



01.04.19

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.13.2019

2002	Wpłynęło
RP-04	02 KWI. 2019
Sekretariat	dnia
załączniki	podpis

Pan

Jacek Majchrowski

Prezydent Miasta Krakowa

Urząd Miasta Krakowa

Plac Wszystkich Świętych 1-3

31-004 Kraków

WK 2.04.19

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski
3.04.19

URZĄD MIASTA KRAKOWA KANCLARIA MAGISTRATU Plac Wszystkich Świętych 3/4	
Data	2019-04-01 (1)
Nr	12365324
zał.	

URZĄD MIASTA KRAKOWA WYDZIAŁ KONTROLI WEWNĘTRZNEJ	
Data	03 KWI. 2019

1584

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, Plac Wszystkich Świętych 1-3, 31-004 Kraków (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa w 2018 r.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące ustawy budżetowej na 2018 r. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2015-2017, okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Bernard Różański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/30/2019 z 16 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli <u>ocenia pozytywnie</u> działania Gminy Miejskiej Kraków (<i>Gmina</i>) w zakresie pozyskania i wykorzystania w 2018 r. finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)³ na zakup lokali mieszkalnych zwiększających zasób mieszkaniowy gminy. Kwota finansowego wsparcia udzielonego w 2018 r. przez BGK wyniosła 679,0 tys. zł. W Urzędzie poprawnie sporządzono wniosek o udzielenie finansowego wsparcia, uzyskano refundację poniesionych wydatków na cel określony w zawartej umowie, tj. zakup ośmiu lokali mieszkalnych, a pozyskane środki ewidencjonowano na wyodrębnionych kontach. Sporządzono prawidłowe rozliczenie poniesionych kosztów przedsięwzięcia, które terminowo przekazano do BGK. NIK <u>pozytywnie ocenia</u> pozyskanie środków z Unii Europejskiej (dalej: UE) na dofinansowanie programu ograniczenia niskiej emisji na terenie Krakowa (polegającego na likwidacji kotłów na paliwa stałe w sektorze komunalno-bytowym), mimo znacznie niższego niż planowano na 2018 r. stopnia wykorzystania tych funduszy (4,7%) oraz ryzyka niepełnej realizacji zakresu rzeczowego projektu w przyjętej perspektywie czasowej (do końca 2019 r.). Biorąc pod uwagę działania podjęte do czasu zakończenia kontroli NIK, stan zaawansowania projektu dofinansowywanego środkami UE był znacznie wyższy. Trzema złożonymi dotychczas wnioskami wystąpiono o refundację wydatków poniesionych do końca 2018 r., które stanowiły równowartość 26,7% łącznego dofinansowania z UE w całym projekcie. Wnioski te dotyczyły likwidacji 217 starych źródeł ciepła, co stanowiło 48% planowanej wielkości w 2018 r. i 29% założonej w ramach całego projektu.
--------------	--

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Środki finansowego wsparcia udzielonego z Funduszu Dopłat przez BGK pochodziły z budżetu państwa z części 18 – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Przy dokonywaniu oceny Izba wzięła pod uwagę potrzebę poprawy jakości powietrza na terenie Krakowa, dalece odbiegającej od poziomów normatywnych, która w dużej mierze jest skutkiem emisji zanieczyszczeń z gospodarstw domowych. Z szacunków dokonanych na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu środkami UE wynikało, że w kolejnych latach na obszarze Krakowa pozostało do wymiany ok. 18 000 źródeł ciepła na paliwa stałe. Ponadto likwidacja systemów grzewczych na paliwa stałe na obszarze miasta jest koniecznością w świetle wchodzących w życie przepisów tzw. uchwały antysmogowej⁴, wprowadzającej od 1 września 2019 r. całkowity zakaz stosowania paliw stałych na terenie Krakowa.

W ocenie NIK niewykorzystanie w 2018 r. środków unijnych w założonej wysokości wynikało z przyczyn niezależnych od Gminy i było skutkiem decyzji, które indywidualnie podejmowali mieszkańcy Krakowa. Wobec korzystniejszej finansowo oferty miasta w zakresie dofinansowania likwidacji palenisk węglowych zainteresowanie mieszkańców formą wsparcia z wykorzystaniem środków UE było mniejsze niż faktyczne potrzeby w tym zakresie. Skutkiem tego likwidacja źródeł ciepła na paliwa stałe na terenie miasta realizowana była przede wszystkim przy wykorzystaniu dotychczasowej ścieżki dofinansowania tych zadań (środki własne Gminy oraz dotacja z funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Finansowe wsparcie budownictwa z Funduszu Dopłat udzielone przez BGK

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie umów zawartych w formie aktów notarialnych z 16 listopada i z 14 grudnia 2017 r. Gmina dokonała zakupu łącznie ośmiu lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Anny Szwed-Śniadowskiej 45 w Krakowie o łącznej powierzchni 337,38 m².

(dowód: akta kontroli str. 10-72)

W dniu 20 marca 2018 r. Gmina złożyła do BGK wniosek o udzielenie finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia polegającego na kupnie ww. lokali mieszkalnych. Wniosek spełniał wymagania określone w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych⁵. Do wniosku dołączono m.in. dokumenty potwierdzające prawo własności (wypisy aktów notarialnych), kopie protokołów zdawczo-odbiorczych, faktur i potwierdzenia zapłaty. W dniu 5 lipca 2018 r. BGK poinformował Gminę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku i zakwalifikowaniu inwestycji do udzielenia finansowego wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 90-95)

Pismem z 25 lipca 2018 r. Gmina poinformowała BGK, iż:

- dwa nabyte lokale zostały zasiedlone jako socjalne (na podstawie umów zawartych na czas oznaczony), a pozostałych sześć lokali zasiedlono jako lokale zamienne na podstawie pięciu umów najmu zawartych na czas nieoznaczony i jednej umowy zawartej na czas oznaczony;

⁴ Uchwała Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego poz. 812).

⁵ Dz.U. poz. 259.

- w zamian sześć innych lokali powiększyło zasób lokali socjalnych na zasadach określonych w art. 6a ust. 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁶ (w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2018 r.)⁷.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 96, 111)

Dnia 16 października 2018 r. Gmina zawarła umowę z BGK o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu Dopląt na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na kupnie ośmiu lokali mieszkalnych, w wyniku którego powstać miały dwa lokale socjalne oraz sześć lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych. Koszty przedsięwzięcia wynosiły 1 939,9 tys. zł, a wsparcie – 679,0 tys. zł. Zgodnie z zapisami umowy rozpoczęcie zadania nastąpiło do 16 listopada 2018 r., a zakończenie 14 grudnia 2018 r. Gmina była zobowiązana do rozliczenia faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia i przedłożenia wniosku o wypłatę w ciągu 60 dni od daty zawarcia umowy, zaś w terminie 21 dni po złożeniu poprawnych i kompletnych dokumentów kwota finansowego wsparcia miała być przekazana na rachunek Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 97-102)

W wyniku kontroli wykorzystanego przez Gminę finansowego wsparcia ustalono, że:

1. Zadanie polegające na zakupie lokali mieszkalnych na cele utworzenia lokali socjalnych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych zrealizowano prawidłowo. Lokale zostały zakupione i zgodnie protokołami odbioru zawierały wyposażenie wymagane przepisami § 9 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 26 lutego 2016 r.
2. W dniu 14 listopada 2018 r. Gmina otrzymała środki finansowego wsparcia w wysokości 679,0 tys. zł, tj. w terminie i kwocie przewidzianej w umowie (nie dokonano zwrotu tych środków).
3. Została wyodrębniona ewidencja księgowa otrzymanego wsparcia.
4. Rzetelnie i prawidłowo rozliczono środki finansowego wsparcia. Rozliczenie przekazano do BGK 31 października 2018 r., tj. z zachowaniem umownego terminu. Zgodnie z rozliczeniem, faktyczne koszty przedsięwzięcia wyniosły 1 939,9 tys. zł, z czego środkami dotacji pokryto koszty w wysokości 679,0 tys. zł (35% kosztów przedsięwzięcia).

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 73-85, 104-110, 117-126)

W wyniku realizacji przedsięwzięcia zakupiono osiem mieszkań o łącznej powierzchni użytkowej 337,38 m² (powierzchnia użytkowa poszczególnych lokali wynosiła od 36,09 m² do 46,32 m²). Lokale te zwiększyły mieszkaniowy zasób Gminy. W dniach od 2 lutego do 16 marca 2018 r. Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie podpisał dwie umowy najmu lokali socjalnych oraz sześć umów najmu lokali mieszkalnych (zamiennych). Na podstawie tych umów łącznie 22 osoby mogły zamieszkać w ośmiu lokalach. W 2018 r. uzyskane wpływy z tytułu najmu zakupionych lokali wyniosły 50,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-85, 112-113)

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2321 ze zm.

⁷ Art. 6a został uchylony przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 756), zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1 maja 2018 r. Niemniej jednak, w myśl art. 11 ust. 1 ww. ustawy z 22 marca 2018 r., do lokali utworzonych w wyniku przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia na podstawie wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, zastosowanie znajdowały przepisy w brzmieniu dotychczasowym.

Środki finansowego wsparcia w wysokości 679,0 tys. zł zostały ujęte w budżecie na 2018 r. (po stronie dochodów) w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70095 „Pozostała działalność” i paragrafie 629 „Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, powiatów (związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł”. Podstawą dokonania tych zmian były uchwała Nr III/42/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Krakowa na rok 2018 oraz zarządzenie nr 3455/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2018 r. Równocześnie o 679,0 tys. zł zwiększono kwotę wydatków majątkowych na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 123-128)

Zastępca Dyrektora Wydziału Mieszkalnictwa wyjaśnił, że po otrzymaniu informacji o uznaniu środków na rachunku Gminy, Wydział Mieszkalnictwa przygotował i w dniu 16 listopada 2018 r. przekazał do Wydziału Budżetu Miasta wniosek dotyczący zmian w roku budżetowym obejmujący zwiększenie środków dla zadania budżetowego inwestycyjnego nr ML/M1.8/18 „Pozyskiwanie lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych” o kwotę uzyskaną z finansowego wsparcia. Jednocześnie złożony został wniosek dotyczący zmian w budżecie Miasta Krakowa na rok 2018 w planie dochodów. Projekt uchwały miał być rozpatrzony w trybie jednego czytania. Przewidywano podjęcie uchwały przez Radę Miasta w dniu 5 grudnia 2018 r. co umożliwiłoby przeprowadzenie postępowania na nabycie lokali w 2018 r. Ze względu na napięty harmonogram prac nowo wybranej Rady Miasta Krakowa (ślubowanie radnych nastąpiło w dniu 21 listopada 2018 r.) projekt ww. uchwały został wprowadzony dopiero do porządku obrad III sesji Rady Miasta Krakowa w dniu 19 grudnia 2018 r. Na podstawie (...) Uchwały Rady Miasta Krakowa Nr III/42/18, Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3455/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. wprowadzone zostały zmiany w planie finansowym Urzędu Miasta Krakowa na rok 2018 oraz w zestawieniu planów finansowych jednostek budżetowych Gminy Miejskiej Kraków na rok 2018 (...) Zwiększenie środków na zadaniu w dniu 21 grudnia 2018 r. uniemożliwiło wykorzystanie (wydatkowanie) środków, nie było już bowiem możliwości czasowych na powołanie komisji wyboru ofert, rozpatrzenie ofert, procedowanie zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa wyrażającego zgodę na nabycie lokali oraz podpisanie aktu notarialnego obejmującego nabycie lokali.

Wobec niewykorzystania przedmiotowych środków, zasiły one wolne środki. W dniu 27 lutego 2019 r. tut. Wydział wystąpił z wnioskiem nr 2/2019 dotyczącym zmian w roku budżetowym dla zadania inwestycyjnego rocznego obejmujący zwiększenie środków na zadaniu budżetowym inwestycyjnym nr ML/M1.8/19 „Pozyskiwanie lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych” oraz zwiększenie środków na zadaniu z wolnych środków – kwoty obejmującej udzielone w 2018 r. dofinansowanie, celem wykorzystania i nabycia lokali mieszkalnych w 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 114-116)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zakresie pozyskania i wykorzystania finansowego wsparcia z BGK na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na zakupie lokali mieszkalnych zwiększających mieszkaniowy zasób Gminy.

2. Wykorzystanie środków z Unii Europejskiej na realizację projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego

Opis stanu faktycznego

W dniu 30 czerwca 2017 r. Gmina zawarła umowę o dofinansowanie projektu pn. „Program ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Krakowa” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (dalej: *RPO WM*). Wskazany „Program ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Krakowa” był jednym z projektów służących osiągnięciu poprawy jakości powietrza⁸. W myśl umowy wartość projektu wynosiła 90 786,4 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków UE 74 808,9 tys. zł, tj. 98,5% wydatków kwalifikowalnych (75 946,4 tys. zł). Termin zakończenia realizacji projektu ustalono na 31 grudnia 2019 r. Celem projektu było przede wszystkim dofinansowanie wymiany nieekologicznych systemów ogrzewania w gospodarstwach domowych poprzez likwidację starych źródeł ciepła (pieców, kotłów), montaż nowych proekologicznych systemów ogrzewania oraz wykonanie wewnętrznych instalacji centralnego ogrzewania. Przewidywano dokonanie modernizacji 8 000 źródeł ciepła (w tym 4 500 w 2018 r.).

Aneks do umowy z 16 listopada 2018 r. zmniejszono ponad dziesięciokrotnie planowany zakres rzeczowo-finansowy projektu, tj. wartość projektu określono na 8 564,8 tys. zł, wartość dofinansowania ze środków UE na 7 057,4 tys. zł, tj. 98,5% wydatków kwalifikowalnych (7 164,8 tys. zł) oraz przewidziano likwidację 750 nieekologicznych źródeł ciepła (w tym 450 w 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 135-259)

Dyrektor Wydziału ds. Jakości Powietrza wyjaśnił, że powodem zmniejszenia zakresu rzeczowo-finansowego projektu było przede wszystkim *stosunkowo małe zainteresowanie mieszkańców Krakowa* możliwością dofinansowania w ramach tego projektu, przez co *istniała obawa co do możliwości realizacji zadania w założonych wielkościach*. Według Dyrektora małe zainteresowanie wynikało m.in. z konieczności pokrycia przez beneficjentów z własnych środków kosztów prac termomodernizacyjnych wskazanych w ocenie energetycznej budynku, co było obligatoryjnym warunkiem udziału w projekcie. Tymczasem realizowany równolegle program ograniczania niskiej emisji finansowany ze środków własnych Gminy i z dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej: *WFOŚiGW*) nie uzależniał przyznania dofinansowania od przeprowadzenia oceny energetycznej budynku oraz prac termomodernizacyjnych, więc z punktu widzenia mieszkańca było to *mniej skomplikowane i nie wiązało się z ponoszeniem dodatkowych kosztów*.

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału celem realizacji projektu *Gmina zapewniła w ramach własnych środków budżetowych wkład własny w projekcie w postaci kosztów niekwalifikowanych w wysokości 1,4 mln zł chcąc w ten sposób wyrównać różnicę w wysokości finansowania zadań pomiędzy zasadami RPO WM 2014-2020*

⁸ Mimo tendencji malejącej w odnotowywanych stężeniach zanieczyszczeń powietrza, jego jakość na terenie miasta – biorąc pod uwagę pyły zawieszone (PM₁₀, PM_{2,5}), benzo(a)piren (B(a)P) oraz dwutlenek azotu (NO₂) – wciąż dalece odbiegała od poziomów normatywnych, których dotrzykiwanie ogranicza negatywny wpływ tych zanieczyszczeń na zdrowie ludzkie. Przykładowo w 2017 r. na wszystkich ośmiu stacjach pomiarowych – zlokalizowanych na terenie miasta – wystąpiły przekroczenia wartości normatywnych dla PM₁₀. Stężenia średnioroczne tej substancji kształtowały się na poziomie od 77% do 138% poziomu dopuszczalnego (przekroczenia odnotowano na 6 stacjach pomiarowych), a liczba dni z przekroczeniami stężeń dobowych mieściła się w przedziale od 120% do 371% poziomu dopuszczalnego. Stężenia średnioroczne PM_{2,5} wyniosły od 113% do 160% poziomu dopuszczalnego. Natomiast stężenia średnioroczne B(a)P ukształtowały się na poziomie od 360% do 600% poziomu docelowego, a w przypadku NO₂ wyniosły od 74% do 151% poziomu dopuszczalnego (przekroczenia wystąpiły na dwóch z czterech stacji pomiarowych).

a zasadami obowiązującymi w ramach programu PONE finansowanego ze środków Gminy i WFOŚiGW. Bez wyżej wspomnianej dopłaty przedmiotowy projekt (...) oferowałby dofinansowanie do zmiany systemu ogrzewania na gorszych warunkach, gdyż beneficjenci projektu uzyskiwaliby dotację w mniejszej wysokości aniżeli w ramach programu PONE (finansowanego ze środków Gminy i WFOŚiGW).

Ponadto Dyrektor podał, że wszystkie środki UE, których Gmina nie wykorzystała na projekt zostały zagospodarowane przez Kraków oraz gminy krakowskiego obszaru funkcjonalnego w ramach projektów ZIT na działania związane z walką z zanieczyszczonym powietrzem.

W 2018 roku Gmina Miejska Kraków w ramach aktualizacji Strategii ZIT zgłosiła zmiany polegające na pomniejszeniu wartości dofinansowania na poddziałaniu 4.4.1 Obniżenie poziomu niskiej emisji – ZIT w wysokości ponad 48 mln zł jednocześnie zwiększając, do maksymalnego możliwego poziomu wynikającego z zapisów Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WM 2014-2020, dofinansowania dla wybranych projektów Gminy Miejskiej Kraków realizowanych w ramach poddziałania 4.5.1 Niskoemisyjny transport miejski – ZIT. W tym poddziałaniu realizowane są projekty wynikające również z Programu Gospodarki Niskoemisyjnej, tj. ścieżki rowerowe, parkingi typu P+R, węzły przesiadkowe czy zakup niskoemisyjnych ekologicznych autobusów. Wszystkie te projekty przyczyniają się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń uciążliwych dla środowiska co pozytywnie wpłynie na redukcję emisji substancji szkodliwych takich jak CO, HC, NO_x, PM, CO₂ oraz zwiększenie efektywności energetycznej systemu transportowego.

Jednocześnie planuje się dalsze przekazanie środków w kwocie 19 mln zł z dofinansowania UE dla gmin krakowskiego obszaru funkcjonalnego na realizację zadań związanych z obniżeniem poziomu niskiej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 320-323)

W budżecie Gminy na 2018 r. zaplanowano na zadanie „Program ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Krakowa” wydatki w kwocie 65 387,7 tys. zł (w tym: środki własne 11 324,9 tys. zł i środki pochodzące ze źródeł zagranicznych 54 062,9 tys. zł). Po zmianach dokonanych w ciągu roku wysokość środków na zadanie została zmniejszona do 5 524,9 tys. zł (w tym środki własne 1 524,9 tys. zł, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych 4 000,0 tys. zł).

Pomimo zmniejszenia zakresu rzeczowo-finansowego projektu, w 2018 r. nie wykonano zaplanowanych wydatków i nie osiągnięto zakładanych wskaźników. W 2018 r. rozliczono 168 wniosków mieszkańców na łączną kwotę 2 565,2 tys. zł (46,4% kwoty planowanej na 2018 r., po zmianach), dotyczących likwidacji 217 starych źródeł ciepła (48,2% planowanych w 2018 r. i 28,9% zakładanych w ramach całego projektu).

(dowód: akta kontroli str. 278-313, 318-319)

Dyrektor Wydziału ds. Jakości Powietrza w wyjaśnieniu wskazał na specyfikę projektu, (...) beneficjentem końcowym są mieszkańcy, a Gmina Miejska Kraków nie ma wpływu na czasookres realizacji inwestycji przez beneficjenta, na decyzje ze strony dostawców mediów o terminie podłączenia proekologicznego systemu ogrzewania, jak również na moce przerobowe firm wykonawczych. Wszystko to sprowadza się do tego, iż liczba przyznanych dotacji w ramach projektu (...) nie odpowiada liczbie faktycznie rozliczonych dotacji. W 2018 r. w ramach projektu (...) rozpatrzono pozytywnie 246 wniosków o udzielenie dotacji (na 300 wniosków przewidzianych w projekcie, tj. 82% planu rzeczowego) na łączną kwotę 3,9 mln zł, co stanowi 70% planu finansowego. Informacje o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków zostały opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Z puli tej wnioski o rozliczenie dotacji złożyło 168 beneficjentów, na łączną kwotę 2,6 mln zł, co stanowi 46% planu finansowego. Pozostałych 78 beneficjentów

nie dokonało rozliczenia udzielonej dotacji, co wynikało z rezygnacji z udziału w projekcie (...) lub z prośby wnioskodawcy o przeniesienie realizacji inwestycji na rok 2019.

(dowód: akta kontroli str. 320-323)

Gmina wystąpiła do Instytucji Zarządzającej RPO WM z trzema wnioskami o refundację wydatków poniesionych do końca 2018 r. Wnioskami z 22 października 2018 r., 24 grudnia 2018 r. i 31 stycznia 2019 r. (skorygowanym 1 marca 2019 r.) zwrócono się o refundację odpowiednio kwot 188,0 tys. zł, 1 195,0 tys. zł i 503,1 tys. zł (łącznie 1 886,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 278-313)

Kwota przyznanego i wykorzystanego w 2018 r. dofinansowania (wydatki zrefundowane) wyniosła 188,0 tys. zł.

Gmina terminowo otrzymała refundacje w wysokości wynikającej z dwóch pierwszych wniosków, tj. 28 grudnia 2018 r. na rachunek Urzędu wpłynęła kwota 188,0 tys. zł., zaś 25 lutego 2019 r. – kwota 1 195,0 tys. zł. Do zakończenia czynności kontrolnych (14 marca 2019 r.) Urząd nie otrzymał kwoty refundacji ujętej w trzecim wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 314-317)

Urząd na bieżąco monitorował postęp rzeczowy projektu w zakresie wskaźnika produktu (liczby zmodernizowanych źródeł ciepła)⁹. W składanych od stycznia wnioskach sprawozdawczych informowano Instytucję Zarządzającą RPO WM o postępach w realizacji projektu oraz o napotkanych problemach. Już we wniosku sprawozdawczym ze stycznia 2018 r. Urząd wskazał, że ze względu na brak zainteresowania ze strony mieszkańców skorzystaniem w 2017 r. z dofinansowania, realizacja inwestycji została przesunięta na 2018 r. W kolejnych wnioskach z kwietnia, października i grudnia 2018 r. Urząd podał, że z uwagi na małe zainteresowanie mieszkańców *istnieje obawa, co do możliwości realizacji zadania w założonych wielkościach.*

(dowód: akta kontroli str. 260-313)

Ponadto w złożonym wyjaśnieniu, Dyrektor Wydziału ds. Jakości Powietrza podał, że oprócz niewielkiego zainteresowania mieszkańców, zagrożeniem dla realizacji projektu jest również niewyłonienie (od października 2018 r.) przez Instytucję Zarządzającą RPO WM firmy przeprowadzającej oceny energetyczne budynków, a także konieczność przedłożenia kompletnego wniosku o udzielenie dotacji najpóźniej do 30 czerwca 2019 r., *bowiem jest to ostateczny termin umożliwiający rozpatrzenie wniosku oraz udzielenie dotacji, jak również zrealizowanie zadania przed wejściem w życie z dniem 1 września 2019 r. całkowitego zakazu stosowania paliw stałych na terenie Gminy Miejskiej Kraków.*

(dowód: akta kontroli str. 320-323)

Urząd nie otrzymał od Instytucji Zarządzającej RPO WM wytycznych lub zaleceń dotyczących wskazanych przez Gminę problemów napotkanych w trakcie realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 341)

W Urzędzie nie były prowadzone kontrole prawidłowości realizacji ww. projektu.

(dowód: akta kontroli str. 341)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

⁹ Pomiar wskaźników rezultatu (tj. poziom emisji PM₁₀, PM_{2,5} i szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych), miał być dokonany po zakończeniu realizacji projektu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pozyskanie środków z budżetu UE na dofinansowanie projektu „Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Krakowa”, mimo znacznie niższego niż planowano na 2018 r. stopnia wykorzystania tych funduszy (otrzymano refundację na poziomie 4,7% zaplanowanego dofinansowania z UE). Zrefundowane w 2018 r. wydatki w kwocie 188,0 tys. zł zostały poniesione prawidłowo i spełniały kryteria kwalifikowalności. Biorąc jednak pod uwagę działania podjęte do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. 14 marca 2019 r.) stan zaawansowania projektu dofinansowywanego środkami UE był znacznie wyższy, ponieważ trzema złożonymi do tej daty wnioskami wystąpiono o refundację wydatków poniesionych do końca 2018 r. w łącznej wysokości 1 886,2 tys. zł (26,7% łącznego dofinansowania z UE w całym projekcie). Wnioski te dotyczyły likwidacji 217 starych źródeł ciepła, co stanowiło 48% planowanej wielkości w 2018 r. i 29% założonej w ramach całego projektu.

W ocenie NIK niewykorzystanie w 2018 r. środków unijnych w założonej wysokości nie było skutkiem nieprawidłowych działań lub zaniechań kontrolowanej jednostki, a wynikało z decyzji, które indywidualnie podejmują mieszkańcy Krakowa. Wobec korzystniejszej finansowo oferty miasta w zakresie dofinansowania likwidacji palenisk węglowych (nie była wymagana wcześniejsza termomodernizacja budynku, tak jak w przypadku środków UE) zainteresowanie mieszkańców formą wsparcia z wykorzystaniem środków UE było mniejsze niż faktyczne potrzeby w tym zakresie (wg stanu na koniec 2018 r. na terenie miasta wciąż pozostawało ok. 6 500 źródeł ciepła na paliwa stałe).

Zdaniem NIK szczególnie istotnym etapem przy ubieganiu się o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków UE jest dogłębna analiza wykonalności projektu, zwłaszcza przy dostępności innych źródeł finansowania na wnioskowane zadanie.

Wobec niższego niż zakładano poziomu zainteresowania mieszkańców formą wsparcia z udziałem środków UE, stwierdzonego przez Urząd w ramach bieżącego monitorowania osiąganych rezultatów, dokonano pod koniec 2018 r. zmniejszenia pierwotnego zakresu rzeczowo-finansowego projektu. Zgodnie z przedstawionymi w czasie kontroli informacjami, planowane jest zagospodarowanie niewykorzystanych na kontrolowany projekt środków m.in. przez gminy położone wokół Krakowa, na realizację działań służących ochronie powietrza w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, współfinansowanych ze środków funduszy europejskich. Działanie takie powinno umożliwić poprawę jakości powietrza również na terenie Krakowa, z uwagi na istotny udział emisji napływowej (emisja ze źródeł położonych poza granicami administracyjnymi miasta) w kształtowaniu stężeń poszczególnych substancji zanieczyszczających powietrze¹⁰.

¹⁰ Według danych przedstawionych w „Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego”, przyjętym uchwałą Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego poz. 811), średnie udziały emisji napływowej w stężeniach średniorocznych poszczególnych substancji monitorowanych na stacjach pomiarowych na terenie Krakowa wyniosły w przypadku:

- PM₁₀ – 33,1%, z czego 8,2% stanowił napływ z innych powiatów, a 24,9% napływ spoza województwa,
- PM_{2,5} – 38,8%, z czego 10,7% stanowił napływ z innych powiatów, a 28,0% napływ spoza województwa,
- B(a)P – 20,4%, z czego 11,9% stanowił napływ z innych powiatów, a 8,5% napływ spoza województwa,
- NO₂ – 30,5%, z czego 18,2% stanowił napływ z innych powiatów, a 12,3% napływ spoza województwa.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków, a także nie oczekuje odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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.

Kraków, 28 marca 2019 r.

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Jolanta Stawska

Kontroler

Bernard Różański
specjalista kp.


podpis