



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

WK-02.1712.4.2019

Kraków, dnia

15 CZE 2020

Pan
Jan Urbańczyk
Dyrektor
Wydziału ds. Jakości Powietrza UMK

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Wydział ds. Jakości Powietrza UMK.
Przedmiot kontroli: udzielanie dotacji celowych w ramach Programu termomodernizacji budynków jednorodzinnych
Termin przeprowadzenia kontroli: 19.09.2019 r.-18.10.2019 r.

Przedmiotem kontroli była realizacja Programu termomodernizacji budynków jednorodzinnych dla Miasta Krakowa przyjętego uchwałą nr CII/2657/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 maja 2018 r. (ze zmianami). Program ten, zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 5 i art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jest formą finansowego wsparcia realizacji zadań modernizacyjnych, służących ochronie środowiska i określa zasady udzielania dotacji celowych, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Kontrolą objęto dokumentację wszystkich 23 dotacji przyznanych w 2018 roku na łączną kwotę 978 539,50 zł, tj. w pierwszej edycji tego Programu. Nabór wniosków prowadzony był w okresie od 24 września do 5 października 2018 r., umowy na realizację zadań i rozliczenie dotacji zawierane były w okresie od 8 do 26 października 2018 r. Na rozliczenie Beneficjenci mieli czas do 10 listopada 2018 r., a na uzupełnienie braków w rozliczeniach do dnia 17 listopada 2018 r.

Wyniki kontroli zostały Kontrolowanemu przedstawione w protokole z dnia 3 grudnia 2019 r.

Kontrolowany, pismem z dnia 13 grudnia 2019 r., korzystając z uprawnienia określonego w § 13 ust. 1 Regulaminu kontroli organizacyjno-prawnej, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 173/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli organizacyjno-prawnej przeprowadzanej przez Wydział Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa, wniósł zastrzeżenia do protokołu kontroli. Zastrzeżenia zostały przeanalizowane i stanowiły podstawę do sprostowania protokołu w zakresie dotyczącym zwrotu części dotacji w wysokości 140 złotych w przedmiocie realizacji

jednej z inwestycji. W pozostałym zakresie nie znaleziono podstaw do dokonania zmian ustaleń kontroli, bowiem wydatkowanie środków publicznych w formie dotacji winno odbywać się w sposób transparentny, a tryb postępowania, sposób rozliczenia i kontroli wykonywania zadania określa szczegółowo przywołana uchwała, której przepisy powinny być stosowane w sposób ścisły, bez możliwości stosowania interpretacji rozszerzającej czy rozstrzygania wątpliwości na korzyść inwestora.

Po otrzymaniu stanowiska w sprawie sposobu rozpatrzenia zastrzeżeń do protokołu kontroli, zawartego w piśmie z dnia 16 stycznia 2020 r., znak: WK-02.1712.4.2019, Kontrolowany podpisał protokół kontroli, wnosząc jednocześnie, pismem z dnia 27 stycznia 2020 r., wyjaśnienia. Złożone przez Kontrolowanego wyjaśnienia zostały poddane analizie, nie dały jednak podstaw do zmiany oceny zgromadzonego materiału kontrolnego.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki:

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono następujące nieprawidłowości:

1. Po wprowadzonej w dniu 29 sierpnia 2018 r. zmianie uchwały nr CII/2657/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 maja 2018 r. wystąpiła niespójność pomiędzy postanowieniem § 18 ust. 1 pkt 4 lit. d) a treścią wzoru oświadczenia określonego w załączniku nr 2 do uchwały w części dotyczącej zarejestrowania i prowadzenia działalności gospodarczej w budynku podlegającym termomodernizacji. W przepisie § 18 ust. 1 pkt 4 lit. d) uregulowano, że do wniosku należy dołączyć oświadczenie tylko w zakresie nieprowadzenia w budynku działalności gospodarczej, natomiast we wzorze oświadczenia wymóg ten został rozszerzony o oświadczenie o niezarejestrowaniu działalności gospodarczej. Przy czym w § 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały przesłanki udzielenia dotacji w tym zakresie pozostawały niezmiennie, tzn. w budynku nie może być prowadzona, ani zarejestrowana działalność gospodarcza. Wszystkie skontrolowane sprawy procedowane były przez Wydział ds. Jakości Powietrza w oparciu o ww. niespójne postanowienia uchwały nr CII/2657/18.
2. Przy prowadzeniu spraw o udzielenie dotacji Wydział JP nie wypracował mechanizmów i nie zastosował metod działania, które dawałyby gwarancję skutecznej realizacji zasady pierwszeństwa rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu, określonej w uchwale nr CII/2657/18 (np. centralny rejestr wniosków, odnotowywanie godziny i minuty wpływu wniosków). Na podstawie treści wyjaśnień składanych w toku kontroli oraz zastrzeżeń do ustaleń protokołu kontroli można wnioskować, że Wydział JP przy kolejności przyznawania dotacji kierował się datą uzupełnienia wniosku. Działanie takie jest nieprawidłowe, gdyż na datę uzupełnienia wniosku mogą mieć wpływ również okoliczności niezależne od wnioskodawcy, np. moment wystosowania wezwania do uzupełnienia braków. Okres od wpływu podania do wezwania do uzupełnienia braków był zróżnicowany; w wielu przypadkach wezwanie do uzupełnienia braków nastąpiło jeszcze tego samego dnia, jednakże często po upływie kilku dni. Dlatego też o kolejności przyznania dotacji winien decydować moment wpływu podania, oczywiście pod warunkiem, że w przypadkach w których pierwotne podanie posiadało braki zostaną one przez wnioskodawcę w wymaganym terminie usunięte.
3. W jednym przypadku (sprawa znak: JP-03.607.3.44.2018) przyznano dotację wnioskodawcy, który nie spełniał wszystkich przesłanek określonych w § 2 pkt 3 uchwały nr CII/2657/18. (w budynku podlegającym termomodernizacji w okresie rozpatrywania

wniosku była zarejestrowana działalność gospodarcza) i złożył nieprawdziwe oświadczenie w tym zakresie.

4. W jednym przypadku (sprawa znak: JP-03.607.3.80.2018) przyznano dotację z naruszeniem zasady pierwszeństwa rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu, określonej w uchwale nr CII/2657/18. W tej samej sprawie przekazano dotację wnioskodawcy, mimo że wniosek o rozliczenie dotacji wpłynął po upływie terminu realizacji zadania. W § 34 ust. 1 pkt 1 uchwały CII/2657/18 wskazano termin rozliczenia dotacji: do 10 listopada roku, w którym nastąpiło zadanie. Zgodnie z § 32 tej uchwały: „Złożenie wniosku o rozliczenie dotacji po upływie terminu realizacji zadania skutkuje odmową przekazania dotacji”. Treść przepisu nie przewiduje żadnej uznaniowości w tym zakresie. Przedłożona przez Kontrolowanego, po podpisaniu protokołu kontroli, opinia prawna wydana została w oparciu o inny stan faktyczny i prawny. Opinia została sporządzona w 2015 roku i odnosi się do postanowień umownych, natomiast uchwała regulująca, po raz pierwszy w Gminie Miejskiej Kraków, zasady przyznawania dotacji na termomodernizację budynków została uchwalona w 2018 roku i ma rangę przepisów prawa miejscowego.
5. W jednej sprawie (znak: JP-03.607.3.3.2018) przekazano dotację pomimo braku zrealizowania całego zadania przed okresem rozliczenia, co stanowi naruszenie § 29 ust. 1 uchwały CII/2657/18, zgodnie z którym zadanie powinno zostać wykonane w całości w określonym terminie, nie ma znaczenia jaki zakres prac pozostał do wykonania i z jakich środków był finansowany.
6. W toku prowadzenia poszczególnych spraw w zakresie udzielenia i rozliczania dotacji na termomodernizację budynków stwierdzono następujące uchybienia:
 - 1) W dwóch przypadkach nie podjęto dodatkowych czynności wyjaśniających i nie zweryfikowano prawdziwości oświadczenia wnioskodawcy w zakresie nieprowadzenia działalności gospodarczej w budynku podlegającym termomodernizacji, mimo że materiał zgromadzony w sprawie dawał podstawę do podjęcia takich czynności:
 - w aktach sprawy znak: JP-03.607.3.23.2018 znajduje się dokumentacja fotograficzna z uwidocznioną tablicą reklamową na tym budynku,
 - adres budynku objętego sprawą znak: JP-03.607.3.7.2018 figurował w CEIDG jako adres do doręczeń dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie ubezpieczeń (dodatkowo w toku kontroli ustalono, że po udzieleniu dotacji, tj. 18 marca 2019 r. pod tym adresem ponownie zarejestrowana została działalność gospodarcza, która figurowała wcześniej pod tym adresem do 23 lipca 2018 r., co może rodzić przypuszczenie, że zmiana wpisu miała charakter pozorny i służyła jedynie uzyskaniu dotacji).
 - 2) W trzech sprawach przyjęto audyty energetyczne, w których wystąpiły braki, co naruszało postanowienia § 10 uchwały CII/2657/18.
 - 3) W jednej sprawie przyjęto i procedowano wniosek bez prawidłowej zgody współwłaścicielki nieruchomości na wykonanie prac, gdyż załączone oświadczenie obejmowało tylko część prac, tj. współwłaścicielka wyraziła zgodę tylko na wymianę okien, a nie na wymianę drzwi i bramy.
 - 4) W trzynastu sprawach przyjęto do rozliczenia protokoły odbioru prac, które nie zawierały informacji o okresie gwarancji na wykonane prace, co było wymagane w § 34 ust. 2 pkt 8 uchwały CII/2657/18.

- 5) W jednej sprawie harmonogram rzeczowo-finansowy zawierał skreślenia i poprawki, które powodują że dokument ten jest nieczytelny, również w części dotyczącej kwot, co utrudniło weryfikację zasadności kwoty udzielonej dotacji.
- 6) W dwudziestu dwóch kontrolowanych sprawach brak było dostatecznie precyzyjnego udokumentowania stwierdzenia braków wniosków o dotację, wezwań do uzupełnienia braków oraz uzupełnienia braków. Analogiczna sytuacja dotyczyła dwudziestu dwóch wniosków o rozliczenie dotacji. Jeżeli nawet wymagane informacje pojawiały się w aktach, to miały one charakter wzmianek bez podpisu i przybierały różnorodne formy (samoprzylepna kartka, informacje na karcie z tabelą), często mało czytelne.

W dniu 26 lutego 2020 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr XXXVI/914/20, zmieniającą uchwałę nr CII/2657/18 w sprawie przyjęcia Programu termomodernizacji budynków jednorodzinnych dla Miasta Krakowa. Zmiana polegała m. in. na usunięciu z treści załącznika nr 2 oświadczenia wnioskodawcy o niezarejestrowaniu działalności w budynku podlegającym termomodernizacji, co spowodowało, że wyeliminowana została dotychczasowa niespójność pomiędzy wzorem oświadczenia a przepisem § 18 ust. 1 pkt 4 lit. d) tej uchwały. Wobec tego odstępuje się od sformułowania zalecenia w tym zakresie.

Uchwała nr XXXVI/914/20 zmieniała również § 15, w którym określona była podstawowa zasada udzielania dotacji celowej na termomodernizację budynków - zasada pierwszeństwa rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu do Urzędu Miasta Krakowa. Po nowelizacji przepis § 15 nr CII/2657/18 uchwały brzmi: „Analiza wniosków następuje według kolejności wpływu do Urzędu Miasta Krakowa. Dotacja może być udzielona tylko po rozpatrzeniu kompletnego wniosku o udzielenie dotacji”. Do § 15 ww. uchwały dodano ust. 3 i 4, które odnoszą się do trybu szczególnego z pierwszeństwem rozpatrzenia wniosku dla wnioskodawców spełniających określone kryterium dochodowe.

Analiza to pojęcie oznaczające szczegółowe badanie jakiegoś zjawiska lub problemu w celu jego poznania, polegające na wyodrębnieniu poszczególnych jego elementów, zbadaniu każdego z nich i wyciągnięciu wniosków (Wielki Słownik Języka Polskiego). Analiza wniosku (podania), zarówno w języku aktów prawnych, jak i w praktyce urzędowej oznacza czynności wykonywane przez osobę prowadzącą daną sprawę, w toku których ocenia ona wniosek pod kątem ustalonych kryteriów. Analiza nie jest jednak tożsama z rozpatrzeniem wniosku, czyli w tym przypadku przyznaniem lub odmową przyznania dotacji celowej na termomodernizację budynku. Potwierdza to zresztą zdanie drugie ust. 2 omawianego paragrafu, który stanowi, że dotacja może być udzielona tylko po rozpatrzeniu kompletnego wniosku.

Zatem obecne brzmienie § 15 ust. 2 uchwały nr CII/2657/18, przepisu o randze prawa miejscowego, określa jedynie organizację pracy urzędników realizujących przedmiotowe zadanie, nakazując im dokonywać analizy wniosków według kolejności wpływu do UMK (co zresztą rodzi szereg trudności np. w przypadku konieczności uzupełniania wniosków, nieobecności pracownika, czy po prostu różnego poziomu umiejętności). Pominięta została natomiast, zarówno w ww. przepisie jak i w treści całej uchwały kwestia ustalenia, z poszanowaniem zasady równości i obiektywnych kryteriów, kręgu osób, którym dotacja zostanie udzielona. Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście § 23 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym wnioski o udzielenie dotacji rozpatruje się do dnia wykorzystania limitu środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu w danym roku budżetowym. Zgodnie z art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru

inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r. I SA/Kr 1656/14, stwierdzono, że: „(...) Z przywołanego przepisu wynika zatem, że to uchwała rady gminy (powiatu) określa zasady udzielania dotacji. Ustawodawca wskazał jednocześnie, że mają one obejmować w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, czyli przedmiot dotacji oraz tryb ich udzielania. Oznacza to, że elementy te muszą znaleźć się w uchwale”. Aktualnie uchwała nr CII/2657/18 nie zawiera kryterium wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, gdyż kryterium kolejności wpływu wniosków do UMK zostało przy nowelizacji usunięte, a na jego miejsce nie wprowadzono żadnego innego obiektywnego kryterium.

II. Zalecenia:

1. Podjąć działania w celu wprowadzenia do uchwały nr CII/2657/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 maja 2018 r. obiektywnego kryterium wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, zgodnie z art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska.
2. Wprowadzić wewnętrzne procedury postępowania zapewniające skuteczną realizację postanowień uchwały Rady Miasta Krakowa określającej zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.
3. Dotacje przyznawać jedynie wnioskodawcom, którzy spełnili wszystkie określone przepisami przesłanki i zgodnie z kryteriami wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania.
4. Dotacje przekazywać jedynie w sytuacji spełnienia wszystkich wymogów dotyczących realizacji zadania i rozliczenia dotacji określonych w uchwale nr CII/2657/18. Odmawiać przekazania dotacji w przypadku niewykonania całości zadania wskazanego w wybranym wariantcie prac termomodernizacyjnych, co wymagane jest w § 29 ust. 1 ww. uchwały.
5. Rzetelnie dokumentować postępowania o udzielenie dotacji i ich rozliczenie.
6. Podejmować czynności wyjaśniające i weryfikować oświadczenia wnioskodawców dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, w sytuacjach, kiedy budzą one wątpliwości w kontekście zgromadzonych materiałów w sprawie.
7. Dokładać należytej staranności przy weryfikowaniu wniosków o udzielenie oraz o rozliczenie dotacji i przy zachowaniu zasad określonych w Programie rozpoznawać jedynie wnioski kompletne, w których m.in:
 - audyty energetyczne w pełni spełniają wymogi prawne z § 10 uchwały nr CII/2657/18,
 - są zgody współwłaścicieli nieruchomości obejmujące całość prac,
 - harmonogramy rzeczowo-finansowe sporządzone są w sposób czytelny.
8. Przeprowadzić czynności wyjaśniające w sprawie znak: JP-03.607.3.23.2018 i w sprawie znak: JP-03.607.3.7.2018 na okoliczność ustalenia czy w okresie udzielania dotacji w budynkach podlegających termomodernizacji była prowadzona działalność gospodarcza.
9. Podjąć działania w celu zwrotu nienależnie pobranej kwoty dotacji w sprawie znak: JP-03.607.3.44.2018 w związku z udzieleniem dotacji bez podstawy prawnej, a mianowicie podmiotowi, który nie spełniał wszystkich przesłanek z § 2 pkt 3 uchwały nr CII/2657/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 maja 2018 r. ze zmianami, w brzmieniu obowiązującym w czasie udzielania dotacji.

III. Osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń pokontrolnych:

Zalecenie nr 1 - 9 – Pan Jan Urbańczyk, Dyrektor Wydziału ds. Jakości Powietrza UMK.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 1 – 2 i 8-9 - do dnia 15 września 2020 r.

Zalecenia nr 3 – 7 - od zaraz.

V. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 1 – 9 - do dnia 30 września 2020 r.

Pouczenie:

Zgodnie z § 17 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli organizacyjno-prawnej przez Wydział Kontroli Wewnętrznej UMK (zarządzenie Nr 173/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 stycznia 2019 r.) jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt. V wystąpienia pokontrolnego i przekazanie go do Wydziału Kontroli Wewnętrznej. Sprawozdanie powinno zawierać odniesienie do każdego ze sformułowanych zaleceń pokontrolnych, wraz z podaniem terminu i sposobu jego realizacji.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat.
2. aa.

Do wiadomości: Pan Jerzy Muzyk, II Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Zrównoważonego Rozwoju – ZP.Jerzy.Muzyk@um.krakow.pl.