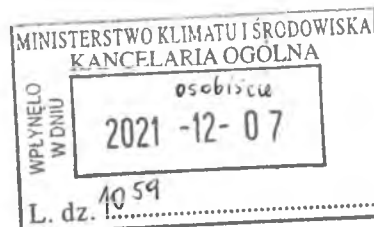




RPW/87073/2021 P
Data: 2021-12-07
MKiS



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ



KSI.410.002.07.2021

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/053 – „Wdrażanie Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska ² od 26 października 2021 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki kontrolowanej ³ pełnili: – Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska⁴ od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., a od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.⁵ – Minister Klimatu⁶; – Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. (akta kontroli str. 1575-1578)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” (PPCP). 2. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP.
Okres objęty kontrolą	Od 16 marca 2018 r. do 10 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. Najwyższej Izbie Kontroli ⁷ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli: nr KSI/60/2021 z 11 października 2021 r., nr KSI/71/2021 z 29 października 2021 r. 2. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KSI/58/2021 z 13 września 2020 r., nr KSI/72/2021 z 29 października 2021 r. 3. Krzysztof Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KSI/57/2021 z 13 września 2020 r., nr KSI/73/2021 z 29 października 2021 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Od 6 października 2020 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734), dalej „MKiŚ”. Poprzednio, od 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Klimatu, dalej: „MK” – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289). Do 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Środowiska, dalej: „MŚ” – na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. Nr 91 poz. 1017).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. 2021 poz. 976).

³ Dalej: „Minister”.

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 896).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 895).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1092).

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister nie zapewnił właściwego nadzoru nad procesem przygotowania i realizacji PPCP, będącego podstawowym elementem projektu strategicznego „Czyste powietrze”⁹. Program ten był pierwszym o tak dużej skali programem priorytetowym wdrażanym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Minister nie zaopiniował w pełnym zakresie projektu PPCP przesłanego mu przez NFOŚiGW, a także nie doprowadził do zbilansowania budżetu PPCP¹⁰. Nie zapewnił także zarządzania PPCP zgodnego ze standardami zarządzania projektami strategicznymi¹¹, opracowanymi przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), pomimo tego, że PPCP stanowił kluczowe zadanie ww. projektu strategicznego.

Minister przekazywał do KPRM, poprzez system MonALiZa¹², dane o projekcie strategicznym „Czyste powietrze”, w tym o PPCP, niezgodne ze stanem faktycznym. Ponadto nie wystąpił o ustalenie metodyki liczenia efektów ekologicznych uzyskiwanych w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej, co uniemożliwiało rzetelne ustalenie efektów ekologicznych uzyskanych w wyniku realizacji PPCP.

Pomimo podejmowanych – kolejno w Ministerstwach: Środowiska, Klimatu oraz Klimatu i Środowiska¹³ – szeregu działań informacyjno-edukacyjnych mających na celu wsparcie realizacji PPCP, w latach 2018-2021 nie zapewniono prawidłowej koordynacji działań własnych z działaniami NFOŚiGW. W wyniku tego w 2019 r. zostały zrealizowane dwa zadania tożsame przedmiotowo, jedno sfinansowane przez NFOŚiGW, drugie zrealizowane przez Ministerstwo ze środków pozyskanych z NFOŚiGW poprzez rezerwę celową poz. 59¹⁴. W toku kontroli ujawniono również dwa przypadki zlecenia przez Ministerstwo usług w ramach realizowanych działań informacyjno-edukacyjnych przed zapewnieniem środków na ich sfinansowanie.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości wynikały:

- z nieuznawania w Ministerstwie właściwości Ministra w zakresie odpowiedzialności za kształt PPCP i zbilansowanie budżetu tego programu, pomimo tego, że był on zobowiązany do realizacji projektu strategicznego „Czyste powietrze” oraz do wykonania rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM)

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformulowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁹ Celem projektu strategicznego „Czyste powietrze” była kompleksowa poprawa jakości powietrza do stanu niepowodującego większego narażenia zdrowia ludzkiego oraz środowiska, zgodnego z prawodawstwem Unii Europejskiej (UE), a w dalszej perspektywie z wytycznymi Światowej Organizacji Zdrowia, a także wzrost świadomości społecznej. Jednym z zadań realizowanych w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze” był PPCP.

¹⁰ Zbilansowanie budżetu PPCP rozumiane, na potrzeby niniejszej kontroli NIK, jako rzetelne ustalenie źródeł finansowania PPCP i wskazanie wysokości środków finansowych z tych źródeł na podstawie wiarygodnych dokumentów.

¹¹ Standardy zarządzania projektami strategicznymi określają modelowy proces organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym.

¹² System teleinformatyczny MonALiZa (Monitoring-Analiza-Zarządzanie) wykorzystywany do monitorowania realizacji projektów strategicznych w administracji publicznej.

¹³ Dalej: „Ministerstwo”.

¹⁴ Rezerwa celowa poz. 59, to rezerwa utworzona w budżecie państwa, na podstawie m.in. art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2021 r. poz.1973, ze zm.) – dalej: „POŚ”, w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) na dochody budżetu państwa.

w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wystąpieniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza¹⁵;
- z niewystarczającej skuteczności systemu kontroli zarządczej, w tym z ustalenia mechanizmów kontroli, które nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

W ocenie NIK dotychczasowe tempo wdrażania PPCP nie gwarantuje osiągnięcia ustalonych w tym programie celów, w planowanym terminie, tj. do końca 2029 r.¹⁶ Mając na uwadze, że dopiero w 2021 r. liczba przyjmowanych wniosków o dofinansowanie oscyluje pomiędzy 4-5 tys. tygodniowo, to przy takim tempie wdrażania PPCP i przewidywanej na 3 mln (na etapie tworzenia PPCP) liczbie koniecznych wniosków realizacja programu zajmie około 12 lat.

- ¹⁵ 1) „Maksymalne przyspieszenie prac nad rozporządzeniem w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, które powinno zostać przyjęte najpóźniej do końca kwietnia 2017 r., tak aby jego postanowienia zaczęły obowiązywać jeszcze przed rozpoczęciem sezonu grzewczego 2017/2018”;
2) „Pilne wprowadzenie rozporządzenia w sprawie norm jakościowych dla paliw stałych, które powinno zostać przyjęte jeszcze w I kwartale 2017 r., po wprowadzeniu zmian do ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw”;
3) „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”;
4) „Wprowadzenie wymogu stopniowego podłączania do sieci ciepłowniczych zlokalizowanych na terenach miejskich i podmiejskich budynków, o ile nie dysponują efektywnym źródłem ciepła, w taki sposób by minimalizować związane z tym koszty oraz zapewnić wsparcie finansowe osobom go potrzebującym”;
5) „Istotne obniżenie stawek za pobór energii elektrycznej w okresach zmniejszonego na nią zapotrzebowania, w tym poprzez zmiany w przepisach prawa energetycznego oraz budowlanego, w celu zachęcenia do instalacji pieców elektrycznych lub pomp ciepła na terenach, gdzie brak jest możliwości podłączenia do scentralizowanych systemów ciepłowniczych lub sieci gazowych”;
6) „Rozwój sieci stacji pomiarowych składających się na system monitoringu powietrza, co umożliwi w szczególności lokalizację źródeł zanieczyszczeń oraz skuteczniejsze zwalczanie szkodliwych praktyk w użytkowaniu kotłów oraz instalacji przemysłowych”;
7) „Włączenie służb opieki społecznej w działania na rzecz wsparcia wymiany kotłów oraz termomodernizacji budynków osób ubogich, w sposób uwzględniający zarówno poziom generowanych zanieczyszczeń jak i zapewnienie środków na niezbędne koszty eksploatacji”;
8) „Opracowanie, a następnie wdrożenie kompleksowej polityki publicznej zapewniającej optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed ubóstwem energetycznym”;
9) „Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych, w tym na temat optymalnych sposobów palenia w kotłach oraz związanych z tym skutkach zdrowotnych”;
10) „Wprowadzenie obowiązku dokumentowania jakości spalin przez stacje kontroli pojazdów oraz wymogu badania spalin w trakcie kontroli drogowej”;
11) „Wykorzystanie mechanizmów podatkowych, w celu wprowadzenia zachęt dla transportu niskoemisyjnego, w tym niskiej stawki akcyzy dla samochodów hybrydowych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego samochodów elektrycznych”;
12) „Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnych oraz okresowego ograniczania liczby samochodów w ruchu w obrębie obszarów miejskich”;
13) „Wprowadzenie regulacji przeciwdziałających blokowaniu klinów napowietrzających miasta oraz rozważenie rozwiązań podnoszących rangę zawodu urbanisty w kontekście zagospodarowania przestrzennego”;
14) „Utworzenie w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju sektorowego programu, którego celem będzie wsparcie rozwoju technologii niskoemisyjnych, w szczególności zorientowanych na poprawę jakości powietrza”;
15) „Opracowanie oraz szerokie konsultacje społeczne Programu Czyste Powietrze oraz wzmocnienie Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza i powierzenie mu zadania czuwania nad pilnym i efektywnym wdrożeniem niniejszych rekomendacji oraz regularnego monitorowanie postępów prac Radzie Ministrów”.
Dalej: „rekomendacje KERM”.
- ¹⁶ Zgodnie z treścią PPCP przyjmowanie wniosków o dofinansowanie zaplanowano do końca 2027 r., natomiast rozliczenie finansowe do końca 2029 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁷ kontrolowanej działalności

Obszar
Opis stanu
faktycznego

1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania PPCP

Zgodnie ze „Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) w obszarze: „Środowisko”¹⁸, przyjętą przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., za realizację ujętego w tym dokumencie projektu strategicznego „Czyste powietrze” odpowiadał Minister Środowiska.

25 kwietnia 2017 r. KERM przyjął 15 rekomendacji w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z wystąpieniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza¹⁹. Rekomendacje KERM zostały określone jako rządowy Program „Czyste Powietrze”²⁰. Zawierał on zadania niezbędne do realizacji m.in. w związku z uchybieniami zobowiązaniom dyrektywy 2008/50. Trzecia rekomendacja KERM zobowiązywała Ministra Środowiska do dokonania do końca września 2017 r. priorytetyzacji środków NFOŚiGW na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów.

(akta kontroli str. 406-409, 694-700)

W informacji na temat stanu zaawansowania realizacji zadań wynikających z przyjętych rekomendacji KERM, według stanu na 7 grudnia 2017 r., podano m.in., że na wniosek Ministra Środowiska NFOŚiGW dokonał przekrojowej analizy realizowanych instrumentów wsparcia działań w zakresie ochrony powietrza. Finansowanie działań w tym zakresie było priorytetem działań NFOŚiGW i odbywało się w ramach działań Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020²¹ oraz programów priorytetowych NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 32-62, 1439-1457)

Uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 64/2018 z 24 maja 2018 r. PPCP został wpisany na listę programów priorytetowych NFOŚiGW, a 6 czerwca 2018 r. –

¹⁷ 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.

¹⁸ Dalej: „SOR”.

¹⁹ Przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej toczyło się postępowanie odnośnie do naruszeń prawa środowiskowego UE w zakresie niedotrzymania norm jakości powietrza dla pyłu drobnego PM₁₀ (naruszenie 2008/2199), oraz dla dwutlenku azotu (naruszenie 2010/2016). 22 lutego 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok w sprawie uchybienia przez Polskę zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie: art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1, ze zm.) – dalej: „dyrektywa 2008/50”; art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy oraz jej art. 22 ust. 3 (w związku z załącznikiem XI). W treści wyroku wskazano m.in. następujące przyczyny uchybień:

1. przekraczanie od 2007 r. do 2015 r. włącznie dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza oraz rocznych wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w 9 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza;
2. niepodjęcie odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w powietrzu był możliwie jak najkrótszy;
3. przekraczanie dobowych wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM₁₀ w powietrzu, zwiększonych o margines tolerancji od 1 stycznia 2010 r. do 10 czerwca 2011 r. w strefach: Radomia, pruszkowsko-żyrardowskiej i kędzierzyńsko-kozielskiej, a także od 1 stycznia do 10 czerwca 2011 r. w strefie ostrowsko-kępińskiej;
4. niedokonywanie prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2008/50.

²⁰ Przyjęte rekomendacje wymieniono w niniejszym wystąpieniu w przypisie 15.

²¹ Dalej: „POLiŚ”.

zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW (uchwała nr A/34/1/2018)²². Szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW 7 czerwca 2018 r. (uchwała nr 72/2018).

(akta kontroli str. 1117-1132, 1344-1353)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że: „...działania zaplanowane w Programie Priorytetowym NFOŚiGW pn. *Czyste Powietrze* wpisują się wprost nie tylko jako efekt wykonania przez Ministra Środowiska trzeciej rekomendacji KERM pn. *Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego*, czy też w realizowaną Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [...], ale są kompatybilne ze strategicznymi celami i działaniami w zakresie finansowania ochrony powietrza w Polsce. Dodatkowo wyjaśnić należy, że opracowanie przez NFOŚiGW Programu Priorytetowego *Czyste Powietrze* wynikało wprost z Planu działań do Krajowego Programu Ochrony Powietrza do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), wśród których znalazło się zadanie priorytetowe do realizacji w terminie do końca 2018 r. pn. *Przygotowanie i promocja programów priorytetowych NFOŚiGW oraz innych programów finansowych, które mają bezpośredni i pośredni wpływ na poprawę jakości powietrza*”.

(akta kontroli str. 15-16)

Do 17 marca 2018 r.²³ Sekretarz Stanu w MŚ, pełniący jednocześnie funkcję Przewodniczącego Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza, odpowiadał za realizację piętnastej rekomendacji KERM pn. „Opracowanie oraz szerokie konsultacje społeczne Programu *Czyste Powietrze* oraz wzmocnienie Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza i powierzenie mu zadania czuwania nad pilnym i efektywnym wdrożeniem niniejszych rekomendacji oraz regularnego monitorowania postępów prac Radzie Ministrów”.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił, że zadanie to wykonywane było poprzez prowadzenie monitoringu realizacji rekomendowanych przez KERM zadań określonych w Programie „Czyste Powietrze”, organizację cyklicznych spotkań Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza. Na spotkaniach omawiano stan realizacji poszczególnych zadań oraz przygotowywanie sprawozdań w tym zakresie, które następnie były przedkładane na posiedzeniach KERM.

W styczniu 2018 r. została zorganizowana konferencja prasowa ówczesnego Przewodniczącego Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza, który przedstawił stan zaawansowania realizacji tego Programu.

Na ogólnodostępnej stronie internetowej MŚ został opublikowany materiał pn. „Informacja na temat stanu zaawansowania realizacji zadań wynikających

²² W uzasadnieniu potrzeby umieszczenia PPCP na „Liście priorytetowych programów NFOŚiGW na rok 2018” podano m.in., że wynika ona „z konieczności podjęcia intensywniejszych działań w ograniczeniu smogu w Polsce”, oraz że: „Program wpisuje się w antysmogową politykę rządu, jak również będzie stanowił kluczowy element planowanego podpisania przez NFOŚiGW, wfośigw i BOŚ - Krajowego Pakietu Czystego Powietrza. Projekt został opracowany wspólnie przez przedstawicieli NFOŚiGW i wfośigw. Program dotyczy termomodernizacji budynków mieszkalnych oraz wymiany źródeł ciepła [...] Planuje się, że beneficjentami programu będą osoby fizyczne posiadające prawo własności do nieruchomości objętej wnioskiem lub będące współwłaścicielem budynku. Dofinansowanie ma być udzielane w formie pożyczek lub dotacji, a intensywność dofinansowania byłaby uzależniona od średniego miesięcznego dochodu na członka rodziny zamieszkującej budynek”.

²³ To jest do wejścia w życie zarządzenia nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” (MP z 2018 r. poz. 293).

z przyjętych w dniu 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów – tzw. Programu pt. *Czyste powietrze*” według stanu na 7 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 15-62, 694-700)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że „...do opublikowanego materiału, do ówczesnego Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu, nie wpłynęły uwagi. W związku z powyższym nie było uzasadnienia przygotowania raportu z przeprowadzenia konsultacji”.

(akta kontroli str. 17)

Minister Środowiska w lipcu 2014 r., w dokumencie „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”²⁴, wskazał – odnosząc się do opiniowania projektów programów priorytetowych NFOŚiGW – m.in., że „...Co do zasady, udzielanie dofinansowania przez Narodowy Fundusz ze środków krajowych następuje w ramach programów priorytetowych odnoszących się do określonych rodzajowo dziedzin i przedsięwzięć. Programy priorytetowe określają w szczególności cele, wskaźniki ich osiągnięcia, okres realizacji, roczne kwoty alokacji i wypłat środków, formy dofinansowania, kryteria wyboru projektów i udzielania dofinansowania, tryb naboru wniosków o dofinansowanie, rodzaj beneficjentów. Programy priorytetowe uchwalane są przez Zarząd Narodowego Funduszu, a w częściach określających szczegółowe warunki dofinansowania i kryteria wyboru przedsięwzięć, zatwierdzane przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW. Stąd też, ponieważ uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW odnoszą się tylko do tych elementów programów priorytetowych, które podlegają zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą, opiniowanie projektów uchwał Rady Nadzorczej oraz ich następca kontrola w aspekcie zgodności z prawem, nie są wystarczającymi narzędziami do zapewnienia Ministerstwu Środowiska możliwości zaprezentowania stanowiska odnośnie do treści programów. W związku z tym Ministerstwo Środowiska włączone jest do konsultacji projektów programów priorytetowych przed ich przyjęciem przez Zarząd NFOŚiGW...”.

(akta kontroli str. 1469, 1517-1522)

Minister w okresie objętym kontrolą zatwierdzał uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW²⁵, a po zmianie POŚ uczestniczył w opiniowaniu projektów zmian w PPCP.

W kwestii odpowiedzialności za kształt PPCP, jego opracowanie i zbilansowanie potrzeb finansowych, Sekretarz Stanu w MKiŚ (będący sponsorem projektu strategicznego „Czyste Powietrze”)²⁶ wyjaśnił m.in., że „Odpowiedzialność za opracowanie PPCP, w tym zbilansowanie potrzeb budżetowych, nie została nałożona na Ministra Środowiska/Klimatu/Klimatu i Środowiska”.

(akta kontroli str. 94-97, 680-687)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że „...Programy priorytetowe uchwalane są przez Zarząd Narodowego Funduszu. Należy podkreślić, że uprawnienia Ministra Klimatu i Środowiska do uzgadniania listy programów priorytetowych oraz opiniowania programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zostały wprowadzone do POŚ ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw i obowiązują od 29 lutego 2020 r...”.

(akta kontroli str. 18-19, 98-114)

²⁴ https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/kontrola_zarzadcza/nadzor/NFOSiGW.pdf

²⁵ Zgodnie z art. 400r POŚ.

²⁶ Dalej: „Sekretarz Stanu”.

Projekt PPCP został przesłany przez NFOŚiGW do MŚ 5 czerwca 2018 r., tj. na jeden dzień przed zatwierdzeniem go przez Zarząd NFOŚiGW. Projekt ten przesłano z prośbą o opinię w świetle stanowiska Ministerstwa Energii dotyczącego rodzajów źródeł ciepła. Minister Środowiska 14 czerwca 2018 r., tj. po zatwierdzeniu PPCP przez Zarząd NFOŚiGW, przekazał do NFOŚiGW przedmiotową opinię i wnioś „o uwzględnienie w projektowanym programie także urządzeń grzewczych na paliwa stałe, w tym paliwa kopalne...”.

Minister nie rekomendował NFOŚiGW wykorzystania przy tworzeniu PPCP metodyk zarządzania projektami, w tym standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM²⁷ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 15-31, 1517-1522, 1531-1553)

Lider projektu strategicznego „Czyste powietrze” w MKiŚ, będąca pracownikiem Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej – a wcześniej departamentów merytorycznych właściwych do spraw jakości powietrza w MŚ i MK – zeznała, że departament merytoryczny właściwy do spraw jakości powietrza nie był włączony w prace nad PPCP. Współpraca – według jej wiedzy – realizowana była przez ówczesnego Ministra.

(akta kontroli str. 662-669)

PPCP – przygotowany i realizowany przez NFOŚiGW oraz wfośigw – jest skierowany do mieszkańców domów jednorodzinnych. Budżet PPCP na lata 2018-2029 określono na poziomie 103 mld zł, z tego w formie bezzwrotnej (dotacje): 63,3 mld zł oraz w formie zwrotnej (pożyczki): 39,7 mld zł. 6 czerwca 2018 r. uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr A/34/1/2018 przyjęto, że stopień realizacji celu PPCP mierzony będzie przy użyciu m.in. następujących wskaźników osiągnięcia celu programu, wyrażonych jako:

- domy o poprawionej efektywności energetycznej – planowana wartość do osiągnięcia na poziomie co najmniej 4 mln sztuk (jednorodzinny budynek mieszkalny),
- wymiana nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) – planowana wartość do osiągnięcia na poziomie co najmniej 3 mln sztuk,
- zamontowanie niskoemisyjnego źródła ciepła – planowana wartość do osiągnięcia na poziomie co najmniej 1 mln sztuk (jednorodzinny budynek mieszkalny nowo budowany – dopisek kontrolera)²⁸.

We wniosku do Zarządu NFOŚiGW o przyjęcie uchwały zatwierdzającej PPCP zamieszczono informację, że plan wdrożenia PPCP zostanie opracowany w późniejszym terminie po przeprowadzeniu uzgodnień z wfośigw.

(akta kontroli str. 1117-1132)

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich MKiŚ wyjaśniła m.in., że „...*plan wdrażania programu priorytetowego* jest wewnętrznym narzędziem zarządczym Narodowego Funduszu, który jest opracowywany zgodnie z wewnętrzną procedurą przyjmowania programów priorytetowych. Informacje zawarte w *planie wdrażania programu priorytetowego* dotyczą wskaźników osiągnięcia celu, budżetu programu oraz jego nazwy. Dokument taki może ulec również aktualizacji w trakcie wdrażania/modyfikacji programu. Zgodnie z posiadaną wiedzą, dokument taki oraz jego aktualizacja były opracowane przez NFOŚiGW”.

(akta kontroli str. 1528-1530)

²⁷ 20 września 2018 r.

²⁸ W związku ze zmianą stanu prawnego w PPCP zrezygnowano z dofinansowania tej pozycji.

Plan wdrażania PPCP, zawierający planowane do osiągnięcia efekty oraz plan finansowy na rok 2019, zostały przyjęte przez Zarząd NFOŚiGW 16 stycznia 2019 r. uchwałą nr A/4/1/2019. Kolejny plan wdrażania PPCP, obejmujący cały okres realizacji programu²⁹, został przyjęty przez Zarząd NFOŚiGW 1 lutego 2021 r. uchwałą nr B/5/20/2021.

(akta kontroli str. 1111-1112)

Sekretarz Stanu wyjaśnił m.in., że „... Potrzeby w zakresie termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych zostały oszacowane w 2018 r. na poziomie 103 mld zł. Podejmowane są działania, aby doprowadzić do zbudowania budżetu PPCP na poziomie 103 mld zł. Temu mają służyć m.in. środki NFOŚiGW z opłat za korzystanie ze środowiska, w tym opłaty emisyjnej czy z zobowiązania wieloletniego OZE i efektywności energetycznej w ramach opłat zastępczych, środki budżetu państwa z tytułu ulgi termomodernizacyjnej, środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej [...] oraz środki pochodzące z Unii Europejskiej, z obecnej perspektywy oraz nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027. Będą to środki m.in. zapisane w Krajowym Programie Odbudowy i Zwiększenia Odporności, środki Funduszu Spójności w ramach programu FEniKS (2021-2027)³⁰ i regionalnych programów operacyjnych RPO 2021-2027 oraz innych funduszy europejskich z możliwością przeznaczenia na cel poprawy jakości powietrza. Odrębnym źródłem jest negocjowana obecnie pożyczka z Banku Światowego. Kwota 103 mld zł nie stanowi środków zgromadzonych na potrzeby programu, ale powinna być traktowana jako oszacowana skala programu, która oddziałuje na samorządy czy społeczeństwo, na rzecz podejmowania działań związanych z poprawą jakości powietrza. PPCP jest programem wieloletnim, a więc potencjalni beneficjenci, w tym osoby będące na etapie podejmowania decyzji o wymianie źródła ciepła czy termomodernizacji, mają świadomość, że polityka państwa jest stała w długim horyzoncie czasu, tak aby takich decyzji było nie setki, ale tysiące. Celem działań rządu jest, aby do 2029 dokonać masowej zmiany społecznej w zakresie wymiany pieców na paliwo stałe...”.

W odniesieniu do kwestii budżetu PPCP Sekretarz Stanu zeznał m.in., że 103 mld zł ma charakter szacunkowy.

(akta kontroli str. 554-565)

Z kolei Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że „...Kwotę 103 mld zł należy rozumieć jako globalną kwotę niezbędną do poniesienia (w różnych formach) w celu likwidacji problemu smogu (w części związanej z emisją zanieczyszczeń ze strony domów jednorodzinnych). [...] zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (art. 400q ust. 1) Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności. Narodowy Fundusz przedstawiając plany finansowe oraz przedstawiając sprawozdania z działalności jest zobowiązany do przygotowania również sprawozdania finansowego oraz sprawozdania niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego NFOŚiGW. Wyniki finansowe oraz sprawozdania z działalności przedstawione przez NFOŚiGW [...] wskazują, że program jest realizowany bez zakłóceń i kwestia dostępności środków na obecnym etapie nie jest barierą w jego realizacji. [...] zgodnie z przepisami POŚ – do zadań Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu należy m.in. zatwierdzanie rocznych sprawozdań Zarządu Narodowego Funduszu, kontrola działalności

²⁹ Tj. lata 2018-2029.

³⁰ Dopisek kontrolera - Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.

Zarządu Narodowego Funduszu. Zatem ustawodawca wskazał na organy odpowiedzialne za wykonywanie obowiązków w tym zakresie. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że ostateczne źródła finansowania programu będą zależeć m.in. od końcowych ustaleń dotyczących polityki spójności, jak również Krajowego Planu Odbudowy. Należy przy tym zwrócić uwagę, że tylko część z 103 mld to były środki NFOŚiGW – znaczna ich część dotyczyła m.in. udzielonych pożyczek, a więc finansowania zwrotnego. Nie można również zapominać o środkach finansujących tzw. ulgę termomodernizacyjną, które nie należą do środków Narodowego Funduszu (środki w dyspozycji ministra właściwego ds. finansów). [...] ze względu na fakt, iż PPCP ma charakter wieloletni, kwoty w nim zawarte odnosiły się pierwotnie do zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych w zakresie efektywności energetycznej budynków. Ze względu na skalę tego programu oraz jego wieloletni charakter nie było zasadne zabezpieczenie całej potrzebnej kwoty już na początku realizacji Programu. Jednocześnie należy wskazać, że na obecnym etapie wszyscy beneficjenci, którzy złożyli poprawne wnioski do programu oraz dokonali rozliczenia poniesionych wydatków zgodnie z zasadami programu, otrzymali dofinansowanie. Jednocześnie dalsze finansowanie programu będzie możliwe również przy wykorzystaniu narzędzi mających na celu walkę z negatywnymi skutkami pandemii – w tym w ramach Krajowego Planu Odbudowy...”.

(akta kontroli str. 21-22)

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

(akta kontroli str. 554-565)

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

(akta kontroli str. 115-121)

W sprawie kontynuacji działań związanych z pozyskaniem finansowania z budżetu środków europejskich Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że: „...W kolejnych miesiącach, ze względu na wystąpienie epidemii COVID-19 priorytet

został nadany przygotowaniu Krajowego Planu Odbudowy, stanowiącego odpowiedź na wyzwania wynikające z pandemii...”.

(akta kontroli str. 24-25)

W dokumentacji sprawozdawczej przekazywanej do KPRM przy pomocy systemu MonALiZa, dotyczącej projektów wynikających z SOR, tj. w kartach i raportach projektu strategicznego „Czyste powietrze”³¹ – objętych szczegółowym badaniem NIK – podawano dane dotyczące budżetu tylko jednego z wielu zadań realizowanych w ramach tego projektu, tj. PPCP, w tym kwotę wymaganą i środki zabezpieczone na realizację PPCP w wysokości 103 mld zł. Wskazywano jednocześnie, że PPCP jest finansowane z jednego źródła, tj. ze środków krajowych NFOŚiGW, przy czym jako środki brakujące wykazywano 0,00 zł, a pozycji dotyczącej potencjalnych źródeł finansowania brakujących środków nie wypełniano. W kartach projektu strategicznego „Czyste powietrze” sporządzonych na potrzeby raportowania kierownictwu MKiŚ, jak również do KPRM przy pomocy systemu MonALiZa, nie zidentyfikowano ryzyk dla realizacji PPCP, w tym ryzyka braku wystarczających środków finansowych na realizację PPCP – będącego jednym z zadań tego projektu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W 2021 r. przedmiotowe ryzyko zostało ujęte w rejestrze ryzyka MKiŚ na 2021 r. dla celu operacyjnego „DPM_Koordinacja i monitorowanie realizacji projektu strategicznego *Czyste powietrze*”, dla którego zidentyfikowano następujące ryzyka:

- brak lub ograniczenie środków finansowych krajowych na rzecz poprawy jakości powietrza;
- brak pozyskania środków UE na realizację zadań związanych z poprawą jakości powietrza.

(akta kontroli str. 459-487, 997-998, 1324-1343, 1354-1361)

Przedstawiciele MŚ, MK, a także MKiŚ brali udział w pracach nad przygotowaniem kolejnych wersji PPCP.

(akta kontroli str. 98-114)

Minister Środowiska i Klimatu wyjaśnił m.in., że „... Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej brał udział w pracach nad przygotowaniem kolejnych odsłon tego Programu. Miało to miejsce zarówno w przypadku obowiązującej wersji Programu (wersja 2.0), obejmującej pierwszą grupę Beneficjentów z podstawowym poziomem dofinansowania, ogłoszonej 15 maja 2020 r., która wprowadziła szereg zmian, gdzie do najważniejszych należą uproszczenie zasad przyznawania dotacji, skrócenie czasu rozpatrywania wniosków z 90 do 30 dni, uproszczenie wniosku o dotację, wprowadzenie możliwości składania wniosku online, integracja z programem *Mój Prąd*, powiązanie poziomu dotacji z efektem ekologicznym, premiowanie inwestycji bezemisyjnych, jak również drugiej części Programu, ogłoszonej w dniu 21 października 2020 r., która dała możliwość podwyższonego poziomu dofinansowania na realizację przedsięwzięć w ramach Programu. [...] Dodatkowo druga część Programu, ogłoszona 21 października 2020 r. stała się też szansą do wzmocnienia współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego szczebla gminnego, które zobowiązane zostały do wydawania zaświadczeń uprawniających mniej zamożnych beneficjentów Programu do podwyższonego poziomu dofinansowania oraz możliwość pozyskania przez gminy środków finansowych za obsługę składanych przez właścicieli budynków mieszkalnych wniosków

³¹ M.in. z dnia: 23 sierpnia 2019 r., 27 września 2019 r., 17 października 2019 r., 22 listopada 2019 r., 10 stycznia 2020 r., 25 lutego 2020 r., 24 marca 2020 r., 22 kwietnia 2020 r., 10 lipca 2020 r., 24 sierpnia 2020 r., 26 października 2020 r., 28 grudnia 2020 r., 15 stycznia 2021 r., 23 lipca 2021 r., 19 października 2021 r. (wkład do sprawozdania MonALiZa).

o dofinansowanie w ramach Programu. W tym celu Departament Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej we współpracy z NFOŚiGW oraz ówczesnym Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej przygotował, na podstawie art. 411 ust. 10s ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 2129, z późn. zm.), projekt aktu wykonawczego, który wydany został w drodze rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 października 2020 r. w sprawie wzoru żądania o wydanie zaświadczenia potwierdzającego przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego oraz wzoru tego zaświadczenia (Dz. U. poz. 1713), które miało na celu umożliwienie otrzymania zaświadczenia wykazującego określony dochód, co stanowi podstawę do ubiegania się o podwyższony poziom dofinansowania. Dodatkowo informuję, że aktualnie w NFOŚiGW pod auspicjami Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Programu Czyste Powietrze Pana Bartłomieja Orła, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Klimatu i Środowiska trwają prace nad przygotowaniem 3) części Programu Priorytetowego Czyste Powietrze, polegającej na stworzeniu dodatkowego mechanizmu prefinansowania dla najuboższych. Prace te prowadzone są w ramach grupy roboczej ds. wypracowania zasad komponentu dla najuboższych w ramach Programu Czyste Powietrze – tzw. 3) części Programu, która spotyka się na cyklicznych spotkaniach w celu omówienia bieżącego stanu prac oraz wyznaczenia nowych zadań. Tym samym można uznać, że prace nad 3) częścią Programu Priorytetowego Czyste Powietrze mają znamiona zarządzania projektowego, w ramach którego wyznaczony został Lider projektu oraz poszczególni członkowie Zespołu projektowego. Jednocześnie odnosząc się do kwestii rekomendacji wykorzystania przez NFOŚiGW metodyk zarządzania projektami, informuję, że Program Priorytetowy Czyste Powietrze, podobnie jak wszystkie inne programy priorytetowe NFOŚiGW, są opracowywane zgodnie z zasadami ustalonymi przez NFOŚiGW, a następnie przedstawiane do zaopiniowania przez ministra właściwego ds. klimatu. Jak wspomniano powyżej, uprawnienia Ministra Klimatu i Środowiska do opiniowania programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zostały wprowadzone do POŚ ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw i obowiązują od 29 lutego 2020 r...”.

(akta kontroli str. 19-20)

Od 2019 r. NFOŚiGW przekazywał do MKiŚ w trybie cotygodniowym informacje dotyczące wdrażania PPCP. Dane te wskazywały na tempo wdrażania PPCP zarówno biorąc pod uwagę postęp rzeczowy, jak i finansowy.

(akta kontroli str. 19, 1369-1370)

Według danych z 27 sierpnia 2021 r. w ramach PPCP złożono 304 240 wniosków o dofinansowanie. Przy tym tempie wdrażania PPCP uzyskanie określonej w tym programie liczby wniosków na poziomie 3 mln zajmie około 12 lat, biorąc pod uwagę osiągnięcie dopiero w 2021 r. liczby przyjmowanych wniosków o dofinansowanie oscylującej pomiędzy 4-5 tys. tygodniowo.

(akta kontroli str. 1581)

W ramach PPCP nie wskazano metodyki ustalania efektów ekologicznych uzyskiwanych w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1169-1201)

W NFOŚiGW wdrażanie PPCP finansowane było ze środków opłaty emisyjnej³², w ramach zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom”. W 2021 r. środki z tego zobowiązania wieloletniego w wysokości 1,4 mld zł zostały przeznaczone – za zgodą Ministra Klimatu i Środowiska – na wpłatę na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg³³, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg³⁴. W ramach prac nad projektem ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych (materiał KRM-10-111-18) Minister Środowiska pismami z 12 i 25 września 2018 r.³⁵ zwrócił się, odpowiednio, do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Sekretarza Rady Ministrów w sprawie odstąpienia od mechanizmu przekazywania przez NFOŚiGW środków z opłaty emisyjnej na Fundusz Dróg Samorządowych, podając w uzasadnieniu m.in., że coroczne przekazywanie 1,4 mld zł, może doprowadzić do zakłócenia systemu finansowania ochrony środowiska i znacząco utrudnić realizację PPCP, zakładającego wydatki na poziomie 103 mld zł.

(akta kontroli str. 134-140)

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

(akta kontroli str. 26)

W związku z planami włączenia od lipca 2019 r. gmin do procesu wdrażania PPCP Minister Środowiska 7 czerwca 2019 r. skierował do wszystkich gmin w Polsce pismo w sprawie dobrowolnego i bezpłatnego udziału przedstawicieli samorządów we wsparciu działań w realizacji PPCP³⁶. Minister zaoferował pełne wsparcie merytoryczne poprzez przeszkolenie pracowników gmin zaangażowanych w proces obsługi beneficjentów PPCP. W odpowiedzi na ww. pismo wpłynęło łącznie 466 deklaracji gmin. Od czerwca 2019 r. do lipca 2019 r. podejmowano w MŚ działania polegające m.in. na:

- przygotowaniu zestawienia deklaracji gmin wg województw, które zostały przekazane do wfośigw z prośbą o nawiązanie współpracy,
- przygotowywaniu i rozsyłaniu aktualizacji/korekt ww. deklaracji.

W ramach koordynacji zadania w MŚ zbierano informacje dotyczące liczby podpisanych porozumień, jak i rezygnacji z ich podpisania, oraz szkoleń dla pracowników gmin.

(akta kontroli str. 29-30, 967-970)

W 2020 r. przeprowadzono w MKiŚ audyt pn. „Realizacja wniosków pokontrolnych NIK po kontroli przeprowadzonej w latach 2017-2018 pn. *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*”³⁷. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 10 listopada 2021 r., nie przekazano kontrolerom NIK ostatecznego sprawozdania z przeprowadzonego audytu.

³² Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1355, ze zm.).

³³ Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31 grudnia 2020 r.), zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z tego względu do 31 grudnia 2020 r. środki z NFOŚiGW przekazywane były na fundusz dróg samorządowych.

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1122, ze zm.

³⁵ Pisma znak: DP-WL.0231.1270.2018.MN.

³⁶ Znak: GPM.0310.4.2019.KK 970725.270806.2030428.

³⁷ Zadanie ujęte w planie audytu na rok 2020.

W 2021 r. pracownicy Biura Kontroli i Audytu MKiŚ przeprowadzili kontrolę w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, w zakresie prawidłowości funkcjonowania Biura tego funduszu w wybranych obszarach, m.in. w obszarze zarządzania realizacją PPCP. W wyniku tej kontroli sformułowano m.in. wnioski o podjęcie działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad bieżącym wprowadzaniem danych do systemu Prolan³⁸ w zakresie umów zawartych w ramach PPCP.

(akta kontroli str. 13-31, 141-170, 1469)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister, jako odpowiedzialny za realizację projektu strategicznego „Czyste powietrze”, nie zapewnił zarządzania PPCP z uwzględnieniem standardów zarządzania projektami strategicznymi, opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM, pomimo tego, że działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania przez Ministra trzeciej rekomendacji KERM pn. „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego...”.

W efekcie, w NFOŚiGW przed przystąpieniem do opracowywania PPCP nie wykonano studium wykonalności (z uwzględnieniem wszystkich interesariuszy na każdym szczeblu zarządzania i wdrażania programu), w obszarze wykonalności technicznej, organizacyjnej, zarządczej, w tym monitorowania, raportowania oraz zapewnienia finansowania w całym okresie realizacji programu.

(akta kontroli str. 1101-1116, 1740-1794, 1795-1801)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że: „...Departament Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej pełni funkcję Biura Monitorowania Projektów (BMP), któremu powierzono zadania w zakresie monitorowania i wsparcia realizacji projektów należących do Portfela Projektów Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Program Priorytetowy *Czyste Powietrze* (w rozumieniu programu priorytetowego NFOŚiGW) nie należy do Portfela Projektów Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Portfel Projektów MKiŚ). W MKiŚ obowiązuje również Procedura zarządzania projektami. Procedurę stosuje się do inicjatyw realizowanych bądź koordynowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, które posiadają cechy projektu zgodnie z jego definicją i są włączone przez Kierownictwo MKiŚ do Portfela Projektów MKiŚ. Jednocześnie informuję, że monitorowanie i sprawozdawanie z postępów w realizacji Projektu Strategicznego *Czyste Powietrze* odbywa się na podstawie Procedury Zarządzania Projektami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, stanowiącej załącznik do regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Zgodnie z przyjętą procedurą, cykliczne raporty o postępach w realizacji ww. projektu są przekazywane do Kierownictwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska”. Minister wyjaśnił także, że „...nie dysponuje wyrażonymi wprost w POŚ kompetencjami do wydawania wiążących dla organów NFOŚiGW decyzji o konieczności wykorzystania przez NFOŚiGW określonych standardów zarządzania projektami, w tym opracowanymi przez KPRM – chyba, że taki obowiązek wynika z innych przepisów prawa. Standardy zarządzania projektami strategicznymi nie są dedykowane dla programów priorytetowych, które realizuje NFOŚiGW. Zakres Programu Priorytetowego *Czyste Powietrze* nie jest tożsamy

³⁸ System informatyczny wykorzystywany przez wfośigw.

z zakresem Projektu Strategicznego *Czyste powietrze*, który decyzją kierownictwa MKiŚ został włączony do Portfela Projektów MKiŚ...”.

(akta kontroli str. 15-31)

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

(akta kontroli str. 1531-1553, 1740-1794)

PPCP jest kluczowym elementem projektu strategicznego „Czyste powietrze”, dlatego też powinnością Ministra było zapewnienie, aby cały ten projekt (w tym PPCP) został opracowany, a następnie zarządzany, zgodnie ze standardami zarządzania projektami strategicznymi opracowanymi w KPRM (które zgodnie z wyjaśnieniami Ministra Klimatu i Środowiska są ogólnie dostępne na stronach Rządowego Biura Monitorowania Projektów w KPRM). Dlatego brak działań ze strony Ministra w przedmiotowym zakresie należy uznać za postępowanie nierzetelne.

2. Minister, jako organ odpowiedzialny za realizację projektu strategicznego „Czyste powietrze”, nie doprowadził do zbilansowania budżetu PPCP, określonego przez NFOŚiGW na lata 2018-2029 na poziomie 103 mld zł poprzez ustalenie wysokości środków finansowych z poszczególnych źródeł finansowania, z podziałem na środki krajowe i zagraniczne, pomimo tego, że działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania przez Ministra trzeciej rekomendacji KERM pn. „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego...”.

(akta kontroli str. 1469)

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

(akta kontroli str. 503)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że: „...Obowiązek opiniowania projektów programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wprowadziła ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw. Przepisy te weszły w życie 29 lutego 2020 roku. Wprowadzenie zmian do ustawy miało na celu wykonywanie bardziej efektywnego nadzoru nad działalnością Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy, w tym w zakresie koordynacji polityki Ministra z dostępnymi instrumentami finansowymi. Jednocześnie należy wskazać, że kwota przedstawiona przez NFOŚiGW to kwota potrzeb niezbędna do dokonania

termomodernizacji domów jednorodzinnych w Polsce (oraz wymiany źródeł ogrzewania) i jest zbieżna (co do skali) z szacunkami innych podmiotów – w tym szacunkami przeprowadzonymi przez ekspertów Banku Światowego w ramach projektu *Catching-up Regions...*³⁹.

(akta kontroli str. 21)

Dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej zeznała m.in., że: „...Nie otrzymywaliśmy informacji od NFOŚiGW, że budżet PPCP nie jest zabezpieczony...”.

(akta kontroli str. 543-552)

Brak zbilansowania krajowych źródeł finansowania PPCP uniemożliwiało określenie niezbędnego finansowania z budżetu środków europejskich. W planie wdrażania PPCP z lutego 2021 r. środki europejskie określono na poziomie ok. 47 mld zł, podczas gdy Prezes Zarządu NFOŚiGW (od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.) wskazywał, że aplikował o 8-9 mld zł euro (ok. 50 mld zł). Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii sygnalizował potrzeby w wysokości 20 mld zł, a Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste Powietrze” – w marcu 2021 r. – 6,7 mld euro (z tego 3,2 mld euro z Krajowego Planu Odbudowy i 3,5 mld euro z Funduszu Spójności)⁴⁰.

(akta kontroli str. 1512-1516, 1591-1593, 1800, 1802)

PPCP jest kluczowym elementem projektu strategicznego „Czyste powietrze”, dlatego też powinnością Ministra było zapewnienie, aby PPCP miał zbilansowane źródła finansowania, z których realizowane będą przedsięwzięcia. Niedoprowadzenie do zbilansowania budżetu PPCP było postępowaniem nierzetelnym, gdyż do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie było wiadome, z jakich źródeł i w jakiej wysokości zostanie zapewnione finansowanie realizacji PPCP na wskazanym przez NFOŚiGW poziomie 103 mld zł.

3. Minister nie zaopiniował projektu PPCP przesłanego mu przez NFOŚiGW 5 czerwca 2018 r. – z wyjątkiem odniesienia się do stanowiska Ministerstwa Energii dotyczącego rodzajów źródeł ciepła – pomimo że zgodnie z obowiązującym w Ministerstwie dokumentem pn. „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” Minister już w 2014 r. zidentyfikował konieczność prezentowania stanowiska odnośnie do treści programów priorytetowych przed ich zatwierdzeniem przez Zarząd NFOŚiGW.

Według ustaleń dokonanych pomiędzy MŚ a NFOŚiGW projekt programu priorytetowego powinien być przekazany do zaopiniowania MŚ za pośrednictwem Departamentu Funduszy Ekologicznych⁴¹, przed jego uchwaleniem przez Zarząd NFOŚiGW. Stanowisko MŚ w sprawie projektu programu priorytetowego powinno być przedstawiane w terminach niepowodujących zwłoki w pracach organów NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 1469, 1517-1522)

³⁹ <https://www.worldbank.org/en/country/poland/publication/catching-up-regions>.

⁴⁰ Z tym, że kwota ta dotyczyła rządowego Programu „Czyste Powietrze”, tj. programu, którego jednym z elementów jest PPCP.

⁴¹ Departament Funduszy Ekologicznych był zobowiązany przygotować stanowisko wspólnie z komórkami merytorycznymi MŚ, w których kompetencjach znajdowały się dziedziny objęte projektem programu priorytetowego. Jeżeli projekt programu priorytetowego dotyczył dziedziny, dla której właściwi byli również ministrowie inni niż Minister Środowiska, do konsultacji treści programu, w zależności od potrzeb, mogły zostać włączone również inne ministerstwa.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że: „...Należy podkreślić, że uprawnienia Ministra Klimatu i Środowiska do uzgadniania listy programów priorytetowych oraz opiniowania programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zostały wprowadzone do POŚ ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw i obowiązują od 29 lutego 2020 r.”

(akta kontroli str. 15-31)

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują potwierdzenia w ustalonym przez NIK stanie faktycznym, bowiem przed wskazaną w wyjaśnieniach zmianą POŚ Minister określił jednoznacznie – w dokumencie pn. „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” – zadania w sprawie nadzoru nad opracowywaniem programów priorytetowych – poprzez opiniowanie ich przed przyjęciem przez Zarząd NFOŚiGW. Powyższe postępowanie zostało uprzednio uzgodnione z NFOŚiGW. Celowość kompletnego zaopiniowania przedłożonego Ministrowi projektu PPCP wynikała dodatkowo z odpowiedzialności Ministra za realizację rządowego projektu strategicznego „Czyste powietrze”, a działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania przez Ministra Środowiska trzeciej rekomendacji KERM pn. „Priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działania prowadzące do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w celu osiągnięcia maksymalnego efektu ekologicznego...”. Dlatego postępowanie Ministra w opisanym wyżej zakresie należy uznać za nierzetelne i niecelowe.

4. Minister nie podjął działań w celu ustalenia, w uzgodnieniu z Ministrem właściwym ds. finansów, metodyki liczenia efektów ekologicznych uzyskiwanych w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str. 1169-1201, 1469)

Dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej zeznała m.in., że: „...Nie posiadam informacji w jaki sposób został określony efekt ekologiczny w ramach prac przygotowujących PPCP. Pamiętam, że podczas spotkań dot. realizacji, czy modyfikacji PPCP poruszona została kwestia w jaki sposób został określony i będzie monitorowany efekt ekologiczny. Nie otrzymałam informacji z NFOŚiGW, w jaki sposób jest liczony efekt ekologiczny, oraz w jaki sposób jest on monitorowany. W MKiŚ posiadamy informacje m.in. nt. liczby złożonych wniosków o dofinansowanie, liczby zawartych umów, ale nie o poziomie osiągniętego efektu ekologicznego i jego liczenia. Odnośnie do ulgi termomodernizacyjnej informacje o niej otrzymuję z Departamentu Podatków Ministerstwa Finansów w zakresie m.in. liczby podatników korzystających z ulgi oraz wysokość odliczenia za poprzedni rok podatkowy. Z posiadanych przeze mnie informacji uzyskanych z ww. departamentu wynika, że w obecnie obowiązujących przepisach podatkowych brak wymogu określania efektu ekologicznego w przypadku tej ulgi [...] Kiedy powstał pomysł ulgi termomodernizacyjnej sprawę tę prowadziło samodzielnie Ministerstwo Finansów. Proponowaliśmy spotkanie i chęć pozyskania informacji, w jaki sposób można pozyskiwać więcej informacji, w tym o efekcie rzeczowym i ekologicznym z tej ulgi. Niemniej jednak Ministerstwo Finansów nie wyraziło woli współpracy w tym zakresie. Rozmowy były prowadzone na etapie funkcjonowania ulgi termomodernizacyjnej i dotyczyły ewentualnej zmiany istniejących przepisów. Minister Kurtyka wspólnie z NFOŚiGW powziął pomysł wprowadzenia ulgi termomodernizacyjnej dla nowobudowanych budynków z wysokosprawnymi urządzeniami. W tej sprawie Ministerstwo Finansów nie wyraziło zgody na procedowanie legislacyjne tego rozwiązania, uzasadniając, [...] to ograniczeniami

budżetowymi oraz wąską grupą osób mogących skorzystać z tego rozwiązania. Nie pamiętam, czy kwestia efektu ekologicznego, czy rzeczowego z ulgi termomodernizacyjnej była przedmiotem zainteresowania Komitetu Sterującego w ramach realizacji tego projektu na etapie procedowania projektu ustawy przez Ministra Finansów”.

(akta kontroli str. 543-553)

Sekretarz Stanu zeznał m.in., że: „...Przepisy dotyczące systemu podatkowego nie przewidują zbierania dodatkowych dokumentów podczas corocznego rozliczania podatkowego. Zapewne w 2018 r. podczas wprowadzania tzw. ulgi termomodernizacyjnej niezbędne było przyjęcie takiego samego podejścia. Należy tutaj wskazać, że celem wprowadzenia narzędzia finansowego w postaci ulgi termomodernizacyjnej jest poprawa jakości powietrza. Oznacza to, że w przypadku ochrony powietrza interesuje nas całkowity efekt ekologiczny w postaci wyników oceny jakości powietrza. Podstawą oceny stanu jakości powietrza jest prowadzony przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska monitoring jakości powietrza i przedstawiana na jego podstawie roczna ocena jakości powietrza za rok poprzedni (art. 94 ust. 1d ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska). W związku z tym, że Program Priorytetowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej *Czyste Powietrze* został uruchomiony we wrześniu 2018 r., natomiast z ulgi termomodernizacyjnej podatnicy mogli skorzystać począwszy od stycznia 2019 r., stąd też efekty ekologiczne z nią związane były stopniowo zauważalne począwszy od 2020 r., nie tylko w postaci redukcji stężeń substancji do powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5, ale także w postaci zmniejszenia liczby stref, w których dochodzi do przekroczeń norm emisji, ustalonego w wyniku oceny jakości powietrza za 2019 r. oraz za 2020 r., przeprowadzanej przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Na podstawie zbiorczych raportów z oceny jakości powietrza za 2019 r. oraz za 2020 r. można stwierdzić, że podejmowane działania na rzecz poprawy jakości powietrza, ukierunkowane przede wszystkim na wymianę urządzeń grzewczych na paliwa stałe w indywidualnych gospodarstwach domowych oraz podnoszenie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, na które można pozyskać dofinansowanie z Programu Priorytetowego NFOŚiGW *Czyste Powietrze* oraz korzystając z ulgi termomodernizacyjnej, przynoszą spodziewane efekty. Mając powyższe na uwadze, informuję, że w ocenie jakości powietrza za 2020 r. w porównaniu do lat wcześniejszych odnotowano istotne zmniejszenie liczby stref z przekroczeniami pyłu zawieszonego PM10 (wartość średniodobowa – 24h) - z 39 stref w 2018 r. do 16 w 2020 r. Jednocześnie obniżeniu uległa liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego PM10 (wartość średnioroczna - rok) z 9 w 2019 r. do 1 w 2020 r. Wyniki pomiarów wskazują na istotne zmniejszenie narażenia zdrowia ludzi na długoterminowe wysokie stężenia pyłu zawieszonego i zmniejszenie stężeń tego zanieczyszczenia. Całkowity efekt ekologiczny w postaci poprawy jakości powietrza jest zauważalny. Jednocześnie informuję, że nie podjęto dalszych działań dotyczących modyfikacji systemu podatkowego.”

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

(akta kontroli str. 1117-1132)

Wyjaśnienia Sekretarza Stanu odnośnie do ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza w skali kraju podawanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) nie dają odpowiedzi na temat efektów ekologicznych wynikających wprost z PPCP. Taki stan faktyczny powoduje, że osiągnięta wartość miernika dla całego PPCP nie jest miarodajna. Ulga termomodernizacyjna została wprowadzona do przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴² (PIT) 1 stycznia 2019 r. Stosowną zmianę wprowadzono ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁴³. Informacja dotycząca tego odliczenia obejmuje wyłącznie liczbę podatników korzystających z ulgi oraz globalną kwotę, jaka została przez podatników odliczona, gdyż tylko takie informacje można pozyskać z indywidualnego zeznania podatkowego. Brak danych o efektach ekologicznych uzyskanych z przedsięwzięć, z zastosowaniem ulgi termomodernizacyjnej, uniemożliwia już od trzech lat rzetelne ustalenie efektów ekologicznych uzyskanych w wyniku realizacji PPCP.

Brak działań ze strony Ministra w przedmiocie ustalenia metodyki liczenia efektów ekologicznych uzyskiwanych w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej należy uznać za postępowanie nierzetelne.

5. Minister, jako odpowiedzialny za realizację projektu strategicznego „Czyste powietrze”, przekazywał do KPRM poprzez system MonALIZa dane o projekcie strategicznym „Czyste powietrze”, w tym PPCP, niezgodne ze stanem faktycznym. W dokumentacji sprawozdawczej, tj. w kartach i w raportach projektu strategicznego „Czyste powietrze” – objętych szczegółowym badaniem NIK⁴⁴ – podawano dane dot. budżetu tylko jednego z wielu zadań realizowanych w ramach tego projektu, tj. PPCP, w tym kwotę wymaganą i środki zabezpieczone na realizację PPCP w wysokości 103 mld zł. Wskazywano jednocześnie, że PPCP jest finansowane z jednego źródła, tj. ze środków krajowych NFOŚiGW; jako środki brakujące wykazywano 0,00 zł, a pozycji dotyczącej potencjalnych źródeł finansowania brakujących środków nie wypełniano. Minister w dokumentacji sprawozdawczej projektu strategicznego „Czyste powietrze”, w tym PPCP, nie wykazywał ryzyka braku zapewnienia finansowania jego realizacji na cały okres jego funkcjonowania. W ww. dokumentach nie podawano także planowanych i wydatkowanych środków na programy pilotażowe, wykazywane jako zadania w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze”, tj.:
- Zadanie – program „Czyste powietrze” dla najbardziej zanieczyszczonych gmin - pilotaż. Data rozpoczęcia: 1 kwietnia 2021 r., data zakończenia: 31 grudnia 2024 r. (podano m.in. „w dniu 16 kwietnia 2021 r. rozpoczęty został nabór wniosków do programu pilotażowego dla gmin z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem - pilotaż w gminie Pszczyna. Trwa nabór wniosków”).
 - Zadanie – program „Czyste powietrze” w budynkach wielorodzinnych - pilotaż. Data rozpoczęcia: 1 grudnia 2020 r., data zakończenia: 31 grudnia 2024 r. (podano m.in. „w dniu 14 kwietnia 2021 r. rozpoczęty został nabór

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.

⁴³ Dz. U. poz. 2246.

⁴⁴ M.in. z dnia: 23 sierpnia 2019 r., 27 września 2019 r., 17 października 2019 r., 22 listopada 2019 r., 10 stycznia 2020 r., 25 lutego 2020 r., 24 marca 2020 r., 22 kwietnia 2020 r., 10 lipca 2020 r., 24 sierpnia 2020 r., 26 października 2020 r., 28 grudnia 2020 r., 15.01.2021 r., 23 lipca 2021 r., 19 października 2021 r. (wkład do sprawozdania MonALIZa).

wniosków do programu - trwa nabór wniosków w Województwie Zachodniopomorskim").

(akta kontroli str. 459-487, 637-649, 662-669, 1579-1580)

Sekretarz Stanu zeznał m.in., że: „...Kwoty wykazane w karcie projektu podawane są na podstawie informacji pochodzących z NFOŚiGW. NFOŚiGW jest samodzielną instytucją pod względem prawnym i finansowym, tj. prowadzi własną gospodarkę finansową i we własnym zakresie może korzystać z funduszy europejskich. Z informacji przekazywanych przez NFOŚiGW wynikało, że nie występowała sytuacja braku środków na realizację PPCP. W kolejnych raportach (rocznych, miesięcznych, czy też bieżących) NFOŚiGW nie raportował braku środków na realizację PPCP...”.

(akta kontroli str. 554-565)

NFOŚiGW przekazywał do MKiŚ w trybie cotygodniowym informacje dotyczące wdrażania PPCP, które wskazywały na tempo wdrażania PPCP zarówno biorąc pod uwagę postęp rzeczowy, jak i finansowy, przy czym NFOŚiGW nie wskazywał w tych informacjach danych o zapewnieniu finansowania PPCP w całym okresie jego realizacji.

(akta kontroli str. 19, 1369-1370)

Dyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej zeznała m.in., że: „...Nie otrzymywaliśmy informacji od NFOŚiGW, że budżet PPCP nie jest zabezpieczony. [...] Nie otrzymałam informacji, że inne dane dot. finansowania PPCP należy wprowadzić do karty projektu. [...] Realizując projekt strategiczny Czyste powietrze zbieraliśmy informacje nt. realizacji PPCP z NFOŚiGW i nie otrzymaliśmy żadnej informacji z NFOŚiGW, że środki w wysokości 103 mld zł nie znajdują się na rachunku NFOŚiGW. Jeżeli dobrze pamiętam odbyło się kiedyś posiedzenie komisji sejmowej, na której poruszana była kwestia zabezpieczenia środków na PPCP, ale nie otrzymałam nigdy informacji o kwestii niezapewnienia finansowania...”.

(akta kontroli str. 543-552)

Lider projektu strategicznego „Czyste powietrze” zeznała m.in., że: „...Nie mam dostępu do systemu MonALIZA, bowiem dane o projekcie wprowadzane są do niego przez pracowników Departamentu Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej. Dane przekazywane do ww. departamentu są przy użyciu systemu E-risk⁴⁵, po zaakceptowaniu wprowadzonych przeze mnie danych przez naczelnika, dyrektora departamentu oraz sponsora projektu w ramach E-risk. [...] Dane w części F nie są aktualizowane do czasu zmiany formularza karty projektu. Termin zmiany zakresu karty, w tym danych dotyczących zadań prezentowanych w karcie projektu zależy od decyzji Komitetu Sterującego Projektu, Sponsora Projektu i kierownictwa resortu. [...] W części F wpisana została kwota, tj. zakładany budżet 103 mld zł, a więc oficjalna dana podawana na stronie NFOŚiGW i w założeniach programu PPCP, czy innych dokumentach rządowych. Ja nigdy nie byłam informowana, żeby brakowało środków na podpisywanie umów. W karcie projektu podawane są dane o kwocie, która powinna być zabezpieczona na realizację tego programu. NFOŚiGW jest odpowiedzialny za zapewnienie środków na realizację PPCP w okresie realizacji tego programu, jako koordynator PPCP...”. Lider projektu strategicznego „Czyste powietrze” zeznała również, że „Analiza ryzyka na potrzeby karty projektu przeprowadzana jest przeze mnie. Nikt mnie nie informował, że jakieś

⁴⁵ Dopisek kontrolera: System E-risk - narzędzie informatyczne stosowane w MKiŚ na potrzeby realizacji procesów dotyczących: zarządzania ryzykiem, sprawozdawania z wykonania celów i mierników realizowanych przez komórki organizacyjne oraz sprawozdawczości projektowej.

ryzyka się zmaterializowały. Nie widziałam powodu, aby bardziej szczegółowo dopytywać o ryzyka w realizacji PPCP, bowiem podczas spotkań roboczych, czy informacji przekazywanych cotygodniowo przez NFOŚiGW uzyskiwaliśmy informacje o wzroście liczby składanych wniosków, a więc widoczny był trend wzrostu zainteresowania programem od połowy zeszłego roku, a także liczby podpisanych umów".

(akta kontroli str. 662-669)

Budżet PPCP nie miał w pełni zapewnionego finansowania. W założeniach i zmianach PPCP program ten miał być finansowany również ze środków wfośiGW, ulgi termomodernizacyjnej, środków z budżetu UE, przy czym 40 mld zł miały stanowić środki z kredytów udzielanych przez banki komercyjne, a informacje te nie były podawane w dokumentach sprawozdawczych do systemu MonALiZa na potrzeby raportowania do KPRM.

(akta kontroli str. 1134-1154, 1512-1516)

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

6. W dokumentacji Ministerstwa nie odnotowano wyegzekwowania przez Ministra przedłożenia przez NFOŚiGW informacji zawierających dane o realizacji PPCP – w odpowiedzi na pismo Ministra Środowiska z 20 lipca 2018 r.⁴⁶ Minister Środowiska w piśmie tym zwrócił się do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o przekazanie informacji dotyczących realizacji PPCP, w związku z prośbą Prezesa Rady Ministrów o pilne przedstawienie stanu realizacji PPCP (informacja miała uwzględniać stan realizacji, założenie programowe, opis procesu, cele, efekt ekologiczny, wykaz dokumentów, projekt budżetu Programu na lata 2018-2029).

W trakcie kontroli w NFOŚiGW przekazano kontrolerom NIK, poświadczoną za zgodność z oryginałem, kopię pisma zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW z 23 lipca 2018 r., kierowanego do Ministra Środowiska z informacją na temat stanu realizacji PPCP, w której zawarto m.in. następujące informacje: budżet Projektu wynosi 103 017,9 mln zł, w tym środki zabezpieczone 24 046,6 mln zł, środki brakujące 78 971,3 mln zł. W ewidencji pism wychodzących z NFOŚiGW nie odnotowano faktu przekazania ww. pisma do MŚ.

Według wyjaśnień Sekretarza Stanu nie zidentyfikowano odpowiedzi na ww. pismo Ministra Środowiska w ewidencji pism wpływających do MKiŚ. Tym samym nie przedłożono dowodów świadczących o wyegzekwowaniu od jednostki nadzorowanej, tj. NFOŚiGW, przekazania informacji niezbędnych dla Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 1093-1113, 1508-1511)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje powyższe postępowanie za nierzetelne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra w badanym obszarze.

Minister, jako odpowiedzialny za realizację projektu strategicznego „Czyste powietrze”, w sytuacji gdy działania zaplanowane w PPCP stanowiły wprost efekt wykonania przez Ministra trzeciej rekomendacji KERM – dotyczącej priorytetyzacji

Ocena
częstkowa
Uzasadnienie
oceny
częstkowej

⁴⁶ Znak: GPM.0770.2018.

środków NFOŚiGW na działania mające na celu jak najszybszą poprawę jakości powietrza – nie zapewnił właściwego nadzoru nad procesem przygotowania i realizacji PPCP, pierwszego o takiej skali programu priorytetowego, tj. programu o zasięgu krajowym, kierowanego do osób fizycznych, będących właścicielami jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Biorąc pod uwagę skalę, zakres przedmiotowy i czasowy realizacji PPCP Minister nie wykorzystał wszystkich posiadanych mechanizmów aby zapewnić adekwatne przygotowanie i sprawne wdrażanie PPCP. Minister nie zaopiniował w pełnym zakresie projektu PPCP przesłanego mu przez NFOŚiGW, a także nie doprowadził do zbilansowania budżetu PPCP. Nie zapewnił również zarządzania PPCP zgodnego ze standardami zarządzania projektami strategicznymi, opracowanymi przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM pomimo tego, że PPCP stanowi kluczowe zadanie w ramach projektu strategicznego „Czyste powietrze” – czego skutkiem było niewykonanie w NFOŚiGW studium wykonalności tego programu w obszarze wykonalności technicznej, organizacyjnej, zarządczej, w tym monitorowania, raportowania oraz zapewnienia finansowania w całym okresie jego realizacji. Minister przekazywał do KPRM, poprzez system MonALIZa, dane o projekcie strategicznym „Czyste powietrze”, w tym o PPCP, niezgodne ze stanem faktycznym. Ponadto nie wystąpił o ustalenie metodyki liczenia efektów ekologicznych uzyskiwanych w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej, co uniemożliwiało rzetelne ustalenie efektów ekologicznych uzyskanych w wyniku realizacji PPCP.

W ocenie NIK tempo wdrażania PPCP w latach 2018-2021 nie gwarantuje osiągnięcia ustalonych celów PPCP w planowanym terminie tj. do 2029 r.

Obszar

2. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2021 (do 10 listopada) Ministerstwo prowadziło liczne działania edukacyjno-informacyjne mające na celu wzrost świadomości ekologicznej m.in. w zakresie jakości powietrza i znaczenia jakości powietrza dla życia i zdrowia obywateli, w tym dotyczące wdrażania PPCP i możliwości uzyskania dofinansowania w ramach tego programu. Na zadania edukacyjno-informacyjne, których elementem była tematyka z zakresu czystego powietrza, w tym PPCP, wydatkowano w latach 2018-2021⁴⁷ łącznie 3 195,5 tys. zł, z tego: w 2018 r. – 285,0 tys. zł⁴⁸; w 2019 r. – 1 920,8 tys. zł⁴⁹; w 2020 r. – 756,9 tys. zł⁵⁰; w 2021 – 232,8 tys. zł⁵¹.

(akta kontroli str. 722-725, 713-718)

W latach 2018-2021 (do 10 listopada) MŚ, MK a następnie MKiŚ realizowało cztery umowy podpisane z NFOŚiGW w ramach Programu Priorytetowego – Edukacja Ekologiczna dotyczące dofinansowania zadania pn. „Wsparcie zadań Ministra Środowiska⁵² w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu”, które swoim zakresem obejmowały także działania na rzecz PPCP. W ramach umów zawartych na lata 2018-2020 całkowity koszt realizacji zadań

⁴⁷ Dane na 14 października 2021 r.

⁴⁸ W tym wydatki związane z PPCP finansowane ze środków rezerwy celowej w wysokości 187,9 tys. zł.

⁴⁹ W tym wydatki związane z PPCP finansowane ze środków rezerwy celowej w wysokości 115,0 tys. zł.

⁵⁰ W tym wydatki związane z PPCP finansowane ze środków rezerwy celowej w wysokości 36,5 tys. zł.

⁵¹ W tym wydatki związane z PPCP finansowane ze środków rezerwy celowej w wysokości 16,6 tys. zł.

⁵² W przypadku umów o numerach: 486/2019 – Ministra Klimatu na podstawie aneksu nr 1/86 z 10 lutego 2020 r.; 67/2021 – Ministra Klimatu i Środowiska.

wyniósł 26 702,0 tys. zł, zaś na zadania realizowane w 2021 r. otrzymano zaliczkę w wysokości 8 000,0 tys. zł. I tak:

- 1) Umowa nr 58/2018/Wn50/EE-EE/D z 9 kwietnia 2018 r.⁵³ Całkowity koszt zadania realizowanego w 2018 r. wyniósł 9 172,1 tys. zł, a suma niewykorzystanych przez MŚ środków wyniosła łącznie 567,0 tys. zł, co stanowiło 5,8% pierwotnie planowanej do wykorzystania kwoty.
- 2) Umowa nr 252/2018/Wn50/EE-EE/D z 10 października 2018 r.⁵⁴ Całkowity koszt zadania realizowanego w 2019 r. wyniósł 9 616,5 tys. zł, a suma niewykorzystanych środków wyniosła łącznie 383,5 tys. zł, co stanowiło 3,8% pierwotnie planowanej do wykorzystania kwoty.
- 3) Umowa nr 486/2019/Wn50/EE-EE/D z 2 października 2019 r.⁵⁵ Całkowity koszt zadania realizowanego w 2020 r. wyniósł 7 913,4 tys. zł, a suma niewykorzystanych środków wyniosła łącznie 586,6 tys. zł, co stanowiło 6,9% pierwotnie planowanej do wykorzystania kwoty.
- 4) Umowa nr 67/2021, na lata 2021-2022, z 1 lutego 2021 r.⁵⁶ Pierwsza transza środków w wysokości 8 000,0 tys. zł została wypłacona przez NFOŚiGW 12 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 830-869, 1464-1468)

Zgodnie z ww. umowami o dofinansowanie na lata: 2018-2021 środki na realizację zadań były wypłacane jedną transzą na dany rok⁵⁷.

(akta kontroli str. 707-708; 713-718, 931-966)

W ramach umowy 58/2018 została zrealizowana kampania crossmediowa „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój Wybór!” pod hasłem „Zadbaj o swój kawałek nieba”, w tym:

- produkcja i emisja 30 i 15 sekundowych spotów telewizyjnych i radiowych⁵⁸;
- produkcja i emisja w porannym i wieczornym paśmie drive time billboardu promocyjnego „Weź dofinansowanie i dołącz do walki ze smogiem na KampaniaCzystePowietrze.pl” oraz 12 audycji radiowych, w tym jedna z nich obejmowała tematykę PPCP;
- przeprowadzenie całościowej kampanii internetowej „Czyste powietrze - zdrowy wybór” na stronie kampaniaczystepowietrze.pl osadzonej na serwerze MŚ, w ramach której przeprowadzono także emisję spotów wyprodukowanych w ramach kampanii telewizyjnej w Internecie w formie pre-roll na portalach YouTube, vod.tvp.pl;
- realizacja reklamy i insert ulotki „Czyste powietrze - zdrowy wybór” do dziennika „Rzeczpospolita”, artykułu sponsorowanego w dzienniku „Nasz Dziennik”;
- emisja 30 sekundowego spotu „Czyste powietrze - zdrowy wybór” w 60 kinach studyjnych w Polsce⁵⁹;
- organizacja paneli eksperckich podczas Międzynarodowych Targów Ochrony Środowiska POL-ECO SYSTEM⁶⁰, w tym panelu „Czyste powietrze - w trosce o zdrowie, klimat i środowisko”;

⁵³ Dalej: „umowa 58/2018”, aneksowana trzykrotnie, tj. 21 maja 2018 r., 30 sierpnia 2018 r., 18 grudnia 2018 r.

⁵⁴ Dalej: „umowa 252/2018”, aneksowana trzykrotnie, tj. 21 lutego 2019 r., 12 sierpnia 2019 r., 12 grudnia 2019 r.

⁵⁵ Dalej: „umowa 486/2019”, aneksowana trzykrotnie, tj. 10 lutego 2020 r., 13 sierpnia 2020 r., 20 listopada 2020 r.

⁵⁶ Dalej: „umowa 67/2021”, aneksowana 11 czerwca 2021 r..

⁵⁷ Środki z rezerwy celowej poz. 59 uruchomione po uzyskaniu decyzji Ministra Finansów z: 5 czerwca 2018 r.; 12 marca 2019 r.; 14 lutego 2020 r.; 27 kwietnia 2020 r.; 19 lutego 2021 r.

⁵⁸ Spot telewizyjny „Czyste powietrze”, spot radiowy „Rodzina”, spot radiowy „Randka”.

⁵⁹ W miastach: Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Łódź, Gdańsk.

⁶⁰ W dniach 23-25 października 2018 r.

- organizacja od 4 września 2018 r. do 26 października 2018 r. ponad 2 400 spotkań w gminach⁶¹; których agenda obejmowała trzy części: blok I (definicje, przyczyny i skutki niskiej emisji, informacje dotyczące jakości powietrza w danym regionie), blok II (wsparcie finansowe realizacji przedsięwzięć, PPCP, oferta Banku Ochrony Środowiska S.A.⁶²), blok III (krok po kroku, instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie, dyskusja). Na potrzeby promocji spotkań wydrukowano 25 000 plakatów informujących o miejscu i terminie spotkania oraz 346 000 broszur informacyjnych przekazanych uczestnikom spotkań oraz wfośigw.

W celu wsparcia organizacji spotkań zostało zawarte 28 sierpnia 2018 r. porozumienie nr 1/2018⁶³ pomiędzy MŚ, NFOŚiGW, BOŚ, GIOŚ oraz 16 wfośigw, w sprawie dokonania podziału zadań, związanych z realizacją cyklu jednodniowych spotkań, których celem było upowszechnienie w społeczeństwie świadomości odpowiedzialności indywidualnej każdego z mieszkańców za nieodpowiednią jakość powietrza oraz wskazanie sposobów działań wpływających na poprawę stanu jego jakości.

W ramach umowy 252/2018 została zrealizowana internetowa kampania informacyjno-edukacyjna „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój wybór!” pod hasłem „Stać Cię na czyste powietrze”, w ramach której zrealizowano m.in. felieton informacyjno-promocyjny, tutorial instruktażowy prawidłowego wypełniania wniosku o dofinansowanie w PPCP oraz kontynuowano moderowanie powstałej w roku 2018 strony kampaniaczystepowietrze.pl. Przeprowadzono także reemisję spotów telewizyjnych oraz radiowych „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój Wybór!” na antenach trzech ogólnopolskich stacji telewizyjnych: TVP, TV Polsat oraz Puls TV⁶⁴ oraz na antenie ogólnopolskiej rozgłośni radiowej EuroZet⁶⁵ (2 września 2019 – 6 października 2019 r.).

W ramach umowy 486/2019 zrealizowano kampanię internetową „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój wybór!”, w ramach której m.in. przygotowano i opublikowano na stronie internetowej czystepowietrze.gov.pl dwanaście artykułów promujących korzystanie z pomocy PPCP, przeprowadzono kampanię zasięgową w Internecie oraz mailing skierowany do pracowników samorządów oraz reemisję spotów telewizyjnych oraz radiowych „Czyste powietrze - zdrowy wybór. Twój Wybór!” na antenach dwóch ogólnopolskich stacji telewizyjnych: TVP i TV Polsat⁶⁶ (2-30 listopada 2020 r.), a także na antenie 18 stacji radiowych wchodzących w skład Forum Niezależnych Rozgłośni Katolickich⁶⁷ (19 października 2020 – 1 listopada 2020 r.).

Ponadto, przygotowano, wyprodukowano i wyemitowano jedną audycję radiową w Programie Pierwszym Polskiego Radia dotyczącą PPCP oraz zrealizowano publikację artykułu edukacyjno-informacyjnego w Dzienniku Gazecie Prawnej –

⁶¹ Zgodnie ze sprawozdaniem zostało zorganizowanych 2 479 spotkań, w których wzięło udział ok. 172 722 osób, których koszt wyniósł 4 610,6 tys. zł.

⁶² Dalej: „BOŚ”.

⁶³ Porozumienie obowiązywało do 31 grudnia 2018 r.

⁶⁴ W ramach: TVP na 500,0 tys. zł brutto; Puls TV na 250,0 tys. zł brutto; TV Polsat na 750,0 tys. zł brutto.

⁶⁵ Na 299 997,00 zł brutto.

⁶⁶ W ramach: TVP na 350,0 tys. zł brutto; TV Polsat na 250,0 tys. zł brutto.

⁶⁷ Tj. Radio Głos w Pelpinie, Radio Doxa w Opolu, Radio Emaus Poznań, Radio eM Katowice, Radio eM Kielce, Radio i Białystok, Radio Niepokalanów, Radio KRDP Płock, Radio Podlasie, RDN Małopolska, RDN Nowy Sącz, Radio VIA, Radio Victoria, Radio Warszawa, Radio Rodzina we Wrocławiu, Radio Zamość, Radio Fiat Częstochowa, Radio Nadzieja Łomża - na 60 220,80 zł brutto.

artykuł „Wyższe dotacje dla mniej zamożnych i wzmocniona współpraca z gminami – ruszyła II cz. Programu „Czyste powietrze” 2.0.”⁶⁸

(akta kontroli str. 719-725, 1464, 1470-1493)

W Ministerstwie, w 2019 r., w ramach działań edukacyjno-informacyjnych zrealizowano m.in. działania we współpracy z NFOŚiGW i wfośigw w postaci paneli eksperckich podczas „Ekosfery” oraz stoiska informacyjnego podczas forum ekonomicznego w Krynicy.

(akta kontroli str. 704-712)

W okresie objętym kontrolą prowadzono cyklicznie badania świadomości i zachowań ekologicznych Polaków. W badaniach trackingowych zlecany był stały zestaw pytań, dlatego w tych badaniach nie było pytań dotyczących PPCP. Pytania takie były zadawane w badaniach jednotematycznych dotyczących jakości powietrza w 2020 r.⁶⁹

(akta kontroli str. 704-712, 1018-1020)

W 2019 r., w MŚ zebrano dane od wfośigw na temat doświadczeń wfośigw we wdrażaniu PPCP w tym m.in. w zakresie narzędzi/formy promocji, jakie byłyby pomocne w ramach promowania PPCP, niezbędnych do zaplanowania zakresu działań w ramach kampanii. Jak wyjaśniła dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ (DEK) „nie dysponuje informacjami nt. kontynuacji tych badań czy realizacji innych badań”.

W związku ze zmianami w PPCP w okresie czerwiec-lipiec 2021 r. zostało przeprowadzone badanie ankietowe beneficjentów PPCP, służące pozyskaniu informacji dotyczącej efektywności wdrażania programu z poziomu gospodarstwa domowego. Wyniki ankiety zostały przekazane przez NFOŚiGW do MKiŚ w celu zaprezentowania ich kierownictwu Ministerstwa, i ewentualnego uwzględnienia w planowanych działaniach z zakresu działań edukacyjnych.

Jak wyjaśniła dyrektor DEK „...Badanie zostało ukierunkowane na pozyskanie wiarygodnych danych pod kątem dalszego usprawniania programu, tak aby poza oczywistymi efektami środowiskowymi również beneficjent widział jego bezpośrednio, namacalne efekty. Każdy z 16 wfośigw przeprowadził ankietę wśród swoich 100 pierwszych beneficjentów, którzy zrealizowali termomodernizację w istniejącym domu wraz z wymianą źródła ciepła. Ankieta zawierała 9 pytań do Beneficjentów, którzy zakończyli przedsięwzięcia najpóźniej do III kw. 2020 r.”.

(akta kontroli str. 709-710, 897-900, 1013-1017)

W latach 2020⁷⁰ - 2021 (do 10 listopada) DEK prowadził cotygodniowe spotkania z udziałem przedstawicieli m.in. komórek organizacyjnych MKiŚ, NFOŚiGW oraz wfośigw poświęcone bieżącej wymianie informacji mających znaczenie komunikacyjne i informacyjne w różnych obszarach tematycznych będących w zakresie MKiŚ, w tym w zakresie PPCP. Powyższe działania miały na celu sprawną wymianę informacji oraz zapewnienie wsparcia w realizowanych działaniach przez pozostałe instytucje. W trybie cotygodniowym zbierano również informacje o podejmowanych działaniach w obszarze edukacji i informacji od jednostek nadzorowanych i podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska.

Jak wyjaśniła dyrektor DEK „...Dodatkowo, od 2020 r., co tydzień organizowane jest spotkanie kierownictwa z udziałem jednostek nadzorowanych i podległych. Podczas

⁶⁸ Publikacja 29 października 2020 r.

⁶⁹ Przykład pytania: Czy słyszał(a) Pan(i) o rządowym programie „Czyste powietrze” - w ramach którego możliwe jest uzyskanie dofinansowania do przeprowadzenia termomodernizacji budynku, wymiany starego kotła na paliwa stałe oraz stolarki okiennej i drzwiowej?

⁷⁰ Od października 2020 r.

tych spotkań jednostki prezentują główne zadania, w tym również są prezentowane m.in. działania edukacyjne i informacyjne z zakresu PPCP przez NFOŚiGW oraz wfośigw...”.

Od roku 2020 (po zmianie PPCP 15 maja 2020 r.) uzgodniono dedykowane, szczegółowe plany działań MK, MKiŚ oraz NFOŚiGW na rzecz informacji i promocji PPCP. Każda ze stron zaplanowane działania wykonywała oraz koordynowała we własnym zakresie. W roku 2021 takie działania realizowało również Stowarzyszenie Program Czysta Polska.

(akta kontroli str. 704-712, 901-909, 1020, 1032-1053)

Dyrektor DEK wyjaśniła m.in., że „...Działania edukacyjno-informacyjne Ministerstwa (Departamentu Edukacji i Komunikacji) oparte są m.in. na analizie potrzeb zgłaszanych przez komórki ministerstwa, które wskazują zapotrzebowanie wynikające z dokumentów programowych/legislacji/programów/innych istotnych społecznie wydarzeń, czy przedsięwzięć. Ogólny projekt planu działań na dany rok jest uzgadniany z Kierownictwem resortu. Biorąc pod uwagę możliwość wystąpienia okoliczności, powodujących powstanie nowych/innych potrzeb, zmianę priorytetów kierownictwa w obszarze edukacyjno-informacyjnym mogą być prowadzone działania inne/poza planowe. Podkreślenia wymaga fakt, że w badanym [...] okresie Ministerstwo przechodziło kilka reorganizacji. Co do zasady działania ww. są finansowane z różnych źródeł, np. umowy o dofinansowanie z NFOŚiGW, z budżetu MKiŚ, POLiŚ, MF EOG. Ze względu na nawiązanie przez MKiŚ i NFOŚiGW szerokiej i wieloaspektowej współpracy w 2021 r. z trzecim podmiotem realizującym działania w tym obszarze tj. Stowarzyszeniem Program Czysta Polska (współpraca na podstawie porozumienia o współpracy) na rok 2021 r. został przygotowany i uzgodniony przez partnerów plan działań dla każdego partnera kampanii „Czyste powietrze”.

(akta kontroli str.704-706)

W Ministerstwie nie uzgodniono z NFOŚiGW na 2019 r. planu działań edukacyjno-informacyjnych dot. PPCP oraz nie zapewniono pełnej koordynacji własnych działań w obszarze edukacji i komunikacji dotyczącej PPCP z działaniami NFOŚiGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Plany działań edukacyjnych i informacyjnych dot. PPCP były uzgadniane pomiędzy ministerstwem a NFOŚiGW w latach 2020-2021. W tym samym okresie rozpoczęto organizację cyklicznych spotkań w celu zapewnienia wymiany informacji pomiędzy Ministerstwem a m.in. NFOŚiGW.

(704-710, 1032-1053, 1113)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie nie sporządzono planu działań edukacyjno-informacyjnych na potrzeby PPCP na rok 2019 oraz nie zapewniono w tym czasie, w pełnym zakresie, koordynacji własnych działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących PPCP z działaniami NFOŚiGW. Wskutek tego w 2019 r. w Ministerstwie zlecono, podobnie jak i w NFOŚiGW, produkcję filmu instruktażowego o sposobie wypełniania wniosku o dofinansowanie w ramach PPCP (w wersji 4.0.0). Na produkcję tego filmu Ministerstwo wydatkowało 32 tys. zł⁷¹ pozyskane z NFOŚiGW poprzez rezerwę celową poz. 59. Informacje o planach produkcji tutorialu były cyklicznie przekazywane przez Ministerstwo

⁷¹ Wydatek zapłacony na podstawie faktury VAT nr FV/10/11/2019, w ramach realizacji I części umowy nr DEK/24/2019 z 24 września 2019 r.

do NFOŚiGW w ramach realizacji umowy dofinansowania nr 252/2018. Jednocześnie w DEK, nie posiadano wiedzy o planach, a następnie o realizacji tutorialu przez NFOŚiGW w czasie podejmowania decyzji i procedowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁷².

(akta kontroli str. 827-829, 887-891, 1013-1017, 1020, 1101-1116)

Tym samym nie dochowano standardów określonych w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” części II „Standardy kontroli zarządczej B Cele i zarządzanie ryzykiem” oraz w pkt 18 „Komunikacja zewnętrzna” części II. „Standardy kontroli zarządczej D. Informacja i komunikacja” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷³. Zgodnie z ww. standardami cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Należy także zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Ponadto opisane postępowanie było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁴, w myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Dyrektor DEK wyjaśniła m.in.: „Nie posiadam wiedzy o ściśle określonych rolach MŚ/MK/MKiŚ/NFOŚiGW/WFOŚiGW w zakresie realizacji działań informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych w ramach PPCP. Zgodnie z pismem Ministra Środowiska z lipca 2018 DEK pełnił rolę wspierającą proces wewnątrz resortu, tak jak wskazaliśmy w dotychczas przekazanych wyjaśnieniach”. Wyjaśniła również, że: „Realizacja działań edukacyjnych i informacyjnych wymaga bardzo dobrej współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi przedsięwzięcia. Sprawny podział zadań, odpowiedzialności za poszczególne elementy kampanii czy projektów, uzgadnianie poszczególnych kwestii organizacyjnych, czy wymiana bieżąca informacji jest kluczowa dla efektywnej realizacji działań edukacyjnych, również z obszaru jakości powietrza czy PPCP, stąd ściśle przyporządkowanie roli wiodącej czy wspomagającej w projekcie w podziale na okresy może być bardzo trudne. [...] w latach 2018-2021 zarówno MŚ/MK/MKiŚ jak i NFOŚiGW prowadziło wiele działań edukacyjnych w zakresie poprawy jakości powietrza, w tym informacji nt. PPCP. Realizowane projekty informacyjno-edukacyjne w latach 2018-2019 każdorazowo opierały się o wzajemną dobrą współpracę i uzupełniały się, jak również instytucje udzielały sobie niezbędnego bieżącego wsparcia organizacyjnego czy medialnego. Ze względu na szeroki zakres działań trzech partnerów kampanii [...] w latach 2020-2021 zostały przygotowane szczegółowe wspólne plany partnerów w zakresie komunikacji zagadnień z zakresu czystego powietrza i PPCP.

Ponadto dyrektor DEK wyjaśniła, że: „...Decyzja o realizacji filmu instruktażowego została podjęta przez kierownictwo ministerstwa w styczniu 2019 r. Jego wykonanie zostało zaplanowane w ramach postępowania przetargowego. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia [...] Wykonawca miał obowiązek i działał na aktualnie

⁷² Zgodnie z wyjaśnieniem dyrektora DEK informacja o przygotowanym przez NFOŚiGW tutorialu została przekazana do Ministerstwa 3 października 2019 r. w odpowiedzi na zaproszenie do udziału w pracach nad scenariuszem filmu zleconego przez Ministerstwo.

⁷³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

⁷⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm, dalej: „ufp”.

obowiązującym dokumencie zamieszczonym na stronie internetowej portalu beneficjenta...”.

(akta kontroli str. 827-829, 887-891, 1013-1017, 1020, 1101-1116)

Działania informacyjno-promocyjne stanowią ważny element do osiągnięcia sukcesu zarówno w początkowej fazie wdrażania PPCP jak i jego późniejszego kontynuowania, biorąc pod uwagę fakt, że PPCP był pierwszym tak dużym programem NFOŚiGW kierowanym do osób fizycznych jako beneficjentów oraz jego ogólnopolski zasięg. Tym samym działania w tym obszarze powinny być zaplanowane, skoordynowane i realizowane w sposób powszechny i ciągły, z uwzględnieniem różnych form dotarcia informacji do społeczeństwa. Opracowanie planu działań edukacyjnych i informacyjnych dot. PPCP i uzgodnienie go z kluczowymi podmiotami wdrażającymi PPCP było istotne z punktu widzenia zapewniania ciągłości i spójności podejmowanych działań. Realizacja takich działań była niezbędnym warunkiem powodzenia we wdrażaniu PPCP. Brak pełnej koordynacji w Ministerstwie własnych działań z działaniami NFOŚiGW, w tym brak prawidłowego przepływu informacji, doprowadził do sfinansowania w 2019 r. przez nadzorowany przez Ministra NFOŚiGW dwóch zadań tożsamyh przedmiotowo, w tym jednego realizowanego przez Ministerstwo za 32,0 tys. zł ze środków pozyskanych z NFOŚiGW poprzez rezerwę celową poz. 59.

2. W ramach realizacji dwóch umów, tj. nr DEK/3/2019 oraz nr DEK/5/2019, zlecono w Ministerstwie realizację usług przed zapewnieniem środków z rezerwy celowej poz. 59, z której wydatki związane z ich realizacją rozliczone były w ramach umowy dofinansowania nr 252/2018 zawartej z NFOŚiGW. Umowa nr DEK/5/2019 została zawarta 28 lutego 2019 r. na przygotowanie projektu graficznego kalendarza ściennego na 2020 r. oraz projektu koperty do jego wysyłki, a także realizację dodatkowych usług graficznych obejmujących: a) przygotowanie graficznego projektu autorskiego, b) przeformatowanie projektu, c) przygotowanie projektu do druku (DTP). Umowa nr DEK/3/2019 została zawarta 7 marca 2019 r. na świadczenie usług konsultingowych (doradczych) z zakresu planowania i zakupu mediów na etapie przygotowania, realizacji i rozliczenia projektów edukacyjno-informacyjnych zlecniodawcy w 2019 r. oraz pomocy przy opracowaniu założeń projektów edukacyjno-informacyjnych zlecniodawcy, planowanych w 2020 r.

(akta kontroli str. 917-927)

W ramach umowy nr 252/2018 rozliczono wydatki dot. działań edukacyjnych i informacyjnych z zakresu czystego powietrza, w tym PPCP o wartości 4 356,5 tys. zł. W rozliczeniu umowy dofinansowania nr 252/2018 ujęto wydatki poniesione przez Ministerstwo łącznie na 3,5 tys. zł., w związku z realizacją operacji gospodarczych w ramach umów: nr DEK/5/2019 oraz nr DEK/3/2019, a wskazanych na dowodach księgowych takich jak: faktury VAT nr: 46/2019 z 20 marca 2019 r.⁷⁵ oraz nr 53/2019 z 4 kwietnia 2019 r.⁷⁶ oraz rachunek z 18 kwietnia 2019 r.⁷⁷ Operacje te były zlecane wykonawcom po podpisaniu umowy, a przed uruchomieniem środków z rezerwy celowej poz. 59, z której te operacje były ostatecznie sfinansowane.

(akta kontroli str. 713-718, 1010-1012)

Dyrektor DEK wyjaśniła, że „W związku z pilną potrzebą zapewnienia wsparcia eksperckiego, w uzgodnieniu z ówczesnym kierownictwem Biura Finansowego,

⁷⁵ Na 1 045,75 zł, zlecenie nr 1 z 28 lutego 2019 r.

⁷⁶ Na 369,30 zł.

⁷⁷ Na 2 040,00 zł.

mając na uwadze brak uruchomionych środków pochodzących z rezerwy celowej, podjęto decyzję o tymczasowym zabezpieczeniu środków w budżecie podstawowym Ministerstwa (w ramach wydatków z paragrafów z czwartą cyfrą „0”). Niezwłocznie po otrzymaniu środków z rezerwy celowej dokonano zmiany zaangażowania. Jednocześnie w dniu 14 lutego 2019 r. DEK zwrócił się z prośbą do NFOŚiGW o akceptację wniosku i uruchomienie środków z rezerwy celowej. Wniosek został zaakceptowany i przekazany do dalszej realizacji przez NFOŚiGW w dniu 26 lutego 2019 r. Niezwłocznie po otrzymaniu zaakceptowanego wniosku w dniu 4 marca 2019 r. wystąpiono do MF o wypłatę środków z rezerwy celowej”.

(akta kontroli nr 1495-1503)

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że: „Środki zostały zabezpieczone pierwotnie w budżecie pochodzącym z Ustawy/projektu Ustawy budżetowej na 2019 rok, ponieważ planowano realizować zadania z budżetu podstawowego Ministerstwa (w ramach wydatków z paragrafów z czwartą cyfrą „0”, jak również z udziałem środków pochodzących ze środków zagranicznych). Jednakże w trakcie roku budżetowego zachodziła konieczność skorzystania z przedmiotowej umowy w celu realizacji zadań planowanych do sfinansowania w ramach rezerwy celowej poz. 59. W związku z powyższym dokonano korekty zaangażowania na potrzeby bieżącego zapotrzebowania.”. W odniesieniu do umowy nr DEK/3/2019 wyjaśnił m.in., że „Umowa [...] została zawarta w dniu 7.03.2019 r. w związku z pilną potrzebą zapewnienia wsparcia eksperckiego i została pierwotnie zabezpieczona/zaangażowana ze środków budżetu podstawowego Ministerstwa (w ramach wydatków z paragrafów z czwartą cyfrą „0”). Niezwłocznie po uzyskaniu środków z rezerwy poz. 59 na wsparcie zadań Ministra Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu dokonano korekty zabezpieczenia/zaangażowania ww. umowy w ramach rezerwy celowej”.

(akta kontroli str. 999-1001)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, na podstawie art. 153 ust. 1 ufp, od 1 stycznia 2019 r. do 11 marca 2019 r. skutkował możliwością zaciągania w Ministerstwie zobowiązań finansowych na potrzeby realizacji zadań edukacyjno-informacyjnych w ramach umów: nr DEK3/2019 oraz nr DEK/5/2019, wyłącznie w przypadku ujęcia tych zadań i wysokości wydatków z nimi związanych w planie finansowym Ministerstwa na dany rok budżetowy, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, tj. po zwiększeniu tego planu o środki pochodzące z rezerwy celowej.

NFOŚiGW w ramach umowy nr 252/2018 wypłacał środki w formie zaliczki na podstawie zaakceptowanego wniosku. Tym samym środki zaliczki powinny być, co do zasady, wykorzystywane na opłacanie przyszłych wydatków, a nie na refundowanie wydatków, które beneficjent poniósł ze środków własnych przed datą otrzymania zaliczki.

(akta kontroli str. 707-708, 1464)

Zobowiązania wynikające z ww. umów zostały zaciągnięte w MŚ przed wydaniem przez Ministra Finansów decyzji z 12 marca 2019 r. Zapewnienie faktycznego finansowania w 2019 r. w wysokości 10 000,0 tys. zł dla m.in. ww. zadań nastąpiło nie wcześniej niż 12 marca 2019 r., tj. w dniu wydania ww. decyzji przez Ministra Finansów o dokonaniu zmian w budżecie państwa. Nie wcześniej niż 12 marca 2019 r. możliwe było również dokonanie w MŚ zmiany planu finansowego na 2019 r. celem ujęcia zwiększenia środków w części 41, pochodzących z rezerwy celowej – część 83, poz. 59.

(akta kontroli str. 713-718; 924-927)

Tak więc ww. zobowiązania zaciągnięto z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp.

Ocena
częstkowa

W MKiŚ podejmowano szereg działań informacyjno-edukacyjnych mających na celu wsparcie realizacji PPCP w latach 2018-2021. Działania informacyjno-edukacyjne ujmowano corocznie w planach działalności Ministerstwa oraz w planach zamówień publicznych. Niemniej jednak w MKiŚ nie zapewniono prawidłowej koordynacji własnych działań z działaniami NFOŚiGW. W wyniku tego w 2019 r. zostały zrealizowane dwa zadania tożsame przedmiotowo, jedno sfinansowane przez NFOŚiGW, drugie zrealizowane przez Ministerstwo ze środków pozyskanych z NFOŚiGW poprzez rezerwę celową poz. 59. Ponadto wystąpiły dwa przypadki zaciągnięcia zobowiązań finansowych przed zapewnieniem środków z rezerwy celowej poz. 59, z której faktycznie były one sfinansowane.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej związane z nadzorem Ministra nad realizacją PPCP nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań w zakresie nadzoru nad PPCP w celu poprawy efektywności jego realizacji, w tym: zapewnienie zarządzania PPCP zgodnego ze standardami zarządzania projektami strategicznymi, opracowanymi przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów KPRM, oraz doprowadzenie do zbilansowania jego budżetu.
2. Zapewnienie metodyki liczenia efektu ekologicznego uzyskiwanego w ramach korzystania z ulgi termomodernizacyjnej jako jednego ze źródeł finansowania PPCP.
3. Zapewnienie przekazywania do KPRM rzetelnych danych o realizacji PPCP, w ramach sprawozdawczości dotyczącej projektu strategicznego „Czyste powietrze”.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować NIK, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Warszawa, 9 grudnia 2021 r.



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś