrolą zwrócił się do gmin o podanie danych w ww. zakresie pomimo tego, że w porozumieniach zawartych przez te fundusze z gminami zobowiązano gminy do podjęcia działań w celu identyfikacji budynków, których właściciele mogliby skorzystać z dofinansowania w ramach PPCP. Żadnych działań nie podejmowały 3 wfośigw w celu ustalenia rozmiaru Programu w danym województwie. Brak ustalenia rozmiaru PPCP na poziomie województw stanowił przeszkodę w rzetelnym określeniu niezbędnych warunków organizacyjno-technicznych w wfośigw, w tym zasobów kadrowych. Ponadto brak wskaźników PPCP przewidzianych do osiągnięcia na poziomie województw uniemożliwił monitorowanie realizacji zadań przez poszczególne wfośigw. [str. 46]

Gminy zostały włączone we wdrażanie PPCP od lipca 2019 r. Realizacja zadań w ramach Programu przez te jednostki odbywała się na zasadzie dobrowolności, na podstawie podpisywanych z wfośigw porozumień, w których określono obowiązki każdej ze stron. Gminy, które zdecydowały się zawrzeć ww. porozumienia do października 2020 r., realizowały zadania związane z PPCP nieodpłatnie. Dopiero po wprowadzeniu obowiązku, na podstawie art. 411 ust. 10g ustawy Poś, wydawania przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast zaświadczeń o dochodach dla osób uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania wprowadzono zwrot kosztów dla gmin. Zwrot ten powiązany był z liczbą złożonych wniosków w gminie i wydanych zaświadczeń. Jednak zainteresowanie gmin nawiązaniem współpracy przy wdrażaniu PPCP było niewielkie. Do lutego 2021 r. tylko ok. 39% gmin zdecydowało się na podpisanie porozumień. W lutym 2021 r. ogłoszono nowe zachęty dla gmin. W ramach tzw. pakietu korzyści zaproponowano gminom na 1 rok 30,0 tys. zł na utworzenie punktów konsultacyjno-informacyjnych. Jakkolwiek ożywiło to proces zawierania porozumień (wg stanu na 10 września 2021 r. 79,4% gmin podpisało porozumienia), to zagwarantowanie finansowania ww. punktów tylko przez 1 rok spowodowało, że 11,5% gmin które podpisały porozumienia przed 2021 r. nie zdecydowało się zawrzeć aneksów do tych porozumień. Przyczyną była obawa, że uruchomione punkty konsultacyjno-informacyjne będą w kolejnych latach obciążały budżet gmin w związku z niepewnością co do dalszego ich finansowania przez NFOŚiGW. [str. 48–52]

Spośród 24 objętych kontrolą gmin aż 15, tj. 62,5%, nie udostępniło na stronie internetowej BIP informacji związanych z PPCP, co było niezgodne z art. 8 ust. 3 udirp. Działania prowadzących do zidentyfikowania

budynków jednorodzinnych, których właściciele mogliby być beneficjentami PPCP, nie podjęło 5 z 24 skontrolowanych gmin. Do wykonania tego zadania gminy zobowiązane były na podstawie porozumień zawartych z wfośigw. [str. 52–53]

W kwietniu 2021 r. została podpisana umowa udostępnienia środków finansowych pomiędzy NFOŚiGW, wfośigw oraz 7 bankami. W lipcu 2021 r. „ścieżka bankowa” została uruchomiona produkcyjnie we wszystkich wfośigw. Umowa ta nie zobowiązywała banków do podpisania umowy z BGK w sprawie udzielania kredytów z gwarancjami EFPG. Program gwarancyjny miał pozwolić na zniesienie barier w finansowaniu przedsięwzięć, w szczególności dla kredytobiorców posiadających zdolność kredytową, ale którzy bez zabezpieczenia w formie gwarancji BGK nie mogliby uzyskać kredytu lub ewentualnie uzyskaliby go na gorszych warunkach. Gwarancje te możliwe były dzięki finansowaniu EFPG (funkcjonującego w BGK) ze środków NFOŚiGW. Ustalono, że 1 z 4 banków, które rozpoczęły udzielanie kredytów związanych z PPCP, nie udzielał kredytów z gwarancją BGK. [str. 54–56]

W ustalonej w NFOŚiGW „Metodyce szacowania efektu ekologicznego” nie uwzględniono sposobu szacowania efektów uzyskiwanych w ramach korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej wprowadzonej do systemu prawnego od 1 stycznia 2019 r. Poza tym w ww. dokumencie wskazano, że wskaźniki osiągnięcia celu Programu obliczane są na podstawie danych uśrednionych dla typowego jednorodzinnego domu mieszkalnego o pow. 120 m², zamiast na podstawie rzeczywistej powierzchni budynku i faktycznego zakresu rzeczowego wykonanych prac. [str. 56–58]

Zarządzeniem nr 40, w marcu 2018 r., powołany został Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw Programu „Czyste Powietrze”, przyjącego jako zestaw 15 rekomendacji KERM. Zgodnie z zarządzeniem nr 41 powierzono mu w marcu 2018 r. także funkcję przewodniczącego Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Pełnomocnik po 20 września 2019 r. nie zwołał posiedzenia Komitetu¹⁶ oraz nie przekazał Radzie Ministrów sprawozdań okresowych z realizacji zadań Komitetu stosownie do § 11 ust. 1 zarządzenia nr 123. Jakkolwiek posiedzenia Komitetu nie były zwoływane w związku z rozpoczęciem prac aktualizacyjnych KPOP, to nie stanowiło to uzasadnienia do zaniechania przez niego wykonywania obowiązków sprawozdawczych.

Pełnomocnik podejmował działania prowadzące do nawiązania współpracy pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej, jednostkami sektora finansów publicznych i organizacjami pozarządowymi. Inicjował także działania legislacyjne w obszarze ochrony powietrza oraz obniżania emisji zanieczyszczeń, mające wpływ na kierunki działań w PPCP. Podejmował także działania zmierzające do objęcia opieką/ochroną wrażliwych grup społecznych. [str. 27–32]

¹⁶ Uprzednio posiedzenia zorganizowano: 16 czerwca 2018 r. oraz 17 lipca 2019 r.

Żadna z osób pełniących ww. funkcję pełnomocnika nie przedłożyła Prezesowi Rady Ministrów rocznych sprawozdań ze swojej działalności, które wymagane były na podstawie § 4 ust. 1 zarządzenia nr 40. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 29 czerwca 2021 r., pełnomocnik sprawujący tę funkcję od 16 marca 2018 r. do 31 maja 2020 r. złożył w KPRM sprawozdanie za okres od 16 marca 2018 r. do 16 marca 2019 r. (z aktualizacją wg stanu na 14 listopada 2019 r.). Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostało złożone sprawozdanie za 2020 r. [str. 32]

W terminie zatwierdzenia PPCP w NFOŚiGW nie opracowano planu wdrażania Programu, ani planu finansowego obejmującego cały okres jego realizacji, tj. lata 2018–2029. Nie zostało tym samym zbilansowane finansowanie PPCP wraz ze wskazaniem źródeł pochodzenia określonych w budżecie PPCP 103 mld zł, z tego: 63,3 mld zł zaplanowane na dofinansowanie w formie bezzwrotnej (dotacje) oraz 39,7 mld zł – w formie zwrotnej (pożyczki). Brak zbilansowania budżetu PPCP potwierdzał projekt planu finansowego¹⁷, w którym wskazano brakujące środki na wdrażanie Programu w wysokości niespełna 79 mld zł. Przewidywane finansowanie PPCP miało pochodzić w początkowym okresie realizacji (2018–2020) ze środków NFOŚiGW, a następnie z POIiŚ, z kolejnej perspektywy finansowej. Jednak środki z POIiŚ ujęto w planie na 2022 r., a przyczyny takiego postępowania nie zostały wyjaśnione przez kierownictwo NFOŚiGW. Natomiast w piśmie wysłanym pod koniec maja 2020 r. do Ministra Funduszy Europejskich i Polityki Regionalnej Prezes Zarządu NFOŚiGW oszacował środki potrzebne do domknięcia budżetu PPCP ze środków unijnych w ramach perspektywy 2021–2027 na 8–9 mld euro.

W odniesieniu do finansowania PPCP istotny jest też fakt, że kolejne modyfikacje Programu nie określały skutków finansowych i nie prowadziły do analizy, czy ustalony w 2018 r. budżet 103 mld zł zapewni osiągnięcie zakładanych rezultatów. Jest to mało prawdopodobne w sytuacji znacznej inflacji. Od marca 2018 r. do marca 2022 r. nastąpił istotny wzrost cen narzędzi, materiałów budowlanych i wykończeniowych (średnio o 47,3%¹⁸). Jednocześnie według danych opracowanych przez Stowarzyszenie Wykonawców SWE cena 1 m³ styropianu w listopadzie 2021 r. wzrosła o 120% w porównaniu do cen z listopada 2020 r., a cena wełny mineralnej wzrosła o 90%. W tej sytuacji oczywistym jest, że za te same środki będzie można wykonać mniej.

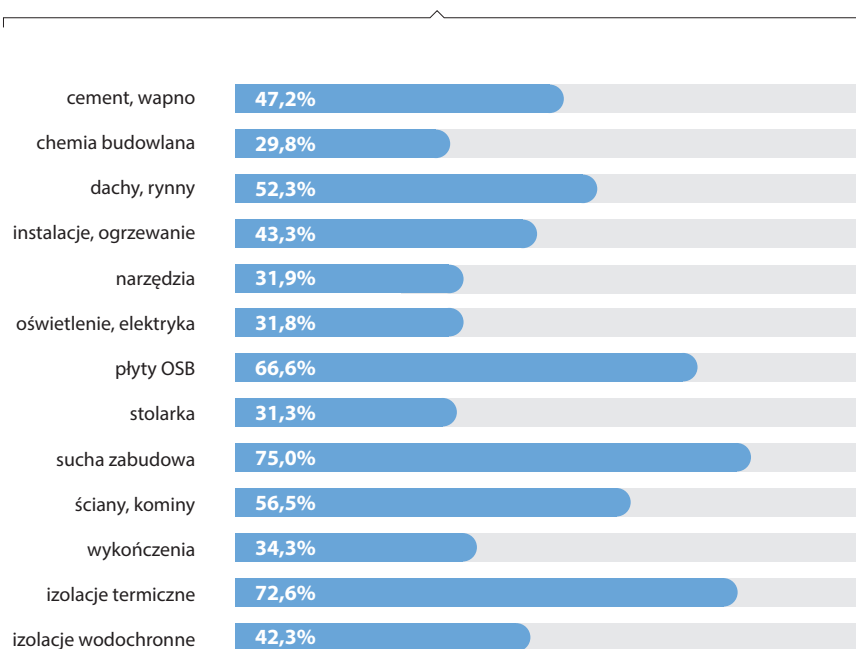
¹⁷ Stanowiący załącznik do pisma z 23 lipca 2018 r. ówczesnej zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW adresowanego do Ministra.

¹⁸ Opracowanie własne na podstawie danych Grupy PSB Handel S.A. publikowanych na stronie <https://www.grupapsb.com.pl/centrum-prasowe/trendy-cenowe>, dotyczy grup towarowych: cement, wapno; chemia budowlana; dachy, rynny; instalacje; ogrzewanie; narzędzia; oświetlenie; elektryka; płyty OSB; stolarka; sucha zabudowa; ściany, kominy; wykończenia; izolacje termiczne; izolacje wodochronne.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Wzrost cen narzędzi, materiałów budowlanych i wykończeniowych w %
(od marca 2018 r. do marca 2022 r.)



średnio ceny wzrosły o: **47,3%**

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Grupy PSB Handel S.A. publikowanych na stronie <https://www.grupapsb.com.pl/centrum-prasowe/trendy-cenowe>.

W NFOŚiGW wdrażanie PPCP finansowane było tylko z części środków uzyskiwanych z tytułu opłaty emisyjnej¹⁹, w ramach zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom”. W 2018 r. Minister rekomendował odstąpienie od planów wprowadzania mechanizmu przekazywania przez NFOŚiGW środków z opłaty emisyjnej na Fundusz Dróg Samorządowych, podając w uzasadnieniu m.in., że coroczne przekazywanie 1,4 mld zł, może doprowadzić do zakłócenia systemu finansowania ochrony środowiska i znacząco utrudnić realizację PPCP, zakładającego wydatki na poziomie 103 mld zł. Pomimo tych uwag, w procedowanym wówczas projekcie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, skierowanym do Sejmu RP, znalazły się przepisy dotyczące wpłat NFOŚiGW na Fundusz Dróg Samorządowych. Biorąc pod uwagę istotność PPCP i konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania Programu, niezbędne jest, zdaniem NIK, przeprowadzenie analizy zasadności nałożenia na NFOŚiGW obowiązku dokonywania wpłat na ww. fundusz.

Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/4/1/2019 z 16 stycznia 2019 r. został przyjęty plan wdrażania PPCP na 2019 r. Planowane efekty uwzględniono wyłącznie na poziomie ogólnokrajowym, w związku z czym wfośiGW nie

¹⁹ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2022 r. poz. 403).

miały wystarczających danych do przeprowadzenia analizy, czy osiągnięte efekty na poziomie województwa w poszczególnych latach realizacji PPCP były zgodne z planowanymi.

Ministrowie Środowiska/Klimatu/Klimatu i Środowiska przekazywali do KPRM, poprzez system MonALiZa²⁰, niezgodne ze stanem faktycznym dane o projekcie strategicznym „Czyste powietrze”, w tym PPCP. Podawano m.in., że wszystkie środki na finansowanie PPCP, w wys. 103 mld zł, zabezpieczone były w budżecie NFOŚiGW. Tymczasem źródła finansowania PPCP nie były zbilansowane. Wprawdzie w lutym 2021 r. opracowano plan wdrażania, ale nie udokumentowano źródeł jego finansowania. Oznacza to, że budżet PPCP jest nieweryfikowalny. Jest to szczególnie niepokojące w sytuacji, gdy nie ma pewności co do poziomu finansowania Programu środkami z budżetu UE, a zawarcie umowy pożyczki z BŚ jest uzależnione od uruchomienia środków w ramach KPO. [str. 67–73]

W terminie uruchomienia PPCP, tj. od września 2018 r., nie ustalono mechanizmów zwiększających dostępność Programu dla osób ubogich energetycznie, ani działań osłonowych dla grup wrażliwych. Dokonano jedynie wskazania intensywności dofinansowania w zależności od wysokości dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego.

Pierwsze rozwiązania zwiększające poziom dofinansowania dla osób o niskich dochodach wprowadzono w IV kwartale 2020 r. Natomiast dopiero w 2021 r. rozpoczęto prace nad trzecią częścią Programu skierowaną dla najuboższej grupy społeczeństwa.

W PPCP nie uwzględniono grupy społecznej stanowiącej osoby zamieszkujące w zabudowie wielorodzinnej. Według deklaracji zawartych w informacji Ministra dla Senackiej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Klimatu zostały już podjęte działania mające na celu wprowadzenie możliwości wsparcia w ramach PPCP wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji w budynkach wielorodzinnych. Powołano zespół roboczy, który ma opracować nową wersję Programu – oznaczoną jako wersja 3.0. [str. 63–66]

W NFOŚiGW nie opracowano założeń i planu prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych w ramach PPCP na lata 2018–2019 i pierwszą połowę 2020 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą nie opracowano planu działań informacyjno-edukacyjnych na cały okres obowiązywania Programu na żadnym z kontrolowanych poziomów (krajowy, wojewódzki, gminny). Podejmowane w MŚ, MK, MKiŚ oraz w NFOŚiGW, szczególnie w początkowym okresie wdrażania PPCP, działania informacyjno-edukacyjne były niewystarczające. Były one także nieskoordynowane, co skutkowało np. wystąpieniem nieprawidłowości polegającej na zrealizowaniu w 2019 r. 2 tożsamy filmów instruktażowych dotyczących wypełniania wniosku o dofinansowanie w ramach PPCP (w wersji 4.0.0). Biorąc pod uwagę skalę i zasięg Programu oraz fakt jego realizacji do roku 2029, zdaniami NIK, działania w tym obszarze powinny być zaplanowane, skoordynowane i realizowane w sposób powszechny i ciągły, z uwzględ-

Warunki udzielania dofinansowania nie w pełni zapewniały możliwość powszechnego uczestnictwa w PPCP

Skala i rodzaj działań informacyjno-edukacyjnych nie były w pełni wystarczające do skutecznego wdrażania PPCP

²⁰ System teleinformatyczny MonAliZa (Monitoring-Analiza-Zarządzanie), wykorzystywany do monitorowania realizacji projektów strategicznych w administracji publicznej.

nieniem różnych form dotarcia informacji do społeczeństwa. Opracowanie planu tych działań i uzgodnienie go z kluczowymi podmiotami wdrażającymi PPCP było istotne z punktu widzenia zapewnienia jego spójności, a także zapewnienia możliwości weryfikacji zgodności podejmowanych działań z założeniami oraz wyeliminowania przypadków ponoszenia wydatków w sposób niecelowy. Z badania sondażowego wykonanego przez Kantar Polska Spółka Akcyjna na zlecenie NIK dotyczącego źródeł wiedzy o PPCP wynika, że 95% badanych słyszało o Programie, z czego połowa ankietowanych twierdziła, że sporo o nim wie, ale aż 45% uważała, że niewiele. Głównym źródłem wiedzy o Programie była telewizja (54%) oraz Internet (34%). Tylko 9% respondentów wskazało na gminę. Połowa (52%) ankietowanych uważała, że celem PPCP jest poprawa jakości powietrza w Polsce, a 24% że wsparcie gospodarstw domowych w wymianie starych pieców.

Kontrola umów zawartych pomiędzy MŚ/MK/MKiŚ a NFOŚiGW w ramach realizacji zadań pn. „Wsparcie zadań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu”, które swoim zakresem obejmowały działania na rzecz PPCP, ujawniła nieprawidłowości dotyczące m.in. monitorowania realizacji obowiązku składania raportów rocznych przez MKiŚ, nieterminowego sporządzania kart rozliczenia ekologicznego i rzeczowego przez NFOŚiGW oraz niezgodnego z regulacjami wewnętrznymi postępowania dotyczącego braku aneksowania umowy w ramach realizacji ww. zadania. [str. 74–84]

Proces przyznawania dofinansowania nie w pełni przebiegał sprawnie i zgodnie z przepisami i procedurami wewnętrznymi

Według stanu na 1 października 2021 r. w okresie obowiązywania PPCP złożono łącznie 325 413 wniosków²¹ o dofinansowanie, łącznie na 5 560 901,9 tys. zł, z których 19 990 odrzucono, co stanowiło 6,1% wszystkich złożonych wniosków. [str. 84]

W skontrolowanych wfośigw stwierdzono wpływ wniosków o dofinansowanie na poziomie od 8954 do 35 806. W jednostkach tych rzetelnie dokonywano weryfikacji i oceny wniosków, ale w 2 wfośigw²² nierzetelnie dokumentowano ten proces. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości związane z:

- a) nieterminowym rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie; dotyczyły one, w odniesieniu do poszczególnych 5 z 8 wfośigw, od 16,7% do 53,3% wniosków objętych badaniem;
- b) długotrwałym rozpatrywaniem wniosków o płatność; dotyczyły one, w odniesieniu do poszczególnych 6 z 8 wfośigw, od 8,7% do 100% wniosków objętych badaniem;
- c) nieterminową wypłatą środków beneficjentom w przypadku 2 z 8 wfośigw, tj. od 5 do 110 dni po wymaganym terminie;
- d) nieinformowaniem niezwłocznie beneficjentów o decyzji zarządu wfośigw w sprawie wniosku o dofinansowanie w 3 z 8 wfośigw.

[str. 84–87]

²¹ Wnioski o dofinansowanie w formie pożyczki, dotacji, obu tych formach finansowania łącznie oraz na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego.

²² WFOŚiGW w Kielcach, WFOŚiGW w Warszawie.

W gminach zapewniono wsparcie wnioskodawcom w opracowaniu wniosków o dofinansowanie. W 8 z 24 skontrolowanych gmin²³ nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w badanym obszarze. W pozostałych gminach rzetelnie realizowano zadania dotyczące procedowania wniosków o dofinansowanie, poza nielicznymi nieprawidłowościami. Istotniejsze odstępstwa od stanu wymaganego stwierdzono w zakresie sporządzania przez gminy wniosków o płatność oraz wydawania potencjalnym beneficjentom PPCP zaświadczeń o dochodach niezbędnych do uzyskania podwyższonego dofinansowania. [str. 89–94]

Budżet PPCP był określany w umowach udostępnienia środków zawartych pomiędzy NFOŚiGW a wfośigw i aktualizowany na kolejne lata okresu objętego kontrolą aneksami do ww. umów. NFOŚiGW udostępniał środki dla wfośigw w formie zaliczki. W toku kontroli w 2 wfośigw²⁴ stwierdzono przypadki braku terminowej wpłaty odsetek z tytułu zawartych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji. [str. 94–97]

Na etapie planowania w NFOŚiGW budżetu PPCP na następny rok nie uwzględniano kwot środków własnych wfośigw, planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP. Takie postępowanie było skutkiem braku działań ze strony NFOŚiGW w celu pozyskania od wfośigw danych o kwotach planowanych do wykorzystania przez te jednostki w ramach środków własnych. [str. 97]

Od 6 lipca 2021 r. uruchomiono nabór wniosków na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego w ramach PPCP. Kwota alokacji środków przeznaczona na nabór na lata 2021–2022 wynosi 1500 mln zł. „Ścieżkę bankową” uruchomiły 4 banki: BOŚ S.A i Alior Bank S.A. (od 6 lipca 2021 r.), BNP Paribas Bank Polska S.A. (od 27 września 2021 r.) oraz Credit Agricole Bank Polska S.A. (od 26 października 2021 r.)²⁵. Na 21 października 2021 r. złożono 418 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego, łącznie na 8897,9 tys. zł.

W NFOŚiGW nie ustalono harmonogramu wdrażania kolejnych elementów PPCP. [str. 98]

Według stanu na 1 października 2021 r. w ramach PPCP podpisano 253 759 umów²⁶ łącznie na 4 233 211,1 tys. zł, z tego: 246 048 umów dotacji łącznie na 4 037 044,9 tys. zł, 7 537 umów pożyczki łącznie na 192 461,9 tys. zł oraz 174 umów dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego łącznie na 3704,3 tys. zł. W przypadku 14 199 wniosków złożono rezygnację przed zawarciem umowy o dofinansowanie. Według stanu na 1 października 2021 r. wypłacono 1 841 857,2 tys. zł z tytułu umów dotacji, 124 954,2 tys. zł z tytułu umów pożyczki oraz

²³ Paradyż, Wysokie Mazowieckie (wiejska), Morawica, Zakliczyn, Rabka-Zdrój, Rydułtowy, Ostrów Wielkopolski (miejska), Pińczów.

²⁴ WFOŚiGW w Opolu, WFOŚiGW w Poznaniu.

²⁵ <https://czystepowietrze.gov.pl/dla-bankow/> [data dostępu: 27.10.2021 r.].

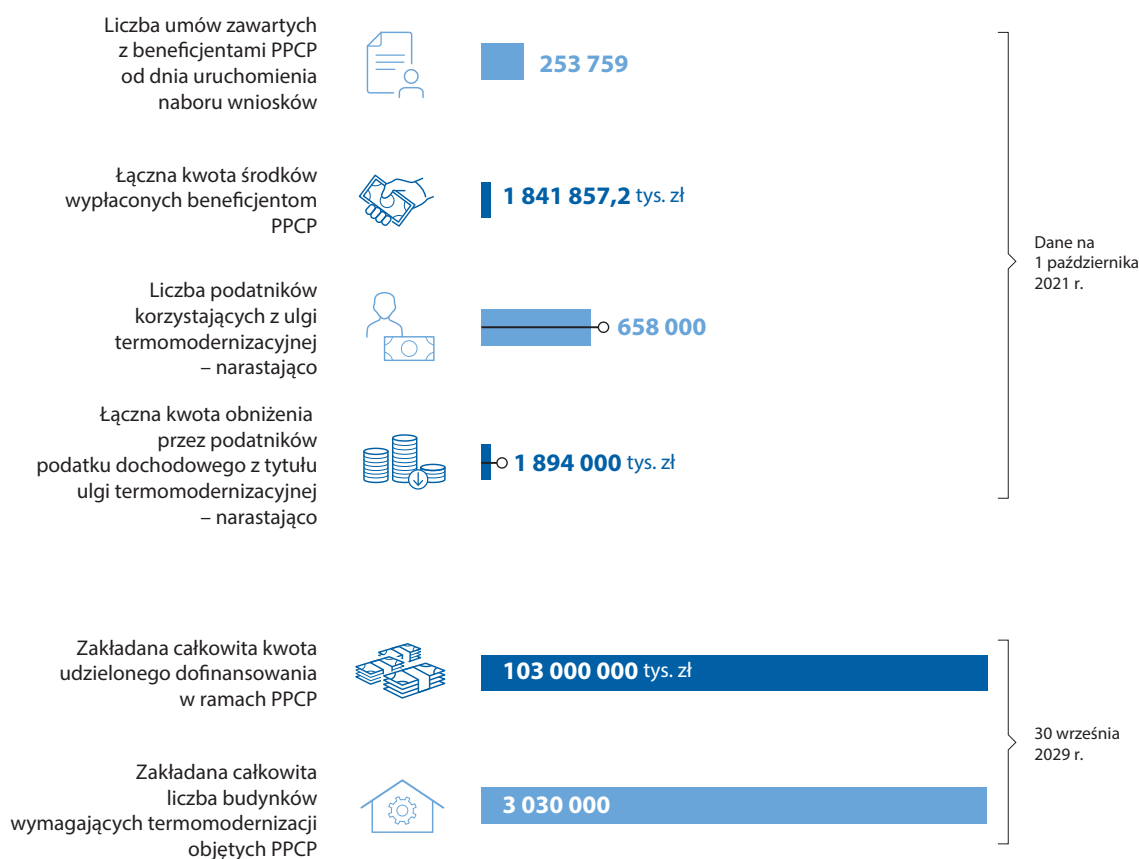
²⁶ Liczba podpisanych umów dotacji, pożyczki oraz dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. W przypadku wniosków dotacyjno-pożyczkowych podpisywana była umowa dotacji oraz umowa pożyczki oddzielnie. W ramach PPCP nie zawierano umów dotacyjno-pożyczkowych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

4,5 tys. zł z tytułu dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Łączna kwota, na jaką zawarto umowy z beneficjentami, stanowiła 4,1% budżetu PPCP, a łączna kwota wypłaconego dofinansowania to 1,9% budżetu PPCP.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki wypowiedzenia lub rezygnacji z umowy z beneficjentem. Umowy były wypowiedzane zarówno z inicjatywy beneficjentów (3283 umów dotacji i 349 umów pożyczek), jak i przez wfośigw (2290 umów dotacji i 78 umów pożyczek). Rezygnacja wnioskodawców z udziału w PPCP spowodowana była m.in. uzyskiwaniem bardzo niskich dochodów lub wręcz ich brakiem; nieatrakcyjnością dofinansowania w formie pożyczki lub długim okresem oczekiwania na wypłatę środków z pożyczki. [str. 99–100]

Infografika nr 3
Stan realizacji PPCP na 1 października 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

NFOŚiGW okresowo monitorował proces weryfikacji wniosków przez wfośigw w oparciu o dane przekazywane przez wfośigw. Z analizy przedkładanych danych wynikało, że początkowo średni czas rozpatrywania wniosku o dofinansowanie wyniósł 78 dni roboczych, a po reformie Programu w 2020 r. (15 maja 2020 r.) uległ skróceniu do 24 dni kalendarzowych. Jednak z przeprowadzonych kontroli w 8 wfośigw wynika, że w 5 wfośigw rozpatrywano wnioski o dofinansowanie z naruszeniem terminów określonych w regulaminach naboru wniosków. Analiza 257 wniosków o dofinansowanie wykazała, że 56 wniosków o dofinan-

sowanie (tj. 21,8% zbadanych wniosków) rozpatrzono z opóźnieniem od 1 do 190 dni roboczych. Ponadto w WFOŚiGW w Warszawie 36,7% wniosków (11 z 30 zbadanych wniosków) podjęto do rozpatrzenia w terminie od 109 do 145 dni po wpływie wniosku do wfośigw. [str. 101]

W celu zapewnienia bieżącego monitorowania efektów wykorzystania udostępnianych środków został wypracowany i wdrożony (bezpośrednio po uruchomieniu naboru w ramach PPCP) system sprawozdawczości. Opracowany na potrzeby sprawozdawczości PPCP system obejmował wyłącznie dane dotyczące wykorzystania środków NFOŚiGW i wfośigw. Dane o wysokości wykorzystanych środków w ramach ulgi termomodernizacyjnej NFOŚiGW uzyskiwał bezpośrednio z MF, a dane na temat realizacji programu „Stop Smog”²⁷ były w posiadaniu NFOŚiGW od 1 stycznia 2021 r. Z uwagi na to, że żadne z porozumień zawartych z gminami nie uległo jeszcze zakończeniu i rozliczeniu, dane na temat osiągniętych efektów z realizacji programu „Stop Smog” nie były ujmowane w przedkładanych dotychczas sprawozdaniach.

W podpisany 7 czerwca 2018 r. porozumieniu ramowym pomiędzy wfośigw a NFOŚiGW w sprawie wdrażania PPCP wskazano wstępnie, które efekty ekologiczne powinny być monitorowane. W trakcie kolejnych zmian PPCP zarówno jakościowe, jak i ilościowe wskaźniki osiągnięcia celu ulegały ewaluacji. W Programie trzykrotnie dokonano zmian – dwukrotnie w 2019 r. i raz w 2020 r.

Po wprowadzonych zmianach w PPCP odnotowano wzrost składanych wniosków o dofinansowanie (w pierwszym okresie było to około 1000 wniosków tygodniowo składanych do wfośigw, na przełomie III i IV kwartału 2021 r. było to 4000–4300 sztuk).

Zdaniem NIK wzrost tempa składanych wniosków do około 4–5 tys. tygodniowo był i tak niewystarczający do osiągnięcia przyjętych celów w zakresie efektów ekologicznych w założonym okresie realizacji PPCP, bowiem przy ww. tempie składania wniosków zakładane wskaźniki zostaną osiągnięte po około 12 latach, a nie jak zakładano do 2029. [str. 101–102]

Brak opracowanej metodyki do obliczania efektów ekologicznych, uzyskiwanych w ramach korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, uniemożliwia rzetelne ustalenie efektów ekologicznych osiągniętych w ramach PPCP. W związku z tym dla zapewnienia kompletności danych niezbędne jest podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych, w tym prowadzących do nawiązania współpracy pomiędzy MKiŚ i MF w tym obszarze. W latach 2019–2020 z ulgi termomodernizacyjnej skorzystało 658,0 tys. podatników, podczas gdy wfośigw – od 19 września 2018 r. do 1 października 2021 r. – podpisały jedynie 304,2 tys. umów z beneficjentami PPCP. [str. 57–58]

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW nie przeprowadzał kontroli realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków udostępnionych wfośigw. NFOŚiGW prowadził natomiast czynności kontrolne na dokumentach

**W NFOŚiGW
nie zapewniono ustalania
wszystkich efektów
uzyskanych w wyniku
realizacji PPCP**

²⁷ Program pomocowy dla osób zagrożonych ubóstwem energetycznym (których nie stać na poniesienie kosztów związanych z termomodernizacją, czy wymianą źródła ciepła).

w procesie wypłat i rozliczenia środków udostępnionych wfośigw. Kontrole realizacji zadań dofinansowanych w ramach PPCP przeprowadzane były przez wfośigw własnymi siłami, bez zlecenia ich podmiotom zewnętrznym. W okresie poddanym kontroli skontrolowane wfośigw przeprowadziły łącznie 5229 kontroli realizacji zadań w ramach PPCP. Na skutek przedłużającego się stanu pandemii 29 grudnia 2020 r., na posiedzeniu Zarządu, NFOŚiGW dopuścił możliwość kontroli – na podstawie dokumentów – wszystkich przedsięwzięć realizowanych w ramach PPCP. [str. 107]

W ramach finansowania kosztów wdrażania Programu NFOŚiGW zawarł z wfośigw, które pośredniczyły w przekazywaniu środków gminom, umowy udostępnienia środków²⁸ z przeznaczeniem na:

- pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP oraz z tworzeniem warunków do wdrażania Programu²⁹;
- pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego w gminach, w ramach wdrażania PPCP.

Według stanu na 1 października 2021 r. NFOŚiGW dokonał wypłat w łącznej wys. 14 647,8 tys. zł, w tym dla wfośigw – 13 595,3 tys. zł, a dla gmin – 1052,5 tys. zł. W ramach umów dotyczących kosztów prowadzenia punktów konsultacyjno-informacyjnych dokonano wypłat w formie zaliczek dla wfośigw w łącznej wys. 61 890,0 tys. zł. W przypadku 38 z 50 zbadanych wniosków gmin o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych w ramach PPCP stwierdzono przekroczenia przez 2 wfośigw terminu dokonania wypłaty określonego w zawartych porozumieniach, wynoszące od 1 do 17 dni. Ponadto w przypadku 15 z 19 gmin, które złożyły wnioski do WFOŚiGW w Łodzi stwierdzono opóźnienia w wypłacie środków wynoszące od 2 do 18 dni.

[str. 108–110]

W okresie objętym kontrolą 5 gmin, które zawarły porozumienia z 3 spośród 8 skontrolowanych wfośigw, złożyło zastrzeżenia co do wysokości wpłaconych przez wfośigw środków z tytułu poniesionych kosztów na działania związane z PPCP. Przyczyną wypłat środków dla gmin w kwotach innych niż wnioskowane było m.in. niezłożenie przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie lub złożenie takiego wniosku po upływie kwartału, którego dotyczył wniosek gminy. [str. 110]

²⁸ Umowy na pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP oraz tworzeniem warunków do jego wdrażania zostały zawarte na przełomie listopada i grudnia 2020 r.; umowy na pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego w gminach – w kwietniu 2021 r.

²⁹ Z uwagi na to, że planowane przez NFOŚiGW koszty wdrażania PPCP przez gminy miały charakter szacunkowy, zawarta umowa określała kwotę łączną na pokrycie kosztów poniesionych przez wfośigw i gminę. Wypłata środków w ramach zawartych umów następowała w formie refundacji i dopiero na tym etapie istniała możliwość ustalenia faktycznie poniesionych kosztów przez wfośigw i gminy.

4. WNIOSKI

Wyniki kontroli ujawniły ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów Programu m.in. w związku z nie w pełni skutecznymi działaniami w zakresie realizacji PPCP. Główną przyczyną niepowodzeń w tym obszarze był brak studium wykonalności, w którym zostałyby wskazane rozwiązania zarządcze, w tym rozwiązania określające właścicielstwo PPCP oraz klarowny podział ról i odpowiedzialności. Ponadto stwierdzono brak możliwości określania przez NFOŚiGW efektów rzeczowych i ekologicznych dla przedsięwzięć realizowanych przez podatników korzystających z istotnego elementu oddziaływania państwa, ukierunkowanego na poprawę jakości powietrza, jakim jest ulga termomodernizacyjna. Kontrola wykazała także, że środki uzyskiwane przez NFOŚiGW z tytułu opłaty emisyjnej nie mogły być wykorzystywane w całości na zadania związane z ochroną środowiska, w ramach zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom”. W związku z powyższym, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

- do Prezesa Rady Ministrów o:
 - rozważanie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej prowadzącej do zmian w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w celu zwolnienia NFOŚiGW z obowiązku dokonywania wpłat do tego funduszu,
 - zapewnienie ustalania efektów rzeczowych i ekologicznych uzyskanych w wyniku korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej poprzez podjęcie działań legislacyjnych i organizacyjnych umożliwiających pozyskiwanie danych niezbędnych do ich obliczania;
- do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań w celu:
 - doprecyzowania zakresu nadzoru ministra właściwego do spraw klimatu nad działalnością NFOŚiGW poprzez określenie w art. 400r ustawy Poś działań nadzorczych w zakresie przygotowania i realizacji programów priorytetowych przez Zarząd NFOŚiGW;
- do Ministra Klimatu i Środowiska oraz do Zarządu NFOŚiGW o podjęcie działań mających na celu:
 - jednoznaczne określenie odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, a także struktury zarządczej PPCP, umożliwiających osiągnięcie zakładanych efektów Programu,
 - zapewnienie możliwości wydawania przez podmiot odpowiedzialny za zarządzanie PPCP władczych rozstrzygnięć podmiotom wdrażającym Program,
 - zarządzanie PPCP, jako jednego z elementów projektu strategicznego „Czyste powietrze”, z uwzględnieniem standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanymi w KPRM;
- do Zarządu NFOŚiGW o:
 - podjęcie działań informacyjno-edukacyjnych zapewniających powszechne dotarcie z informacjami o PPCP do potencjalnych beneficjentów oraz odpowiednie ich skoordynowanie na wszystkich szczeblach realizacji PPCP.

Prezes Rady Ministrów

Minister Klimatu
i Środowiska

Minister Klimatu
i Środowiska oraz
Zarząd NFOŚiGW

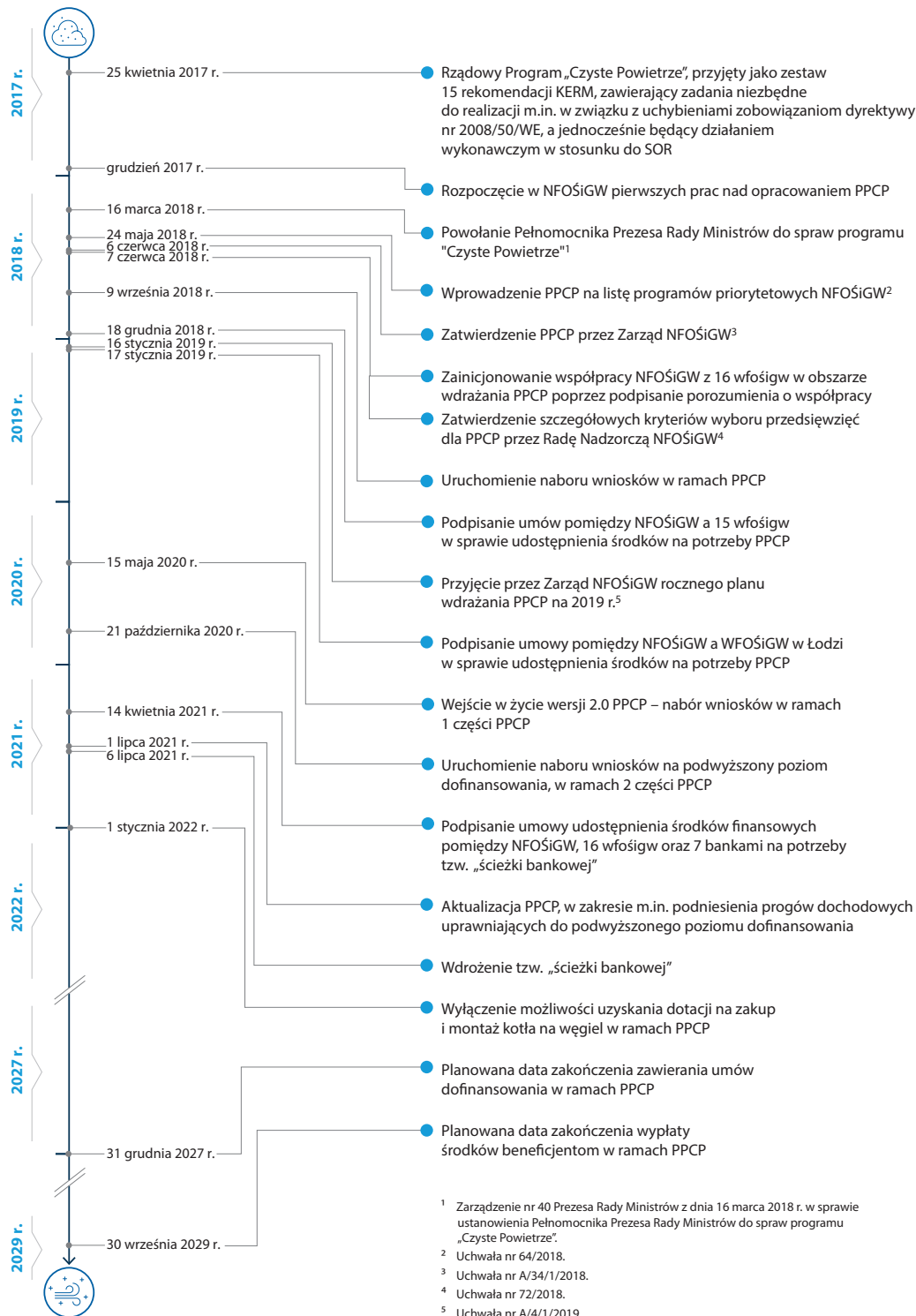
Zarząd NFOŚiGW

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”

Ustalone warunki organizacyjno-techniczne w NFOŚiGW, w wfośigw oraz w gminach nie w pełni zapewniły sprawne wdrażanie PPCP.

Infografika nr 4
Kalendarium wdrażania PPCP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Rządowy Program „Czyste Powietrze”, przyjęty w kwietniu 2017 r. jako zestaw 15 rekomendacji KERM, zawierał zadania niezbędne do realizacji m.in. w związku z uchybieniami zobowiązaniom dyrektywy 2008/50/WE i był działaniem wykonawczym w stosunku do SOR. W marcu 2018 r. zarządzeniem nr 40 został powołany Pełnomocnik. Do jego obowiązków należało zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej w ramach realizacji programu „Czyste Powietrze” oraz współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się zagadnieniami poprawy jakości powietrza. Na podstawie zarządzenia nr 41 do obowiązków Pełnomocnika należało przewodniczenie Komitetowi Sterującemu do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Wymieniony Komitet był odpowiedzialny za monitorowanie realizacji rekomendacji KERM w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza (§ 2 pkt 4 zarządzenia nr 123³⁰).

Pełnomocnik, pełniąc funkcję Przewodniczącego Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza nie zwołał posiedzenia Komitetu oraz nie przekazał Radzie Ministrów po 20 września 2019 r. sprawozdań okresowych z realizacji zadań Komitetu, w terminach określonych w zarządzeniu nr 123. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego zarządzenia posiedzenia Komitetu zwołuje przewodniczący z własnej inicjatywy co najmniej 2 razy w roku oraz w każdym przypadku na umotywowany wniosek członka Komitetu. Stosownie do § 11 ust. 1 zarządzenia nr 123 przewodniczący Komitetu przedstawia Radzie Ministrów sprawozdania okresowe z realizacji zadań Komitetu, w terminie do 31 maja i 30 listopada każdego roku.

O tym, że ostatnie sprawozdanie z realizacji zadań Komitetu zostało przekazane Radzie Ministrów w 2019 r. Pełnomocnik dowiedział się dopiero w trakcie kontroli prowadzonej przez NIK. Powodem niezwołania posiedzeń Komitetu – jak wyjaśnił Pełnomocnik – było rozpoczęcie prac nad aktualizacją KPOP.

W ocenie NIK odstępianie od zwołania posiedzeń Komitetu z przyczyn wskazanych wyżej nie stanowiło uzasadnienia do zaniechania przez Pełnomocnika obowiązków sprawozdawczych określonych w § 11 ust. 1 zarządzenia nr 123. Poza kwestią aktualizacji KPOP do zadań Komitetu należało monitorowanie realizacji rekomendacji KERM.

Pełnomocnik w ramach nawiązywania współpracy pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej, jednostkami sektora finansów publicznych i organizacjami pozarządowymi podejmował m.in. następujące działania:

1. W 2019 r. MPiT, z inicjatywy Pełnomocnika, zleciło wykonanie narzędzia informatycznego „crawler” – tzw. bot antykopciuchowy³¹, umożliwiającego badanie w sposób zautomatyzowany zawartości witryn internetowych

Ustanowienie funkcji Pełnomocnika

Pełnomocnik, jako Przewodniczący Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza, nie zwołał posiedzenia Komitetu i nie sporządził sprawozdań okresowych

Działania Pełnomocnika w zakresie współpracy administracji rządowej i samorządowej oraz jednostek sektora finansów publicznych i organizacji pozarządowych

³⁰ § 2 pkt 4 dodany przez § 1pkt 1 zarządzenia nr 41.

³¹ Bot antykopciuchowy znajdował się na serwerze ministerstwa pod adresem: <http://crawler.mpit.gov.pl>.

w zakresie zamieszczania na nich ofert sprzedaży kotłów niespełniających norm emisyjnych, w szczególności wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe³², zmienionego rozporządzeniem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 lutego 2019 r.³³ Rozwiązanie to umożliwiło weryfikację ofert internetowych pod kątem ich zgodności z wymogami prawa³⁴ oraz skuteczne zwalczanie nadużyć i niedopuszczanie do obrotu kotłów niezgodnych z wymaganiami niskoemisyjnymi. Bot antykopciuchowy był narzędziem wspierającym działania kontrolne UOKiK oraz wojewódzkich inspekcji handlowych, których pracownicy w ramach swoich ustawowych działań kontrolują nieuczciwych sprzedawców i producentów. W 2020 r. system „crawler” rozbudowano o 2 dodatkowe moduły: 1) „Floty, muły węglowe i miały węglowe” oraz 2) „Podkłady kolejowe i oleje przepracowane”.

2. Nawiązano bezpośrednią współpracę z komercyjną platformą aukcji internetowych – Allegro.pl sp. z o.o. Efektem tej współpracy było podpisanie 27 lutego 2019 r. przez Pełnomocnika, Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, spółkę Allegro oraz ruch społeczny PAS deklaracji o współpracy w celu przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi towarami zwiększającymi emisję szkodliwych pyłów do atmosfery (w tym wysokoemisyjnymi kotłami na paliwo stałe).
3. 26 listopada 2019 r. Minister Rozwoju zawarł porozumienie pomiędzy UOKiK, NFOŚiGW oraz Stowarzyszeniem Krakowski Alarm Smogowy w zakresie współpracy na rzecz realizacji działań dotyczących kotłów na paliwo stałe.
4. W latach 2018–2020 w MPiT, a następnie w Ministerstwie Rozwoju³⁵, realizowano ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju³⁶, projekt naukowo-badawczy pn. „Zintegrowany system wsparcia polityk i programów Ograniczenia Niskiej Emisji” – pilotażowy projekt ZONE³⁷. W realizację projektu zaangażowanych było wielu interesariuszy: gminy, ministerstwa, urzędy wojewódzkie, Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB), Główny Urząd Geodezji i Kartografii, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, NFOŚiGW, gminy pilotażowe (które testowały prototyp systemu informatycznego)³⁸, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego oraz podmioty świadczące usługi kominiarskie. W ramach projektu: 1) stworzono prototyp narzędzia informatycznego służącego do inwentaryzacji źródeł ciepła

³² Dz. U. poz. 1690, ze zm.

³³ Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz. U. poz. 363).

³⁴ Bot antykopciuchowy badał zawartość 5 witryn internetowych, tj.: Allegro, OLX, Sprzedajemy.pl, Lento, Gumtree.

³⁵ Od 15 listopada 2019 r., w związku z przekształceniem MPiT.

³⁶ W ramach programu „Gospostrateg”.

³⁷ Projekt ZONE był realizowany przez Konsorcjum 5 podmiotów – MPiT (lider projektu), Stowarzyszenie Krakowski Alarm Smogowy, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, IOŚ-PIB oraz Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla.

³⁸ M.in.: Skawina, Rybnik, Podkowa Leśna.

oraz zbierania podstawowych informacji o stopniu termomodernizacji budynku, a także przetestowano to narzędzie z możliwie szeroką grupą odbiorców; 2) wypracowano przepisy prawa, które pozwoliły umocować wypracowany system IT w polskim porządku prawnym jako jednolite, spójne i ogólnodostępne narzędzie informatyczne służące inwentaryzacji, ale również docelowo stanowiące bazę wiedzy pozwalającą wszystkim interesariuszom na zarządzanie niską emisją.

Prototyp rozwiązania informatycznego rozwijany był w ramach projektu realizowanego przez GUNB pn. „Zintegrowany System Ograniczania Niskiej Emisji”³⁹, w ramach którego powstała ogólnokrajowa CEEB gromadząca dane o źródłach ogrzewania budynków.

Pełnomocnik inicjował wiele regulacji w obszarze ochrony powietrza oraz obniżania emisji zanieczyszczeń, które miały istotny wpływ na kierunki działań w PPCP. Działania w sferze legislacyjnej koncentrowały się m.in. na niżej wymienionych filarach skutecznej walki z niską emisją:

Działania Pełnomocnika
w sferze legislacyjnej

1. Ustanowienie norm jakości paliw stałych używanych dla potrzeb ogrzewania w sektorze komunalno-bytowym.

Ustawa o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁴⁰ została uchwalona 5 lipca 2018 r., a 27 września 2018 r., po uzgodnieniach dokonanych pomiędzy ówczesnym Ministrem Energii i Pełnomocnikiem, opracowano pakiet rozporządzeń do ww. ustawy, w tym rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁴¹. W polskim systemie prawnym nigdy wcześniej nie było tego typu norm jakościowych wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, mimo powszechnego stosowania węgla jako nośnika energii służącego do ogrzewania gospodarstw domowych. Ustawa, wraz z rozporządzeniami Ministra Energii⁴², wprowadziła zakaz sprzedaży do gospodarstw domowych najbardziej zanieczyszczających powietrze paliw stałych, tj. mułów i flotokoncentratów. Ustawa wprowadziła również nowatorskie⁴³ rozwiązanie świadectw jakości paliw stałych, które informują konsumentów o poziomie kaloryczności i jakości kupowanych przez nich paliw stałych. Regulacje dotyczące jakości tych paliw pozwoliły na wyeliminowanie stosowania w sektorze mieszkaniowym najbardziej szkodliwych paliw stałych, a także ustanowiły system kontrolowania przepisów przez wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej.

³⁹ Projekt współfinansowany ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1654.

⁴¹ Dz. U. poz. 1890.

⁴² Rozporządzenia Ministra Energii: z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych; z dnia 27 września 2018 r. w sprawie sposobu pobierania próbek paliw stałych (Dz. U. poz. 1891); z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz. U. poz. 1892); z dnia 27 września 2018 r. w sprawie metod badania jakości paliw stałych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1366).

⁴³ Niestosowane dotychczas w polskim systemie prawnym.

2. Udoskonalenie regulacji dotyczących standardów emisyjnych kotłów na paliwa stałe oraz działania na rzecz ochrony konsumentów przed nabywaniem kotłów na paliwa stałe niespełniających tych standardów. Jednym z najważniejszych działań mających na celu poprawę jakości powietrza w Polsce była konieczność ustalenia standardów emisyjnych dla kotłów na paliwo stałe. W 2017 r., na podstawie delegacji zawartej w art. 169 ust. 1 ustawy Poś, wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe⁴⁴. Rozporządzenie to wprowadziło do polskiego porządku prawnego restrykcyjne wymagania dla kotłów na paliwo stałe m.in. dotyczące granicznych norm emisji tlenu węgla, organicznych związków gazowych oraz pyłu zawieszonego dla kotłów od 0 do 500 kW używanych w gospodarstwach domowych oraz małych i średnich zakładach. W celu uszczelnienia systemu dokonano dodatkowo nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia i wydano rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe⁴⁵. Celem nowelizacji było doprecyzowanie obecnych przepisów i uniemożliwienie wprowadzania do sprzedaży i obrotu kotłów wysokoemisyjnych. Opracowano także ustawę o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁴⁶, która weszła w życie 22 listopada 2019 r. Nowelizacja miała na celu zwiększenie efektywności systemu kontroli przestrzegania przepisów ww. rozporządzenia⁴⁷.
3. Udoskonalenie programów wspierających gospodarstwa domowe w wymianie przestarzałych pieców na paliwa stałe oraz poprawie efektywności energetycznej. Działania Pełnomocnika koncentrowały się m.in. na współpracy z MF w zakresie stworzenia zachęty podatkowej dla indywidualnych decyzji o inwestycjach na rzecz poprawy efektywności energetycznej, a w konsekwencji likwidacji wysokoemisyjnych indywidualnych źródeł ogrzewania. 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁴⁸, która wprowadziła w podatku dochodowym od osób fizycznych nowe zwolnienie przedmiotowe i tzw. ulgę termomodernizacyjną⁴⁹.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1690.

⁴⁵ Dz. U. poz. 363.

⁴⁶ Dz. U. poz. 2166.

⁴⁷ Wprowadzone przepisy ww. ustawy zwiększyły uprawnienia oraz zdolności organizacyjne wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej oraz UOKiK.

⁴⁸ Dz. U. poz. 2246.

⁴⁹ Umożliwiła ona odliczenie od podstawy obliczenia podatku kwoty do 53 000 zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych w poszczególnych budynkach jednorodzinnych, których podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem. Rodzaje materiałów budowlanych, urządzeń i usług termomodernizacyjnych, które podlegają uldze, zostały wskazane w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz. U. poz. 2489).

4. Wprowadzenie regulacji prawnych i rozwiązań informatycznych ustanawiających obowiązek powszechnej inwentaryzacji źródeł ogrzewania w sektorze komunalno-bytowym.

W ramach projektu badawczo-rozwojowego ZONE wypracowano prototyp systemu informatycznego umożliwiającego pełną inwentaryzację źródeł niskiej emisji w Polsce wraz z projektem stosownych regulacji prawnych, umożliwiających osadzenie tego narzędzia inwentaryzacyjnego w systemie prawa, jak również zapewnienie pozyskania i systematycznej aktualizacji danych na temat źródeł niskiej emisji. Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw⁵⁰ wprowadziła przepisy tworzące CEEB. Rozwiązanie to było elementem rządowego instrumentarium służącego do walki z niską emisją. Powszechna inwentaryzacja źródeł niskiej emisji ruszyła 1 lipca 2021 r.

5. Doskonalenie regulacji dotyczących energii odnawialnej.

W lutym 2019 r., pod przewodnictwem MPiT, z udziałem Pełnomocnika, rozpoczął działanie Międzyresortowy Zespół ds. Ułatwienia Inwestycji w Prosumenckie Instalacje Odnawialnych Źródeł Energii Elektrycznej⁵¹. W ramach prac Zespołu opracowano pakiet zmian m.in. w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁵² oraz w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁵³, który został przyjęty przez Radę Ministrów i parlament, w ramach szerszej nowelizacji przepisów dotyczących OZE, które weszły w życie 28 sierpnia 2019 r. Zakres zmian obejmował m.in. wprowadzenie poprawionej definicji „prosumenta energii odnawialnej”, tj. odbiorcy końcowego wytwarzającego także energię elektryczną w mikroinstalacji (moc do 50 kW) wyłącznie z OZE. Działania te były jednymi z czynników, które wpłynęły na znaczny wzrost liczby prosumentów energii odnawialnej.

6. Regulacje w zakresie włączenia sprzedaży węgla do rejestracji transakcji w fiskalnych kasach online oraz objęcia sprzedaży węgla instrumentem podzielonej płatności (tzw. „split payment”).

Pełnomocnik podejmował działania w celu wprowadzenia skutecznego nadzoru składów węgla i paliw węglowych, tak aby ograniczyć nadużycia przy jego sprzedaży. Wspólnie z MF zostały opracowane projekty zmian w przepisach, przyjęte w ustawie z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach⁵⁴ oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie kas rejestrujących⁵⁵. Zmiany te wprowadziły nowy typ kas online, które przesyłają dane o rejestrowanej sprzedaży do systemu teleinformatycznego Krajowej Administracji

⁵⁰ Dz. U. poz. 2127.

⁵¹ W skład zespołu wchodził przedstawiciele kluczowych ministerstw, Urzędu Regulacji Energetyki, UOKiK, samorządy, eksperci z branży energetycznej.

⁵² Dz. U. z 2022 r. poz. 1378, ze zm.

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.

⁵⁴ Dz. U. poz. 675.

⁵⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1625.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skarbowej⁵⁶. Od 30 czerwca 2020 r. obowiązek stosowania kas online dotyczył przedsiębiorców, którzy dokonują sprzedaży węgla, brykietu i innych paliw stałych wytwarzanych z węgla, węgla brunatnego, koksu i półkoksu, przeznaczonych do celów opałowych. Ponadto Pełnomocnik prowadził uzgodnienia z MF w zakresie objęcia sprzedaży węgla instrumentem podzielonej płatności („split payment”). Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw⁵⁷ zakładała obowiązkowe korzystanie z tego mechanizmu, którego stosowanie eliminuje oszustwa w VAT.

Działania Pełnomocnika związane z opieką/ochroną wrażliwych grup społecznych

Pełnomocnik podejmował także działania mające na celu objęcie opieką/ochroną wrażliwych grup społecznych zagrożonych ubóstwem energetycznym. W 2019 r. powstała nieformalna grupa robocza ds. ubóstwa energetycznego. Grupę utworzono w celu kontynuacji realizacji zadań dotyczących ubóstwa energetycznego w ramach realizowanego przez Ministerstwo Rozwoju projektu ZONE. Potrzeba utworzenia takiej grupy roboczej spowodowana była brakiem powszechnie obowiązującej definicji ubóstwa energetycznego w Polsce, a także koniecznością analizy funkcjonujących programów wsparcia osób ubogich energetycznie oraz wypracowania powszechnego mechanizmu pomocy dla grup wrażliwych. W wyniku prac ww. grupy, w listopadzie 2020 r., powstało sprawozdanie podsumowujące (z rekomendacjami), przekazane następnie do podmiotów, których przedstawiciele wchodzili w skład grupy.

Pełnomocnik nie przedkładał Prezesowi Rady Ministrów rocznych sprawozdań ze swojej działalności

Pełnomocnik, sprawujący tę funkcję od 16 marca 2018 r. do 31 maja 2020 r., nie przedłożył Prezesowi Rady Ministrów rocznych sprawozdań za poszczególne lata swojej działalności, wymaganych § 4 ust. 1 zarządzenia nr 40. Dopiero w trakcie kontroli NIK – 29 czerwca 2021 r. – przekazał do KPRM sprawozdanie za okres od 16 marca 2018 r. do 16 marca 2019 r. (z aktualizacją wg stanu na 14 listopada 2019 r.), a 20 lipca 2021 r. – sprawozdanie za okres od 15 listopada 2019 r. do 31 maja 2020 r. Z kolei Pełnomocnik, który objął tę funkcję 26 sierpnia 2020 r. nie przedłożył Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania za 2020 r.

Zdaniem obu ww. pełnomocników zarządzenie nr 40 nie precyzuje, czy sprawozdania mają być składane za kolejne upływające lata kalendarzowe, czy po upływie każdego kolejnych 12 miesięcy pełnienia funkcji Pełnomocnika.

W ocenie NIK przyjęcie interpretacji, że sprawozdania z działalności obejmują 12 miesięcy pełnienia funkcji spowodowałyby, że w przypadku pełnienia tej funkcji przez kolejnych pełnomocników w okresie krótszym niż rok, Prezes Rady Ministrów nie otrzymałby w ogóle sprawozdań. Poza tym skoro w zarządzeniu nr 40 nie została wskazana inna definicja pojęcia roku, to należy uznać, że sprawozdania mają obejmować rok kalendarzowy działalności Pełnomocnika.

⁵⁶ Za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, przesyłanie odbywa się w sposób ciągły i zautomatyzowany.

⁵⁷ Dz. U. poz. 1751, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W raporcie podsumowującym Poland Catching-Up Regions² BŚ rekomendował utworzenie Krajowego Funduszu Antysmogowego i Efektywności Energetycznej, który gwarantowałby koordynację programów wsparcia na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W celu uzyskania w krótkim terminie korzystnych efektów działań podejmowanych przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej, zmierzających do zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, zalecano rozpoczęcie programu w województwach o największym zanieczyszczeniu powietrza, zwłaszcza w tych, gdzie przyjęto uchwały antysmogowe. Zwracano uwagę, że dzięki takiemu rozwiązaniu uruchomienie programu będzie wymagało mniejszego zaangażowania środków publicznych.

W NFOŚiGW pierwsze prace nad opracowaniem PPCP rozpoczęły się w grudniu 2017 r. Założenia organizacyjno-techniczne dla Programu zostały oparte na doświadczeniach NFOŚiGW i wfośiGW zdobytych w trakcie realizacji dotychczas tworzonych programów priorytetowych.

Nie wzięto pod uwagę rekomendacji BŚ w zakresie utworzenia podmiotu (sugerowano Krajowy Fundusz Antysmogowy i Efektywności Energetycznej), który gwarantowałby koordynację programów wsparcia na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Nie zdecydowano także o pilotażowym wdrożeniu PPCP.

W opracowaniu założeń organizacyjno-technicznych PPCP nie brali udziału reprezentanci stowarzyszeń, związków jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa oraz organizacji pozarządowych.

Projekt Programu nie przekazano do opinii Pełnomocnikowi.

Pełnomocnik sprawujący tę funkcję od 16 marca 2018 r. do 31 maja 2020 r. wyjaśnił, że nie został włączony do prac koncepcyjnych prowadzonych przez NFOŚiGW nad Programem i nie był informowany o ich przebiegu. Dostęp do materiałów i informacji związanych z wdrożeniem PPCP uzyskał dopiero od 1 czerwca 2018 r., tj. w terminie objęcia funkcji Wiceprezesa Zarządu NFOŚiGW. W ocenie składającego wyjaśnienia był to przejaw niewystarczającej komunikacji między instytucjami Państwa zaangażowanymi w działania związane z wykonaniem rekomendacji KERM.

Projekt Programu był konsultowany z Ministrem Energii. Do MŚ projekt PPCP przesłano 5 czerwca 2018 r., tj. 1 dzień przed terminem zatwierdzenia Programu przez Zarząd NFOŚiGW, z prośbą o opinię w świetle stanowiska Ministerstwa Energii dotyczącego rodzajów źródeł ciepła. Minister 14 czerwca 2018 r., tj. 7 dni po zatwierdzeniu PPCP przez Zarząd NFOŚiGW, przekazał opinię i wniósł o uwzględnienie w projektowanym Programie urządzeń grzewczych na paliwa stałe, w tym paliwa kopalne.

Wyrażenie stanowiska tylko do wyżej wskazanego zagadnienia oznaczało, że Minister nie skorzystał z możliwości kompleksowego zaopiniowania projektu PPCP przesłanego mu przez NFOŚiGW, mimo że zgodnie z obowiązującym w MŚ, MK i MKiŚ dokumentem pn. „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska

Rekomendacje BŚ i etap opracowania PPCP, w tym prowadzenie konsultacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i Gospodarki Wodnej”⁵⁸ Minister już w 2014 r. zidentyfikował konieczność prezentowania stanowiska odnośnie do treści programów priorytetowych przed ich zatwierdzeniem przez Zarząd NFOŚiGW. Nie bez znaczenia jest także to, że celowość kompletnego zaopiniowania przedłożonego Ministrowi projektu PPCP wynikała również z odpowiedzialności Ministra za realizację ujętego w SOR projektu strategicznego „Czyste powietrze”, a działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania przez Ministra trzeciej rekomendacji KERM pn. „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego [...]”.

Projekt PPCP nie był także konsultowany publicznie z uwagi na – jak wskazano w uzasadnieniu wniosku do Zarządu NFOŚiGW w sprawie zatwierdzenia Programu – duże zainteresowanie i sprzeczne interesy potencjalnych beneficjentów.

Sprzeczność interesów wyjaśniano w NFOŚiGW różnym poziomem dofinansowania w zależności od grupy dochodowej beneficjentów. Program dedykowany był do osób fizycznych o różnych dochodach i zakładał różny poziom dofinansowania w zależności od poziomu dochodu. Finansowanie dotacyjne zostało określone w PPCP w wysokości od 90% do 32% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Maksymalny koszt kwalifikowany został określony w pierwszej wersji Programu na 53 tys. zł. Jedne grupy dochodowe mogły otrzymać 90% kosztów kwalifikowanych, a inne maksymalnie 32%.

Uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 64/2018 z 24 maja 2018 r. wprowadzono PPCP na listę programów priorytetowych. W uzasadnieniu wskazano, że Program został opracowany przez przedstawicieli NFOŚiGW oraz wfośigw. Program został zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 6 czerwca 2018 r., a szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć zatwierdziła Rada Nadzorcza NFOŚiGW 7 czerwca 2018 r.⁵⁹

PPCP został opracowany bez zastosowania metodyk/standardów zarządzania programami⁶⁰. Nie wykorzystano również standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM, chociaż Program wpisuje się w projekt strategiczny „Czyste powietrze”.

Pomimo że działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania przez Ministra trzeciej rekomendacji KERM pn. „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego [...]”, Minister Środowiska, jak również Minister Klimatu, a następnie Minister Klimatu i Środowiska – odpowiedzialni za realizację projektu strategicznego

⁵⁸ https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/kontrola_zarzadcza/nadzor/NFOŚiGW.pdf

⁵⁹ Uchwała nr 72/2018.

⁶⁰ Na przykład: MoP® – Management of Portfolios – Zarządzanie Portfelowe; PCM – Project Cycle Management – Zarządzanie Cyklem Projektu, LFA – Logical Framework Approach – Podejście Matrycy Logicznej; PRINCE2® – Projects in Controlled Environments – Projekty w Kontrolowalnych Środowiskach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

„Czyste powietrze” – nie zapewnili zarządzania PPCP z uwzględnieniem standardów zarządzania projektami strategicznymi, opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM.

Minister wyjaśnił m.in., że: „[...] Program Priorytetowy *Czyste Powietrze* (w rozumieniu programu priorytetowego NFOŚiGW) nie należy do Portfela Projektów Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Portfel Projektów MKiŚ). W MKiŚ obowiązuje również Procedura zarządzania projektami. Procedurę stosuje się do inicjatyw realizowanych bądź koordynowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, które posiadają cechy projektu zgodnie z jego definicją i są włączone przez Kierownictwo MKiŚ do Portfela Projektów MKiŚ. [...] monitorowanie i sprawozdawanie z postępów w realizacji Projektu Strategicznego *Czyste Powietrze* odbywa się na podstawie Procedury Zarządzania Projektami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, stanowiącej załącznik do regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Zgodnie z przyjętą procedurą, cykliczne raporty o postępach w realizacji ww. projektu są przekazywane do Kierownictwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska”.

Minister uznał także, że nie dysponował wyrażonymi wprost w ustawie Poś kompetencjami do wydawania wiążących dla organów NFOŚiGW decyzji o konieczności wykorzystania przez NFOŚiGW określonych standardów zarządzania projektami, w tym opracowanymi przez KPRM – chyba, że taki obowiązek wynikał z innych przepisów prawa. Standardy zarządzania projektami strategicznymi nie były dedykowane dla programów priorytetowych, które realizuje NFOŚiGW.

Należy zauważyć, że jedna z najważniejszych zasad przyjętych w standardach zarządzania projektami strategicznymi stanowi, że „Administracja rządowa realizuje wspólne cele, dlatego Ministerstwa oraz jednostki nadzorowane i podległe ściśle ze sobą współpracują tworząc struktury odpowiedzialne za prowadzenie programów i projektów, korzystając przy tym z najlepszych praktyk zarządzania”.

PPCP jest kluczowym elementem projektu strategicznego „Czyste powietrze”, dlatego też, zdaniem NIK, obowiązkiem Ministra było zapewnienie, aby cały ten projekt (w tym Program) został opracowany, a następnie zarządzany, zgodnie ze standardami zarządzania projektami strategicznymi opracowanymi w KPRM.

Jednakże sporządzenie PPCP nie zostało poprzedzone opracowaniem studium wykonalności (z uwzględnieniem wszystkich interesariuszy na każdym szczeblu zarządzania i wdrażania Programu) – w obszarze wykonalności technicznej, organizacyjnej, zarządczej, w tym monitorowania, raportowania oraz zapewnienia finansowania w całym okresie realizacji Programu.

W NFOŚiGW nie zdiagnozowano potrzeby wykonania studium wykonalności, ponieważ traktowano PPCP tak jak wszystkie inne dotychczas tworzone w tej jednostce programy priorytetowe, choć ich rozmiar był nieporównywalny z PPCP. Tymczasem PPCP był pierwszym programem realizowanym na skalę ogólnokrajową; jego zasięg terytorialny, czasowy, grono beneficjentów oraz cel powodował, że nie było w NFOŚiGW przykładów realizacji podobnych przedsięwzięć, które można byłoby zastosować jako porównanie. W związku z tym powoływanie się w NFOŚiGW na dotychczasowe doświadczenia nie znajduje uzasadnienia w stanie

**W NFOŚiGW
nie sporządzono studium
wykonalności PPCP**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

faktycznym. Nie bez znaczenia jest także fakt niedokonania identyfikacji i analizy ryzyk w obszarze PPCP na etapie jego tworzenia. Ryzyka związane z Programem ujęto w zbiorczych rejestrach ryzyk zidentyfikowanych w NFOŚiGW na 2020 r. i na 2021 r.

Biegli powołani przez NIK stwierdzili brak lub niewystarczające działania NFOŚiGW w obszarze identyfikacji i analizy ryzyk związanych ze stworzeniem warunków organizacyjno-technicznych do wdrożenia Programu, a następnie ustalenia skutecznych mechanizmów kontroli. Podnieśli, że w uzasadnieniu realizacji PPCP nie znalazły się jakiegokolwiek informacje dotyczące ryzyka przygotowywanego wówczas Programu. Nie opracowano rejestru (ewentualnie mapy) ryzyk dla PPCP. Nie powołano odpowiednich ról do zarządzania ryzykiem w Programie. Ponieważ nie opracowano studium wykonalności do PPCP – nie było możliwe oszacowanie wartości ryzyka dla Programu i w efekcie zaprojektowanie odpowiednich reakcji.

W ocenie NIK niewykorzystanie standardów zarządzania programami przy konstruowaniu PPCP i jego wdrażaniu, w tym w szczególności niezidentyfikowanie ryzyk w obszarze wdrażania PPCP, spowodowało, że ustalone procedury kontroli zarządczej i jej funkcjonowanie w NFOŚiGW nie zapewniło w pełni realizacji celów Programu, a ustalone mechanizmy kontroli nie zminimalizowały ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Zaniechanie opracowania studium wykonalności na etapie opracowywania PPCP skutkowało także brakiem rzetelnej identyfikacji interesariuszy Programu, w tym potrzeby zaangażowania gmin od dnia jego uruchomienia, oraz niezapewnieniem rozwiązań w PPCP dedykowanych dla osób ubogich energetycznie. Analiza interesariuszy została przeprowadzona w sposób wycinkowy, niedający możliwości rzeczywistego określenia liczebności, struktury i wpływu interesariuszy na PPCP.

Według opinii biegłych – powołanych przez NIK – postawione cele i parametry Programu spełniają 3 z 5 kryteriów SMART⁶¹. I tak:

- I. Specific (Konkretny) – to kryterium zostało spełnione. Cele są jasne, zrozumiałe, bez przestrzeni na znaczną interpretację.
- II. Measurable (Mierzalny) – to kryterium również zostało spełnione. Sformułowane cele są możliwe do weryfikacji, pomiaru postępu prac i określenia stopnia ich osiągnięcia.
- III. Achievable (Osiągalne) – to kryterium nie zostało spełnione. W dokumentacji PPCP nie ma informacji, jakie były podstawy oszacowania takich wartości celów, a także jak NFOŚiGW ma zamiar sfinansować działania o szacowanym budżecie 103 mld zł. Nie ma również informacji, czy postawione cele są osiągalne w ujęciu technicznym. Nawet najprostsze wyliczenia (przyjmujące optymistyczne założenia, że wnioski byłyby przyjmowane przez 52 tygodnie w roku) oznaczają, że od pierwszego tygodnia realizacji powinno być podpisywanych niemal 7000 umów. Nie ma dowodów na gotowość organizacyjną, techniczną i zarządczą ze strony NFOŚiGW na osiągnięcie celów PPCP.
- IV. Relevant (Istotny, ważny, zgodny ze strategią) – to kryterium zostało spełnione. Cele są bardzo ważne dla mieszkańców Polski, w pełni zgodne z funkcją, do jakiej został powołany NFOŚiGW.

⁶¹ Zasada SMART – jest to metoda wspomagająca prawidłowe definiowanie celów w projekcie, dzięki czemu wzrasta szansa na ich osiągnięcie. Wyznaczanie celów zgodnie z tą zasadą wymaga uważnego przeanalizowania tego co chcemy osiągnąć.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

V. Time – bound (Określony w czasie) – to kryterium zostało spełnione tylko częściowo. Wyznaczone cele i ramy czasowe realizacji są jednoznaczne, jednak zabrakło informacji o planowanych celach cząstkowych, np. w rozbiciu na poszczególne lata. W efekcie wzmacnia to opinię dotyczącą kryterium osiągalności.

Nie określono struktury zarządczej gwarantującej koordynację wdrażania PPCP na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Na poziomie NFOŚiGW nie określono wystarczających rozwiązań zarządczych na potrzeby koordynacji prac związanych z wdrażaniem Programu, w tym nie zapewniono spójnej komunikacji wewnętrznej w jednostce. Nie bez znaczenia jest fakt, że struktura organizacyjna od daty uruchomienia Programu zmieniana była przez osoby kolejno obejmujące funkcje Prezesa Zarządu NFOŚiGW.

Ostatecznie struktura organizacyjna zadań związanych z PPCP była w NFOŚiGW rozproszona w kilku komórkach organizacyjnych. Wprawdzie w Departamencie Czystego Powietrza w NFOŚiGW wyznaczono koordynatora PPCP, ale zgodnie ze złożonymi przez tę osobę wyjaśnieniami nie był on właściwy w sprawach współpracy regionalnej w zakresie przepływów i rozliczeń finansowych, tj. współpracy z wfośigw. Poza tym działania informacyjno-promocyjne realizowane były przez 2 komórki organizacyjne, a sprawami finansowymi zajmował się Departament Planowania i Sprawozdawczości.

Taka organizacja nie zapewniła skutecznego przepływu informacji, na przykład w 2019 r. pomiędzy komórką właściwą do spraw PPCP a Departamentem Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej (właściwym do spraw dofinansowania PPEE w NFOŚiGW). Efektem tego było m.in. sfinansowanie przez NFOŚiGW w 2019 r. realizacji 2 tożsamyh przedmiotowo filmów szkoleniowych dotyczących wypełniania tej samej wersji WoD.

Tym samym nie został zachowany standard określony w pkt 17 „Komunikacja wewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej D. Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Stosownie do tego standardu należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

W NFOŚiGW nie zidentyfikowano problemów organizacyjnych w zakresie PPCP. Wskazywano, że wdrażanie PPCP poprzez np. biuro projektowe/biuro zarządzania jest niezasadne, a taki rodzaj organizacji nie jest określony w regulacjach wewnętrznych.

Zdaniem NIK mimo że biuro zarządzania Programem nie zostało przewidziane w aktach normatywnych, to biorąc pod uwagę skalę przedsięwzięcia nic nie stało na przeszkodzie, żeby dokonać aktualizacji stosownych przepisów i takie biuro utworzyć.

Brak określonej struktury zarządczej dla koordynacji wdrażania PPCP

Powołani przez NIK biegli stwierdzili m.in., że: „PPCP jest prowadzony przez NFOŚiGW na podstawie funkcjonujących w Funduszu regulacji. Jak podkreśla sam NFOŚiGW, PPCP stanowi bardzo złożone przedsięwzięcie, o niespotykanej dotąd skali i liczbie beneficjentów indywidualnych. W naszej opinii, regulacje służące do obsługi *standardowych* programów priorytetowych, nie mogą wystarczyć do obsługi PPCP. Brak jednoznacznie określonej struktury zarządczej, jednoosobowego właścicielstwa Programu, jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie Programem. Wielokrotnie zmianie ulegały jednostki zajmujące się koordynacją PPCP – obecnie można uznać, że za koordynację odpowiada Departament Czystego Powietrza. W ogólnym ujęciu zapisy w regulaminie organizacyjnym NFOŚiGW można uznać za poprawne, chociaż nie określają one roli zarządczych niezbędnych do właściwej obsługi PPCP – nie definiują również jednoznacznie odpowiedzialności (przypisanie odpowiedzialności do komórki organizacyjnej nie jest wystarczającym poziomem szczegółowości). Konsekwencją niejasnej struktury zarządczej w PPCP jest brak możliwości określenia osób odpowiedzialnych za zarządzanie m.in. interesariuszami, ryzykiem, korzyściami w PPCP. [...] Nie przeprowadzono analizy dostępnych standardów i metodyk zarządzania programami i projektami. W efekcie PPCP jest zarządzany bez wsparcia metodycznego. [...] Należy powołać odpowiednie struktury zarządcze. [...] Należy ujednoclić odpowiedzialność za zarządzanie PPCP w NFOŚiGW (np. powołać specjalną komórkę pod postacią biura wsparcia PPCP – integrującą wszystkie funkcje zarządcze – obecnie rozproszone). Może być ona wyodrębniona w ramach Departamentu Czystego Powietrza, może również podlegać Zarządowi NFOŚiGW [...]”.

Nawiązanie współpracy z 16 wfośigw w obszarze wdrażania PPCP

Współpraca NFOŚiGW z 16 wfośigw w obszarze wdrażania PPCP została zainicjowana 7 czerwca 2018 r. podpisaniem porozumienia. Według sporządzonej w grudniu 2018 r. notatki ze spotkania stron porozumienia uznano, że dokument ten ma charakter deklaracyjny.

Odnosnie do określenia zawartego porozumienia jako dokumentu o charakterze deklaracyjnym były Prezes Zarządu NFOŚiGW⁶² zeznał, że: „Tyle się udało. To i tak był duży sukces, że niezależne od NFOŚiGW wojewódzkie fundusze zdecydowały się przystąpić do PPCP i ujednoclić zasady finansowania walki ze smogiem”.

NFOŚiGW oraz wfośigw zadeklarowały podejmowanie działań umożliwiających poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery przez istniejące lub nowo budowane jednorodzinne budynki mieszkalne.

Wojewódzkie fundusze zagwarantowały podjęcie przez swoje organy (zarząd lub radę nadzorczą) działań umożliwiających realizację Programu, w szczególności poprzez ustalenie, dostosowanie listy priorytetowych przedsięwzięć, zasad udzielania dofinansowania, a także kryteriów wyboru przedsięwzięć do warunków PPCP.

Zgodnie z treścią ww. porozumienia:

- wfośigw mogły wystąpić do NFOŚiGW o środki na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach Programu, w formie udostępnienia środków na udzielanie pożyczek lub dotacji, a udostępnienie środków nastąpiło na podstawie umowy cywilnoprawnej;

⁶² Sprawujący funkcję od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wfośigw mogły udzielać dofinansowania w ramach Programu z zastosowaniem własnych zasad i procedur, o ile nie były sprzeczne z postanowieniami PPCP, dokumentacją naboru oraz dokumentacją i zasadami zawierania umowy o dofinansowanie i rozliczenia przedsięwzięcia (w szczególności ze wzorami umów o dofinansowanie, protokołów odbioru, WoP) przygotowanymi przez NFOŚiGW do stosowania przez wfośigw;
- wfośigw miały ogłaszać nabory (w trybie ciągłym) w porozumieniu z NFOŚiGW;
- strony zobowiązały się do monitorowania i ewidencjonowania efektów przedsięwzięć oraz określenia szczegółowych zasad składania sprawozdań z realizacji przedsięwzięć w umowach udostępnienia środków;
- strony zadeklarowały uzgodnienie wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o Programie i ponoszenia kosztów uzgodnionych działań we własnym zakresie;
- strony uznały możliwość korzystania z pomocy podmiotów trzecich, w szczególności banków; NFOŚiGW oraz każdy wfośigw mógł dokonać wyboru takiego podmiotu kierując się obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności ustawą – Prawo zamówień publicznych oraz ustawą Poś, w tym z poszanowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania;
- strony zobowiązały się niezwłocznie informować o wszelkich istotnych okolicznościach, dobrych praktykach i zagrożeniach związanych z realizacją Programu.

Po uruchomieniu Programu we wrześniu 2018 r. zawierano kolejne porozumienia. I tak:

- 20 listopada 2018 r. pomiędzy NFOŚiGW, a 15 wfośigw (z wyjątkiem WFOŚiGW w Łodzi⁶³) podpisano porozumienie w sprawie współpracy w zakresie realizacji PPCP, w tym także podejmowania wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o Programie oraz prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej, a także powierzenia NFOŚiGW roli koordynatora tych działań;
- 8 kwietnia 2019 r. Minister, NFOŚiGW, WFOŚiGW w Szczecinie, WFOŚiGW w Warszawie, WFOŚiGW we Wrocławiu, WFOŚiGW w Rzeszowie, WFOŚiGW w Kielcach i PROLAN sp. z o.o. podpisali list intencyjny mający na celu współpracę przy wdrażaniu i realizacji PPCP, w szczególności stworzenie systemu nadzoru i koordynowania działań zmierzających m.in. do dostosowania systemów informatycznych;
- 29 kwietnia 2020 r. NFOŚiGW zawarł 16 porozumień z wfośigw w sprawie powierzenia przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją PPCP; następnie 29 lipca 2020 r. zawarto 16 aneksów nr 1 do tych porozumień;
- 29 maja 2020 r. zawarte zostało – pomiędzy NFOŚiGW, Ministrem, a 16 wfośigw – porozumienie o współpracy na rzecz informowania o instrumentach finansowych związanych z PPCP;

⁶³ W kwestii niepodpisania porozumienia z WFOŚiGW w Łodzi w sprawie współpracy w zakresie realizacji PPCP, w NFOŚiGW wyjaśniono, że nie są znane przyczyny braku podpisania stosownego porozumienia z tą jednostką.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- od 3 do 22 grudnia 2020 r. NFOŚiGW zawarł 13 porozumień z wfośiów⁶⁴ dotyczących współpracy w obszarze informatyzacji wdrażania PPCP;
- 1 lutego 2021 r. NFOŚiGW zawarł z 16 wfośiów porozumienie w sprawie wspólnego wyboru banków udzielających kredyty z dotacją w ramach PPCP.

Zasady współpracy pomiędzy NFOŚiGW a wfośiów regulowały także wspólne strategie działania przyjęte na lata 2017–2020 oraz na lata 2021–2024.

Biegli powołani przez NIK ocenili, że we „Wspólnej Strategii Działania [...]” NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy nie ma rozwiązań zarządczych określających takie kwestie jak: jasny podział ról i odpowiedzialności; reguły raportowania; reguły komunikacji; reguły obsługi zmian w realizowanych programach; reguły zarządzania ryzykiem. Ponadto biegli stwierdzili, że:

- W dokumencie tym nie ma zapisów określających szczegółowe rozwiązania zarządcze dla potrzeb PPCP (np. w formie załącznika, suplementu).
- Przedstawione w dokumentach na lata 2017–2020 oraz 2021–2024 wytyczne dotyczące współpracy NFOŚiGW z wfośiów mają charakter celów, ogólnych wytycznych. Nie jest to wadą tych dokumentów, natomiast oznacza, że zabrakło szczegółowego porozumienia pomiędzy NFOŚiGW a wfośiów dotyczącego sposobu zarządzania PPCP.
- NFOŚiGW we współpracy z wfośiów przygotował analizę SWOT – zarówno w dokumencie na lata 2017–2020, jak i na lata 2021–2024. Wskazuje ona na istotne słabe strony NFOŚiGW oraz wfośiów i mogłaby stanowić punkt wyjścia do opracowania planów likwidacji słabych stron. Niestety, z przedstawionej dokumentacji nie wynika, żeby fundusze podjęły jakiegokolwiek działania naprawcze. Co więcej, w obu analizach niektóre słabości się powtórzyły – oznacza to zatem, że nie podjęto działań w zakresie ich likwidacji lub okazały się one nieskuteczne. NFOŚiGW nie dostarczył dokumentacji wskazującej na jakiegokolwiek działania w tym obszarze.

Zdiagnozowane samodzielnie przez NFOŚiGW (we współpracy z wfośiów) słabe strony funduszy stanowią jednocześnie zagrożenie dla sprawnego realizacji PPCP. W opinii biegłych słabości te faktycznie wpłynęły negatywnie na sposób zarządzania PPCP.

Zdaniem NIK brak struktur zarządczych, nieustalenie właścicielstwa PPCP oraz podkreślanie niezależności wfośiów doprowadziły do wprowadzania przez te jednostki różnych modyfikacji, które nawet nie były przez NFOŚiGW monitorowane.

Brak ujednoczonych procedur związanych z wdrażaniem PPCP przez wfośiów

Brak ujednoczonych procedur związanych z wdrażaniem przez wfośiów PPCP, w szczególności w przypadku rozpatrywania WoD, prowadził do nierównego traktowania beneficjentów, którym w zależności od lokalizacji nieruchomości przysługiwały różne prawa w ramach tego samego Programu.

Z NFOŚiGW przesyłano do wfośiów informacje o terminach instruktażowych rozpatrywania WoD, nierodzających żadnych sankcji dla wfośiów w przypadku ich niedotrzymania. W efekcie – jak ustalono w trakcie kontroli NIK – WFOŚiGW w Katowicach wprowadził modyfikacje treści postanowień umów o dofinansowanie, a następnie informacji o przyznawaniu dofinansowania⁶⁵.

⁶⁴ W: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Warszawie, Zielonej Górze.

⁶⁵ Informacja ta spełniała, od 15 maja 2020 r., funkcję umowy.

We wzorach umów dotacji i umów pożyczki oraz we wzorach pisma do wnioskodawcy⁶⁶, opracowanych i stosowanych w **WFOŚiGW w Katowicach**, zawarto postanowienie o możliwości wypłaty środków dotacji/pożyczki w terminie dłuższym niż określony w PPCP, w dokumentach programowych lub we wzorach umów przekazanych wojewódzkim funduszom do stosowania przez NFOŚiGW. I tak m.in.:

- we wzorach umowy dotacji⁶⁷ opracowanych przez WFOŚiGW postanowiono, że wypłata nastąpi w terminie do 60 dni od dnia spełnienia ostatniego z wymaganych warunków (podczas gdy we wzorach umów przekazanych przez NFOŚiGW termin ten wynosił 30 dni), a ponadto postanowiono, że może on ulec wydłużeniu do 180 dni w przypadkach uzasadnionych liczbą WoP złożonych w Biurze Funduszu lub wprowadzeniem zmian w obsłudze PPCP;
- we wzorze pisma do wnioskodawcy⁶⁸ opracowanym przez WFOŚiGW (z doręczeniem którego następowało zawarcie umowy dotacji) postanowiono, że wypłata nastąpi w terminie do 30 dni od daty wpływu do Biura Funduszu kompletnego WoP lub po jego skompletowaniu (zgodnie z dokumentem programowym⁶⁹ przekazany przez NFOŚiGW), dodano jednakże, że termin ten może ulec wydłużeniu do 180 dni, m.in. w przypadkach uzasadnionych liczbą WoP złożonych w Biurze Funduszu lub wprowadzeniem zmian w obsłudze PPCP.

Postępowanie takie tłumaczono ustaleniem przez przedstawicieli zarządów wfośigw (na spotkaniu 4 stycznia 2019 r.), że wzory umów dotacji i pożyczki dla PPCP mają charakter referencyjny.

W NFOŚiGW wyjaśniano, że niektóre dokumenty obowiązujące w ramach PPCP były określone jako wzory i nie mogły podlegać zmianom. Były również dokumenty rekomendowane, dla których wfośigw mogą wprowadzać nieistotne zmiany z uwagi na specyfikę ich działania. Wskazywano, że to w gestii wfośigw leżało jakie dokumenty i w jakim zakresie można modyfikować, a decyzje w tym zakresie podejmowały właściwe organy wfośigw.

Zdaniem NIK niezrozumiałe było uznanie przez NFOŚiGW, że przyznanie charakteru referencyjnego dokumentom opracowanym na potrzeby PPCP oznacza możliwość ich modyfikacji, podczas gdy zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN wyraz „referencyjny” oznacza „ustalony z góry, stanowiący punkt odniesienia”.

W regulaminie naboru WoD – opracowanym w NFOŚiGW dla PPCP – nie zdefiniowano jednoznacznie terminu rozpatrzenia WoD, a następnie przyjęto interpretację, że rozpatrzenie wniosku obejmowało jedynie ocenę formalną i merytoryczną tegoż wniosku, a decyzja zarządu wfośigw w sprawie dofinansowania miała być podjęta niezwłocznie po zakończeniu oceny. Taka interpretacja skutkowała tym, że wnioskodawca w PPCP mógł być, w czasie nieograniczonym, pozostawiony w niepewności co do rozstrzygnięcia sprawy przez wfośigw.

W regulaminie naboru WoD nie zdefiniowano terminu rozpatrzenia WoD

⁶⁶ Informującego wnioskodawcę o zaakceptowaniu jego oświadczenia woli zawarcia umowy dotacji, zamieszczonego we WoD.

⁶⁷ Obowiązujących dla WoD złożonych od 19 września 2018 r. do 28 lipca 2019 r.

⁶⁸ Obowiązującym dla WoD złożonych od 29 lipca 2019 r. do 14 maja 2020 r.

⁶⁹ Proces obsługi PPCP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do 14 maja 2020 r. termin rozpatrzenia WoD został określony na 90 dni roboczych od daty wpływu wniosku, a od 15 maja 2020 r., tj. od wejścia w życie wersji 2.0 PPCP, termin ten określono na 30 dni kalendarzowych. W regulaminie naboru wniosków etapy rozpatrywania wniosku wskazano w rozdziale III (§ 3 ust. 1), ale nie ujęto tam decyzji o udzieleniu dofinansowania (decyzja o udzieleniu dofinansowania została ujęta w rozdziale V regulaminu, w § 9 ust. 1). Takie ujęcie kwestii terminu na rozpatrzenie wniosku w regulaminie naboru WoD spowodowało problemy interpretacyjne w wfośigw. W związku z kierowanymi zapytaniami wfośigw otrzymały 15 czerwca 2020 r. stanowisko NFOŚiGW interpretujące termin na rozpatrzenie WoD. Wynikało z niego, że rozpatrzenie wniosku obejmuje jedynie ocenę formalną i merytoryczną tegoż wniosku, a decyzja zarządu wojewódzkiego funduszu w sprawie dofinansowania ma być podjęta niezwłocznie po zakończeniu oceny. Taka wykładnia powodowała w przypadku WFOŚiGW w Katowicach, że WoD rozpatrywane były – z uwzględnieniem terminu na podjęcie decyzji przez Zarząd WFOŚiGW – w terminie dłuższym niż 90 dni, tj. od 101 do 163 dni.

Pominięcie decyzji zarządu wfośigw o udzieleniu dofinansowania w ramach PPCP, jako kolejnego etapu rozpatrywania wniosku było, zdaniem NIK, nie do zaakceptowania w sytuacji, gdy w regulaminach naboru wniosków o dofinansowanie z innych programów priorytetowych realizowanych przez NFOŚiGW⁷⁰ termin na rozpatrzenie wniosku obejmował także etap podjęcia decyzji przez zarząd funduszu.

Uznanie wyłączenia decyzji zarządu wfośigw o przyznaniu dofinansowania z etapu rozpatrywania wniosku prowadziłyby do przyjęcia, że wnioskodawca może być, w czasie nieograniczonym, pozostawiony w niepewności co do rozstrzygnięcia sprawy przez wfośigw. Jednocześnie należy wskazać, że omawiana interpretacja spowodowała, że wprowadzony termin rozpatrzenia WoD nie spełniał swojej funkcji, tj. sprawnego wydania rozstrzygnięcia w sprawie złożonego wniosku. Ponadto była ona sprzeczna z przekazywanymi potencjalnym beneficjentom informacjami o terminie rozpatrywania wniosku – podczas promocji wersji 2.0 PPCP ówczesny Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazywał na skrócenie terminów rozpatrywania wniosków z 90 dni do 30 dni⁷¹.

W NFOŚiGW wyjaśniono, że podejście do terminów rozpatrywania WoD zostało już zmienione w „Regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w formie dotacji na częściową spłatę kapitału” w ramach PPCP, obowiązującym od 6 lipca 2021 r. dla tzw. „ścieżki bankowej”, w którym w rozdziale III „Etapy rozpatrywania wniosku o dotację” w § 3 uwzględniono również decyzję o dofinansowaniu. Analogiczne rozwiązanie miało zostać wprowadzone w regulaminie dla pozostałych WoD, którego zmiany były na etapie przygotowania.

⁷⁰ M.in. regulamin naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach Programu Priorytetowego „Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach”.

⁷¹ Taka informacja była zamieszczona na stronie: <https://www.gov.pl/web/nfosigw/rusza-program-czyste-powietrze-20>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ustalonych w NFOŚiGW procedurach na potrzeby PPCP nie określono, w jakim terminie od daty wpływu WoP do wfośiów powinna zostać stwierdzona jego kompletność lub konieczność jego uzupełnienia.

W obowiązującej do dnia zakończenia kontroli instrukcji wypełniania WoP wskazano, że wypłata środków nastąpi w terminie do 30 dni od daty przedłożenia kompletnego, prawidłowo wypełnionego WoP wraz z wymaganymi załącznikami. Z treści skarg wpływających do MKiŚ wynikało, że termin liczony był od dnia stwierdzenia przez pracownika wfośiów, że przedłożony wniosek był poprawnie wypełniony oraz zawierał wszystkie niezbędne dokumenty, będące podstawą do uruchomienia środków. Takie podejście pozwalało teoretycznie na dotrzymanie 30-dniowego terminu wypłaty środków, jednak dane zebrane z wfośiów przez NFOŚiGW na prośbę MKiŚ potwierdziły, że w rzeczywistości procedowanie wniosku trwało nawet ponad 100 dni.

W przyjętych procedurach nie wskazano terminu w jakim powinna być stwierdzona kompletność WoP

Przykład

W WFOŚiGW w Krakowie badanie 20 WoP wykazało, że okres od daty wpływu wniosku do daty podjęcia w WFOŚiGW pierwszej czynności w ramach weryfikacji wniosku wynosił od 30 do 180 dni. Istotnym był fakt, że w kolejnych wersjach PPCP nie określono terminu na rozpatrzenie WoP pod względem jego poprawności i kompletności, a w procedurach wewnętrznych WFOŚiGW nie przyjęto żadnych terminów wykonywania czynności, w tym terminu na rozpatrzenie WoP.

W NFOŚiGW wyjaśniono, że zapis został doprecyzowany w obowiązującym od 6 lipca 2021 r. „Procesie obsługi programu priorytetowego *Czyste Powietrze* dla „ścieżki bankowej”, poprzez wskazanie dla wfośiów terminu 14 dni na ocenę WoP; w tym terminie wfośiów stwierdza, czy WoP jest kompletny i poprawny, czy też wymaga uzupełnienia lub korekty. Ponadto wskazano, że analogiczny zapis zostanie dodany w „Procesie obsługi programu priorytetowego *Czyste Powietrze* dla ścieżki wfośiów.

Zdaniem NIK procedury dotyczące wdrażania PPCP powinny zostać ustalone w sposób uniemożliwiający swobodną interpretację postanowień przez podmioty wdrażające PPCP. Jakkolwiek w NFOŚiGW podjęto działania w celu wprowadzenia jednoznacznych zapisów w ustalonych procedurach, to należy zauważyć, że działania te podjęto dopiero po upływie prawie 3 lat realizacji Programu.

W MKiŚ nadzór Ministra nad działalnością NFOŚiGW, sprawowany na podstawie art. 400r ust. 1–2 ustawy Poś, interpretowano wyłącznie jako nadzór poprzez dokonywanie ocen uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW przedkładanych Ministrowi. W kwestii współpracy NFOŚiGW z wfośiów przy realizacji Programu, Minister stwierdził, że określenie szczegółowych zasad współpracy pomiędzy ww. jednostkami należy do organów tych instytucji jako odrębnych osób prawnych o ustawowo określonych zadaniach, kompetencjach i samodzielności. W jego opinii, w granicach nadzoru sprawowanego na podstawie ustawy Poś przez ministra właściwego ds. klimatu nad działalnością NFOŚiGW i wfośiów nie leżało podejmowanie władczych rozstrzygnięć w tym zakresie. NIK zauważa,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że wdrożenie PPCP, tj. ogólnokrajowego programu priorytetowego realizowanego przez NFOŚiGW oraz wfośigw, wymaga zapewnienia jednolitych rozwiązań na każdym szczeblu jego realizacji przez organy nadzorowane przez Ministra. Tym samym Minister powinien nadzorować proces formułowania szczegółowych zasad współpracy pomiędzy tymi jednostkami. Wobec formułowanych wątpliwości, co do zakresu nadzoru sprawowanego przez Ministra niezbędne jest doprecyzowanie istniejących w tym zakresie przepisów.

Zawarcie z wfośigw umów udostępnienia środków po 3 miesiącach od daty naboru WoD

Nierzetelne przygotowanie organizacyjne do wdrażania PPCP potwierdza również fakt zawarcia umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i pożyczek przez NFOŚiGW z 15 wfośigw dopiero 18 grudnia 2018 r. (a z WFOŚiGW w Łodzi jeszcze później, bo 17 stycznia 2019 r.), pomimo tego, że porozumienie w sprawie wdrażania PPCP zostało podpisane 7 czerwca 2018 r., a nabór wniosków w ramach PPCP uruchomiono we wrześniu 2018 r.

Miało to wpływ na terminowość rozpatrywania WoD w początkowej fazie realizacji Programu. W WFOŚiGW w Białymstoku ze względu na – jak uznano – brak podstawy prawnej umożliwiającej zaciąganie zobowiązań nie wykonywano czynności mogących mieć w przyszłości skutek finansowy. Do dnia podpisania umowy o udostępnienie środków m.in. nie rozpatrywano wniosków i nie zawierano umów o dofinansowanie.

W NFOŚiGW wyjaśniono, że terminy podpisania umów udostępnienia środków z wfośigw wynikały z toczących się ustaleń dotyczących podziału środków na PPCP.

Zdaniem NIK wszystkie dokumenty niezbędne do wdrażania PPCP powinny zostać opracowywane równocześnie z tworzeniem Programu. Fakt, że wzór umowy udostępnienia środków został zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 28 listopada 2018 r., a zawarcie umów nastąpiło 3 miesiące po uruchomieniu naboru wniosków, wskazuje, że wdrażanie PPCP nie było rzetelnie przygotowane. Jeżeli opóźnienie w podpisaniu umów wynikało z toczących się ustaleń co do podziału środków, to w ocenie NIK było to skutkiem nieopracowania planu wdrażania Programu.

Brak systemu informatycznego (centralnej bazy danych) do zarządzania Programem

PPCP realizowany był bez wsparcia dedykowanego systemu informatycznego w postaci centralnej bazy danych.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zapewniono automatyzacji przekazywania bieżących danych o stanie realizacji PPCP pomiędzy wfośigw, NFOŚiGW i MKiŚ, w tym możliwości przekazywania przez wszystkie wfośigw danych dotyczących liczby złożonych i zweryfikowanych WoP, co było spowodowane ograniczeniami systemów w poszczególnych wfośigw.

W efekcie, mimo upływu ponad 3 lat wdrażania PPCP, nie uruchomiono w NFOŚiGW systemu informatycznego, który nie tylko miałby charakter bazodanowy, ale też stanowiłby platformę wspierającą zarządzanie Programem, na co w swojej opinii wskazali również biegli powołani przez NIK.

Tym samym w NFOŚiGW nie zachowano standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej D. Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z tym standardem należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Na skutek zmian koncepcji związanych z wyborem wykonawcy systemu informatycznego opóźnieniu uległo powstanie centralnej bazy danych.

W lutym 2020 r. w NFOŚiGW rozpoczęto procedurę rozpoznania rynku w celu znalezienia wykonawcy zadania związanego z analizą procesu obsługi PPCP, zdefiniowania wymagań funkcjonalnych i нефункциональных dla docelowego centralnego systemu obsługującego Program oraz zaprojektowania architektury tego systemu. Wyłoniony wykonawca w marcu 2021 r. przedłożył opracowaną dokumentację pn. „Architektura i specyfikacja wymagań dla Centralnej Bazy Danych dla Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”. Rozpoczęto prace nad przygotowaniem procedury przetargowej, w tym opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Do ogłoszenia zamówienia publicznego nie doszło, ponieważ MKiŚ pozytywnie zaopiniowało złożony przez IOŚ-PIB wniosek o dofinansowanie zadania pn. „Przygotowanie, utrzymanie i rozwój analitycznego systemu bazodanowego dla projektu *Czyste Powietrze* (SAPCP)” (w ramach programu priorytetowego 5.1.1 „Wsparcie Ministra Klimatu w zakresie realizacji polityki klimatycznej część 1/Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych między IOŚ-PIB i NFOŚiGW”). Zakres zadania był częściowo zbieżny z zakresem zamówienia planowanego przez NFOŚiGW, dlatego odstąpiono od ogłoszenia zamówienia publicznego. Ostatecznie dwukrotnie złożony przez IOŚ-PIB wniosek (17 lutego 2021 r. i 13 lipca 2021 r.) nie uzyskał akceptacji NFOŚiGW.

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w NFOŚiGW trwały prace w celu zaprojektowania i budowy centralnej bazy danych na potrzeby PPCP umożliwiającej gromadzenie informacji o wnioskach, dokonanych wypłatach oraz uzyskanych efektach ekologicznych. Prace te wznowiono po podjętej 13 października 2021 r. przez Zarząd NFOŚiGW decyzji o zamknięciu procedowania wniosku IOŚ-PIB. Uruchomienie tej bazy planowane było na drugą połowę 2022 r. Zdaniem NFOŚiGW dotrzymanie tego terminu uwarunkowane było brakiem problemów z rozstrzygnięciem postępowania o zamówienie publiczne.

Stworzenie i uruchomienie do 21 marca 2023 r. centralnej bazy danych na potrzeby PPCP było jednym z 7 wskaźników przyjętych w planowanej umowie pożyczki z BŚ, i warunkowało wypłatę transzy pożyczki w wys. 20 mln euro.

Jakkolwiek wynegocjowany z BŚ termin uruchomienia ww. bazy został określony na marzec 2023 r., to odstąpienie od prac związanych z wyłonieniem wykonawcy w marcu 2021 r. opóźniło o ponad pół roku rozpoczęcie procedury zamówienia publicznego. W sytuacji braku jednolitego systemu wsparcia informatycznego było to niekorzystne dla procesu zarządzania PPCP. Uruchomienie systemu dopiero w 2023 r. oznacza, że przez połowę okresu wdrażania PPCP będzie on realizowany bez wsparcia systemu informatycznego umożliwiającego sprawne zarządzanie Programem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Oszacowanie rozmiaru PPCP, tj. liczby domów jednorodzinnych wg struktury dochodowej gospodarstw domowych, nastąpiło na podstawie notatki roboczej sporządzonej 2 marca 2018 r. w Departamencie Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rozmiar Programu został ustalony w NFOŚiGW jedynie na poziomie kraju, bez podziału na województwa. W NFOŚiGW nie podjęto działań w celu zapewnienia oszacowania liczby beneficjentów przez wfośigw na obszarze ich właściwości, pomimo tego, że wfośigw mogły w tym zakresie wykorzystać dane z gmin, które zgodnie z treścią porozumień zawieranych z wfośigw były zobowiązane do podjęcia działań związanych z identyfikacją na swoim terenie budynków kwalifikujących się do uczestnictwa w PPCP.

Biegli powołani przez NIK w wydanej opinii wskazali, że poza oszacowaniem liczby beneficjentów Programu, nie podano precyzyjnych oszacowań dotyczących ich rozmieszczenia regionalnego, przekrojów społecznych i innych. W efekcie nie można w żaden sposób stwierdzić poprawności oszacowania. Zdaniem biegłych przy szacowaniu parametrów Programu zasadne było stosowanie metody „z dołu do góry”, to znaczy uruchomienia takich mechanizmów, które spowodowałyby faktyczne i aktywne dołączenie gmin do udziału w Programie, które mogłyby szybko i precyzyjnie oszacować beneficjentów w swoim regionie.

W NFOŚiGW nie dostrzegano problemu braku danych o liczbie budynków kwalifikujących się do Programu w poszczególnych województwach. Wskazano, że dane będą dostępne za rok dla wszystkich obsługujących PPCP po powstaniu CEEB. Wówczas zostanie przeprowadzona analiza rozmieszczenia potrzeb dotyczących wdrażania Programu w poszczególnych wfośigw.

W ocenie NIK oszacowanie parametrów Programu na poziomie każdego województwa było konieczne dla określenia założeń organizacyjno-technicznych w każdym wfośigw, na poziomie niezbędnym dla prawidłowego wdrażania PPCP, a także dla pomiaru skuteczności działań poszczególnych wfośigw. Pomimo tego, że gminy – stosownie do zawartych porozumień – zostały zobowiązane do podjęcia działań związanych z identyfikacją na swoim terenie budynków kwalifikujących się do uczestnictwa w PPCP, tylko WFOŚiGW w Łodzi – spośród 8 wfośigw objętych kontrolą – wystąpił do gmin o przekazanie takich danych.

W 8 skontrolowanych wfośigw stwierdzono, że podejmowano działania w celu dostosowania struktury organizacyjnej i liczby pracowników do realizacji zadań związanych z PPCP. Jednak w przypadku 3 wfośigw, tj. w Warszawie, w Krakowie i w Poznaniu, struktura organizacyjna nie była w pełni dostosowana do skali zadań wykonywanych w ramach PPCP. Potwierdzały to przypadki znacznych opóźnień w rozpatrywaniu WoD oraz długotrwałe rozpatrywanie złożonych przez beneficjentów WoP.

W 2 wfośigw, tj. w Poznaniu i w Warszawie, z opóźnieniem wprowadzono procedury lub wzory dokumentów dotyczących PPCP.

**Działania wfośigw
w zakresie zapewnienia
warunków organizacyjno-
technicznych
do wdrażania PPCP**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W **WFOŚiGW w Poznaniu** m.in. wzory umowy dotacji i umowy pożyczki wprowadzono uchwałami Zarządu po upływie, odpowiednio, 5 i 6 miesięcy od dnia uruchomienia naboru wniosków w ramach PPCP. Wystąpiły także przypadki wprowadzania regulacji z mocą wsteczną, co świadczyło o braku bieżącej ich aktualizacji, a więc niewystarczającej staranności działań w tym zakresie.

W **WFOŚiGW w Warszawie** procedury oraz wzory dokumentów zatwierdzono dopiero od 93 do 246 dni po ogłoszeniu pierwszego naboru WoD.

W ustaleniu warunków organizacyjno-technicznych, w tym zasobów kadrowych, na poziomie wfośigw niewątpliwą przeszkodą był brak rozważania o liczbie budynków, których właściciele mogliby aplikować o środki z PPCP.

W 5 z 8 wfośigw objętych kontrolą podejmowano działania w celu określenia choćby szacunkowej liczby potencjalnych beneficjentów Programu.

Przykłady

W **WFOŚiGW w Kielcach** informacje pozyskano z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego.

W **WFOŚiGW w Krakowie** dane pozyskano z *Bazy inwentaryzacji ogrzewania budynków w Małopolsce*.

W **WFOŚiGW w Łodzi**, przystępując do wdrażania PPCP, w październiku 2018 r. zwrócono się do gmin województwa łódzkiego z prośbą o przekazanie danych dotyczących liczby zlokalizowanych na ich terenie budynków jednorodzinnych. Na podstawie odpowiedzi pozyskanych od 105 gmin wyliczono średnie liczby budynków w gminie wiejskiej, miejskiej i miejsko-wiejskiej. Dodatkowo 11 (z 24) powiatów województwa łódzkiego przekazało informacje o liczbie pozwoleń na budowę wydanych w latach 2015–2017.

Natomiast w 3 wfośigw: w Białymstoku, w Katowicach i w Warszawie nie podejmowano żadnych działań w celu ustalenia rozmiaru PPCP na terenie województwa. Powoływano się na to, że Program jest przedsięwzięciem ogólnopolskim i jego rozmiar został określony przez NFOŚiGW.

W celu ułatwienia obsługi wnioskodawców w 6 wfośigw utworzono punkty terenowe lub oddziały zamiejscowe. Dodatkowo wfośigw w Krakowie i w Katowicach utworzyły Mobilne Biura, które odwiedzały gminy zlokalizowane na terenie właściwości danego wfośigw.

W wfośigw: w Poznaniu i w Olsztynie nie utworzono punktów terenowych.

Przykłady

W **WFOŚiGW w Poznaniu** nie planowano i nie uruchamiano terenowych ani mobilnych punktów informacji o Programie. Wyjaśniono, że w ramach dotarcia z informacjami o Programie do jak największej liczby osób przeprowadzono szereg spotkań informacyjnych i szkoleniowych z: mieszkańcami wielkopolski, pracownikami gmin, radnymi, przedstawicielami samorządu terytorialnego oraz innymi instytucji. Dodatkowo pracownicy WFOŚiGW (w tym pracownicy Zespołu Doradców Energetycznych) uczestniczyli w lokalnych wydarzeniach plenerowych, podczas których udostępniane było stoisko, gdzie można było uzyskać informacje o Programie. W ocenie WFOŚiGW takie stoisko pełniło

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

funkcję mobilnego punktu informacyjno-promocyjnego. Wskazano, że od lipca 2019 r. sukcesywnie zawierane były porozumienia z gminami w zakresie wspólnej realizacji Programu, i do 14 czerwca 2021 r. już 191 gmin podpisało porozumienie gwarantujące właściwe dotarcie z informacjami do mieszkańców gmin, co uzasadniało brak potrzeby tworzenia punktów mobilnych i terenowych.

WFOŚiGW w Olsztynie nie uruchamiał punktów mobilnych ani punktów terenowych. Wyjaśniono, że takie same działania, jak działania z wykorzystaniem punktów mobilnych i terenowych, jednostka prowadziła korzystając z siedzib urzędów gmin oraz pomieszczeń udostępnianych w gminach przez Ochotnicze Straże Pożarne i parafie.

Włączenie gmin we wdrażanie PPCP

Decyzja o włączeniu gmin we wdrażanie PPCP została podjęta przez Zarząd NFOŚiGW 4 lipca 2019 r., tj. po 10 miesiącach od uruchomienia Programu. Wówczas zatwierdzono wzór porozumienia, jakie wfośigw miały zawierać z gminami.

Minister, pismem z 7 czerwca 2019 r., zaprosił gminy do udziału we wdrażaniu PPCP. Minister wskazał, że w celu poprawy dostępności oraz dotarcia do jak największej liczby wnioskodawców dostrzega wielką rolę samorządów. Zwrócił się z prośbą „o wsparcie działań w realizacji Programu priorytetowego Czyste Powietrze na obszarze gminy. Pomoc polegałaby na dobrowolnym i bezpłatnym udziale w procesie przyjmowania i oceny wniosków”.

Wobec takiego zaproszenia Śląski Związek Gmin i Powiatów przekazał 1 lipca 2019 r. do KPRM stanowisko, w którym wskazał m.in., że propozycja jest zaskakująca, „gdyż od początku funkcjonowania programu Czyste Powietrze ani Ministerstwo Środowiska, ani też Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nie kontaktowały się z przedstawicielami naszych samorządów w celu przedyskutowania i wypracowania koniecznych zmian w programie”.

W lipcu 2019 r. wfośigw rozpoczęły podpisywanie z gminami porozumień, w których nie przewidziano żadnej odpłatności dla tych jednostek za realizację zadań określonych w tych dokumentach.

Do zadań gmin należało m.in. podejmowanie działań w celu zidentyfikowania budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi beneficjentami PPCP i przedstawienie im korzyści płynących z wzięcia udziału w Programie; a także zapewnienie stanowiska komputerowego z dostępem do Internetu, spełniającego wymogi bezpieczeństwa informacji i zachowania poufności oraz ochrony danych osobowych.

Gminy w przypadku pierwszej wersji porozumienia, które nie przewidywało żadnych środków finansowych dla gmin w związku z jego realizacją, zgłaszały brak możliwości realizacji zadań bez wsparcia finansowego w tym zakresie. Były to zgłoszenia w roboczych kontaktach telefonicznych. Znalazło to także odzwierciedlenie w liczbie zawartych porozumień; wg stanu na 10 lipca 2020 r. porozumienia zawarto z 663 gminami, tj. ok. 26% liczby gmin ogółem (2477).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dopiero po wprowadzeniu w październiku 2020 r., na podstawie art. 411 ust. 10g ustawy Poś, obowiązku wydawania przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast zaświadczeń o dochodach wnioskodawcom ubiegającym się o podwyższony poziom dofinansowania, w NFOŚiGW podjęto decyzję o finansowaniu kosztów ponoszonych przez gminy, które podpiszą z wfośiGW porozumienie o współpracy. Wysokość tego dofinansowania ustalono następująco: 100 zł za wniosek o podwyższony poziom dofinansowania zawierający zaświadczenie wydane przez gminę, który został przekazany do wfośiGW za pośrednictwem gminy; 50 zł za wniosek o podwyższony poziom dofinansowania, który został przekazany do wfośiGW za pośrednictwem gminy, ale zaświadczenie nie zostało wydane przez gminę; 50 zł za wniosek o podwyższony poziom dofinansowania zawierający zaświadczenie wydane przez gminę, złożony w ramach PPCP bez pośrednictwa gminy; 50 zł za kolejny wniosek o podwyższony poziom dofinansowania zawierający to samo zaświadczenie wydane przez gminę. W § 3 ust. 2 porozumienia podano, że gmina otrzyma środki finansowe za wydane zaświadczenie tylko wtedy, kiedy będzie ono wydane przy użyciu dedykowanego systemu informatycznego.

Zaproponowany gminom zwrot kosztów nie spowodował istotnego odzewu, bo wg danych na 5 lutego 2021 r. liczba porozumień zawartych z gminami wzrosła jedynie do 948, co stanowiło 38,3% ogółu gmin.

W lutym 2021 r. ogłoszono propozycje nowych zachęt, tzw. pakiet korzyści dla gmin. Opracowano zasady tych zachęt oraz wzór porozumienia.

We wcześniejszych wzorach porozumień nie wskazywano jednoznacznie, że gminy mają prowadzić działania informacyjne. Natomiast we wzorze porozumienia i we wzorze aneksu do wcześniej zawartych porozumień – wprowadzonych uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/23/2021 z 24 marca 2021 r. – wskazano jednoznacznie, że do zadań gminy należy uruchomienie i prowadzenie punktu konsultacyjno-informacyjnego, w tym organizacja spotkań informacyjnych, wizyty u mieszkańców, przeprowadzanie anonimowych ankiet (§ 2 ust. 1 porozumienia).

Gminy, które zdecydowały się na utworzenie ww. punktów konsultacyjno-informacyjnych mogły otrzymać – w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do upływu roku od dnia wejścia w życie postanowień porozumienia dotyczących przedmiotowego punktu – środki na pokrycie kosztów obsługi zadań wymienionych w § 2 ust. 1 porozumienia w wys. do 30,0 tys. zł. Zwiększona została także odpłatność za wniosek o podwyższonym poziomie dofinansowania do wys. 150 zł, jeżeli wniosek zawierał zaświadczenie o przeciętnym miesięcznym dochodzie na jednego mieszkańca i został złożony za pośrednictwem urzędu gminy oraz do 75 zł za wniosek zawierający zaświadczenie wydane przez inną gminę lub złożony bezpośrednio w wfośiGW, tj. bez pośrednictwa gminy.

Jednak gminy niechętnie podpisywały porozumienia lub aneksy do wcześniej zawartych porozumień, ponieważ obawiały się tworzenia punktów konsultacyjno-informacyjnych, na działalność których NFOŚiGW zapewniał środki tylko przez 1 rok. Zaproponowano gminom takie rozwiązanie pomimo tego, że porozumienia zawierano na okres wieloletni, tj. na czas realizacji Programu, do 2029 r.

Zapewnienie przez NFOŚiGW finansowania punktów konsultacyjno-informacyjnych w gminach tylko na 1 rok

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W NFOŚiGW wskazywano, że podjęto starania o przedłużenie finansowania gminnych punktów informacyjno-konsultacyjnych i wykorzystanie na ten cel środków UE na lata 2021–2027 w ramach regionalnych programów operacyjnych. Dodatkowy budżet ze środków NFOŚiGW przeznaczony na dodatkowe zachęty dla gmin oszacowano rocznie na ok. 102 310,0 tys. zł, w tym na same punkty konsultacyjne ponad 74 000,0 tys. zł. Oznaczałoby to w skali całego okresu wdrażania Programu ok. 1 mld zł dodatkowych kosztów dla NFOŚiGW. Przedłużenie finansowania dla ww. gminnych punktów – jak wyjaśniano – nie jest wcale wykluczone, jednak w pierwszym rządzie planowane jest skorzystanie na ten cel ze środków UE na lata 2021–2027, jeśli będzie to możliwe.

Zdaniem NIK gminy, decydując się na utworzenie punktów informacyjno-konsultacyjnych w ramach podpisanych porozumień, powinny mieć zagwarantowane ich finansowanie w całym okresie wdrażania PPCP. Pewność co do zapewnienia finansowania stanowiłaby faktyczną zachętę dla tych jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia ww. punktów. Brak finansowania takich punktów w kolejnych latach może prowadzić do ich likwidacji, co wpłynie niekorzystnie na proces wdrażania PPCP i nie będzie budowało pozytywnego wizerunku podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie Programu.

Według stanu na 10 września 2021 r. 1147 gmin podpisało porozumienie z wfośiGW na wzorze z lipca 2019 r. i listopada 2020 r., a 1015 podpisało aneksy do porozumień z nowymi zachętami, co oznacza, że 132 gminy nie podpisały aneksów z nowymi zachętami. Natomiast nowych porozumień z gminami na wzorze z nowymi zachętami podpisano 819. Tym samym łączna liczba podpisanych porozumień na 10 września 2021 r. wyniosła 1966, tj. 79,4% liczby gmin ogółem.

NFOŚiGW dwukrotnie wydłużał termin, w którym gminy mogły zgłaszać chęć przystąpienia do porozumienia (ostatni termin minął 15 września 2021 r.). Wśród powodów niechęci podpisywania aneksów przez gminy wskazywano m.in. niewystarczającą kwotę środków na realizację zadań wymienionych w porozumieniu, ryzyko ponoszenia przez gminę kosztów funkcjonowania punktu konsultacyjno-informacyjnego po upływie roku, brak zasobów kadrowych, skomplikowane procedury rozliczania kosztów oraz brak środków, które gmina ma wyłożyć na prowadzenie punktu. W jednym województwie wskazywano także na „wykluczenie mieszkańców budynków wielorodzinnych, z czym gminy nie chcą być identyfikowane”.

Odnosząc się do niechętnego podpisywania aneksów do porozumień przez gminy zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „[...] realizacja przez gminę zadań wynikających z porozumień zawieranych z WFOŚiGW zawiera się w realizacji zadań własnych gminy. Środki finansowe jakie gminy mogą pozyskać dzięki zawartym porozumieniom są przeznaczane na sfinansowanie i wsparcie tych zadań. NFOŚiGW oferując środki na pomoc techniczną dla gmin, w tym w ramach zachęt wychodzi naprzeciw potrzebom gmin w tym zakresie. Dodatkowo gminy zyskują zawierając porozumienia na szkolenia prowadzone przez ekspertów z WFOŚiGW oraz możliwość ścisłej współpracy merytorycznej. [...] NFOŚiGW czyni starania, aby pozyskać środki dla gmin na prowadzenie punktów konsultacyjno-informacyjnych w dalszym okresie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

po upływie wskazanego w porozumieniu roku, jednak gdyby takie środki nie zostały faktycznie pozyskane gmina będzie mogła zakończyć realizację działań w ramach punktu. Należy zauważyć, że byłoby to jednak ze szkodą dla jej mieszkańców”.

W wojewódzkich funduszach, w celu zachęcania gmin do podpisania aneksów, kierowano pisma do gmin, uruchomiono infolinię, przeprowadzano szkolenia pracowników gmin. Jeden z wojewódzkich funduszy wskazał jednak, że gminy nie ponosiły odpowiedzialności za jakość swojej pracy, więc wfośigw nie miał interesu w tym, żeby je zmuszać do współpracy. Mało było gmin faktycznie zaangażowanych. Jakość pracy dużej części gmin pozostawiała wiele do życzenia, m.in. przyjmowane były wnioski od właścicieli lokali w budynkach wielorodzinnych lub od osób, które nie były właścicielami budynków.

Wójtowie 5 gmin⁷² wypowiedzieli porozumienia zawarte z wfośigw. Najczęściej podawaną przyczyną podjęcia takiej decyzji było zbyt duże obciążenie pracowników zadaniami bieżącymi gminy i nowe zadania wynikające z zawartych porozumień, szczególnie tych zapisanych w aneksach, które przekraczały możliwości kadrowe urzędów gmin. Wskazywano też, że gminy prowadzą inne, bardziej korzystne dla mieszkańców programy w zakresie ochrony powietrza, a zainteresowanie mieszkańców PPCP było niewielkie.

Sześć z 24 skontrolowanych gmin⁷³ podpisało porozumienia pod koniec 2020 r. lub na początku 2021 r. Najczęściej podawaną przyczyną podpisania porozumienia po ponad roku od zaproszenia gmin do udziału we wdrażaniu PPCP był brak dofinansowania i ograniczenia kadrowe.

Podkreślenia wymaga, że miasto Rydułtowy podpisało porozumienie w styczniu 2021 r., ale w latach 2019–2020 założenia PPCP realizowane były przez Stowarzyszenie „Zdrowe Rydułtowy” wyłonione w ramach przeprowadzonego przez gminę otwartego konkursu ofert na zadania z zakresu ekologii i ochrony zwierząt oraz dziedzictwa przyrodniczego. Gmina Pszczyna podpisała porozumienie w grudniu 2020 r., ale już wcześniej prowadziła działania związane z ochroną środowiska – „Program Ograniczenia Niskiej Emisji” (aktualnie III etap) oraz pozyskała dofinansowanie w ramach realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁷⁴.

We wszystkich objętych kontrolą gminach zostali wyznaczeni pracownicy lub zespoły do realizacji zadań związanych z PPCP. Jednak w 12 jednostkach⁷⁵ zadania związane z Programem nie były uwzględnione w regulaminach organizacyjnych urzędów lub nie zostały wskazane w zakresach obowiązków pracowników wykonujących ww. zadania. W 3 jednostkach

Wypowiedzenie porozumień przez wójtów gmin

Działania organizacyjne w gminach w obszarze wdrażania PPCP

⁷² Brodnica, Zgorzelec, Paradyż, Radziejów, Ligota Wielka.

⁷³ Świerklany, Lidzbark Warmiński (miejska), Pszczyna, Rydułtowy, Morawica, Jordanów (miejska).

⁷⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 438.

⁷⁵ Paradyż, Lidzbark Warmiński (miejska), Łowicz (miejska), Orneta, Piastów, Rabka-Zdrój, Staszów, Zakliczyn, Sochocin, Tarczyn, Jordanów (miejska), Suchowola.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(Rabce-Zdrój, Jordanowie i Zakliczynie) jeszcze w trakcie kontroli NIK zaktualizowano regulaminy organizacyjne lub zakresy obowiązków pracowników.

Przykład

Natomiast w gminie Ryn 2 pracowników urzędu prowadziło postępowania w zakresie wydania zaświadczeń o dochodach bez pisemnego upoważnienia **Burmistrza Miasta i Gminy Ryn**, wymaganego art 411 ust. 10r ustawy Poś. Dopiero w trakcie kontroli NIK (w lipcu 2021 r.) Burmistrz wydał stosowne upoważnienia, w tym kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. Ponadto upoważnienia nie posiadał także zastępca Burmistrza, który do 12 lipca 2021 r. wydał 4 zaświadczenia o dochodach, a także 1 pracownik ośrodka pomocy społecznej prowadzący w czerwcu 2021 r. jedno postępowanie o wydanie zaświadczenia.

Stosownie do standardu określonego w pkt 3 „Struktura organizacyjna” części II. „Standardy kontroli zarządczej A. Środowisko wewnętrzne” załącznika do komunikatu nr 23 MF, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

We wszystkich skontrolowanych gminach – z wyjątkiem miasta Łowicza – stosownie do obowiązku wynikającego z podpisanych porozumień zapewniono stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu.

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Łowiczu** nie zapewniono w sposób ciągły dostępności stanowiska komputerowego do obsługi potencjalnych beneficjentów PPCP. W dniu przeprowadzania oględzin stanowisko wyposażone było jedynie w stół i 3 krzesła, a komputer przenośny nie był dostępny w Urzędzie.

W 2 gminach⁷⁶ stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją PPCP.

Udostępnianie informacji
związanych z PPCP
na stronie internetowej BIP
urzędów gmin

Spółród 24 objętych kontrolą gmin 15⁷⁷, tj. 62,5%, nie udostępniło na stronie internetowej BIP informacji związanych z PPCP, co było niezgodne z art. 8 ust. 3 udip. Stosownie do tego przepisu podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy (w tym organy władzy publicznej), obowiązane są do udostępniania w BIP informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3, pkt 4 lit. a tiret drugi, lit. c i d oraz pkt 5 (w tym – zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d udip – informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, a więc również o jednostce przyjmującej wnioski i wydającej zaświadczenia z upoważnienia wójta/burmistrza/prezydenta miasta). Podmioty te mogą udostępniać w BIP również inne

⁷⁶ Paradyż, Morawica.

⁷⁷ Piastów, Tarnowo Podgórne, Łowicz (miejska), Świerklany, Ryn, Orneto, Lidzbark Warmiński, Wysokie Mazowieckie (wiejska), Pińczów, Staszów, Morawica, Sochocin, Tarczyn, Pszczyna, Wizna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

informacje publiczne. Zgodnie z definicją informacji publicznej zawartą w art. 1 ust. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Artykuł 6 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy stanowi, że udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań, a więc faktyczną działalność władzy i administracji publicznej w zakresie wykonania określonych zadań na rzecz państwa i obywateli. Z kolei gminy – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁸ – w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należących do zadań własnych gminy, mają wskazane zadanie własne dotyczące ochrony środowiska i przyrody. Wdrożenie PPCP wpisuje się jako jeden ze sposobów realizacji przez gminę tego zadania.

Pięć z 24 skontrolowanych gmin⁷⁹ nie podjęło działań prowadzących do zidentyfikowania budynków jednorodzinnych, których właściciele mogliby być potencjalnymi beneficjentami PPCP, mimo że do wykonania tego zadania jednostki samorządu terytorialnego zobowiązały się podpisując porozumienia z właściwymi wfośigw. Dwie gminy⁸⁰ posiadały dane o zidentyfikowanych budynkach, lecz były one nieaktualne lub nie można było ustalić, w jakim terminie zostały pozyskane.

Działania prowadzące do identyfikacji budynków jednorodzinnych w gminach

Przykład

Burmistrz Miasta Łowicza wyjaśniając brak działań związanych z identyfikacją budynków wskazał, że realizacja PPCP nie powinna odbywać się na zasadzie akwizycji w terenie, a osoby zainteresowane możliwością otrzymania dofinansowania uzyskują informacje w siedzibie Urzędu lub telefonicznie.

Spośród 24 objętych kontrolą gmin 16⁸¹ posiadało programy dofinansowania wymiany źródeł ogrzewania ze środków własnych lub uczestniczyło w innych programach finansowanych ze źródeł zewnętrznych, w szczególności środków z budżetu UE w ramach regionalnych programów operacyjnych. W wielu z tych jednostek wskazywano na korzystniejsze warunki określone szczególnie w programach finansowanych ze środków UE, a także mniej skomplikowane procedury w ubieganiu się o dofinansowanie ze środków własnych gmin.

Inne źródła finansowania w gminach wymiany źródeł ogrzewania

Przykłady

Burmistrz Miasta Piastowa w odniesieniu do większego zainteresowania gminnym programem niż PPCP wyjaśnił m.in.: „Mieszkańcy chętnie korzystają z gminnego programu, ponieważ nie wymagamy zaświadczeń o zarobkach. Wniosek jest prosty i przejrzysty do wypełnienia przez mieszkańców. Zasady przyznawania dofinansowania są proste i przejrzyste. Mieszkaniec nie musi wypełniać rozliczeń faktur. Wnioskodawcy chcący skorzystać z programu

⁷⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

⁷⁹ Tarnowo Podgórne, Łowicz (miejska), Orneta, Morawica, Staszów.

⁸⁰ Pińczów i Sochocin.

⁸¹ Gniezno (wiejska), Paradyż, Świerklany, Tarnowo Podgórne, Radomsko (miejska), Lidzbark Warmiński (miejska), Orneta, Ostrów Wielkopolski (miejska), Piastów, Pszczyna, Rabka-Zdrój, Rydułtowy, Morawica, Pińczów, Zakliczyn, Jordanów (miejska).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PPCP najczęściej mówili, że nie chcą korzystać ze wszystkich możliwości dofinansowania, ponieważ ich nie stać na przeprowadzenie całkowitej termomodernizacji budynku. Wnioskodawcy chcą korzystać z części programu, bo część ma już wykonane prace np. mają ocieplone ściany, ale mają nieefektywne źródło ciepła, a w przyszłości jak uzbierają pieniądze to będą chcieli wymienić stolarkę okienną itp. [...]. Kolejnym powodem jest branie zaświadczeń z MOPS i wypełnianie rozliczeń faktur większość wnioskodawców nie potrafi rozliczyć faktur [...].”

W **Radomsku** ze środków własnych miasta realizowano dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza mających na celu ograniczenie niskiej emisji na terenie Radomska poprzez modernizację systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych, realizowanych przez osoby fizyczne⁸². Przewidziano również możliwość łączenia finansowania ze środków gminy z finansowaniem w ramach PPCP. W gminie wskazywano, że PPCP byłby lepiej realizowany na poziomie gmin, ponieważ z rozmów z mieszkańcami Radomska wynikało, że obawiali się oni składania wniosków do WFOŚiGW w Łodzi, wskazując że środki, którymi gmina dysponowałaby bezpośrednio, byłyby łatwiejsze do pozyskania. Przykładowo, w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji, realizowanego przez gminę w latach 2017–2018, złożono 288 wniosków o wymianę źródeł ciepła łącznie na niemal 1,7 mln zł, co pokazuje, że program cieszył się znacznym powodzeniem wśród mieszkańców. Był to jednak program realizowany na innej zasadzie niż PPCP, ponieważ gmina w ramach umowy zawartej z WFOŚiGW w Łodzi dysponowała środkami, z których mogła bezpośrednio udzielać dotacji wnioskodawcom.

Uruchomienie
tzw. „ścieżki bankowej”
jako źródła
finansowania PPCP

Wykorzystując rekomendacje zawarte w raporcie BŚ opracowanym w ramach programu Cathing Up Regions, w NFOŚiGW podjęto działania w celu zaangażowania sektora bankowego w ograniczanie smogu w Polsce. W tym celu 30 kwietnia 2020 r. zostało podpisane porozumienie o współpracy ze ZBP.

W NFOŚiGW wskazano, że „ścieżka bankowa” była nowym rozwiązaniem, którego założeniem od strony informatycznej był elektroniczny obieg WoD z banków do wfośigw, jak i elektroniczna oraz zautomatyzowana komunikacja pomiędzy systemami wfośigw a bankami w zakresie informacji o statusie WoD. Nowym rozwiązaniem był zarówno sam sposób składania WoD, jak i automatyzacja przekazywania WoD z banków do wfośigw, za pośrednictwem platformy KIR i NFOŚiGW weryfikujących poprawność składanych wniosków, a nie bezpośrednio z banku do wfośigw. W celu integracji systemów informatycznych wfośigw z systemem NFOŚiGW, dla potrzeb realizacji Programu, zlecono⁸³ dostawcy systemów dziedzinowych wykorzystywanych przez większość wfośigw wykonanie prac dla „ścieżki bankowej” – na podstawie zawartej z nim umowy. Dla wfośigw, które korzystały z odrębnych systemów dziedzinowych, NFOŚiGW przygotował alternatywne rozwiązania umożliwiające realizację procesu.

„Ścieżkę bankową” uruchomiono 6 lipca 2021 r. we wszystkich wfośigw. Platforma EKOKIR służąca do wymiany danych pomiędzy bankami a NFOŚiGW została formalnie odebrana 5 lipca 2021 r.

⁸² Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 10.06.2020 r. poz. 3282, ze zm.

⁸³ W lutym 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Od 23 lutego do 2 marca 2021 r. przeprowadzono nabór banków do PPCP. 2 marca 2021 r. Zarząd NFOŚiGW zatwierdził wybór 8 banków. Treść umowy o udostępnienie środków finansowych na wdrażanie PPCP została wynegocjowana z udziałem NFOŚiGW, wfośiGW, zainteresowanych banków oraz ZBP. Umowa pomiędzy NFOŚiGW, wfośiGW a 7 bankami (1 bank ostatecznie zrezygnował) została podpisana 14 kwietnia 2021 r. W umowie, w warunkach udzielania kredytów przez banki, wskazano m.in., że kredyt jest udzielany przez bank zgodnie z wewnętrznymi regulacjami banku z uwzględnieniem warunków Programu. Umowa nie regulowała kwestii gwarancji kredytów, wskazywała tylko że NFOŚiGW podejmie starania w celu utworzenia systemu gwarancji spłaty kredytów bankowych przez BGK i strony deklarują współpracę w celu wypracowania warunków tego systemu (§ 12 ust. 9 umowy).

8 czerwca 2021 r. NFOŚiGW zawarł z BGK umowę nr 490/2021 o finansowaniu EFPG, która określała szczegółowe zasady udzielania przez BGK gwarancji oraz zasady zapewnienia przez NFOŚiGW środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem tych gwarancji.

Według danych zamieszczonych na stronie internetowej BGK umowy z BGK – umożliwiające zabezpieczanie kredytów gwarancją EFPG – podpisały do 20 października 2021 r. 4 banki⁸⁴, w tym tylko 2 banki⁸⁵ udzielały w tym czasie kredytów z gwarancjami.

Według danych z 21 października 2021 r., tj. po ponad 3 miesiącach od uruchomienia „ścieżki bankowej”, liczba wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu – złożonych za pośrednictwem 3 banków⁸⁶ – wyniosła 418 (wnioskowana kwota dotacji wyniosła łącznie 8897,9 tys. zł, a kwota kredytów – 16 437,1 tys. zł).

Analiza 2 ofert banków, które przystąpiły do udzielania kredytów w ramach PPCP, wykazała, że oferty te w zakresie RRSO⁸⁷ nie były korzystniejsze od ofert banków, które nie miały zapewnionych gwarancji udzielanych przez BGK.

W NFOŚiGW wyjaśniano m.in., że: „Warunki na jakich udzielane będą kredyty bankowe wynikają m.in. z zasady konkurencyjności rynkowej. Z uwagi na indywidualne zasady budowy oferty kredytowej przez każdy z banków nie ma możliwości, aby na poziomie programu zbudować zasadę [...] bardziej atrakcyjnych warunków dla kredytów z gwarancjami. [...] Narzucenie bankom maksymalnych kosztów kredytu prawdopodobnie spowodowałoby, że część banków nie dołączyłaby do programu.

Natomiast jeżeli bank podpisze z BGK Umowę portfelowej linii gwarancyjnej Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji i uruchomi udzielanie kredytów z gwarancją, musi stosować transfer korzyści na kredytobiorcę. Bank określa warunki kredytu w taki sposób, aby całkowity koszt kredytu ponoszony przez kredytobiorcę był niższy w porównaniu z kosztem kredytu, jaki musiałby ponieść kredytobiorca ubiegający się o kredyt w banku, dla którego ocena

⁸⁴ Alior Bank S.A.; BOŚ S.A.; BNP Paribas Bank Polska S.A.; Santander Consumer Bank S.A.

⁸⁵ BOŚ S.A., BNP Paribas Bank Polska S.A.

⁸⁶ Alior Bank S.A., BOŚ S.A., BNP Paribas Bank Polska S.A.

⁸⁷ Rzeczywista Roczna Stopa Oprocentowania.

ryzyka kredytowego szacowana jest na takim samym poziomie, ale który nie korzysta z zabezpieczenia kredytu w formie gwarancji [...]. Korzyści dla kredytobiorcy nie muszą polegać wyłącznie na obniżeniu oprocentowania kredytu. [...] dzięki gwarancjom banki kredytujące będą udzielać kredytów na atrakcyjniejszych warunkach, w stosunku do kredytów o takim samym ryzyku, ale bez zabezpieczenia gwarancją. [...] Banki na żądanie BGK, czy to w trakcie kontroli, czy innych okoliczności, np. bezpośredniego zapytania, będą musiały wykazać, że zastosowały korzyść dla kredytobiorcy. NFOŚiGW może mieć dostęp do tych informacji”.

Umowa o udostępnienie środków finansowych nie zobowiązywała banków do podpisania umowy z BGK w sprawie udzielania kredytów z gwarancjami EFPG

Umowa o udostępnienie środków finansowych nie zobowiązywała banków do podpisania umowy z BGK w sprawie udzielania kredytów z gwarancjami EFPG.

Zgodnie z treścią rozdziału 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego⁸⁸ celem programu gwarancyjnego było wykorzystywanie gwarancji jako instrumentu preferowanego przez banki dla zabezpieczania ryzyka braku spłaty kredytów finansujących wydatki na realizację przedsięwzięć zgodnych z PPCP, służących poprawie jakości powietrza oraz zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych przez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Gwarancja BGK miała charakter portfelowy, tzn. była zbiorem udzielonych przez BGK – na podstawie umowy portfelowej – jednostkowych gwarancji spłaty kredytów udzielonych przez bank kredytujący do wysokości udostępnionego bankowi kredytującemu limitu gwarancji (tzw. „gwarancja portfelowa”). Stosownie do treści rozdziału 4 ww. uchwały Rady Ministrów program gwarancyjny skierowany był do beneficjentów PPCP, którym banki – współpracujące z NFOŚiGW (zgodnie z ustawą Poś) – udzieliły kredytu bankowego na realizację przedsięwzięcia zgodnego z PPCP. Program gwarancyjny pozwalał na zniesienie barier w finansowaniu przedsięwzięć, w szczególności dla kredytobiorców posiadających zdolność kredytową, ale którzy bez zabezpieczenia w formie gwarancji BGK nie mogliby uzyskać kredytu lub ewentualnie uzyskaliby go na gorszych warunkach. Dzięki gwarancjom banki kredytujące miały udzielać kredytów na atrakcyjniejszych – w porównaniu do kredytów o takim samym ryzyku, ale bez zabezpieczenia gwarancją – warunkach, np. z zastosowaniem niższych wymogów dotyczących zabezpieczenia kredytu, obniżonej marży, prowizji, czy wydłużonym okresie kredytowania. Miało to zwiększyć skalę oddziaływania PPCP poprzez dotarcie w szczególności do osób o niższych dochodach.

Metodyka szacowania efektu ekologicznego

W celu ustalania efektów realizacji PPCP została opracowana „Metodyka szacowania efektu ekologicznego”, przyjęta przez Zarząd NFOŚiGW w sierpniu 2018 r. i przekazana do wfośigw, do stosowania.

Wskaźniki osiągnięcia celu Programu określono przy założeniu danych uśrednionych dla typowego jednorodzinnego domu mieszkalnego o pow. 120 m². Wartości wskaźników (tabela pkt 2.2) miały być stosowane

⁸⁸ M.P. poz. 473.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bez względu na zakres rzeczowy, jaki zostanie zrealizowany w istniejących budynkach, w ramach poszczególnych przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

W wersji 2.0 PPCP (od 15 maja 2020 r.) zostały wprowadzone nowe źródła finansowania Programu, tj. dotacje z programu „Stop Smog”, ulga termomodernizacyjna oraz kredyty bankowe. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych program „Stop Smog” znajdował się na etapie wdrażania, natomiast „ścieżkę bankową” jako źródło finansowania PPCP uruchomiono w lipcu 2021 r.

W obowiązującej metodyce nie ustalono sposobu ustalania efektu ekologicznego z programu „Stop Smog”⁸⁹, z kredytów bankowych, oraz z ulgi termomodernizacyjnej. Jednak prace nad aktualizacją metodyki w zakresie 2 z tych źródeł finansowania PPCP zostały w NFOŚiGW wdrożone.

Wyżej wymieniona metodyka nie uwzględniała sposobu szacowania efektów uzyskiwanych w ramach korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej, przy czym od maja 2020 r. ulga ta została wskazana jako jedno ze źródeł finansowania wdrażania PPCP.

Brak możliwości ustalenia efektów uzyskanych z korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej

Według danych z rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r. odliczenia od dochodu wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych dokonało 207,0 tys. podatników łącznie na 3134 mln zł; w wyniku odliczeń w ramach ulgi termomodernizacyjnej podatek za 2019 r. uległ zmniejszeniu łącznie o 594 mln zł. Natomiast za 2020 r. odliczeń z ww. tytułu dokonało 451,0 tys. podatników łącznie na 7,5 mld zł; w wyniku tych odliczeń podatek za 2020 r. uległ zmniejszeniu łącznie o 1,3 mld zł.

W NFOŚiGW wyjaśniano, że ulga termomodernizacyjna nie była wdrażana przez NFOŚiGW, dlatego metodyka potwierdzania efektu ekologicznego dla ulgi nie została określona. Planowana była współpraca z MKiŚ i MF w zakresie oszacowania tych wartości. Nie wskazano jednak, kiedy ta współpraca zostanie nawiązana.

Dla PPCP określono szczegółowe wskaźniki osiągnięcia celu Programu, w tym przykładowo ograniczenie emisji: SO₂ – o co najmniej 270,0 tys. Mg/rok; pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM10) – o co najmniej 68,4 tys. Mg/rok; pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM2,5) – o co najmniej 61,1 tys. Mg/rok; benzo- α -pirenu – o co najmniej 87 Mg/rok; CO₂ – o co najmniej 30,2 mln Mg/rok oraz NO_x – o co najmniej 39,5 tys. Mg/rok.

Brak metodyki obliczania efektów z wszystkich źródeł finansowania PPCP oznacza, że osiągnięta wartość miernika dla całego PPCP nie była miarodajna. Ulga termomodernizacyjna została wprowadzona do przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁹⁰ (PIT) 1 stycznia 2019 r. Stosowną zmianę wprowadzono ustawą

⁸⁹ MKiŚ przejęło od Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii ten program do wdrażania od 1 stycznia 2021 r., a NFOŚiGW był jego operatorem na podstawie porozumienia zawartego z MKiŚ i BGK 28 stycznia 2021 r.

⁹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.

z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁹¹. Przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów informacje dotyczące tego odliczenia obejmują wyłącznie liczbę podatników korzystających z ulgi oraz globalną kwotę, jaka została przez podatników odliczona. Tylko takie informacje mogą być pozyskane z indywidualnego zeznania podatkowego. Brak danych o efektach ekologicznych uzyskanych z przedsięwzięć, z zastosowaniem ulgi termomodernizacyjnej, uniemożliwia już od 3 lat rzetelne ustalenie efektów ekologicznych uzyskanych w wyniku realizacji PPCP.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że ulga termomodernizacyjna, będąca od maja 2020 r. jednym ze źródeł finansowania PPCP, jest istotnym elementem oddziaływania państwa, ukierunkowanym na poprawę jakości powietrza. Jednakże z uwagi na to, że ulga ta jest instrumentem prawa podatkowego występują trudności w ocenie zakresu tego rodzaju przedsięwzięć proekologicznych oraz skuteczności tego rodzaju działań. Brak rozwiązań umożliwiających NFOŚiGW pozyskanie niezbędnych danych w powyższym zakresie uniemożliwia podanie całościowych i spójnych informacji dotyczących podejmowanych w ramach PPCP działań oraz ich efektów ekologicznych. W konsekwencji istotna część działań państwa, ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza pozostaje poza możliwością skutecznego monitorowania i oceny ich skuteczności.

Zdaniem NIK nie uda się już odtworzyć danych o efektach ekologicznych uzyskanych z ulgi termomodernizacyjnej przynajmniej za lata 2019–2021, przy czym w przypadku 2021 r. informacje o poziomie wykorzystania ww. ulgi nie były dostępne w momencie sporządzenia niniejszej informacji. Skalę utraconych danych pokazuje fakt, że z ulgi termomodernizacyjnej skorzystało w latach 2019–2020 658,0 tys. podatników, podczas gdy wfośigw, od 19 września 2018 r. do 1 października 2021 r., podpisały jedynie 304,2 tys. umów z beneficjentami PPCP.

Przyjęta w NFOŚiGW metodyka szacowania efektu ekologicznego na potrzeby PPCP, zgodnie z którą wskaźniki osiągnięcia celu Programu obliczane były na podstawie danych uśrednionych dla typowego jednorodzinnego domu mieszkalnego o pow. 120 m², zamiast na podstawie rzeczywistej powierzchni budynku i zakresu rzeczowego jego modernizacji, nie pozwalała na ustalenie wiarygodnych efektów wdrażania PPCP. W związku z tym dla zapewnienia kompletności danych niezbędne jest podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych, w tym prowadzących do nawiązania współpracy pomiędzy MKiŚ i MF w tym obszarze.

Zagrożenie nieuzyskania zakładanych efektów PPCP do 2029 r.

W ocenie NIK niewłaściwe przygotowanie PPCP, w tym brak sporządzenia studium wykonalności, skutkowało dużą liczbą zmian, a częste modyfikacje nie sprzyjały przejrzystości procedur. Jakkolwiek w NFOŚiGW podejmowano działania w celu usprawnienia systemu wdrażania PPCP,

⁹¹ Dz. U. poz. 2246.

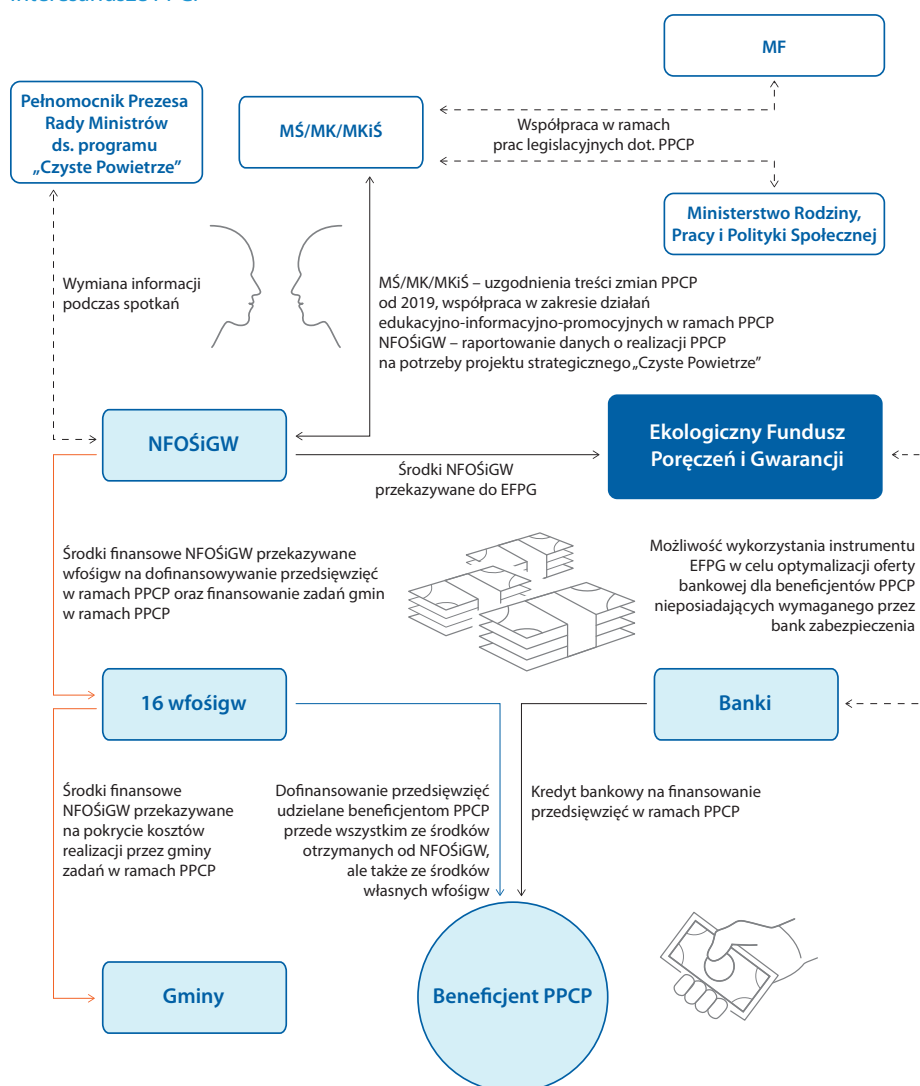
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

to nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Zarówno w NFOŚiGW jak i w MKiŚ panowało przekonanie, że wzrost liczby składanych tygodniowo WoD do ok. 4–5 tys. był wystarczającym powodem do uznania, że Program był właściwie zarządzany.

Także Pełnomocnik, wyjaśniając przyczyny nieprzedstawienia Prezesowi Rady Ministrów analiz, ocen i wniosków związanych z realizacją PPCP, wskazał, że nie zidentyfikował zagrożeń w realizacji Programu. Zdaniem Pełnomocnika rosnąca w ciągu ostatnich miesięcy liczba wniosków świadczy o tym, że Program był realizowany w sposób właściwy.

NIK zwraca jednak uwagę, że przy takim tempie wdrażania PPCP potrzeba jeszcze ok. 12 lat na osiągnięcie planowanych efektów. Natomiast założenie przyjmowania wniosków do końca 2027 r. oznacza, że tygodniowo tych wniosków wfośiGW musiałyby przyjmować na poziomie ok. 8,6 tys. W NFOŚiGW nie było żadnych analiz potwierdzających gotowość wfośiGW do obsłużenia takiej liczby wniosków.

Infografika nr 5
Interesariusze PPCP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

5.2. Warunki udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”

Warunki udzielania dofinansowania nie w pełni zapewniały możliwość powszechnego uczestnictwa w PPCP.

Liczne zmiany warunków udzielania dofinansowania

Od 6 czerwca 2018 r., tj. od dnia zatwierdzenia PPCP przez Zarząd NFOŚiGW, do 10 listopada 2021 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w NFOŚiGW, jedenastokrotnie dokonano zmian założeń PPCP, przy czym czterokrotnie przed uruchomieniem we wrześniu 2018 r. naboru WoD. W ocenie NIK liczba zmian w programie PPCP dotyczących warunków udzielania dofinansowania była konsekwencją nieopracowania studium wykonalności Programu, bowiem przykładowo już 19 czerwca 2018 r. dokonano zmian w PPCP, przyjętym prawie 2 tygodnie wcześniej. Powodem tych zmian była potrzeba m.in. doprecyzowania zapisów Programu, dotyczących możliwości finansowania przedsięwzięć w nowych budynkach jednorodzinnych oraz możliwości zamontowania OZE, wraz z uszczegółowieniem warunków uzyskania dofinansowania.

W NFOŚiGW wyjaśniono, że zmiany wynikały m.in. z realizacji rekomendacji BŚ współpracującego z NFOŚiGW w ramach projektu Catching-Up Regions oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej.

W przedkładanych Zarządowi NFOŚiGW uzasadnieniach rekomendujących kolejne zmiany warunków udzielania dofinansowania w ramach PPCP nie wskazywano, czy propozycje zmian były formułowane przy uwzględnieniu wyników działań takich jak: ewaluacja Programu, badania opinii publicznej lub konsultacje z interesariuszami takimi jak np. gminy, czy organizacje pozarządowe.

Najważniejsze warunki udzielania dofinansowania w ramach pierwszej wersji PPCP

W wersji PPCP obowiązującej do 14 maja 2020 r. obowiązywało dofinansowanie przedsięwzięć w formie bezzwrotnej na poziomie od 32% do 90% kosztów kwalifikowanych w zależności od dochodu wnioskującej osoby fizycznej, przy czym maksymalny koszt kwalifikowany określono na 53 tys. zł. Pożyczka, jako zwrotna forma dofinansowania, była finansowaniem uzupełniającym maksymalnie do 100% kosztów kwalifikowanych, biorąc pod uwagę wysokość dotacji. Pożyczka mogła być udzielona na okres nie dłuższy niż 180 miesięcy. Okres finansowania był liczony od daty pierwszej planowanej wypłaty transzy pożyczki do daty planowanej spłaty ostatniej raty kapitałowej. Oprocentowanie zmienne pożyczki wynosiło WIBOR 12M + 70 pkt bazowych i nie mniej niż 2% rocznie, przy czym ustalenie wysokości oprocentowania następowało w cyklu rocznym. Przy udzielaniu pożyczki mogła być stosowana karencja w spłacie rat kapitałowych liczona od daty wypłaty ostatniej transzy pożyczki do daty spłaty pierwszej raty kapitałowej, lecz nie dłuższa niż do 12 miesięcy po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. Karencja w spłacie pożyczki wliczała się w okres spłaty pożyczki.

Dotacja i pożyczka mogły być wypłacane po zrealizowaniu części lub całości przedsięwzięcia. Środki miały być przekazane po zakupie, dostawie i montażu urządzeń, instalacji oraz wyrobów budowlanych na rachunek bankowy wykonawcy, a jeżeli dowody księgowe zostały przez beneficjenta opłacone – na jego rachunek bankowy. Wnioskowanie o udzielenie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dofinansowania w formie dotacji nie wymagało równoczesnego wnioskowania o udzielenie dofinansowania w formie pożyczki. Beneficjent mógł ubiegać się wyłącznie o dofinansowanie w formie dotacji, wyłącznie o dofinansowanie w formie pożyczki lub dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki.

NFOŚiGW rekomendował wfośigw stosowanie określonego wzoru umowy pożyczki. Ostateczna decyzja w tej sprawie należała do zarządów wfośigw. Podstawą formą zabezpieczenia był weksel własny „in blanco” z klauzulą bez protestu wraz z deklaracją wekslową. Wfośigw uzgadniały z pożyczkobiorcami dodatkowe formy zabezpieczenia spłaty pożyczki wraz z odsetkami zgodnie z regulacjami obowiązującymi w wfośigw.

Jak wyjaśniono w NFOŚiGW, sygnalizowane były przypadki rezygnacji potencjalnych beneficjentów z ubiegania się o dofinansowanie w formie pożyczki ze względu na nieatrakcyjność takiej formy dofinansowania. Wyniki konsultacji działania instrumentu pożyczkowego w ramach PPCP wskazywały, że największymi źródłami problemów były m.in.:

- brak możliwości uzyskania pożyczki przed inwestycją, brak możliwości zaliczkowania wypłaty środków;
- konieczność zapłaty za fakturę ze środków innych niż pożyczka/dotacja;
- niskie oprocentowanie było atrakcyjne dla beneficjentów, natomiast konstrukcja wypłat pożyczki, w większości refundacyjna, była dla nich niekorzystna;
- długotrwała procedura udzielania pożyczek, w tym badania zdolności kredytowej; wykonawcy wycofywali się z realizacji inwestycji;
- brak zasobów ludzkich w wfośigw do szybkiego badania zdolności kredytowej osób fizycznych;
- długi okres oczekiwania na wypłatę środków z pożyczki.

W NFOŚiGW nie dysponowano danymi o procentowym udziale przypadków rezygnacji w liczbie osób zainteresowanych taką formą dofinansowania.

Na przełomie lat 2019–2020 dokonano przeglądu PPCP, którego wynikiem była największa zmiana PPCP i wdrożenie od 15 maja 2020 r. wersji 2.0 Programu.

Głównym celem zmian było wprowadzenie szeregu ułatwień oraz zwiększenie liczby partnerów i beneficjentów. Zmiany PPCP – jak wyjaśniono w NFOŚiGW – miały także skutkować usunięciem tzw. „wąskich gardeł”, które udało się zidentyfikować w ciągu półtora roku od jego uruchomienia. Zauważono, że ważną rolę we wdrażaniu PPCP odgrywają samorzady które są najbliżej swoich mieszkańców, znają ich potrzeby i trudności w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania, i mogą dotrzeć do mieszkańców potrzebujących wsparcia w uczestnictwie w PPCP, dla których przygotowano podwyższony poziom dofinansowania. Wprowadzone zmiany w Programie wynikały także z potrzeby przyspieszenia tempa jego realizacji.

Od 15 maja 2020 r., tj. od kiedy wprowadzono wersję 2.0 PPCP, zlikwidowano możliwość aplikowania przez potencjalnych beneficjentów PPCP o pożyczkę.

Rezygnacja z udzielania beneficjentom pożyczek przez wfośigw

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) zeznał, że dokonano analizy instrumentu pożyczkowego w ramach PPCP. W opracowanych w październiku 2019 r. wynikach tej analizy wskazano, że mechanizm pożyczkowy był wadliwy. W szczególności ze względu na to, że pożyczka była udzielana na refundację wydatków poniesionych przez wnioskodawcę, a każdy wfośigw miał własną procedurę oceny zdolności pożyczkowej.

W NFOŚiGW uznano, że instrument pożyczkowy nie spełniał swojego celu i miał negatywny wpływ na odbiór społeczny Programu. Potwierdzały to dane dotyczące wniosków o pożyczkę oraz liczby zawartych umów pożyczkowych i wypłaconych beneficjentom środków w ramach tego instrumentu.

Łączna liczba WoD złożonych do 14 maja 2020 r. wyniosła 137 210, w tym wniosków o pożyczkę było 1054, a wniosków o dotację z pożyczką – 14 327.

Łączna liczba zawartych umów o dofinansowanie w ww. okresie wyniosła 92 056, w tym umów o pożyczkę było 5385.

Analiza danych (wg stanu na 7 lutego 2020 r.) w zakresie złożonych wniosków o pożyczkę oraz zawartych umów, w podziale na grupy dochodowe, wykazała, że najuboższa grupa wnioskodawców – do której przede wszystkim skierowany był ten instrument finansowy – korzystała w mniejszym stopniu z pożyczek⁹².

Pożyczki dla gmin

W wersji 2.0 PPCP, tj. od 15 maja 2020 r., wprowadzono możliwość udzielania ze środków NFOŚiGW przez wfośigw pożyczek gminom, które z tych środków udzielałyby z kolei pożyczek beneficjentom PPCP. Do dnia zakończenia kontroli, tj. po ponad roku od ujęcia tej formy finansowania w PPCP, nie została ona jednak uruchomiona.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że element pożyczek dla gmin był analizowany w procesie tworzenia trzeciej części PPCP pod kątem prefinansowania inwestycji odbiorcom tej części Programu. W jego opinii, aby skutecznie wprowadzić ten element niezbędne byłoby wprowadzenie zmian legislacyjnych ukierunkowane na udzielanie tzw. zielonych pożyczek gminom, tak aby nie były one wliczane do wskaźnika poziomu zadłużenia gminy.

Plany dotyczące wdrożenia rozwiązań mających na celu wsparcie wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji w budynkach wielorodzinnych

W PPCP nie uwzględniono grupy społecznej stanowiącej osoby zamieszkujące w zabudowie wielorodzinnej. Według deklaracji zawartych w informacji Ministra dla Senackiej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Klimatu zostały już podjęte działania mające na celu wprowadzenie możliwości wsparcia w ramach PPCP wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji w budynkach wielorodzinnych. Powołano zespół roboczy, który ma opracować nową wersję Programu – oznaczoną jako wersja 3.0.

⁹² Udział liczby wniosków o pożyczkę w 4 najniższych grupach dochodowych w stosunku do wszystkich złożonych wniosków wynosił 35%, przy czym liczba podpisanych umów wynosiła 38%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W NFOŚiGW wyjaśniono, że celem PPCP była wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych, gdzie największa była skala problemu wynikającego z użytkowania przestarzałych wysokoemisyjnych źródeł ciepła na paliwo stałe. Ponad 80% z 5,5 miliona budynków jednorodzinnych w Polsce jako główne źródło ogrzewania wykorzystywała kotły na paliwa stałe (węgiel/drewno). W większości były to urządzenia niespełniające obowiązujących wymagań emisyjnych (określonych w tzw. uchwałach antysmogowych). Właściciele tych budynków przed uruchomieniem Programu nie mogli liczyć praktycznie na żadne wsparcie ze strony Państwa. We wrześniu 2020 r. MK przedstawiło propozycję koncepcji Programu 3.0 zawierającą wprowadzenie kolejnych usprawnień (odejście od wsparcia dla kotłów na węgiel, podniesienie intensywności wsparcia dla pomp ciepła) oraz rozszerzenie katalogu beneficjentów o właścicieli lokali w domach wielolokalowych (od 3 do 7 lokali). Po konsultacjach postanowiono, że PPCP będzie w dalszym ciągu dedykowany mieszkańcom domów jednorodzinnych, a w celu wsparcia budynków wielorodzinnych powstaną odrębne programy. W tym celu wypracowano i uruchomiono 2 programy pilotażowe dla budynków wielorodzinnych od 3 do 20 lokali:

- „Poprawa jakości powietrza w najbardziej zanieczyszczonych gminach – pilotaż”, realizowany na terenie gminy Pszczyna;
- „Poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa zachodniopomorskiego”.

W obu pilotażach zobowiązania będą podejmowane przez wojewódzkie fundusze do 31 marca 2022 r., a środki mają być wydatkowane do 31 marca 2024 r. Planowane było uruchomienie kolejnego podobnego pilotażu w województwie dolnośląskim. Realizowane pilotaże uruchomiono w kwietniu 2021r. i – jak wyjaśniono – był to zbyt krótki czas na ich podsumowanie i wyciągnięcie wniosków. Dodatkowo NFOŚiGW przygotował ogólnopolski program likwidacji niskiej emisji wspierającej wzrost efektywności energetycznej lokali w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, którego celem była wymiana przestarzałych źródeł ciepła w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych. Projekt został przesłany do konsultacji wfośiGW.

W zatwierdzonym w 2018 r. Programie nie ustalono mechanizmów umożliwiających dostępność Programu dla osób ubogich energetycznie, ani działań osłonowych dla grup wrażliwych, dokonano jedynie wskazania intensywności dofinansowania w zależności od wysokości dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego.

Pierwsze rozwiązania zwiększające możliwość uczestnictwa w PPCP osobom o niskich dochodach wprowadzono dopiero w 2020 r., zaś w 2021 r. rozpoczęto prace nad trzecią częścią Programu skierowaną do najuboższej grupy społeczeństwa. Uruchomienie pierwszego etapu 3 części PPCP przewidziano na początek 2022 r.

Nieustalenie w 2018 r. mechanizmów umożliwiających dostępność PPCP dla osób ubogich energetycznie, ani działań osłonowych dla grup wrażliwych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dopiero od 15 maja 2020 r. wprowadzono w PPCP rozwiązania dedykowane najuboższym beneficjentom. W drodze uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/10/4/2020 z 3 marca 2020 r. wdrożono istotne zmiany w warunkach dofinansowania I tak: Program został przerehabilitowany poprzez wydzielenie zakresu ogólnego oraz zakresu szczegółowego odnoszącego się do 2 wydzielonych części Programu określających zasady i warunki przyznawania dotacji, tj.:

- Część 1) – dla beneficjentów uprawnionych do podstawowego poziomu dofinansowania,
- Część 2) – dla beneficjentów uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania.

Uproszczone kryteria dochodowe uprawniające wnioskodawców do uzyskania dofinansowania:

- w Części 1) Programu przyjęto, że dochód roczny wnioskodawcy, wskazany w WoD na podstawie jego oświadczenia, nie powinien przekroczyć 100,0 tys. zł;
- w Części 2) Programu przyjęto, że średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy nie może przekroczyć: 1400 zł – w przypadku gospodarstwa wieloosobowego, 1960 zł – w przypadku gospodarstwa jednoosobowego; a wysokość tego dochodu potwierdzona będzie dołączonym do wniosku zaświadczeniem o dochodzie wydanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dodatkowo dla wnioskodawców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą wysokość przychodu nie może przekroczyć trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia.

Dotacja dla wnioskodawców kwalifikujących się do Części 1) Programu, co do zasady ustalona została na poziomie do 30% poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu z możliwością zwiększenia dofinansowania przy zastosowaniu bardziej ekologicznych źródeł ciepła.

Natomiast dotacja dla wnioskodawców kwalifikujących się do Części 2) Programu, co do zasady została ustalona na poziomie do 60% poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu z możliwością zwiększenia dofinansowania przy poniesieniu kosztów podłączenia do sieci ciepłowniczej lub kosztów kotłowni gazowej.

Od 15 maja 2020 r. w PPCP wprowadzono możliwość uzyskania podwyższonego poziomu dofinansowania dla osób o niskich dochodach. Jednak ta część Programu została uruchomiona dopiero 21 października 2020 r., ponieważ w terminie wprowadzenia wersji 2.0 Programu nie zostały dostosowane przepisy umożliwiające aplikowanie o podwyższone dofinansowanie.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że prace legislacyjne umożliwiające wydawanie przez gminy zaświadczeń o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy ubiegającego się o podwyższony poziom dofinansowania w ramach PPCP, jak i pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez wfośigw i gminy związanych z wdrażaniem PPCP, oraz zwolnienie zaświadczeń z opłaty

skarbowej, prowadzone były przez MK. Prace w NFOŚiGW nad zmianami legislacyjnymi rozpoczęły się na początku 2020 r. W ramach nich dokonano analizy obowiązujących przepisów w zakresie metod weryfikacji i dokumentowania dochodów w procesach ubiegania się o szeroko rozumiane świadczenia ze środków publicznych, w tym świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe. Wobec braku inicjatywy ustawodawczej NFOŚiGW mógł jedynie zabiegać o sprawne procedowanie pożądaných, całkowicie nowych rozwiązań legislacyjnych, stanowiąc wsparcie i głos doradczy w procesie legislacyjnym, w szczególności poprzez współpracę z MK.

W NFOŚiGW zrezygnowano z określania maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych objętych dotacją w związku z wprowadzeniem maksymalnej wysokości dotacji dla przedsięwzięcia oraz wysokości dotacji do kosztów kwalifikowanych elementu przedsięwzięcia.

Ponadto wprowadzono możliwość finansowania przedsięwzięć rozpoczętych, a nawet już zakończonych. Dotyczyło to przedsięwzięć, które rozpoczęły się 6 miesięcy przed złożeniem WoD. Możliwe było finansowanie przedsięwzięć zakończonych przed złożeniem wniosku pod warunkiem, że zostały one rozpoczęte nie wcześniej niż 6 miesięcy przed złożeniem wniosku, oraz nie wcześniej niż po ogłoszeniu naboru w ramach wersji 2.0 Programu.

Wskazano także, że dofinansowaniem mogły być objęte przedsięwzięcia, dla których wnioskowana kwota dotacji nie była niższa niż 3 tysiące zł. Warunek nie dotyczył przedsięwzięć obejmujących zakup i montaż źródła ciepła.

Zrezygnowano z udzielania dofinansowania przedsięwzięć dotyczących nowo budowanych budynków jednorodzinnych, w związku ze zmianą przepisów prawa⁹³.

Wskazano nowe źródła finansowania dofinansowania przedsięwzięć w ramach PPCP tj.: dotacje udzielane w ramach programu „Stop Smog”, pożyczki dla gmin, termomodernizacyjną ulgę podatkową oraz kredyty udzielane przez banki.

Zarząd NFOŚiGW w drodze uchwał z 7 czerwca 2021 r. i z 10 czerwca 2021 r. wprowadził kolejne zmiany m.in. polegające na podwyższeniu istniejących progów dochodowych w Części 2) Programu – w celu ich dostosowania do wysokości progów w programie „Stop Smog” oraz zwiększenia dostępności dla osób o niskich dochodach do podwyższonego poziomu dofinansowania. W przypadku gospodarstw wieloosobowych próg ten wzrósł do 1564 zł, tj. o 164 zł więcej niż uprzednio obowiązujący, a w przypadku gospodarstw jednoosobowych – do 2189 zł, tj. o 229 zł więcej niż uprzednio obowiązujący.

⁹³ Po wejściu w życie wszystkich wymagań wynikających z przepisów określonych w środkach wykonawczych do Dyrektywy 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. (ekoprojektu) w szczególności w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwa stałe, tj. po 1 stycznia 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NFOŚiGW był operatorem programu „Stop Smog” na podstawie porozumienia zawartego 28 stycznia 2021 r. z MKiŚ i BGK.

Celem programu „Stop Smog” było wsparcie osiągnięcia celów PPCP w części dotyczącej najuboższej grupy społeczeństwa. Przy założeniu, że środki zostaną pozyskane i wydatkowane w pełnym zakładanym wymiarze program „Stop Smog” może w znaczącym zakresie pomóc gminom w likwidacji ubóstwa energetycznego wśród mieszkańców zmagających się z tym problemem. Rekomendacje BŚ dotyczące opracowania kolejnej trzeciej części Programu, skierowanej do najuboższych gospodarstw domowych, wskazywały na potrzebę rozważenia docelowego dokonania integracji programu „Stop Smog” z PPCP ze względu na ten sam cel i rodzaj realizowanych działań. Zakładany termin uruchomienia pierwszego etapu trzeciej części Programu to początek 2022 r., a uruchomienie pełnego zakresu części trzeciej to rok 2023. Do tego czasu planowane było monitorowanie programu „Stop Smog”, a wnioski miały być wykorzystane do wypracowania finalnego modelu wsparcia w Programie najuboższych gospodarstw.

31 marca 2021 r. rozpoczęto nabór wniosków dla m.in. gmin, związków międzygminnych, czy powiatów o zawarcie porozumienia na współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów w ramach programu „Stop Smog”. Według stanu na 8 listopada 2021 r. w nowym naborze złożono 6 wniosków o współfinansowanie⁹⁴. Porozumienia na współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych podpisano z 10 gminami (Skawina, Sucha Beskidzka, Pszczyna, Niepołomice, Tuchów, Sosnowiec, Rybnik, Brzesko, Spytkowice i Limanowa). Wnioski gmin: Kraków, Raszyn i Dąbrówka były po pozytywnej ocenie a przed podpisaniem porozumień.

Brak ocen skutków finansowych zmian wprowadzanych w PPCP

Przed wprowadzaniem kolejnych zmian nie oceniano skutków finansowych ich wprowadzenia.

W ocenie NFOŚiGW modyfikacje PPCP nie spowodowały zmiany łącznej kwoty budżetu Programu. Zarówno kwota bezzwrotnej dotacji jak i zwrotna część budżetu pozostały na tym samym poziomie. W związku ze zmianą Programu wprowadzoną 15 maja 2020 r. pożyczki udzielane przez wfośiGW zastąpiono kredytami bankowymi. Przy zmianie Programu wprowadzonej 15 maja 2020 r. wykonano robocze symulacje skutków finansowych, z których wynikało, że po jego zmianie, przyjmując dwa poziomy dofinansowania, średnia kwota dotacji się zmniejszy. Program podlegał dalszym modyfikacjom, np. prowadzone były prace nad komponentem dla osób najuboższych. W kwestii przeprowadzenia symulacji mającej na celu stwierdzenie, czy zwiększenie poziomu dofinansowania przedsięwzięć w ramach PPCP (dla osób o niskich dochodach) nie będzie miało wpływu na planowaną pierwotnie liczbę beneficjentów Programu, a co z tym związane na zmniejszenie wartości planowanych do uzyskania efektów rzeczowych i ekologicznych w ramach PPCP. Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: „Nie mam wiedzy o symulacji. Jednak zauważę, że w pierwszym etapie wprowadzania PPCP było 7 progów z maksy-

⁹⁴ Gminy: Brzesko, Spytkowice, Limanowa (wiejska), Dąbrówka, Raszyn i Kraków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

malnym poziomem do 90% kosztów kwalifikowanych. Idea wprowadzenia podwyższonego poziomu zakłada dofinansowanie do 60% kosztów kwalifikowanych dofinansowania i była konsultowana z BŚ. Była to jedna z rekomendacji BŚ. Moim zdaniem nie spowoduje to przekroczenia budżetu 103 mld zł ani ilości interwencji zaplanowanych w programie”.

W terminie zatwierdzenia PPCP w NFOŚiGW nie opracowano planu wdrażania Programu, ani planu finansowego obejmującego cały okres jego realizacji, tj. lata 2018–2029⁹⁵, wraz ze wskazaniem źródeł finansowania budżetu PPCP, którego wartość została ustalona na 103 mld zł⁹⁶, z tego na dofinansowanie w formie bezzwrotnej (dotacje) zaplanowano 63,3 mld zł, a na dofinansowanie w formie zwrotnej (pożyczki) – 39,7 mld zł.

W uzasadnieniu do projektu uchwały Zarządu NFOŚiGW wskazano jedynie, że plan wdrożenia zostanie przedstawiony w terminie późniejszym.

W sprawozdaniu z zadania audytowego zrealizowanego w NFOŚiGW w 2020 r. pn. „Wdrożenie i realizacja programu priorytetowego pod kątem prawidłowości przebiegu procesu naboru wniosków o dofinansowanie oraz realizacji wypłat środków” wykazano, że Program przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW po raz pierwszy 6 czerwca 2018 r. nie spełniał formalnych wymogów „Instrukcji: opracowania i wdrażania programu priorytetowego w NFOŚiGW” (m.in. brak było planu wdrożenia będącego integralną częścią programu).

Zgodnie z art. 400q ust. 3 ustawy Poś oraz rozporządzeniem 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 wodnej⁹⁷ podstawą gospodarki finansowej NFOŚiGW i wfośigw był roczny plan finansowy.

Pierwszy plan wdrażania PPCP, ale tylko na rok, a nie na cały okres realizacji PPCP, został przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW uchwałą nr A/4/1/2019 z 16 stycznia 2019 r. Plan ten zawierał planowane do osiągnięcia efekty oraz plan finansowy na rok 2019.

Pełniący obowiązki Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r.) zeznał m.in., że: „NFOŚiGW oraz wfośigw plany finansowe opracowują w perspektywie rocznej. W 2019 r. obowiązywały umowy udostępnienia środków przez NFOŚiGW poszczególnym wfośigw, środki były udostępniane zgodnie z tymi umowami. W początkowej fazie realizacji PPCP, tj. w 2018 r. oraz na początku 2019 r., trwał proces oceniania wniosków, zaś wypłaty środków beneficjentom następowały dopiero najwcześniej w II kwartale 2019 r. W okresie tym koncentrowałem się na zapewnieniu bieżącego finansowania PPCP, a nie w perspektywie całego programu. W czasie, gdy pełniłem funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW środki na PPCP były zapewnione przez NFOŚiGW oraz wfośigw”.

Brak planu wdrażania PPCP na cały okres jego realizacji na etapie zatwierdzenia i uruchamiania Programu

⁹⁵ W NFOŚiGW ustalono realizację PPCP w latach 2018–2029, przy czym założono podejmowanie zobowiązań (rozumianych jako podpisywanie umów) do 31 grudnia 2027 r., a wydatkowanie środków do 30 września 2029 r.

⁹⁶ Według pierwszej wersji PPCP z 6 czerwca 2018 r.

⁹⁷ Dz. U. Nr 226 poz. 1479, ze zm.

Opracowanie planu wdrażania PPCP na cały okres jego realizacji dopiero w 2021 r.

Dopiero po upływie 28 miesięcy od uruchomienia naboru WoD opracowano w NFOŚiGW – w pierwszym kwartale 2021 r. – plan wdrażania na cały okres realizacji PPCP⁹⁸, przy czym nie udokumentowano źródeł finansowania tego planu, co było, w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym.

W pierwszych analizach przygotowujących PPCP zakładany był udział środków wojewódzkich funduszy na poziomie 30% (w okresie przed uruchomieniem finansowania ze środków UE) i 10% (po włączeniu środków europejskich do realizacji Programu). Jednakże założenia te zostały zmienione. Wojewódzkie fundusze określały wysokość środków własnych co roku podczas aneksowania umów o udostępnienie środków. Ostatecznie – jak wyjaśniono w NFOŚiGW – uzgodniono z wfośigw, że będą one przeznaczać na potrzeby dofinansowywania przedsięwzięć w ramach PPCP ok. 5% przychodów uzyskiwanych przez nie z tytułu opłat środowiskowych.

Plan wdrażania PPCP na lata 2018–2029, przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 1 lutego 2021 r., określał inną strukturę finansowania od pierwotnej, i tak:

- pożyczki na współfinansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków europejskich – 2 079 808 tys. zł (całość środków z opłaty emisyjnej);
- dotacje i pomoc techniczna dla wfośigw na współfinansowanie przedsięwzięć z udziałem środków europejskich – 53 720 992 tys. zł; w tym środki europejskie – 46 831 233 tys. zł, opłata emisyjna – 6 889 759 tys. zł;
- termomodernizacyjna ulga podatkowa – 6 801 000 tys. zł;
- kredyty bankowe – 40 000 000 tys. zł;
- program „Stop Smog” – 698 200 tys. zł.

W NFOŚiGW wdrażanie PPCP finansowane było ze środków opłaty emisyjnej⁹⁹, w ramach zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom”. W 2021 r. środki z tego zobowiązania wieloletniego w wysokości 1,4 mld zł zostały przeznaczone – za zgodą Ministra – na wpłatę na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg¹⁰⁰, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg¹⁰¹.

W ramach prac nad projektem ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych (materiał KRM-10-111-18) Minister pismami z 12 i 25 września 2018 r.¹⁰² zwrócił się, odpowiednio, do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Sekretarza Rady Ministrów w sprawie odstąpienia od mechanizmu

⁹⁸ Plan wdrażania został przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW 1 lutego 2021 r. uchwałą nr B/5/20/2021.

⁹⁹ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2022 r. poz. 403).

¹⁰⁰ Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31 grudnia 2020 r.), zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z tego względu do 31 grudnia 2020 r. środki z NFOŚiGW przekazywane były na Fundusz Dróg Samorządowych.

¹⁰¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 505, ze zm.

¹⁰² Pisma znak: DP-WL.0231.1270.2018.MN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przekazywania przez NFOŚiGW środków z opłaty emisyjnej na Fundusz Dróg Samorządowych, podając w uzasadnieniu m.in., że coroczne przekazywanie 1,4 mld zł może doprowadzić do zakłócenia systemu finansowania ochrony środowiska i znacząco utrudnić realizację PPCP, zakładając wydatki na poziomie 103 mld zł.

Minister wyjaśnił m.in., że ww. stanowisko Ministra nie zostało uwzględnione, a w skierowanym do Sejmu RP projekcie ustawy znalazły się przepisy dotyczące wpłat NFOŚiGW na Fundusz Dróg Samorządowych.

Według planu wdrażania PPCP na lata 2018–2029 zmniejszeniu uległo finansowanie ze środków NFOŚiGW w stosunku do pierwotnych prognoz.

W NFOŚiGW wyjaśniono, że prognoza z 2018 r. była wstępną prognozą opartą o stan wiedzy na temat możliwych do pozyskania środków, zaś aktualizacja dokonana w 2021 r. uwzględniała wiedzę o potencjalnym finansowaniu ze źródeł europejskich, a także prognozę wpływów z opłaty emisyjnej.

W NFOŚiGW nie dysponowano dokumentami potwierdzającymi wysokość i źródła finansowania planu wdrażania PPCP na lata 2018–2029, przyjętego uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 1 lutego 2021 r. W szczególności w planie tym nie wskazano wysokości środków własnych wfośigw planowanych do zaangażowania we wdrażanie PPCP. Jest to szczególnie niepokojące w sytuacji zmniejszania udziału wfośigw w finansowaniu PPCP w latach 2018–2021.

W większości skontrolowanych wfośigw (poza WFOŚiGW w Katowicach i WFOŚiGW w Poznaniu) nie opracowano ramowego planu wdrażania obejmującego cały okres obowiązywania PPCP¹⁰³.

NFOŚiGW nie przedstawił dokumentacji wskazującej na przybliżone choćby szacunki na poziomie 103 mld zł. Biegli powołani przez NIK stwierdzili, że szacowany budżet PPCP był nieweryfikowalny.

Brak zbilansowania budżetu PPCP

Pomimo że działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania przez Ministra trzeciej rekomendacji KERM pn. „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego [...]”, Minister, jako organ odpowiedzialny za realizację projektu strategicznego „Czyste powietrze”, nie doprowadził do zbilansowania budżetu PPCP poprzez ustalenie wysokości środków finansowych z poszczególnych źródeł finansowania, z podziałem na środki krajowe i zagraniczne.

W kwestii odpowiedzialności za kształt PPCP, jego opracowanie i zbilansowanie potrzeb finansowych, Sekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił m.in., że: „Odpowiedzialność za opracowanie PPCP, w tym zbilansowanie potrzeb budżetowych, nie została nałożona na Ministra Środowiska/Klimatu/Klimatu i Środowiska”.

¹⁰³ Ramowe plany wdrożenia PPCP zostały opracowane wg wzoru otrzymanego od NFOŚiGW. Plany te zostały przekazane przez WFOŚiGW w Katowicach i WFOŚiGW w Poznaniu do NFOŚiGW, odpowiednio, 7 i 9 stycznia 2019 r. Ponadto WFOŚiGW w Poznaniu dokonał 28 stycznia 2021 r. aktualizacji ramowego planu wdrożenia PPCP w zakresie liczby wniosków i umów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Były Minister¹⁰⁴ wyjaśnił m.in., że: „[...] w trakcie wdrażania programu miałem bezpośredni kontakt z zarządem NFOŚiGW co w efekcie dało bardzo szybkie tempo wdrożenia programu (pierwsze rekomendacje kierunkowe zapadły w maju 2018 roku, a pierwsze nabory wniosków we wrześniu 2018 roku) świadczy to o właściwym nadzorze nad wdrożeniem programu. Dokumenty, które są w dyspozycji Ministerstwa Środowiska jak i NFOŚiGW, precyzyjnie określają podejmowane działania. Odnosząc się do źródeł finansowania programu na 10 lat informuję, że finansowanie zostało zapewnione w budżecie NFOŚiGW na pierwsze 2 lata, natomiast kolejne lata zgodnie z dyrektywami Komisji Europejskiej miały być finansowane ze środków europejskich na ochronę klimatu w ramach perspektywy finansowej UE 2021–2027. W celu zabezpieczenia tych środków prowadzony był bieżący dialog z Komisją Europejską”.

NIK zauważa, że powyższe wyjaśnienia nie znalazły potwierdzenia w stanie faktycznym. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych¹⁰⁵ środki na potrzeby PPCP z perspektywy finansowej UE 2021–2027 nie zostały zabezpieczone, zaś w piśmie z 23 lipca 2018 r. adresowanym do Ministra w związku z prośbą Prezesa Rady Ministrów o pilne przedstawienie stanu realizacji PPCP¹⁰⁶, podpisanym przez ówczesną zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW, zawarto m.in. następujące informacje: budżet projektu wynosi 103 017,9 mln zł, w tym środki zabezpieczone – 24 046 mln zł, środki brakujące – 78 971,3 mln zł.

W sprawie projektu budżetu PPCP wskazanego w ww. piśmie zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW (od 26 lutego 2018 r. do 1 marca 2019 r.) zeznała m.in., że: „Program miał być początkowo finansowany z budżetu NFOŚiGW, a następnie z POIiŚ, z kolejnej perspektywy finansowej. Nie pamiętam dlaczego ujęto w planie środki z POIiŚ w 2022 r. i na jakiej podstawie”.

Z kolei zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW w sprawie budżetu PPCP wyjaśnił m.in., że: „[...] przyjęte wielkości wynikały z ustalanych proporcji w realizacji PPCP wynikających z jednej strony z możliwości finansowych Funduszy, a drugiej oczekiwań co do kwot możliwych do uzyskania z Unii Europejskiej. Założenia te w konfrontacji z rzeczywistością ulegały w kolejnych okresach zmianom”. Ponadto wyjaśnił m.in., że: „Ze względu na priorytetowy nie tylko dla NFOŚiGW, ale także dla Polski, PPCP oraz pilną potrzebę określenia niezbędnych inwestycji w zakresie zmniejszenia tzw. niskiej emisji pochodzącej z domów jednorodzinnych PPCP powstał w szczególności sposób. Nie został on określony na podstawie dostępnych obecnie środków, ale na podstawie realizacji celu globalnego [...]. Dokument ten jest traktowany nie tylko jako program NFOŚiGW ale program ogólnopolski, rządowy i stanowi punkt wyjścia do wnioskowania o nowe środki przeznaczone na walkę z zanieczyszczeniem powietrza (środki krajowe i zagraniczne). Takie kompleksowe podejście i określenie wysokości

¹⁰⁴ Minister Środowiska.

¹⁰⁵ 10 listopada 2021 r.

¹⁰⁶ Informacja miała uwzględniać stan realizacji, założenie programowe, opis procesu, cele, efekt ekologiczny, wykaz dokumentów, projekt budżetu Programu na lata 2018–2029.

środków potrzebnych do walki z niską emisją z domów jednorodzinnych w ramach programu umożliwi agregację działań wszystkich podmiotów (budżet państwa, wfośigw, NFOŚiGW, gminy, banki) w tym zakresie w jednym miejscu oraz określenie luki w finansowaniu [...]. Do września 2018 r., uzgadniano zasady finansowania w ramach PPCP – zapisy programu oraz dokumenty wdrożeniowe niezbędne do uruchomienia naboru wniosków. Według wiedzy NFOŚiGW na tym etapie nie było uzgodnień co do podziału środków zaangażowanych w program między NFOŚiGW i wfośigw. Do stycznia 2019 r. uzgodniono podział środków na rok 2019”.

W kwestii ujęcia w pierwszej wersji PPCP 39 mld zł na finansowanie pożyczkowe oraz 63 mld zł na finansowanie dotacyjne Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.) zeznał m.in., że osobiście nie uczestniczył w pracach mających na celu szczegółowe wyliczenie ww. kwot. Według jego wiedzy wykorzystywane były dane statystyczne dotyczące dochodów rodzin, czy właścicieli domów jednorodzinnych, ale źródła ich pochodzenia nie był w stanie wskazać.

Szacunkowy charakter kwoty 103 mld zł oraz fakt niezakończenia działań mających doprowadzić do zbilansowania budżetu PPCP potwierdził Sekretarz Stanu w MKiŚ wskazując, że do tego celu służyć mają m.in.: środki NFOŚiGW, wfośigw, budżetu państwa z tytułu ulgi termomodernizacyjnej; środki pochodzące z UE (w tym zapisane w KPO); środki Funduszu Spójności w ramach programu FEnIKS (2021–2027)¹⁰⁷ i regionalnych programów operacyjnych 2021–2027; oraz środki innych funduszy europejskich z możliwością przeznaczenia na cel poprawy jakości powietrza. Z kolei Minister wyjaśnił m.in., że ostateczne źródła finansowania Programu będą zależeć m.in. od końcowych ustaleń dotyczących polityki spójności, jak również KPO. W jego opinii ze względu na skalę Programu oraz jego wieloletni charakter nie było zasadne zabezpieczenie całej potrzebnej kwoty już na początku realizacji Programu. Jednocześnie wskazał, że wszyscy beneficjenci, którzy złożyli poprawne wnioski do Programu oraz dokonali rozliczenia poniesionych wydatków zgodnie z zasadami Programu, otrzymali dofinansowanie.

Brak zbilansowania krajowych źródeł finansowania PPCP uniemożliwił określenie niezbędnego finansowania z budżetu środków europejskich. W planie wdrażania z lutego 2021 r. środki europejskie zostały określone na poziomie ok. 47 mld zł. Podczas gdy Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) wskazywał, że aplikował o 8–9 mld zł euro (ok. 50 mld zł), Sekretarz Stanu¹⁰⁸ sygnalizował potrzeby w wys. 20 mld zł, a Pełnomocnik – w marcu 2021 r. – 6,7 mld euro (z tego 3,2 mld euro z KPO i 3,5 mld euro z Funduszu Spójności). Należy zauważyć, że Pełnomocnik pisał do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o rządowym Programie „Czyste Powietrze”, tj. programie, którego jednym z elementów jest PPCP.

¹⁰⁷ Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027.

¹⁰⁸ Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sekretarz Stanu w MKiŚ, w sprawie możliwości realizacji projektu strategicznego „Czyste powietrze” bez uzyskania środków na PPCP ze środków KPO lub programu FEnIKS, zeznał m.in., że: „[...] byłoby to znaczące uszczuplenie budowanego budżetu dla PPCP. Natomiast należy powiedzieć, że jakość powietrza w Polsce i służące temu programy, zarówno program rozumiany jako zespół rekomendacji w SOR, KPOP do 2020 r., czy rekomendacjach KERM oraz PPCP jest absolutnym priorytetem rządu związanym z ochroną zdrowia, jakością życia społeczeństwa, ale także każdego obywatela. Głęboko wierzę, że obecny rząd i każdy następny, bez względu na dostępność środków z funduszy europejskich, będzie podejmować działania, aby poprawić jakość powietrza. Osiągnięcie tego celu jest istotne z punktu widzenia gospodarczego i społecznego i stanowi absolutny priorytet rządu. Rząd podejmuje działania, aby pozyskać środki unijne, ale gdyby nie było to możliwe albo było ograniczone, rząd powinien tak prowadzić gospodarkę finansowo-budżetową państwa, aby zapewnić środki na ten cel”.

Przed przyjęciem uchwały NFOŚiGW ustanawiającej PPCP Minister nie konsultował z ministerstwem odpowiedzialnym za wdrażanie w Polsce funduszy UE możliwości przeznaczenia środków UE z perspektywy 2021–2027 na PPCP. Minister, pismem z 17 kwietnia 2019 r., wystąpił do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, w którym zwrócił uwagę na konieczność wypracowania sposobu finansowania zadań z zakresu jego właściwości, w tym dotyczących PPCP, w ramach prac nad określeniem obszarów wsparcia z perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027. Dodatkowo poinformował, że zgodnie z posiadaną przez niego wiedzą zapotrzebowanie w zakresie finansowania ze środków UE w obszarze termomodernizacji domów jednorodzinnych może wynieść około 20 mld zł.

NIK ocenia negatywnie brak zbilansowania budżetu PPCP zarówno na etapie jego przygotowania, jak i wdrażania, w tym niewskazanie źródeł pochodzenia 103 mld zł określonych w budżecie PPCP. Ponadto, w ocenie NIK, przyjęcie przez Zarząd NFOŚiGW w 2021 r. planu wdrażania PPCP na lata 2018–2029, tj. prawie po 3 latach realizacji PPCP, bez wcześniejszego zbilansowania budżetu PPCP, należy uznać za nierzetelne i niecelowe. Biorąc pod uwagę istotność PPCP i konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania Programu, zdaniem NIK, niezbędne jest przeprowadzenie analizy zasadności nałożenia na NFOŚiGW obowiązku dokonywania wpłat na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

Brak wiedzy przewodniczącej Komitetu Sterującego Projektu Strategicznego „Czyste powietrze” o niezbilansowaniu budżetu PPCP

Dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej w MKiŚ, będąca jednocześnie przewodniczącą Komitetu Sterującego Projektu Strategicznego „Czyste powietrze” nie miała pełnej wiedzy o poziomie zapewnienia środków na PPCP bowiem zeznała m.in., że: „[...] Nie otrzymaliśmy informacji od NFOŚiGW, że budżet PPCP nie jest zabezpieczony [...]”. Taki stan rzeczy świadczy przede wszystkim o braku prawidłowego przepływu informacji pomiędzy ministerstwem a jednostką nadzorowaną o tak ważnych kwestiach jak finansowanie niezwykle istotnego dla zdrowia Polaków programu, będącego jednocześnie kluczowym elementem projektu strategicznego „Czyste powietrze”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dokumentacji sprawozdawczej przekazywanej do KPRM przy pomocy systemu MonALIZa, dotyczącej projektów wynikających z SOR, tj. w kartach i raportach projektu strategicznego „Czyste powietrze”¹⁰⁹ – objętych badaniem NIK – podawano dane dotyczące budżetu tylko jedno z wielu zadań realizowanych w ramach tego projektu, tj. PPCP, w tym kwotę wymaganą i środki zabezpieczone na realizację PPCP w wys. 103 mld zł. Wskazywano jednocześnie, że PPCP było finansowane z jednego źródła, tj. ze środków krajowych NFOŚiGW, przy czym jako środki brakujące wykazywano 0,00 zł, a pozycji dotyczącej potencjalnych źródeł finansowania brakujących środków nie wypełniano. W kartach projektu strategicznego „Czyste powietrze” sporządzonych na potrzeby raportowania kierownictwu MKiŚ, jak również do KPRM przy pomocy systemu MonALIZa, nie zidentyfikowano ryzyk dla realizacji PPCP, w tym ryzyka braku wystarczających środków finansowych na realizację PPCP – będącego jednym z zadań tego projektu.

W ww. dokumentach nie podawano także planowanych i wydatkowanych środków na programy pilotażowe wykazywane jako zadania w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze”, tj.:

- Zadanie – program „Czyste powietrze” dla najbardziej zanieczyszczonych gmin – pilotaż. Data rozpoczęcia: 1 kwietnia 2021 r., data zakończenia: 31 grudnia 2024 r. (podano m.in.: „w dniu 16 kwietnia 2021 r. rozpoczęty został nabór wniosków do programu pilotażowego dla gmin z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem – pilotaż w gminie Pszczyna. Trwa nabór wniosków”).
- Zadanie – program „Czyste powietrze” w budynkach wielorodzinnych – pilotaż. Data rozpoczęcia: 1 grudnia 2020 r., data zakończenia: 31 grudnia 2024 r. (podano m.in.: „w dniu 14 kwietnia 2021 r. rozpoczęty został nabór wniosków do programu – trwa nabór wniosków w Województwie Zachodniopomorskim”).

Sekretarz Stanu w MKiŚ oraz dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej zeznali m.in., że kwoty wykazane w karcie projektu podawane były na podstawie informacji pochodzących m.in. z NFOŚiGW, z których nie wynikało, że występowała sytuacja braku środków na realizację PPCP. Ponadto dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej w MKiŚ zeznała m.in., że: „[...] nie otrzymaliśmy żadnej informacji z NFOŚiGW, że środki w wysokości 103 mld zł nie znajdują się na rachunku NFOŚiGW [...]”.

Zamieszczanie w dokumentacji sprawozdawczej informacji o zapewnieniu w całości środków na realizację PPCP w wys. 103 mld zł z budżetu NFOŚiGW skutkowało otrzymaniem przez Prezesa Rady Ministrów nieprawdziwych danych. Opisane powyżej postępowanie Ministra w zakresie sprawozdawczości należy uznać za nierzetelne.

¹⁰⁹ M.in. z: 23 sierpnia 2019 r., 27 września 2019 r., 17 października 2019 r., 22 listopada 2019 r., 10 stycznia 2020 r., 25 lutego 2020 r., 24 marca 2020 r., 22 kwietnia 2020 r., 10 lipca 2020 r., 24 sierpnia 2020 r., 26 października 2020 r., 28 grudnia 2020 r., 15 stycznia 2021 r., 23 lipca 2021 r., 19 października 2021 r. (wkład do sprawozdania w systemie MonALIZa).

5.3. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o Programie Priorytetowym „Czyste powietrze”

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą nie opracowano planu działań informacyjno-edukacyjnych na cały okres obowiązywania Programu, na żadnym z kontrolowanych poziomów (krajowy, wojewódzki, gminny). Podejmowane w MŚ, MK, MKiŚ oraz w NFOŚiGW – szczególnie w początkowym okresie wdrażania PPCP – działania informacyjno-edukacyjne były niewystarczające do poznania zasad uczestnictwa w Programie i nieskoordynowane.

Działania podejmowane na szczeblu ogólnopolskim

W latach 2018–2021 (do 10 listopada) MŚ, MK i MKiŚ prowadziły liczne działania edukacyjno-informacyjne mające na celu wzrost świadomości ekologicznej m.in. w zakresie jakości powietrza oraz znaczenia jakości powietrza dla życia i zdrowia obywateli, w tym działania dotyczące wdrażania PPCP i możliwości uzyskania dofinansowania z Programu.

We wskazanym wyżej okresie MŚ, MK a następnie MKiŚ, realizowały 4 umowy podpisane z NFOŚiGW w ramach PPEE, które swoim zakresem obejmowały również działania na rzecz PPCP, a których koszt całkowity wyniósł 26 702,0 tys. zł, z czego na zadania edukacyjno-informacyjne, których elementem była tematyka z zakresu czystego powietrza (w tym PPCP), wydatkowano w latach 2018–2021 łącznie 3195,5 tys. zł¹¹⁰, z tego: w 2018 r. – 285,0 tys. zł; w 2019 r. – 1920,8 tys. zł; w 2020 r. – 756,9 tys. zł; w 2021 r. – 232,8 tys. zł.

Przykład

W poszczególnych latach, w ramach zawartych umów, przeprowadzono m.in. kampanie informacyjno-edukacyjne pn. „Czyste powietrze – zdrowy wybór. Twój Wybór!” (w 2018 r. pod hasłem „Zadbaj o swój kawałek nieba”, a w 2019 r. – „Stać Cię na czyste powietrze”), w trakcie których zrealizowano produkcję, emisję i reemisję spotów telewizyjnych i radiowych; kampanie internetowe; reklamy i inserty w prasie drukowanej; felieton informacyjno-promocyjny oraz film instruktażowy, który w sposób kompleksowy pokazywał krok po kroku jak prawidłowo wypełnić WoD. Ponadto MŚ od 4 września 2018 r. do 28 października 2018 r. zorganizowało w całej Polsce około 2500 spotkań informacyjnych¹¹¹, których agenda obejmowała m.in. przyczyny i skutki niskiej emisji, informacje dotyczące jakości powietrza w danym regionie oraz omówienie wsparcia finansowego realizacji przedsięwzięć w ramach PPCP.

W latach 2018–2019 działania promocyjno-edukacyjno-informacyjne dotyczące PPCP prowadzone były głównie przez MŚ i MK. Udział w nich NFOŚiGW – zgodnie wyjaśnieniami Prezesa Zarządu NFOŚiGW – miał

¹¹⁰ Dane na 14 października 2021 r.

¹¹¹ 28 sierpnia 2018 r., w celu wsparcia organizacji spotkań zostało zawarte porozumienie nr 1/2018 (obowiązujące do 31 grudnia 2018 r.) pomiędzy MŚ, NFOŚiGW, BOŚ S.A., Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska oraz 16 wfośigw, w sprawie dokonania podziału zadań, związanych z realizacją cyklu jednodniowych spotkań, których celem było upowszechnienie w społeczeństwie świadomości odpowiedzialności indywidualnej każdego z mieszkańców za nieodpowiednią jakość powietrza oraz wskazanie sposobów działań wpływających na poprawę stanu jego jakości. Zgodnie z przedłożonym przez MŚ sprawozdaniem zorganizowano 2479 spotkań informacyjnych, w których wzięło udział ok. 172 722 osób, a koszt spotkań wyniósł 4610,6 tys. zł. Dodatkowo, na potrzeby promocji tych spotkań wydrukowano 25 000 plakatów informujących o miejscu i terminie spotkań oraz 346 000 broszur informacyjnych przekazanych uczestnikom spotkań oraz wfośigw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

„charakter uzupełniający”. W ramach tych działań m.in. przygotowano i wysyłało informacje prasowe, inicjowano publikacje na temat PPCP, prowadzono podstronę Programu na stronie internetowej nfoSIGW.gov.pl, a także organizowano spotkania i szkolenia z przedstawicielami wfoSIGW. Dodatkowo, udzielanie informacji o Programie odbywało się m.in. za pomocą infolinii¹¹², konsultacji prowadzonych przez doradców energetycznych z wfoSIGW¹¹³, punktów konsultacyjnych (w wfoSIGW i w gminach¹¹⁴).

Od roku 2020 (po zmianach w PPCP wprowadzonych od 15 maja 2020 r.) w NFOŚiGW przygotowano dedykowane, szczegółowe, wspólne plany działań z MK/MKiŚ na rzecz informacji i promocji PPCP. Każda ze stron wykonywała zaplanowane działania oraz koordynowała we własnym zakresie. W 2021 r. stroną tych działań zostało również Stowarzyszenie Program Czysta Polska. Zaplanowane na ten rok działania, jako jedyne, skonsultowane były ze stroną społeczną reprezentowaną przez PAS. W ramach zaplanowanych na lata 2020–2021 działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW realizował również działania edukacyjne.

Głównym źródłem informacji o PPCP od 30 kwietnia 2020 r. stała się strona [www https://czystepowietrze.gov.pl/](https://czystepowietrze.gov.pl/)¹¹⁵, która powstała z konsolidacji 2 stron internetowych (NFOŚiGW oraz MK), i przeniesienia tam ich treści. W 2020 r. w ramach realizacji zatwierdzonego, dedykowanego dla PPCP planu (dostosowanego do ograniczeń związanych z pandemią COVID-19) NFOŚiGW wykonał m.in.: kampanię internetową w mediach społecznościowych, wywiady i publikacje (zarówno w prasie drukowanej, jak i na portalach internetowych), cykl webinarów pn. „Akademia Czystego Powietrza” (ich celem było podnoszenie kwalifikacji zawodowych firm remontowo-budowlanych oraz instalacyjnych), cykl bezpłatnych audiobooków pn. „Posłuchaj o czystym powietrzu” (publikacje te związane były z tematyką czystego powietrza) oraz wideoblog¹¹⁶. Ponadto NFOŚiGW zawarł umowę z konsorcjum firm na obsługę medialną, promocyjną i informacyjną, która obejmowała działania realizowane w telewizji, radiu, prasie (branżowej i ogólnopolskiej), portalach internetowych oraz reklamy typu outdoor.

W 2021 r. (do 30 września) NFOŚiGW zrealizował następujące zaplanowane działania: konferencje prasowe m.in. na temat jakości powietrza oraz nowej edycji kampanii „Czyste Powietrze”, kampanię medialną „Czyste Powietrze – zdrowy wybór, Twój wybór”, wywiady i publikacje w prasie,

¹¹² Dla wnioskodawców pod nr tel. 22 340 40 80; dla gmin pod nr tel. 22 340 40 90.

¹¹³ <https://doradztwo-energetyczne.gov.pl/> Bezpłatne konsultacje z doradcami energetycznymi były realizowane na terenie całego kraju.

¹¹⁴ Dzięki zawartym porozumieniom, gminy miały możliwość uzyskania do 30 tysięcy złotych na uruchomienie i prowadzenie punktów obsługi beneficjenta.

¹¹⁵ Na stronie <https://czystepowietrze.gov.pl/do-pobrania/> udostępnione były aktualne informacje i dokumenty dotyczące Programu oraz m.in. zapewniono tam gminom możliwość pobrania plików z materiałami informacyjno-promocyjnymi (ulotka, broszura, wzór tablicy do punktów konsultacyjno-informacyjnych, wzór roll-up'a).

¹¹⁶ Wideoblog dr. Tomasza Rożka na YouTube – 10 odcinków „Jak działa klimat?”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cykl zamkniętych szkoleń (webinaria) dla banków¹¹⁷ oraz drugą odsłonę Akademii Czystego Powietrza przeznaczoną dla samorządów¹¹⁸. Przeprowadzono pilotażową kampanię billboardową i telewizyjną oraz zapewniono promocję programów: „Czyste Powietrze” i „Stop Smog” w ramach innych realizowanych już projektów dofinansowanych z PPEE.

Wyniki publikacji dotyczących hasła „Czyste Powietrze”, wg miesięcznych raportów Instytutu Monitorowania Mediów dla 6 głównych źródeł¹¹⁹ doniesień medialnych, sukcesywnie się zwiększały i wyniosły odpowiednio:

- w 2018 – 25 892,
- w 2019 – 49 485,
- w 2020 – 54 931,
- do końca września 2021 – 102 080.

Koszty poniesione przez NFOŚiGW na działania informacyjne, promocyjne oraz edukacyjne w zakresie realizacji PPCP wyniosły w okresie objętym kontrolą łącznie 1603,0 tys. zł¹²⁰, z tego:

- 66,0 tys. zł w 2019 r.,
- 566,0 tys. zł w 2020 r.,
- 971,0 tys. zł (do 31 sierpnia 2021 r.).

W MŚ nie uzgodniono z NFOŚiGW na 2019 r. planu działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących PPCP oraz nie zapewniono pełnej koordynacji własnych działań w obszarze edukacji i komunikacji dotyczącej PPCP z działaniami NFOŚiGW. Ponadto w NFOŚiGW, jako właścicielu PPCP, nie opracowano planów działań informacyjno-promocyjnych dla każdego szczebla realizacji Programu.

Przykład

W 2019 r. w NFOŚiGW zlecono, podobnie jak i w MŚ/MK, produkcję filmu instruktażowego o sposobie wypełniania WoD (w wersji 4.0.0). Na produkcję tego filmu NFOŚiGW wydatkował 49,8 tys. zł (na podstawie umowy z 6 sierpnia 2019 r.), a wyprodukowane materiały filmowe zostały przekazane do wfośigw 23 września 2019 r. i opublikowane na portalach beneficjenta poszczególnych wfośigw. Ministerstwo wydatkowało 32 tys. zł (na podstawie umowy z 24 września 2019 r.) pozyskane z NFOŚiGW zgodnie z umową zawartą w ramach PPEE. Z przesłanych przez wfośigw informacji dotyczących wykorzystania materiałów instruktażowych otrzymanych z NFOŚiGW i z MK, oraz ewentualnej własnej produkcji tego typu materiałów, wynika, że materiał filmowy otrzymany od MK wykorzystano tylko 7 z 16 wfośigw. Ponadto w przypadku 4 wfośigw wyprodukowano własne materiały filmowe dotyczące PPCP¹²¹, o produkcji których nie był informowany NFOŚiGW, a które zostały zamieszczone m.in. na stronach internetowych tych wfośigw.

¹¹⁷ Szkolenia on-line odbyły się w dniach 26–27 maja oraz 7–8 czerwca 2021 r. i służyły przygotowaniu banków do działań operacyjnych w ramach tzw. „ścieżki bankowej”.

¹¹⁸ <https://czystepowietrze.gov.pl/akademia-czystego-powietrza/>

¹¹⁹ Usługa obejmuje hasło „Program Czyste Powietrze”, które było monitorowane od sierpnia 2018 r. w prasie, radiu, tv, na portalach, facebook, twitter.

¹²⁰ W 2018 r. w NFOŚiGW nie wyszczególniano wydatków dotyczących działań informacyjno-promocyjnych „Czystego Powietrza”.

¹²¹ Dotyczy wfośigw: w Poznaniu, w Warszawie, w Gdańsku i we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „[...] w latach 2018–2019 działania edukacyjno-informacyjne dotyczące Programu *Czyste Powietrze* prowadzone były głównie przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (wówczas Ministerstwo Środowiska) m.in. z budżetu NFOŚiGW (program priorytetowy *Edukacja ekologiczna*). Natomiast udział NFOŚiGW miał charakter uzupełniający”. Z kolei dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ, na potrzeby kontroli prowadzonej w MKiŚ, wyjaśniła m.in., że: „Nie posiadam wiedzy o ściśle określonych rolach MŚ/MK/MKiŚ/NFOŚiGW/WFOŚiGW w zakresie realizacji działań informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych w ramach PPCP [...] DEK pełnił rolę wspierającą proces wewnątrz resortu”.

W MŚ, w rozliczeniu umowy dofinansowania w ramach PPEE ujęto wydatki poniesione łącznie na 3,5 tys. zł, w związku z realizacją operacji gospodarczych, które zlecane były wykonawcom po podpisaniu umowy a przed uruchomieniem środków z rezerwy celowej poz. 59, z której te operacje były ostatecznie sfinansowane. Tym samym zobowiązania wynikające z realizacji tych operacji gospodarczych zostały zaciągnięte w MŚ przed wydaniem przez Ministra Finansów decyzji z 12 marca 2019 r. o zwiększeniu środków w części 41 budżetu państwa, pochodzących z ww. rezerwy.

NIK zauważa, że brak decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania – na podstawie art. 153 ust. 1 ufp – od 1 stycznia 2019 r. do 11 marca 2019 r. skutkowało możliwością zaciągnięcia w MŚ zobowiązań finansowych na potrzeby realizacji zadań edukacyjno-informacyjnych wyłącznie w przypadku ujęcia tych zadań i wysokości wydatków z nimi związanych w planie finansowym MŚ na dany rok budżetowy, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp (tj. po zwiększeniu tego planu o środki pochodzące z rezerwy celowej poz. 59).

NFOŚiGW zgodnie z podpisaną umową w ramach PPEE wypłacał środki w formie zaliczki na podstawie zaakceptowanego wniosku. Tym samym środki zaliczki powinny być, co do zasady, wykorzystywane na opłacanie przyszłych wydatków, a nie na refundowanie wydatków, które beneficjent poniósł ze środków własnych przed datą otrzymania zaliczki.

Tak więc zobowiązania wynikające z realizacji powyższych operacji gospodarczych zaciągnięto z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp.

Plany działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących PPCP były uzgadniane pomiędzy MK/MKiŚ a NFOŚiGW w latach 2020–2021. W tym samym okresie rozpoczęto organizację cyklicznych spotkań z udziałem przedstawicieli m.in. komórek organizacyjnych MKiŚ, NFOŚiGW oraz wfośigw, poświęcone bieżącej wymianie informacji mających znaczenie komunikacyjne i informacyjne w różnych obszarach tematycznych będących w zakresie MKiŚ, w tym również dotyczących PPCP.

NFOŚiGW nie realizował samodzielnie, ani nie zlecał badań społecznych dotyczących wiedzy o PPCP w celu ewaluacji prowadzonych działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie wdrażania PPCP. Nie wykorzystywał także w tym celu badań przeprowadzanych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez MKiŚ przy realizacji umów w ramach PPEE, mimo że opracowanie kampanii informacyjno-promocyjnej Programu powinna poprzedzić kompleksowa analiza struktury beneficjentów oraz stworzenie systemu mierników i narzędzi do ich rzetelnego pomiaru, które pozwolą na bieżąco badać skuteczność prowadzonych działań i podejmować odpowiednie korekty w razie potrzeby.

Z badania sondażowego wykonanego przez Kantar Polska Spółka Akcyjna na zlecenie NIK¹²² wynika, że 95% badanych słyszało o PPCP, z czego połowa ankietowanych (50%) twierdziła, że sporo o nim wie, ale aż 45% uważała że niewiele. Głównym źródłem wiedzy o Programie były telewizja (54%) oraz Internet (34%). Połowa (52%) ankietowanych uważała, że celem Programu jest poprawa jakości powietrza w Polsce, a 24% że wsparcie gospodarstw domowych w wymianie starych pieców. Z przeprowadzonego na zlecenie NIK badania wynika również, że na podjęcie starań o dofinansowanie w ramach PPCP w pierwszej kolejności wpływało przekonanie o złej jakości powietrza w okolicy miejsca zamieszkania, a w przypadku niepodzielania tej opinii, największy wpływ na starania o dofinansowanie miało wykształcenie ankietowanych. Wśród innych przyczyn mających wpływ na podejmowanie decyzji o wymianie starych pieców oraz skorzystaniu ze wsparcia PPCP, to wyrażane przez około 1/3 ankietowanych opinie, że programy wspierające ludzi w wymianie starych pieców oraz termomodernizacji przynoszą im więcej kłopotów niż korzyści oraz że pojedynczy dom ogrzewany starym piecem (np. węglem) nie wpływa na jakość powietrza w okolicy. Jak wynika z ww. badania, mimo że wielu potencjalnych beneficjentów wiedziało o PPCP, to jednak istotna część ogółu badanych nie starała się o dofinansowanie (76% ogółu badanych). Wśród powodów braku zainteresowania PPCP ankietowani wymieniali brak potrzeby wymiany pieca lub termomodernizacji (32%), a w drugiej kolejności brak środków finansowych na wkład własny (12%). Zgodnie z powyższymi badaniami źródłami wiedzy o PPCP były:

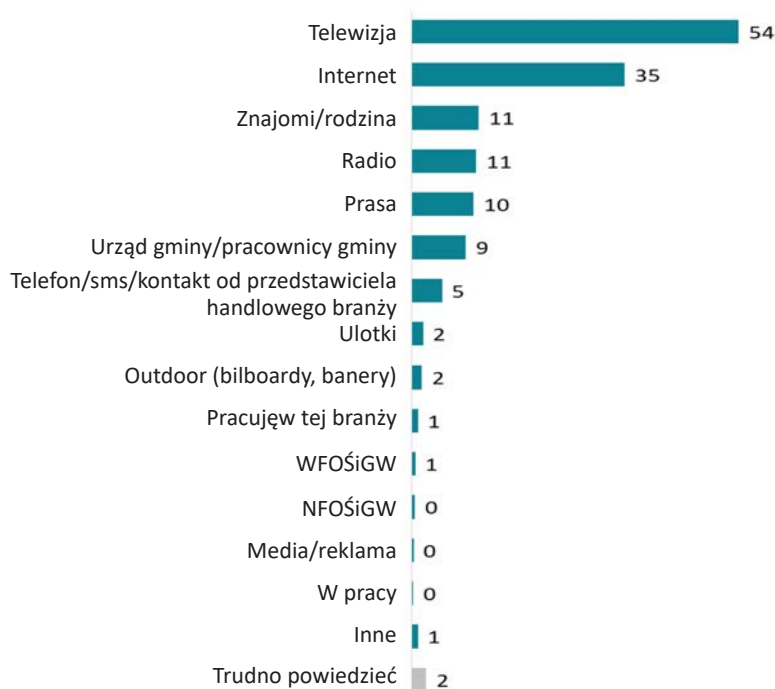
¹²² Badanie sondażowe pn. „Przyczyny niekorzystania przez potencjalnych beneficjentów z dofinansowania w ramach programu priorytetowego Czyste powietrze” zostało zrealizowane poprzez wywiady telefoniczne (CATI) od 22 do 27 września 2021 r. na reprezentatywnej, losowej próbie 500 właścicieli i współwłaścicieli domów jednorodzinnych na terenie 10 województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Odpowiedzi na pytanie wieloodpowiedziowe:

„Skąd dowiedział(a) się Pan(i) o programie *Czyste Powietrze?*”. Dane w procentach



Źródło: badanie sondażowe wykonane w terminie od 22 do 27 września 2021 r. przez Kantar Polska Spółka Akcyjna na zlecenie NIK.

Przykład

W **NFOŚiGW**, w okresie objętym kontrolą dostępne były dane pochodzące z badań przeprowadzonych na zlecenie PAS w lutym 2019 r. przez Instytut Ekonomii Środowiska wśród właścicieli budynków jednorodzinnych z terenu 6 województw, w których obowiązują uchwały antysmogowe. Z badań tych wynika, że w odniesieniu do znajomości źródeł finansowania tylko 9% badanych spontanicznie wymieniło PPCP, 15% – wskazywało na dopłaty w gminach lub miastach, a zdecydowana większość – nie miała wiedzy na temat dostępnych programów.

Z kolejnych badań przeprowadzonych na zlecenie PAS, opublikowanych w marcu 2021 r., przeprowadzonych na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie właścicieli budynków jednorodzinnych – zrealizowanych przez CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej w listopadzie 2020 r. – wynika, że tylko 19% badanych spontanicznie wymieniło PPCP. Największą grupę respondentów stanowiły osoby, które wiedziały że takie programy są, ale nie wiedziały, jakie (45,3%). Spośród badanych aż 23,5% nie słyszało o takich programach w ogóle.

Zdaniem NIK przytoczone powyżej wyniki badań mogą świadczyć o nieuwzględnieniu w prowadzonych kampaniach informacyjnych kwestii segmentacji potencjalnych beneficjentów w celu dostosowania treści i formy przekazu w ramach kampanii do ich potrzeb, z uwzględnieniem różnic w poziomie świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia, oraz poziomu dochodów.

Na potrzebę dostosowania działań informacyjnych w odniesieniu do różnych grup potencjalnych beneficjentów zwrócili uwagę biegli powołani przez NIK, wskazując w opinii m.in., że brak spójnej metodyki definiowania i pomiaru ubóstwa energetycznego wpływa na wąski wachlarz proponowanych rozwiązań, a realizowane kampanie informacyjne nie trafiają skutecznie do osób ubogich energetycznie w celu ich zachęcenia do uczestnictwa w Programie. W efekcie, mimo przeprowadzonych w okresie wdrażania PPCP – z inicjatywy NFOŚiGW – kampanii informacyjnych dotyczących PPCP, wiedza o tym Programie w społeczeństwie była nadal niewystarczająca.

Negatywnie należy ocenić działania informacyjno-promocyjne prowadzone w początkowym okresie wdrażania PPCP wraz z towarzyszącą im bierną postawą NFOŚiGW w tym zakresie, którego udział w prowadzonych przez MKiŚ działaniach miał „charakter uzupełniający”. Na podobną ocenę zasługuje prowadzenie przez NFOŚiGW polityki komunikacyjnej oraz utrzymanie spójności podejmowanych działań promocyjnych przy jednoczesnym zaangażowaniu w promocję wfośigw, gmin i pozostałych podmiotów (np. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, BOŚ S.A.), z którymi podpisano porozumienia dotyczące działań informacyjno-promocyjnych.

W związku z planowaną do udzielenia pożyczką na realizację Programu BŚ przywiązywał dużą wagę do promocji PPCP. Wzrost świadomości o PPCP na skutek rozszerzonej kampanii promocyjno-informacyjnej był 1 z 7 kluczowych wskaźników, których osiągnięcie warunkowało wypłatę transz pożyczki.

Działania podejmowane na szczeblu wojewódzkim

20 listopada 2018 r. NFOŚiGW zawarł 15 porozumień z wfośigw w sprawie współpracy w zakresie realizacji PPCP¹²³ – w tym także podejmowania wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o Programie oraz prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej – które obowiązują do 31 grudnia 2029 r. Zgodnie z § 3 tych porozumień do zadań wfośigw należało m.in.: wykorzystywanie przekazanych przez NFOŚiGW materiałów zgodnie z przeznaczeniem; aktualizowanie na wniosek NFOŚiGW dokumentacji dotyczącej Programu; uwzględnianie kierowanych przez NFOŚiGW zaleceń oraz wytycznych, co do wymogów dotyczących sposobu oraz formy zamieszczania przez wojewódzki fundusz informacji na stronie internetowej Portalu Beneficjenta (w tym niedokonywania zmian zamieszczonych na stronie informacji, treści oraz szaty graficznej strony internetowej Portalu Beneficjenta bez uprzedniej akceptacji NFOŚiGW oraz niezamieszczania własnych informacji na stronie internetowej Portalu Beneficjenta bez uprzedniej akceptacji NFOŚiGW). Z pozostałych zapisów porozumienia wynikało, że głównym podmiotem odpowiedzialnym za koordynację polityki informacyjnej i promocyjnej był NFOŚiGW, który odpowiadał m.in za: bieżące monitorowanie sposobu realizacji Programu; opracowy-

¹²³ Z wyjątkiem WFOŚiGW w Łodzi. Dyrektor Biura Funduszu wyjaśnił, że wynikało to z licznych uwag do treści przedstawionego porozumienia. Z wyjaśnień dyrektora Biura Funduszu wynika, że mimo niepodpisania porozumienia WFOŚiGW w Łodzi uwzględniła wnioski NFOŚiGW w zakresie realizacji PPCP oraz wspólnych działań – po analizie ich zasadności i celowości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wanie dokumentacji dotyczącej Programu; przekazywanie funduszom materiałów promocyjnych, informacyjnych oraz instruktażowych; przekazywanie zaleceń i wytycznych dotyczących sposobu oraz formy zamieszczania przez fundusze informacji na Portalu Beneficjenta dotyczących Programu; podejmowanie działań w celu ujednoczenia zasad polityki informacyjnej dotyczącej Programu, w szczególności poprzez koordynację w zakresie przepływu informacji pomiędzy funduszami oraz informacji kierowanych do beneficjentów Programu.

Wfośigw podejmowały zróżnicowane działania promocyjno-informacyjne w celu popularyzacji PPCP, takie jak: prowadzenie stron internetowych oraz portali społecznościowych facebook oraz tweeter; infolinie; projekt pilotażowy Mobilne Biuro PPCP; bieżący kontakt z mediami (informacje i publikacje prasowe, udział w programach telewizyjnych i radiowych); udział w konferencjach, spotkaniach i targach branżowych; kolportaż ulotek dotyczących PPCP oraz umieszczanie logo Programu na rozdawanych gadżetach reklamowych i kalendarzach.

Przykłady

WFOŚiGW w Krakowie nawiązywał kontakty z przedstawicielami lokalnych organizacji (np. PAS, Stowarzyszenie Metropolia Krakowska, Małopolskie Stowarzyszenie Sołtysów) i w ten sposób starał się docierać z komunikatem na temat zakresu i form wsparcia oferowanych przez PPCP.

W przypadku **WFOŚiGW w Olsztynie**, we wrześniu 2019 r., w ramach współpracy z Kurią Archidiecezji Warmińskiej, odczytywana była we wszystkich kościołach diecezji informacja o możliwości uzyskania dotacji na wymianę pieca, stolarki okiennej, drzwi zewnętrznych oraz docieplenie domu w ramach PPCP.

Wszystkie skontrolowane wfośigw przeprowadzały szkolenia na temat PPCP organizowane dla potencjalnych beneficjentów Programu, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz pracowników ośrodków pomocy społecznej. Wśród adresatów szkoleń byli również radni, sołtysi, pracownicy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, doradcy rolniczy. Szkolenia przeprowadzali pracownicy wfośigw. W zdecydowanej większości przeprowadzonych szkoleń wśród uczestników nie badano poziomu satysfakcji.

Koszty wdrażania PPCP ponoszone były ze środków własnych wfośigw oraz NFOŚiGW. NFOŚiGW partycypował w poniesionych od 15 maja 2020 r. kosztach wdrażania PPCP na podstawie umów udostępnienia środków¹²⁴.

Przykłady

Koszty działań informacyjno-edukacyjnych sfinansowanych ze środków własnych **WFOŚiGW w Katowicach** wyniosły w okresie objętym kontrolą 58,7 tys. zł. Wskazana kwota nie stanowiła jednak wszystkich kosztów ponoszonych przez WFOŚiGW na realizację działań informacyjno-edukacyjnych (np. kosztów wynagrodzeń pracowników, czy kosztów najmu pomieszczeń, które ponoszone były również w celu realizacji innych działań niż działania informacyjno-edukacyjne).

¹²⁴ Umowy na pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP oraz z tworzeniem warunków do jego wdrażania zostały zawarte na przełomie listopada i grudnia 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W WFOŚiGW w Warszawie łączne koszty działań informacyjno-promocyjnych w kontrolowanym okresie wyniosły 219,7 tys. zł i dotyczyły realizacji działań promocyjnych. Koszty w całości sfinansowano ze środków własnych WFOŚiGW.

Wfośigw, propagując wiedzę o Programie, podejmowały odpowiednie działania i prawidłowo realizowały cele informacyjno-edukacyjne. W okresie poddanym kontroli w 5 z 8 skontrolowanych wfośigw¹²⁵ nie opracowano planu działań edukacyjno-informacyjnych. Pozostałe 3 wfośigw¹²⁶ opracowały ramowe plany działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących PPCP na każdy rok (2019, 2020, 2021). W żadnym ze skontrolowanych wfośigw nie opracowano planu działań informacyjno-promocyjnych na cały okres realizacji PPCP.

Zdaniem NIK w celu zapewnienia pełnego dotarcia do społeczeństwa z wiedzą o Programie, działania informacyjne i edukacyjne powinny mieć charakter powszechny i ciągły. Biorąc pod uwagę skalę i zasięg Programu oraz jego realizację do roku 2029, a więc przez okres kilku lat, istotnym było opracowanie planu działań edukacyjnych i informacyjnych w celu zapewnienia pełnego dotarcia do społeczeństwa z wiedzą o PPCP zgodnie z przyjętymi przez wfośigw oraz NFOŚiGW założeniami, a także zapewnienia możliwości weryfikacji zgodności podejmowanych działań z tymi założeniami.

Działania
podejmowane
na szczeblu
lokalnym – gminnym

W obszarze działań informacyjno-edukacyjnych propagujących wiedzę o PPCP na szczeblu gminnym NIK oceniła negatywnie 1 z 24 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego¹²⁷. W pozostałych przypadkach działania takie prowadzono na ogół prawidłowo. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości polegały m.in. na: braku istotnych informacji o Programie na stronie BIP urzędu; niedostatecznym oznakowaniu miejsca zlokalizowania punktu konsultacyjnego w urzędzie, w którym mieszkańcy mogli uzyskać informacje o PPCP; oraz wsparciu w zakresie przygotowania WoD.

Przykłady

NIK oceniła negatywnie działania **Burmistrza Miasta Łowicza** w obszarze działań informacyjno-promocyjnych z uwagi na niepodjęcie przez Burmistrza działań informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych, mających na celu propagowanie rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze Łowicza, a także ochronę środowiska, w tym powietrza, a ponadto niezapewnienie – m.in. poprzez stronę internetową urzędu – systemu wymiany ważnych informacji z mieszkańcami o zadaniach realizowanych w ramach PPCP, w tym o zasadach udzielania wsparcia i możliwości uzyskania dofinansowania. Działania Burmistrza nie były więc wystarczające dla poznania przez mieszkańców zasad uczestnictwa w PPCP. W latach 2019–2021 (do 11 maja) w urzędzie nie organizowano spotkań informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych z mieszkańcami. Informacje o PPCP udzielane były jedynie dla osób, które same zgłosiły się do urzędu – bezpośrednio lub drogą telefoniczną.

¹²⁵ W Białymstoku, w Katowicach, w Olsztynie, w Poznaniu i w Warszawie.

¹²⁶ W Kielcach, w Krakowie oraz w Łodzi.

¹²⁷ Łowicz (miejska).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK oceniła pozytywnie działania w **Urzędzie Gminy Gniezno**. W gminie prowadzono różnorakie działania propagujące Program. Skala i rodzaj podjętych działań informacyjnych zostały dostosowane do warunków związanych z pandemią COVID-19 i zapewniły dotarcie do szerokiej grupy odbiorców, w szczególności właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy.

Skontrolowane gminy podejmowały zróżnicowane działania promocyjno-informacyjne w celu popularyzacji PPCP poprzez m.in. umieszczanie informacji na stronie internetowej oraz w BIP urzędu, na portalach społecznościowych oraz na tablicach informacyjnych zarówno w siedzibie urzędu jak i na terenie gminy. Ponadto rozdawano ulotki o Programie oraz organizowano spotkania informacyjne. W niektórych przypadkach działania skontrolowanych gmin, mające na celu udzielanie informacji i edukowanie społeczności na tematy związane z koniecznością dbania o jakość powietrza, nie ograniczały się tylko do zagadnień związanych z PPCP¹²⁸.

Przykład

Urząd Miejski w Rabce-Zdroju – ekodoradca propagował wiedzę na temat uchwały antyśmogowej oraz możliwości skorzystania z dofinansowania wymiany źródła ciepła oraz termomodernizacji budynków (w tym również w ramach PPCP) na spotkaniach organizowanych np. w szkołach. Założenie takiej aktywności polegało na przekazywaniu informacji uczniom wraz ze skierowaniem do nich prośby, jak wyjaśnił Burmistrz Rabki-Zdroju, aby przekazali tę wiedzę swoim rodzicom. Zgodnie z danymi przedłożonymi w trakcie kontroli, w dotychczasowych spotkaniach wzięło udział 374 uczniów z 25 klas, którym rozdano 796 ulotek.

Wszystkie skontrolowane gminy zapewniły zainteresowanym konsultacje i pomoc przy wypełnianiu wniosków, przy czym w Urzędzie Miejskim w Łowiczu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu stałej dostępności stanowiska komputerowego do obsługi interesantów w ramach PPCP.

Koszty wdrażania PPCP ponoszone były ze środków własnych gmin lub z dotacji celowej przekazanej przez wfośigw.

Przykłady

Urząd Miasta i Gminy Pińczów – ewidencja księgową Urzędu nie wyodrębniła wydatków, jakie poniesiono z budżetu gminy na działania informacyjne i edukacyjne związane z PPCP, w związku z czym nie było możliwe ustalenie dokładnej ich wysokości. W głównej mierze były to koszty pracownicze oraz koszty materiałów i urządzeń biurowych wykorzystywanych do pomocy mieszkańcom. Według szacunków, ich wysokość w okresie październik 2018 r.–maj 2021 r. wyniosła ok. 68,3 tys. zł, a na tę kwotę złożyły się: wynagrodzenie pracownika brutto, koszt materiałów oraz koszt przesyłek pocztowych.

Urząd Miejski Lidzbark Warmiński – w badanym okresie, na działania informacyjne i edukacyjne związane z PPCP, gmina wydatkowała łącznie 2896,53 zł, w tym:

- 136,53 zł na wydrukowanie 1000 szt. ulotek – środki z budżetu gminy;
- 2760 zł na realizację filmu i spotu promocyjnego – środki z dotacji celowej przekazanej przez wfośigw na realizację PPCP.

¹²⁸ Na przykład Rabka-Zdrój.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie poddanych kontroli tylko w 3 z 24 skontrolowanych gmin¹²⁹ opracowano założenia lub plany działań edukacyjno-informacyjnych, a do dnia zakończenia kontroli 6 gmin¹³⁰ nie podpisało aneksu skutkującego otrzymaniem wsparcia na prowadzenie punktu informacyjno-konsultacyjnego w ramach PPCP.

Zdaniem NIK nie można skutecznie realizować Programu o takich celach i założeniach, jak przyjęte w PPCP, nie prowadząc kampanii informacyjnych i edukacyjnych wśród mieszkańców gminy, na terenie której Program ma być prowadzony. Takie działania powinny mieć charakter powszechny i ciągły. Z przeprowadzonego na zlecenie NIK badania wykonanego przez Kantar Polska Spółka Akcyjna, dotyczącego źródeł wiedzy o PPCP tylko 9% respondentów wskazało na gminę.

Przystąpienie przez gminę do realizacji Programu, które było dobrowolne, wiązało się z zobowiązaniem do wykonania konkretnych działań. W podpisanych w 2021 r. aneksach do porozumień – z uwagi na znaczenie działań promocyjnych, edukacyjnych i informacyjnych – zaoferowano gminom wsparcie finansowe na ten cel.

5.4. Proces weryfikacji wniosków o przyznanie dofinansowania

W skontrolowanych wfośigw rzetelnie weryfikowano i oceniano WoD, ale w 62,5% wfośigw stwierdzono przypadki nieterminowego rozpatrzenia tych wniosków, a w 2 jednostkach nierzetelnie dokumentowano proces weryfikacji wniosków. W gminach zapewniono wsparcie wnioskodawcom w opracowaniu WoD oraz obsługę samych wniosków. W 8 z 24 skontrolowanych gmin (33,3%)¹³¹ nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. W pozostałych gminach co do zasady rzetelnie realizowano zadania dotyczące procedowania WoD. Niemniej jednak stwierdzono m.in. nieterminowe lub nierzetelne sporządzanie gminnych WoP, czy wydawanie po terminie potencjalnym beneficjentom PPCP zaświadczeń o dochodach niezbędnych do uzyskania podwyższonego dofinansowania.

Liczba WoD

Według stanu na 1 października 2021 r., w okresie obowiązywania PPCP złożono 325 413 WoD¹³², łącznie na 5 560 901,9 tys. zł, z których 19 990 odrzucono, co stanowiło 6,1% wszystkich złożonych wniosków.

W skontrolowanych wfośigw wykazano na potrzeby kontroli wpływ 159 901 WoD¹³³, z tego: 152 333 wniosków o dotację (95,3%), 603 wnioski o pożyczkę (0,4%) oraz 6965 wniosków łącznie o dotację i pożyczkę (4,3%). W wfośigw odrzucono 9678 wniosków (6,1%).

¹²⁹ Świerklany, Rydułtowy, Pszczyna.

¹³⁰ Paradyż, Morawica, Staszów, Łowicz (miejska), Ostrów Wielkopolski (miejska), Rabka-Zdrój.

¹³¹ Paradyż, Wysokie Mazowieckie (wiejska), Morawica, Zakliczyn, Rabka-Zdrój, Rydułtowy, Ostrów Wielkopolski (miejska), Pińczów.

¹³² WoD w formie pożyczki, dotacji, obu tych formach finansowania łącznie, oraz na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego.

¹³³ Liczba wniosków w poszczególnych wfośigw kształtowała się od 8954 do 35 806.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich skontrolowanych wfośigw rzetelnie dokonywano weryfikacji i oceny wniosków, ale w 2 z nich¹³⁴ nierzetelnie dokumentowano ten proces.

W 5 z 8 skontrolowanych wfośigw¹³⁵ (62,5%) stwierdzono nieprawidłowości związane z nieterminowym rozpatrywaniem WoD. Dotyczyły one, w odniesieniu do poszczególnych wfośigw, od 16,7% do 53,3% wniosków objętych badaniem.

Nieterminowe
rozpatrywanie przez
wfośigw WoD

Przykłady

WFOŚiGW w Łodzi – 5 z 23 złożonych wniosków o dofinansowanie w formie dotacji (21,7%) rozpatrzono z opóźnieniem wynoszącym od 17 do 22 dni w stosunku do terminu określonego w § 3 „Regulaminu naboru wniosków”, wynoszącego 90 dni roboczych dla wniosków złożonych do 14 maja 2020 r. i 30 dni kalendarzowych dla wniosków złożonych od 15 maja 2020 r.

WFOŚiGW w Krakowie – 9 z 36 zbadanych WoD (25%), złożonych w ramach PPCP, rozpatrzono z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 23 dni w odniesieniu do terminu określonego w § 3 ust. 1 „Regulaminu naboru wniosków”, wynoszącego 90 dni roboczych dla wniosków złożonych do 14 maja 2020 r. i 30 dni kalendarzowych dla wniosków złożonych od 15 maja 2020 r.

WFOŚiGW w Warszawie – w przypadku 16 z 30 WoD przekroczone terminy ich rozpatrzenia. I tak w przypadku:

- 13 z 15 wniosków, dla których obowiązywał termin rozpatrzenia do 90 dni roboczych, przekroczone termin od 60 do 190 dni roboczych;
- 3 z 15 wniosków, dla których termin rozpatrzenia wynosił 30 dni, przekroczone termin od 1 do 38 dni.

Również w 6 z 8 skontrolowanych wfośigw¹³⁶ stwierdzono przypadki długotrwałego rozpatrywania WoP. Dotyczyły one, w odniesieniu do poszczególnych wfośigw, od 8,7% do 100% wniosków objętych badaniem.

Długotrwałe
rozpatrywanie
przez wfośigw WoP

Przykłady

WFOŚiGW w Krakowie – w sposób długotrwały rozpatrywano złożone przez beneficjentów WoP. Analiza przeprowadzona na podstawie 20 WoP¹³⁷ wykazała, że sprawy te rozpatrywane były w terminie od 43 do 257 dni¹³⁸, przy czym:

- w 7 przypadkach WoP nie wymagał uzupełnienia, a sprawy rozpatrzono w terminie od 43 do 166 dni;
- w 12 przypadkach WoP wymagał uzupełnienia, a sprawy te rozpatrzono ostatecznie w terminie od 45 do 257 dni, w tym w 6 przypadkach pierwsze

¹³⁴ WFOŚiGW w Kielcach, WFOŚiGW w Warszawie.

¹³⁵ WFOŚiGW w Białymstoku, WFOŚiGW w Krakowie, WFOŚiGW w Łodzi, WFOŚiGW w Poznaniu, WFOŚiGW w Warszawie.

¹³⁶ WFOŚiGW w Białymstoku, WFOŚiGW w Katowicach, WFOŚiGW w Krakowie, WFOŚiGW w Łodzi, WFOŚiGW w Poznaniu, WFOŚiGW w Warszawie.

¹³⁷ W jednym przypadku WFOŚiGW nie przeprowadził wszystkich czynności weryfikacyjnych do dnia zakończenia kontroli NIK.

¹³⁸ Termin liczony od daty wpływu wniosku do daty wydania przez WFOŚiGW dyspozycji wypłaty środków. Ponadto do wyliczenia terminów przyjęto datę złożenia pierwszego/jedynego WoP (w 5 przypadkach poddanych analizie płatności następowały na podstawie więcej niż 1 WoP).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wezwania do uzupełnienia dokumentacji w procesie weryfikacji WoP zostały skierowane przez WFOŚiGW do beneficjentów od 30 do 180 dni od daty wpływu wniosku.

WFOŚiGW w Łodzi – w przypadku 8 z 20 zbadanych WoP postępowanie prowadzono w sposób przewlekły. Pierwsze wezwania do uzupełnienia dokumentacji w procesie trwającej weryfikacji wniosku, WFOŚiGW kierował do beneficjentów po upływie od 60 do 120 dni od dnia wpływu wniosku do WFOŚiGW. W złożonych wyjaśnieniach wskazano jako przyczynę długiego okresu rozpatrywania WoP m.in. dużą liczbę wpływających wniosków, absencję chorobową pracowników spowodowaną COVID-19, czy niekompletność i błędy we wpływających wnioskach.

Nieterminowe
wypłacanie środków
przez wfośigw

Ponadto stwierdzono nieterminowe dokonanie wypłaty środków beneficjentom w przypadku 2 wfośigw (25,0%), od 5 do 110 dni po wymaganym terminie.

Przykłady

WFOŚiGW w Łodzi – w przypadku 8 z 20 zbadanych WoP, wbrew postanowieniom umów dotacji i pożyczek zawartych z beneficjentami oraz dokumentów programowych, wypłacono dofinansowania z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 110 dni w odniesieniu do terminu płatności określonego: w § 5 ust. 5 i 6 lub § 6 ust. 5 i 6¹³⁹ umów pożyczek i umowy dotacji, w pkt 3 i 4 instrukcji „Jak wypełnić wniosek o płatność w Programie Czyste Powietrze” (stanowiącej załącznik nr 30 do uchwały nr 2090/2018 Zarządu WFOŚiGW z 21 września 2018 r.¹⁴⁰) oraz w pkt 9.3.1 Programu (wersja 2.0.) w związku z pkt 6 ppkt 1 i 2 „Procesu udzielania dofinansowania” (stanowiących załącznik nr 1 i załącznik nr 3 do uchwały nr 3517/2020 Zarządu WFOŚiGW z 6 maja 2020 r.¹⁴¹). Termin ten wynosił do 30 lub 60 dni kalendarzowych i liczony był od dnia przedłożenia kompletnego WoP wraz z wymaganymi dokumentami, ustanowienia skutecznego zabezpieczenia spłaty pożyczki/dotacji i przedłożenia akceptowanych przez WFOŚiGW dokumentów w tym zakresie. Zgodnie z przywołanymi powyżej regulacjami, w przypadku konieczności złożenia przez beneficjentów wyjaśnień lub przedstawienia dodatkowych dokumentów, termin wypłaty dotacji/pożyczki podlegał liczeniu od dnia dostarczenia stosownych wyjaśnień lub ostatniego z żądanych dokumentów.

W złożonych wyjaśnieniach jako przyczynę przekroczenia terminów wypłaty środków wskazano dużą liczbę wniosków wpływających do WFOŚiGW oraz absencję chorobową pracowników spowodowaną COVID-19. Ponadto w wyjaśnieniach wskazano na instrukcyjny charakter zawartych w Programie terminów, których naruszenie przez WFOŚiGW nie stanowiło podstawy do roszczeń ze strony wnioskodawcy.

NIK zauważa, że zarówno charakter terminów określonych w PPCP, skutki ich przekroczenia, brak możliwości skierowania roszczeń przez wnioskodawców, a także nieprawidłowe oszacowanie ich długości przez WFOŚiGW, nie mają znaczenia dla oceny, czy doszło do przekroczenia terminów wypłaty środków. Ponadto w żadnym z analizowanych wypadków nie wystąpiły okoliczności, które uzasadniałyby ich przekroczenie.

¹³⁹ Dotyczy umów pożyczek podpisanych od 7 listopada 2019 r.

¹⁴⁰ Wprowadzonego uchwałą nr 2352/2019 Zarządu Funduszu z 26 lipca 2019 r. Postanowienia załącznika miały zastosowanie do wniosków złożonych od 29 lipca 2019 r. do 14 maja 2020 r.

¹⁴¹ Postanowienia uchwały miały zastosowania do WoD złożonych od 15 maja 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WFOŚiGW w Warszawie – w przypadku 8 z 22 zbadanych WoP przekroczone w WFOŚiGW terminy wypłaty dofinansowania. I tak w przypadku:

- 2 WoP, dla których termin płatności ustalono do 60 dni, przekroczone obowiązujący termin wypłaty kwoty dofinansowania (od dnia złożenia kompletnego i prawidłowo wypełnionego wniosku) od 4 do 30 dni;
- 6 WoP, dla których termin płatności ustalono do 30 dni, przekroczone obowiązujący termin wypłaty kwoty dofinansowania (od dnia złożenia kompletnego i prawidłowo wypełnionego wniosku) od 3 do 41 dni.

Opisane wyżej postępowanie było niezgodne z obowiązującymi postanowieniami, zawartymi w dokumentach programowych PPCP.

W 2 wfośigw (25,0%)¹⁴² stwierdzono przypadki niepoinformowania niezwłocznie beneficjentów o decyzji zarządu wfośigw w sprawie WoD.

Przykład

W **WFOŚiGW w Białymstoku**, w przypadku 14 z 38 pozytywnie rozpatrzonych WoD, powiadomiono beneficjentów o korzystnym rozpatrzeniu wniosku ze zwłoką wynoszącą od 20 do 136 dni kalendarzowych.

Wszystkie gminy objęte kontrolą zawarły porozumienia z wfośigw w celu promocji oraz wdrażania PPCP na okres do 2029 r.¹⁴³ Do zadań gmin, zgodnie z wersją porozumienia zawieranego w 2019 r., należało:

- przygotowanie wniosków wspólnie z wnioskodawcami oraz podejmowanie działań doradczych mających na celu zidentyfikowanie budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami, i przedstawienie im korzyści płynących z wzięcia udziału w Programie;
- do 14 maja 2020 r. weryfikacja WoD złożonych w formie papierowej, która obejmowała:
 - ocenę wniosków z załącznikami na podstawie karty oceny,
 - weryfikowanie zgodności wersji papierowej z wersją elektroniczną,
 - kontaktowanie się i prowadzenie korespondencji z wnioskodawcą,
 - przekazywanie do wfośigw zweryfikowanych WoD z ewentualnymi uwagami zgłoszonymi przez pracownika gminy w karcie oceny wniosku;
- zagwarantowanie dostępności dla wnioskodawców pracownika gminy przeszkolonego przez wfośigw, zapewnienie stanowiska komputerowego z dostępem do Internetu umożliwiającemu złożenie WoD oraz jego wydruk;
- przekazanie do wfośigw zweryfikowanych WoD nie później niż 5 dni roboczych od daty zakończenia weryfikacji przez gminę¹⁴⁴, a od 15 maja 2020 r. przekazywanie do wfośigw składanych w gminie WoD – niezwłocznie, lecz nie później niż 5 dni roboczych od złożenia ich w gminie;
- udzielanie pomocy wnioskodawcom przy wypełnianiu WoP wraz z wymaganymi załącznikami.

¹⁴² WFOŚiGW w Białymstoku, WFOŚiGW w Warszawie.

¹⁴³ – Porozumienie w 2019 r. podpisały gminy: Gniezno (wiejska), Świerklany, Tarnowo Podgórne, Paradyż, Wizna, Wysokie Mazowieckie (wiejska), Sochocin, Ryn, Staszów, Radomsko (miejska), Łowicz (miejska), Orneta, Ostrów Wielkopolski (miejska), Piastów, Pińczów, Rabka-Zdrój, Suchowola, Tarczyn, Zakliczyn.
– Porozumienie w 2020 r. podpisały gminy: Morawica, Jordanów (miejska), Pszczyna.
– Porozumienie w 2021 r. podpisała gmina Lidzbark Warmiński (miejska).

¹⁴⁴ Wymóg obowiązywał do 14 maja 2020 r.

Nieinformowanie niezwłocznie beneficjentów o decyzji zarządu wfośigw w sprawie WoD

Warunki realizacji zadań przez gminy w ramach PPCP

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gminy były zobowiązane pokrywać ze środków własnych koszty realizacji obowiązków wynikających z zawartego porozumienia.

W 2020 r. wfośigw zawierały porozumienia z kolejnymi gminami oraz aneksy do już obowiązujących porozumień z 2019 r.¹⁴⁵, w myśl których do zadań gmin (oprócz wymienionych w porozumieniu z 2019 r.) należało m.in.:

- udzielanie informacji o Programie osobom zainteresowanym złożeniem WoD;
- wydawanie zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osobie fizycznej, która zamierza złożyć WoD z podwyższonym poziomem dofinansowania.

Uregulowano wówczas także zasady pokrywania gminom przez wfośigw kosztów obsługi WoD i wydawania przez nie zaświadczeń o dochodach. Gminy zobowiązywały się do składania w terminie do 14 dni od zakończenia kwartału wniosków o wypłatę z wymaganymi załącznikami, a wfośigw do wypłacania gminom od 50 do 100 zł za każdy wniosek o podwyższony poziom dofinansowania złożony przez potencjalnego beneficjenta PPCP do wfośigw poprzez gminę. Stawki różniły się w zależności od sposobu złożenia wniosku i miejsca wydania zaświadczenia o dochodach. Pozostałe koszty, wynikające z realizacji zapisów porozumienia gminy pokrywały nadal we własnym zakresie.

Od maja 2021 r. wfośigw umożliwiały nowym gminom zawarcie porozumień, a pozostałym gminom – aneksów do już obowiązujących porozumień¹⁴⁶, które uprawniały gminy do skorzystania z tzw. „pakietu korzyści dla gmin”, tj. ze środków finansowych w wys. 30 tys. zł na pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego. W treści porozumienia dokonano wówczas także zmiany terminu składania przez gminy WoP poprzez jego wydłużenie z 14 na 21 dni po zakończeniu kwartału oraz podwyższono wartość kosztów zwracanych za realizację zadań w postaci:

- złożenia wniosku za pośrednictwem gminy o podwyższony poziom dofinansowania wraz z wystawionym przez gminę zaświadczeniem o dochodach (ze 100 do 150 zł),
- złożenia wniosku o podwyższony poziom dofinansowania z zaświadczeniem o dochodach wystawionym przez inną gminę (z 50 do 75 zł),
- złożenia wniosku o podwyższony poziom dofinansowania bez pośrednictwa gminy (z 50 do 75 zł),
- złożenia za pośrednictwem gminy wniosku o podstawowy poziom dofinansowania (50 zł),
- za wydane zaświadczenie o dochodach (z 50 do 75 zł).

¹⁴⁵ Aneksu takiego nie podpisała gmina Paradyż. Pozostałe 18 gmin objętych kontrolą, które zawarły porozumienie w 2019 r., podpisało aneksy w okresie grudzień 2020 r.-luty 2021 r.

¹⁴⁶ Do czasu zakończenia w gminach czynności kontrolnych aneksu nie podpisały gminy: Paradyż, Morawica, Staszów, Łowicz (miejska), Ostrów Wielkopolski (miejska), Rabka-Zdrój.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 20 z 24 skontrolowanych gmin (83,3%)¹⁴⁷ zarejestrowano wpływ od kilku do dwustu kilkudziesięciu WoD¹⁴⁸, przede wszystkim w formie dotacji. We wszystkich skontrolowanych gminach zapewniono mieszkańcom pomoc w wypełnianiu dokumentów aplikacyjnych, a także beneficjentom PPCP odnośnie do WoP.

W 21 gminach z 24 objętych kontrolą (87,5%)¹⁴⁹ nie wprowadzono odrębnej procedury przyjmowania, ewidencjonowania i weryfikowania WoD. W gminach wyjaśniono m.in., że nie ustalano dodatkowych procedur, ponieważ nie było ani takiego obowiązku, ani nie zaistniała taka potrzeba lub korzystano z procedury przyjmowania i rozpatrywania wniosków – otrzymanej z wfośigw.

W 1 z 24 skontrolowanych gmin (4,2%)¹⁵⁰ zlecono podmiotowi zewnętrznemu prowadzenie punktu konsultacyjnego na potrzeby PPCP w latach 2019–2020.

W gminach zapewniono wsparcie wnioskodawcom w opracowaniu WoD. W 8 z 24 skontrolowanych gmin (33,3%)¹⁵¹ nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w badanym obszarze i w związku z tym NIK oceniła pozytywnie dokonywaną weryfikację WoD, w tym składanie przez gminy WoP do wfośigw. W pozostałych gminach rzetelnie realizowano zadania dotyczące procedowania WoD, wyjąwszy nieliczne nieprawidłowości. Istotne odstępstwa od stanu wymaganego stwierdzono w zakresie sporządzenia przez gminy WoP oraz wydawania potencjalnym beneficjentom PPCP zaświadczeń o dochodach niezbędnych do uzyskania podwyższonego dofinansowania.

W przypadku 3 z 20 gmin¹⁵², za pośrednictwem których beneficjenci składali WoD (15,0%), stwierdzono pojedyncze nieprawidłowości w zakresie obsługi wniosków beneficjentów. Polegały one m.in. na nieustaleniu rodzaju i zakresu gromadzonej dokumentacji i form jej przechowywania¹⁵³, nieterminowym przekazaniu WoD do wfośigw, czy nienadawaniu numerów wnioskom o podwyższony poziom dofinansowania.

Ustalenia dotyczące procedowania WoD w gminach

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Pszczynie** przekazano terminowo 19 z 20 zbadanych wniosków (95,0%). W jednym przypadku (5,0%) wniosek został przekazany dzień po terminie.

W **Urzędzie Gminy Gniezno** nie nadano numerów 4 wnioskom o podwyższony poziom dofinansowania, złożonych w I kwartale 2021 r. do WFOŚiGW w Poznaniu za pośrednictwem gminy. W konsekwencji gmina otrzymała od WFOŚiGW w Poznaniu środki o 400 zł niższe od wnioskowanych.

¹⁴⁷ Brak wpływu WoD stwierdzono w Urzędzie Gminy w Paradyżu, w Urzędzie Miejskim w Piastowie, w Urzędzie Miejskim w Rabce-Zdroju, w Urzędzie Miasta i Gminy Ryn.

¹⁴⁸ 297 wniosków w Urzędzie Miasta Rydułtowy do 13 maja 2021 r.

¹⁴⁹ Nie dotyczy gmin: Świerklany, Radomsko (miejskiej), Orneta.

¹⁵⁰ Rydułtowy – zadanie realizowało Stowarzyszeniu „Zdrowe Rydułtowy”, w ramach zadania publicznego. Punkt konsultacyjny prowadzony był przez osoby przeszkolone w wfośigw.

¹⁵¹ Paradyż, Wysokie Mazowieckie (wiejska), Morawica, Zakliczyn, Rabka-Zdrój, Rydułtowy, Ostrów Wielkopolski (miejska), Pińczów.

¹⁵² Gniezno (wiejska), Sochocin, Pszczyna.

¹⁵³ Sochocin.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 19 z 24 skontrolowanych gmin¹⁵⁴ przygotowano WoP i złożono do wfośigw, w związku z realizacją przez gminę zadań w zakresie wydawania zaświadczeń o dochodach oraz obsługi wniosków. W 8 gminach z tych 19¹⁵⁵ wystąpiły przypadki złożenia korekt, a w przypadku 3 gmin zakwalifikowano stwierdzony stan jako nieprawidłowy.

Przykłady

Urząd Miejski w Łowiczu – WoP za IV kwartał 2020 r. oraz za I kwartał 2021 r. zostały sporządzone nierzetelnie, bowiem nie odzwierciedlały prowadzonych w MOPS zapisów w rejestrach wydanych zaświadczeń oraz w dokumentacji źródłowej, m.in. ze względu na omyłkę pracownika.

Urząd Miasta i Gminy Staszów – WFOŚiGW w Kielcach zweryfikował negatywnie 2 WoP, tj. za IV kwartał 2020 r. oraz za I kwartał 2021 r., i nakazał ich korektę, bowiem nie dołączono do nich wszystkich wymaganych załączników oraz zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym na skutek m.in. spiętrzenia prac.

Urząd Miejski w Tarcynie – WoP za IV kwartał 2020 r. oraz za I kwartał 2021 r. wymagały korekt wskutek omyłki. Pierwszy wniosek był negatywnie zweryfikowany w WFOŚiGW w Warszawie i wymagał korekty polegającej na zmianie numeru zaświadczenia (omyłka pisarska w numerze). Korekta drugiego dotyczyła zmiany przedsięwzięcia planowanego przez beneficjenta.

Osiem z 19 gmin składających WoP (42,1%)¹⁵⁶ dokonało tej czynności nieterminowo, tj. od 6 do 130 dni po upływie terminu. Ponadto w 1 gminie (5,2%)¹⁵⁷ stwierdzono, że mimo rozbieżności pomiędzy kwotą ujętą we WoP za IV kwartał 2020 r.¹⁵⁸ a kwotą otrzymaną za obsługę PPCP¹⁵⁹ nie wystąpiono do WFOŚiGW w Warszawie o wyjaśnienie przyczyn powstałej różnicy, a także nie skorzystano z prawa zgłoszenia zastrzeżeń co do wysokości wypłaconych środków w trybie wynikającym z porozumienia.

Przykłady

Urząd Miasta i Gminy Staszów – nieterminowo przekazano do wfośigw 2 WoP (za IV kwartał 2020 r. oraz za I kwartał 2021 r.) wraz z raportami zawierającymi liczbę wydanych w danym kwartale zaświadczeń, liczbę złożonych wniosków o podwyższonym poziomie dofinansowania oraz listę numerów wydanych zaświadczeń i WoD; WoP zostały przekazane dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 24 maja 2021 r. Wniosek za I kwartał przekazano 130 dni po terminie, natomiast wniosek za II kwartał – 40 dni po terminie.

Urząd Miasta i Gminy Ryn – wniosek nr 1/2021 o wypłatę środków w wys. 100 zł, za IV kwartał 2020 r., został złożony do wfośigw z 6-dniowym opóźnieniem – a wniosek nr 2/2021 o wypłatę środków w wys. 100 zł za I kwartał 2021 r. z 8-dniowym opóźnieniem – w odniesieniu do terminu okre-

¹⁵⁴ WoP nie były składane przez gminy: Paradyż, Tarnowo Podgórne, Piastów, Pszczyna, Suchowola.

¹⁵⁵ Gniezno (wiejska), Wysokie Mazowieckie (wiejska), Ryn, Staszów, Radomsko (miejska), Rydułtowy, Łowicz (miejska), Tarczyn.

¹⁵⁶ Wizna, Ryn, Staszów, Suchowola, Radomsko (miejska), Łowicz (miejska), Orneta, Tarczyn.

¹⁵⁷ Sochocin.

¹⁵⁸ Wnioskowano o 600 zł.

¹⁵⁹ Otrzymano 400 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ślonego w porozumieniu. Wyjaśniono, że opóźnienie w przypadku wniosku nr 1/2021 wynikało z powodu nieobecności pracownika odpowiedzialnego za realizację PPCP, a w przypadku wniosku nr 2/2021 – z powodu niedopatrzenia tego pracownika.

W 2 gminach¹⁶⁰ stwierdzono przypadki niezłożenia WoP do wfośigw pomimo tego, że gminy te mogły uzyskać zwrot kosztów od wfośigw zgodnie z postanowieniami zawartego porozumienia.

Przykłady

Urząd Gminy Gniezno – nie złożono do wfośigw, w terminie do 14 stycznia 2021 r., WoP wraz z załączonym raportem za IV kwartał 2020 r. w sytuacji, gdy gmina – zgodnie z § 3 ust. 7 i 11 porozumienia zmienionego aneksem nr 1/2020 z 31 grudnia 2020 r. – była do tego uprawniona. Wójt Gminy Gniezno wyjaśniła, że wniosku takiego nie złożono z powodu przekroczenia przez pracownika wyznaczonego do obsługi PPCP 14-dniowego terminu (po zakończeniu IV kwartału 2020 r.) na jego złożenie.

Urząd Miasta Jordanowa – nie przekazano do wojewódzkiego funduszu WoP za IV kwartał 2020 r. mimo wystawienia przez MOPS w grudniu 2020 r. 4 zaświadczeń o dochodach na potrzeby PPCP, w związku z czym doszło do naruszenia postanowień zawartego z wfośigw porozumienia z 22 grudnia 2020 r. W związku z uwzględnieniem przez wfośigw w rozliczeniu za I kwartał 2021 r. 3 zaświadczeń wystawionych przez MOPS w grudniu 2020 r. oraz ujęciem 4 zaświadczenia – także z grudnia 2020 r. – do rozliczenia we wniosku za II kwartał 2021 r. nie doszło do utraty środków stanowiących refundację kosztów poniesionych przez gminę w związku z realizacją zadań związanych z obsługą PPCP (wydanie zaświadczeń) – mimo naruszenia przez nią obowiązków wynikających z porozumienia.

Zaliczkę w wys. 9,0 tys. zł z tytułu „pakietu korzyści dla gmin” otrzymało 11 z 24 skontrolowanych gmin (45,8%)¹⁶¹. Z tytułu zwrotu kosztów za wystawienie zaświadczeń o dochodach i obsługę wniosków środki finansowe (w zakresie od 50,00 do 2700,00 zł) otrzymało 14 gmin spośród 24 objętych kontrolą (58,3%)¹⁶², zaś 5 gmin nie otrzymało żadnych środków¹⁶³, ze względu na m.in. trwający proces weryfikacji WoP, nienabycie uprawnień do zwrotu kosztów, czy środków z „pakietu korzyści dla gmin”, w związku z niezawarciem aneksu do porozumienia lub niewystępowaniem z WoP.

Zgodnie z art. 411 ust. 10h ustawy Poś wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby fizycznej są zobowiązani do wydawania zaświadczeń w celu potwierdzenia przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego dla osób fizycznych ubiegających się o dofinansowanie z PPCP.

Niewystąpienie do wfośigw w sprawie rozbieżności pomiędzy kwotą wypłaconą a wnioskowaną

¹⁶⁰ Gniezno (wiejska), Jordanów (miejska).

¹⁶¹ Świerklany, Wysokie Mazowieckie (wiejska), Wizna, Ryn, Jordanów (miejska), Rydułtowy, Lidzbark Warmiński (miejska), Orneta, Pszczyna, Suchowola, Tarczyn.

¹⁶² Gniezno (wiejska), Świerklany, Wizna, Ryn, Sochocin, Zakliczyn, Jordanów (miejska), Rabka-Zdrój, Radomsko (miejska), Rydułtowy, Łowicz (miejska), Orneta, Ostrów Wielkopolski (miejska), Pińczów.

¹⁶³ Paradyż, Tarnowo Podgórne, Morawica, Staszów, Piastów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skontrolowanych gminach stwierdzono wpływ od 2 do 70 żądań o wydanie zaświadczeń o dochodach.

W przypadku 2 gmin¹⁶⁴ nie zapewniono warunków do wydawania zaświadczeń o dochodach.

Przykłady

Urząd Miejski w Suchowoli – we wszystkich 14 przypadkach zaświadczenia określone art. 411 ust. 10g–10s ustawy Poś wydano bez samodzielnego zweryfikowania informacji: o deklarowanych dochodach podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶⁵, o kwotach otrzymanych na podstawie art. 27f ust. 8–10 ww. ustawy oraz o wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne. Było to niezgodne z art. 23b ust. 1 pkt 1, 1a i 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁶⁶ w związku z art. 411 ust. 10n pkt 2 ustawy Poś. Z oględzin systemu informatycznego przeznaczonego do wydawania zaświadczeń o dochodach na potrzeby PPCP wynikało, że inspektorowi ds. działalności gospodarczej, komunalnej i transportu Urzędu nie stworzono warunków do weryfikacji dochodów osób aplikujących o zaświadczenie. W systemie tym nie została bowiem uruchomiona funkcjonalność współpracy z platformą komunikacyjną Emp@tia. Tym samym pracownik Urzędu nie posiadał narzędzi do weryfikacji informacji wskazanych w art. 23h ust. 1 pkt 1, 1a i 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim – od 1 października do 5 listopada 2020 r. w Urzędzie nie przygotowano i nie wskazano komórek organizacyjnych Urzędu lub podległych jednostek, które miałyby realizować zadania związane z wydawaniem tych zaświadczeń, co skutkowało wydaniem pierwszego zaświadczenia o dochodach 12 dni po złożeniu żądania o jego wydanie. Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego wyjaśnił, że po wpłynięciu do Urzędu pierwszego żądania wydania przedmiotowego zaświadczenia w celu potwierdzenia przeciętnego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, niezwłocznie zlecono prowadzenie postępowań w sprawie wydawania zaświadczeń MOPS w Lidzbarku Warmińskim, tym samym obowiązek wydawania zaświadczeń został spełniony.

NIK nie podziela w pełni stanowiska Burmistrza, bowiem Urząd dopiero po otrzymaniu w listopadzie 2020 r. pierwszego żądania o wydanie ww. zaświadczenia podjął działania dotyczące ich wydawania, polegające na zleceniu MOPS prowadzenia postępowań w sprawie wydawania takich zaświadczeń, a zgodnie z art. 411 ust. 10h ustawy Poś wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby fizycznej zobowiązani byli od 1 października 2020 r. do ich wydawania.

W aneksach do porozumień zawieranych z gminami w grudniu 2020 r. oraz w okresie styczeń–luty 2021 r. zawarto zapis, że zaświadczenia o dochodach powinny być wydawane przy użyciu dedykowanego systemu informatycznego.

W żadnym z 8 skontrolowanych wfośigw nie sprawdzano, czy ww. zaświadczenia były wydane przy użyciu dedykowanego systemu informatycznego, tłumacząc to składaniem przez gminy oświadczenia o wykorzystaniu dedykowanego systemu informatycznego.

¹⁶⁴ Lidzbark Warmiński (miejska), Suchowola.

¹⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.

¹⁶⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 615.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Objęte badaniem zaświadczenia o dochodach nie posiadały żadnych oznaczeń o nazwie systemu informatycznego. Tym samym stwierdzono brak możliwości weryfikacji *ex-post* faktu wystawienia zaświadczenia przy użyciu dedykowanego programu informatycznego.

W 2 gminach, tj. Tarnowo Podgórne oraz Ryn wydano po jednym zaświadczeniu o dochodach bez nadania unikatowego numeru ze względu m.in. na omyłkę.

W 4 gminach¹⁶⁷ stwierdzono przypadki nieterminowego wydania zaświadczeń o dochodach (tj. od 1 do 13 dni po upływie terminu 7 dni od otrzymania żądania o wydanie zaświadczenia).

Z kolei w 3 gminach¹⁶⁸ nie zapewniono wystarczającego nadzoru nad podległymi jednostkami właściwymi do wydawania zaświadczeń o dochodach.

Przykłady

Urząd Miejski w Łowiczu – Burmistrz Miasta Łowicza w niewystarczający sposób sprawował nadzór nad zadaniami realizowanymi w MOPS, w wyniku czego nie wykryto nieprawidłowości w wydawaniu przez ww. jednostkę zaświadczeń o dochodach: w 3 przypadkach były one wydane z przekroczeniem 7-dniowego terminu określonego w art. 217 § 3 k.p.a. Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że 2 pracowników MOPS prowadziło postępowania w sprawie wydania zaświadczeń o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, wymaganych do uzyskania dofinansowania bez upoważnienia Burmistrza, o którym mowa w art. 411 ust. 10r ustawy Poś. Zgodnie z art. 411 ust. 10r ustawy Poś, burmistrz może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika MOPS, a także inną osobę na wniosek kierownika MOPS, do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 10g, w tym do wydawania w tych sprawach zaświadczeń.

Urząd Miejski w Piastowie – Burmistrz Miasta Piastowa nie zapewnił wystarczającego nadzoru nad wydawaniem¹⁶⁹ przez kierownika MOPS zaświadczeń, w wyniku czego wszystkie 3 wydane zaświadczenia nie posiadały – w dniu rozpoczęcia kontroli – unikatowych numerów. Przyczyną nienadawania unikatowych numerów przez MOPS było nieprzekazanie tej jednostce przez Burmistrza treści aneksu do porozumienia w sprawie PPCP. Kierownik MOPS – po otrzymaniu z Urzędu, w trakcie kontroli NIK, porozumienia wraz z aneksem w sprawie PPCP, z którego wynikały wymogi stawiane zaświadczeniom¹⁷⁰, oraz po zapewnieniu funkcjonalności modułu systemu informatycznego (umożliwiającego nadawanie unikatowych numerów na zaświadczeniach) – ponownie wydała zaświadczenia z nadanymi unikatowymi numerami.

Tym samym Burmistrz nie zachował standardu określonego w pkt 11 „Nadzór” części II. „Standardy kontroli zarządczej C. Mechanizmy kontroli” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. Burmistrz nie zachował także standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej. D. Informacja

¹⁶⁷ Tarnowo Podgórne, Ryn, Lidzbark Warmiński (miejska), Suchowola.

¹⁶⁸ Jordanów (miejska), Łowicz (miejska), Piastów.

¹⁶⁹ Z jego upoważnienia.

¹⁷⁰ Za wydanie których Urząd mógł otrzymać zwrot kosztów od wfośigw.

i komunikacja” tego załącznika. Zgodnie z tym standardem należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Urząd Miasta Jordanowa – Burmistrz Miasta Jordanowa nie zapewnił skutecznego nadzoru nad działalnością MOPS w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań w sprawach o wydawanie zaświadczeń o dochodach, o których mowa w art. 411 ust. 10g ustawy Poś, w wyniku czego w 5 przypadkach (gdy termin wydania zaświadczenia był dłuższy niż 7 dni) MOPS nie dopełnił obowiązku powiadomienia wnioskodawców o przyczynach zwłoki, nie wyznaczył nowych terminów załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia.

Zgodnie z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia i ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Wyjaśniono, że wszelkie uchybienia związane z wydawaniem przedmiotowych zaświadczeń zostaną niezwłocznie naprawione.

5.5. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”

Proces przyznawania dofinansowania nie przebiegał w pełni sprawnie i zgodnie z przepisami i procedurami wewnętrznymi. Ponadto nie zapewniono ustalania wszystkich efektów uzyskanych w wyniku realizacji PPCP.

Umowy udostępnienia
środków z przeznaczeniem
na udzielanie dotacji
lub pożyczki
w ramach PPCP

Zawarte w 2018 r. przez NFOŚiGW z wfośiGW umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji lub pożyczki w ramach PPCP określały zasady udostępnienia środków finansowych, w tym m.in. wysokość budżetu, w ramach którego wfośiGW deklarowały wysokość środków własnych przeznaczonych na realizację PPCP w danym roku, a także zasady ich przekazywania oraz ewidencjonowania efektów rzeczowych i ekologicznych. W okresie obowiązywania PPCP umowy te były kilkakrotnie aneksowane (m.in. dokonywano zwiększenia kwot środków z uwzględnieniem kwot udostępnionych już przez NFOŚiGW). Uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 7 października 2019 r. zmieniono charakter umów z deklaracyjnych¹⁷¹ na zobowiązaniowe oraz dokonano zmian w zasadach ich procedowania (m.in. skrócono termin na przekazanie środków przez NFOŚiGW z 30 do 10 dni). Ponadto 9 z 16 umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i wspólnej realizacji PPCP zostało, pod koniec 2020 r., rozwiązanych na podstawie porozumień pomiędzy NFOŚiGW oraz wfośiGW. Było to spowodowane zmianą PPCP, w ramach której, od 15 maja 2020 r. nie było możliwości udzielenia pożyczek przez wfośiGW¹⁷². Biegli powołani przez NIK stwierdzili,

¹⁷¹ W umowach udostępnienia środków zmieniono postanowienie w § 2 „NFOŚiGW deklaruje udostępnienie dla WFOŚiGW środków [...]” oraz „WFOŚiGW deklaruje, iż na realizację Programu [...]” na odpowiednio „NFOŚiGW zobowiązuje się udostępnić WFOŚiGW [...]” oraz „WFOŚiGW zobowiązuje się przeznaczyć na realizację Programu [...]”.

¹⁷² W 2020 r. 5 umów dotyczących pożyczek aneksowano rozszerzając ich zakres o kwotę środków do udostępnienia na lata 2019–2020 (dotyczy wfośiGW: w Gdańsku, w Lublinie, w Kielcach, w Szczecinie oraz w Zielonej Górze). W 2021 r. dodatkowo aneksowano umowy z wfośiGW: w Gdańsku i w Lublinie. Pozostałe wfośiGW nie wystąpiły o udostępnienie środków NFOŚiGW na udzielenie pożyczek w 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

m.in. że: „Szacowany budżet PPCP jest nieweryfikowalny. Owszem plan finansowy precyzyjnie określa planowane wydatki w programie, jednak montaż finansowy nie jest znany. Jednostka kontrolowana nie przedstawiła dokumentacji wskazującej na przybliżone choćby szacunki na poziomie 103 mld zł. W swoim raporcie *Walka ze smogiem: instrumenty finansowe dla podnoszenia efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych* Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju Bank Światowy oszacował potrzeby inwestycyjne dla Polski w zakresie wymiany niezgodnych z normami kotłów na paliwo stałe i pełnej termomodernizacji w sektorze budynków jednorodzinnych na ok. 154,1 mld zł (36,3 mld euro) na terenie całego kraju”.

Budżet PPCP poszczególnych wfośigw określany był na okresy roczne w umowach udostępnienia środków, zawartych pomiędzy NFOŚiGW a wfośigw, i aktualizowany na kolejne lata aneksami do ww. umów.

Plan wypłat do wfośigw, przez NFOŚiGW, środków na realizację PPCP w latach 2018–2021 z przeznaczeniem na dofinansowanie w formie pożyczki i w formie dotacji wyniósł, odpowiednio:

- w 2018 r. – 0 zł,
- w 2019 r. – 200 mln zł i 850 mln zł,
- w 2020 r. – 50 mln zł i 1360 mln zł,
- w 2021 r. – 60 mln zł¹⁷³ i 1640 mln zł.

W latach 2019–2021 (do 18 sierpnia) wfośigw złożyły do NFOŚiGW łącznie 67 wniosków o wypłatę środków na finansowanie dotacyjne Programu, łącznie na 1 900 101,2 tys. zł, z tego:

- w 2019 r. – 17 wniosków na 613 781,6 tys. zł,
- w 2020 r. – 31 wniosków na 674 744,9 tys. zł,
- w 2021 r. – 19 wniosków na 611 574,7 tys. zł.

Na finansowanie pożyczkowe Programu wfośigw złożyły do NFOŚiGW 7 wniosków o wypłatę środków łącznie na 67 607,6 tys. zł. Wszystkie wnioski złożono w 2019 r.

Na podstawie umów udostępnienia środków NFOŚiGW wypłacił wfośigw z przeznaczeniem na pożyczki oraz na dotacje, odpowiednio:

- w 2018 r. – 0 zł,
- w 2019 r. – 61,6 mln zł (30,8% planu) oraz 613,8 mln zł (72,2% planu),
- w 2020 r. – 6 mln zł (12,0% planu) oraz 674,7 mln zł (49,6% planu),
- w 2021 r. – 665,8 mln zł na dotacje (40,6% planu wg stanu na 31 sierpnia).

W okresie objętym kontrolą dla beneficjentów końcowych zostały wypłacone przez wfośigw środki w następującej wysokości:

- w 2018 r. – 0 zł;

**Budżet PPCP
w latach 2018–2021,
w podziale
na dofinansowanie
w formie pożyczki
i w formie dotacji
ze środków NFOŚiGW
oraz ze środków wfośigw**

¹⁷³ Kwoty na realizację PPCP na dany rok planowane były w momencie tworzenia projektu planu finansowego NFOŚiGW; po jego zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW, plan był przekazywany do ministra nadzorującego NFOŚiGW oraz do ministra finansów (w lipcu lub w sierpniu roku poprzedzającego rok, na który były planowane kwoty do wydatkowania). Ujęta w planie na rok 2021 kwota na wypłaty w formie pożyczek była zabezpieczeniem środków na ewentualne wypłaty pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z art. 411 ustawy Poś.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2019 r. – 26,7 mln zł w formie pożyczki, z tego ze środków NFOŚiGW – 8,0 mln zł i ze środków wfośigw – 18,7 mln zł oraz 217,8 mln zł w formie dotacji, z tego ze środków NFOŚiGW – 195,7 mln zł i ze środków wfośigw – 22,1 mln zł;
- w 2020 r. – 73,3 mln zł w formie pożyczki, z tego ze środków NFOŚiGW – 23,9 mln zł i ze środków wfośigw – 49,4 mln zł oraz 880,4 mln zł w formie dotacji, z tego ze środków NFOŚiGW – 863,0 mln zł i ze środków wfośigw – 17,4 mln zł;
- do 2 lipca 2021 r. – 17,5 mln zł w formie pożyczki, z tego ze środków NFOŚiGW – 6,4 mln zł i ze środków wfośigw – 11,1 mln zł oraz 499,5 mln zł w formie dotacji, z tego ze środków NFOŚiGW – 489,6 mln zł i ze środków wfośigw – 9,9 mln zł.

Na dzień zakończenia kontroli umowa pożyczki z BŚ nie została jeszcze zawarta. Jak zeznał Sekretarz Stanu w MKiŚ, warunkiem podpisania umowy pożyczki z BŚ było uruchomienie środków europejskich w ramach KPO. Środki pożyczki mają być przeznaczone na pokrycie luki wynikającej z ulgi termomodernizacyjnej i mają trafić do budżetu państwa.

NFOŚiGW udostępniał środki dla wfośigw w formie zaliczki. Jednym z warunków podpisanych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielenie dotacji i pożyczek było przekazywanie do NFOŚiGW odsetek naliczonych na rachunku bankowym od środków przekazanych przez NFOŚiGW, w okresach kwartalnych do 30. dnia następnego miesiąca po zakończeniu kwartału¹⁷⁴. W okresie objętym kontrolą z tego tytułu NFOŚiGW otrzymał łącznie następujące kwoty:

- z umów dotacji – 4883,4 tys. zł (w tym: w roku 2019 – 3498,3 tys. zł, a w 2020 – 1383,1 tys. zł);
- z umów pożyczek – 419,5 tys. zł (w tym: w roku 2019 – 273,8 tys. zł, a w 2020 – 145,4 tys. zł).

Najwięcej odsetek z tytułu zawartych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji przekazały wfośigw: w Warszawie – 882,8 tys. zł, co stanowiło 18,1% ogólnej kwoty otrzymanych odsetek z tego tytułu; w Poznaniu – 779,6 tys. zł, (16,0%) i w Lublinie – 572,1 tys. zł (11,7%). Z kolei najwięcej odsetek z tytułu zawartych umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek przekazały wfośigw: w Lublinie – 169,6 tys. zł, co stanowiło 40,4% ogólnej kwoty otrzymanych odsetek z tego tytułu; w Gdańsku – 121,5 tys. zł (29,0%) oraz w Białymstoku – 60,1 tys. zł (14,3%).

W okresie objętym kontrolą występowały przypadki braku terminowej wpłaty odsetek z ww. tytułu.

Przykłady

Wpłata odsetek naliczonych na rachunku bankowym od środków przekazanych przez NFOŚiGW po terminie określonym w umowach udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji, dotyczyła **WFOŚiGW w Opolu i WFOŚiGW w Poznaniu** (za I kwartał 2020 r.), a w przypadku umów

¹⁷⁴ § 4 ust. 2 umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i pożyczek.

udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek – **WFOŚiGW w Olsztynie** (za I kwartał 2020 r.) oraz **WFOŚiGW w Poznaniu** (za I II kwartał 2020 r.). Wypłata kolejnej transzy zaliczki uwarunkowana była złożeniem przez wfośiów rozliczenia poprzedniej i złożeniem przez wfośiów kolejnego wniosku o wypłatę środków, stanowiącego jednocześnie rozliczenie poprzednio wypłaconej przez NFOŚiGW zaliczki wraz z informacją o uzyskanych pożytkach. W wyniku uwag i oczekiwania NFOŚiGW na uzupełnienia/wyjaśnienia do WoP ostatecznie nastąpiło opóźnienie w spłacie pożytków.

W 2021 r. wprowadzono dodatkową weryfikację narosłych odsetek na rachunku bankowym beneficjenta. Wfośiów przy składanym wniosku o wypłatę środków/rozliczeniu zaliczki składają wydruk w formie raportu z systemu księgowego wraz z stanem (saldem) wypłat otrzymanych z NFOŚiGW pomniejszonych o wypłaty środków na rzecz beneficjentów. Raport z systemu księgowego ujmował wszystkie obroty od ostatniego wniosku o wypłatę środków.

Umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i wspólnej realizacji PPCP zobowiązywały wfośiów do przekazania do NFOŚiGW spłaconych przez beneficjentów odsetek kapitałowych od pożyczek w wysokości 50% za okresy miesięczne, w terminie do 30 dnia następnego miesiąca od daty wpłaty¹⁷⁵. Do dnia zakończenia kontroli z tego tytułu NFOŚiGW otrzymał łącznie 753,2 tys. zł (w roku 2019 – 191,1 tys. zł, a w 2020 – 390,8 tys. zł). Najwięcej odsetek z tego tytułu przekazały wfośiów: w Poznaniu – 256,7 tys. zł (co stanowiło 34,1% ogólnej kwoty otrzymanych odsetek z tego tytułu); w Lublinie – 213,9 tys. zł (28,4%); we Wrocławiu – 119,6 tys. zł (15,9%).

Na etapie planowania w NFOŚiGW budżetu PPCP na następny rok nie uwzględniano kwot środków własnych wfośiów, planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP. Takie postępowanie było skutkiem braku działań ze strony NFOŚiGW w celu pozyskania od wfośiów danych o kwotach planowanych do wykorzystania przez te jednostki w ramach środków własnych.

Tym samym w NFOŚiGW nie zachowano standardu określonego w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej D. Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 MF. Zgodnie z tym standardem należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Wśród źródeł finansowania budżetu PPCP zostały ujęte dotacje udzielane w ramach programu „Stop Smog”, termomodernizacyjna ulga podatkowa, a także kredyty udzielane przez banki. Zadania związane z wdrażaniem programu „Stop Smog” zostały przejęte przez MKiŚ wraz z NFOŚiGW od Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii od 1 stycznia 2021 r. NFOŚiGW kontynuował współpracę z gminami na mocy dotychczas zawartych porozumień¹⁷⁶, dla których kwota dofinansowania wynosiła

Nieuwzględnianie przez NFOŚiGW w planowanym budżecie PPCP na kolejne lata planowanych przez wfośiów środków własnych na dofinansowanie realizacji zadań w ramach PPCP

Inne źródła finansowania budżetu PPCP

¹⁷⁵ § 41 ust. 2 umów udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek.

¹⁷⁶ Siedem porozumień o współfinansowanie realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów zawartych z gminami: Skawina, Sucha Beskidzka, Pszczyna, Niepołomice, Tuchów, Sosnowiec i Rybnik.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

37,4 mln zł, z czego do 30 czerwca 2021 r. wypłacono 2,9 mln zł. Zgodnie z przedłożonymi wyjaśnieniami zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW od 31 marca 2021 r. NFOŚiGW prowadził nabór wniosków na współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych, dla których kwota alokacji środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów wynosiła 142,1 mln zł.

Według danych z rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2019 odliczenia od dochodu/przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego dokonało 207 tys. podatników łącznie na 3134 mln zł, w wyniku czego podatnicy zmniejszyli podatek łącznie o 594 mln zł. Za 2020 r., według stanu na 1 lipca 2021 r., odliczenia z tego tytułu wyniosły łącznie 7,5 mld zł, zaś szacowana kwota zmniejszenia podatku – 1,3 mld zł. Odliczenia dokonało 451 tys. podatników¹⁷⁷.

Odnośnie do kredytów udzielanych przez banki komercyjne wnioskodawcom na zrealizowanie przedsięwzięcia w ramach PPCP zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „NFOŚiGW nie jest w posiadaniu takich informacji”. Od 6 lipca 2021 r. uruchomiono nabór wniosków na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego w ramach Programu. Kwota alokacji środków przeznaczona na nabór na lata 2021–2022 wynosi 1500 mln zł. Ścieżkę bankową uruchomiły 4 banki: BOŚ S.A. oraz Alior Bank S.A. (od 6 lipca 2021 r.), BNP Paribas Bank Polska S.A. (od 27 września 2021 r.) oraz Credit Agricole Bank Polska S.A. (od 26 października 2021 r.)¹⁷⁸. Na 21 października 2021 r. złożono 418 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego, łącznie na 8897,9 tys. zł.

Środki finansowe na pożyczki dla gmin, jako uzupełniające finansowanie dla beneficjentów PPCP uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania, nie zostały uruchomione. Jak wyjaśniono w trakcie kontroli w NFOŚiGW, wdrożenie kolejnych elementów Programu po jego przebudowie w 2020 r. następuje sukcesywnie. Pożyczki dla gmin to jeden z kolejnych etapów rozwoju Programu. Rozpoczęcie prac w tym zakresie planowane było na IV kwartał 2021 r.

W NFOŚiGW nie ustalono harmonogramu wdrażania kolejnych elementów PPCP. Według wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli, wprowadzanie zmian uzależnione było od poziomu realizacji Programu, zmian w przepisach prawnych oraz sytuacji „rynkowej”. Część zmian wynikała z zapisów PPCP i uruchamiania poszczególnych elementów sukcesywnie, decyzje o innych były podejmowane w toku realizacji Programu w miarę potrzeb i bieżących uwag i propozycji zgłaszanych przez różne podmioty i organizacje związane w sposób bezpośredni bądź pośredni z wdrażaniem PPCP. Celem szeregu wprowadzanych zmian było usprawnienie wdrażania i dotarcie do jak największej grupy odbiorców, wymaga to elastycznego podejścia i reagowania na bieżące potrzeby „ryнку”.

¹⁷⁷ Dane pochodzą z informacji uzyskanych z MF; ulga termomodernizacyjna w wysokości do 53 000 zł obowiązuje od 1 stycznia 2019 r.

¹⁷⁸ <https://czystepowietrze.gov.pl/dla-bankow/> [data dostępu: 27.10.2021 r.].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według stanu na 1 października 2021 r. podpisano 253 759 umów¹⁷⁹ łącznie na 4 233 211,1 tys. zł, z tego: 246 048 umów dotacji na 4 037 044,9 tys. zł, 7537 umów pożyczki na 192 461,9 tys. zł oraz 174 umów dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego na 3704,3 tys. zł. W przypadku 14 199 wniosków złożono rezygnację przed zawarciem umowy o dofinansowanie. Według stanu na 1 października 2021 r. wypłacono 1 841 857,2 tys. zł z tytułu umów dotacji, 124 954,2 tys. zł z tytułu umów pożyczki oraz 4,5 tys. zł z tytułu dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Łączna kwota, na jaką zostały zawarte umowy z beneficjentami, stanowiła 4,1% budżetu PPCP, a łączna kwota wypłaconego dofinansowania to 1,9% budżetu PPCP.

Umowy o dofinansowanie zadań w ramach PPCP

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki wypowiedzenia lub rezygnacji z umowy z beneficjentem. Umowy były wypowiedzane zarówno z inicjatywy beneficjentów (3283 umów dotacji i 349 umów pożyczek), jak i przez wfośigw (2290 umów dotacji i 78 umów pożyczek). Najczęstszymi przyczynami wypowiedzeń umów było:

- niespełnienie warunków technicznych wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁸⁰ oraz wymogów PPCP w przeprowadzonych pracach termomodernizacyjnych w budynkach istniejących oraz w budynkach nowo budowanych (WT 2021), na dofinansowanie których w zakresie źródła ciepła można było ubiegać się do końca 2019 r.;
- wykonanie inwestycji niezgodnie z terminami określonymi w PPCP, w tym zakończenie całości prac objętych WoD przed jego złożeniem (do 14 maja 2020 r. Program nie dopuszczał takiej możliwości) lub zakup i montaż źródła ciepła w budynku nowo budowanym po 31 grudnia 2019 r.;
- niespełnienie wymagań technicznych PPCP dla zamontowanych źródeł ciepła.

Rezygnacja wnioskodawców z udziału w PPCP była spowodowana m.in. uzyskiwaniem bardzo niskich dochodów lub wręcz ich brakiem; nieatrakcyjnością dofinansowania w formie pożyczki (długotrwała weryfikacja zdolności kredytowej przez wfośigw oraz konieczność dostarczenia adekwatnej dokumentacji; brak możliwości zabezpieczenia pożyczki zgodnie z przyjętą przez wfośigw metodyką; brak możliwości uzyskania pożyczki przed inwestycją – brak możliwości zaliczkowania wypłaty środków; długi okres oczekiwania na wypłatę środków z pożyczki). Jednak w większości przypadków wnioskodawcy nie podawali powodów rezygnacji z ubiegania się o dofinansowanie zarówno w formie pożyczki, jak i w formie dotacji. Jak wyjaśniono w trakcie kontroli, większość takich przypadków następowała jeszcze przed wypłatą środków. W przypadkach wypłaty dofinansowania przed wypowiedzeniem bądź rezygnacją z umowy w większości z nich środki zostały zwrócone z należnymi

¹⁷⁹ Liczba podpisanych umów dotacji, pożyczki oraz dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. W przypadku wniosków dotacyjno-pożyczkowych podpisywana była umowa dotacji oraz umowa pożyczki oddzielnie. W ramach PPCP nie zawierano umów dotacyjno-pożyczkowych.

¹⁸⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odsetkami bądź były zwracane w transzach, poza jednym przypadkiem gdzie beneficjent nie dokonał zwrotu środków i toczyło się w tej sprawie postępowanie sądowe. Do 1 października 2021 r. wystąpiły 22 przypadki wypowiedzenia umów, w ramach których dokonano wypłaty łącznie na 364,0 tys. zł. Zgodnie z umową udostępnienia środków wfośiGW zobowiązany był do zwrotu NFOŚiGW środków, które beneficjent zwrócił do wfośiGW ze względu na rozwiązana umowę o dofinansowanie. Środki zwrócone przez beneficjentów zostały zwrócone do NFOŚiGW.

Infografika nr 6

Liczba umów zawartych przez wfośiGW z beneficjentami w ramach PPCP, od 19 września 2018 r. do 25 czerwca 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NFOŚiGW okresowo monitorował proces weryfikacji wniosków przez wfośigw w oparciu o dane przekazywane mu przez wfośigw¹⁸¹. Z analizy przedkładanych danych wynikało, że początkowo średni czas rozpatrywania WoD wynosił 78 dni roboczych, a po reformie Programu w 2020 r. (15 maja 2020 r.) uległ skróceniu do 24 dni kalendarzowych. Z analiz przeprowadzonych w NFOŚiGW, na podstawie przekazywanych przez wfośigw raportów tygodniowych, wynika, że w ujęciu miesięcznym stosunek liczby podjętych decyzji o przyznaniu dofinansowania do liczby złożonych WoD wynosi ok. 91%. Jednak z przeprowadzonych kontroli w 8 wfośigw wynika, że w 5 wfośigw rozpatrywano WoD z naruszeniem terminów określonych w regulaminach naboru wniosków. Analiza 257 WoD wykazała, że 52 WoD (tj. 20,2% zbadanych wniosków) rozpatrzone z opóźnieniem od 1 do 190 dni roboczych. Ponadto w WFOŚiGW w Warszawie 36,7% wniosków (11 z 30 zbadanych) podjęto do rozpatrzenia w terminie od 109 do 145 dniach po wpływie wniosku do WFOŚiGW.

Do NFOŚiGW wpływały skargi dotyczące długiego okresu rozpatrywania przez wfośigw WoD lub WoP. Łącznie do NFOŚiGW, w okresie objętym kontrolą, wpłynęło 70 skarg dotyczących PPCP, z których 34 dotyczyły przewlekłości prowadzonych postępowań dotyczących WoD (odpowiednio w: 2019 – 7 spraw; 2020 – 12 spraw; w 2021 r., do 30 czerwca – 15 spraw). Pozostałe skargi dotyczyły warunków określonych w PPCP (w tym warunków technicznych), zmian wprowadzanych w trakcie trwania Programu, oraz problemów z informacją i komunikacją. Skargi te były rozpatrywane terminowo i zgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

W celu zapewnienia bieżącego monitorowania efektów realizacji PPCP został wypracowany i wdrożony (bezpośrednio po uruchomieniu naboru w ramach PPCP) system sprawozdawczości, który funkcjonował do dnia zakończenia kontroli. W wfośigw uzupełniano raz w tygodniu dane wskazane w dostępnej online na platformie Google Documents tabeli, a następnie dane te pobrane i opracowane w NFOŚiGW przekazywane były (w formie podsumowania) m.in. do Zarządu NFOŚiGW, MKiŚ, Pełnomocnika oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej. Wśród pozyskiwanych co tydzień danych znajdowały się informacje dotyczące m.in. liczby złożonych WoD w podziale na złożone o dotację, pożyczkę oraz dotację z pożyczką, oraz dane dotyczące wypłaconych do beneficjentów środków. Dane na temat liczby złożonych i zweryfikowanych WoP nie były pozyskiwane z wfośigw. Przyczyną – jak wyjaśniono w NFOŚiGW – były ograniczenia systemów informatycznych wfośigw, gdyż większość z nich nie miała możliwości przekazania danych w tym zakresie. Opracowany na potrzeby sprawozdawczości PPCP system obejmował wyłącznie dane dotyczące wykorzystania środków NFOŚiGW i wfośigw. Dane o wysokości wykorzystanych środków w ramach ulgi termomodernizacyjnej NFOŚiGW uzyskiwał bezpośrednio z MF¹⁸², a dane na temat realizacji programu

Monitorowanie procesu weryfikacji WoD

Skargi wnioskodawców i beneficjentów dotyczące PPCP

Nierzetelność wykazywanych w sprawozdaniach osiągniętych wartości wskaźników celu

¹⁸¹ NFOŚiGW występował do wfośigw z prośbą o przekazanie informacji na temat średniego czasu rozpatrzenia WoD w następujących terminach: 20 sierpnia 2019 r., 30 grudnia 2019 r., 14 kwietnia 2020 r., 25 sierpnia 2020 r., 1 czerwca 2021 r.

¹⁸² Jak wyjaśniono, NFOŚiGW nie posiadał danych o uzyskiwanych w ten sposób efektach ze względu na to, że ścieżka uzyskania środków z tego mechanizmu nie była wdrażana przez NFOŚiGW. Formularze PIT wykorzystywane przy uldze termomodernizacyjnej nie zawierają informacji na temat zakresu przedsięwzięcia, którego realizacja umożliwiła skorzystanie z ulgi.

„Stop Smog” były w posiadaniu NFOŚiGW od 1 stycznia 2021 r. Z uwagi na to, że żadne z porozumień zawartych z gminami nie uległo jeszcze zakończeniu i rozliczeniu dane na temat osiągniętych efektów z realizacji programu „Stop Smog” nie były ujmowane w przedkładanych dotychczas sprawozdaniach.

W podpisanym 7 czerwca 2018 r. porozumieniu ramowym pomiędzy wfośigw a NFOŚiGW w sprawie wdrażania PPCP wstępnie określono jakie efekty ekologiczne powinny być monitorowane. W trakcie kolejnych zmian PPCP zarówno jakościowe, jak i ilościowe wskaźniki osiągnięcia celu ulegały ewaluacji. Zarząd NFOŚiGW 16 stycznia 2019 r. uchwalił zmianę Programu, w której m.in. uzupełniono wskaźniki osiągnięcia celu o miernik: liczba instalacji fotowoltaicznych. 2 lipca 2019 r.¹⁸³, dokonano ponownej modyfikacji wskaźników zmniejszając ich liczbę (usunięto wskaźnik „Ograniczenie emisji NO_x”) oraz zamieniono wskaźnik: „Liczba instalacji fotowoltaicznych” na wskaźnik: „Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej zainstalowanych ogniw fotowoltaicznych”. Zarząd NFOŚiGW 3 marca 2020 r. uchwalił zmianę PPCP¹⁸⁴, w której m.in. zrezygnowano ze wskaźników dotyczących: liczby zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych, ograniczenie emisji SO₂ oraz ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM_{2,5})¹⁸⁵. Jak wyjaśniono w NFOŚiGW powyższe zmiany miały „na celu dostosowanie efektów do zakresu programu oraz zmniejszenie ilości zbieranych danych”.

Odnosząc do wprowadzonych zmian w PPCP zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że zmiany te „spowodowały znaczny wzrost liczby składanych wniosków (w pierwszym okresie było to około 1000 wniosków tygodniowo składanych do wfośigw, obecnie jest to 4000–4300 sztuk). Po włączeniu sektora bankowego do Programu i przeprowadzania kolejnych prac nad zwiększeniem dostępności Programu (prace nad trzecią częścią PPCP) osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne w mojej ocenie będą ulegały znacznemu zwiększeniu, tak aby w roku 2029 osiągnąć określone cele”.

Zdaniem NIK wzrost tempa składanych wniosków do ok. 4–5 tys. tygodniowo jest i tak niewystarczający do osiągnięcia przyjętych celów w zakresie efektów ekologicznych w założonym okresie realizacji PPCP, bowiem przy ww. tempie składania wniosków zakładane wskaźniki zostaną osiągnięte po ok. 12 latach.

¹⁸³ Uchwała nr B/27/6/2019.

¹⁸⁴ Wersja obowiązująca od 1 lipca 2021 r.

¹⁸⁵ Usunięcie wskaźnika „Liczba zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych” związane było z wycofaniem się w PPCP z dotowania budynków nowo budowanych; rezygnacja z monitorowania ograniczenia emisji SO₂ oraz NO_x, miała na celu uproszczenie w liczbie monitorowanych wskaźników; zaś rezygnacja z monitorowania wskaźnika „Ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM_{2,5})” i pozostawienie do monitorowania tylko wskaźnika „Ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometra (PM₁₀)” związana była z tym, że cząstki pyłu PM_{2,5} zawierają się również w cząstkach pyłu mniejszych niż 10 mikrometrów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wersji PPCP uchwalonej przez Zarząd NFOŚiGW 2 lipca 2019 r. stopień realizacji celu Programu określony został znaczną liczbą wskaźników jego osiągnięcia i obejmował¹⁸⁶:

1. liczbę budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 3 050 000 sztuk);
2. liczbę wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 3 000 000 sztuk);
3. liczbę zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 50 000 sztuk);
4. ograniczenie zużycia energii końcowej (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 21 800 000 MWh/rok);
5. ograniczenie emisji SO₂ (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 270 000 Mg/rok);
6. ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 68 400 Mg/rok);
7. ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 61 100 Mg/rok);
8. ograniczenie emisji benzo-a-pirenu (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 87 Mg/rok);
9. ograniczenie emisji dwutlenku węgla (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 30 200 000 Mg/rok);
10. ograniczenie emisji NO_x (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 39 500 Mg/rok);
11. dodatkową zdolność wytwarzania energii elektrycznej zainstalowanych ogniw fotowoltaicznych (planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosiła co najmniej 3000 MWe).

Obowiązujące na dzień zakończenia czynności kontrolnych w NFOŚiGW wskaźniki osiągnięcia celu PPCP¹⁸⁷ wynosiły po zmianach:

1. liczba budynków/lokalii mieszkalnych/lokalii mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej – 3 030 000 szt. (zmniejszenie o 20 000 szt. dotyczyło budynków nowo budowanych i związane było z wyłączeniem od 1 stycznia 2020 r. możliwości uzyskania dotacji na zakup i montaż źródła ciepła w tych budynkach¹⁸⁸);
2. liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkalnych – 3 000 000 szt. (bez zmian);

¹⁸⁶ Planowane wartości wskaźników osiągnięcia celu dotyczą wersji Programu uchwalonej przez Zarząd NFOŚiGW 2 lipca 2019 r.

¹⁸⁷ Uchwała Zarządu NFOŚiGW A/48/2/2021 z 10 czerwca 2021 r.

¹⁸⁸ Od 1 stycznia 2020 r. do 14 maja 2020 r. można było w przypadku nowych budynków uzyskać dotację jedynie na zakup i montaż wentylacji mechanicznej wraz z odzyskiem ciepła, kolektorów słonecznych czy mikroinstalacji PV. Wielkość 30 000 dla nowych budynków przyjęto na podstawie faktycznie złożonych wniosków do czasu wprowadzenia zmiany Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3. ograniczenie zużycia energii końcowej – 37 500 000 MWh/rok (wzrost o 15 700 000 MWh/rok);
4. ograniczenie emisji pyłu o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM10) – 210 000 Mg/rok (wzrost o 141 600 Mg/rok);
5. Ograniczenie emisji benzo- α -pirenu – 140 Mg/rok (wzrost o 53 Mg/rok);
6. Zmniejszenie emisji CO₂ – 14 000 000 Mg/rok (zmniejszenie o 16 200 000 Mg/rok w związku ze zmianą sposobu oszacowania wskaźników w PPCP¹⁸⁹);
7. Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji PV – 50 MWe (zmniejszenie o 2950 MWe wynikało z uruchomienia wsparcia w formie dotacji dla mikroinstalacji PV w ramach programu „Mój Prąd”¹⁹⁰).

Od roku 2019 obowiązał system raportowania efektów środowiskowych dla PPCP oparty o przekazywane przez wfośigw sprawozdania półroczne i roczne. Poszczególne wfośigw przesyłały 2 rodzaje raportów: dla umów czynnych na koniec okresu sprawozdawczego i dla umów zakończonych (za dany okres sprawozdawczy). Efekty ekologiczne w zakresie ustalonych wskaźników były szacowane za pomocą przekazanej wfośigw 18 sierpnia 2018 r. metodyki szacowania efektów. Przyjęcie metody szacowania uzyskanych efektów na podstawie wskaźników – według wyjaśnień zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW – powoduje mniejsze obciążenie formalnościami beneficjentów, usprawnia ich rozliczanie oraz zwiększa ogólny dostęp do realizacji inwestycji. W przypadku osób fizycznych zebranie informacji o stanie budynku przed realizacją przedsięwzięcia oraz pełnych informacji na temat wprowadzonych usprawnień było utrudnione. Zrezygnowano z obowiązku przeprowadzania audytów oraz ocen charakterystyki energetycznej budynku przed i po realizacji przedsięwzięcia, ze względu na koszt tych opracowań i dodatkowe utrudnienie dla beneficjenta, które mogłoby skutkować znacznym zmniejszeniem zainteresowania Programem. Dlatego do wyliczeń efektu przyjęto uśrednione wartości, bazując na dostępnej literaturze oraz doświadczeniu.

Według ww. wyjaśnień rozwiązanie to było tymczasowe, gdyż w przyszłości wszystkie umowy z beneficjentami znajdą się w centralnej bazie danych i wszystkie informacje o ich realizacji będą dostępne na bieżąco.

Na potrzeby dokładniejszego rozliczenia została przygotowana nowa metodyka określania wartości efektów. Zostanie ona zaimplementowana do centralnej bazy danych PPCP. Opiera się ona na wyliczeniu efektów z pól wniosku, zatem nie będzie obciążać dodatkową pracą beneficjentów, odciąży wfośigw w zakresie sprawozdawczości i umożliwi dokładniejsze szacowanie efektów.

¹⁸⁹ Przy przeliczeniu uwzględniono różne typy inwestycji o różnym zakresie rzeczowym, zaktualizowano przyjęte wskaźniki emisyjności. Uwzględniono także informacje, jakie wpływały z wfośigw w sprawie statystyk wielkości realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów Programu. Przyjęto założenie, aby efekty były liczone ostrożniej, niż gdyby były wyliczane indywidualnie przez audytora.

¹⁹⁰ Przyjęto, że w ramach Programu powstanie 10 000 instalacji o średniej mocy 5 kW, co da wskaźnik energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji PV na poziomie 50 MWe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Efekty ekologiczne wykazywane przez NFOŚiGW jako efekty uzyskane w wyniku wdrażania PPCP nie uwzględniały efektów uzyskiwanych w ramach korzystania przez beneficjentów z ulgi termomodernizacyjnej, a ponadto ustalano je przy użyciu wskaźników bazujących na danych uśrednionych, a nie danych rzeczywistych dla danego przedsięwzięcia.

W efekcie ustalane w NFOŚiGW wskaźniki osiągnięcia celu PPCP nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Opisane wyżej postępowanie było, w ocenie NIK, nierzetelne i niecelowe.

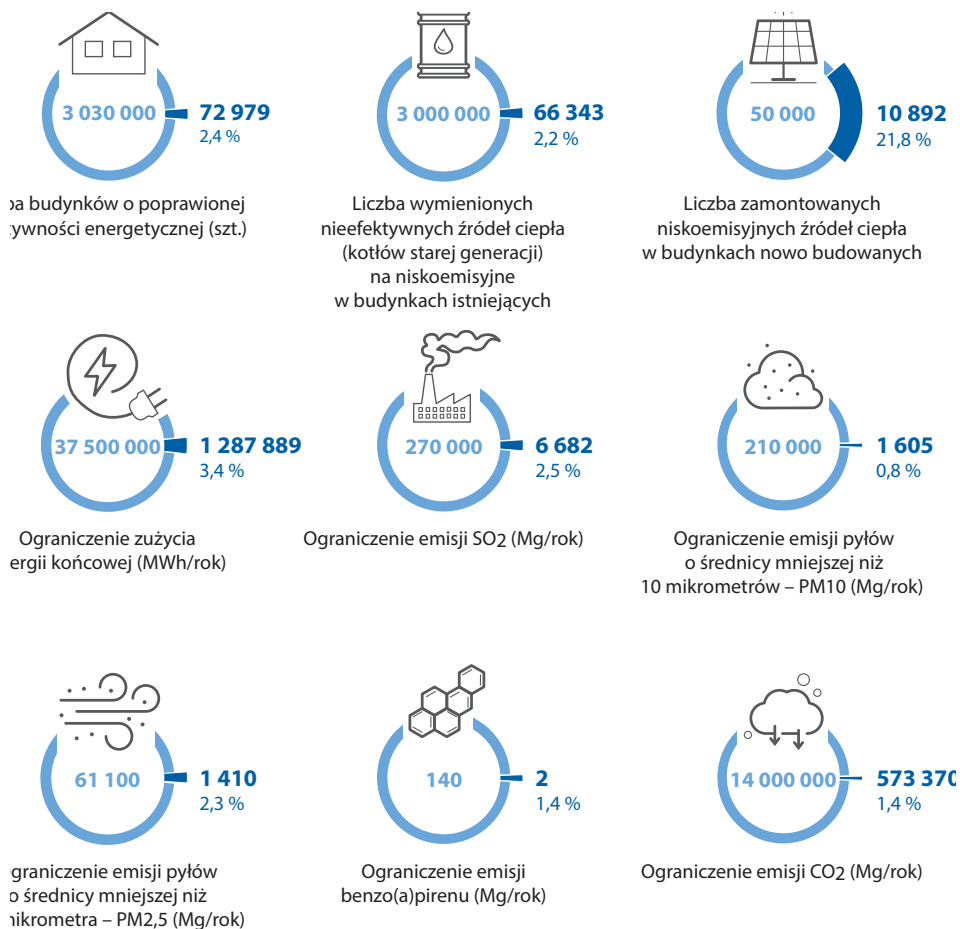
Efekty osiągnięte w poszczególnych latach dla umów zakończonych w latach 2019–2021 (pierwsze półrocze) w wyniku realizacji PPCP dla poszczególnych wskaźników wyniosły odpowiednio (wartości procentowe dotyczą celu z wersji Programu obowiązującej od 1 lipca 2021):

1. liczba budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej – 11 569; 38 202; 23 208 sztuk; co daje łącznie 72 979 sztuk, czyli 2,4% planu;
2. liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących – 10 708; 33 704; 21 931 sztuk; co daje łącznie 66 343 sztuk, czyli 2,2% planu;
3. ograniczenie zużycia energii końcowej – 269 491; 597 846; 420 551 MWh/rok; co daje łącznie 1 287 889 MWh/rok czyli 3,4% planu;
4. ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM10) – 240; 834; 531 Mg/rok; co daje łącznie 1 605 Mg/rok czyli 0,8% planu;
5. ograniczenie emisji benzo-a-pirenu – 0,287050; 1,001408; 0,6800092 Mg/rok; co daje łącznie 2 Mg/rok czyli 1,4% planu;
6. ograniczenie emisji dwutlenku węgla – 87 420; 303 472; 182 478 Mg/rok; co daje łącznie 573 370 Mg/rok czyli 4,1% planu;
7. dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji PV – 1,793; 4,398; 4,142, co daje łącznie 10,333 MWe, czyli 20,7% planu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Efekty rzeczowe i ekologiczne PPCP na 1 października 2021 r.



- Planowana wartość do osiągnięcia w ramach PPCP wg programu na dzień 1 lipca 2021 r.
- Wartość osiągnięta do końca I półrocza 2021 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Zakres prowadzonej przez NFOŚiGW weryfikacji sprawozdań sporządzanych przez wfośigw obejmował ich kompletność, formę dokumentu, prawidłowość zastosowanych jednostek oraz ewentualne wyjaśnienia odchyleń od przyjętych wartości przez inne wfośigw. W przypadkach stwierdzonych rozbieżności sprawozdania były korygowane przez pracowników poszczególnych wfośigw.

Kontrola 8 wfośigw wykazała, że w przypadku 3¹⁹¹ sprawozdania z realizacji PPCP przekazano do NFOŚiGW po terminie określonym w umowie o udostępnienie środków, zaś w przypadku 1 wfośigw w sprawozdaniu nie ujęto wszystkich efektów rzeczowych.

¹⁹¹ W przypadku 2 wfośigw stwierdzono przesłanki do sformułowania nieprawidłowości.

Przykłady

W badanym okresie¹⁹² **WFOŚiGW w Łodzi** przekazał do NFOŚiGW 3 sprawozdania z realizacji PPCP (tj. wszystkie sporządzone w tym czasie w zakresie dotacji, udzielonych i wypłaconych ze środków otrzymanych od NFOŚiGW) z opóźnieniem wynoszącym, odpowiednio: 6, 8 i 11 dni w stosunku do terminu określonego w § 5 ust 3 umowy nr 15/2019/EF/US ze zmianami.

Zgodnie z treścią ww. postanowienia umowy WFOŚiGW zobowiązany był do przedkładania do NFOŚiGW półrocznych i rocznych sprawozdań w ciągu 30 dni od daty zakończenia okresu sprawozdawczego. Sprawozdania te zostały przekazane, odpowiednio: 5 lutego 2020 r. – za 2019 r., 7 sierpnia – za I półrocze za 2020 r. oraz 10 lutego 2021 r. – za 2020 r.

Sprawozdanie z realizacji PPCP za 2020 r., tj., o wykorzystanych środkach i uzyskanych efektach **WFOŚiGW w Olsztynie**, przekazano do NFOŚiGW 3 lutego 2021 r., tj. 3 dni po terminie wynikającym z umowy zawartej z NFOŚiGW w sprawie udostępnienia środków na udzielanie dotacji w ramach Programu. Zgodnie z zapisem tej umowy sprawozdanie roczne należało przedłożyć w ciągu 30 dni od daty zakończenia okresu sprawozdawczego.

Wyniku analizy danych wykazanych w sprawozdaniach **WFOŚiGW w Katowicach** przekazanych do NFOŚiGW według stanu na 30 czerwca 2020 r. i 31 grudnia 2020 r. w odniesieniu do gmin: Pawonków i Miasteczko Śląskie, ustalono, że w sprawozdaniu na 30 czerwca 2020 r. nie wykazano efektów rzeczowych osiągniętych w tych gminach z umów zakończonych – w sytuacji gdy efektami tymi były 3 (odpowiednio 2 i 1) zamontowane niskoemisyjne źródła ciepła w budynkach nowo budowanych.

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW nie przeprowadzał kontroli realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków udostępnionych wfośiGW. NFOŚiGW prowadził natomiast startowe czynności kontrolne na dokumentach w procesie wypłat i rozliczenia środków udostępnionych wfośiGW. W celu kontroli tego procesu NFOŚiGW w 2020 r. zobowiązał wfośiGW do składania wniosków po dokonaniu wypłaty 80% kwoty ostatnio otrzymanej zaliczki, a od 2021 r. wprowadził wymóg dołączania do wniosku o wypłatę środków potwierdzenia stanu (saldo) wpłat otrzymanych z NFOŚiGW pomniejszych o wypłaty środków na rzecz beneficjentów (w formie raportu z systemu księgowego) oraz warunek możliwości złożenia wniosku na kwotę nie mniejszą niż suma wypłat na rzecz beneficjentów dokonanych w okresie 3 pełnych miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku oraz nie wyższą niż suma wypłat na rzecz beneficjentów dokonanych w okresie 6 pełnych miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku.

Kontrole realizacji zadań dofinansowanych w ramach PPCP przeprowadzane były przez wszystkie skontrolowane wfośiGW. Wszystkie kontrole wfośiGW przeprowadziły własnymi siłami, bez zlecenia ich podmiotom zewnętrznym.

W okresie objętym kontrolą ww. skontrolowane wfośiGW przeprowadziły łącznie 5229 kontroli realizacji zadań w ramach PPCP. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na: nieprzedstawieniu w trakcie kontroli wymaganych dokumentów; niespełnieniu wymagań

Kontrola realizacji przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PPCP

¹⁹² Do 17 maja 2021 r.

PPCP przez istniejące źródło ciepła lub wymienioną stolarkę; realizacji przedsięwzięcia w budynkach wykorzystywanych sezonowo; braku pozwolenia na budowę budynku jednorodzinne mieszkalnego wydanego na beneficjenta; zmianie kategorii kosztów kwalifikowanych; rozbieżności z danymi zawartymi we WoD lub harmonogramie rzeczowo-finansowym; w przypadku budynków nowo budowanych: zakończeniu zadania po terminie wskazanym w PPCP (tj. po 31 grudnia 2019 r.) lub przed dniem złożenia WoD; w przypadku budynków użytkowanych: zamontowaniu źródła ciepła niespełniającego wymagań PPCP, braku potwierdzenia likwidacji starego źródła ciepła, wielkości powierzchni docieplenia budynku oraz prowadzeniu w budynku działalności gospodarczej.

W związku z epidemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2 Zarząd NFOŚiGW wyraził 1 kwietnia 2020 r. zgodę na realizację WoP składanych przez beneficjentów PPCP bez konieczności przeprowadzania kontroli przedsięwzięć w miejscu ich realizacji (weryfikacja tych wniosków miała odbywać się na podstawie przekazanej przez beneficjenta dokumentacji, w szczególności fotograficznej).

Na skutek przedłużającego się stanu pandemii 29 grudnia 2020 r. Zarząd NFOŚiGW dopuścił możliwość kontroli na podstawie dokumentów wszystkich przedsięwzięć realizowanych w ramach PPCP.

WoP gmin
na pokrycie kosztów
obsługi zadań

W ramach finansowania kosztów wdrażania Programu NFOŚiGW zawarł z wfośigw, które pośredniczyły w przekazywaniu środków gminom, umowy¹⁹³ udostępnienia środków z przeznaczeniem na:

- pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP oraz z tworzeniem warunków do wdrażania tego Programu¹⁹⁴,
- pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego w gminach w ramach wdrażania PPCP.

NFOŚiGW w związku z finansowaniem kosztów wdrażania PPCP podjął łączne zobowiązania do 43 665,7 tys. zł (w 2020 r. – do 8094,3 tys. zł, a w 2021 r. – do 35 571,4 tys. zł). Według stanu na 1 października 2021 r. NFOŚiGW dokonał wypłat w łącznej wys. 14 647,8 tys. zł, w tym dla wfośigw – 13 595,3 tys. zł, a dla gmin – 1052,5 tys. zł.

W ramach umów dotyczących kosztów prowadzenia punktów konsultacyjno-informacyjnych zawarto umowy udostępnienia środków łącznie do 62 400,0 tys. zł i dokonano wypłat w formie zaliczek dla wfośigw w łącznej wys. 61 890,0 tys. zł. Środki przekazywane były przez wfośigw w transzach, zgodnie z warunkami umowy.

¹⁹³ Umowy na pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP oraz tworzeniem warunków do jego wdrażania zostały zawarte na przełomie listopada i grudnia 2020 r., a umowy na pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego w gminach – w kwietniu 2021 r.

¹⁹⁴ Z uwagi na to, że planowane przez NFOŚiGW koszty wdrażania przez gminy PPCP miały charakter szacunkowy, zawarta umowa określała kwotę łączną na pokrycie kosztów poniesionych przez wfośigw i gminę. Wypłata środków w ramach zawartych umów następowała w formie refundacji i dopiero na tym etapie istniała możliwość ustalenia faktycznie poniesionych kosztów przez wfośigw i gminy.

Skontrolowane 8 wfośigw, zgodnie z zapisami porozumień, prowadziły rejestr złożonych wniosków o podwyższony poziom dofinansowania na wzorze stanowiącym załącznik do zawartych porozumień lub była możliwość wygenerowania tego typu wniosków z systemu informatycznego wfośigw.

W przypadku 38 z 50 zbadanych wniosków gmin o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych w ramach PPCP stwierdzono przekroczenia przez 2 wfośigw terminu dokonania wypłaty określonego w zawartych porozumieniach, wynoszące od 1 do 17 dni. Ponadto w przypadku 15 z 19 gmin, które złożyły wnioski do WFOŚiGW w Łodzi, stwierdzono opóźnienie w wypłacie środków wynoszące od 2 do 18 dni.

Przykłady

W przypadku 6 wniosków (z 10 analizowanych) złożonych do **WFOŚiGW w Białymstoku** dotyczących wypłaty środków finansowych na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez gminę, stwierdzono przekroczenia terminu określonego w zawartych porozumieniach (60 dni kalendarzowych) wynoszące od 1 do 11 dni kalendarzowych. Przyczyną opóźnienia wypłat było złożenie części rozliczeń po terminie, bądź rozliczenia te wymagały korekty. Wniosek o wypłatę środków do NFOŚiGW można było przygotować dopiero po skompletowaniu poprawnej dokumentacji od wszystkich gmin.

W przypadku 11 WoP za IV kwartał 2020 r. i za I kwartał 2021 r., złożonych do **WFOŚiGW w Katowicach** przez 6 gmin¹⁹⁵, oraz 29 WoP za IV kwartał 2020 r., złożonych przez 29 gmin¹⁹⁶, ustalono, że w 32 z 40 zbadanych przypadków (80,0%) środki za złożone wnioski o podwyższonym poziomie dofinansowania wypłacono od 2 do 17 dni po terminie określonym w porozumieniach zawartych przez WFOŚiGW z gminami (60 dni od daty dostarczenia wniosku przez gminę). Opóźnienia wypłat spowodowane były brakami i błędami w przedkładanych przez gminy dokumentach i czasochłonnym egzekwowaniem ich uzupełnienia/skorygowania. Ponadto opóźnienia wynikły z konieczności korygowania wniosków o wypłatę środków skierowanych przez WFOŚiGW do NFOŚiGW, w celu uregulowania zobowiązań wobec gmin.

WFOŚiGW w Łodzi dokonał wypłat dla 15 gmin (spośród 19, które złożyły stosowne wnioski) środków na pokrycie kosztów obsługi w IV kwartale 2020 r. zadań realizowanych w ramach PPCP 31 marca 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 18 dni wobec terminu płatności określonego w porozumieniach¹⁹⁷. Zgodnie z postanowieniami ww. porozumień wypłata środków dla gmin z tytułu pokrycia kosztów realizacji PPCP winna nastąpić w terminie do 60 dni od daty dostarczenia wniosków przez gminę. Opóźnienie wypłat środków spowodowane było m.in. nieterminowo złożonymi przez gminy WoP za IV kwartał 2020 r. oraz terminem przekazania przez NFOŚiGW środków na ten cel¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Wilamowice, Jaworzno, Lubomia, Szczekociny, Mszana, Godów.

¹⁹⁶ Czechowice-Dziedzice, Jastrzębie-Zdrój, Czernichów, Katowice, Pietrowice Wielkie, Gorzyce, Krzanowice, Boronów, Bieruń, Kalety, Koniecpol, Łodygowice, Wiry, Kozy, Sosnowiec, Suszec, Rajcza, Kuźnia Raciborska, Pawonków, Myszków, Pszów, Pyskowice, Żory, Racibórz, Wręczyca Wielka, Kruszyna, Skoczów, Przystajń, Radlin (wybrane celowo gminy, dla których przelew środków na wniosek za IV kwartał 2020 r. dokumentował ten sam wyciąg z rachunku bankowego, co dla Wilamowic, Jaworzna, Lubomir, Mszany i Godowa – przekazanie środków nastąpiło 25 marca 2021 r., tj. po upływie 70 dni od ostatniego dnia terminu ustalonego na złożenie przez gminy WoP za IV kwartał 2020 r., tj. od 14 stycznia 2021 r.).

¹⁹⁷ Wnioski tych gmin wpłynęły do wfośigw od 12 do 28 stycznia 2021 r.

¹⁹⁸ Pierwszy wniosek WFOŚiGW w Łodzi o wypłatę środków, złożony 3 marca 2021 r. do NFOŚiGW, został odrzucony. W wyniku złożenia ponownego wniosku 17 marca 2021 r., wg nowego wzoru otrzymanego z NFOŚiGW, środki na wypłatę dla gmin wpłynęły do WFOŚiGW w Łodzi 24 marca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w WFOŚiGW w Białymstoku NIK zidentyfikowała nieprawidłowość w przypadku 4 spraw (z 10 analizowanych) polegającą na przekazaniu informacji o wypłacie środków na inny adres e-mail niż określony w zawartych porozumieniach, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 13 zawartych porozumień. Z analizy dokumentacji wynika, że informacje o wypłacie środków przekazano na adres e-mail pracowników gmin wyznaczonych jako osoby kontaktowe, a nie na adresy e-mail urzędów.

Zastrzeżenia gmin
co do sposobu
rozliczenia wniosku
o zwrot poniesionych
kosztów na działania
związane z PPCP

W okresie objętym kontrolą 5 gmin, które zawarły porozumienie z 3 spośród 8 skontrolowanych wfośigw, złożyło zastrzeżenia co do wysokości wpłaconych przez wfośigw środków z tytułu poniesionych kosztów na działania związane z PPCP.

Przykłady

Wystąpił przypadek złożenia przez gminę zastrzeżeń co do wysokości wpłaconych środków przez **WFOŚiGW w Kielcach**. Po wyjaśnieniach gmina uznała stanowisko WFOŚiGW. Przyczyną rozbieżności był fakt, że zaświadczenia o dochodach zostały przez gminę wydane, ale beneficjenci nie złożyli WoD, a zgodnie z porozumieniem podstawą wypłaty środków dla gminy w wysokości 50 zł za wniosek o podwyższony poziom dofinansowania zawierający zaświadczenie o wysokości dochodów, wydany przez gminę, było złożenie wniosku przez beneficjenta, a nie samo wydanie przez gminę zaświadczenia.

Do **WFOŚiGW w Krakowie** wpłynęły zastrzeżenia z 3 gmin (Szaflary, Słomniki, Brzesko) dotyczące wpłat. Przyczyną braku wpłat w wysokościach kwot wnioskowanych były m.in.: nieudokumentowanie daty wpływu WoD (brak pieczęci gminy), umieszczanie na wniosku nieczytelnych danych powodujących rozbieżności pomiędzy wnioskiem (numer wniosku nadany przez gminę) a danymi w systemie/rejestrze WFOŚiGW. Wszystkie zastrzeżenia rozpatrzono na korzyść gmin w terminie do 30 dni, zgodnie z porozumieniem.

W 2021 r. Radomsko (gmina miejska) złożyło w **WFOŚiGW w Łodzi** zastrzeżenia co do wysokości wpłaconych środków. Przyczyną rozbieżności było niezłożenie przez beneficjenta WoD lub złożenie takiego wniosku po upływie kwartału, którego dotyczył wniosek gminy. Z uwagi na złożenie przez beneficjenta w I kwartale 2021 r. WoD wraz z zaświadczeniem o dochodach wydanym przez gminę w IV kwartale 2020 r., środki należne gminie z tego tytułu WFOŚiGW przekazał wraz z kwotą obliczoną za I kwartał 2021 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy warunki udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz sposób jego obsługi i realizacji przez właściwe podmioty, umożliwiają osiągnięcie zakładanych rezultatów Programu?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy przyjęte do realizacji warunki organizacyjno-techniczne zapewniły sprawne wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”?
2. Czy warunki udzielania dofinansowania zapewniały możliwość powszechnego uczestnictwa w Programie?
3. Czy skala i rodzaj działań informacyjno-edukacyjnych były wystarczające do poznania zasad uczestnictwa w Programie?
4. Czy proces przyznawania dofinansowania przebiegał sprawnie oraz zgodnie z przepisami i procedurami wewnętrznymi?
5. Czy wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu są zgodne z planowanymi?

Kontrolą objęto 35 jednostek w tym: KPRM, MKiŚ, NFOŚiGW, 8 wfośigw w: Białymstoku, Olsztynie, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie oraz 24 urzędy miast lub gmin w: Gnieźnie, Jordanowie, Lidzbarku Warmińskim, Łowiczu, Morawicy, Ornecie, Ostrowie Wielkopolskim, Paradyżu, Piastowie, Pińczowie, Pszczynie, Rabce-Zdroju, Radomsku, Rydułtowach, Ryniu, Sochocinie, Staszowie, Suchowoli, Świerklanach, Tarczynie, Tarnowie Podgórnym, Wiźnie, Wysokiem Mazowieckiem, Zakliczynie.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności w wfośigw oraz gminach oraz art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności w pozostałych jednostkach.

Kryteria kontroli

Od 16 marca 2018 r. do 10 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem.

Okres objęty kontrolą

Do 47 jednostek wystąpiono o udzielenie informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w tym m.in. do: PAS, gminnych lub miejskich ośrodków pomocy społecznej, nieobjętych kontrolą gmin i wfośigw, w wyniku czego uzyskano wyjaśnienia w sprawach m.in. wydawania zaświadczeń o dochodach, realizowanych działaniach informacyjno-promocyjnych, współpracy z wfośigw w ramach PPCP.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Czynności kontrolne przeprowadzono od 4 maja 2021 r. do 22 grudnia 2021 r. Wyniki kontroli przedstawiono w 35 wystąpieniach pokontrolnych.

Pozostałe informacje

Do 4 wystąpień wniesiono łącznie 45 zastrzeżeń, z czego 6 zastrzeżeń uwzględniono w całości, 9 zastrzeżeń uwzględniono w części, zaś pozostałe 30 zastrzeżeń oddalono.

W 29 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 90 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne skierowano do:

- Pełnomocnika o:
 - 1) niezwłoczne przedstawienie Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z działalności za 2020 r., obejmującego rok kalendarzowy;
 - 2) przedstawienie Prezesowi Rady Ministrów analiz, ocen i wniosków związanych z tempem wdrażania PPCP, będącego elementem projektu strategicznego „Czyste powietrze”;
 - 3) zwoływanie posiedzeń Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza w terminach określonych w § 4 ust. 1 zarządzenia nr 123 oraz przedłożenie Radzie Ministrów zaległych sprawozdań okresowych z realizacji zadań ww. komitetu.
- Ministra Klimatu i Środowiska o:
 - 1) podjęcie skutecznych działań w zakresie nadzoru nad PPCP w celu poprawy efektywności jego realizacji, w tym: zapewnienie zarządzania PPCP zgodnego ze standardami zarządzania projektami strategicznymi, opracowanymi przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM, oraz doprowadzenie do zbilansowania budżetu Programu;
 - 2) zapewnienie metodyki liczenia efektu ekologicznego uzyskiwanego w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej jako jednego ze źródeł finansowania PPCP;
 - 3) zapewnienie przekazywania do KPRM rzetelnych danych o realizacji PPCP, w ramach sprawozdawczości dotyczącej projektu strategicznego „Czyste powietrze”.
- Prezesa Zarządu NFOŚiGW o:
 - 1) Przeprowadzenie analizy wykonalności technicznej, organizacyjnej i zarządczej PPCP oraz uwzględnienie jej wyników przy wprowadzaniu ewentualnych zmian w Programie.
 - 2) Zapewnienie opracowania i wdrożenia baz danych dotyczących m.in. efektów wynikających z realizacji PPCP, umożliwiającej sprawne zarządzanie Programem.
 - 3) Zapewnienie ustalenia rozmiaru PPCP w zakresie liczby budynków jednorodzinnych na poziomie poszczególnych województw.
 - 4) Opracowanie procedur kontroli zarządczej – w tym ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, po przeprowadzeniu identyfikacji ryzyka dla procesu wdrażania PPCP – obejmujących w szczególności:
 - a) przypisanie w NFOŚiGW jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, w tym za koordynację działań wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego wdrażanie;
 - b) zapewnienie jednolitego stosowania procedur związanych z wdrażaniem PPCP przez wfośiGW, w tym opracowanie wzorów dokumentów i innych regulacji w sposób uniemożliwiający ich dowolną interpretację;
 - c) zapewnienie aby ustalony termin na rozpatrzenie WoD przedsięwzięć w ramach PPCP obejmował również podjęcie przez zarząd wfośiGW decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania lub jego odmowy;

- d) ustalenie terminu, w jakim wfośigw po otrzymaniu WoP byłyby zobowiązane do stwierdzenia kompletności wniosku lub konieczności jego uzupełnienia;
 - e) opracowanie kompleksowej metodyki ustalania rzeczywistych efektów ekologicznych dla wszystkich źródeł finansowania PPCP;
 - f) opracowanie i aktualizowanie planu wdrażania PPCP obejmującego cały okres wdrażania Programu, na podstawie udokumentowanej wysokości środków ze wszystkich źródeł finansowania PPCP;
 - g) kontynuowanie aktualizacji procedur w zakresie rozliczania umów pod względem rzeczowym.
- 5) Zapewnienie prowadzenia kampanii informacyjnej na potrzeby PPCP z uwzględnieniem kwestii:
- a) koordynacji własnych działań edukacyjnych i informacyjnych z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję PPCP;
 - b) segmentacji potencjalnych beneficjentów w celu dostosowania treści i formy przekazu z uwzględnieniem różnic w poziomie: świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz dochodów;
 - c) budowania wśród potencjalnych beneficjentów PPCP świadomości ekologicznej, tak aby dostrzegali oni zasadność: wymiany szkodliwych dla środowiska źródeł ciepła oraz minimalizowania strat ciepła z budynków mieszkalnych;
 - d) jej ewaluacji na podstawie wyników badań sondażowych dotyczących PPCP.
- 6) Zapewnienie finansowania prowadzenia punktów informacyjno-konsultacyjnych w gminach przez cały okres obowiązywania porozumień w tym zakresie, zawartych przez wfośigw z gminami.
- 7) Planowanie rocznego budżetu PPCP przy uwzględnieniu kwot środków własnych wfośigw planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP.
- 8) Bieżące monitorowanie realizacji przez MKiŚ obowiązku składania raportów rocznych z utrzymania trwałości efektów przedsięwzięć edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych, sfinansowanych ze środków NFOŚiGW w ramach zawartych umów.
- 9) Poddanie ewaluacji szkoleń organizowanych w NFOŚiGW w zakresie wdrażania PPCP.
- 10) Zapewnienie terminowego rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym.
- Prezesów zarządów wfośigw m.in. o:
 - 1) podjęcie działań organizacyjnych dla zapewnienia terminowego rozpatrywania WoD oraz WoP;
 - 2) podjęcie działań organizacyjnych dla zapewnienia niezwłocznego zawierania umów z beneficjentami PPCP po podjęciu przez Zarząd Funduszu uchwał w sprawie udzielenia dofinansowania;
 - 3) zapewnienie monitorowania stanu realizacji przez gminy, zadań określonych w porozumieniach dotyczących wdrażania PPCP, polegających na identyfikowaniu budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami w ramach Programu;

ZAŁĄCZNIKI

- 4) wypłacanie środków finansowych beneficjentom w ramach złożonych WoP w terminach określonych w obowiązujących regulaminach Programu i umowach dotacji lub pożyczki;
 - 5) terminowe wypłacanie gminom środków finansowych na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych w ramach Programu oraz informowanie gmin o wypłacie środków finansowych za dany okres rozliczeniowy zgodnie z zapisami zawartych porozumień;
 - 6) zapewnienie rzetelnego dokumentowania procesu weryfikacji WoD w ramach Programu;
 - 7) podpisanie porozumień o powierzeniu przetwarzania danych osobowych ze wszystkimi gminami, z którymi zawarto porozumienia o współpracy przy realizacji Programu;
 - 8) opracowanie Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych dotyczących m.in. procesu wdrażania PPCP;
 - 9) przedkładanie sprawozdań z realizacji PPCP w terminach określonych w umowie zawartej z NFOŚiGW.
- Do wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast wnioskowano m.in. o:
 - 1) zidentyfikowanie budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami PPCP i przedstawienie im korzyści płynących z wzięcia udziału w Programie;
 - 2) sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań wynikających z podpisanego porozumienia (oraz aneksu), w tym wykonywanych przez jednostkę organizacyjną gminy, tj. przez MOPS;
 - 3) wydawanie zaświadczeń określonych art. 411 ust. 10g-10s ustawy Poś w terminie wskazanym art. 217 § 3 k.p.a.;
 - 4) weryfikowanie podczas wydawania zaświadczeń o dochodach na potrzeby Programu informacji o deklarowanych dochodach, zgodnie z art. 23b ust. 1 pkt 1, 1a i 3 ustawy oświadczeniach rodzinnych w związku z art. 411 ust. 10n pkt 2 ustawy Poś;
 - 5) rzetelne sporządzanie i terminowe przekazywanie do wfośigw WoP;
 - 6) oznakowanie w urzędzie w sposób widoczny lokalizacji punktu konsultacyjnego dotyczącego PPCP;
 - 7) zapewnienie wyczerpującej informacji na temat PPCP na stronie internetowej urzędu lub zamieszczenie takich informacji na stronie BIP;
 - 8) podjęcie działań edukacyjnych, promocyjnych i informacyjnych wśród mieszkańców gminy, w tym osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, dotyczących PPCP, a także cykliczne organizowanie spotkań, propagujących rozwiązania zmniejszające zużycie energii m.in. przewidziane w zawartym z wfośigw porozumieniu;
 - 9) przypisanie komórkom organizacyjnym Urzędu oraz pracownikom zadań z zakresu realizacji PPCP, wynikających z porozumienia zawartego z wfośigw.

Stan realizacji wniosków
pokontrolnych

Z 90 wniosków zrealizowano 43, nie zrealizowano 7, a 40 znajdowało się w fazie realizacji (stan na 7 czerwca 2022 r.).

ZAŁĄCZNIKI

Finansowe rezultaty kontroli dotyczyły nieprawidłowości stwierdzonej w NFOŚiGW, na kwotę ogółem wynoszącą 32,0 tys. zł, tj.:

Finansowe rezultaty kontroli

32,0 tys. zł – stanowiące finansowe skutki nieprawidłowości polegającej na sfinansowaniu przez NFOŚiGW w 2019 r., za pośrednictwem rezerwy celowej poz. 59, kosztów produkcji przez MKiŚ filmu instruktażowego tożsamego przedmiotowo z filmem instruktażowym uprzednio zleconym przez NFOŚiGW.

Wykaz jednostek kontrolowanych¹⁹⁹

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Bartłomiej Orzeł, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” – od 26 sierpnia 2020 r. Piotr Woźny, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” – od 16 marca 2018 r. do 31 maja 2020 r.
2.		Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. Minister Klimatu Henryk Kowalczyk Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.
3.		Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Maciej Chorowski, Prezes Zarządu NFOŚiGW od 20 sierpnia 2020 r. Dominik Bąk, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW od 1 czerwca 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r. Piotr Woźny, Prezes Zarządu NFOŚiGW od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r. Marek Ryszka, p.o. Prezes Zarządu NFOŚiGW od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r. Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu NFOŚiGW do 12 lutego 2019 r.

¹⁹⁹ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
4.	Departament Środowiska	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Marek Ryszka, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie od 7 listopada 2019 r. oraz od 2 października 2017 r. do 14 marca 2019 r. Kamila Mokrzycka, Zastępca Prezesa Zarządu, od 1 listopada 2019 r. do 6 listopada 2019 r. Anna Ewa Król, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie od 15 marca 2019 r. do 31 października 2019 r.
5.		Urząd Miejski w Piastowie	Grzegorz Waldemar Szuplewski, Burmistrz Miasta Piastowa
6.		Urząd Miasta i Gminy Sochocin	Jerzy Rzyziński, Burmistrz Miasta i Gminy Sochocin od 1 stycznia 2021 r. Od 4 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. pan Jerzy Rzyziński był Wójtem Gminy Sochocin
7.		Urząd Miejski w Tarczynie	Barbara Galicz, Burmistrz Miasta Tarczyn
8.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Jolanta Ratajczak, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu
9.		Urząd Gminy Gniezno	Maria Anna Suplicka, Wójt Gminy Gniezno
10.		Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim	Beata Klimek, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego
11.		Urząd Gminy Tarnowo Podgórne	Tadeusz Czajka, Wójt Gminy Tarnowo Podgórne
12.	Delegatura NIK w Łodzi	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi	Wojciech Miedzianowski, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
13.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Gminy w Paradyżu	Wojciech Rudalski, Wójt Gminy Paradyż
14.		Urząd Miasta w Radomsku	Jarosław Ferenc, Prezydent Miasta Radomska
15.		Urząd Miejski w Łowiczu	Krzysztof Jan Kaliński, Burmistrz Miasta Łowicza
16.	Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	Tomasz Bednarek, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach
17.		Urząd Miejski w Pszczynie	Dariusz Skrobol, Burmistrz Pszczyny
18.		Urząd Miasta Rydułtowy	Marcin Połomski, Burmistrz Miasta Rydułtowy
19.		Urząd Gminy Świerklany	Tomasz Pieczka, Wójt Gminy Świerklany
20.	Delegatura NIK w Olsztynie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	Jarosław Bogusz, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie
21.		Urząd Miasta i Gminy Ryn	Jarosław Filipek, Burmistrz Miasta i Gminy Ryn, od 21 listopada 2018 r. Józef Karpiński, Burmistrz Miasta i Gminy Ryn, od 1 grudnia 2014 do 21 listopada 2018 r.
22.		Urząd Miejski w Ornecie	Ireneusz Popiel, Burmistrz Ornety
23.		Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim	Jacek Wiśniowski, Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
24.	Delegatura NIK w Białymstoku	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku	Maciej Borzyszkowski, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku
25.		Urząd Miejski w Suchowoli	Michał Grzegorz Matyskiel, Burmistrz Suchowoli
26.		Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie	Krzysztof Krajewski, Wójt Gminy Wysokie Mazowieckie
27.		Urząd Gminy Wizna	Mariusz Soliwoda, Wójt Gminy Wizna
28.	Delegatura NIK w Kielcach	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach	Ryszard Gliwiński, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach
29.		Urząd Miejski w Pińczowie	Włodzimierz Badurak, Burmistrz Miasta i Gminy Pińczów
30.		Urząd Miasta i Gminy Staszów	Leszek Kopeć, Burmistrz Miasta i Gminy Staszów
31.		Urząd Miasta i Gminy w Morawicy	Marian Buras, Burmistrz Miasta i Gminy Morawica
32.	Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie	Kazimierz Koprowski, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, od 21 grudnia 2018 r. Witold Kozłowski, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, od 9 lipca 2018 r. do 4 grudnia 2018 r. Małgorzata Mrugała, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, od 1 sierpnia 2011 r. do 9 lipca 2018 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
33.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miejski w Rabce-Zdroju	Leszek Świder, Burmistrz Miasta Rabka-Zdrój
34.		Urząd Miasta Jordanowa	Andrzej Malczewski, Burmistrz Miasta Jordanowa
35.		Urząd Miejski w Zakliczynie	Dawid Chrobak, Burmistrz Miasta i Gminy Zakliczyn

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek²⁰⁰

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydana ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	pozytywna	Pełnomocnik podejmował działania mające na celu monitorowanie i analizowanie sposobu realizacji PPCP, rekomendował działania optymalizujące wdrażanie PPCP oraz podejmował działania w celu objęcia opieką/ochroną wrażliwych grup społecznych zagrożonych ubóstwem energetycznym. Podejmował także działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację PPCP ze źródeł krajowych i zagranicznych.	Nieprzedstawienie sprawozdania z działalności za 2020 r., Nieprzedstawienie Prezesowi Rady Ministrów analiz, ocen i wniosków związanych z tempem wdrażania PPCP, Niezwoływanie posiedzeń KS ds. KPOP w terminach określonych w Zarządzeniu oraz nieprzedłożenie Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji zadań KS ds. KPOP. Stwierdzone nieprawidłowości, nie miały bezpośredniego wpływu na realizację PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały istotnego wpływu na wydaną ocenę.
2.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	W MKiŚ podejmowano szereg działań informacyjno-edukacyjnych mających na celu wsparcie realizacji PPCP w latach 2018–2021. Działania informacyjno-edukacyjne ujmowano corocznie w planach działalności Ministerstwa oraz w planach zamówień publicznych.	Brak skutecznych działań w zakresie nadzoru nad PPCP w celu poprawy efektywności jego realizacji. Brak metodyki liczenia efektu ekologicznego uzyskiwanego w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej jako jednego ze źródeł finansowania PPCP. Nieprzekazywanie do KPRM rzetelnych danych o realizacji PPCP, w ramach sprawozdawczości dotyczącej projektu strategicznego „Czyste powietrze”.
3.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	w formie opisowej	Wykonanie przez NFOŚiGW trzeciej rekomendacji KERM poprzez utworzenie i wdrożenie PPCP. Wprowadzenie w 2020 r. rozwiązań zwiększających możliwość uczestnictwa w PPCP osobom o niskich dochodach. Włączenie gmin do procesu wdrażania PPCP, w tym wprowadzenie „pakietu korzyści”. Ustalenie metodyki obliczania efektów ekologicznych.	Nieprzeprowadzenie analizy wykonalności technicznej, organizacyjnej i zarządczej PPCP oraz uwzględnienie jej wyników przy wdrażaniu PPCP. Niezapewnienie opracowania i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi PPCP umożliwiającego sprawne zarządzanie tym programem. Niezapewnienie ustalenia rozmiaru PPCP w zakresie liczby budynków jednorodzinnych na poziomie poszczególnych województw. Nieprzypisanie w NFOŚiGW jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, w tym za koordynację działań wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego wdrażanie.

²⁰⁰ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

3.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	w formie opisowej	<p>Wdrożenie sprawozdawczości na potrzeby PPCP</p> <p>Wdrożenie tzw. „ścieżki bankowej”.</p> <p>Kontynuacja prac nad usprawnieniem procesu wdrażania PPCP.</p>	<p>Niezapewnienie jednolitego stosowania procedur związanych z wdrażaniem PPCP przez wfośigw.</p> <p>Niezapewnienie, aby ustalony termin na rozpatrzenie WoD obejmował również podjęcie przez zarząd wfośigw decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania lub jego odmowy.</p> <p>Nieustalenie terminu, w jakim wfośigw po otrzymaniu WoP byłoby zobowiązane do stwierdzenia kompletności wniosku lub konieczności jego uzupełnienia.</p> <p>Nieopracowanie kompleksowej metodyki ustalania rzeczywistych efektów ekologicznych dla wszystkich źródeł finansowania PPCP.</p> <p>Nieopracowanie planu wdrażania PPCP obejmującego cały okres wdrażania tego programu na podstawie udokumentowanej wysokości środków ze wszystkich źródeł finansowania PPCP.</p> <p>Brak koordynacji własnych działań edukacyjnych i informacyjnych z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję PPCP.</p> <p>Brak segmentacji potencjalnych beneficjentów w celu dostosowania treści i formy przekazu z uwzględnieniem różnic w poziomie: świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz dochodów.</p> <p>Niezapewnienie finansowania prowadzenia punktów informacyjno-konsultacyjnych w gminach przez cały okres obowiązywania porozumień w tym zakresie zawartych przez wfośigw z gminami.</p> <p>Nieplanowanie rocznego budżetu PPCP przy uwzględnieniu kwot środków własnych wfośigw planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PPCP.</p> <p>Niepoddawanie ewaluacji szkoleń organizowanych w NFOŚiGW w zakresie wdrażania PPCP.</p> <p>Niezapewnienie terminowego rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym.</p>
----	---	----------------------	--	---

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydana ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	w formie opisowej	WFOŚiGW zapewnił dostęp do informacji na temat PPCP, Realizowano działania informacyjno-edukacyjne. Zapewniono środki własne na realizację PPCP oraz środki NFOŚiGW.	Nieterminowe rozpatrywanie WoD oraz WoP. Opóźnienia w zawieraniu umów z beneficjentami PPCP po podjęciu przez Zarząd Funduszu uchwał w sprawie udzielenia dofinansowania. Brak monitorowania stanu realizacji przez gminy zadań, polegających na identyfikowaniu budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami w ramach PPCP. Zawieranie porozumień, bez zgody Rady Nadzorczej Funduszu.
5.	Urząd Miejski w Piastowie	w formie opisowej	W Urzędzie z prowadzone działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	Brak przypisania komórkom organizacyjnym oraz pracownikom zadań z zakresu realizacji PPCP. Brak zamieszczenia na stronie BIP Miasta informacji o zawartym porozumieniu w sprawie PPCP oraz o jednostce, która została upoważniona do przyjmowania żądań wydania zaświadczeń oraz ich wydawania. Brak zapewnienia nadzoru nad wydawaniem zaświadczeń przez MOPS.
6.	Urząd Miasta i Gminy Sochocin	w formie opisowej	Zapewniono obsługę mieszkańców w procesie składania wniosków i uzyskiwania dofinansowania. Stworzono warunki organizacyjno-techniczne do wdrażania PPCP.	Brak przypisania komórkom organizacyjnym zadań z zakresu realizacji PPCP oraz prawidłowego przepływu informacji związanych z wdrażaniem PPCP pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Brak szerokich działań informacyjno-edukacyjnych oraz widocznego oznakowania punktu. Brak zamieszczenia na stronie BIP Urzędu informacji o zawartym porozumieniu w sprawie PPCP oraz o jednostce, która została upoważniona do przyjmowania żądań wydania zaświadczeń oraz ich wydawania. Brak wykorzystania bazy danych o źródłach ciepła oraz jej aktualizacja. Brak opracowanych zasad postępowania z wnioskami. Zapewnienie prawidłowej klasyfikacji wydatków w zakresie korzystania z oprogramowania „Czyste Powietrze”. Zidentyfikowanie rozbieżności pomiędzy kwotą ujętą we WoP a kwotą otrzymaną.
7.	Urząd Miejski w Tarczynie	w formie opisowej	W Urzędzie z prowadzone działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	Brak przypisania komórkom organizacyjnym oraz pracownikom zadań z zakresu realizacji PPCP, wynikających z porozumienia zawartego z wfośiGW.

8.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu	w formie opisowej	WFOŚiGW był, co do zasady, przygotowany organizacyjnie, merytorycznie i technicznie do obsługi Programu. Realizowano działania informacyjno-edukacyjne. Ewidencja WoD była prowadzona na bieżąco.	Brak monitorowania i weryfikacji spełnienia przez gminy zapewnienia stanowiącego komputerowego z dostępem do Internetu, które spełnia wymogi bezpieczeństwa informacji i zachowania poufności oraz ochrony danych osobowych a także umożliwiania wnioskodawcy złożenie WoD i jego wydruk.
9.	Urząd Gminy Gnieszno	pozytywna	W Urzędzie z prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	Brak nadawania numerów wszystkim przekazywanym do wfośiów wnioskom o podwyższony poziom dofinansowania; Nieterminowe składanie do wfośiów WoP.
10.	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim	pozytywna	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	nd
11.	Urząd Gminy Tarnowo Podgórne	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	Brak działań zapewniających identyfikację budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi beneficjentami PPCP. Nieterminowe wydanie zaświadczenia o wysokości dochodów uprawniającego do podwyższonego poziomu dofinansowania. Nienadanie unikatowego numeru dla wydanego zaświadczenia o wysokości dochodów, uprawniającego klienta do uzyskania podwyższonego poziomu dofinansowania. Niezamieszczenie w BIP informacji o realizowanych programach w zakresie zadań publicznych.
12.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi	w formie opisowej	WFOŚiGW zapewnił dostęp do informacji na temat PPCP, Realizowano działania informacyjno-edukacyjne. Zapewniono środki własne na realizację PPCP oraz środki NFOŚiGW.	Brak podpisanych porozumień o powierzeniu przetwarzania danych osobowych ze wszystkimi gminami, z którymi zawarto porozumienia o współpracy przy realizacji PPCP Programu. Niedokonanie wypłaty środków Miastu Łowicz na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań za I kwartał 2021 r.
13.	Urząd Gminy Paradyżu	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	Brak umowy powierzenia w zakresie przetwarzania danych osobowych przy realizacji PPCP. Nie zawarto aneksu do porozumienia uwzględniającego zmiany w PPCP.
14.	Urząd Miasta w Radomsku	pozytywna	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD. Stworzono możliwość łączenia dofinansowania z PPCP z miejskim programem dotacji do wymiany nieekologicznych źródeł ciepła.	Nieterminowe przekazanie do wfośiów WoP wraz z raportem o liczbie wydanych zaświadczeń i przekazanych WoD za I kwartał 2021 r. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały istotnego wpływu na wydaną ocenę.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
15.	Urząd Miejski w Łowiczu	negatywna	<p>Zawarto porozumienie z wfośiów. Zapewniono wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD oraz ich weryfikację. Terminowo przekazywano wnioski do wfośiów.</p> <p>Stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę.</p>	<p>Brak działań na rzecz identyfikacji budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami Programu.</p> <p>Brak działań edukacyjnych, promocyjnych i informacyjnych propagujących rozwiązania zmniejszające zużycie energii na obszarze gminy. Niezamieszczenie informacji o PPCP na stronie Urzędu.</p> <p>Brak rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań wynikających z Porozumienia i aneksu, w tym wykonywanych przez jednostkę organizacyjną gminy, tj. przez MOPS.</p> <p>Niezapewnienie stałej dostępności stanowiska do obsługi interesantów w ramach PPCP. Nierzetelne sporządzanie wszystkich WoP przekazywanych do wfośiów.</p> <p>Brak upoważnienia wszystkich pracowników w zakresie wydawania zaświadczeń o dochodach.</p> <p>Niezapewnienie rejestrowania wszystkich przesyłek wpływających do Urzędu.</p>
16.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	w formie opisowej	<p>WFOŚiGW zapewnił dostęp do informacji na temat PPCP. Realizowano działania informacyjno-edukacyjne. Zapewniono środki własne na realizację PPCP oraz środki NFOŚiGW. Terminowo przekazywano do NFOŚiGW sprawozdania.</p> <p>Prawidłowo oceniano przesłanki wypłaty dofinansowania. Zapewniono przetwarzanie danych osobowych potencjalnych beneficjentów PPCP w sposób określony w obowiązujących przepisach, a nieprawidłowość w tym zakresie miała charakter incydentalny.</p>	<p>Nie monitorowano stanu realizacji wszystkich zadań gmin, określonych w porozumieniach/aneksach do porozumień</p> <p>W przypadku 2 WoP (8,7%) przekroczone wskazany przez NFOŚiGW termin na rozpatrzenie sprawy.</p> <p>W przypadku czterech skarg (12,9%) rozpatrzenie nastąpiło po upływie jednego miesiąca od daty wpływu.</p> <p>W przypadku dwóch objętych badaniem gmin, w sprawozdaniu do NFOŚiGW nie wykazano efektów rzeczowych osiągniętych z umów zakończonych.</p>
17.	Urząd Miejski w Pszczynie	pozytywna	<p>Dostosowano strukturę organizacyjną oraz zapewniono warunki organizacyjno-techniczne, umożliwiające wdrażanie PPCP. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne.</p>	<p>Brak na stronie internetowej UM oraz w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu oględzin informacji o PPCP;</p> <p>Nieterminowe przekazanie WoD do wfośiów (5% badanych – 1 przypadek).</p> <p>Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały istotnego wpływu na wydaną ocenę.</p>

18.	Urząd Miasta Rydułtowy	pozytywna	Dostosowano strukturę organizacyjną oraz zapewniono warunki organizacyjno-techniczne, umożliwiające wdrażanie PPCP. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne.	nd	
19.	Urząd Gminy Świerklany	w formie opisowej	Dostosowano strukturę organizacyjną oraz zapewniono warunki organizacyjno-techniczne, umożliwiające wdrażanie PPCP. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne. WoD gmina terminowo przekazywała do wfośigw.	Brak w BIP informacji dotyczącej realizowanych działań w ramach PPCP. Brak uregulowań w Regulaminie organizacyjnym oraz zakresach obowiązków pracowników, zadań dotyczących PPCP.	
20.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	w formie opisowej	Dostosowano strukturę organizacyjną oraz zapewniono warunki organizacyjno-techniczne, umożliwiające sprawne wdrażanie PPCP. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne. WoD rozpatrywane były terminowo i zgodnie z obowiązującymi procedurami.	Brak planu działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących PPCP. Nieterminowe przedkładanie sprawozdań z realizacji PPCP do NFOŚiGW.	
21.	Urząd Miasta i Gminy Ryn	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i warunki techniczne do realizacji zadań dotyczących PPCP oraz podejmowano działania informacyjno-edukacyjne.	Wydawanie zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przez podmioty do tego nieuprawnione na podstawie ustawy Poś. Brak informacji o PPCP na stronie BIP Urzędu.	
22.	Urząd Miejski w Ornece	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i warunki techniczne do realizacji zadań dotyczących PPCP oraz podejmowano działania informacyjno-edukacyjne. WoD przekazywane były terminowo.	Brak w Regulaminie organizacyjnym oraz w zakresie obowiązków pracownika zadań związanych z realizacją Programu. Brak działań na rzecz identyfikacji budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami Programu. Niezamieszczenie informacji o PPCP na stronie BIP Urzędu.	
23.	Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i warunki techniczne do realizacji zadań dotyczących PPCP oraz podejmowano działania informacyjno-edukacyjne. WoD przekazywane były terminowo.	Brak w Regulaminie organizacyjnym zadań związanych z realizacją Programu.	
24.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku	w formie opisowej	Dostosowano strukturę organizacyjną oraz zapewniono warunki organizacyjno-techniczne, umożliwiające sprawne wdrażanie PPCP. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne.	Nieterminowe rozpatrywanie WoD. Nieterminowe wypłacanie środków finansowych beneficjentom i gminom. Nieinformowanie gmin o wypłacie środków finansowych. Opieszałe informowanie beneficjentów o pozytywnym rozpatrzeniu WoD.	

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydana ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
25.	Urząd Miejski w Suchowoli	w formie opisowej	Warunki organizacyjno-techniczne, prowadzone na jej terenie działania informacyjno-edukacyjne oraz praktykowany w Urzędzie proces weryfikacji WoD sprzyjały osiągnięciu zakładanych rezultatów PPCP.	Nieterminowe wydawanie zaświadczeń oraz brak weryfikacji podczas ich wydawania informacji o deklarowanych dochodach. Nieterminowe przekazywanie do wfośigw WoP za realizację zadań.
26.	Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie	pozytywna	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i warunki techniczne do realizacji zadań dotyczących PPCP oraz podejmowano działania informacyjno-edukacyjne. WoD przekazywane były terminowo.	Niezamieszczenie informacji o PPCP na stronie BIP Urzędu. Stwierdzony stan nieprawidłowy nie miał istotnego wpływu na wydaną ocenę.
27.	Urząd Gminy Wizna	w formie opisowej	Warunki organizacyjno-techniczne, prowadzone na terenie działania informacyjno-edukacyjne oraz proces weryfikacji WoD sprzyjały osiągnięciu zakładanych rezultatów PPCP.	Brak działań edukacyjnych, promocyjnych i informacyjnych Nieterminowe przekazywanie do wfośigw WoP za wydane zaświadczenia.
28.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach	w formie opisowej	Dostosowano strukturę organizacyjną oraz zapewniono warunki organizacyjno-techniczne, umożliwiające sprawne wdrażanie PPCP. Działania informacyjno-edukacyjne, prowadzone były na szerokoą skalę. WoD były rozpatrywane terminowo.	Brak rzetelnego dokumentowania procesu weryfikacji WoD.
29.	Urząd Miejski w Pińczowie	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i warunki techniczne do realizacji zadań związanych z wdrażaniem Programu. Terminowo przekazywano WoD oraz zaświadczenia,	Brak wyczerpującej informacji na temat PPCP na stronie internetowej Urzędu oraz jej brak na stronie BIP. Nieidentyfikowanie, budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami PPCP.
30.	Urząd Miasta i Gminy Staszów	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i warunki techniczne do realizacji zadań dotyczących PPCP oraz podejmowano działania informacyjno-edukacyjne. WoD przekazywane były terminowo.	Niezaktualizowane zakresy czynności pracowników realizujących zadania dotyczące PPCP. Nieidentyfikowanie budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami PPCP. Nierzetelne sporządzanie i nieterminowe przekazywanie do wfośigw WoP. Brak informacji na temat PPCP na stronie BIP.
31.	Urząd Miasta i Gminy Morawica	w formie opisowej	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i warunki techniczne do realizacji zadań dotyczących PPCP oraz podejmowano działania informacyjno-edukacyjne. WoD przekazywane były terminowo.	Nieidentyfikowanie budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami PPCP. Brak wyczerpującej informacji na temat PPCP na stronie internetowej Urzędu oraz jej brak na stronie BIP.

32.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie	w formie opisowej	Dostosowano strukturę organizacyjną oraz zapewniono warunki organizacyjno-techniczne, umożliwiające wdrażanie PPCP. Prowadzono działania informacyjno-edukacyjne.	Niewystarczające zasoby kadrowe pracowników zajmujących się obsługą PPCP Długotrwałe rozpatrywanie WoP. Nieterminowe rozpatrywanie WoD.
33.	Urząd Miejski w Rabce-Zdroju	pozytywna	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	W trakcie kontroli zmieniono Regulamin Organizacyjny Urzędu i przypisano zadania związane z realizacją PPCP. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały istotnego wpływu na wydaną ocenę.
34.	Urząd Miasta Jordanowa	pozytywna	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	Brak efektywnego nadzoru nad działalnością MOPS w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań sprawach o wydawanie zaświadczeń o dochodach. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały istotnego wpływu na wydaną ocenę.
35.	Urząd Miejski w Zakliczynie	pozytywna	Zapewniono odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne oraz zapewniono pomoc i wsparcie wnioskodawców w opracowaniu WoD.	W trakcie kontroli zaktualizowano Regulamin Organizacyjny Urzędu i przypisano zadania związane z realizacją PPCP. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały istotnego wpływu na wydaną ocenę.

*) pozytywna/negatywna /w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym, który w bezpośredni sposób wpływa na sposób realizacji ochrony powietrza w krajach Wspólnoty Europejskiej jest dyrektywa 2008/50/WE oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu. Ponadto istotne znaczenie mają 3 decyzje: decyzja wykonawcza Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 12 grudnia 2011 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektyw 2004/107/WE i 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza; decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 27 stycznia 1997 r. ustanawiająca system wzajemnej wymiany informacji i danych pochodzących z sieci i poszczególnych stacji dokonujących pomiarów zanieczyszczeń otaczającego powietrza w Państwach Członkowskich; decyzja Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 20 lutego 2004 r. ustanawiająca zasady składania informacji na temat planów i programów wymaganych na mocy dyrektywy Rady 96/62/WE. Główne cele dyrektywy 2008/50/WE to: zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza; ocena jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów; uzyskiwanie informacji na temat jakości powietrza, pomocnych w walce z zanieczyszczeniami powietrza oraz w monitorowaniu trendów i poprawy stanu powietrza wynikających z realizacji środków krajowych i wspólnotowych; zapewnienie, aby informacja na temat jakości powietrza była udostępniana społeczeństwu; utrzymanie jakości powietrza, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach; promowanie ścisłej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie ograniczania zanieczyszczenia powietrza. Dyrektywa 2008/50/WE wprowadziła kilka zasadniczych działań, do których zobowiązane są wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty, ale zakłada także jak najwcześniejsze zaangażowanie krajów kandydujących do UE. Przede wszystkim wprowadzono podział Wspólnoty na strefy zagrożenia wg zagęszczenia ludności, a także znormalizowane metody pomiaru poziomu zanieczyszczeń i gromadzenia danych. Narzędziem gwarantującym przestrzeganie postanowień zawartych w dyrektywie 2008/50/WE jest wprowadzony system kar opracowany przez każde państwo członkowskie. Szczegółowe wytyczne co do prowadzenia pomiarów, dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń zostały przedstawione w załącznikach dyrektywy. Główne elementy ochrony powietrza, jakie znalazły się w dyrektywie 2008/50/WE dotyczą przede wszystkim zagrożenia związanego z pyłem zawieszonym w atmosferze i narażeniem populacji ludzkiej, stąd też skupiono uwagę na dostosowaniu i poszerzeniu wymogów i zapisów umożliwiających wdrożenie monitoringu PM_{2,5}. Dyrektywa 2008/50/WE nie obejmuje zagadnień dyrektywy 2004/107/WE w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu.

Dostosowanie regulacji krajowych do postanowień dyrektywy 2008/50/WE nastąpiło poprzez zmianę ustawy Poś oraz stworzenie delegacji ustawowych do wydania aktów wykonawczych w zakresie określenia wskaźnika średniego narażenia, krajowego celu redukcji narażenia, oraz zmiany już obowiązujących aktów wykonawczych w zakresie: poziomów niektórych substancji w powietrzu stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, szczegółowych wymagań dotyczących programów ochrony powietrza, oceny poziomów substancji w powietrzu, sposobu przekazywania informacji o zanieczyszczeniu powietrza.

Podstawowe i uniwersalne, odnoszące się do zasobów środowiska, sposoby ich ochrony zostały określone w art. 82 ustawy Poś zgodnie z którym ochrona zasobów środowiska jest realizowana w szczególności poprzez określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągnięcia, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu oraz przez ograniczanie emisji na zasadach określonych w tytule III ustawy Poś – „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom”.

Przez zanieczyszczenia, zgodnie z art. 3 pkt 49 ustawy Poś, rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. Zanieczyszczenia różnią się co do rodzaju (np. gazowe, pyłowe), ich właściwości (np. toksyczne), genezy ich powstania (np. pierwotne, wtórne, naturalne, antropogeniczne), skutków, jakie wywołują lub mogą wywołać (zagrożenie dla życia, zdrowia, dla środowiska jako całości, efekt cieplarniany, zubożenie warstwy ozonowej) czy charakteru (zorganizowane, niezorganizowane, stałe lub okresowe). Mogą być one również klasyfikowane z uwzględnieniem rodzaju źródła, z którego są emitowane oraz ich intensywności (zjawisko smogu).

Ochrona powietrza, w świetle art. 85 ustawy Poś, polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach; zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymywane oraz zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach. Na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy Poś oceny jakości powietrza i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska. Oceny tej dokonuje się w strefach, którą stanowi aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy; miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji (art. 87 ustawy Poś). Zgodnie z art. 90 ustawy Poś to Główny Inspektor Ochrony Środowiska dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w strefach na podstawie wyników pomiarów lub innych metod oceny jakości powietrza, w tym modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu. Natomiast minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia został zobowiązany

do wydania szczegółowych przepisów regulujących m.in. metody i zakres dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu, dolnych i górnych progów oszacowania dla niektórych substancji w powietrzu, metodyki referencyjne, zakres przeprowadzenia tych pomiarów.

Dla stref, w których poziom substancji w powietrzu przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji, zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomu substancji w powietrzu, ma obowiązek opracować i przedstawić wójtom, burmistrzom lub prezydentom miasta i starostom projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza, mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji – art. 91 ust. 1 ustawy Poś – są to wojewódzkie programy ochrony powietrza.

Natomiast w przypadku gdy przekroczenie poziomów dopuszczalnych lub docelowych substancji w powietrzu występuje na znacznym obszarze kraju, a środki podjęte przez organy samorządu terytorialnego nie wpływają na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, minister właściwy do spraw klimatu może opracować krajowy program ochrony powietrza, który jest dokumentem o charakterze strategicznym wyznaczającym cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza – art. 91c ustawy Poś.

Celem działania NFOŚiGW i wfośigw jest finansowanie zadań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej określonych w art. 400a ustawy Poś. NFOŚiGW na podstawie art. 400a ust. 1 pkt 21 ustawy Poś finansuje przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza oraz finansuje m.in. programy powietrza (pkt 37). Od 1 stycznia 2021 r. NFOŚiGW wykonuje zadania dotyczące przedsięwzięć niskoemisyjnych, określone w rozdziale 4a dotyczącym przedsięwzięć niskoemisyjnych i rozdziale 5 dotyczącym zasad finansowania przedsięwzięć niskoemisyjnych, termomodernizacyjnych i remontowych ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków²⁰¹.

Zarząd NFOŚiGW 6 czerwca 2018 r. podjął uchwałę nr A/34/1/2018 w sprawie zatwierdzenia PPCP oraz skierował wnioski do Rady Nadzorczej NFOŚiGW w celu ustalenia szczegółowych kryteriów wyboru przedsięwzięć zawartych w ust. 8 ww. Programu. W tej sprawie uchwałę nr 72/18 Rada Nadzorcza podjęła 7 czerwca 2018 r. na podstawie art. 400h ust. 1 pkt 1 ustawy Poś.

Celem PPCP jest poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery przez istniejące lub nowo budowane jednorodzinne budynki mieszkalne. W programie określone są wskaźniki osiągnięcia celu programu, budżet, okres wdrażania przewidziany został na lata 2018–2029. Formy dofinansowania to dotacje, pożyczki bądź dotacja z pożyczką oraz warunki dofinansowania. Program także wskazuje rodzaje przedsięwzięć, które obejmuje zarówno dla istnie-

²⁰¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 438.

jących jednorodzinnych budynków mieszkalnych jak i nowo wybudowanych. Zawiera także szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć, które określone są właśnie przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW, ponieważ to należy do zadań rady NFOŚiGW oraz wfośigw, zgodnie z art. 400h ust. 1 pkt 1 ustawy Poś.

Prezes Rady Ministrów w zarządzeniu nr 40 z 16 marca 2018 r. ustanowił Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste powietrze” Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewnia KPRM (§ 6 zarządzenia). Również wydatki związane z działalnością Pełnomocnika są pokrywane z budżetu państwa z części której dysponentem jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 7 ww. zarządzenia). Do zadań Pełnomocnika, zgodnie z § 2 ww. zarządzenia, należy zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej w ramach realizacji programu „Czyste Powietrze” oraz współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi zajmującymi się kwestiami poprawy jakości powietrza w Rzeczypospolitej Polskiej.

Pełnomocnik zadania te realizuje, w szczególności przez:

- przewodniczenie Komitetowi Sterującemu do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza, który został utworzony jako organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów (zarządzenie nr 123);
- monitorowanie i analizowanie sposobu realizacji działań wynikających z PPCP oraz proponowanie działań optymalizujących jego realizację;
- opracowywanie koncepcji ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych optymalizujących realizację PPCP;
- kierowanie rekomendacji i opinii związanych z realizacją działań w ramach PPCP do organów administracji rządowej i samorządowej, jak również jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów, których aktywność może przyczynić się do optymalizacji realizacji działań w ramach PPCP;
- współpracę międzynarodową, w szczególności wymianę informacji z organami państw członkowskich UE, innych państw oraz właściwych organizacji międzynarodowych w zakresie regulacji prawnych oraz polityk mających na celu poprawę jakości powietrza;
- podejmowanie działań w celu pozyskania ze źródeł krajowych i zagranicznych środków finansowych niezbędnych do przyspieszenia realizacji działań w ramach PPCP;
- opiniowanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów mających wpływ na realizację PPCP;
- dokonywanie ocen oraz formułowanie wniosków w zakresie doskonalenia działań poszczególnych organów administracji rządowej oraz jednostek sektora finansów publicznych na potrzeby poprawy jakości powietrza w Rzeczypospolitej Polskiej.

Pełnomocnik jest zobowiązany przedstawiać Prezesowi Rady Ministrów analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego działania oraz roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informuje Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach w realizacji powierzonych mu zadań.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 roku w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy – Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu – Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1, ze zm.
4. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu na paliwo stałe – Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015, str. 100, ze zm.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, EFS, FS i EFMiR oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.
7. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków – Dz. U. z 2022 r. poz. 438.
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu – Dz. U. poz. 1032.
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu – Dz. U. z poz. 1119.
10. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu – Dz. U. poz. 2279.
11. Zarządzenie nr 40 z 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste powietrze” – M.P. z 2021 r. poz. 283.
12. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru żądania wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej oraz wzoru tego zaświadczenia (Dz. U. poz. 1713).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
10. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu
13. Senacka Komisja Środowiska
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Minister Klimatu i Środowiska
16. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste powietrze”
19. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
20. Prezesi zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej
21. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 12-08-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

BKA.RI.081.16.2022.MB
2209667.8133674.6536945

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z otrzymaniem Informacji o wynikach kontroli wdrażania programu priorytetowego „Czyste powietrze”¹ poniżej przedstawiam swoje stanowisko do przedmiotowej Informacji².

Uprzejmie informuję, że nie mogę się zgodzić z oceną Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK, Izba) dotyczącą wskazania, że działania ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) w zakresie opracowania i wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” (zwanego dalej: PP CP lub Program) nie pozwoliły na zapewnienie jego prawidłowej i efektywnej realizacji. Chciałbym podkreślić, że istotność programu Czyste Powietrze spowodowała podjęcie decyzji o jego natychmiastowym rozpoczęciu w 2018 r. zamiast odroczenie w czasie podjęcie działań tak jak NIK sugeruje to w swoich konkluzjach.

Podkreślić należy, że jak słusznie zauważono w raporcie, PP CP jest pierwszym ogólnokrajowym programem finansowym realizowanym na tak dużą skalę, dedykowanym dofinansowaniu realizacji przedsięwzięć proekologicznych, polegających na wymianie starych pieców i kotłów na paliwo stałe oraz przeprowadzeniu termomodernizacji budynków jednorodzinnych, a także wykorzystania odnawialnych źródeł energii w celu zwiększenia efektywności energetycznej budynków. Zaznaczyć należy, że na stopień jego realizacji wpływ przede wszystkim mają sami obywatele, będący właścicielami i współwłaścicielami jednorodzinnych budynków mieszkalnych, którzy zdecydują się na przeprowadzenie takich działań. Dlatego też nie powinno się oceniać działań resortu klimatu i środowiska ze względu na ilość złożonych wniosków o dofinansowanie, oraz na ich podstawie prognozować stopień jego realizacji w roku zakończenia. Informuję, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska podejmuje wszelkie możliwe działania mające na celu zwiększenie skali zainteresowania PP CP, a także w obecnej sytuacji społeczno – ekonomicznej (trudności w dostępie do towarów, surowców i usług, wzrostu cen nośników energii oraz inflacji), uwzględniając oczekiwania zarówno obywateli, gmin wspierających realizację Programu, urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za realizację działań naprawczych wynikających z programów ochrony powietrza, czy organizacji pozarządowych.

¹ Z 30 czerwca 2022 r., KSI.430.008.2021.

² Art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

PP CP uruchomiony we wrześniu 2018 roku jest odpowiedzią na konieczność wprowadzenia rozwiązań mających na celu poprawę jakości powietrza w Polsce. Celem programu jest rozwiązanie największego problemu dotyczącego smogu w Polsce, czyli doprowadzenie do wymiany starych pieców i kotłów na paliwo stałe oraz termomodernizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych, by nie tylko zmniejszyć smog, ale i efektywnie zarządzać energią. Przed uruchomieniem Programu, właściciele budynków jednorodzinnych nie mogli praktycznie liczyć na żadne wsparcie finansowe ze środków publicznych.

Wdrażanie Programu przez NFOŚiGW charakteryzuje elastyczność na zmieniającą się sytuację ekonomiczną i regulacje prawne, jak również reagowanie na wnioski instytucji i partnerów zaangażowanych w Program. Modyfikacje i rozbudowa Programu od początku jego trwania doprowadziły do znacznego zwiększenia liczby wniosków wpływających tygodniowo do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: wfośigw) w porównaniu do początkowej fazy wdrażania Programu, co świadczy o prawidłowym kierunku zmian.

Wdrażanie Programu jest pozytywnie oceniane zarówno przez Bank Światowy, który na bieżąco przygląda się jego realizacji, jak również przez Komisję Europejską, która dokonała analizy warunków programu i jego wdrażania w toku uzgodnień dotyczących warunków wypłaty środków w ramach KPO oraz programu Feniks.

Według stanu na dzień 29 lipca 2022 r., liczba złożonych wniosków w ramach PP CP wyniosła 477 581 na kwotę 8,2 mld złotych, natomiast liczba zawartych umów wyniosła 404 781 na kwotę 6,8 mld złotych.

W celu zwiększenia dostępności Programu od czasu rozpoczęcia jego realizacji wprowadzono istotne rozwiązania/zmiany mające służyć osiągnięciu zakładanych celów:

- uproszczenie zasad przyznawania dotacji,
- uproszczenie wniosku o dotację,
- skrócenie czasu rozpatrywania wniosków,
- umożliwienie składania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność online,
- rozpoczęcie i kontynuacja współpracy z gminami, finansowanie zadań gmin z zakresu wdrażania Programu i tworzenia warunków do jego wdrażania,
- uruchomienie strony internetowej Programu: czystepowietrze.gov.pl,
- uruchomienie kalkulatora dofinansowania i kalkulatora grubości izolacji,
- uruchomienie listy zielonych materiałów i urządzeń (tzw. lista ZUM),
- uruchomienie ogólnopolskiej infolinii dotyczącej Programu, oraz infolinii dedykowanej dla gmin,
- uruchomienie tzw. „ścieżki bankowej”, tj. włączenie banków komercyjnych do Programu (banki udzielają kredytów na realizację przedsięwzięć w ramach Programu i przyjmują wnioski o dotację na częściową spłatę kapitału kredytu),
- uruchomienie Części 2. i 3. Programu adresowanych do mniej zamożnej części społeczeństwa z 60% i 90% poziomem dofinansowania (niemniej jednak najubożsi już od chwili uruchomienia programu w 2018 roku mogli korzystać z preferencyjnych warunków uzyskując do 90% dofinansowania),
- uruchomienie w Części 2. i 3. Programu możliwości uzyskania prefinansowania na realizację przedsięwzięcia przez beneficjentów o niższych i najniższych dochodach,

- przeprowadzenie w 2021 roku kompleksowej kampanii edukacyjno-informacyjno-promocyjnej PP CP. Działania obejmowały w szczególności: spot radiowy i telewizyjny, lokowanie produktu w popularnych serialach i programach telewizyjnych, publikacje w ogólnopolskiej prasie i TV-guidach, kampanię internetową, kampanię billboardową, szkolenia w ramach Akademii Czystego Powietrza, konferencje, opracowanie materiałów edukacyjnych do pobrania dla interesariuszy Programu oraz działania o charakterze PR.

W 2022 roku realizowana jest kolejna, jeszcze bardziej rozbudowana, kampania edukacyjno-informacyjno-promocyjna PP CP oparta na segmentacji rynku. W 2022 roku kampania powinna skupiać się na promowaniu efektywności energetycznej – oszczędności energii. W związku z powyższym wiodącym tematem kampanii będzie podkreślenie korzyści wynikających z termomodernizacji. W ramach promocji kompleksowej termomodernizacji wraz z wymianą źródła ciepła na efektywne, spełniające wymagania Programu – realizujący działania informacyjno-edukacyjne (w tym również wfośigw) skupiają się na przekazie ukierunkowanym na termomodernizację we wszystkich zaplanowanych produktach kampanii na 2022 rok.

Dodatkowo, odpowiadając na potrzeby rynku, w lipcu br. uruchomiono program wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych. Program, na którego wdrażanie środki przeznaczy NFOŚiGW, ma być realizowany z udziałem gmin. Gmina, po zebraniu wniosków ze swojego terenu, będzie składała jeden zbiorczy wniosek o dofinansowanie do wfośigw, a po zrealizowaniu inwestycji swoich mieszkańców, rozliczy dofinansowanie.

Jeszcze w tym roku zaplanowana jest kolejna reforma Programu, w ramach której zostaną podwyższone progi dochodowe we wszystkich częściach Programu oraz nastąpi znaczny wzrost maksymalnych kwot dotacji, a także intensywności dofinansowania.

Efektom tych prac, oprócz ogłoszonego 25 stycznia 2022 r. naboru wniosków o dofinansowanie w formie dotacji dla beneficjentów uprawnionych do najwyższego poziomu dofinansowania w ramach PP CP (tzw. 3 części), jest z pewnością ogłoszony 15 lipca 2022 r. pierwszy nabór wniosków do tzw. Programu „Czyste Powietrze+”, które stanowi bardzo korzystne rozwiązanie dla nowych beneficjentów Programu. Właściciele domów jednorodzinnych ubiegający się o dotację na wymianę starego pieca oraz ocieplenie budynku mieszkalnego otrzymają prefinansowanie, czyli wypłatę środków finansowych jeszcze przed rozpoczęciem remontu. Będzie można otrzymać „z wyprzedzeniem” do 50% maksymalnej kwoty dotacji przypadającej dla danego wykonawcy, które będzie wypłacane bezpośrednio na jego konto, zgodnie z maksymalnymi poziomami dofinansowania oraz warunkami Programu. Nowe rozwiązanie jest skierowane do beneficjentów 2) i 3) części PP CP i będzie dostępne tylko dla nowych wnioskodawców. Warunkiem wypłaty prefinansowania ma być przesłanie wraz z wnioskiem o dotację umowy zawartej z wykonawcą na przeprowadzenie konkretnych prac. W ramach realizowanego przedsięwzięcia możliwe będzie zawarcie do trzech umów z wykonawcami. Mogą one zostać dostarczone na etapie uzupełniania wniosku, na co wnioskodawca będzie miał 10 dni roboczych. Tym samym proponowana zasada prefinansowania to kolejna zmiana w Programie, która wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym, uwzględniając skomplikowane obecnie uwarunkowania geopolityczne i rynkowe, w tym inflację i rosnące ceny nośników energii.

Natomiast odnosząc się do stwierdzenia, że dotychczasowe niesatysfakcjonujące wyniki wdrażania PP CP są efektem opracowania Programu przez NFOŚiGW z pominięciem metodyki standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanymi przez Rządowe Biuro Monitorowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a ponadto PP CP, że stanowił jedno z kluczowych zadań określonych w projekcie strategicznym „Czyste Powietrze”, pragnę ponownie podkreślić, że nie mogę się zgodzić z takim stwierdzeniem. Przypominam, że przedmiotem kontroli zgodnie z przedstawionym

upoważnieniem do kontroli było wdrażanie PP CP, w tym warunki organizacyjno-techniczne jego wdrażania oraz działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PP CP.

Warto więc w tym miejscu jeszcze raz podkreślić różnicę pomiędzy kontrolowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli PP CP, a projektem strategicznym „Czyste Powietrze”, do którego w dokumencie są liczne odwołania, pomimo iż ww. projekt nie był objęty zakresem upoważnienia.

PP CP jest mechanizmem przygotowanym i finansowym przez NFOŚiGW w celu stworzenia właścicielom budynków jednorodzinnych możliwości uzyskania dofinansowania na przeprowadzenie termomodernizacji budynków oraz wymiany kotłów na paliwa stałe. Program ten jest jednym z wielu programów priorytetowych NFOŚiGW, który jest realizowany i koordynowany zgodnie z procedurami obowiązującymi w NFOŚiGW. Program realizuje NFOŚiGW oraz 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wraz z gminami, które podpisały porozumienia z odpowiednimi wfośiGW o jego wspólnej realizacji.

Natomiast projekt strategiczny „Czyste Powietrze” realizowany w ramach Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, określa wybrane zadania z obszaru poprawy jakości powietrza, które mają kluczowe znaczenie dla procesu poprawy jakości powietrza. Wśród nich znalazła się także informacja o realizacji PP CP. Wskazane w nim są także inne zadania o charakterze finansowym oraz zadania o charakterze strategicznym, legislacyjnym oraz edukacyjnym.

Mając na uwadze ww. informacje oraz zakres przeprowadzonej kontroli w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przez Najwyższą Izbę Kontroli tj.:

- weryfikację warunków organizacyjno-technicznych wdrażania PP CP,
- działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PP CP,

należy stwierdzić, że nieuzasadnionym jest zawarcie w dokumencie pn. „*Informacja o wynikach kontroli wdrażania programu priorytetowego „Czyste Powietrze”*”, informacji o projekcie strategicznym „Czyste Powietrze”, który nie był objęty kontrolą Najwyższej Izby Kontroli oraz sformułowanie na tej podstawie ewentualnych ocen i wniosków.

Nie można się zgodzić także z twierdzeniem, że Minister Klimatu i Środowiska przekazywał do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów informacje o PP CP niezgodne ze stanem faktycznym. Należy wyraźnie podkreślić, że w ramach przygotowywanych i przekazywanych do KPRM sprawozdań okresowych z realizacji projektu strategicznego „Czyste Powietrze” przedstawiana była informacja o bieżącym stanie realizacji PP CP (poprzez podanie liczby złożonych wniosków o dofinansowanie wraz z podaniem sumy kwoty na jaką opiewały te wnioski, a także liczby umów podpisanych z beneficjentami wraz z podaniem sumy kwoty, na jaką podpisane zostały te umowy). Jednocześnie podawana była stała kwota w wysokości 103 mld zł, jako kwota niezbędna na realizację PP CP do 2029 r. i osiągnięcie wskaźników tego Programu, o których mowa w Założeniach PP CP.

Jednocześnie w związku ze stwierdzeniem Izby (strona 61 Informacji), że *NFOŚiGW nie przedstawił dokumentacji wskazującej na przybliżone choćby szacunki na poziomie 103 mld zł. Biegli powołani przez NIK stwierdzili, że szacowany budżet PP CP był nieweryfikowany należy podkreślić jednoznacznie, że prace związane z uwzględnieniem finansowania na Program Priorytetowy Czyste Powietrze ze środków unijnych trwają od początku programowania Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) i Funduszy Europejskich na Infrastrukturę Klimat Środowisko (FEnIKS).*

Odnosząc się do stwierdzenia zawartego w raporcie, że w PP CP nie została uwzględniona grupa społeczna zamieszkująca w zabudowie wielorodzinnej, informuję, że odpowiedzią na oczekiwania społeczne, analizowane w trakcie realizacji programu, jest z pewnością ogłoszony 21 lipca 2022 r. nowy

Program Priorytetowy NFOŚiGW pn. „Ciepłe Mieszkanie”. Program ma na celu wspierać finansowo przedsięwzięcia u beneficjentów końcowych dotyczące wymiany wszystkich nieefektywnych źródeł ciepła na paliwa stałe służących do ogrzewania lokalu mieszkalnego na efektywne źródła ciepła lub podłączenie do efektywnego źródła ciepła w budynku. Program ten skierowany jest dla gmin, które następnie będą ogłaszać nabór na swoim terenie dla osób fizycznych, posiadających tytuł prawny wynikający z prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, znajdujące się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym.

Szczegółowe informacje o Programie Priorytetowym „Ciepłe Mieszkanie” oraz materiały do pobrania znajdują się na stronie: <https://czystepowietrze.gov.pl/cieple-mieszkanie/>.

Jednocześnie informuję, że w przekazanym przez Najwyższą Izbę Kontroli raporcie koniecznym jest dokonanie następujących modyfikacji:

- na str. 56, uzupełnienie informacji na temat uruchomionych programów pilotażowych dla budynków wielorodzinnych o pilotaż Programu „*Poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa dolnośląskiego*”, który został uruchomiony w październiku 2021 r.,
- na str. 116, zmiany definicji stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska). Informuję, że zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1576), strefę, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, stanowią aglomeracje, miasta oraz pozostałe obszary województwa niewchodzące w skład aglomeracji i miast. (art. 87 ust. 2). Natomiast zgodnie z art. 87 ust. 2a ww. znowelizowanej ustawy, strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza oraz ich nazwy, kody i obszary, określa załącznik do ustawy.

Ponadto informuję, że treść przedstawiona na str. 67-68 Informacji nie jest prawdziwa tj.

„Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, na podstawie art. 153 ust. 1 ufp, od 1 stycznia 2019 r. do 11 marca 2019 r. skutkowało możliwością zaciągania w MŚ zobowiązań finansowych na potrzeby realizacji zadań edukacyjno-informacyjnych, wyłącznie w przypadku ujęcia tych zadań i wysokości wydatków z nimi związanych w planie finansowym MŚ na dany rok budżetowy, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, tj. po zwiększeniu tego planu o środki pochodzące z rezerwy celowej poz. 59. NFOŚiGW w ramach podpisanej umowy w zakresie PPEE wypłacał środki w formie zaliczki na podstawie zaakceptowanego wniosku. Tym samym środki zaliczki powinny być, co do zasady, wykorzystywane na opłacanie przyszłych wydatków, a nie na refundowanie wydatków, które beneficjent poniósł ze środków własnych przed datą otrzymania zaliczki. Tak więc zobowiązania wynikające z realizacji powyższych operacji gospodarczych zaciągnięto z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp.”

W zawartej umowie o dofinansowanie³ z 10 października 2018 r. w ust. 10 dziale IV zapisano „kwota uzyskana z rezerwy celowej, w wyniku zaakceptowania wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej, nie może być przeznaczona na pokrycie kosztów poniesionych przed dniem wejścia w życie uchwały o udzielenie dofinansowania”. Uchwała o udzielenie dofinansowania zgodnie z preambułą ww. umowy weszła w życie 17 września 2018 r. a pierwszy wydatek w ramach przyznanej rezerwy celowej został dokonany 25 marca tj. już po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów.

Wobec powyższego MŚ zaciągał zobowiązania zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, gdyż w dniu zaciągania zobowiązania posiadał środki w planie finansowym jednostki. Jednocześnie zgodnie ze wskazanymi

³ Nr 252/2018/Wn50/EE-EE/D.

wyżej zapisami umowy mógł przeznaczyć środki na pokrycie wydatków, które zostały poniesione już po wejściu w życie uchwały o udzielnie dofinansowania.

Co do zapisu w akapicie str. 69 *Informacji*:

„Zdaniem NIK, przytoczone powyżej wyniki badań mogą świadczyć o braku w prowadzonych kampaniach informacyjnych uwzględnienia kwestii segmentacji potencjalnych beneficjentów, w celu dostosowania treści i formy przekazu w ramach ww. kampanii, do ich potrzeb, z uwzględnieniem różnic w poziomie świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz poziomu dochodów.”

Dla MŚ/MK/MKiŚ głównym celem prowadzonych kampanii edukacyjno-informacyjnych było zwiększenie świadomości odbiorców w zakresie znaczenia czystego powietrza dla zdrowia i jakości życia, a celem szczegółowym było uświadomienie przyczyn złej jakości powietrza w Polsce i poinformowanie o dostępnych każdemu metod przeciwdziałania (np. wymiana pieców, termomodernizacja) w ramach programu „Czyste powietrze”. Starano się dotrzeć do jak największej grupy odbiorców, celem zbudowania powszechnej świadomości odbiorców, nagłaśniając i promując jednocześnie możliwości, jakie daje program „Czyste Powietrze”. W tym celu, na podstawie przygotowywanych strategii kampanii, wynikających z przeprowadzonych analiz, badań, raportów itp. wyszczególniane były grupy docelowe, w celu dostosowania treści i formy przekazu w ramach ww. kampanii, do ich potrzeb.

- 1) w 2018 r. - w ramach kampanii, jako grupę odbiorców określono ogół społeczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem domów jednorodzinnych – wiek 30-54 lat (beneficjenci PCP) . Na podstawie analizy grupy docelowej wskazanej w zamówieniu oraz przygotowanej długofalowej strategii kampanii – stanowiącej część oferty, były przygotowywane działania, w tym treści i formy przekazu.
- 2) 2019-2020 r. – rozbudowano działania o kampanię internetową, w której wskazano konkretną grupę docelową „mieszkańcy opalający gospodarstwa domowe węglem, drewnem lub innym paliwem kopalnym, które nie jest dostarczane bezpośrednio z sieci”. Ponadto w ramach przeprowadzonej przez Wykonawcę analizy m.in. obecnej sytuacji i badania motywacji, barier i korzyści odbiorców, wyszczególniono trzy dodatkowe grupy docelowe kampanii tj. „mieszkańców domów (geotargetowanie na wsie, małe miejscowości oraz osiedla domków jednorodzinnych w dużych miastach), osób planujących remont i budowę oraz posiadaczy starych pieców (geotargetowanie na lokalizacje, które charakteryzują się dużą liczbą niewymienionych pieców oraz wysokim zanieczyszczeniem benzoalofapirenem”.

Realizując zadania z obszaru nadzoru nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w odniesieniu do stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w tabeli 6.1.1. informuję, że:

Odnosnie nieprzeprowadzenie analizy wykonalności technicznej, organizacyjnej i zarządczej PP CP oraz uwzględnienie jej wyników przy wdrażaniu PP CP wyjaśniam:

Studium wykonalności nie zostało opracowane, ponieważ po pierwsze zgodnie z obowiązującymi w NFOŚiGW regulacjami wewnętrznymi nie było i nie ma wymogu jego opracowania, po drugie studium wykonalności nie byłoby w tym Programie funkcjonalnie użyteczne. Naturalną sytuacją przy realizacji programu z dziesięcioletnią perspektywą wdrażania są jego zmiany. Elastyczność na zmieniającą się sytuację ekonomiczną, regulacje prawne, jak również reagowanie na wnioski instytucji i partnerów zaangażowanych w Program jest koniecznością. Program podlega modyfikacjom i rozbudowie dostosowując wymogi do potrzeb rynku. Opracowanie studium wykonalności

ograniczałyby elastyczność dokonywania zmian. Dodatkowo, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, podczas corocznej analizy ryzyka odpowiedzialni za przygotowanie i wdrażanie programu priorytetowego uwzględnią ryzyka związane z realizacją Programu.

Odnosnie niezapewnienia opracowania i wdrożenia systemu informatycznego do obsługi PP CP umożliwiającego sprawne zarządzanie tym programem, wyjaśniam:

W NFOŚiGW realizowany jest projekt budowy Centralnej Bazy Czystego Powietrza (dalej: CBCP). Projekt składa się z dwóch faz. Pierwsza faza to realizacja systemu centralnego, przy udziale wykonawcy wyłonionego w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Druga faza to dostosowanie systemów wfośiGW do automatycznego zasilania danymi bazy centralnej. Pod koniec 2021 r. zostało ogłoszone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie systemu CBCP. W maju 2022 r. NFOŚiGW podpisał umowę na realizację CBCP z wykonawcą (firma IQ5). 29 lipca 2022 r. dokonano odbioru Prototypu systemu centralnego obejmującego raportowanie oraz wizualizację danych. Jednocześnie trwają uzgodnienia z wfośiGW, w celu analizy i dostosowania systemów informatycznych wfośiGW oraz zapewnienia transferu danych z wfośiGW do CBCP, w celu uruchomienia CBCP jako narzędzia wspierającego zarządzanie PP CP. Uruchomienie częściowej funkcjonalności CBCP w zakresie bieżących danych (co umożliwi wsparcie zarządzania PP CP) planowane jest na przełomie bieżącego i przyszłego roku kalendarzowego. Po przeniesieniu archiwalnych danych (w tej części, która jest wprowadzona do systemów dziedzicznych) do centralnej bazy, nastąpi uruchomienie CBCP jako narzędzia do całościowego raportowania PP CP – szacunkowy termin realizacji to druga połowa 2023 roku. Reasumując należy stwierdzić, iż wystąpiły pewne przeszkody natury technicznej, niemniej NFOŚiGW dołożył wszelkich starań, aby zmitygować ryzyka w tym obszarze. Brak CBCP nie przeszkadzało w monitorowaniu postępu we wdrażaniu programu.

Odnosnie niezapewnienia ustalenia rozmiaru PP CP w zakresie liczby budynków jednorodzinnych na poziomie poszczególnych województw, wyjaśniam:

W żadnym z województw nie wystąpiły przeszkody we wdrażaniu Programu wynikające z braku dokładnego oszacowania liczby beneficjentów. Wnioski o dofinansowanie przyjmowane są w naborze ciągłym, system udostępniania środków przez NFOŚiGW do wfośiGW zapewnia i zapewnia możliwość bieżącego zaciągania zobowiązań przez wfośiGW w związku z zawieraniem umów z beneficjentami Programu. Brak dokładnego oszacowanej liczby beneficjentów na poziomie każdego województwa nie miał i nie ma żadnego wpływu na prawidłowość wdrażania Programu na jego początkowym i obecnym etapie. Po utworzeniu przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego bazy Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej: CEEB), NFOŚiGW będzie miał możliwość pozyskania (zgodnie z ustawą o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków) danych z tej bazy na potrzeby związane z wdrażaniem PP CP, czyli będzie miał możliwość ustalenia rozmiaru Programu w poszczególnych województwach. Dodatkowe zlecenie szacowania liczby budynków na poziomie każdego z województw byłoby działaniem niezasadnym, powielającym dane, które będą zgromadzone w CEEB. W zakresie estymacji rozmiarów Programu wystarczające były ogólne szacunki liczby gospodarstw domowych, które pokazywały potencjalną skalę oddziaływania Programu.

Odnosnie nieprzypisania w NFOŚiGW jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie PP CP, w tym za koordynację działań wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego wdrażanie, wyjaśniam:

Teza powyższa nie jest zgodna ze stanem faktycznym. Odpowiedzialność za zarządzanie PP CP (wdrażanie i monitorowanie realizacji), podobnie jak w przypadku każdego innego programu

priorytetowego, była i jest przypisana do jednej, właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej. W przypadku PP CP jest nią Departament Beneficjenta Indywidualnego.

Przyjęte w NFOŚiGW rozwiązania są następstwem Statutu NFOŚiGW nadanego rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. (Dz. U. nr 240, poz. 1609, z późn. zm.) oraz Regulaminu Organizacyjnego Biura NFOŚiGW. Struktura organizacyjna NFOŚiGW jest strukturą funkcjonalną, opartą na założeniu realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne zadań w określonych obszarach działalności instytucji (księgowość, informacja i promocja, informatyka, administracja, itd.). Niemniej jednak odpowiedzialność za obsługę programu priorytetowego spoczywa na jednej komórce organizacyjnej.

Odnosnie niezapewnienia jednolitego stosowania procedur związanych z wdrażaniem PP CP przez wfośigw, wyjaśniam:

Procedury związane z wdrażaniem PP CP były i są precyzyjne. Naturą każdej regulacji jest możliwość różnej interpretacji jej zapisów, przy uwzględnieniu działania czynnika ludzkiego. Podczas każdej zmiany dokumentacji PP CP, NFOŚiGW określał sposób postępowania wfośigw przy ocenie wniosku o dofinansowanie i realizacji umowy o dofinansowanie z beneficjentem, w celu zapewnienia spójnego postępowania i uniknięcia dowolnej ich interpretacji w poszczególnych województwach. Dodatkowo NFOŚiGW pozostawał i pozostaje z wfośigw w stałym kontakcie roboczym dotyczącym m.in. interpretacji zapisów Programu i dokumentów programowych. Cyklicznie organizowane są spotkania, na których zespoły robocze (merytoryści) wymieniają się poglądami co do funkcjonalnych aspektów stosowania postanowień Programu. Efektem takich spotkań są lub mogą być bieżące modyfikacje procedur. To jest normalna i naturalna ścieżka w takich przypadkach. Wszelkie ewentualne ustalenia przekazywane są do wszystkich wfośigw do stosowania. NFOŚiGW dokłada wszelkich starań podczas zmian PP CP i procedur jego wdrażania, aby zapewnić ich jednolite stosowanie przez wszystkie wfośigw i wyeliminować ich dowolną interpretację.

Odnosnie niezapewnienia, aby ustalony termin na rozpatrzenie WoD obejmował również podjęcie przez zarząd wfośigw decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania lub jego odmowy, wyjaśniam:

Nie mogę zgodzić się z ww. zarzutem Izby. Zgodnie z obowiązującym regulaminem naboru wniosków w ramach PP CP decyzja o dofinansowaniu lub odmowie dofinansowania jest ostatnim etapem rozpatrywania wniosku o dofinansowanie. Termin rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie zawierający również etap przygotowania i podjęcia decyzji o dofinansowaniu lub odmowie dofinansowania podejmowanej przez zarząd wfośigw został wprowadzony w regulaminie naboru wniosków dla tzw. „ścieżki bankowej”, uruchomionej 6 lipca 2021 r. Analogiczne doprecyzowanie zostało wprowadzone dla wniosków o dofinansowanie w tzw. „ścieżce wfośigw” w regulaminie naboru przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW 3 stycznia 2022 r.

Odnosnie nieustalenia terminu, w jakim wfośigw po otrzymaniu WoP byłyby zobowiązane do stwierdzenia kompletności wniosku lub konieczności jego uzupełnienia, wyjaśniam:

Termin, w jakim wfośigw po otrzymaniu wniosku o płatność (dalej: WOP) jest zobowiązany do stwierdzenia kompletności WOP lub konieczności jego uzupełnienia został wprowadzony dla tzw. „ścieżki bankowej” w dokumentach obowiązujących od 6 lipca 2021 r., tj. od momentu jej uruchomienia. Dla pozostałych wniosków termin ten został jednoznacznie określony w dokumentach przyjętych przez Zarząd NFOŚiGW 3 stycznia 2022 r. Wfośigw, zgodnie z zapisem w Procesie obsługi Programu Priorytetowego Czyste Powietrze (zarówno dla tzw. „ścieżki bankowej”, jak i dla tzw. „ścieżki wfośigw”), powinien ocenić wniosek o płatność w terminie 14 dni kalendarzowych od jego wpływu do wfośigw, stwierdzając w tym terminie, że wniosek jest kompletny i może być kierowany do wypłaty lub wymaga uzupełnień, wyjaśnień beneficjenta. Termin został zatem ustalony.

Oдноśnie nieopracowania kompleksowej metodyki ustalania rzeczywistych efektów ekologicznych dla wszystkich źródeł finansowania PP CP.

Metodyka liczenia efektów dla przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW została opracowana na samym początku realizowania PP CP. Natomiast nowa metodyka, bardziej szczegółowa i precyzyjna uwzględniająca wdrożenie nowych rozwiązań informatycznych została przyjęta przez Zarząd NFOŚiGW 20 sierpnia 2021 r. Według NFOŚiGW ta metodyka stanowi najbardziej racjonalne podejście w zakresie kosztów oszacowania efektów, pozyskiwanych danych oraz ich dokładności.

Oдноśnie nieopracowania planu wdrażania PP CP obejmującego cały okres wdrażania tego programu na podstawie udokumentowanej wysokości środków ze wszystkich źródeł finansowania PP CP, wyjaśniam:

Opracowany dla PP CP plan wdrażania obejmuje cały okres jego wdrażania. W planie zostały wskazane planowane źródła finansowania. Aktualizacja planu wdrażania będzie wykonana w sposób możliwie wiarygodny i precyzyjny biorąc pod uwagę dostępne na dzień przygotowania aktualizacji udokumentowane źródła finansowania PP CP. Przyjęte wielkości wynikały z ustalanych proporcji w realizacji PP CP wynikających z jednej strony z możliwości finansowych Funduszy, a drugiej oczekiwań co do kwot możliwych do uzyskania z Unii Europejskiej. Założenia te w konfrontacji z rzeczywistością ulegały w kolejnych okresach zmianom. Ze względu na priorytetowy nie tylko dla NFOŚiGW, ale także dla Polski PP CP oraz pilną potrzebę określenia niezbędnych inwestycji w zakresie zmniejszenia tzw. niskiej emisji pochodzącej z domów jednorodzinnych, PP CP powstał w szczególny sposób. Nie został on określony na podstawie dostępnych obecnie środków, ale na podstawie realizacji celu globalnego. Podjęto więc decyzję o przygotowaniu Programu, który określał potrzeby w zakresie wymiany źródeł ciepła oraz termomodernizacji budynków jednorodzinnych. Dokument ten jest traktowany nie tylko jako program NFOŚiGW, ale program ogólnopolski, realizowany przez szerokie grono podmiotów i stanowi punkt wyjścia do wnioskowania o nowe środki przeznaczone na walkę z zanieczyszczeniem powietrza (środki krajowe i zagraniczne). Takie kompleksowe podejście i określenie wysokości środków potrzebnych do walki z niską emisją z domów jednorodzinnych w ramach Programu umożliwi agregację działań wszystkich podmiotów (budżet państwa, wfośiGW, NFOŚiGW, gminy, banki) w tym zakresie w jednym miejscu oraz określenie ewentualnej luki w finansowaniu.

Oдноśnie braku zobowiązania banków do udzielania przez nie kredytów z wykorzystaniem EEPG, wyjaśniam:

Wskazany w Informacji brak zobowiązania banków do udzielania przez nie kredytów z wykorzystaniem EEPG jest bezpodstawny.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w piśmie z 13 stycznia 2022 r. zgłosił zastrzeżenie do tego wniosku sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 22 grudnia 2021 r. – podkreślił, że stanowisko NIK jest niezasadne i nie można się zgodzić, że działanie NFOŚiGW było w tym zakresie nierzetelne. **Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli w uchwale z dnia 25 kwietnia 2022 r. uwzględnił zastrzeżenie w całości.** W uzasadnieniu podano, iż w ocenie Zespołu Orzekającego słuszne są argumenty zgłaszającego zastrzeżenia, że dotacje z przeznaczeniem na częściową spłatę kredytu są udzielane na takich samych warunkach dla każdego beneficjenta. To klient ma możliwość wyboru banku, w zależności od tego, czy ofertę banku uzna za mniej lub bardziej korzystną.

Zdaniem Zespołu Orzekającego nie można tu stwierdzić, że sytuacja taka nosi cechy nierównego traktowania. Co więcej to czy dany bank ma w ofercie kredyty z gwarancją BGK, jest tylko jedną

z wielu cech świadczących o wyborze oferty, tak jak na przykład odległość od najbliższego oddziału, która też może stanowić o wyborze tego, a nie innego banku.

Dodatkowo należy podkreślić, że wdrożenie w Programie tzw. „ścieżki bankowej” zostało ocenione w Informacji jako stan prawidłowy.

Odnośnie braku koordynacji własnych działań edukacyjnych i informacyjnych z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję PP CP, wyjaśniam:

NFOŚiGW przygotowuje i wdraża, konsultując z MKiŚ, plany promocji dla PP CP na dany rok. Ponadto realizowane działania informacyjno-promocyjne, w tym dotyczące PP CP są zgłaszane do bieżących zestawień aktywności planowanych, a następnie omawiane na cyklicznych spotkaniach resortu organizowanych przez MKiŚ. W spotkaniach tych biorą udział przedstawiciele NFOŚiGW i wszystkich wfośigw. W ramach koordynacji PP CP wprowadzone zostały przez NFOŚiGW regularne spotkania koordynacyjne „info-promo” dla PP CP z wfośigw, podczas których omawiane są aktywności podjęte przez strony w poprzednim miesiącu, plany na kolejny miesiąc oraz sprawy bieżące, wymagające wielostronnych uzgodnień.

Koordynacja działań pomiędzy NFOŚiGW i wfośigw przekłada się na działania skierowane do gmin i ostatecznych beneficjentów programu (prowadzone przez wfośigw i następnie przez gminy do potencjalnych beneficjentów Programu).

Dodatkowo, w miarę potrzeb, prowadzone są dodatkowe spotkania i utrzymywany stały kontakt roboczy z innymi interesariuszami Programu, w tym bankami i w szczególności BGK, którego działania komunikacyjne są konsultowane i zatwierdzane przez NFOŚiGW.

W ramach działań prowadzonych przez beneficjentów Programu Priorytetowego Edukacja Ekologiczna (dalej: PPEE) realizujących kampanie cross-mediowe – również odbywają się spotkania o charakterze koordynacyjnym.

Ponadto NIK wskazała, że działania edukacyjne i informacyjne dotyczące PP CP realizował w NFOŚiGW m.in. Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej, co nie jest zgodne ze stanem faktycznym. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Biura NFOŚiGW Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej był odpowiedzialny za wdrażanie innych programów, niezwiązanych z PP CP. W ramach PPEE zawarto ze Skarbem Państwa – Ministerstwem Środowiska (MŚ) umowę nr 252/2018/Wn50/EE-EE/D o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej pn. „Wsparcie zadań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu”, której jednym z wielu elementów były działania związane z PP CP. W wyjaśnieniach składanych w trakcie kontroli NFOŚiGW wyraźnie i wielokrotnie wskazywał jaką rolę – zgodnie z zapisami ww. umowy - pełnił Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej. Zgodnie z umową, za treści merytoryczne działań realizowanych w ramach tej umowy było odpowiedzialne MŚ. Ze względu na charakter beneficjenta i przedmiot umowy Departament nie realizował ani nie koordynował działań informacyjno-promocyjnych dot. PP CP, co zostało wyjaśnione w toku kontroli, a pominięte w Wystąpieniu NIK. W latach 2018-2019, działania promocyjno-edukacyjno-informacyjne dotyczące PP CP prowadzone były głównie przez MŚ/MK.

Odnośnie braku segmentacji potencjalnych beneficjentów w celu dostosowania treści i formy przekazu z uwzględnieniem różnic w poziomie: świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz dochodów, wyjaśniam:

NFOŚiGW w prowadzonych kampaniach informacyjno-promocyjnych już w 2021 r. uwzględniał i nadal będzie uwzględniał segmentację potencjalnych beneficjentów. Kampanie promocyjne

realizowane przez NFOŚiGW zlecane są głównie przez dom mediowy, który w oparciu o posiadaną wiedzę, specjalistyczne narzędzia oraz badania rynku, w tym segmentację, przygotowuje plan kampanii mediowej zawierający m.in.: grupę docelową, rodzaj mediów, zasięg i siłę oddziaływania planowanych działań. Tym samym kampanie uwzględniają potrzeby określonych grup docelowych. NFOŚiGW stale dokłada starań, by zarówno założenia, dobór kanałów komunikacji, jak i przekaz merytoryczny kampanii i prowadzonych działań dla PP CP były odpowiednie dla określonych grup potencjalnych beneficjentów programu. Dodatkowo, na potrzeby działań interesariuszy PP CP, w szczególności wfośiGW, które prowadzą swoje działania skierowane do gmin i beneficjentów końcowych, został przygotowany i przekazany wfośiGW materiał, w którym opisano charakterystykę głównej grupy docelowej Programu oraz jej potrzeby komunikacyjne.

Działania komunikacyjne PP CP były skoncentrowane w szczególności na najważniejszej grupie docelowej (o niskim statusie dochodowym i często wykluczonej cyfrowo), do której najtrudniej dotrzeć i która wymaga szczególnego podejścia komunikacyjnego. W ocenie NFOŚiGW działania w tym zakresie były właściwe oraz spełniły oczekiwania społeczne.

Odnośnie niezapewnienia finansowania prowadzenia punktów informacyjno-konsultacyjnych w gminach przez cały okres obowiązywania porozumień w tym zakresie zawartych przez wfośiGW z gminami:

W ramach PP CP współpracuje obecnie 2065 gmin, co stanowi ponad 83% wszystkich gmin w Polsce. Należy podkreślić, że finansowanie punktów konsultacyjno-informacyjnych w ramach porozumień jest tylko jednym z elementów dofinansowania jakie gminy mogą uzyskać w ramach pakietu zachęt, który został wprowadzony przez NFOŚiGW w marcu 2021 roku. Pakiet zachęt składał się z trzech elementów. Oprócz finansowania punktu konsultacyjno-informacyjnego przez pierwszy rok w kwocie do 30 000 zł, przewidziano dodatkowe środki dla gmin w formie ryczałtu za każdy złożony wniosek za pośrednictwem gminy. W ramach pakietu przewidziano dodatkowo wyższe dofinansowanie za wniosek o podwyższony poziom dofinansowania składany wraz z zaświadczeniem wydanym przez gminę, przez cały okres wdrażania PP CP. Jest to 50 złotych za wniosek o dofinansowanie w podstawowym poziomie dofinansowania i 150 złotych w podwyższonym poziomie dofinansowania.

Pakiet zachęt przewiduje również dodatkowy bonus, przyznawany przez NFOŚiGW. Bonusy otrzymają najaktywniejsze gminy z terenu całego kraju, zgodnie z wynikami rankingu, które w związku z dużą aktywnością w realizacji zadań wskazanych w porozumieniu poniosły większe koszty określone w katalogu kosztów kwalifikowanych możliwych do rozliczenia w ramach uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego. W ramach bonusu mogą być pokryte koszty kwalifikowane, które wcześniej nie były sfinansowane przez wfośiGW w ramach porozumienia. Pierwszy ranking obejmuje okres od 1 kwietnia 2021 r. do 31 marca 2022 r. i został opublikowany 1 lipca 2022 r. Na jego podstawie dodatkowe środki może otrzymać aż 625 gmin.

Dodatkowo, NFOŚiGW zapewnił finansowanie dla gminnych punktów konsultacyjno-informacyjnych w kolejnym roku oferując kwotę do 35 000 zł dla każdej gminy, która podpisze porozumienie lub aneks obejmujący prowadzenie takiego punktu w kolejnym roku. Ponadto NFOŚiGW podjął kroki mające na celu przedłużenie finansowania gminnych punktów informacyjno-konsultacyjnych w kolejnych latach z wykorzystaniem na ten cel środków UE na lata 2021-2027 w ramach regionalnych programów operacyjnych. W tym celu m.in. 30 listopada 2021 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami Komisji Europejskiej oraz Urzędów Marszałkowskich, które dotyczyło wsparcia działań związanych z eliminacją niskiej emisji z sektora mieszkaniowego w ramach programów krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych 2021-2027. Na spotkaniu NFOŚiGW uzyskał poparcie takiego rozwiązania przez przedstawicieli Komisji Europejskiej.

Odnosnie nieplanowania rocznego budżetu PP CP przy uwzględnieniu kwot środków własnych wfośigw planowanych do wykorzystania przez te jednostki na dofinansowanie zadań w ramach PP CP.

Jak niejednokrotnie było wyjaśniane w trakcie kontroli, środki wfośigw ze względu na małą skalę w stosunku do całego budżetu, są ujęte w planie wdrażania w pozycji łącznie ze środkami NFOŚiGW. Wynika to z faktu, że w pierwszych analizach przygotowujących program PP CP zakładany był udział wojewódzkich funduszy na poziomie 30% (w okresie przed uruchomieniem finansowania ze środków Unii Europejskiej) i 10% po włączeniu środków europejskich do realizacji programu. Jednakże w związku z wejściem w życie ustawy Prawo Wodne i ograniczeniem przychodów wfośigw założenia te musiały zostać zrewidowane. Ostatecznie wojewódzkie fundusze określają swój udział co roku podczas aneksowania umów o udostępnienie środków.

Odnosnie niezapewnienia terminowego rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym, wyjaśniam:

W wyniku kontroli Izba wykazała, że karty rozliczenia rzeczowego i ekologicznego 2 umów realizowanych w ramach PPEE sporządzono po terminie wynikającym z procedur wewnętrznych NFOŚiGW, jednak termin ten jest terminem instrukcyjnym i na jego dochowanie mogą mieć wpływ niezależne czynniki zewnętrzne, na które wskazano w wyjaśnieniach składanych przez NFOŚiGW w toku kontroli (długotrwała nieobecność Koordynatora umów, ograniczenia i zmiana organizacji pracy w wyniku pandemii). Stwierdzone uchybienia były marginalne z punktu widzenia oceny skuteczności wdrażania PP CP.

Z poważaniem

Adam Guibourgé-Czetwertyński
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAS

KSI.430.008.2021
P/21/053

Warszawa, 19 września 2022 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z 12 sierpnia 2022 r. do informacji o wynikach kontroli „Wdrażanie Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”¹

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Z zadowoleniem przyjmuję informację Ministra Klimatu i Środowiska o kolejnych, wprowadzonych oraz planowanych do wprowadzenia, zmianach w zakresie realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”³, mających zwiększyć jego dostępność oraz zapewnić osiągnięcie zakładanych celów. Jednak efekty ww. działań będzie można ocenić dopiero po pewnym czasie. Nie sposób także nie zauważyć, że wprowadzenie niektórych zmian w PPCP jest wynikiem realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

Uprzejmie informuję, że w pełni podtrzymuję prezentowaną w Informacji ocenę sposobu opracowania i wdrażania Programu. Została ona sformułowana na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonych w 35 jednostkach: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ), Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), 8 wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośiGW) oraz 24 urzędach miast lub gmin. Prezentowane w Informacji ustalenia kontroli są zgodne z ostateczną treścią wystąpień pokontrolnych skierowanych do właściwych kierowników jednostek kontrolowanych. Czterech kierowników jednostek kontrolowanych, w tym Prezes Zarządu NFOŚiGW, wniosło do otrzymanych wystąpień pokontrolnych łącznie 45 zastrzeżeń. Uchwałami Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w NIK 6 zastrzeżeń uwzględniono w całości, 9 w części, a pozostałe 30 oddalono. Natomiast Minister Klimatu i Środowiska⁴ nie skorzystał z prawa do skutecznego złożenia zastrzeżeń, w terminie wskazanym w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK.

Pragnę także podkreślić, że całkowicie niezasadne jest twierdzenie Ministra jakoby NIK sugerowała, że decyzja o uruchomieniu PPCP powinna być odroczone w czasie. Twierdzenie to nie ma żadnego oparcia w treści Informacji.

W Informacji NIK wskazała, że niesatysfakcjonujące efekty wdrażania Programu są wynikiem opracowania jego założeń z pominięciem metodyki standardów zarządzania projektami strategicznymi, w tym w szczególności nieopracowania studium wykonalności. Studium wykonalności jest metodą oceny projektów/programów pozwalającą na sprawdzenie, w jakim czasie, za pomocą jakich zasobów, i w jakim zakresie przedsięwzięcie może być wykonane. Istotnym punktem ww. opracowania jest harmonogram prezentujący dane przedsięwzięcie rozłożone w czasie. Biorąc powyższe pod uwagę nie sposób zgodzić się z przedstawionym przez Ministra poglądem, że na stopień realizacji PPCP wpływ mają przede wszystkim obywatele będący właścicielami budynków

¹ Dalej: „Informacja”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: „ustawa o NIK”.

³ Dalej: „PPCP” lub „Program”.

⁴ Dalej: „Minister”.

jednorodzinnych. Bezsporne jest, że PPCP powinien zostać opracowany i wdrażany w sposób gwarantujący uzyskanie zakładanych w określonym czasie efektów, m.in. poprzez właściwie prowadzoną kampanię informacyjną, ale także poprzez zapewnienie możliwości powszechnego uczestnictwa w Programie właścicieli budynków bez względu na ich status społeczny. Dlatego jak najbardziej trafną jest ocena wdrażania PPCP również poprzez pryzmat liczby złożonych wniosków, podpisanych umów i wykorzystanych środków, oraz okresu jaki pozostał do dnia zakończenia realizacji Programu. W stanowisku Minister wskazał cel Programu – rozwiązanie największego problemu dotyczącego smogu w Polsce, czyli doprowadzenie do wymiany starych pieców i kotłów na paliwo stałe oraz termomodernizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych, by nie tylko zmniejszyć poziom zanieczyszczenia powietrza, ale i efektywnie zarządzać energią. W związku z tym istotna jest liczba składanych wniosków, która jest także miernikiem zainteresowania PPCP. Nie bez znaczenia jest, że za osiągnięcie celu programu odpowiada podmiot, który ten program realizuje. Dlatego obarczanie przez Ministra właścicieli budynków jednorodzinnych odpowiedzialnością za niesatysfakcjonujący, w stosunku do upływu czasu, poziom realizacji PPCP jest nie do zaakceptowania. Należy tutaj podkreślić, że sam Minister argumentuje w przekazanym stanowisku, że modyfikacje i rozbudowa Programu od początku jego trwania doprowadziły do znacznego zwiększenia liczby wniosków wpływających tygodniowo do wfośigw w porównaniu do początkowej fazy wdrażania. A więc niski poziom osiąganych efektów w ramach PPCP nie jest wynikiem braku aktywności właścicieli domów jednorodzinnych w zakresie poprawy efektywności energetycznej, ale – nierzetelnego działania w fazie przygotowania i uruchamiania PPCP.

W Informacji wskazano jednoznacznie, jakie skutki wywołało zaniechanie opracowania studium wykonalności, w tym m.in. niedokonanie rzetelnej identyfikacji interesariuszy Programu, a także niezidentyfikowanie ryzyk związanych z wdrażaniem PPCP. W rezultacie podejmowane działania w celu usprawnienia realizacji Programu nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i skutkowały dużą liczbą zmian. Nie kwestionując potrzeby dokonywania zmian w Programie – w ocenie NIK – wielu zmian można było uniknąć, gdyby zostało opracowane studium jego wykonalności. W Informacji podany został poziom zaangażowania budżetu PPCP wynikający z kwot wskazanych w umowach zawartych z beneficjentami – wg stanu na 1 października 2021 r. wyniósł on 4,1% budżetu Programu. Minister w stanowisku podał, że na 29 lipca 2022 r. zawarto 404,7 tys. umów na 6,8 mld zł. Należy zauważyć, że kwota zawartych umów po 4 latach wdrażania PPCP (czyli prawie na półmetku jego planowanej realizacji, biorąc pod uwagę, że wnioski w ramach Programu będą przyjmowane do końca 2027 r.) wynosi jedynie 6,6% budżetu Programu. Oznacza to, że wprowadzane dotychczas rozwiązania i zmiany w PPCP nie zapewniły w istotny sposób osiągnięcia zakładanych celów.

Nie podzielam stanowiska Ministra w kwestii nieuzasadnionego odniesienia się w treści Informacji do „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” i ujętego w tej strategii projektu strategicznego „Czyste powietrze”. NIK oceniła sposób wdrażania PPCP, w tym warunki udzielania dofinansowania w ramach Programu, oraz sposób jego obsługi i realizacji przez właściwe podmioty. Jednym z warunków organizacyjnych wdrażania PPCP było monitorowanie i sprawozdawanie uzyskanych efektów. NIK nie oceniła realizacji projektu strategicznego „Czyste powietrze”. Dane o tym projekcie ujęto w treści Informacji, ponieważ PPCP było wymieniane przez Ministra w sprawozdaniach przekazywanych do KPRM jako jeden z zasadniczych elementów tego projektu. Ponadto kontrola NIK w sposób nie budzący wątpliwości wykazała, że Minister Środowiska, a następnie Minister Klimatu, zamieszczali w ramach sprawozdawczości do KPRM (w systemie MonAliza) szczegółowe informacje o stanie realizacji projektu strategicznego „Czyste powietrze”, opisując działania podejmowane w ramach m.in. PPCP. We wkładzie do sprawozdania, przekazanego poprzez system MonAliza, w najistotniejszych osiągniętych rezultatach, produktach i kamieniach milowych, w okresie objętym monitoringiem (od 26 sierpnia 2021 r. do 25 września 2021 r.), wskazano wprost realizację przez NFOŚiGW działań na potrzeby PPCP w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze”, tj. m.in. organizację przez NFOŚiGW spotkania 16 września 2021 r. Z kolei jako jedno z działań w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze” wskazano organizację spotkań przez Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. programu „Czyste Powietrze”, mających na celu wypracowanie rozwiązań na potrzeby PPCP, tj. m.in. rozwiązań wspierających najmniej zamożne osoby⁵. Pragnę przy tym podkreślić, że dane zawarte w Informacji wynikają nie tylko z ustaleń dokonanych w MKiŚ. Skoro Minister przekazywał do KPRM (poprzez system MonAliza) dane o PPCP w ramach raportowania danych o projekcie strategicznym „Czyste powietrze”, nie sposób było nie odnieść się do rzetelności tych danych. Kontrola NIK wykazała, że w odniesieniu do PPCP wskazywano finansowanie ze środków krajowych NFOŚiGW. Jako środki brakujące podawano 0,00 zł, a pozycji

⁵ Raporty za okres od 26 czerwca 2021 r. do 25 sierpnia 2021 r.

dotyczącej potencjalnych źródeł finansowania brakujących środków nie wypełniano. W stanowisku Minister stwierdził, że w sprawozdaniu podawano 103 mld zł, jako kwotę niezbędną na realizację PPCP do 2029 r. Twierdzenie to pozostaje w sprzeczności ze stanem faktycznym ustalonym w trakcie kontroli przeprowadzonej w MKiŚ. Kwota 103 mld zł była bowiem wykazywana w sprawozdaniu do KPRM w pozycji „Środki zabezpieczone na realizację Programu”. Podkreślenia wymaga, że informacja o zabezpieczeniu środków podawana była w sprawozdaniach, gdyż – jak zeznała dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej w MKiŚ – informacje o PPCP pozyskiwane były do sprawozdania z NFOŚiGW, a jednostka ta nie informowała, że środki w wysokości 103 mld zł nie znajdują się na rachunku NFOŚiGW. Zawarta w stanowisku Ministra informacja o trwających pracach związanych z uzyskaniem dofinansowania z budżetu środków europejskich nie zmienia tego, że w NFOŚiGW nie przedłożono NIK dokumentacji pozwalającej na zweryfikowanie szacowanego budżetu PPCP.

W odniesieniu do rekomendowanych przez Ministra modyfikacji w treści Informacji, pragnę zauważyć, że:

- Zawarte w Informacji dane o programach pilotażowych dla budynków wielorodzinnych podano na podstawie wyjaśnień złożonych pismem z 9 sierpnia 2021 r. przez zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW, w których wskazał on, że w kwietniu 2021 r. uruchomiono dwa programy pilotażowe, a planowane jest uruchomienie kolejnego pilotażu w województwie dolnośląskim. Nie została podana, chociażby przybliżona, data uruchomienia kolejnego pilotażu, a do dnia zakończenia kontroli NIK w NFOŚiGW (10 listopada 2021 r.) nie przekazano kontrolującemu informacji o uruchomieniu trzeciego programu pilotażowego. W związku z tym, że zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o NIK podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli, dokonanie modyfikacji treści Informacji zgodnie z sugestią Ministra jest niemożliwe. Nie bez znaczenia jest również, że nie wniesiono zastrzeżeń do ww. danych o programach pilotażowych zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW.
- Kwestię stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza opisano w części Informacji dotyczącej analizy stanu prawnego kontrolowanego obszaru. Stan prawny został podany według stanu obowiązującego w okresie objętym kontrolą, tj. do 10 listopada 2021 r. Rekomendowana przez Ministra zmiana uwzględnia natomiast zmiany wprowadzone przez ustawodawcę w lipcu 2022 r., tj. 8 miesięcy po zakończeniu kontroli NIK.
- Podtrzymuję ocenę, że z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ zaciągnięto w Ministerstwie Środowiska, w ramach umów o numerach: DEK/5/2019 oraz DEK/3/2019, zobowiązania w wysokości 3,5 tys. zł finansowane ze środków rezerwy celowej – część 83, poz. 59, bowiem zobowiązania te zaciągnięto przed wydaniem przez Ministra Finansów, na podstawie art. 154 ust. 1 ufp, decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019. Opis nieprawidłowości zamieszczony w Informacji jest zgodny z ostateczną treścią wystąpienia pokontrolnego. Podnoszenie przez Ministra w stanowisku do Informacji argumentów o znamionach zastrzeżeń do ostatecznej treści wystąpienia pokontrolnego należy uznać za działanie bez podstawy prawnej, tym bardziej, że Minister nie skorzystał z możliwości skutecznego złożenia zastrzeżeń do przekazanego mu wystąpienia pokontrolnego. W trakcie kontroli NIK ustalono, że Minister Środowiska nie posiadał, od 1 stycznia 2019 r. do 11 marca 2019 r., decyzji Ministra Finansów – o zapewnieniu finansowania przedsięwzięć realizowanych przez Ministra Środowiska na potrzeby zadań edukacyjno-informacyjnych m.in. w ramach umów o numerach: DEK3/2019 oraz DEK/5/2019 – wydanej na podstawie art. 154 ust. 1 ufp. Tym samym zaciągnięcie w Ministerstwie Środowiska jakichkolwiek zobowiązań finansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 59 było możliwe wyłącznie od dnia, w którym Minister Finansów dokonał na wniosek Ministra Środowiska, w drodze decyzji, zmiany w budżecie państwa na 2019 r. Nie wcześniej niż 12 marca 2019 r. możliwe było dokonanie w Ministerstwie Środowiska zmiany planu finansowego na 2019 r. celem ujęcia zwiększenia środków w części 41, pochodzących z rezerwy celowej – część 83, poz. 59. Przedstawiona w stanowisku Ministra argumentacja nie ma znaczenia dla oceny naruszenia wymogów art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, bowiem stanem nieprawidłowym było zaciągnięcie zobowiązania przed datą wydania ww. decyzji przez Ministra Finansów, a nie uregulowanie zobowiązania po terminie wydania tej decyzji. Operacja gospodarcza polegająca na uregulowaniu zobowiązania jest operacją następczą w stosunku do operacji gospodarczej polegającej na jego zaciągnięciu. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp zaciągnięcie zobowiązań finansowanych z rezerwy celowej – część 83, poz. 59 było możliwe

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; dalej: „ufp”.

wylącznie w przypadku ujęcia tych zadań i wysokości wydatków z nimi związanych w planie finansowym Ministerstwa na dany rok budżetowy, tj. po zwiększeniu tego planu o środki pochodzące z rezerwy celowej.

- Podtrzymuję wskazaną w Informacji ocenę, że wyniki badań sondażowych mogą świadczyć o nieuwzględnieniu w prowadzonych kampaniach informacyjnych kwestii segmentacji potencjalnych beneficjentów, w celu dostosowania treści i formy przekazu w ramach ww. kampanii, do ich potrzeb, z uwzględnieniem różnic w poziomie świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz poziomu dochodów. Nie stoi ono w sprzeczności z wynikami kontroli NIK, że w latach 2018-2021 (do 10 listopada) Ministerstwo Środowiska/Klimatu/Klimatu i Środowiska prowadziło liczne działania edukacyjno-informacyjne mające na celu wzrost świadomości ekologicznej m.in. w zakresie jakości powietrza i znaczenia jakości powietrza dla życia i zdrowia obywateli, w tym dotyczące wdrażania PPCP i możliwości uzyskania dofinansowania w ramach Programu. Wymienione w stanowisku do Informacji kampanie informacyjne, prowadzone w latach 2018-2020, uwzględniono przy formułowaniu ww. oceny NIK. Należy przy tym zauważyć, że kampanie te ukierunkowane były, co prawda, do określonych grup docelowych, jednakże nie były one prowadzone z uwzględnieniem m.in. różnic w poziomie świadomości ekologicznej określonych kręgów beneficjentów, ich wykształcenia oraz poziomu dochodów.

Odnosząc się do przedstawionych przez Ministra informacji dotyczących stanów nieprawidłowych stwierdzonych w NFOŚiGW, a wymienionych w Informacji (tabela nr 6.1.1), uprzejmie informuję, że:

- Odnosnie do nieprzeprowadzenia analizy wykonalności technicznej, organizacyjnej i zarządczej PPCP oraz uwzględnienia jej wyników przy wdrażaniu Programu Minister powielił argumenty prezentowane w NFOŚiGW, w trakcie kontroli NIK, że studium wykonalności nie zostało opracowane, ponieważ regulacje wewnętrzne NFOŚiGW nie określały takiego wymogu, a poza tym taki dokument nie byłby użyteczny w PPCP. Podkreślenia wymaga fakt, że sformułowana przez NIK nieprawidłowość dotycząca nieopracowania studium wykonalności dla PPCP była przedmiotem zastrzeżenia zgłoszonego przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 kwietnia 2022 r. zastrzeżenie to zostało oddalone. W uzasadnieniu Zespół Orzekający wskazał m.in., że skala PPCP jest istotnym argumentem uzasadniającym potrzebę opracowania studium wykonalności. Jak już wskazano powyżej studium wykonalności jest metodą oceny projektów/programów pozwalającą na sprawdzenie, w jakim czasie, za pomocą jakich zasobów, i w jakim zakresie przedsięwzięcie może być wykonane. Na potrzebę wykonania studium wykonalności – i to nawet teraz w fazie realizacji – wskazali także w swojej opinii biegli powołani przez NIK do analizy i oceny opracowania założeń organizacyjno-technicznych PPCP.
- Odnosnie do niezapewnienia opracowania i wdrożenia systemu informatycznego do obsługi PPCP, umożliwiającego sprawne zarządzanie Programem, z zadowoleniem przyjmuję informację o podpisaniu w maju 2022 r. przez NFOŚiGW umowy na realizację centralnej bazy oraz o dokonaniu 29 lipca 2022 r. odbioru prototypu systemu centralnego obejmującego raportowanie oraz wizualizację danych. Niemniej jednak nie podzielam stanowiska Ministra, że brak Centralnej Bazy Czystego Powietrza (CBCP) nie miał negatywnego wpływu na monitorowanie postępu we wdrażaniu Programu. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych (w NFOŚiGW i w MKiŚ) nie zapewniono automatyzacji przekazywania bieżących danych o stanie realizacji PPCP pomiędzy wfośigw, NFOŚiGW i MKiŚ, w tym – możliwości przekazywania przez wszystkie wfośigw danych dotyczących liczby złożonych i zweryfikowanych wniosków o płatność, co było spowodowane ograniczeniami systemów informatycznych w poszczególnych wfośigw. W efekcie pomimo upływu ponad 3 lat wdrażania PPCP nie uruchomiono systemu informatycznego, który nie tylko miałby charakter bazodanowy, ale też stanowiłby platformę wspierającą zarządzanie PPCP.
- Odnosnie do niezapewnienia ustalenia rozmiaru PPCP w zakresie liczby budynków jednorodzinnych na poziomie poszczególnych województw Minister powielił argumenty wskazane przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 kwietnia 2022 r. zastrzeżenie w tym zakresie zostało oddalone. Tym samym podtrzymuję stanowisko, że oszacowanie parametrów PPCP na poziomie każdego województwa było niezbędne do rzetelnego określenia niezbędnych zasobów do wdrażania Programu. W sprzeczności z ustaleniami kontroli NIK pozostaje pogląd Ministra, że brak ww. danych na poziomie każdego

województwa nie wywołał żadnych negatywnych skutków, ponieważ w trakcie tej kontroli stwierdzono nieprawidłowości, których efektem było dłuższe procedowanie wniosków w okresach zwiększonego ich napływu od beneficjentów. W konsekwencji mogło to prowadzić do nierównego traktowania beneficjentów Programu zamieszkałych w województwach, w których zainteresowanie PPCP było większe. Oceny NIK nie zmienia także fakt tworzenia Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, gdyż baza ta obecnie powstaje i jak podkreślił Minister NFOŚiGW będzie dopiero miał możliwość pozyskania danych i ustalenia rozmiaru Programu.

- Odnośnie do nieprzypisania w NFOŚiGW jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, w tym za koordynację działań wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego wdrażanie, nie podzielał stanowiska Ministra, że teza ta jest niezgodna ze stanem faktycznym, bowiem w przypadku PPCP właściwą komórką organizacyjną jest Departament Beneficjenta Indywidualnego. Pragnę podkreślić, że stwierdzenie Ministra jest niezgodne ze stanem faktycznym, ustalonym w trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w NFOŚiGW. Kontrola ta w sposób jednoznaczny wykazała, że pomimo utworzenia Departamentu Czystego Powietrza i usytuowania w jego strukturach koordynatora PPCP nie był on właściwy w sprawach współpracy regionalnej w zakresie przepływów i rozliczeń finansowych. Zakres ten został bowiem przypisany do zakresu działania Wydziału Współpracy Regionalnej. W okresie objętym kontrolą – wbrew stanowisku Ministra – nie funkcjonował w strukturze NFOŚiGW Departament Beneficjenta Indywidualnego. Potwierdza to informacja o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych przesłana 3 czerwca 2022 r. przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW. W informacji tej, w kwestii przypisania w NFOŚiGW jednoznacznej odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, wskazano, że trwają prace przygotowawcze w zakresie reorganizacji struktury organizacyjnej Biura NFOŚiGW. Zmiany te miały być wprowadzone do najbliższej modyfikacji regulaminu organizacyjnego. Tak więc utworzenie w NFOŚiGW Departamentu Beneficjenta Indywidualnego jest wynikiem realizacji wniosku pokontrolnego NIK.
- Odnośnie do niezapewnienia jednolitego stosowania procedur związanych z wdrażaniem PPCP przez wfośigw argument Ministra, że procedury związane z wdrażaniem Programu były i są precyzyjne, a NFOŚiGW dokłada wszelkich starań by zapewnić jednolite stosowanie procedur przez wszystkie wfośigw nie znajduje uzasadnienia w świetle ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w NFOŚiGW. Należy podkreślić, że kwestia braku jednolitego stosowania procedur przez wfośigw była przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 kwietnia 2022 r. zastrzeżenie w tym zakresie zostało oddalone. Uznano bowiem, że ustalenia kontroli w tym obszarze nie budzą wątpliwości i są bezsporne. Jednocześnie z zadowoleniem przyjmując deklarację Ministra, że NFOŚiGW dokłada obecnie wszelkich starań by zapewnić jednolite stosowanie procedur.
- Odnośnie do niezapewnienia, aby ustalony termin na rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie obejmował także podjęcie przez zarząd wfośigw decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania lub jego odmowy Minister ponownie powielił argumenty wskazane przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 kwietnia 2022 r. zastrzeżenie w tym zakresie zostało oddalone. W Informacji odnotowano wprowadzenie od 6 lipca 2021 r. dla „ścieżki bankowej” terminu rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie. Natomiast zawarta w stanowisku informacja o doprecyzowaniu zapisów dla „ścieżki wfośigw” od 3 stycznia 2022 r. jest w istocie informacją o działaniach podjętych w celu usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości.
- Odnośnie do nieustalenia terminu, w jakim wfośigw po otrzymaniu wniosku o płatność byłoby zobowiązane do stwierdzenia kompletności wniosku lub konieczności jego uzupełnienia należy zauważyć, że kwestia ta była przedmiotem zastrzeżenia zgłoszonego do wystąpienia pokontrolnego przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Również w tym przypadku zastrzeżenie zostało oddalone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 kwietnia 2022 r. Stanowisko Ministra zaprezentowane w powyższej kwestii jest w istocie informacją o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego.
- Odnośnie do nieopracowania kompleksowej metodyki ustalania rzeczywistych efektów ekologicznych dla wszystkich źródeł finansowania PPCP należy podkreślić, że jakkolwiek w 2018 r. została opracowana metodyka liczenia efektów ekologicznych to ustalony sposób obliczania tych efektów, bazujący na danych uśrednionych, nie pozwalał na ustalenie wiarygodnych efektów wdrażania Programu. Nie bez znaczenia

jest, że metodyka ta obowiązywała do dnia zakończenia kontroli NIK w NFOŚiGW, tj. do 10 listopada 2021 r. Nowa metodyka przyjęta przez Zarząd NFOŚiGW w sierpniu 2021 r. nie została wdrożona. W NFOŚiGW 10 listopada 2021 r. wyjaśniono, że trwają prace nad wprowadzeniem nowej metodyki szacowania efektu ekologicznego bazującej m.in. na rzeczywistej powierzchni całkowitej budynku wpisanej we wniosku o dofinansowanie. Zostanie ona zastosowana w nowym systemie informatycznym – CBCP, który jest w trakcie przygotowań. Należy przy tym podkreślić, że opracowana w sierpniu 2021 r. metodyka nie uwzględniała ustalania efektów ekologicznych ze wszystkich źródeł finansowania PPCP, w tym efektów uzyskanych w wyniku skorzystania przez podatników z podatkowej ulgi termomodernizacyjnej. Z kolei w informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych Prezes Zarządu NFOŚiGW (pismo z 3 czerwca 2022 r.) poinformował, że zwróci się do Ministra o kontynuowanie podjętej współpracy z Ministerstwem Finansów w poszukiwaniu rozwiązań na rzecz pozyskiwania danych o zakresie i efektach przedsięwzięć ekologicznych realizowanych w ramach ulgi. Nieuwzględnianie w obliczaniu efektów ekologicznych danych uzyskanych w wyniku korzystania ze wszystkich źródeł finansowania PPCP powoduje, że prezentowane dotychczas dane w zakresie uzyskanych efektów ekologicznych są niezetelne.

- Odnośnie do braku koordynacji własnych działań edukacyjnych i informacyjnych z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję Programu należy zauważyć, że informacje zawarte w stanowisku Ministra nie stanowią pełnego opisu stanu faktycznego dla okresu objętego kontrolą. W trakcie kontroli NIK ustalono, że NFOŚiGW nie opracował planu działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych, prowadzonych w ramach PPCP, na lata 2018-2019 i pierwszą połowę 2020 r. Tym samym w NFOŚiGW nie zachowano standardów określonych w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷. Zgodnie z tymi standardami cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Ponadto NFOŚiGW nie zapewnił w pełnym zakresie koordynacji własnych działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych dotyczących PPCP z działaniami innych jednostek zaangażowanych w promocję Programu, co skutkowało m.in. zleceniem w 2019 r. zarówno przez NFOŚiGW, jak i przez MKiŚ produkcji filmu instruktażowego o sposobie wypełniania wniosku o dofinansowanie w wersji 4.0.0. Podkreślenia wymaga, że zawarty w Informacji opis działań NFOŚiGW, MKiŚ oraz innych interesariuszy PPCP w obszarze działań informacyjno-promocyjnych oparto o ustalony stan faktyczny, zgodny z ostateczną treścią wystąpień pokontrolnych. Nie podzielam poglądu Ministra, że NIK niezgodnie ze stanem faktycznym wskazała w Informacji na Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej (funkcjonujący w strukturze NFOŚiGW) jako jedną z komórek NFOŚiGW realizującą zadania w zakresie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących Programu. W Informacji, w sprawie Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej, podano m.in., że „[...] organizacja nie zapewniła skutecznego przepływu informacji, na przykład w 2019 r. pomiędzy komórką właściwą do spraw PPCP a Departamentem Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej (właściwym do spraw dofinansowania PPEE w NFOŚiGW). Efektem tego było m.in. sfinansowanie przez NFOŚiGW w 2019 r. realizacji 2 tożsamyh przedmiotowo filmów szkoleniowych dotyczących wypełniania tej samej wersji WoD”. W trakcie kontroli NIK w NFOŚiGW, w sposób jednoznaczny ustalono, że Departament Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej odpowiadał w NFOŚiGW za realizację umowy nr 252/2018/Wn50/EE-EE/D, zawartej z Ministerstwem Środowiska. Departament ten prowadził wszystkie sprawy związane z ww. umową, w tym negocjowanie jej postanowień i monitorowanie jej realizacji. Ponadto rozliczał tę umowę, której jednym z elementów były działania związane z PPCP, a brak skutecznego przepływu informacji skutkowało opisaną wyżej nieprawidłowością. Przedmiotowa kwestia objęta była zastrzeżeniem Prezesa Zarządu NFOŚiGW do wystąpienia pokontrolnego i w trybie przepisów ustawy o NIK została ostatecznie rozstrzygnięta uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 kwietnia 2022 r. Zawarty w Informacji opis stanu faktycznego w tym zakresie jest zgodny z tekstem jednolitym wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Prezesa Zarządu NFOŚiGW.

⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

- Odnośnie do braku segmentacji potencjalnych beneficjentów w celu dostosowania treści i formy przekazu z uwzględnieniem różnic w poziomie: świadomości ekologicznej określonych grup beneficjentów, ich wykształcenia oraz dochodów, uprzejmie informuję, że ocenę działań NFOŚiGW w tym zakresie sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego również były przedmiotem rozstrzygnięcia w drodze uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 kwietnia 2022 r., a treść Informacji w zakresie działań informacyjno-promocyjnych NFOŚiGW jest zgodna z tekstem jednolitym ww. wystąpienia pokontrolnego. Jednocześnie z zadowoleniem przyjmuję deklarację o uwzględnianiu przez NFOŚiGW segmentacji potencjalnych beneficjentów w prowadzonych kampaniach informacyjno-promocyjnych.
- Odnośnie do niezapewnienia finansowania prowadzenia punktów informacyjno-konsultacyjnych w gminach przez cały okres obowiązywania porozumień w tym zakresie (zawartych przez wfośiGW z gminami) z zadowoleniem przyjmuję do wiadomości, że NFOŚiGW podejmuje działania w celu zapewnienia finansowania w latach 2021-2027 gminnych punktów informacyjno-konsultacyjnych, co należy uznać za realizację wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością w tym zakresie.
- Odnośnie do nieopracowania planu wdrażania PPCP obejmującego cały okres jego wdrażania na podstawie udokumentowanej wysokości środków ze wszystkich źródeł finansowania Programu należy podkreślić, że w Informacji wskazano, że w lutym 2021 r., tj. 28 miesięcy po uruchomieniu PPCP opracowano plan wdrażania na lata 2018-2029, ale nie udokumentowano żadnego źródła finansowania Programu. Opracowanie planu wdrażania PPCP bez zbilansowania budżetu i wiarygodnej oceny źródeł finansowania stanowi istotny brak w zakresie właściwego przygotowania i zarządzania tego typu programem. Brak możliwości zweryfikowania budżetu Programu jest szczególnie niepokojący w sytuacji, gdy kolejni ministrowie: Środowiska, Klimatu, Klimatu i Środowiska, przekazywali do KPRM informację o zabezpieczeniu w budżecie NFOŚiGW 103 mld zł na finansowanie PPCP, niezgodną ze stanem faktycznym.
- Odnośnie do braku zobowiązania banków do udzielania przez nie kredytów z wykorzystaniem Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji (EFG) działania NFOŚiGW w powyższym zakresie nie zostały negatywnie ocenione w Informacji. Tym samym z wykazu stanów nieprawidłowych mających wpływ na ocenę w ppkt 6.1.1 „Wykaz ocen kontrolowanych jednostek” poz. nr 3 „NFOŚiGW” zostanie usunięte zawarte tam omyłkowo stwierdzenie o braku zobowiązania banków do udzielania przez nie kredytów ze wsparciem EFG.
- Odnośnie do nieplanowania rocznego budżetu PPCP przy uwzględnieniu kwot środków własnych wfośiGW planowanych przez te jednostki na zadania w ramach Programu należy podkreślić, że kwestia pomijania kwot środków własnych wfośiGW w planie rocznego budżetu PPCP była przedmiotem zastrzeżenia zgłoszonego przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 25 czerwca 2022 r. zastrzeżenie to zostało oddalone. Natomiast w informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych Prezes Zarządu NFOŚiGW podał, że środki własne wfośiGW do tej pory nie były ujmowane w planowanym budżecie PPCP ze względu na ich znikomą wartość. Potwierdził także, że w związku z zaleceniem NIK środki te będą wyodrębnione i wskazane jako jedno ze źródeł finansowania.
- Odnośnie do stanowiska Ministra w zakresie niezapewnienia terminowego rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym podkreślenia wymaga, że stan ten był wynikiem niemonitorowania w NFOŚiGW realizacji przez MKiŚ obowiązku składania raportów rocznych z wykonania zawartej umowy.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś