



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.008.03.2019

Pan
Tomasz Bednarek
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Katowicach

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.032.2020
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 maja 2020 r.

S/19/008 Przygotowanie realizacji termomodernizacji budynków mieszkalnych, w których udziały posiada Gmina Piekary Śląskie, współfinansowanej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. ¹ ul. Plebiscytowa 19, 40-035 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Bednarek, Prezes Zarządu ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania podejmowane w celu minimalizacji wystąpienia nieprawidłowości w dokumentacji aplikacyjnej na przykładzie zadań termomodernizacji budynków wspólnot mieszkaniowych w Piekarach Śląskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia zakończenia kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Paliga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/259/2019 z dnia 9 października 2019 r.2. Marta Florczykiewicz-Cymara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/324/2019 z dnia 5 grudnia 2019 r.3. Lucyna Mol, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/284/2019 z dnia 6 listopada 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-4)</p>

¹ Dalej: „Fundusze” lub „Instytucja wdrażająca”.

² Od 17 kwietnia 2018 r.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zastosowany przez Fundusz sposób weryfikacji wniosków o dofinansowanie okazał się w odniesieniu do projektu termomodernizacji budynków komunalnych w Mieście Piekary Śląskie niewystarczająco skuteczny i nie zapobiegł przyznaniu dofinansowania wnioskowi opartym na nieprawdziwych danych.

Zakwalifikowano bowiem do realizacji wszystkie 75 wniosków złożonych przez ZGM w Piekarach Śląskich w imieniu wspólnot mieszkaniowych, choć w dokumentacji załączonej do 73 z nich znajdowały się informacje wskazujące na to, że efekty ekologiczne mogą nie zostać zrealizowane na założonym poziomie. Pracownicy Funduszu oceniający wnioski zignorowali dwie okoliczności wskazujące na konieczność podjęcia pogłębionej analizy, która powinna była prowadzić do zakwestionowania informacji zawartych w 73 z 75 wniosków, a mianowicie:

1. niespójność występującą w dokumentacji aplikacyjnej 12 wniosków, gdzie w audytach energetycznych wskazano, że wszystkie lokale mieszkalne były ogrzewane piecami węglowymi, natomiast w wyciągach z projektu budowlanego (stanowiących załączniki do tych wniosków) zawarto informacje, że źródłem ciepła w mieszkaniach w ww. budynkach były piece kaflowe, kotły na paliwo stałe, kotły gazowe lub grzejniki elektryczne,
2. niewielkie zainteresowanie lub nawet sprzeciw mieszkańców wobec realizacji projektu (indywidualni właściciele w przypadku 73 uchwał dotyczących przystąpienia do projektu nie zgłoszowali lub zgłoszowali przeciwko przystąpieniu do projektu POliŚ).

W ocenie NIK opisane wyżej okoliczności powinny były skłonić pracowników Funduszu do podjęcia rzetelnych działań weryfikujących możliwość osiągnięcia efektu ekologicznego na założonym we wniosku poziomie (zmiana sposobu ogrzewania w 100% mieszkań w danym budynku).

Tymczasem jedynym działaniem podjętym przez członków Komisji oceny projektów było skierowanie do ZGM w Piekarach Śląskich pisma o wyjaśnienie braku zgody wszystkich właścicieli na przystąpienie do projektu.

Informacje ujęte w odpowiedzi ZGM dotyczące prawomocności uchwał oraz braku zaskarżenia uchwał do sądu (co w ocenie ZGM oznaczało, że wszyscy właściciele nie wnoszą uwag do realizacji projektu) uznano za wystarczające, choć dotyczyły one jedynie formalnej strony zagadnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na podstawie umowy z Ministrem Gospodarki⁵ z dnia 18.12.2014 r. przyjął realizację zadań w ramach działania 1.7 „Kompleksowa likwidacja niskiej emisji na terenie Konurbacji Śląsko-Dąbrowskiej” POliŚ na lata 2014-2020 jako Instytucja Wdrażająca. Fundusz opracował instrukcję wykonawczą obejmującą wewnętrzne

zasady postępowania komórek organizacyjnych zaangażowanych we wdrażanie i realizację POliŚ 2014-2020.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Umowa nr 2/MG-WFOŚiGW Katowice/2014 z dnia 18.12.2014 r. w sprawie systemu realizacji Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, na lata 2014-2020

(akta kontroli str. 5-218)

Projekt termomodernizacji osiedla Wieczorka miał charakter kompleksowy. Obejmował (po dokonaniu oceny) 75 budynków wspólnot mieszkaniowych w Piekarach Śląskich⁶, które planowano ocieplić oraz podłączyć do miejskiej sieci c.o. likwidując indywidualne źródła ciepła w poszczególnych mieszkaniach. Wszystkie wnioski były sporządzone według jednolitego schematu i oparte o te same dokumenty. Wspólnoty mieszkaniowe reprezentowane były przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Piekarach Śląskich, który jako ich zarządca aplikował o środki z POIiŚ.

Kwota środków przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach konkursu 1.7.1/2/2017 wyniosła 110 mln zł. Wszystkie projekty, które spełniały kryteria, zostały zakwalifikowane do dofinansowania (w tym 75 wspólnot mieszkaniowych z Piekar Śląskich).

(akta kontroli str. 254-260, 339-342)

Wnioski w ww. konkursie oceniane były pod względem formalnym oraz pod względem merytorycznym I i II stopnia. Kryteria wyboru projektów zatwierdzone zostały przez komitet monitorujący POIiŚ 2014-2020. Oceny dokonywali członkowie Komisji oceny projektów, na podstawie obowiązujących kryteriów.

(akta kontroli str. 220-311, 344-472)

Z uwagi na stwierdzony stan⁷, tj. brak pewności co do realizacji projektów na założonym poziomie wynikający z faktu, że wnioskujący to podmioty w których własność jest wieloosobowa, Fundusz powinien rozważyć możliwość przeanalizowania, wraz z Instytucją Zarządzającą i Pośredniczącą, prawidłowości założeń konkursów kierowanych do tych podmiotów, gdyż jak pokazuje przykład termomodernizacji budynków wspólnot mieszkaniowych w Piekarach Śląskich, stwarza to zagrożenie dla realizacji projektów na założonym poziomie. W toku kontroli stwierdzono przypadki, że nawet osoby, które zgłosiły za przystąpieniem do POIiŚ nie podłączyły się do miejskiej sieci c.o[...]⁸. W toku oceny merytorycznej Fundusz zobowiązywał wspólnoty mieszkaniowe wnioskujące o dofinansowanie do składania oświadczeń, że w okresie realizacji i trwałości projektu (5 lat od zakończenia) w budynku objętym projektem nie jest i nie będzie prowadzona żadna działalność gospodarcza przez indywidualnych właścicieli – nawet w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego. Wnioskodawcy zobowiązywali się do powiadomienia WFOŚiGW o fakcie prowadzenia działalności w ciągu 7 dni od rozpoczęcia prowadzenia działalności, co mogło spowodować zmniejszenie lub nawet utratę całości dofinansowania. Oświadczenie to miało na celu wypełnienie wymogów dotyczących pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 337-338, 778-791)

⁶ W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zwane „wspólnotami, które uzyskały dofinansowanie ze środków POIiŚ”, tj. wspólnoty mieszkaniowe budynków: Alojzjanów 1, Andersa 1, 2, 3, 6, 8, 10 i 12, Armii Krajowej 3, 4, 7 i 9, Hallera 2, 4, 6 i 8, Henczka 2, Jankego 1, 2 i 4, Kleeberga 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9 i 11, Ludygi 1 i 4, Maczka 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 i 20, Mastalerza 1, Okulickiego 1, 3, 4 i 6, Jana Pawła II 59, 61 i 63, Rowckiego 1, 2, 3 i 4, Szeptyckiego 1, 2, 3 i 4, Waculika 1, 3, 5, 7, 11, 13, 15, 16, 17 i 18, Ziętka 23, 25 i 27. Wspólnota przy ul. Ziętka 29 uzyskała dofinansowanie oraz podpisała umowę z WFOŚiGW, ale rozwiązała umowę (30 sierpnia 2019 r. umowa wygasa).

⁷ Opisany w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.) i art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)(Dz. U. UE L 119.1 z 4 maja 2016 r.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie adresów. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Członkowie Komisji oceny projektów w konkursie 1.7.1/2/2017 działali nierzetelnie w zakresie weryfikacji informacji zawartych we wnioskach.

Pomimo, że 73 z 75 wniosków wspólnot mieszkaniowych z Piekar Śląskich zawierało informacje, które stały w sprzeczności z założeniami projektów (które zakładały, że 100% mieszkań we wszystkich 75 budynkach było ogrzewanych indywidualnymi piecami węglowymi, które zostaną zlikwidowane i zastąpione ciepłem z miejskiej sieci c.o.), członkowie Komisji oceny projektów nie zakwestionowali możliwości ich realizacji na założonym poziomie.

Sprzeczność w treści wniosków polegały na:

1) W przypadku wniosków 12 wspólnot⁹ o dofinansowanie, wniosek i załączniki do wniosku nie były całkowicie spójne: w audytach energetycznych wskazano, że wszystkie lokale mieszkalne były ogrzewane piecami węglowymi, natomiast w wyciągach z projektu budowlanego (stanowiących załączniki do wniosków) zawarto informacje, że źródłem ciepła w mieszkaniach w ww. budynkach były piece kaflowe, kotły na paliwo stałe, kotły gazowe lub grzejniki elektryczne.

Załącznik nr 5.3. do Regulaminu konkursu POiŚ 1.7.1/2/2017 w punkcie 1.1. jako kryterium oceny wskazuje „spójność informacji zawartych we wniosku, załącznikach do wniosku”. Pomimo tego ww. wnioski zostały zakwalifikowane do dofinansowania.

(akta kontroli str. 220-252, 909-929)

Odnosnie ww. sprzeczności/niespójności we wnioskach 12 wspólnot Prezes Funduszu wyjaśnił m.in., że w jego ocenie wnioski zostały ocenione poprawnie, rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi standardami. Argumentował, że to na wnioskodawcy spoczywa obowiązek przedstawienia rzetelnych i zgodnych z prawdą informacji, a oceniający ma pełne przekonanie i świadomość, że informacje zawarte w dokumentacji aplikacyjnej są zgodne z prawdą. Dalej argumentował, że wyciąg z projektu budowlanego ma służyć ocenie gotowości do podjęcia inwestycji i nie jest źródłem informacji na temat stosowanego ogrzewania w poszczególnych mieszkaniach przed rozpoczęciem inwestycji.

(akta kontroli str. 323-327)

2) W przypadku 73 wspólnot mieszkaniowych załączone do wniosków uchwały wspólnot¹⁰ nie zostały podjęte jednomyślnie¹¹, z czego:

- w przypadku 15 wspólnot¹², właściciele prywatni nie zagłosowali (jedynym głosującym był pełnomocnik Gminy Piekary Śląskie),
- w czterech przypadkach¹³ część właścicieli zagłosowało przeciwko.

Sprzeciw oraz niewypowiedzenie się (w kwestii przystąpienia do POiŚ oraz udzielenia pełnomocnictwa do podpisania umów o dofinansowanie) przez

⁹ przy ul. Alojzjanów 1, Heneczka 2, Ludygi 1 i 4, Szeptyckiego 1, 2, 3 i 4 oraz Ziętka 23, 25, 27 i 29

¹⁰ o przystąpieniu do POiŚ i uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązań finansowych na zadanie w ramach POiŚ i udzielenia pełnomocnictw do podpisania umów o dofinansowanie

¹¹ Wspólnotami, gdzie wszyscy właściciele zagłosowali za podjęciem uchwał były: Okulickiego 4 i Waculika 13.

¹² Andersa 3, 6, Armii Krajowej 4, 9, Hallera 8, Kleeberga 5 i 9, Maczka 6, 7, 11, Roweckiego 4, Waculika 1, 15, 16 i 18

¹³ Jana Pawła II 59 i 61, Szeptyckiego 1 i Ziętka 29.

właścicieli, nie został uznany przez członków Komisji oceny projektów jako niezgodność z założeniami projektu¹⁴ i/lub zagrożenie realizacji projektów oraz niezgodność/potencjalną niezgodność z założeniami przyjętymi w audycie energetycznym i dokonany w nim obliczeniami.

(akta kontroli str. 473-768)

Odnosnie braku zgody wszystkich właścicieli prywatnych Dyrektor Działu Funduszy Europejskich w WFOŚiGW wyjaśnił, że w toku oceny merytorycznej II stopnia oceniający zwrócili uwagę na brak zgody wszystkich właścicieli, czego konsekwencją było skierowanie do ZGM pisma o wyjaśnienia powyższych kwestii. W uzyskanej odpowiedzi ZGM nie odniósł się do braku zgody wszystkich członków wspólnoty przy podejmowaniu uchwał, wskazał natomiast na prawomocność uchwał jakie podjęła wspólnota (co wg ZGM oznacza, że właściciele nie wnoszą uwag co do realizacji projektu)¹⁵. Dyrektor dalej wyjaśnił, że brak zgody wszystkich właścicieli nie jest wystarczającym powodem do odrzucenia projektu, a Komisja oceny projektów nie mogła przyjąć, że brak zgód wszystkich członków wspólnoty na etapie składania wniosku o dofinansowanie oznacza jego niewykonalność w zakresie wskazanym we wniosku i audycie energetycznym. Dodał, że to wnioskodawca składając dokumentację bierze na siebie odpowiedzialność za wykonanie projektu dążąc, aby każdy z właścicieli docelowo zgodził się na przyłączenie do sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str. 328-336)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. W ocenie NIK opisane wyżej sprzeczności wskazywały na obecność istotnych zagrożeń dla projektów i podważały możliwość ich realizacji w zakresie przedstawionym w 73 wnioskach. Fundusz dysponował wszak pełną dokumentacją projektową, z której wynikało, że część mieszkań jest wyłączona z projektu¹⁶. Jednocześnie Fundusz dysponował uchwałami wspólnot, w których nie wszyscy właściciele zagłosowali za przystąpieniem do projektu, bądź byli temu przeciwni. Zatem Fundusz, w ocenie NIK, miał przesłanki by dokonać rzetelnej i pogłębionej weryfikacji prawdziwości założeń przyjętych we wnioskach i co za tym idzie – możliwości osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego.

(akta kontroli str. 792-907)

W ocenie NIK Fundusz powinien był negatywnie zweryfikować założenie, zgodnie z którym 100% mieszkań w 75 budynkach (tj. 2.158 mieszkań) jest nadal i niezmiennie ogrzewanych indywidualnymi piecami węglowymi.

Ponadto Fundusz nie miał podstaw do zaakceptowania założenia, że 100% mieszkań zostanie przyłączonych do sieci, gdyż nie wszyscy właściciele mieszkań wyrazili zgodę na powyższą inwestycję, a część z nich nawet wyraziła sprzeciw (np. na 13 członków wspólnoty mieszkaniowej przy ul. Alojzjanów 1, którzy nie zagłosowali, dziewięciu nie zdecydowało się na podłączenie do miejskiej sieci c.o.¹⁷, a z sześciu członków wspólnoty przy ul. Szeptyckiego 1, dwóch nie zagłosowało, a czterech zagłosowało przeciw. [...]¹⁸).

¹⁴ 100% mieszkań objętych wymianą piecy (w założeniu wszystkie miały być piecami węglowymi) i 100% mieszkań podłączonych do miejskiej sieci c.o.

¹⁵ pytanie to zostało zadane w ramach badania spełniania kryterium trwałości projektu.

¹⁶ Dokumentacja ta nie była załącznikiem do wniosku, jednak Fundusz był w jej posiadaniu (złożono ją wraz z wnioskami w dniu 29 maja 2017 r.)

¹⁷ W momencie jej wykonywania. Trzy gospodarstwa domowe podłączyły się do c.o. w terminie późniejszym

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.) i art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)(Dz. U. UE L 119.1 z 4 maja 2016 r.) NIK wyłączyła jawność informacji. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

Uwzględnienie argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Funduszu oznaczałoby w konsekwencji przyjęcie że: 1) oświadczenia wnioskodawcy mogą być jedyną i wystarczającą podstawą do dokonania oceny merytorycznej wniosku, 2) całkowita odpowiedzialność za realizację projektu zgodnie z wnioskiem spoczywa tylko na wnioskodawcy, 3) rola Funduszu ogranicza się do sprawdzenia czy wniosek jest kompletny i czy założenia dotyczące przyszłego efektu kwalifikują go do dofinansowania, 4) nie podlega analizie realność wykonania/osiągnięcia założeń projektu (w tym efektów ekologicznych).

Tymczasem stosowane przez WFOŚiGW kryteria oceny projektów odnosiły się m.in. do efektu ekologicznego, który m.in. zależał od liczby zlikwidowanych pieców węglowych i liczby lokali podłączonych do miejskiej sieci grzewczej – zatem zawyżenie we wnioskach tych parametrów z jednej strony umożliwiło uzyskanie obietnicy dofinansowania, jednak z drugiej narażało wnioskodawców na cofnięcie tej obietnicy w przypadku, gdyby uzyskane efekty ekologiczne w sposób rażący odbiegały od założeń przedstawionych we wnioskach (w przypadku 9 wniosków osiągnięty efekt tak bardzo odbiegał od założeń projektu, że gdyby został rzetelnie zaprezentowany na etapie składania wniosku, projekty te nie kwalifikowałyby się do uzyskania dofinansowania).

IV. Uwagi

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że Fundusz jako podmiot wyspecjalizowany w finansowaniu ze środków publicznych przedsięwzięć takich jak projekt termomodernizacji i odpowiedzialny za gospodarne dysponowanie środkami publicznymi powinien z należytą starannością (rzetelnie) analizować wszelkie informacje świadczące o istnieniu zagrożeń dla osiągnięcia celów danego projektu. W praktyce oznacza to konieczność nie tylko formalnego sprawdzenia spełnienia przez potencjalnych beneficjentów ustalonych kryteriów, ale także rzetelnego (realnego) szacowania zakładanych efektów ekologicznych.

Z uwagi na fakt, że stwierdzona nieprawidłowość dotyczy zakończonego konkursu Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od wydania wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

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

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

Katowice, dnia 29 stycznia 2020 r.

Kontroler

Joanna Paliga
Główny specjalista kp.

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach