



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.04.2021

Pan
Wojciech Miedzianowski
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu
Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi
ul. Dubois 118
93-456 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/053 – Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste Powietrze”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi ¹ , ul. Dubois 118, 93-456 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Miedzianowski - Prezes Zarządu od 8 lutego 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”².2. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP.3. Proces weryfikacji wniosków o przyznanie dofinansowania.4. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP.
Okres objęty kontrolą	Od 24 maja 2018 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. do 6 sierpnia 2021 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem.
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 Łodzi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/86/2021 z 7 maja 2021 r.2. Sylwia Piechota, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/85/2021 z 7 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: „WFOŚiGW” lub „Fundusz”.

² Dalej: „PPCP” lub „Program”.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, Fundusz zapewnił właściwe warunki organizacyjno-techniczne umożliwiające sprawne wdrożenie i realizację PPCP. Dostosowana struktura organizacyjna, utworzone punkty terenowe oraz przyjęte procedury umożliwiły właściwą komunikację z beneficjentem. Prowadzone działania informacyjno-edukacyjne dotyczące PPCP zapewniły dotarcie do szerokiej grupy odbiorców. Pracownikom urzędów w gminach jak i potencjalnym beneficjentom umożliwiono uczestnictwo w szkoleniach, konsultacje i pomoc przy wypełnianiu wniosków. Również ustalone w okresie pandemii COVID-19 formy kontaktu pozwoliły potencjalnym wnioskodawcom na uzyskanie wyczerpujących informacji o Programie. Fundusz dokonywał rzetelnej weryfikacji wniosków o dofinansowanie oraz prawidłowej oceny spełnienia przez beneficjentów przesłanek wypłaty dofinansowania określonych w umowach. Jednakże w stosunku do 21,7% zbadanych wniosków o dofinansowanie w formie dotacji nie zachowano wymaganego terminu ich rozpatrzenia, zaś w przypadku 40% zbadanych wniosków o płatność środki zostały wypłacone z opóźnieniem sięgającym od pięciu do 110 dni. Fundusz w badanym okresie zapewnił środki własne na wdrażanie PPCP oraz wykorzystywał środki udostępniane zgodnie z postanowieniami obowiązujących umów przez NFOŚiGW. Do dnia 17 maja 2021 r. wydane decyzje zapewniły realizację budżetu na lata 2019-2021 na poziomie 70% w przypadku dotacji i 14,5% w przypadku pożyczek. Osiągnięte efekty ekologiczne obliczane były zgodnie z przyjętą metodologią, jednakże sporządzane w tym zakresie sprawozdania przekazywane były do NFOŚiGW z naruszeniem określonego w umowie terminu. Również wypłaty środków dla gmin na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych w ramach Programu były dokonane nieterminowo, zaś w jednym przypadku wypłaty nie dokonano wcale. Sytuacja taka dotyczyła 15 z 19 gmin, które złożyły wnioski o wypłatę środków za IV kwartał 2020 r. i jednej z 28 gmin, które wnioskowały o środki za I kwartał 2021 r.

Ponadto Fundusz, wbrew obowiązкови wynikającemu z porozumienia z dnia 12 lipca 2019 r. oraz 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/WE⁵, nie zawarł z siedmioma gminami porozumień w zakresie powierzenia przetwarzania danych osobowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania PPCP

1.1. WFOŚiGW przystąpił do realizacji PPCP na podstawie porozumienia zawartego w dniu 7 czerwca 2018 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷ a 16 wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie. Porozumienie to regulowało m.in. zasady współpracy, w tym finansowania

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

⁵ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm., dalej: RODO.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej: NFOŚiGW.

przedsięwzięć, zasady naboru i monitorowania przedsięwzięć oraz promocji. Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” stanowił załącznik nr 1 do ww. porozumienia. Celem Programu ma być poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery przez istniejące lub nowo budowane jednorodzinne budynki mieszkalne. W treści Programu określono m.in.:

- wskaźniki osiągnięcia celu Programu,
- terminy i sposób składania wniosków,
- sposób ustalania kosztów kwalifikowanych,
- formy i warunki udzielania dofinansowania,
- szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć.

Załącznikiem do Programu były wymagania techniczne dla wyrobów budowlanych, urządzeń i wykonywanych robót oraz wymagania dla branżowej dokumentacji projektowej.

Okres wdrażania Programu określono na lata 2018-2029.

(akta kontroli str. 8-33)

Program został przyjęty do realizacji na mocy uchwały nr 84/IX/2018 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 21 września 2018 r., z mocą obowiązującą od 19 września 2018 r. Ww. uchwała została podjęta z związku z uchwałą nr 2090/2018 Zarządu Funduszu z dnia 21 września 2018 r. Zarówno Program, jak i pozostałe dokumenty programowe ulegały zmianom. I tak, m.in.:

- z dniem 21 stycznia 2019 r. Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdziła wersję 1.5 Programu⁸,
- z dniem 29 lipca 2019 r. Rada Nadzorcza Funduszu zatwierdziła wersję 1.6 Programu⁹,

Z dniem 8 maja 2020 r. przyjęto do realizacji kolejną wersję Programu (wersja 2.0)¹⁰. Zmiany każdorazowo przyjmowane były uchwałami Zarządu Funduszu i zatwierdzane przez Radę Nadzorczą.

(akta kontroli str. 34-368)

W dniu 17 stycznia 2019 r. Fundusz zawarł z NFOŚiGW dwie umowy¹¹ w sprawie udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i dotacji oraz wspólnej realizacji Programu. Umowy te określały zasady udostępniania środków przez NFOŚiGW, w tym wysokość rocznego budżetu Programu, zasady składania zapotrzebowań i wniosków o wypłatę środków oraz ich zwrotu i rozliczania.

W ww. umowach określono następujące przeznaczenie oraz wysokość środków na 2019 r.:

- na dotacje przeznaczono: 45.000 tys. zł środków udostępnionych przez NFOŚiGW oraz 5.000 tys. zł środków własnych WFOŚiGW. Po zmianach¹², na

⁸ Uchwała 1/II/2019 z 21 stycznia 2019 r. ze zmianami dotyczącymi uszczegółowienia zasad Programu – uchwały: 6/II/2019 z 23 stycznia 2019 r., 45/VI/2019 z 27 czerwca 2019 r.

⁹ Uchwała 65/VII/2019 z 29 lipca 2019 r. ze zmianą dotyczącą zastąpienia załącznika pn. Zasady udzielania dofinansowania w ramach Programu priorytetowego „Czyste Powietrze” dokumentem „Proces udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego Czyste Powietrze” – uchwała 75/IX/2019 z 25 września 2019 r.

¹⁰ Uchwała 34/VI/2020 Rady Nadzorczej Funduszu z 8.05.2020 r w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie Funduszu do realizacji PPCP w nowym brzmieniu, podjęta w wyniku uchwały nr 3517/2020 Zarządu Funduszu z dnia 6 maja 2020 r. Uchwała Rady Nadzorczej została zmieniona Uchwałą 60/VII/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r.

¹¹ Umowa udostępnienia środków Nr 16/2019/WF/US z dnia 17 stycznia 2019 r. z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz umowa udostępnienia środków Nr 15/2019/WF/US z dnia 17 stycznia 2019 r. z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”.

¹² Aneksami: nr 1/599 z 6 grudnia 2019 r., nr 2/141 z 24 lutego 2020 r. i nr 3 (podpisany 16 lutego 2021 r. przez Prezesa i Głównego Księgowego NFOŚiGW oraz 23 marca 2021 r. przez Prezesa WFOŚiGW) na lata 2019-2021.

lata 2019-2021 na dotacje przeznaczono środki w łącznej kwocie 301.472,8 tys. zł (w tym 15.000 tys. zł¹³ środków własnych WFOŚiGW),

- na pożyczki przeznaczono: 11.000 tys. zł środków udostępnionych przez NFOŚiGW oraz 10.000 tys. zł środków własnych WFOŚiGW.

Z uwagi na zmianę Programu od 15 maja 2020 r., uniemożliwiającą udzielanie przez WFOŚiGW pożyczek, w dniu 3 listopada 2020 r. ww. strony umowy podpisały Porozumienie nr 1/964 stanowiące o bezprzedmiotowości umowy i jej rozwiązaniu wobec braku wypłat dokonanych na jej podstawie¹⁴.

(akta kontroli str. 973-988, 1308-1311)

Na podstawie umowy z dnia 31 lipca 2018 r. Fundusz zlecił firmie PROLAN Sp. z o.o. wykonanie i wdrożenie, w terminie do dnia 30 listopada 2018 r., modułu „Portal internetowy Kontrahenta/Beneficjenta”, zawierający aktywne formularze dokumentów dotyczących Programu „Czyste Powietrze”; dostosowanie aplikacji Prolan IASF do obsługi Programu „Czyste Powietrze” wraz z możliwością wizualizacji danych z ww. systemu na mapach województwa łódzkiego; uruchomienie funkcji importu/eksportu danych z/do NFOŚiGW oraz automatyczne generowanie not odsetkowych z poziomu aplikacji Umowy/Wnioski i udostępnianych na Portalu. Jedną z funkcjonalności Portalu miała być elektroniczna rejestracja wniosku „Czyste Powietrze”, a zarejestrowane przez beneficjenta dane miały być zaimportowane do kartoteki wniosków w programie Prolan IASF Umowy/Wnioski. Umowa zakładała m.in. współpracę wykonawcy z NFOŚiGW.

W dniu 20 lutego 2020 r. zostało zawarte porozumienie, na mocy którego, strony potwierdziły realizację I etapu prac objętych umową (w zakresie instalacji, konfiguracji i wdrożenia funkcjonalności Generатора Wniosku w Portalu Beneficjenta Czyste Powietrze). Ponadto, na mocy ww. porozumienia strony rozwiązały umowę w pozostałym zakresie z uwagi na brak przekazania przez NFOŚiGW m.in. zatwierdzonych wzorów dokumentów, które miały być umieszczone na Portalu oraz struktury plików XML.

(akta kontroli str. 375-399, 1308-1359)

1.2. W Funduszu, w dniu 21 września 2018 r., tj. w terminie rozpoczęcia realizacji PPCP, uchwalono regulamin określający procedury składania i rozpatrywania wniosków, zawierania umów oraz wypłaty dofinansowania. Regulamin naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze”¹⁵ oraz Zasady udzielania dofinansowania w ramach Programu priorytetowego „Czyste Powietrze” (od 25 września 2019 r. – „Proces udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”)¹⁶ przyjęte zostały uchwałą z dnia 21 września 2018 r. nr 2090/2018 Zarządu Funduszu, i zatwierdzone uchwałą z dnia 21 września 2018nr 84/IX/2018 Rady Nadzorczej. Ww. uchwała Zarządu określała również wzory niezbędnych dokumentów, w tym metodykę wyliczenia efektu ekologicznego i rzeczowego.

W związku z dokonywaniem zmian Programu, Zarząd Funduszu podejmował uchwały w sprawie zmiany wzorów dokumentów stosowanych przy jego realizacji.

W związku z przyjęciem do realizacji Programu w wersji 2.0, uchwałą nr 3517/2020 dnia 6 maja 2020 r. Zarząd Funduszu zatwierdził nowe wersje Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz „Proces udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”, natomiast na mocy uchwały nr 3968/2020 z dnia 15 maja 2020 r. zatwierdził wzory niezbędnych dokumentów.

(akta kontroli str. 34-368)

¹³ Po 5.000 tys. zł w każdym roku.

¹⁴ Wszystkie wypłacone w ramach PPCP pożyczki finansowane były ze środków własnych WFOŚiGW.

¹⁵ Dalej: „Regulamin naboru wniosków”.

¹⁶ Dalej: „Proces udzielania dofinansowania”.

1.3. W badanym okresie, w zadania dotyczące obsługi wniosków i umów o dofinansowanie w ramach Programu zaangażowane były głównie dwie komórki organizacyjne Biura Funduszu, tj.:

- a) Zespół ds. Obsługi Klienta Indywidualnego, który był odpowiedzialny m.in. za:
- przygotowywanie programów priorytetowych i wdrażanie dokumentów związanych z jego realizacją,
 - udzielanie informacji, przyjmowanie wniosków o dofinansowanie, dokonywanie oceny formalnej i merytorycznej tych wniosków i prowadzenie ich rejestru,
 - przygotowywanie umów dotacji i prowadzenie rejestru zawartych umów,
 - monitorowanie realizacji i rozliczanie zawartych umów.

Od 26 czerwca 2020 r. Zespół ten został przekształcony w Zespół ds. Realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, który oprócz realizacji ww. zadań, zobowiązany był m.in. do:

- przygotowywania uchwał zarządu i pism o przyznaniu dofinansowania,
- przygotowywanie umów pożyczek i prowadzenie rejestru zawartych umów,
- kontroli wnioskodawców w zakresie przygotowania przedsięwzięć planowanych i objętych dofinansowaniem ze środków Funduszu,

Na dzień 26 czerwca 2020 r. (tj. na dzień przekształcenia) w Zespole ds. Obsługi Klienta Indywidualnego zatrudnionych było 35 osób, w tym dwie w wymiarze 0,25 etatu w punktach konsultacyjnych PPCP w Opcznie i w Poddębicach. Do dnia 14 maja 2021 r. Fundusz zmniejszył zatrudnienie w komórce o 12 osób, dwóm osobom powierzył czasowo wykonywanie obowiązków w Zespole Realizacji Umów, zaś kolejne dwie – przebywały na długotrwałych zwolnieniach¹⁷. Ostatecznie na dzień 14 maja 2021 r. stan zaangażowania pracowników obejmował 22 osoby. Wszystkim pracownikom Zespołu w zakresach obowiązków przypisano realizację powyższych zadań.

- b) Zespół Realizacji Umów, który był odpowiedzialny za:
- zapewnienie obsługi wszystkich beneficjentów Funduszu w zakresie prowadzenia i rozliczania zawartych umów pożyczek i dotacji oraz przekazywanie środków,
 - kontrolę wnioskodawców w zakresie przygotowania przedsięwzięć planowanych i objętych dofinansowaniem ze środków Funduszu (od 26 czerwca 2020 r.).

W okresie od 2019 r. do 26 czerwca 2020 r. zadania związane z rozliczaniem PPCP wykonywało łącznie osiem osób¹⁸, zaś na dzień 21 maja 2021 r. stan zaangażowania pracowników wzrósł do 17 osób.

Ponadto, w proces realizacji PPCP zaangażowani byli pracownicy¹⁹:

- Zespołu Kontroli Zewnętrznej (do czerwca 2020 r.) odpowiedzialnego m.in. za przeprowadzanie kontroli w miejscu realizacji inwestycji dofinansowanej w ramach PPCP,
- Wieloosobowego Stanowiska ds. Analiz (do maja 2020 r.) – do zadań którego należała m.in. analiza zdolności kredytowej i zabezpieczeń w przypadku wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki,

¹⁷ W tym na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim.

¹⁸ W tym jednej osobie powierzono czasowo realizację obowiązków w zakresie PPCP.

¹⁹ Zakresy obowiązków tych pracowników nie wyszczególniały realizacji PPCP, a obowiązki te były wykonywane w ramach ogólnie przypisanych zadań.

a także, pośrednio, pracownicy Zespołu Finansowo-Księgowego, Zespołu ds. Promocji oraz Wieloosobowego Stanowiska Doradców Energetycznych (w zakresie szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego²⁰ i beneficjentów).

(akta kontroli str. 413-459, 820-856, 864-951, 1443-1473, 1478-1493, 1562-1674)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu²¹, zmiana struktury organizacyjnej w WFOŚiGW w Łodzi spowodowana była między innymi koniecznością jej dostosowania do bardzo dużego zainteresowania Programem, co przekładało się na wpływ dużej liczby wniosków o dofinansowanie, a następnie wniosków o płatność. Zmiany te podejmowane były w wyniku bieżącej analizy w zakresie realizacji PPCP, w tym cotygodniowy przegląd liczby wniosków wpływających do Funduszu, stopień zaawansowania ich oceny oraz na podstawie regularnych rozmów z osobami kierującymi pracami zespołu realizującego PPCP.

(akta kontroli str. 369-374, 553-557)

Pracownicy Funduszu wzięli udział w szkoleniach dotyczących zagadnień związanych z realizacją Programu, w tym:

- 9 osób wzięło udział w szkoleniu dotyczącym obsługi PPCP, zorganizowanym w dniu 19 listopada 2018 r.,
- 28 osób²² wzięło udział w szkoleniach dotyczących zasad naliczania dochodów na podstawie dokumentów źródłowych do wniosków o dofinansowanie w Programie Priorytetowym „Czyste Powietrze”, zorganizowanych w dniach: oraz 4 lutego²³ i 22 lutego 2019 r.

Ponadto, w badanym okresie, pracownicy Funduszu uczestniczyli w szkoleniach: „Weryfikacja i interpretacja audytów energetycznych”²⁴ oraz „Profesjonalna obsługa klienta”²⁵. Udział w nich wzięło odpowiednio 44 i 16 osób.

Spośród wszystkich 39 pracowników Zespołu ds. Obsługi Klienta Indywidualnego i Zespołu Realizacji Umów, zajmujących się Programem wg stanu na dzień 14 maja 2021 r., powyższymi szkoleniami objęto 18 osób.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, osoby zaangażowane w realizację Programu były szkolone kaskadowo przez innych pracowników WFOŚiGW, którzy wcześniej uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez NFOŚiGW oraz posiadali doświadczenie w ocenie wniosków składanych w ramach PPCP.

(akta kontroli str. 468-495, 1168-1172)

1.4. W lutym 2019 r. w siedzibach czterech Starostw Powiatowych województwa łódzkiego (w Opocznie, Wieluniu, Poddębicach i Łowiczu) WFOŚiGW uruchomił Punkty Konsultacyjne²⁶, udzielające porad i konsultacji dotyczących inwestycji realizowanych na obszarze województwa łódzkiego m.in. z zakresu możliwości i warunków uzyskania dofinansowania ze środków WFOŚiGW, w tym z PPCP. Fundusz nie prowadził statystyk, ile wniosków o dofinansowanie zostało złożonych w wyniku konsultacji i porad udzielonych w punktach konsultacyjnych.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu, w punktach tych udzielono łącznie ok. 1.680 konsultacji oraz ok. 4.000 porad. Konsultacji udzielali

²⁰ Dalej: jst.

²¹ Upoważnionej przez Prezesa Zarządu Funduszu do podpisywania korespondencji wychodzącej dotyczącej spraw wchodzących w zakres zadań Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (upoważnienie nr 25/S/2020 z 24 listopada 2020 r.

²² W tym 7 pracowników Zespołu ds. Klienta Indywidualnego i trzech pracowników Zespołu Realizacji Umów.

²³ W siedzibie NFOŚiGW.

²⁴ Zorganizowane w dniach 22 listopada 2019 r. (I tura) i 23 września 2020 r. (II tura).

²⁵ Zorganizowane w dniu 26 lutego 2019 r.

²⁶ <http://archiwalna.wfosigw.lodz.pl/punkty-konsultacyjne-wfosigw-w-lodzi-udzielajace-porad-i-konsultacji-dotyczacych-inwestycji-realizowanych-na-obszarze-wojewodztwa-lodzkiego-z-zakresu-efektywnosci-energetycznej-i-odnawialnych-zrodel-energii.49.2256.html> oraz <http://archiwalna.wfosigw.lodz.pl/punkty-konsultacyjne-wfosigw-w-lodzi.46.559.html> (dostęp na 20 maja 2021 r.).

Doradcy Energetyczni – pracownicy WFOŚiGW w Łodzi. Punkty te czynne były jeden lub dwa dni w tygodniu i funkcjonowały do 31 grudnia 2020 r. Zdaniem Zastępcy Prezesa Zarządu Funduszu, lokalizacja punktów konsultacyjnych w skrajnych punktach województwa pozwoliła na obsługę zainteresowanych mieszkańców województwa w różnych jego częściach (podregionach), znacznie oddalonych od Łodzi. Zainteresowanie mieszkańców obsługą w punktach konsultacyjnych było duże - każdego dnia z porad i konsultacji korzystało od kilkunastu do kilkudziesięciu osób. Ze względu na stan epidemii koronawirusa SARS-CoV-2, po 11 marca 2020 r. zakończono obsługę zainteresowanych w punktach w Łowiczu i Wieluniu, a w dniu 31 grudnia 2020 r. w punktach w Opocznie i Poddębicach. Ponadto w wyniku zawartych z gminami porozumień w sprawie wspólnej realizacji Programu zwiększone zostało zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w obsługę beneficjentów Programu, bezpośrednio w miejscu ich zamieszkania.

(akta kontroli str. 496-530)

1.5. Na mocy porozumienia, zawartego w dniu 22 grudnia 2020 r. pomiędzy NFOŚiGW a WFOŚiGW, dotyczącego współpracy w zakresie informatyzacji wdrażania Programu, podjęte zostały działania zmierzające do integracji systemów informatycznych stron oraz stworzenia centralnej bazy Programu. Baza ta miała być stworzona na koszt NFOŚiGW i z wykorzystaniem programu PROLAN, w oparciu o dane udostępnione przez WFOŚiGW. Zakres prac ustalony na 2021 r. obejmował:

- uruchomienie ścieżki bankowej,
- wdrożenie modułu pozwalającego na elektroniczną obsługę i gromadzenie danych z wniosków o płatność,
- umożliwienie przekazywania danych dotyczących etapów realizacji przedsięwzięcia dla celów zasilania centralnej bazy danych.

Zadania, do których wykonania zobowiązany był WFOŚiGW, realizowane były w ramach zawartej z PROLAN Sp. z o.o. umowy na nadzór serwisowy nad oprogramowaniem wchodzącym w zakres Systemu Zarządzania Prolan_iASF. Do dnia 4 sierpnia 2021 r. uruchomiono ścieżkę bankową oraz wdrożono moduł pozwalający na elektroniczną obsługę i gromadzenie danych dotyczących poszczególnych etapów wniosków²⁷. Pierwszy wniosek został zarejestrowany w Funduszu 13 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 400-412, 1818-1821, 1829-1836)

1.6. W siedzibie WFOŚiGW w Łodzi, udostępnione zostały beneficjentom Programu trzy stanowiska komputerowe. Dwa z nich obsługiwane były przez pracowników Funduszu, którzy świadczyli pomoc w wypełnianiu wniosków oraz udzielali konsultacji²⁸, w zakresie zapisów programu i możliwości uzyskania wsparcia finansowego. Trzecie stanowisko przeznaczone było wyłącznie dla beneficjentów i przy nim beneficjenci/wnioskodawcy mogli dokonać rejestracji w portalu beneficjenta lub wypełnić wniosek. Stanowisko to było wyposażone w laptop i objęte było nadzorem ochrony i monitoringu wizyjnego oraz opatrzone informacją z ostrzeżeniem, aby nie pozostawiać danych osobowych w pamięci urządzenia.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, laptop nie był podłączony do systemu informatycznego Funduszu, umożliwiał jedynie dostęp do Portalu Beneficjenta i był regularnie sprawdzany przez pracowników Funduszu, czy po kliencie nie pozostał żaden plik.

²⁷ W dniu 5 lipca NFOŚiGW przekazał informację o potwierdzeniu gotowości wszystkich wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej do uruchomienia ścieżki bankowej. Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. 6 sierpnia 2021 r. Fundusz nie przeprowadził z wykonawcą odbioru prac wyznaczonego do 12 sierpnia 2021 r.

²⁸ Fundusz nie prowadził ewidencji konsultacji udzielonych w siedzibie Funduszu.

Stanowiska te zlokalizowane były na parterze siedziby WFOŚiGW. Z dniem 16 marca 2020 r. w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 oraz w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19, Prezes Zarządu Funduszu zdecydował o wyłączeniu bezpośredniej obsługi interesantów i zamknięciu Funduszu dla wnioskodawców i beneficjentów²⁹. Od dnia 1 lipca 2021 r. ponownie otworzono Fundusz z zachowaniem ograniczeń liczby przebywających beneficjentów w budynku.

(akta kontroli str. 553-557, 1300-1307, 1698-1700)

1.7. Na mocy porozumień w sprawie realizacji PPCP, zawartych z gminami z terenu województwa łódzkiego od 12 lipca 2019 r. do 8 marca 2021 r. w ramach PPCP, beneficjenci mogli składać wnioski w dodatkowych miejscach, znajdujących się w budynkach 47 urzędów gmin i miast³⁰. Porozumienia podpisano: z 34 gminami w 2019 r., 10 w 2020 r. i trzema w 2021 r. Zgodnie z ich treścią strony zobowiązane były do zawarcia odrębnego porozumienia dotyczącego powierzenia przetwarzania danych osobowych. Porozumienia takie podpisane zostały przez 40 z 47 gmin, z którymi zawarto porozumienie o współpracy w ramach PPCP.

W związku ze zmianą założeń Programu w maju 2020 r., przewidującą m.in. pokrycie kosztów poniesionych przez gminy w związku z obsługą zadań w ramach porozumień³¹, z 26 gminami podpisane zostały aneksy do porozumień zawartych w 2019 r. Aneksy podpisano: z 20 gminami w grudniu 2020 r. i z sześcioma – w okresie od 26 stycznia do 30 marca 2021 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, podstawą do aneksowania Porozumień zawartych z gminami było uruchomienie z dniem 21 października 2020 r. naboru dla Beneficjentów uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania. Ponadto podpisywanie aneksów do porozumień warunkowane było zawarciem umowy udostępnienia środków z NFOŚiGW z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, co nastąpiło w dniu 4 grudnia 2020 r. Opóźnienie w podpisywaniu aneksów do porozumień spowodowane też było opóźnieniem w przekazywaniu przez gminy, wymaganego § 3 pkt. 11 porozumienia, numeru rachunku bankowego, na który miała być dokonywana wypłata środków.

Siedem gmin³², z którymi w 2019 r. Fundusz podpisał porozumienia w sprawie zasad wspólnej realizacji Programu, nie podpisało ww. aneksów, zaś jedna z gmin³³ w styczniu 2021 r. wypowiedziała porozumienie bez wskazania przyczyn.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, gminy, które nie podpisały aneksów do porozumień, realizowały warunki wcześniej podpisanych porozumień oraz zobowiązane były do wydawania zaświadczeń o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o dofinansowanie w ramach PPCP do podwyższonego poziomu dofinansowania. W przypadku braku podpisania aneksu do Porozumienia gminy nie mogły składać wniosków o wypłatę środków.

(akta kontroli str. 592-624, 1285-1299, 1308-1311, 1818-1821)

W związku z wprowadzeniem przez NFOŚiGW „Pakietu korzyści dla gmin”, zakładającego pokrycie przez WFOŚiGW poniesionych przez gminy kosztów

²⁹ Zarządzenie nr 8/2020 Prezesa Zarządu WFOŚiGW z dnia 16 marca 2020 r.

³⁰ Spośród 177 gmin w Województwie Łódzkim (tj. 26,6%).

³¹ Tj. za złożenie za pośrednictwem gminy wniosków o podwyższony stopień dofinansowania oraz wydanie przez gminę zaświadczeń o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej, zamierzającej złożyć wniosek o dofinansowanie.

³² Gminy: Dalików, Klonowa, Koluszki, Paradyż, Strzelce Wielkie, Sulejów i Żelów.

³³ Gmina Łgota Wielka, porozumienie z 29 października 2019 r., wypowiedziane pismem z 18 stycznia 2021 r. z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. W związku z wypowiedzeniem porozumienia, gmina odesłała niepodpisany aneks.

uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego, do dnia 31 maja 2021 r. porozumienie w tym przedmiocie podpisało 35 kolejnych gmin³⁴, a w okresie od 27 maja do 8 lipca 2021 r. do 44 gmin wysłano aneksy do porozumień.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, niektóre gminy odmówiły podpisania wcześniej przygotowanego porozumienia, bądź aneksu do porozumienia ze względu na zbyt duże obowiązki związane z prowadzeniem punktu konsultacyjno-informacyjnego, w tym kampanii reklamowej i raportowaniem danych
(akta kontroli str. 625-642, 1164-1165, 1773-1776, 1818-1821)

W celu zmobilizowania gmin do zawierania porozumień w zakresie realizacji Programu oraz aneksów do tych porozumień, Fundusz informował gminy o możliwości podjęcia współpracy. I tak, m.in.:

- przekazywał (telefonicznie i mailowo) informacje o konieczności przekazania danych, niezbędnych do zawarcia aneksów,
- w dniach 8 i 15 maja 2020 r, w związku ze zmianą PPCP, zamieścił na swojej stronie internetowej otrzymane od NFOŚiGW informacje oraz wzory dokumentów niezbędnych do uruchomienia naboru wg nowych zasad,
- w lutym, marcu i czerwcu 2021 r., w związku z wprowadzeniem pakietu „korzyści dla gmin”, WFOŚiGW przekazał do gmin mailowe informacje o możliwości otrzymania grantu na uruchomienie punktu obsługi wniosków mieszkańców na potrzeby Programu i bonusów za każdy złożony wniosek o dofinansowanie.

Ponadto w dniach 18 września 2020 r. oraz 22 października 2020 r. NFOŚiGW przekazał bezpośrednio do gmin komunikaty dotyczące obowiązku wydawania zaświadczeń o dochodach na potrzeby PPCP oraz uruchomienia drugiej części Programu (dotyczącej podwyższonego poziomu dofinansowania).

(akta kontroli str. 564-591, 1234-1284, 1308-1311)

1.8. W celu monitorowania realizacji porozumień przez gminy, wyznaczono pracownika Funduszu, odpowiedzialnego za bezpośredni kontakt z gminami oraz uruchomiono odrębny adres e-mail. Informacji i wyjaśnień pracownikom gmin udzielano zarówno w formie mailowej, jak i telefonicznej. Ponadto, w celu weryfikacji jednolitości poziomu obsługi beneficjentów i udzielanych przez gminy informacji, w dniach od 28 listopada do 13 grudnia 2019 r. pracownicy Funduszu przeprowadzili w 25 gminach telefoniczne rozmowy³⁵, dotyczące wiedzy wyznaczonych przez gminy do obsługi Programu pracowników na temat PPCP³⁶.

Fundusz monitorował również liczbę i poprawność wypełnienia przekazanych przez gminy wniosków o dofinansowanie, a także liczbę wydanych zaświadczeń, które wykazywane były we wnioskach o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi zadań, realizowanych w ramach porozumień.

(akta kontroli str. 562-591, 1081, 1106-1125, 1133-1143, 1474-1477)

W ww. porozumieniach nie zawarto postanowień przewidujących odpowiedzialność gmin za nieterminowe przekazanie do Funduszu wniosków o dofinansowanie.

Dyrektor Biura Funduszu wyjaśnił, że ww. wypadkach pracownik rejestrujący wnioski lub pracownik wskazany do kontaktu z gminami kontaktował się telefonicznie z pracownikiem gminy w celu upomnienia o konieczności przesyłania wniosków składanych za pośrednictwem gminy do WFOŚiGW w Łodzi w terminach wskazanych w porozumieniu.

³⁴ Porozumienia te podpisano w dniach 19-31 maja. Na dzień 31 maja 2021 r. porozumienia w zakresie realizacji PPCP podpisano łącznie z 81 gminami, tj. 45,8% łącznej liczby gmin w Województwie Łódzkim.

³⁵ Kontrolę w ramach badania „Tajemniczy klient”.

³⁶ W 13 przypadkach pracownicy gmin wykazali się pełną wiedzą lub stwierdzone uwagi dotyczyły maksymalnie trzech z 15 badanych zagadnień, w 11 przypadkach – stwierdzone uwagi dotyczyły od czterech do ośmiu badanych zagadnień, tylko w jednym przypadku nie udało się skontaktować z wyznaczonym pracownikiem gminy.

W kontrolowanym okresie WFOŚiGW nie weryfikował czy gminy, z którymi zawarto porozumienie o współpracy przy realizacji PPCP posiadają stanowisko komputerowe z dostępem do internetu.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, „wnioski składane za pośrednictwem gmin wypełniane są w elektronicznym formularzu, dlatego też należy wnioskować, że gmina posiada stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu, spełniające wymogi bezpieczeństwa informacji i zachowania poufności oraz ochrony danych osobowych, umożliwiające Wnioskodawcy złożenie Wniosku o dofinansowanie oraz jego wydruk”.

(akta kontroli str. 594-619, 1224-1284)

1.9. W badanym okresie, WFOŚiGW nie zawierał z gminami umów pożyczek, z których środki miały być przeznaczone na pożyczki dla beneficjentów kwalifikujących się do podwyższonego poziomu dofinansowania, z uwagi na brak uruchomienia tej formy dofinansowania przez NFOŚiGW³⁷.

(akta kontroli str. 10-12, 1224-1235)

1.10. Przystępując do wdrażania PPCP, w październiku 2018 r. Fundusz zwrócił 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. Łącznie na terenie tych gmin zlokalizowano 273.976 budynków. Ponadto, na prośbę Funduszu, 11 (z 24) powiatów województwa łódzkiego przekazało informacje o wydaniu w latach 2015-2017 łącznie 8.664 pozwoleń na budowę.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, dane te stanowiły podstawę analiz i realizacji PPCP. Obecnie NFOŚiGW wraz z Krakowskim Alarmem Smogowym tworzy projekt ZONE, tj. wspólną i wymierną bazę danych, która pozwoli uzyskać wiedzę o źródłach niskiej emisji.

(akta kontroli str. 372-373, 531-574)

1.11. Fundusz nie prowadził ewidencji w zakresie liczby wnioskodawców, którzy w okresie od 15 maja do 1 października 2020 r. zgłaszali zainteresowanie uzyskaniem podwyższonego poziomu dofinansowania.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, w ww. okresie do WFOŚiGW zgłaszali się potencjalni beneficjenci zainteresowani taką formą dofinansowania, którzy jednak z uwagi na to, że przepisy regulujące obowiązek wydawania zaświadczeń (koniecznych do załączenia do wniosku) wprowadzono dopiero w październiku 2020 r. oraz, że sam nabór ogłoszony dopiero od 21 października 2020 r., nie mogli złożyć wniosków.

(akta kontroli str. 1224-1233)

1.12. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, właściciele domów wielorodzinnych wielokrotnie składali wnioski w ramach Programu Priorytetowego Czyste Powietrze, jednakże takie wnioski były odrzucane ze względu na zapis Programu, że: „beneficjentem jest osoba fizyczna będąca właścicielem/współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego z wyodrębnioną księgą wieczystą”. Fundusz nie prowadził ewidencji takich przypadków.

(akta kontroli str. 1224-1335)

1.13. Wnioski wynikające z doświadczeń przy obsłudze PPCP Fundusz zgłaszał do NFOŚiGW w trakcie prowadzonych telekonferencji, narad, bądź opiniowanych dokumentów. Potwierdzeniem monitorowania konieczności uproszczenia warunków

³⁷ <http://nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/aktualnosci/art,1821,o-czyste-powietrze-bedzie-latwiej-bqk-dolacza-do-programu.html> (dostęp na 1 lipca 2021 r.).

Programu oraz dokumentów z nim związanych była zmiana programu z dniem 15 maja 2020 r.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu wynika, że Fundusz zgłaszał również uwagi dotyczące braku możliwości dochowania terminów rozpatrywania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność wskazanych w „Regulaminie naboru wniosków.

(akta kontroli str. 1224-1335, 1818-1821)

1.14. W związku z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.³⁸ w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, w okresie od 16 marca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. wyłączone zostały osobiste kontakty beneficjentów z pracownikami Funduszu. Złożenie wniosków w formie papierowej było możliwe za pośrednictwem skrzynki znajdującej się przed budynkiem Funduszu lub za pośrednictwem operatora pocztowego, czy kuriera. Istniała też możliwość złożenia wniosku - po podpisaniu go kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym - poprzez serwis „gov.pl” na skrzynkę podawczą ePUAP.

Dodatkowo, w związku z pandemią COVID-19, komunikacja z beneficjentami została zaktywizowana w sieci internetowej (www.wfosigw.lodz.pl, FB), radiu i telewizji, gdzie informowano potencjalnych beneficjentów o możliwości skorzystania z dofinansowania w ramach PPCP.

W celu ułatwienia procedury składania wniosku o dofinansowanie w ramach PPCP, w obsługę beneficjentów, składanie wniosków oraz wydawanie zaświadczeń o dochodach zaangażowane zostały gminy, z którymi Fundusz podpisał porozumienia o wspólnej realizacji programu.

Osoby zainteresowane mogły uzyskiwać informacje za uruchomionej przez NFOŚiGW od dnia 3 sierpnia 2020 r. ogólnopolskiej infolinii Programu oraz infolinii PPCP obsługiwanej przez WFOŚiGW, umożliwiającej uzyskanie informacji na każdym etapie sporządzenia i rozpatrywania wniosku o dofinansowanie i wniosku o płatność oraz w przypadku pytań i wątpliwości dotyczących Programu.

Ponadto, Fundusz rozpoczął prowadzenie cyklicznych szkoleń realizowanych w formule on-line, naprzemiennie w dwóch obszarach związanych z PPCP, dotyczących:

- zasad udzielania wsparcia w Programie PCP i wypełnianie wniosku o dotację
- rozliczania dotacji i wypełniania wniosku o płatność.

Informacja o szkoleniach podawana była na stronie internetowej Funduszu i w mediach społecznościowych. Dodatkowo zainteresowane osoby były informowane telefonicznie (w trakcie rozmów z pracownikami i na infolinii) oraz drogą mailową o możliwości skorzystania z takiej formy komunikacji.

Dodatkowo, ramach współpracy z Narodowym Instytutem Samorządu Terytorialnego (NIST) Fundusz zorganizował dwa spotkania on-line dotyczące tematyki Programu (rozliczania wniosków), w każdym udział wzięło po 75 uczestników.

(akta kontroli str. 372-373, 499-201, 553-558, 886-894, 1698-1699)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Z siedmioma gminami (Gomunice, Łask, Paradyż, Radomsko, Strzelce Wielkie, Sulmierzyce, Warta) spośród 47 gmin, z którymi zawarto porozumienie o współpracy w ramach PPCP, Fundusz nie zawarł porozumień o powierzeniu przetwarzania danych osobowych, o których mowa w § 6 porozumień i w aneksach do porozumień.

³⁸ Dz. U. poz. 491 ze zm.

(akta kontroli str. 592-593, 1224-1284)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, nie podpisano takich umów ze względu na brak danych potrzebnych do ich zawarcia, które nie zostały dostarczone do WFOŚiGW w Łodzi, pomimo przesłanych monitów.

(akta kontroli str. 1224-1284)

NIK wskazuje, że niezawarcie umów powierzenia danych osobowych stanowiło naruszenie art. 28 ust. 3 ogólnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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/WE³⁹.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Fundusz właściwie przygotował się do wdrożenia i realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, w szczególności do potrzeb realizacji Programu dostosował istniejącą odpowiednią strukturę organizacyjną i techniczną, utworzył punkty terenowe, opracował niezbędne procedury i wzory dokumentów. Przyjęte w WFOŚiGW warunki organizacyjno-techniczne zapewniły sprawne wdrażanie Programu oraz komunikację z beneficjentami, w tym w okresie pandemii COVID-19. Tym niemniej, wbrew art. 28 ust. 3 RODO, Fundusz nie podpisał porozumień o powierzeniu przetwarzania danych osobowych z siedmioma gminami, z którymi zawarto porozumienie o współpracy w ramach PPCP.

OBSZAR

2. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z ochroną powietrza stanowiły jeden z priorytetów działalności WFOŚiGW, określonych w przyjętych przez Radę Nadzorczą Funduszu⁴⁰ Strategiach działania: na lata 2017-2020 oraz na lata 2021-2024.

W obu dokumentach, wśród koniecznych do realizacji zadań wskazano m.in. prowadzenie działań edukacyjnych i szkoleniowych dla różnych grup odbiorców w formie szkoleń, konferencji, zajęć dla dzieci i młodzieży oraz ogłaszania i realizacji różnych konkursów.

W 2018 r. w Funduszu prowadzono działalność promocyjną na podstawie „Strategii działania WFOŚiGW w Łodzi na lata 2017-2020 r.”.

Szczegółowe plany działań promocyjnych Fundusz opracował na lata 2019-2021. Obejmowały one m.in. organizację spotkań informacyjno-promocyjnych dla beneficjentów, imprez plenerowych (wspólnie z firmą eventową) połączonych z dystrybucją materiałów reklamowych, produkcję i emisję kampanii ofertowej w radio, TV i internecie, a także publikację artykułów w prasie regionalnej oraz zamieszczanie dodatków i wkładek do gazet. Ponadto, zaplanowana na 2021 r. kampania promocyjna miała uwzględniać działania promocyjne w mediach społecznościowych, wyświetlanie spotów tematycznych na wyświetlaczach led w komunikacji miejskiej oraz w pociągach i przy kasach biletowych Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej, kampanię outdoor z wykorzystaniem billboardów różnej wielkości, spotkania on-line na zaproszenie j.s.t., szkolenia w formie zdalnej dla samorządów, przedsiębiorców i beneficjentów indywidualnych oraz debaty eksperckie. Przewidziano również organizację wydarzeń medialnych w związku z podpisaniem

³⁹ Dz.Urz.UE.L Nr 119, str. 1 (dalej: RODO).

⁴⁰ „Strategia działania WFOŚiGW w Łodzi na lata 2017-2020” przyjęta uchwałą Rady Nadzorczej Funduszu nr 70/IX/2016 z dnia 26 września 2016 r. (<https://www.wfosigw.lodz.pl/o-funduszu/informacja-ogolna/strategia-dzialania-wfosigw-w-lodzi-na-lata-2017-2020>; dostęp na 11 czerwca 2021 r.) oraz „Strategia działania WFOŚiGW w Łodzi na lata 2021-2024” przyjęta uchwałą Rady Nadzorczej Funduszu nr 86/IX/2020 z dnia 30 września 2020 r. (<https://www.wfosigw.lodz.pl/o-funduszu-wfosigw-lodz/informacja-ogolna/strategia-dzialania-wfosigw-w-lodzi-na-lata-2021-2024>; dostęp na 11 czerwca 2021 r.).

umów między Funduszem a beneficjentami PPCP przy każdym tysięcznym numerze umowy/wypłaty.

(akta kontroli str. 368, 643-667)

W celu realizacji planów działań edukacyjno-informacyjnych, w latach 2018-2021 Fundusz zlecił m.in.:

- realizację, emisję i publikację na portalu internetowym TUŁódź oraz w mediach społecznościowych sześciu materiałów tematycznych dotyczących oferty Funduszu na 2020 r., w tym jednego z PPCP,
- realizację i emisję na antenie Radia Łódź cyklu 38 audycji pod nazwą „Jestem eko”, spośród których trzy odcinki dotyczyły PPCP,
- realizację przez TVP S.A. ośmiu odcinków programu telewizyjnego pt. „Ekologiczne inwestycje” oraz 16 odcinków programu „Ekologiczne innowacje”, spośród których dwa (po jednym z programu) dotyczyły PPCP,
- zamieszczenie trzech artykułów na temat Programu w miesięczniku Łódzkiego Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach „RADA”,
- zamieszczenie artykułu sponsorowanego i banneru głównego na podstronach Egłos.pl,
- druk wkładki informacyjno-promocyjnej w dodatku do „Dziennika Łódzkiego” na Dzień Czystego Powietrza 14 listopada 2020 r.,
- wykonanie dwóch rollupów z grafiką PPCP oraz wydruk i dostarczenie łącznie 35.000 ulotek, 10.000 broszur i 1.000 egzemplarzy pisma dotyczących Programu, wg projektu przekazanego przez Ministerstwo Środowiska.

Ponadto, w ramach obchodów Dnia Czystego Powietrza, w dniu 1 września 2018 r. zorganizowany został w Opocznie piknik ekologiczny „Nie truj – miej wpływ na to czym oddychasz”, a w dniu 14 listopada 2019 r. w siedzibie Funduszu zorganizowano warsztaty ekologiczne pn. „Smog czy smok?”.

Z kolei, informacje dotyczące m.in. założeń Programu, zasad udziału, dane statystyczne i informacje o wydarzeniach (np. konferencjach), Fundusz publikował na portalu społecznościowym.

Fundusz nie opracowywał planu działań promocyjnych na 2022 rok lub lata kolejne. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, plan na 2022 r. rozstrzygnięty został w IV kwartale 2021 r.

(akta kontroli str. 553-557, 668-818, 1178-1223, 1818-1821)

W badanym okresie Fundusz nie zawarł z NFOŚiGW porozumienia w sprawie współpracy w zakresie realizacji PPCP, w tym także podejmowania wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych oraz prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, wynikało to z licznych uwag do treści przedstawionego porozumienia. Dyrektor wskazał ponadto, iż: „brak porozumienia w ww. zakresie nie warunkował realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, czego dowodem jest podpisana umowa udostępnienia środków nr 15/2019/WF/US z przeznaczeniem na udzielanie dotacji i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz wykonywane przez WFOŚiGW Łodzi w ramach własnych środków, zadania promocyjno-informacyjne PPCP. Ponadto WFOŚiGW w Łodzi uwzględnia wnioski NFOŚiGW w zakresie realizacji PPCP oraz wspólnych działań pomimo braku formalnie podpisanego Porozumienia, po analizie ich zasadności i celowości”

(akta kontroli str. 1818-1821)

2.2. Fundusz zapewnił zainteresowanym konsultacje i pomoc przy wypełnianiu wniosków. W tym celu w siedzibie Funduszu udostępnione zostały beneficjentom Programu dwa stanowiska komputerowe⁴¹ obsługiwane przez pracowników

⁴¹ Opisane w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia -

Funduszu w zakresie pomocy w wypełnianiu wniosków oraz konsultacji udzielanych w zakresie zapisów programu i możliwości uzyskania wsparcia finansowego oraz jedno stanowisko wyłącznie dla beneficjentów, przy użyciu którego beneficjenci/wnioskodawcy mogli dokonać rejestracji w portalu beneficjenta lub wypełnić wnioski.

Ponadto, w czterech punktach konsultacyjnych⁴², pracownicy Funduszu udzielili łącznie ok. 1.680 konsultacji oraz ok. 4.000 porad. Konsultacji w tych punktach udzielali Doradcy Energetyczni – pracownicy WFOŚiGW w Łodzi.

W związku z pandemią beneficjenci/wnioskodawcy mogli skorzystać z konsultacji za pośrednictwem ogólnopolskiej infolinii oraz infolinii obsługiwanej przez Fundusz, a od czerwca 2020 r. wziąć udział w organizowanych przez Fundusz szkoleniach on-line i konsultacjach.

(akta kontroli str. 496-530, 553-557)

2.3. Informacje dotyczące Programu, w tym o jego zmianach, publikowane były niezwłocznie na stronie internetowej Funduszu⁴³, a także zamieszczane na portalu Czyste Powietrze⁴⁴.

Na próbie ośmiu wybranych ogłoszeń dotyczących naboru wniosków i zmian Programu stwierdzono, że informacje te zamieszczane były na stronie internetowej Funduszu w terminach określonych przez NFOŚiGW tj. w terminie od 1 do 5 dni roboczych⁴⁵ od dnia ich otrzymania. Fundusz, dokonywał również w terminie określonym przez NFOŚiGW publikacji ww. ogłoszeń na własnej stronie internetowej. Do gmin, z którymi podpisano porozumienia, informacje dotyczące naborów wniosków i zmian Programu przekazywane były mailowo lub telefonicznie.

(akta kontroli str. 559-561, 566-591, 819-863, 1234-1284, 1302-1303)

2.4. W badanym okresie⁴⁶, pracownicy Funduszu (głównie Doradcy Energetyczni) przeprowadzili 205 szkoleń dotyczących zasad realizacji PPCP, łącznie dla 10.373 osób (pracowników gmin, osób fizycznych/beneficjentów i przedsiębiorców). Szkolenia, w formie stacjonarnej oraz on-line, prowadzone były zarówno przed rozpoczęciem Programu, jak i w trakcie jego realizacji. Przeprowadzono m.in.:

- 161 spotkań⁴⁷ z mieszkańcami gmin w sprawie zasad udzielania dofinansowania w ramach Programu. Udział w nich wzięło łącznie 9.094 słuchaczy;
- 25 jedno- i dwudniowych stacjonarnych warsztatów⁴⁸ dotyczących zasad realizacji Programu oraz możliwości finansowania OZE i efektywności energetycznej dla osób fizycznych. Udział w nich wzięło 387 pracowników samorządowych z terenu poszczególnych powiatów województwa łódzkiego;
- dla pracowników gmin, które zawarły lub zamierzały zawrzeć z WFOŚiGW porozumienie:
 - 5 spotkań on-line⁴⁹ pn. „Czyste Powietrze – po 14 maja 2020 webinarium dla JST”. Udział w nich wzięły 73 osoby;
 - 4 szkolenia on-line⁵⁰ z zakresu: ubiegania się o dofinansowanie, rozliczenia udzielonej dotacji oraz studium przypadku. Udział w nich wzięło 107 osób;

⁴² Opisane w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia

⁴³ <https://www.wfosigw.lodz.pl/programy-wfosigw/czyste-powietrze/o-programie> (dostęp na 17 czerwca 2021 r.).

⁴⁴ Np.: <https://czystepowietrze.gov.pl/czyste-powietrze/>, <https://czystepowietrze.gov.pl/wp-content/uploads/2021/03/Komunikat-dla-gmin-wz.-z-uruchomieniem-drugiej-czesci-programu-Czyste-Powietrze-z-dnia-22.10.2020-r..pdf> oraz <https://czystepowietrze.gov.pl/wazne-zmiany-w-programie-czyste-powietrze-wycofanie-dotacji-na-kotly-weglowe-i-podwyzszenie-progow-dochodowych/> (dostęp na 17 czerwca 2021 r.).

⁴⁵ Od 3 do 8 dni kalendarzowych.

⁴⁶ Do dnia 17 maja 2021 r.

⁴⁷ W okresie od 4 września 2018 r. do 2 sierpnia 2019 r.

⁴⁸ W okresie od 10 kwietnia do 12 grudnia 2019 r.

⁴⁹ W czerwcu 2020 r.

- 42 szkolenia on-line⁵¹ dla osób fizycznych dotyczące zasad programu, wypełnienia wniosku o dofinansowanie oraz rozliczenia dofinansowania, w tym wypełnienia wniosku o płatność. W szkoleniach tych udział wzięło 1.129 uczestników.

Dodatkowo, w ramach współpracy z NIST, w latach 2020-2021 odbyły się dwa spotkania on-line z przedstawicielami samorządu terytorialnego dotyczące tematyki Programu (rozliczania wniosków). W każdym udział wzięło po 75 uczestników.

Ponadto, 101 pracowników socjalnych gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej oraz 100 kandydatów na energetyków gminnych wzięło udział w 10 szkoleniach zorganizowanych w ramach projektu pn. „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”, na których m.in. omawiano zasady Programu „Czyste Powietrze”.

Uczestnictwo w szkoleniach stacjonarnych potwierdzone było listami obecności. W przypadku szkoleń on-line, informacje o szkoleniach przekazywano: mailowo do gmin, dla pozostałych chętnych zamieszczano na stronie internetowej Funduszu⁵², portalu społecznościowym, a zgłaszającym się chętnym przekazywano link do spotkania.

(akta kontroli str. 864-951)

2.5. Informacje o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach PPCP⁵³, o zasadach jego funkcjonowania oraz o korzyściach płynących z przeprowadzenia przedsięwzięć finansowanych ze środków Programu, Fundusz przekazywał za pomocą różnych kanałów informacyjnych, w tym m.in.: lokalnej prasy (artykuły, wkładki tematyczne) i telewizji, spotów radiowych, portali internetowych (TUŁódź i Eglos.pl), mediów społecznościowych (Facebook), strony internetowej WFOŚiGW, infolinii, a także podczas szkoleń, spotkań informacyjno-promocyjnych oraz informacyjno-konsultacyjnych dla JST i beneficjentów, imprez plenerowych, połączonych z dystrybucją folderów i ulotek.

(akta kontroli str. 668-818)

2.6. Podjęte przez Fundusz, w związku z trwającą pandemią COVID-19, działania informacyjne, mające na celu rozpowszechnienie informacji na temat Programu ⁵⁴ prowadzone były w sieci internetowej (www.wfosigw.lodz.pl, FB), radiu i telewizji, a także poprzez pocztę e-mail, infolinię i szkolenia on-line.

(akta kontroli str. 372-373, 499-201, 553-558, 668-818, 886-894)

2.7. W badanym okresie, poniesione przez Fundusz w ramach Programu łączne koszty działań informacyjno-promocyjnych wyniosły 81,1 tys. zł⁵⁵ i dotyczyły realizacji działań promocyjnych⁵⁶. Koszty te w całości sfinansowane zostały środkami własnymi WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 673-815)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵⁰ W lutym 2021 r.

⁵¹ W okresie od 24 czerwca 2020 r. do 17 maja 2021 r.

⁵² Np. <https://www.wfosigw.lodz.pl/dla-beneficjentow/szkolenia> oraz <http://archiwalna.wfosigw.lodz.pl/szkolenie-on-line-program-priorytetowy-czyste-powietrze--podwyzszony-poziom-dofinansowania-49,2485.html>, <http://archiwalna.wfosigw.lodz.pl/szkolenie-on-line-program-priorytetowy-czyste-powietrze-od-15-maja-2020-r---rozliczenie-dotacji,49,2484.html> (dostęp na dzień 17 czerwca 2021 r.).

⁵³ Szerzej opisane w obszarze nr 2 „Działania informacyjno-edukacyjne”.

⁵⁴ Szerzej opisane w punktach 1.6 i 1.14 niniejszego wystąpienia.

⁵⁵ Z tego: 9,5 tys. zł w 2018 r., 35,9 tys. zł w 2019 r., 22,3 tys. zł w 2020 r. i 13,4 tys. zł w 2021 r. (do 17 maja 2021 r.).

⁵⁶ Opisane w pkt 2.1.

Planowane oraz realizowane przez Fundusz działania informacyjne i edukacyjne dotyczące PPCP miały charakter powszechny i ciągły, a skala i rodzaj tych działań zapewniały dotarcie do szerokiej grupy odbiorców. Uczestnikom Programu (JST i beneficjentom) zapewniono możliwość uczestnictwa w szkoleniach, a także konsultacje i pomoc przy wypełnianiu wniosków. Ponadto, ustalone w związku z pandemią COVID-19 formy kontaktu, umożliwiały uzyskanie przez potencjalnych wnioskodawców wyczerpujących informacji na temat PPCP.

3. Proces weryfikacji wniosków o przyznanie dofinansowania

3.1. W WFOŚiGW rejestracja wniosków o dofinansowanie prowadzona była w programie Excel na podstawie papierowej wersji dokumentu rejestrowanego w punkcie kancelaryjnym Funduszu⁵⁷ oraz w systemie PROLAN, po zweryfikowaniu zgodności formularza z jego wersją elektroniczną przesłaną poprzez Portal Beneficjenta lub poprzez serwis „gov.pl”. Prowadzona ewidencja w systemie PROLAN była zintegrowana z wersją elektroniczną wniosku i umożliwiała identyfikację złożonych wniosków m.in. według form dofinansowania (dotacja, pożyczka, dotacja i pożyczka), daty rezygnacji lub odrzucenia wniosku, daty decyzji o przyznaniu dofinansowania oraz daty zawarcia umowy.

Zakres danych ewidencjonowanych w systemie ulegał zmianom wraz z wprowadzanymi zmianami w PPCP. Od 21 października 2020 r. rejestr wniosków został rozszerzony o informacje dotyczące wydawanych przez gminy zaświadczeń o wysokości dochodów oraz wniosków o podwyższony poziom dofinansowania. Natomiast od 1 kwietnia 2021 r. rejestrowane były również dane umożliwiające identyfikację gmin, za pośrednictwem których składane były wnioski o podstawowym poziomie dofinansowania.

(akta kontroli str. 1308-1359, 1385-1386)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, rejestr wniosków prowadzony w formie tabeli w programie Excel miał charakter pomocniczy i wykorzystywany był przede wszystkim do monitoringu wpływu wniosków, ewidencji ich przekazania do oceny konkretnym pracownikom, sporządzania roboczych zestawień zaś w trakcie pełnionych dyżurów na infolinii, umożliwiał weryfikację pracowników rozpatrujących konkretne wnioski.

(akta kontroli str. 1678-1688)

3.2. W badanym okresie (do dnia rozpoczęcia kontroli) do Funduszu wpłynęły 17.104 wnioski o dofinansowanie⁵⁸ na łączną kwotę 287.287 tys. zł, w tym 16.440 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji (na łączną kwotę 258.860 tys. zł), 77 - w formie pożyczki (na łączną kwotę 2.097 tys. zł) oraz 587 – w obu formach łącznie (na łączną kwotę 26.331 tys. zł)⁵⁹. Najwięcej wniosków wpłynęło w 2019 r. tj. 6.123, w pozostałych latach odpowiednio: 1.209 w 2018 r., 6.108 w 2020 r. oraz 3.664 w 2021 r (do 17 maja 2021 r.). Fundusz pozytywnie rozpatrzył łącznie 14.260 wniosków na kwotę 236.232 tys. zł, zaś 1.131 wniosków zostało odrzuconych (na kwotę 19.477 tys. zł), natomiast 1.133 wnioskodawców zrezygnowało z ubiegania się o dofinansowanie przed zawarciem umowy (na kwotę 20.449 tys. zł⁶⁰).

(akta kontroli str. 1364)

3.3. Fundusz nie posiadał informacji o liczbie złożonych za pośrednictwem gmin biorących udział we wdrażaniu PPCP, wniosków o dofinansowanie, w całym okresie

⁵⁷ Fundusz sam dokonywał wydruku wniosków o dofinansowanie złożonych tylko w wersji elektronicznej.

⁵⁸ Co stanowiło 6,2% zidentyfikowanych jednorodzinnych budynków mieszkalnych na terenie województwa łódzkiego.

⁵⁹ Zgodnie z założeniami PPCP (wersja 2.0.) wnioski o pożyczkę oraz o pożyczkę i dotację łącznie mogły być składane tylko do 14 maja 2020 r.

⁶⁰ W tym 75 – po akceptacji wniosku przez Zarząd.

realizacji zawartych porozumień. Pełny monitoring w tym zakresie został wprowadzony od 1 kwietnia 2021 r., natomiast od 21 października 2020 r. Fundusz monitorował wnioski złożone za pośrednictwem gmin dotyczące podwyższonego poziomu dofinansowania. Rozszerzenie zakresu ewidencji wniosków wynikało z konieczności zapewnienia przez Fundusz weryfikacji danych zawartych we wnioskach o wypłatę środków, składanych przez gminy⁶¹.

(akta kontroli str. 1224-1235, 1365-1367, 1385-1386, 1678-1688)

3.4. Warunki udzielania pożyczek zostały określone w przyjętym przez Zarząd Funduszu Programie oraz w procedurze pt. „Proces udzielania dofinansowania”. Ponadto na mocy uchwały nr 668/2019 r. z dnia 11 kwietnia 2019 r. Zarząd Funduszu przyjął „Metodykę oceny zdolności kredytowej osób fizycznych oraz zabezpieczeń dla Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”⁶², w której ustalił m.in. zasady badania i oceny zdolności i wiarygodności kredytowej wnioskodawcy oraz wzory wymaganych dokumentów. Warunki udzielenia pożyczki przewidywały m.in. maksymalny okres kredytowania wynoszący 180 miesięcy⁶³, zmienne oprocentowanie ustalane w oparciu o stawkę WIBOR 12M lub 3M powiększoną o 70 pkt bazowych lecz nie mniejszą niż 2%, możliwość zastosowania okresu karencji. Pożyczki, tak jak dotacje mogły być wypłacane zarówno po zrealizowaniu części lub całości przedsięwzięcia.

Zabezpieczeniem każdej pożyczki był weksel „in blanco” z klauzulą „bez protestu” wraz z deklaracją wekslową. Fundusz wymagał dodatkowych zabezpieczeń w jednej z następujących form: poręczenie wekslowe (awal), cesja wierzytelności z rachunku lokaty terminowej, zastaw rejestrowy z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej przedmiotu zastawu, hipoteka na nieruchomości z cesją praw z polisy ubezpieczeniowej nieruchomości lub inne dopuszczalne prawem i uzgodnione z Funduszem formy zabezpieczenia. Badanie zdolności i wiarygodności kredytowej Fundusz przeprowadzał w oparciu o dane zawarte we wniosku o dofinansowanie oraz w dostarczonej dokumentacji z wykorzystaniem danych pozyskiwanych z Biura Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A., Biura Informacji Kredytowej S.A. i Związku Banków Polskich. Warunkiem przekazania kwoty pożyczki było skuteczne ustanowienie przez beneficjenta wymaganych zabezpieczeń, a także zaakceptowanie przez Fundusz dokumentów potwierdzających ustanowienie tych zabezpieczeń oraz przedłożenie wniosku o płatność wraz z wymaganymi załącznikami. Termin wypłaty kwoty pożyczki, w zależności od okresu realizacji programu, wynosił do 30 dni lub do 60 dni od dnia spełnienia ostatniego z wymaganych warunków. Ponadto zgodnie z warunkami Programu pierwsza wypłata kwoty pożyczki mogła nastąpić po zamontowaniu w budynku nowego źródła ciepła, chyba że w budynku istniało już źródło ciepła spełniające wymagania Programu.

(akta kontroli str. 34-368, 1392-1423)

Fundusz nie prowadził ewidencji przyczyn odrzucenia wniosków o udzielenie dofinansowania w formie pożyczki, w tym nie posiadał informacji o liczbie wniosków odrzuconych ze względu na negatywną ocenę kredytową wnioskodawcy. Nie posiadał również danych o liczbie rezygnacji z ubiegania się o dofinansowanie przez potencjalnych beneficjentów, ze względu na nieatrakcyjność takiej formy dofinansowania lub ze względu na brak możliwości sfinansowania wkładu własnego.

(akta kontroli str. 1380, 1385-1386, 1678-1688)

⁶¹ Gminy od 1 kwietnia 2021 r. mogą uzyskać zwrot kosztów za wnioski złożone za ich pośrednictwem również na podstawowy poziom dofinansowania: <https://czystepowietrze.gov.pl/wp-content/uploads/2021/03/Wzor-porozumienia-zawieranego-przez-gminy-z-wfosiqw-w-sprawie-realizacji-programu-%E2%80%9ECzyste-Powietrze-obejmujacego-nowe-zachety-dla-gmin.pdf> (dostęp na dzień 28 lipca 2021 r.).

⁶² Dalej: „Metodyka oceny zdolności kredytowej”.

⁶³ Z zastrzeżeniem, iż ostatnia rata spłaty mogła najpóźniej przypadać w roku, w którym najstarszy pożyczkobiorca kończy 75 lat.

Obowiązujący w Funduszu do 17 stycznia 2019 r. „Proces udzielania dofinansowania” przewidywał, że w przypadku łącznego finansowania dotacyjnego z finansowaniem pożyczkowym warunkiem wypłaty dotacji była wypłata całej kwoty pożyczki. W kolejnych okresach w przypadku łącznego finansowania realizacji przedsięwzięć obowiązywało proporcjonalne uruchamianie środków z obu źródeł⁶⁴. Do 9 lipca 2021 r. wystąpiły tylko cztery przypadki wypłaty przez Fundusz pożyczki przed wypłatą dotacji, w związku ze złożonymi przez beneficjentów wnioskami o płatność częściową. Dotyczyły one umów zawartych w wyniku wniosków o dofinansowanie złożonych w 2018 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, warunki umów dotacji i pożyczek, w przypadku ubiegania się o łączną formę dofinansowania, były określane we wzorach przekazanych przez NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 368, 1424-1437, 1678-1688, 1773-1776)

3.5. Badanie terminowości rozpatrywania przez Fundusz wniosków o dofinansowanie przeprowadzone na podstawie losowo wybranych 30 wniosków, w tym 12 o podwyższony poziom dofinansowania wykazało, że

- 1) wnioski o udzielenie pożyczki (cztery) oraz wnioski o łączną formę finansowania (trzy) rozpatrywane były w terminach od 49 do 199 dni roboczych. Najdłuższe terminy rozpatrywania wniosków dotyczyły czterech przypadków i wynosiły odpowiednio: 196, 143 (dwa przypadki) i 141 dni roboczych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, wpływ na długie terminy rozpatrzenia tych wniosków miała konieczność przeprowadzenia analizy zdolności kredytowej, oraz poddawania wniosków ponownej ocenie w związku ze złożonymi korektami przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 1438-1440, 1473, 1678-1688)

- 2) 18 z 23 wniosków dotyczących finansowania dotacyjnego, zostało rozpatrzonych z zachowaniem ustalonego terminu, który wynosił odpowiednio 90 dni roboczych (dla wniosków złożonych do 14 maja 2020 r.) i 30 dni kalendarzowych (dla wniosków złożonych od 15 maja 2020 r.)⁶⁵. W pozostałych pięciu przypadkach przekroczenie terminu wynosiło od 17 do 22 dni.
- 3) okres trwania pandemii COVID-19 nie wpłynął na czas rozpatrywania wniosków o dofinansowanie. 81% zbadanych wniosków złożonych w okresie od kwietnia 2020 r. do marca 2021 r.⁶⁶ zostało rozpatrzonych z zachowaniem ustalonego przez Fundusz terminu.

(akta kontroli str. 368, 1438-1440)

3.6. Na podstawie próby 25 wniosków o dofinansowanie⁶⁷ stwierdzono, że Fundusz dokonywał ich oceny zgodnie z postanowieniami Programu, „Regulaminem naboru” oraz „Procesem udzielania dofinansowania”. Wszystkie wnioski zostały poddane ocenie spełnienia kryteriów formalnych i merytorycznych, a w przypadku wniosków o udzielenie pożyczki lub łącznej formy dofinansowania – również ocenie zdolności kredytowej. Fundusz weryfikował prawidłowość danych wykazanych we wnioskach m.in. z danymi elektronicznych ksiąg wieczystych udostępnianych na stronie

⁶⁴ W proporcji wynikającej z intensywności dofinansowania określonej we wniosku o dofinansowanie z wyłączeniem realizacji przedsięwzięć, dla których przewidziano finansowanie tylko z środków pożyczki.

⁶⁵ Wydłużonego zgodnie z postanowieniami „Regulaminu naboru wniosków” o czas uzupełnienia przez wnioskodawcę na wezwanie Funduszu brakujących informacji i/lub dokumentów lub wyjaśnień. Ponadto od 15 maja 2020 r. w przypadku złożenia przez wnioskodawcę korekty wniosku, termin naliczany był od daty jej wpływu do Funduszu.

⁶⁶ W zbadanej próbie 30 wniosków 21 zostało złożonych do Funduszu w okresie od kwietnia 2020 r. do marca 2021 r., w tym 17 zostało rozpatrzonych w obowiązujących terminach, zaś w czterech przypadkach termin został przekroczony.

⁶⁷ W tym 13 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji rozpatrzonych pozytywnie (w tym pięciu wniosków o podwyższony poziom dofinansowania), pięciu odrzuconych wniosków o dotacje, dwóch o dofinansowanie w łącznej formie rozpatrzonych pozytywnie oraz pięciu wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki (z tego dwóch odrzuconych i trzech rozpatrzonych pozytywnie).

internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, bazą danych obiektów topograficznych, danymi dystrybutorów paliwa gazowego. W 10 przypadkach wzywano wnioskodawców do uzupełnienia dokumentacji, złożenia wyjaśnień lub korekty wniosku, z czego dziewięciu wnioskodawców uzupełniło dokumentację w wymaganym terminie, a jeden wniosek, z uwagi na niezastosowanie się do wezwania, został odrzucony.

(akta kontroli str. 368, 1474-1493)

3.7. Fundusz nie posiadał informacji dotyczących ilości składanych za pośrednictwem gmin, w całym okresie realizacji PPCP, wniosków które wymagały uzupełnienia lub wyjaśnień. Prowadzona od 21 października 2020 r. ewidencja wniosków o podwyższonym poziomie dofinansowania w podziale na gminy wykazała, że do 17 maja 2021 r. 11,8% wniosków (tj. 32 wnioski z 271 złożonych) wymagało wzywania beneficjentów do dokonania uzupełnień lub korekt dokumentacji. Ostatecznie Fundusz odrzucił sześć wniosków, co stanowiło 2,2% wszystkich złożonych w tym zakresie wniosków.

(akta kontroli str. 1224-1235, 1365-1366, 1515)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, najczęstszym błędem w weryfikacji wniosków przeprowadzanych przez gminę była niewłaściwa data rozpoczęcia zadania, niezgodność numeru działki lub ulicy w księdze wieczyste z wnioskiem.

(akta kontroli str. 1678-1688)

Analiza pięciu wybranych losowo wniosków o dofinansowanie, złożonych za pośrednictwem gmin i ocenionych negatywnie przez Fundusz wykazała, że ocena ta była formalnie i merytorycznie uzasadniona. Stwierdzone we wnioskach nieprawidłowości dotyczyły: braku uprawnień właścicielskich wnioskodawcy do budynku, niespełnienia przez budynki kryteriów budynku jednorodzinnego, załączenia zaświadczenia o dochodach wystawionego po dacie złożenia w gminie wniosku o dofinansowanie lub niezłączenia zaświadczenia w ogóle.

(akta kontroli str. 1494-1514)

Wnioski gmin o wypłatę środków na pokrycie kosztów realizacji PPCP za IV kwartał 2020 r. i I kwartał 2021 r. każdorazowo zawierały oświadczenia, wskazujące że wszystkie zaświadczenia o dochodach, na potrzeby złożenia wniosku w ramach drugiej części PPCP, wydane zostały przy użyciu dedykowanego systemu informatycznego.

Fundusz nie prowadził ewidencji w zakresie liczby złożonych wniosków o dofinansowanie, do których załączono zaświadczenia o dochodach, które nie zostały wydane poprzez taki system. Jak również nie posiadał wiedzy jakie systemy informatyczne są wykorzystywane w gminach do wydawania zaświadczeń

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, zdarzały się pojedyncze przypadki, w których beneficjenci wskazywali we wnioskach podwyższony poziom dofinansowania i załączali zaświadczenia o dochodach wydane przez Urząd Skarbowy lub też zaświadczenia wskazujące wielkość gospodarstwa rolnego. Ponadto wyjaśnił, iż Fundusz nie otrzymał od NFOŚiGW dodatkowych wytycznych w zakresie systemu informatycznego dedykowanego do wystawiania zaświadczeń, poza informacjami zawartymi w komunikacie z 18 września 2020 r. skierowanym do wójtów burmistrzów i prezydentów miast.

W komunikacie tym NFOŚiGW wskazał na dziedzinowy system do realizacji świadczeń rodzinnych, dla których wymagania określa minister ds. rodziny.

(akta kontroli str. 587-590, 1224-1235, 1517-1553, 1678-1688)

Przeprowadzona analiza siedmiu wniosków o podwyższony poziom dofinansowania wykazała, że do wszystkich wniosków rozpatrzonych pozytywnie (tj. sześć przypadków) załączono zaświadczenia o dochodach zawierające informacje określone w rozporządzeniu 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 zaświadczenia⁶⁸. W jednym przypadku przyczyną odrzucenia wniosku było załączenie niewłaściwego zaświadczenia o dochodach.

(akta kontroli str. 1554)

3.8. i 3.9. W badanym okresie (do 17 maja 2021 r.) WFOŚiGW zawarł z beneficjentami 13.179 umów na łączną kwotę 215.390,2 tys. zł, z czego 98,4% (tj. 12.974 umowy na łączną kwotę 210.153,5 tys. zł) stanowiły umowy o dofinansowanie w formie dotacji, zaś 1,6% - umowy o dofinansowanie w formie pożyczki (205 umów na łączną kwotę 5.236,7 tys. zł)⁶⁹. 66,6% zawartych umów o dofinansowanie w formie dotacji (tj. 8.645 umów na łączną kwotę 163.653,2 tys. zł) stanowiły umowy zawarte na podstawie wniosków o dofinansowanie złożonych do 14 maja 2020 r., pozostałe 33,4% dotyczyło dotacji z podstawowym lub podwyższonym poziomem finansowania (tj. odpowiednio 2.584 umowy na łączną kwotę 26.848,5 tys. zł oraz 1.745 umów na łączną kwotę 19.651,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1370-1371)

W badanym okresie, pracownicy Funduszu podczas kontaktu z potencjalnym wnioskodawcą, zachęcali beneficjentów do aplikowania o dofinansowanie na przedsięwzięcia obejmujące wymianę źródła ogrzewania z kompleksową termomodernizacją budynku.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, każdorazowo podczas informacji udzielanych pod numerem infolinii Czystego Powietrza, oprócz udzielania odpowiedzi na pytania dotyczące wymiany źródła ciepła, konsultanci informowali beneficjentów o możliwości rozszerzenia wnioskowanej dotacji o kompleksową termomodernizację. Sugerowano wnioskodawcom dokładne przemyślenie inwestycji dotyczących realizacji przedsięwzięcia, gdyż w ramach PPCP obowiązującego od dnia 15 maja 2020 r. istniała możliwość złożenia tylko jednego wniosku o dofinansowanie. Beneficjenci również na etapie złożonego wniosku, podczas rozmów z osobami oceniającymi wnioski, mieli możliwość złożenia korekty dotyczącej rozszerzenia realizowanej inwestycji o termomodernizację i często tak robili.

(akta kontroli str. 553-557)

W badanym okresie najwięcej zaakceptowanych przez Fundusz wniosków o dofinansowanie dotyczyło termomodernizacji budynku wraz z wymianą źródła ogrzewania (54,3%)⁷⁰ oraz dofinansowania wymiany samego źródła ogrzewania (39,3%)⁷¹. Pozostałe zaakceptowane wnioski dotyczyły uzyskania dofinansowania na samą termomodernizację budynku (6,4%).

(akta kontroli str. 1368-1369)

3.10. W WFOŚiGW, rejestracja wniosków o płatność prowadzona była z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego programu Excel oraz w systemie PROLAN na podstawie papierowej wersji dokumentu rejestrowanego w punkcie kancelaryjnym Funduszu⁷². Ewidencja prowadzona w programie Excel uwzględniała m.in. dane dotyczące formy dofinansowania, kwoty umowy dotacji i umowy

⁶⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1713.

⁶⁹ W przypadku ubiegania się o łączną formę dofinansowania Fundusz zawierał z beneficjentem oddzielne umowy na pożyczkę i dotację. Nie prowadził ewidencji ile zawarto umów w wyniku ubiegania się beneficjenta o łączną formę dofinansowania.

⁷⁰ W tym również połączonej z instalacją fotowoltaiczną (w ramach integracji PPCP oraz „Mój Prąd” oraz w ramach naboru prowadzonego do 14 maja 2020 r.) – 3,3%.

⁷¹ W tym również połączonej z instalacją fotowoltaiczną w ramach integracji PPCP oraz „Mój Prąd” oraz w ramach naboru prowadzonego do 14 maja 2020 – 2,2%.

⁷² Fundusz dokonywał wydruku wniosków o płatność złożonych poprzez Platformę Usług Elektronicznych EPUAP lub poprzez Portal Beneficjenta.

pożyczki, dane o rezygnacji/wycofaniu wniosku o płatność, numer i datę złożenia wniosków, kwotę zaakceptowaną, koszty kwalifikowalne, informacje o zakończeniu zadania, daty i kwoty wypłaconych środków, informację o efektach rzeczowych. W ewidencji nie zamieszczano natomiast danych, czy wniosek został złożony za pośrednictwem gminy czy bezpośrednio do Funduszu.

Po akceptacji kosztów zadania, dane dotyczące daty zakończenia zadania, osiągniętego efektu ekologicznego i rzeczowego, faktur przedstawionych do rozliczenia były rejestrowane w systemie PROLAN, z którego następnie generowane były rozliczenia. Wypłata środków odbywała się na podstawie dyspozycji wypłaty zatwierdzonej przez Prezesa Zarządu lub osobę upoważnioną.

(akta kontroli str. 1387-1391, 1555)

W badanym okresie beneficjenci złożyli do Funduszu łącznie 10.043 wnioski o płatność, w tym 9.844 w zakresie finansowania dotacyjnego i 199 – pożyczkowego. Fundusz w wyniku weryfikacji odrzucił 12 wniosków. Do 17 maja 2021 r. zaakceptowano 9.832 wnioski o płatność dotacji na kwotę 87,2 tys. zł i 199 wniosków o płatność pożyczki na kwotę 3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1372-1377)

3.11. Badanie terminowości wypłaty środków beneficjentom przez Fundusz przeprowadzono na podstawie próby 20 wybranych losowo wniosków o płatność⁷³, które wykazało, że:

- 1) w 12 przypadkach, wypłaty środków zostały dokonane z zachowaniem określonego przez Funduszu terminu 30 lub 60 dni kalendarzowych liczonych od spełnienia ostatniego warunku wypłaty określonego w umowie⁷⁴. Natomiast w ośmiu sprawach wypłata środków nastąpiła z przekroczeniem terminu wynoszącym od pięciu do 110 dni. Zgodnie z warunkami umów i Programu, w przypadku składania przez beneficjentów wyjaśnień lub przedstawiania dodatkowych dokumentów, termin ten liczony był od nowa.
- 2) w ośmiu spośród 12 wniosków o płatność, które wymagały uzupełnienia, złożenia wyjaśnień lub korekt, Fundusz pierwsze wezwania do beneficjentów kierował w terminie od 60 do 170 dni od daty złożenia wniosku, zaś łączny czas ich rozpatrywania wynosił od 80 do 202 dni. Po uzupełnieniu, 11 wniosków zostało zrealizowanych w terminie od siedmiu do 28 dni, zaś jeden wniosek – w terminie 65 dni.

(akta kontroli str. 368, 1556-1574)

3.12. Na podstawie próby 20 wniosków o płatność⁷⁵ stwierdzono, że Fundusz dokonywał rzetelnej oceny spełnienia przez beneficjentów przesłanek wypłaty dofinansowania określonych w umowach. Środki zostały wypłacone w oparciu o kompletne wnioski zawierające m.in. stosowne protokoły odbioru robót wykonawcy, faktury zakupu, dowody zapłaty na rzecz wykonawców. Każdorazowo wypłata pożyczki następowała po skutecznym ustanowieniu przez beneficjenta wymaganych zabezpieczeń spłaty pożyczki na podstawie dokumentów potwierdzających ustanowienie tych zabezpieczeń. Również wypłaty dotacji poprzedzone były ustanowieniem wymaganego zabezpieczeń ich zwrotu.

(akta kontroli str. 1556-1561)

3.13. W badanym okresie (do dnia 17 maja 2021 r.) do WFOŚiGW wpłynęło łącznie 15 skarg (cztery w 2019 r., dziewięć w 2020 r. i dwie w 2021 r.) dotyczących realizacji PPCP, w tym m.in. skargi dotyczące bezczynności w rozpatrywaniu wniosków oraz wypłaty dotacji, odrzucenia wniosków o dofinansowanie, wypowiedzenia umowy dotacji. Do dnia 25 maja 2021 r. 14 skarg zostało

⁷³ Z tego 15 wniosków złożonych w ramach finansowania dotacyjnego (w tym 5 wniosków w ramach podwyższonego dofinansowania) oraz 5 wniosków w ramach finansowania pożyczkowego.

⁷⁴ W zależności od okresu realizacji Programu termin wypłaty środków wynosił 30 lub 60 dni.

⁷⁵ Wskazanych w pkt 3.11. wystąpienia.

rozpatrzonych przez Fundusz i uznanych za bezzasadne, a jedna była w trakcie rozpatrywania. Głównym przedmiotem skarg było odrzucenie wniosków o płatność lub dofinansowanie (sześć skarg) lub długi termin rozpatrywania wniosków (pięć skarg). Żadna ze skarg nie dotyczyła realizacji zadań przez gminy.

(akta kontroli str.1675-1677)

3.14. Fundusz nie zlecał weryfikacji wniosków podmiotom zewnętrznym, w tym osobom fizycznym.

(akta kontroli str. 1678-1688)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. WFOŚiGW, w pięciu na 23 objęte badaniem wnioski o dofinansowanie w formie dotacji, dokonał ich rozpatrzenia 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.⁷⁶

(akta kontroli str. 368, 1438-1472, 1689-1697)

Dyrektor Biura Funduszu wyjaśnił, że terminem rozpatrzenia w/w wniosków o dofinansowanie jest sporządzenie przez pracownika Funduszu listy sprawdzającej, w związku z tym w czterech przypadkach nie doszło do naruszenia obowiązujących terminów, zaś w przypadku wniosku N193369W na czas oceny mogła mieć wpływ liczba wniosków złożonych do Funduszu.

Ponadto wyjaśnił iż, terminy przewidziane na ocenę wniosków, nie zawsze były dochowane chociażby z uwagi na znaczącą liczbę składanych wniosków. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na wydłużenie czasu ich oceny, zwłaszcza w początkowym okresie realizacji Programu, była ich niekompletność i błędne wypełnianie. W związku z tym ich rzetelna ocena wymagała z jednej strony wnikliwej analizy, z drugiej zaś nierzadko uzupełniania przez wnioskodawców, co przy ilości informacji wymagającej weryfikacji wydłużało ich ocenę. Ponadto Dyrektor Biura Funduszu wskazał, że są to terminy narzucone przez NFOŚiGW, bez przeprowadzenia uprzedniej analizy możliwości ich dochowania w procesie oceny wniosków, zaś zgodnie z zapisami § 14 ust. 1 „Regulaminu naboru wniosków” mają charakter instrukcyjny i ich naruszenie przez Fundusz nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 1678-1688)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Biura Funduszu. Rozpatrzenie wniosku kończy się w momencie podjęcia decyzji przez Zarząd Funduszu. Z przedłożonej procedury nie wynika, iż za moment rozpatrzenia wniosku należy uznać moment sporządzenia przez pracownika listy sprawdzającej.

⁷⁶ 1) Wniosek N193369W złożony w dniu 25 czerwca 2019 r. - Fundusz w dniu 27 listopada 2019 r., tj. po 108 dniach roboczych zakończył rozpatrywanie wniosku i skierował do wnioskodawcy pismo informujące o odrzuceniu wniosku; 2) wniosek N204318W wpłynął w dniu 23 czerwca 2020 r. - Fundusz w dniu 17 sierpnia 2020 r., tj. po 52 dniach kalendarzowych zakończył rozpatrywanie wniosku i skierował do wnioskodawcy pismo informujące o odrzuceniu wniosku; 3) wniosek N209918W wpłynął w dniu 3 grudnia 2020 r. - okres uzupełnienia dokumentacji przez wnioskodawcę na wezwanie Funduszu wynosił łącznie 132 dni, zaś Zarząd Funduszu podjął decyzję o udzieleniu dofinansowania w dniu 31 maja 2021 r., tj. po 179 dniach kalendarzowych od wpływu wniosku i 47 dniach – po pomniejszeniu o okres uzupełnienia dokumentacji przez wnioskodawcę; 4) wniosek N2101333W wpłynął w dniu 23 lutego 2021 r., - okres uzupełnienia dokumentacji przez wnioskodawcę na wezwanie Funduszu wynosił łącznie 10 dni - Zarząd Funduszu podjął decyzję o udzieleniu dofinansowania w dniu 26 kwietnia 2021 r., tj. po 62 dniach kalendarzowych od złożenia wniosku i 52 – po pomniejszeniu o okres uzupełnienia dokumentacji przez wnioskodawcę; 5) wniosek N2102232W wpłynął w dniu 9 marca 2021 r., Zarząd Funduszu podjął decyzję o udzieleniu dofinansowania w dniu 26 kwietnia 2021 r. tj. po 48 dniach od wpływu wniosku.

2. WFOŚiGW, w przypadku ośmiu⁷⁷ z 20 zbadanych wniosków o płatność, wbrew postanowieniom umów dotacji i pożyczek zawartych z beneficjentami oraz dokumentów Programowych, dokonał wypłaty dofinansowania z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 110 dni w stosunku do terminu płatności określonego, w § 5 ust 5 i 6 lub § 6 ust 5 i 6⁷⁸ umów pożyczek i umowy dotacji, 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 dnia 21 września 2018 r.⁷⁹ oraz 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 dnia 6 maja 2020⁸⁰. Termin ten wynosił do 30 lub 60 dni kalendarzowych i liczony był od dnia przedłożenia kompletnego wniosku o płatność wraz z wymaganymi dokumentami oraz ustanowienia skutecznego zabezpieczenia spłaty pożyczki/dotacji i przedłożenia akceptowanych przez Fundusz 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.

I tak:

- a) w sześciu przypadkach, pomimo przedłożenia przez beneficjentów kompletnych dokumentów nie wymagających uzupełnienia, Fundusz dokonał wypłaty środków w terminie od 46 do 140 dni kalendarzowych od otrzymania wniosku o płatność, tj. z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 110 dni⁸¹,
- b) w dwóch przypadkach wypłata nastąpiła w terminie 65 i 82 dni od uzupełnienia wymaganej dokumentacji lub podpisania umowy, tj. z opóźnieniem wynoszącym 35 i 62 dni⁸².

(akta kontroli str. 368, 1556-1650)

Dyrektor Biura Funduszu, w złożonych wyjaśnieniach jako przyczynę przekroczenia terminów wypłaty środków wskazał dużą liczbę wniosków wpływających do funduszu oraz absencję chorobową pracowników spowodowaną COVID-19. Ponadto, w wyjaśnieniach wskazał na instrukcyjny charakter zawartych w Programie terminów, których naruszenie przez Fundusz nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony wnioskodawcy. Terminy te zostały narzucone przez NFOŚiGW, bez przeprowadzenia uprzedniej analizy możliwości ich dochowania przez WFOŚiGW w procesie oceny wniosków o płatność.

(akta kontroli str. 1766-1772)

⁷⁷ Dotyczące realizacji następujących wniosków o dofinansowanie: N182938W, N209278W, N209437W, N209243W, N202109W, N193945W, N197909W, N209982W.

⁷⁸ Dotyczy umów pożyczek podpisanych od 7 listopada 2019 r.

⁷⁹ Wprowadzonego uchwałą nr 2352/2019 Zarządu Funduszu z dnia 26 lipca 2019 r. Postanowienia załącznika miały zastosowanie do wniosków złożonych w okresie od 29 lipca 2019 r do 14 maja 2020 r.

⁸⁰ Postanowienia uchwały miały zastosowania do wniosków o dofinansowanie złożonych w okresie od 15 maja 2020 r.

⁸¹ 1) Wniosek o płatność z dnia 21 października 2019 r. wypłacono 6 grudnia 2019 r., tj. 16 dni po terminie (termin wypłaty środków: do 30 dni); 2) wniosek o płatność z dnia 11 grudnia 2020 r. wypłacono 26 kwietnia 2021 r., tj. 106 dni po terminie (termin wypłaty środków: do 30 dni); 3) wniosek o płatność z dnia 16 grudnia 2020 r. wypłacono 5 maja 2021 r., tj. 110 dni po terminie (termin wypłaty środków: do 30 dni); 4) wniosek o płatność z dnia 21 grudnia 2020 r. wypłacono 5 maja 2021 r., tj. 105 dni po terminie (termin wypłaty środków do 30 dni); 5) wniosek o płatność z dnia 25 września 2020 r. wypłacono 4 grudnia 2020 r., tj. 10 dni po terminie (termin wypłaty środków: do 60 dni); 6) wniosek o płatność z dnia 24 czerwca 2020 r. wypłacono 28 sierpnia, tj. 5 dni po terminie (termin wypłaty środków: do 60 dni).

⁸² 1) Wniosek o płatność z dnia 28 lipca 2020 r. - uzupełniony 25 listopada 2020 r., wypłacono 29 stycznia 2021 r., tj. 35 dni po terminie (termin wypłaty środków: 30 dni); 2) wniosek o płatność z dnia 9 grudnia 2020 r., do którego umowę zawarto 5 lutego 2021 r., wypłacono 26 kwietnia 2021 r., tj. 52 dni po terminie (termin wypłaty środków: 30 dni).

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

3. W przypadku ośmiu⁸³ na 20 zbadanych wniosków o płatność, postępowania prowadzone były w sposób przewlekły. Pierwsze wezwania do uzupełnienia dokumentacji w procesie trwającej weryfikacji wniosku, Fundusz kierował bowiem do beneficjentów po upływie od 60 do 120 dni od dnia wpływu wniosku do Funduszu⁸⁴.

(akta kontroli str. 1556-1561, 1651-1674)

Dyrektor Biura, w złożonych wyjaśnieniach, jako przyczynę długiego okresu rozpatrywania wniosków o płatność wskazał dużą liczbę wpływających wniosków, absencję chorobową pracowników spowodowaną COVID-19, niekompletność i błędy we wpływających wnioskach, do czego przyczyniły się również ograniczenia w kontaktach bezpośrednich z beneficjentami w okresie pandemii. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, wnioski o płatność składane w Funduszu, od początku oceniane były zgodnie z datą ich wpływu. Założeniem Funduszu było dokonanie kompleksowej oceny wniosku o płatność, bez podziału na ocenę kompletności (ocenę formalną) i późniejszą ocenę merytoryczną, gdyż w wielu przypadkach ocena merytoryczna przekładała się na formułowanie wniosków o uzupełnienie dokumentów lub odwrotnie analiza merytoryczna wskazywała na brak konieczności przedkładania standardowo dołączanych do wniosku o płatność dokumentów.

(akta kontroli str. 1766-1772)

OCENA CZĄSTKOWA

Fundusz w badanym okresie zapewnił rzetelną weryfikację wniosków o dofinansowanie oraz dokonywał prawidłowej oceny spełnienia przez beneficjentów przesłanek wypłaty dofinansowania określonych w umowach. Tym niemniej wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były z przekroczeniem terminów określonych w przyjętych w Funduszu procedurach, zaś środki wypłacano z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 110 dni kalendarzowych. Powyższe nieprawidłowości dotyczyły 20% zbadanych wniosków o dofinansowanie (w tym 21,7% w formie dotacji) oraz 40% zbadanych wniosków o płatność.

OBSZAR

4. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP

Opis stanu faktycznego

4.1. Przyjęty przez WFOŚiGW Program, nie określał efektów (celów i mierników) planowanych do osiągnięcia przez Fundusz. Plan wdrażania PPCP opracowany został przez NFOŚiGW. Określał on łączny budżet Programu na lata 2020-2029 (w tym 61.220.192 tys. zł na finansowanie dotacyjne i 42.079.808 tys. zł na

⁸³ Dotyczące realizacji następujących wniosków o dofinansowanie: N190275W, N183266W, N182781W, N192395W, N197368W, N204929W, N204987W, N208841W

⁸⁴ 1) Wniosek o płatność z dnia 17 grudnia 2019 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano 17 lutego 2020 r. tj. po 62 dniach; 2) wniosek o płatność z dnia 19 grudnia 2019 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano dnia 6 czerwca 2020 r., tj. po 170 dniach; 3) wniosek o płatność z dnia 11 marca 2020 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano dnia 3 marca 2020 r., tj. po 84 dniach; 4) wniosek o płatność z dnia 6 kwietnia 2020 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano dnia 5 czerwca 2020 r., tj. po 60 dniach; 5) wniosek o płatność z 16 czerwca 2020 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano dnia 2 października, tj. po 108 dniach; 6) wniosek o płatność w 11 września 2020 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano dnia 29 grudnia 2020 r., tj. po 109 dniach; 7) wniosek o płatność z 30 listopada 2020 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano dnia 7 kwietnia 2021 r., tj. po 128 dniach; 8) wniosek o płatność z dnia 11 grudnia 2020 r. - pierwsze wezwanie do beneficjenta skierowano dnia 15 kwietnia 2021 r., tj. po 125 dniach.

finansowanie pożyczkowe) oraz zakładane na kolejne lata wskaźniki osiągnięcia celu (ogółem dla Programu).

WFOŚiGW nie opracowywał odrębnego ramowego planu finansowego Programu na cały okres jego trwania. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, NFOŚiGW nie wymagał i nie rekomendował opracowania przez Fundusz wieloletnich planów wdrażania PPCP, w tym określającego planowane wypłaty środków w ramach Programu

Budżet Programu (ogółem) oraz planowane do osiągnięcia efekty (wskaźniki osiągnięcia celu), określone zostały w dokumentach programowych, stanowiących załączniki do uchwał Rady Nadzorczej Funduszu⁸⁵ i aktualizowane wraz ze zmianą zasad Programu.

Aktualne na dzień 17 maja 2021 r. wskaźniki osiągnięcia celu dla Programu (łącznie dla wszystkich województw) wyszczególnione były w załączniku do uchwały nr 34/V/2020 z dnia 8 maja 2020 r. i obejmowały m.in.:

- poprawę efektywności energetycznej w 3.030.000 budynków,
- wymianę 3.000.000 nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących,
- ograniczenie:
 - o zużycia energii końcowej o 37.500.000 MWh/rok,
 - o emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów o 210.000 Mg/rok,
 - o emisji benzo(a)pirenu o 140 Mg/rok,
 - o emisji CO₂ o 14.000.000 Mg/rok.

(akta kontroli str. 13-368, 970-972, 1773-1776, 1818-1821)

W planie finansowym Funduszu nie utworzono pozycji wyodrębnionej dla PPCP. Środki własne zaplanowane na realizację Programu ujmowane były w pozycjach:

- „dotacje inwestycyjne” – obejmującej środki przeznaczone na od 9 do 12 programów priorytetowych, konkurs, środki dla państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje na zadania realizowane poza programami priorytetowymi,
- „należności z tytułu udzielonych pożyczek” – obejmujące łączną kwotę pożyczek wypłaconych w ramach 4 programów priorytetowych oraz na zadania pozapriorytetowe.

Wielkości wskaźników ekologicznych i rzeczowych planowanych do osiągnięcia na podstawie zawartych umów, określone zostały w Strategiach działania WFOŚiGW na lata 2017-2020 oraz na lata 2021-2024. Ze względu na możliwość nakładania się wskaźników w poszczególnych celach środowiskowych, wielkości te ujęto wspólnie dla wszystkich tych celów opisanych w Strategiach.

Przyjęto w nich do końca 2024 r.:

- ograniczenie lub uniknięcie emisji do powietrza:
 - o 70.000 Mg/rok dwutlenku węgla (CO₂),
 - o 600 Mg/rok tlenków siarki (SO₂),
 - o 120 Mg/rok tlenków azotu (NO_x),
 - o 200 Mg/rok pyłów,
- zainstalowaną moc OZE – 18.000 kW.

(akta kontroli str. 368, 1178-1284)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, na podstawie art. 400h ust. 4 pkt. 2 i 4 ustawy Prawo Ochrony Środowiska⁸⁶, Rada Nadzorcza uchwała Plan działalności WFOŚiGW w Łodzi na kolejne lata. Częścią tych planów są Roczne Plany Finansowe, sporządzane wg wzoru stanowiącego załącznik do

⁸⁵ Uchwała Rady Nadzorczej WFOŚiGW: nr 84/IX/2018 z dnia 21 września 2018 r., ze zmianami przyjmowanymi uchwałami: nr 1/II/2019 z dnia 21 stycznia 2019 r., nr 6/II/2019 z dnia 23 stycznia 2019 r., nr 45/VI/2019 z 27 czerwca 2019 r., nr 65/VII/2019 z dnia 29 lipca 2019 r., nr 34/V/2020 z dnia 8 maja 2020 r.

⁸⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁸⁷ oraz Planu Finansowego Wsparcia, obrazujące wartość zawartych umów wraz z aneksami zwiększającymi do umów z lat ubiegłych. Roczny Plan Finansowy (RPF) oraz Plan działalności nie zawierają celów, wskaźników i mierników, w tym planowanych lub osiągniętych efektów ekologicznych w danym roku. Zgodnie z procedurą PS-28 Opracowanie i monitorowanie Planu Działalności, podstawą do wykonania i szacowania założeń do planu były ilości złożonych w ramach Programu wniosków na dotacje i pożyczki, podjęte uchwały i podpisane umowy, a także zawarte z NFOŚiGW umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie dotacji/pożyczek i wspólnej realizacji Programu Priorytetowego Czyste Powietrze oraz kolejne aneksy do tych umów. Trendy poprzednich lat były wyznacznikiem do szacunkowego wykreowania wartości do założeń planu na kolejne lata.

(akta kontroli str. 1224-1299)

W związku z objęciem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska indywidualnymi wymogami w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej⁸⁸, w Planie działalności Funduszu ujęte zostały:

- cele do realizacji w 2021 r., w tym w związku z PPCP cel pn. „Poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych”,
- mierniki określające stopień realizacji celu w wielkościach przewidzianych do osiągnięcia do końca 2021 r., obejmujące:
 - 221 szt. budynków/lokali mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej,
 - 194 szt. wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkalnych,
 - 23 instalacje fotowoltaiczne,
 - ograniczenie zużycia energii końcowej o 3.915,30 MWh/rok,
 - ograniczenie emisji SO₂ o 18,524 Mg/rok,
 - ograniczenie emisji PM₁₀ o 4,7463 Mg/rok⁸⁹,
 - ograniczenie emisji PM_{2,5} o 4,23105 Mg/rok⁹⁰,
 - ograniczenie benzo(a)pirenu o 0,0061 Mg/rok,
 - ograniczenie emisji CO₂ o 2.365,68 Mg/rok.

(akta kontroli str. 952-964)

4.2. Planowany budżet Programu dla WFOŚiGW ustalony został na podstawie zawartych z NFOŚiGW umów w sprawie udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i dotacji oraz wspólnej realizacji Programu (ze zmianami). Obejmował on lata 2019-2021 i wynosił:

- 11.000 tys. zł środków udostępnionych przez NFOŚiGW oraz 10.000 tys. zł środków własnych WFOŚiGW z przeznaczeniem na udzielenie w 2019 r. pożyczek,
- 301.472,8 tys. zł na lata 2019-2021 (w tym środki własne WFOŚiGW: po 5.000 tys. zł w każdym roku oraz środki NFOŚiGW - łącznie 286.472,8 tys. zł) z przeznaczeniem na dotacje.

(akta kontroli str. 970-988, 1013-1014, 1029-1030, 1385-1386, 1703-1710)

Przekazane w badanym okresie⁹¹ przez NFOŚiGW – na wniosek WFOŚiGW - środki dotyczyły wyłącznie kwot przeznaczonych na wypłatę dotacji i wyniosły

⁸⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 226, poz. 1479 ze zm.

⁸⁸ Na podstawie art. 70 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2021 r., poz. 305).

⁸⁹ Pył o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów.

⁹⁰ Pył o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometrów.

łącznie 104.074,8 tys. zł. Dodatkowo Fundusz przeznaczył na ten cel środki własne w łącznej wysokości 15.000 tys. zł.

W badanym okresie Fundusz złożył pięć wniosków o wypłatę środków w formie zaliczki:

- 27 lutego 2019 r.⁹² pierwotnie na kwotę 812,7 tys. zł, po korekcie w wysokości 12.899,8 tys. zł (wniosek nr 1),
- 24 kwietnia 2020 r. na kwotę 10.215 tys. zł (wniosek nr 2),
- 19 czerwca 2020 r. na kwotę 18.760 tys. zł (wniosek nr 3),
- 17 listopada 2020 r. na kwotę 27.300 tys. zł (wniosek nr 4),
- 26 marca 2021 r. na kwotę 34.900 tys. zł (wniosek nr 5).

We wniosku nr 5 wykazano, że na rzecz 4.967 beneficjentów ze środków NFOŚiGW wypłacone zostały dotacje w łącznej kwocie 66.735,1 tys. zł, z tego po 100% z wniosków nr 1-3 oraz 24.860,3 tys. zł (91,1%) z kwoty przyznanej na wniosek nr 4. Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 aneksów: nr 1/599 z dnia 5 grudnia 2019 r., nr 2/141 z dnia 24 lutego 2020 r. i nr 3 z dnia 23 marca 2021 r. do umowy nr 15/2019/WF/US, po kolejną transzę WFOŚiGW występował po wykorzystaniu ponad 80% wcześniej otrzymanej transzy (od 80,1% do 91,1%), a wysokość wnioskowanej zaliczki każdorazowo była nie mniejsza niż suma wypłat na rzecz beneficjentów dokonanych w okresie trzech pełnych miesięcy kalendarzowych, poprzedzających datę złożenia wniosku oraz nie wyższa niż suma tych wypłat dokonanych w okresie sześciu miesięcy kalendarzowych, poprzedzających datę złożenia wniosku.

We wnioskach każdorazowo wskazano liczbę i wartość wypłaconych dotychczas dotacji ze środków NFOŚiGW oraz informacje o planowanych efektach rzeczowych i ekologicznych.

Na próbie obejmującej wnioski nr 4 i 5 wykazano, że dane w nich ujęte były zgodne z ewidencją księgową i danymi w PROLAN.

(akta kontroli str. 989-1054)

Wg stanu na 17 maja 2021 r. WFOŚiGW zawarł łącznie 12.974 umowy dotacji na łączną kwotę 210.902,5 tys. zł i 205 umów pożyczek na łączną kwotę 5.639,7 tys. zł. W porównaniu do przewidzianych na ten cel na lata 2019-2021 środków, kwoty te stanowiły odpowiednio 70% i 14,5%.

Wypłacone do tego dnia dotacje wyniosły łącznie 87.124,9 tys. zł i stanowiły 41,3% wartości zawartych umów oraz 28,9% kwoty 301.472,8 tys. zł ujętej w aneksie nr 3 do umowy nr 15/2019/WF/US. Ze środków NFOŚiGW wypłacono 79.699,3 tys. zł (76,6% kwoty przekazanej), a z własnych środków WFOŚiGW - 7.425,6 tys. zł (49,5% kwoty planowanej).

Łączna wartość wypłaconych pożyczek wyniosła 3.047,1 tys. zł, stanowiła 54% wartości zawartych do dnia 17 maja 2021 r. umów oraz 14,5% kwoty ujętej w umowie nr 16/2019/WF/US (21.000 tys. zł) i sfinansowana była wyłącznie środkami własnymi Funduszu (wykorzystano na ten cel 30,5% planowanych środków WFOŚiGW).

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu wynika, że na stopień realizacji budżetu miały wpływ założenia Programu, zgodnie z którymi – w zależności od wersji Programu - beneficjent zobowiązany jest do zakończenia zadania i poniesienia ostatnich kosztów nie później niż 24 miesiące po podpisaniu umowy lub 30 miesięcy od daty złożenia wniosku o dofinansowanie, a wniosek o płatność może złożyć dopiero po zrealizowaniu zadania w części lub w całości. Realizacja budżetu na lata 2019-2021 w zakresie podjętych decyzji o dofinansowaniu zadań została osiągnięta

⁹¹ W latach 2019-2021, do dnia 17 maja 2021 r.

⁹² Wniosek o zapotrzebowanie na środki NFOŚiGW z przeznaczeniem na udzielanie dotacji Nr 1/15/2019/WF/US, skorygowany w dniu 15 marca 2019 r.

w 70%, natomiast wynikające z tych umów wypłaty mogą być dokonywane nawet w drugiej połowie 2024 r.

(akta kontroli str. 970-988, 1080, 1285-1299)

Fundusz nie składał do NFOŚiGW wniosków o udostępnienie środków przeznaczonych na udzielanie pożyczek. Ze względu na zmianę przepisów Programu, obowiązującą od 15 maja 2020 r., odstąpiono od udzielania pożyczek.

(akta kontroli str. 972-976)

Fundusz nie korzystał przy realizacji Programu ze środków Unii Europejskiej i Banku Światowego.

(akta kontroli str. 970)

NFOŚiGW dotychczas nie kontrolował w WFOŚiGW w Łodzi wykorzystania udostępnionych środków.

(akta kontroli str. 1224-1233)

4.3. Do dnia 17 maja 2021 r. rozwiązanych zostało 313 umów na łączną kwotę 3.972,8 tys. zł, w tym 289 umów dotyczących dotacji na kwotę 3.345 tys. zł oraz 24 umowy pożyczek na kwotę 627,8 tys. zł. Fundusz wypowiedział 96 umów dotacji na łączną kwotę 917,1 tys. zł, w tym pięć umów (na 49,4 tys. zł) w wyniku kontroli na miejscu realizacji zadania. Głównymi przyczynami wypowiedzenia umów przez Fundusz były m.in. poniesienie kosztów poza okresem kwalifikowalności, niespełnienie przez przegrody budynku wymagań WT2021 oraz dodatkowo:

- w przypadku budynków nowo budowanych: zakończenie zadania po terminie wskazanym w Programie (tj. po 31 grudnia 2019 r.) lub przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie, realizacja przedsięwzięcia w budynkach wykorzystywanych sezonowo, brak pozwolenia na budowę budynku jednorodzinne mieszkalnego (wydane pozwolenie dotyczy innej osoby niż beneficjent);
- w przypadku budynków użytkowanych: zamontowanie źródła ciepła niespełniającego wymagań Programu, brak potwierdzenia likwidacji starego źródła ciepła, niespełnienie wymagań Programu przez istniejące źródło ciepła (w przypadku termomodernizacji).

W pozostałych przypadkach, umowy rozwiązane zostały na wnioski beneficjentów, przed wypłatą środków na ich rzecz.

(akta kontroli str. 1081-1083)

4.4 i 4.5. W badanym okresie WSOŚiGW nie udzielał gminom pożyczek w celu przekazania środków beneficjentom uprawnionym do podwyższonego poziomu dofinansowania. Nie opracował też zasad dysponowania i rozliczania przez gminy środków otrzymanych z WFOŚiGW na udzielanie takich pożyczek.

(akta kontroli str. 369-373, 1224-1233)

4.6. Sposób obliczania i ewidencjonowania efektów ekologicznych w Programie określono w przekazanej przez NFOŚiGW „Metodyce szacowania efektu ekologicznego”⁹³. Wskaźniki osiągnięcia celu Programu zostały przyjęte przy założeniu następujących danych wyjściowych, uśrednionych dla typowego jednorodzinne domu mieszkalnego: powierzchnia domu 120 m², zapotrzebowanie na energię przed modernizacją dla budynku istniejącego 30.000 kWh/rok, ograniczenie zużycia energii końcowej dla budynku istniejącego 18.600 kWh/rok, zmniejszenie emisji CO₂ dla budynku istniejącego 7.646,90 kg/rok, zmniejszenie emisji CO₂ dla budynku nowobudowanego 901,36 kg/rok.

Dane dotyczące osiągniętych efektów ekologicznych i rzeczowych w wyniku udzielenia dotacji sfinansowanych zarówno środkami NFOŚiGW, jak i własnymi, Fundusz przedstawiał w półrocznych sprawozdaniach kierowanych do NFOŚiGW.

⁹³ Załącznik do Programu „Czyste Powietrze” nr 1.4 z dnia 22 sierpnia 2018 r.

Dodatkowo, dane dotyczące ww. efektów w części wykorzystanych na ten cel środków własnych, przedstawiono w sprawozdaniu z działalności za 2020 r. Efekty ekologiczne i rzeczowe Programu, osiągnięte w latach 2019-2021 (I półrocze) po wypłatach końcowych dofinansowania (dotyczące zarówno dotacji, jak i pożyczek), obejmowały m.in.:

- 5.065 budynków o poprawionej efektywności energetycznej,
- 4.733 wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących,
- 1.393 zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowobudowanych
- ograniczenie zużycia energii końcowej o 93.912 MWh/rok,
- ograniczenie emisji:
 - o SO₂ o 452 Mg/rok,
 - o pyłów PM₁₀ o 217 Mg/rok,
 - o benzo(a)pirenu o 0,138 Mg/rok,
 - o CO₂ o 39.972 Mg/rok.

(akta kontroli str. 368, 973-988, 1084-1089, 1178-1223, 1300-1307, 1828)

W ww. założeniach nie uwzględniano efektów uzyskanych w wyniku wykorzystania kredytów bankowych, a także osiągniętych w ramach realizacji innych programów, w tym programu „Stop Smog”.

(akta kontroli str. 1300-1303)

4.7. Do dnia 17 maja 2021 r. Fundusz przekazał do NFOŚiGW trzy sprawozdania z realizacji Programu:

- za 2019 r. - w dniu 5 lutego 2020 r,
- za I półrocze za 2020 r. - w dniu 7 sierpnia,
- za 2020 r. - w dniu 10 lutego 2021 r.

Sprawozdania za 2018 r. nie sporządzono z uwagi na brak podjętych w tym roku uchwał dotyczących przyznania pożyczki lub dotacji oraz brak podpisanych umów z beneficjentami.

Sprawozdania, dotyczące dotacji przyznanych ze środków NFOŚiGW i środków własnych WFOŚiGW, sporządzono odrębnie dla umów czynnych⁹⁴ i zakończonych. Wykazane w nich kwoty i uzyskane efekty prezentowane były w podziale na poszczególne gminy. W sprawozdaniach wykazano m.in.:

- zawarte do dnia 31 grudnia 2020 r. 6.655 umowy czynne na kwotę dofinansowania wynoszącą łącznie 121.988,1 tys. zł,
- 532 umowy zakończone w 2019 r., na podstawie których wypłacono dofinansowanie w wysokości 7.214,1 tys. zł,
- 3.172 umowy zakończone w 2020 r., na podstawie których wypłacono dofinansowanie w wysokości 44.748 tys. zł.

(akta kontroli str. 368, 1090-1100, 1308-1311)

Ponadto, liczbę i wartość udzielonych dotychczas dotacji (w tym ze środków NFOŚiGW), wskazywano każdorazowo w składanych wnioskach o udostępnienie środków, a dane dotyczące liczby rozpatrzonych wniosków i wypłaconych kwot – dodatkowo w corocznych sprawozdaniach z działalności.

(akta kontroli str. 368, 999-1008, 1016-1024, 1178-1223)

4.8. PPCP zakładał obligatoryjnie przeprowadzenie w 2018 r. kontroli dla wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność.

W kolejnych wersjach Programu zrezygnowano z kontroli wniosków o dofinansowanie, a wizytacji końcowej podlegać miały wszystkie przedsięwzięcia

⁹⁴ Tj. wszystkie umowy podpisane od początku trwania programu do dnia 31 grudnia 2020 r., pomniejszone o rezygnacje, wypowiedzenia oraz umowy zakończone.

realizowane w całości lub w części siłami własnymi oraz nie mniej niż 15% zadań zakończonych, natomiast od 29 lipca 2019 r. przeprowadzenie wizytacji końcowej odbywać się miało losowo na próbie, stanowiącej nie mniej niż 15 przedsięwzięć wyłonionych w ciągu roku kalendarzowego w ramach złożonych wniosków o płatność końcową.

W badanym okresie pracownicy WFOŚiGW zaplanowali i przeprowadzili u beneficjentów łącznie 1.329 kontroli realizacji przedsięwzięć (z tego dwie w 2018 r., 1.139 w 2019 r. i 188 w 2020 r. Na etapie wniosku o dofinansowanie przeprowadzono 890 kontroli, a na etapie wypłaty środków 439 kontroli.

Najczęstszymi uchybieniami beneficjentów stwierdzonymi podczas wizytacji na miejscu realizacji przedsięwzięć były: błędnie wskazane powierzchnie przegród i działalności gospodarczej, nieprzedstawienie w trakcie kontroli wymaganych dokumentów, niespełnienie wymagań Programu przez istniejące źródło ciepła lub wymienioną stolarkę. Do dnia 17 maja 2021 r., w wyniku kontroli przeprowadzonych na etapie składanych przez beneficjentów wniosków o płatność, Fundusz wypowiedział pięć umów dotacji na łączną kwotę 49,4 tys. zł.

WFOŚiGW nie zlecał przeprowadzania kontroli podmiotom zewnętrznym.

W wyniku wprowadzenia stanu epidemii COVID-19 na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i w konsekwencji braku możliwości przeprowadzenia kontroli u beneficjentów, w dniu 2 kwietnia 2020 r. NFOŚiGW wyraził zgodę na czasowe zawieszenie kontroli przedsięwzięć w miejscu ich realizacji oraz ponownego uruchomienia tych kontroli niezwłocznie po odwołaniu stanu epidemii. Uchwałą z dnia 9 kwietnia 2020 r. Rada Nadzorcza WFOŚiGW, wyraziła zgodę na realizację wniosków o płatność składanych w ramach Programu, bez konieczności przeprowadzania przez Fundusz kontroli przedsięwzięć w miejscu ich realizacji.

(akta kontroli str. 17-351, 372-373, 548-552, 1101-1105, 1178-1223,)

4.9. Zgodnie z procedurą określoną w § 3 obowiązujących porozumień (po zmianach do dnia 17 maja 2021 r.), od 2021 r. gminy były uprawnione do wnioskowania - w okresach kwartalnych – o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi realizowanych w ich ramach zadań. Pierwsze wnioski miały być składane za IV kwartał 2020 r., a ich termin złożenia ustalono do 14 dnia po zakończeniu kwartału (§ 3 ust. 7).

Do dnia rozpoczęcia kontroli (tj. do 17 maja 2021 r.) gminy składały do Funduszu wnioski o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi zadań, w dwóch turach, tj.:

- 19 gmin złożyło wnioski w okresie od 12 stycznia 2021 r. do 17 lutego 2021 r., w tym 11 wniosków złożono z przekroczeniem (o od czterech do 34 dni) 14-dniowego terminu licznego od dnia zakończenia kwartału. Łączna kwota wnioskowanych przez gminy wypłat za zadania zrealizowane w IV kwartale 2020 r. wynosiła 9.150 zł (gminy wydały łącznie 104 zaświadczenia o dochodach i przekazały 41 wniosków o podwyższony poziom dofinansowania);
- 27 gmin złożyło wnioski, w okresie od 9 do 20 kwietnia 2021 r., w tym 12 wniosków złożono z przekroczeniem (o od 1 do 5 dni) 14-dniowego terminu licznego od dnia zakończenia kwartału; Wykazana w nich łączna kwota wynosiła 17.050 zł i dotyczyła zadań zrealizowanych w I kwartale 2021 r. (gminy wydały łącznie 174 zaświadczenia o dochodach i przekazały 96 wniosków o podwyższony poziom dofinansowania).

W porozumieniach nie zawarto postanowień przewidujących odpowiedzialność Gminy za nieterminowe złożenie wniosków o wypłatę kosztów obsługi.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, zgodnie ze wskazaniami NFOŚiGW „nie ma znaczenia, jeśli gmina spóźni się i złoży wniosek kilka dni po terminie zapisanym w porozumieniu, jeżeli wykazane wnioski są za właściwy okres. Brak jest w porozumieniu zapisów, które warunkowałyby możliwość dokonania

wypłaty środków od złożenia wniosku w terminie. Jest to raczej termin instrukcyjny, brak jest sankcji za jego niedochowanie. Jedynie termin wypłaty środków zależy od terminu złożenia wniosku o wypłatę środków”.

(akta kontroli str. 1122-1142, 1224-1284, 1815-1817)

4.10. Środki na pokrycie ponoszonych od 1 października 2020 r. kosztów obsługi zadań, związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania PPCP, WFOŚiGW pozyskał z NFOŚiGW na podstawie zawartej w dniu 4 grudnia 2020 r. umowy⁹⁵. Na wnioski Funduszu udostępnione zostały środki w łącznej kwocie 691,2 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów ponoszonych przez WFOŚiGW oraz przez gminy.

Kwota, wypłacona przez Fundusz w wyniku rozpatrzenia powyższych wniosków gmin, wyniosła: 7.250 zł w dniu 31 marca 2021 r. i 13.500 zł w dniu 28 maja 2021 r. i dotyczyła liczby faktycznie wystawionych przez gminy zaświadczeń o dochodach i złożonych (przez gminy lub przez beneficjentów) wniosków o podwyższony poziom dofinansowania.

Zgodnie z treścią obowiązujących w tym czasie porozumień (po zmianach), wypłata środków dla gmin z tytułu pokrycia kosztów realizacji Programu, winna nastąpić w terminie do 60 dni od daty dostarczenia wniosków przez gminy. Wypłaty środków na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych w ramach porozumienia następowały:

- w przypadku wniosków za IV kwartał 2020 r. – po upływie od 42 do 78 dni od daty wpływu wniosku (z czego w 4 przypadkach w terminie od 42 do 56 dni, a w 15 przypadkach w terminie od 62 do 78 dni - wypłacona z opóźnieniem kwota wyniosła łącznie 5.050 zł),
- w przypadku wniosków za I kwartał 2021 r. – po upływie od 38 do 49 dni od daty wpływu wniosku.

Analiza wybranych ośmiu wniosków o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi zadań wykazała, że gminy załączyły raporty i zestawienia dotyczące wydanych zaświadczeń w złożonych wniosków o podwyższony poziom dofinansowania. Na potrzeby weryfikacji tych wniosków w WFOŚiGW prowadzony był rejestr wydanych przez gminy zaświadczeń i złożonych wniosków o podwyższony poziom dofinansowania. Dane wykazane we wnioskach zostały zweryfikowane przez WFOŚiGW z danymi wynikającymi z faktycznie złożonych wniosków o dofinansowanie i prowadzonym rejestrze, a należne gminom środki z tytułu obsługi zadań, były naliczone prawidłowo.

We wszystkich przypadkach, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 3 ust. 13 porozumień, Fundusz poinformował gminy o dokonanej wypłacie środków.

(akta kontroli str. 1055-1079, 1133-1159)

Do dnia 8 lipca 2021 r. 58 gminom przekazano zaliczkę na uruchomienie i prowadzenie punktu informacyjno-konsultacyjnego (łącznie 522 tys. zł). Żadna z gmin nie wnioskowała o nagrodę za największą liczbę złożonych wniosków oraz podwyższoną refundację wydatków za przekazany do WFOŚiGW wniosek beneficjenta.

(akta kontroli str. 1164-1167, 1300-1303)

4.11. Tylko jedna z gmin (Gmina Radomsko) złożyła w 2021 r. zastrzeżenie co do wysokości środków wypłaconych w dniu 31 marca 2021 r. za IV kwartał 2020 r. Zastrzeżenie wpłynęło w dniu 23 kwietnia 2021 r., tj. po terminie określonym w § 3 ust. 15 Porozumienia⁹⁶. We wniosku o wypłatę środków za okres od 1 października

⁹⁵ Umowa udostępnienia środków nr 2004/2020.Wn-5/OA-po-WF/US z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z realizacją przedsięwzięć dofinansowanych w formie dotacji w ramach wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz tworzeniem warunków do wdrażania tego programu.

⁹⁶ Zgodnie z treścią § 3 ust. 14 Porozumienia zawartego z Gminą w dniu 31 grudnia 2020 r., w przypadku zastrzeżeń Gminy, co do wysokości wypłaconych przez WFOŚiGW środków, Gmina w terminie 7 dni roboczych

do 31 grudnia 2020 r. Gmina wykazała złożenie w tym okresie dwóch wniosków o podwyższony poziom dofinansowania oraz wydanie sześciu zaświadczeń o dochodach. Wnioskowana przez Gminę kwota wynosiła 500 zł.

Wg prowadzonego w WFOŚiGW rejestru zaświadczeń i wniosków, w okresie tym do Funduszu wpłynęły oba złożone przez Gminę wnioski o dofinansowanie oraz dwóch beneficjentów samodzielnie złożyło takie wnioski, a jeden – za pośrednictwem innej z gmin, załączając wydane przez Gminę zaświadczenia o dochodach. Wyплаcone Gminie środki wyniosły zatem 350 zł. Należną Gminie kwotę naliczono prawidłowo, a przyczyną rozbieżności było niezłożenie przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie lub złożenie takiego wniosku po upływie kwartału, którego dotyczył wniosek Gminy⁹⁷. Informację w powyższym zakresie przekazano gminie w dniu 27 kwietnia 2021 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w § 3 ust. 15 Porozumienia⁹⁸.

Z uwagi na złożenie przez beneficjenta w I kwartale 2021 r. wniosku o dofinansowanie wraz z zaświadczeniem o dochodach wydanym przez Gminę w IV kwartale 2020 r., należne Gminie z tego tytułu środki, Fundusz przekazał wraz z kwotą obliczoną za I kwartał 2021 r.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Funduszu, fakt nieterminowego złożenia zastrzeżeń nie miał wpływu na sposób ich rozpatrzenia przez Fundusz.

(akta kontroli str. 306-607, 1133-1163, 1224-1286)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie⁹⁹ Fundusz przekazał do NFOŚiGW trzy sprawozdania z realizacji PPCP (tj. wszystkie sporządzone w tym czasie w zakresie dotacji, udzielonych i wypłaconych z otrzymanych od NFOŚiGW środków) 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 w dniach: 5 lutego 2020 r. za 2019 r., 7 sierpnia za I półrocze za 2020 r. oraz w dniu 10 lutego 2021 r. za 2020 r.,

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, opóźnienie w przekazaniu sprawozdań spowodowane było czasochłonnością ich sporządzenia oraz koniecznością wygenerowania zestawienia umów czynnych wg stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, co jest możliwe dopiero po otrzymaniu zwrotnych potwierdzeń odbioru pism informujących o przyznaniu dotacji¹⁰⁰. W przypadku nieodebrania przesyłki przez wnioskodawcę, datą zawarcia umowy jest data zwrotu przesyłki do WFOŚiGW, co następuje po upływie nawet 3-4 tygodni od jej nadania. Ponadto Dyrektor Biura wyjaśnił, że kilkudniowe opóźnienia w przekazaniu sprawozdań były wcześniej telefonicznie uzgadniane z pracownikami NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 368, 1090-1100, 1285-1299)

od dnia zaksięgowania środków na rachunku bankowym (...) może złożyć pisemne zastrzeżenie wraz z uzasadnieniem.

⁹⁷ Zgodnie z treścią § 3 ust. 8 Porozumienia w wersji obowiązującej od IV kwartału 2020 r., WFOŚiGW dokonuje wypłaty środków na rzecz gminy za złożone w ramach Programu wnioski o podwyższony poziom dofinansowania, które wpłynęły do Funduszu w trakcie jego obowiązywania.

⁹⁸ Wg § 3 ust. 14 Porozumienia zawartego z Gminą w dniu 31 grudnia 2020 r., w terminie 30 dni od dnia wpływu zastrzeżeń, o których mowa w ust. 14, WFOŚiGW udzieli pisemnej odpowiedzi ustosunkowując się do treści zgłoszonych przez Gminę zastrzeżeń.

⁹⁹ Do dnia 17 maja 2021 r.

¹⁰⁰ Zgodnie z regulaminem naboru, za datę zawarcia umowy uważa się datę, z którą podpisane zostało przez beneficjenta zwrotne potwierdzenie odbioru umowy.

2. Fundusz, dokonał wypłaty dla 15 gmin (spośród 19, które złożyły stosowne wnioski) środków w łącznej kwocie 5.050 zł na pokrycie kosztów obsługi w IV kwartale 2020 r. zadań realizowanych w ramach Programu, w dniu 31 marca 2021 r. tj. z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 18 dni, w stosunku do terminu płatności określonego w § 3 ust. 8 obowiązujących w tym czasie Porozumień (wraz z aneksami)¹⁰¹. Ponadto WFOŚiGW do dnia 8 czerwca 2021 r. nie zarejestrował jednego¹⁰² spośród 28 wniosków¹⁰³, złożonego w dniu 12 kwietnia 2021 r., a także do dnia zakończenia kontroli nie dokonał wypłaty środków.

Zgodnie z treścią ww. postanowień, wypłata środków dla gmin z tytułu pokrycia kosztów realizacji Programu, winna nastąpić w terminie do 60 dni od daty dostarczenia wniosków przez gminy.

(akta kontroli str. 1122-1132)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Funduszu, opóźnienie to spowodowane było nieterminowo złożonymi przez gminy wnioskami o wypłatę środków za IV kwartał 2020 r. oraz terminem przekazania środków na ten cel przez NFOŚiGW (środki wpłynęły w dniu 24 marca 2021 r.). Fundusz pierwszy wniosek o wypłatę środków, który został odrzucony z przyczyn od niego niezależnych, złożył do NFOŚiGW w dniu 3 marca 2021 r. Wniosek został ponownie złożony w dniu 17 marca 2021 r., tj. po otrzymaniu od NFOŚiGW w dniu 16 marca 2021 r. nowego wzoru dokumentu.

Z wyjaśnień starszego inspektora Zespołu ds. Realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” wynika, że niezrealizowany wniosek został przekazany do Funduszu wraz z obejmującym obszerną dokumentację wnioskiem beneficjenta o płatność i z uwagi na brak jakiegokolwiek wyodrębnienia, nie został odnaleziony i zarejestrowany przez kancelarię. Wniosek odszukano dopiero w dniu 8 czerwca 2021 r. (tj. w trakcie kontroli), w wyniku interwencji gminy.

(akta kontroli str. 1126-1132, 1285-1299, 1818-1827)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Fundusz zapewnił środki własne na wdrażanie PPCP oraz wykorzystywał środki finansowe udostępnione przez NFOŚiGW. Wnioski o uruchomienie kolejnych transz składane były do NFOŚiGW zgodnie z postanowieniami obowiązujących umów, po wykorzystaniu ponad 80% wcześniej otrzymanej transzy. Realizacja budżetu na lata 2019-2021 w zakresie podjętych decyzji o dofinansowaniu zadań, do dnia 17 maja 2021 r. została osiągnięta w 70% w przypadku dotacji i 14,5% w przypadku pożyczek.

Efekty ekologiczne osiągnięte w wyniku wykorzystania środków finansowych obliczane były zgodnie z przyjętą metodologią i prezentowane cyklicznych sprawozdaniach z realizacji PPCP przekazywanych do NFOŚiGW. Kontrola wykazała jednak, że sprawozdania te Fundusz przekazał do NFOŚiGW z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust 3 umowy nr 15/2019/EF/US ze zmianami. Również z przekroczeniem terminu określonego w § 3 ust. 8 obowiązujących w tym czasie Porozumień (wraz z aneksami), dokonał wypłaty dla 15 gmin (spośród 19, które złożyły stosowne wnioski) środków na pokrycie kosztów obsługi w IV kwartale 2020 r. zadań realizowanych w ramach Programu, zaś jednej gminie (spośród 28) nie dokonał wypłaty środków za I kwartał 2021 r. w ogóle. W badanym okresie pracownicy WFOŚiGW zaplanowali i przeprowadzili u beneficjentów łącznie 1.329 kontroli realizacji przedsięwzięć.

¹⁰¹ Wnioski tych gmin wpłynęły do Funduszu w dniach od 12 do 28 stycznia 2021 r.

¹⁰² Miasta Łowicz.

¹⁰³ Które zostały złożone za I kwartał 2021 r.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność terminowego przekazywania okresowych sprawozdań z realizacji Programu, terminowego przekazywania środków do gmin, z którymi podpisano porozumienie o współpracy w ramach PPCP, a także terminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie i wypłaty środków dofinansowania.
- Wnioski
1. Podpisanie porozumień o powierzeniu przetwarzania danych osobowych ze wszystkimi gminami, z którymi zawarto porozumienia o współpracy przy realizacji Programu Priorytetowego "Czyste Powietrze".
 2. Dokonanie wypłaty środków Miastu Łowicz na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań za I kwartał 2021 r.

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 Łodzi. 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 uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Łódź, 13 sierpnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler:
Sylvia Piechota
Specjalista k.p.

p.o. Dyrektora
Piotr Walczak


Podpis


Podpis

