



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD. 410.017.03.2018

Jakub Chmurzyński
Prezes Zarządu
Spółdzielni Mieszkaniowej w Chojnicach,
ul. Młodzieżowa 35, 89-604 Chojnice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/086 Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Chojnicach, ul. Młodzieżowa 35, 89-604 Chojnice (dalej: Spółdzielnia)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Chmurzyński, Prezes Zarządu, od 1 sierpnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Skuteczność, efektywność oraz zgodność z obowiązującymi przepisami i umowami o dofinansowanie środkami publicznymi zadań polegających na termomodernizacji budynków mieszkalnych
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 (do 22 listopada), z uwzględnieniem zdarzeń przed tym okresem, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	– Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/157/2018 z 12 września 2018 r. – Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/167/2018 z 25 września 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą Spółdzielnia podjęła działania w celu przeprowadzenia inwestycji termomodernizacyjnych bloków mieszkalnych będących w jej zasobach z wykorzystaniem dofinansowania ze środków publicznych. W efekcie tych działań przeprowadzono termomodernizację 31 budynków będących w zasobach Spółdzielni, korzystając z dofinansowania w formie kredytów inwestycyjnych z premią termomodernizacyjną, wypłacaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Spółdzielnia spełniła wszystkie warunki zawarte w objętych badaniem 15 umowach zawartych z bankiem i zrealizowała inwestycje zgodnie z audytami energetycznymi. Spółdzielnia przed rozpoczęciem prac termomodernizacyjnych nie wystąpiła do właściwego organu ochrony środowiska o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 56 ustawy o ochronie przyrody³ mimo, że podczas oględzin budynków poddanych termomodernizacji, prowadzonych z pracownikami Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ), stwierdzono bytowanie ptaków objętych ochroną. Komisja przetargowa Spółdzielni nie przestrzegała w pełni wewnętrznych procedur dotyczących wyboru wykonawców w objętych badaniem przetargach, na podstawie
--------------	--

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm. – dalej: ustawa o NIK.

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

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz.142).

których wybrano czterech wykonawców dociepleń dla 15 termomodernizowanych budynków.

Sporządzone dla zaplanowanych robót projekty budowlane robót termomodernizacyjnych zawierały rozbieżności w stosunku do audytów energetycznych. Stwierdzono ponadto przypadki naruszenia zasad wprowadzania wpisów do ksiąg obiektów budowlanych, określonych w § 6 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR	Skuteczność, efektywność oraz zgodność z obowiązującymi przepisami i umowami o dofinansowanie środkami publicznymi zadań polegających na termomodernizacji budynków mieszkalnych
--------	---

1. Realizacja obowiązków wynikających z prawa budowlanego

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Spółdzielnia przeprowadziła termomodernizację 31 budynków będących w jej zasobach z wykorzystaniem dofinansowania w formie kredytów inwestycyjnych z premią termomodernizacyjną, wypłacaną przez BGK. Badaniem objęto działania Spółdzielni związane z przygotowaniem i realizacją robót termomodernizacyjnych 15 z ww. budynków⁵.

(akta kontroli str. 174-176, 1081, 1282)

Przed opracowaniem projektów budowlanych robót termomodernizacyjnych ww. budynków Spółdzielnia zleciła opracowanie ośmiu audytów energetycznych, pozostałe siedem audytów sporządzono po wykonaniu ww. projektów.

(akta kontroli str. 604-678, 716-721, 971-987)

W przypadku wszystkich z ww. 15 budynków część prac termomodernizacyjnych Spółdzielnia wykonała przed okresem objętym kontrolą. Spółdzielnia zapewniła opracowanie dokumentacji technicznej planowanych robót budowlanych oraz uzyskała decyzje o pozwoleniu na ich wykonanie⁶ przed rozpoczęciem termomodernizacji wszystkich objętych badaniem budynków.

(akta kontroli str. 725-908)

Dla wszystkich objętych badaniem budynków przeprowadzono (w latach 2009-2014) audyty energetyczne, spełniające wymagania określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego⁷. Sporządzone audyty określały wybór wariantu optymalnego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 608-678, 704-715)

Zgodnie ze sporządzonymi audytami energetycznymi grubość użytego styropianu miała wynosić 12 cm dla ścian podłużnych jednego budynku, 14 cm dla ścian

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1134).

⁵ Budynki zlokalizowane w Chojnicach przy ul: Książąt Pomorskich 8, 20 i 34, Lichnowskiej 17, Młodzieżowej 13 i 17, Drzymały 1 i 9, Łanowej 11-13, Budowlanych 2, 3 i 5, Jana Pawła II 20, Wielewskiej 3 i Sportowej 3.

⁶ O której mowa w art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).

⁷ Dz. U. Nr 43 poz. 346, ze zm.

podłużnych 13 budynków i 15 cm dla wszystkich ścian⁸ jednego budynku. Audyt zakładał docieplenie ścian szczytowych 14⁹ budynków styropianem o grubości 6 cm, cokoły wszystkich 15 budynków miały być ocieplone styropianem o grubości 8 cm. Ponadto w 14 budynkach miała zostać wymieniona stolarka okienna w częściach wspólnych budynków.

(akta kontroli str. 1283-1287)

W przypadku jednej z 15 termomodernizacji budynków objętych badaniem projekt budowlany robót termomodernizacyjnych był zgodny z odpowiadającym mu audytem energetycznym. W przypadku pozostałych termomodernizacji budynków projekty nie odpowiadały w pełni wskazaniom określonym w audytach energetycznych. I tak:

- 1) w 10 projektach (pięciu sporządzonych przed i pięciu – po wykonaniu audytów): dla dziewięciu budynków podano grubość styropianu 12 cm na ścianach podłużnych (14 cm wg audytu), dla jednego – 14 cm (15 cm wg audytu),
- 2) w dziewięciu projektach (pięciu sporządzonych przed i czterech – po wykonaniu audytów) nie ujęto ocieplenia cokołu budynków,
- 3) w 13 projektach (siedmiu sporządzonych przed i sześciu – po wykonaniu audytów) nie ujęto wymiany stolarki okiennej w częściach wspólnych budynków.

(akta kontroli str. 1283-1287)

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że nieujęcie w projektach robót wymienionych w audytach energetycznych wynikało z zaniedbania inspektora nadzoru – roboty termomodernizacyjne, niezależnie od terminu ich wykonania, wykonano zgodnie z audytami energetycznymi budynków, sporządzonymi przed rozpoczęciem robót.

(akta kontroli str. 1288)

Z dokumentów odbiorowych załączonych przez wykonawców ocieplenia wszystkich 15 badanych budynków, wyjaśnień Prezesa Zarządu oraz załączonych do nich zdjęć wykonanych w trakcie prowadzonych w 2015 r. robót termomodernizacyjnych wynikało, że wykonane roboty były zgodne z wymogami audytów. I tak:

- 13 budynków ocieplono styropianem o grubości 14 cm, jeden budynek – 12 cm i jeden budynek 15 cm,
- szczyty 14 budynków ocieplono styropianem o grubości 6 cm, a jednego – styropianem o grubości 15 cm (budynek typu kamienica),
- cokoły wszystkich budynków ocieplono styropianem o grubości 8 cm,
- w 14 budynkach dokonano wymiany okien w częściach wspólnych budynków, w jednym budynku okien – wymienionych wcześniej – nie ujęto do wymiany w wersji optymalnej audytu energetycznego.

(akta kontroli str. 971-987, 1088-1281, 1288)

Podczas robót dociepleniowych 13 budynków nastąpiła zmiana grubości styropianu (w dwunastu przypadkach na 14 cm i w jednym – na 15 cm) w stosunku do projektowanej (odpowiednio: 12 cm i 14 cm). Dotyczyła ona robót, których protokoły odbiorowe (27 protokołów) zostały podpisane m.in. w 2014 r. i 2015 r. Odstępstwa od projektów, polegające na zastosowaniu grubszego styropianu (grubość zgodna z audytem energetycznym) nie zostały zaakceptowane przez projektantów i naniesione na projekty.

(akta kontroli str. 727-908, 990-1048)

⁸ W audycie nie wyróżniono ścian szczytowych, zakładano ocieplenie wszystkich ścian zewnętrznych styropianem o grubości 15 cm.

⁹ W przypadku jednego budynku nie wyróżniono ścian szczytowych.

2. Rozpoczęcie prac termomodernizacyjnych 14 budynków miało miejsce przed okresem objętym kontrolą¹⁰, a jednego budynku – w 2014 r. (obowiązek zawiadomienia¹¹ organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych został zrealizowany).

(akta kontroli str. 727-908)

3. Udzielanie zamówień przez Spółdzielnię nie podlegało przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹². W okresie objętym kontrolą zasady wyboru wykonawców dokumentacji projektowej, robót inwestycyjnych, budowlanych, remontów, prac geodezyjnych i ekspertyz oraz robót eksploatacyjnych były określone w Regulaminach przyjętych uchwałami Rady Nadzorczej Spółdzielni¹³, zgodnie z którymi od 17 marca 2014 r. w przypadku zamówień przekraczających wartość 10.000 euro należało ogłaszać przetarg nieograniczony z możliwością negocjacji.

(akta kontroli str. 17-34)

Spółdzielnia, ogłaszając dwa objęte badaniem przetargi nieograniczone¹⁴ (w wyniku których wybrano czterech wykonawców docieplenia 15 termomodernizowanych budynków), posiadała kosztorysy inwestorskie, a ceny ujęte w złożonych ofertach były negocjowane przez Komisje przetargowe z wykonawcami (zgodnie z § 3 i § 4 Regulaminu). Komisje powoływano w składzie wymaganym § 11 Regulaminu.

Podawane do publicznej wiadomości ogłoszenia o zamówieniach nie zawierały informacji o możliwości prowadzenia negocjacji, mimo takiego wymogu określonego w § 7 ust. 3 pkt 1 Regulaminu.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że informacja o możliwych negocjacjach była zapisana w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ), a od jej ujęcia w ogłoszeniach odstąpiono z uwagi na chęć pomniejszenia ceny za ogłoszenie, zależnej od liczby wyrazów.

SIWZ opracowano w zakresie zgodnym z § 8 Regulaminu. Do postępowań dopuszczano wykonawców, którzy w wymaganym przez SIWZ terminie wpłacali wadium w prawidłowej wysokości. Radę Nadzorczą Spółdzielni powiadamiano o prowadzonych przetargach (wymóg § 11 ust. 4 Regulaminu). Zarząd podpisał umowy z wykonawcami wskazanymi przez Komisję przetargową.

(akta kontroli str. 26-169 i 682-684)

W obu postępowaniach kryteriami wyboru ofert były: cena (85 punktów przy zamówieniu z maja 2015 r. i 80 punktów przy zamówieniu z lutego 2015 r.), bezproblemowość współpracy (odpowiednio: 5 i 8 punktów), potencjał techniczny (odpowiednio: 5 i 6 punktów), wykonane docieplenia w m² (odpowiednio: 5 i 6 punktów).

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że sposób podziału punktów za potencjał techniczny określono podczas posiedzenia Komisji, a bezproblemowość współpracy oceniali kierownik administracji, inspektor nadzoru i Prezes Zarządu na podstawie oceny wykonania przez wykonawców wcześniejszych zamówień (w przypadku braku takich zamówień wykonawca otrzymywał 0 punktów).

Trzech dopuszczonych do postępowania wykonawców w zamówieniu z lutego 2015 r. (dotyczącym 11 budynków, w tym ośmiu objętych badaniem) i pięciu wykonawców w zamówieniu z maja 2015 r. (dotyczącym siedmiu budynków,

¹⁰ Prac nie przerwano aż do ich zakończenia w 2015 r.

¹¹ Wynikający z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹³ Uchwałą Nr 2012/XI/66 z 17 września 2012 r. i Nr 2014/III/7 z 17 marca 2014 r. (dalej: Regulamin),

¹⁴ Z 27 lutego 2015 r. i z 18 maja 2015 r.

wszystkich objętych badaniem), było ocenianych według punktacji określonej w SIWZ i przez Komisje przetargowe.

(akta kontroli str. 35-51, 96-100, 105-115 i 682-684)

4. Objęte badaniem umowy (15 umów na wykonanie prac termomodernizacyjnych przez czterech wykonawców) były zgodne z dokumentacją ofertową w zakresie rzeczowym i cenowym – podstawą ich zawarcia były SIWZ i formularze ofertowe.

(akta kontroli str. 35-38, 40, 52-93, 96-99, 106 i 116-163)

W każdej z 15 objętych badaniem umów zabezpieczono interes Spółdzielni przez ustalenie kar umownych za niedochowanie terminów jej wykonania i opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze, a także za odstąpienie od umowy przez wykonawców. Ponadto wykonawcy udzielali pięcioletniej gwarancji na przedmiot umowy (niezależnie od udzielonej gwarancji Spółdzielni przysługiwały uprawnienia z tytułu rękojmi za wady przedmiotu umowy).

(akta kontroli str. 52-93 i 116-163)

Zabezpieczeniem należytego wykonania umów były kaucje gwarancyjne w wysokości 10% wartości umowy. Zabezpieczenia wniesiono w prawidłowej wysokości i w formie przewidzianej umowami.

(akta kontroli str. 52-93, 116-163, 170-173 i 597-598)

5. W przypadku wszystkich 15 budynków, których termomodernizację objęto badaniem: rozpoczęcie robót budowlanych nastąpiło przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na wykonanie robót stała się ostateczna, a przerwy w robotach nie trwały dłuższej niż trzy lata.

(akta kontroli str. 725-908)

6. W przypadku wszystkich 15 budynków, których termomodernizację objęto badaniem: Spółdzielnia zapewniła objęcie kierownictwa budowy przez osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności oraz aktualne zaświadczenie okręgowej izby inżynierów budownictwa. Kierownicy budowy prowadzili dzienniki budowy. Mimo nie zawarcia takiego obowiązku w decyzji o pozwoleniu na wykonanie robót budowlanych, nadzór nad robotami pełnił inspektor nadzoru, będący pracownikiem Spółdzielni, posiadający stosowne uprawnienia, dokonując zapisów dotyczących realizacji robót w dziennikach budowy i biorąc udział w odbiorach. Inspektor nadzoru nie zgłaszał uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i użytych materiałów.

(akta kontroli str. 727-908)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W umowach z wykonawcami robót termomodernizacyjnych zawarto postanowienia, z których wynikało, że grubość użytego do dociepleń styropianu ma być zgodna z wielkością podaną w projekcie budowlanym robót i audycie. Tymczasem grubość styropianu według audytów dla 10 budynków różniła się od podanej w projekcie (dotyczyło to przykładowo robót objętych umową nr 1/kszyz/2015, na podstawie której wykonano m.in. ocieplenie ściany balkonowej budynku przy ul. Sportowej 3 styropianem o grubości 14 cm – co wynikało z audytu i dokumentacji powykonawczej – podczas gdy w projekcie grubość ocieplenia tej ściany miała wynosić 12 cm).

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że Zarząd Spółdzielni zlecił przygotowanie specyfikacji do przetargów na termomodernizację pracownikom działu remontów i inwestycji, informując o wytycznych zgodnych z audytami energetycznymi dla poszczególnych budynków. W przypadku odstępstw wynikających ze zmiany

grubości styropianu obowiązkiem inspektora nadzoru było doprowadzenie do zgodności prac z projektem i audytem. W każdym przypadku po zakończeniu prac Spółdzielnia otrzymała oświadczenie o poprawności wykonania robót od inspektora nadzoru oraz projektanta. Dokumenty przekazywane przy rozliczaniu z bankiem PKO oraz BGK nie były kwestionowane, dlatego nie było ze strony Spółdzielni natychmiastowej reakcji w celu doprowadzenia dokumentacji projektowej do zgodności z audytem, Zarząd nie miał wiedzy o nieprawidłowym niewypełnieniu obowiązków przez inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 722-723, 1283-1289-1322)

2. Zgodnie z § 13 pkt 1 Regulaminu Komisja przetargowa była zobowiązana do odrzucenia oferty nieodpowiadającej w sposób oczywisty warunkom przetargu.

W obu objętych badaniem postępowaniach (z 27 lutego i 18 maja 2015 r.) jednym z warunków prawidłowo złożonej oferty, określonym w SIWZ, było dołączenie do niej promesy gwarancyjnej producenta systemu dociepleniowego z oświadczeniem przeprowadzenia przez niego w trakcie robót obiorów częściowych.

Żadna z ofert złożonych w ww. postępowaniach (w tym wybranych przez Komisję przetargową) nie zawierała takich oświadczeń.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że każda z firm przedstawiających swoje promesy gwarancyjne przy wcześniejszych zamówieniach dostarczała materiały objęte gwarancją i przeprowadzała kontrole prac dociepleniowych. Uznano więc złożenie samych promes gwarancyjnych za wystarczające.

W ocenie NIK fakt wywiązywania się przez producentów dociepleń z odbiorów częściowych przy wcześniejszych zamówieniach nie może uzasadniać przyjęcia ofert nieodpowiadających warunkom przetargu ustalonym w SIWZ. Zgodnie z § 13 pkt 1 Regulaminu oferty należało odrzucić, tym bardziej, że Komisja przetargowa w postępowaniu z 27 lutego 2015 r. odrzuciła dwie oferty, do których dołączono niekompletne lub niezgodne ze stanem faktycznym promesy gwarancyjne producentów.

Ponadto w zamówieniu z 18 maja 2015 r. dokonano – jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu – przez przeoczenie – wyboru jednego z wykonawców, mimo niezłożenia przez niego wymaganego przez SIWZ załącznika nr 3 do oferty, w którym określano m.in. termin związania ofertą i uprawnienia do występowania w obrocie prawnym.

(akta kontroli str. 35-36, 39-51, 96-97, 100, 112 i 683-684)

2. Realizacja obowiązków w zakresie ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

1. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że Spółdzielnia:

- nie zlecała wykonania inwentaryzacji przyrodniczej w odniesieniu do populacji ptaków objętych ochroną ścisłą lub częściową, gnieźdzących się w budynkach mieszkalnych przewidzianych do termomodernizacji, w tym w otworach wentylacyjnych stropodachów,
- współpracowała z RDOŚ w lipcu 2011 r. (przed dociepleniem budynków dofinansowanych premią termomodernizacyjną ornitolodzy z RDOŚ zinwentaryzowali budynki, w których występowały siedliska ptaków, m.in. nie stwierdzając bytowania nietoperzy) i w wyniku tej współpracy w okresie kwiecień-maj 2015 r. zamontowano na kominach budynków Spółdzielni 35 budek lęgowych.

Spółdzielnia nie posiadała dokumentu z ww. inwentaryzacji.

W SIWZ dla zamówień na realizację objętych badaniem prac termomodernizacyjnych 15 budynków wskazano, że prace dociepleniowe należy prowadzić po okresie lęgowym ptaków.

Prezes Zarządu złożył deklarację uczestnictwa w projekcie „Miasto na Ptak! Pomorska kampania na rzecz zwiększenia świadomości ekologicznej i bioróżnorodności w przestrzeni zurbanizowanej”, deklarując zgodę na budowę na swoim terenie wieży dla ptaków w uzgodnieniu ze Stowarzyszeniem Ptaki Polskie. Wieża nie została jeszcze wybudowana.

(akta kontroli str. 41, 107, 552-553, 556, 690-698 i 700-703)

2. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że podczas robót realizowanych w ramach termomodernizacji budynków nie stwierdzono występowania gniazd ptaków.

(akta kontroli str. 553 i 556)

3. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Spółdzielni skargi dotyczące dobrostanu ptaków gniazdujących w budynkach poddanych termomodernizacji.

(akta kontroli str. 553, 556 i 581)

4. W okresie objętym kontrolą instytucje zewnętrzne nie prowadziły kontroli dotyczących dobrostanu ptaków w budynkach poddanych termomodernizacji.

(akta kontroli str. 553, 556 i 582-587)

5. Prace związane z usuwaniem płyt cementowo-azbestowych z budynków termomodernizowanych zakończono przed okresem objętym kontrolą (w 2011 r.). Żaden z 15 budynków, których termomodernizację objęto badaniem, nie był w latach wcześniejszych docieplany płytami cementowo-azbestowymi.

(akta kontroli str. 35, 96, 553 i 556)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Pracownicy Spółdzielni podczas oględzin prowadzonych wspólnie z pracownikami RDOŚ stwierdzili bytowanie ptaków objętych ochroną, jednak Spółdzielnia przed przystąpieniem do wykonywania robót termomodernizacyjnych nie wystąpiła do właściwego organu ochrony środowiska o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 56 ustawy o ochronie przyrody.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że nie wystąpiono o uzyskanie takiego zezwolenia ponieważ uznano, że wystarczające są ustne uzgodnienia z RDOŚ w sprawie wykonania budek lęgowych na kominach części budynków, które zostały zrealizowane¹⁵.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione, gdyż przepisy ustawy o ochronie przyrody nie przewidują ustnej formy uzyskania ww. zezwolenia.

(akta kontroli str. 41, 107, 552-553, 556, 690-699, 700-703, 1282)

3. Wykonanie rzeczowe zadania

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą zadania inwestycyjne dotyczące termomodernizacji budynków w zakresie rzeczowym i finansowym wykonywał Zarząd Spółdzielni oraz pięć osób zatrudnionych w czterech komórkach organizacyjnych Spółdzielni¹⁶.

(akta kontroli str. 4-16, 180-181, 553 i 556)

¹⁵ Wszystkie budynki wielorodzinne będące w zasobach mieszkaniowych Spółdzielni zostały docieplone.

¹⁶ Koordynator Robót Budowlanych, Kierownik Administracji, Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz komórka Finansowo-Księgowa.

2. Spółdzielnia w okresie objętym kontrolą zawarła, w celu termomodernizacji budynków, 31 umów kredytowych z PKO BP na łączną kwotę 7 441,0 tys. zł, których kredyt był dofinansowany premią termomodernizacyjną w łącznej kwocie 1 367,3 tys. zł, przekazaną przez BGK.

Ponadto w latach 2014-2015 Spółdzielnia wykonała termomodernizację 39 budynków, dofinansowaną kredytem w kwocie 5 178,0 tys. zł, uzyskanym z Funduszu Jessica za pośrednictwem Banku Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 174-176, 553, 556-557 i 588)

3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie kontrolował wykonania robót związanych z dociepleniem budynków, których termomodernizację objęto badaniem.

(akta kontroli str. 1070-1071)

Objętą badaniem termomodernizację 15 budynków zrealizowano zgodnie z założeniami wynikającymi z audytów energetycznych¹⁷.

(akta kontroli str. 1072-1080)

4. O objętej badaniem termomodernizacji 15 budynków dokonano wpisów do prowadzonych przez Spółdzielnię ksiąg obiektów budowlanych¹⁸, z podaniem numeru i daty sporządzenia protokołu odbioru.

(akta kontroli str. 725-726 i 909-970)

5. Zagadnienia z zakresu termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych były przedmiotem okresowej lustracji przeprowadzonej w Spółdzielni przez Krajową Radę Spółdzielczą w 2015 r. (za lata 2012-2014) i w 2018 r. (za lata 2015-2017) – lustratorzy nie stwierdzali nieprawidłowości w zakresie prowadzonych prac termomodernizacyjnych i nie wydawali w tym zakresie zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 553, 556, 558-580 i 582-587)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W spisie dokumentów dołączonych do 10 z 15 objętych badaniem ksiąg obiektów budowlanych¹⁹ nie wykazano projektów budowlanych robót termomodernizacyjnych, a do siedmiu²⁰ – nie wykazano przeprowadzonych audytów energetycznych. Naruszono tym samym zasady wprowadzania wpisów do książki obiektów określone w § 6 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 723-726 i 909-971)

Z wyjaśnienia Prezesa Zarządu wynika, że brak wpisów o audytach energetycznych i projektach był efektem zaniedbań osób odpowiedzialnych za wykonywanie wpisów do ksiąg obiektów. Projekty i audyty do sierpnia 2018 r. przechowywane były w dziale remontów i inwestycji, od września działy zostały połączone. Pracownicy uzupełnią brakujące wpisy w listopadzie 2018 r.

(akta kontroli str. 722 i 723)

¹⁷ Na podstawie przedstawionych dostępnych zdjęć z okresu realizacji ocieplenia (widoczna grubość styropianu to 14 cm) oraz zgromadzonej powykonawczej dokumentacji potwierdzającej prawidłowość zastosowanych materiałów budowlanych.

¹⁸ O których mowa w załączniku do rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

¹⁹ Dla budynków przy ul.: Lichnowskiej 17, Młodzieżowej 13 i 17, Drzymały 9, Książąt Pomorskich 8 i 20, Budowlanych 5, Jana Pawła II 20, Wielewskiej 3 i Sportowej 3.

²⁰ Dla budynków przy ul.: Lichnowskiej 17, Młodzieżowej 13 i 17, Książąt Pomorskich 8 i 20, Wielewskiej 3 i Sportowej 3.

4. Realizacja obowiązków wynikających z umów z BGK

1. W okresie objętym kontrolą Spółdzielnia przeprowadziła termomodernizację 31 budynków mieszkalnych, które były w jej zasobach, dofinansowaną środkami z kredytów inwestycyjnych Nasz Remont z premiami termomodernizacyjnymi z BGK. Wartość przyznanych Spółdzielni z tego tytułu kredytów wyniosła 7 441,0 tys. zł, co stanowiło 58,5% wartości ww. inwestycji ogółem (w pozostałej części inwestycji sfinansowano ze środków własnych Spółdzielni).

W przypadku każdej z 31 umów kredytowych, zawartych w związku z termomodernizacją ww. budynków, Spółdzielnia otrzymała premie termomodernizacyjne (łączna wartość przyznanej premii wyniosła 1 367,3 tys. zł²¹).

(akta kontroli str. 174-176, 553, 556-557 i 588)

2. Spośród objętych badaniem 15 umów kredytowych z PKO BP (na finansowanie termomodernizacji budynków mieszkalnych wskazanych w punkcie 1.1 wystąpienia) 13 zawarto na kwoty kredytu mniejsze, a dwie na kwoty większe²² od wskazanych w audytach energetycznych. Różnice w ww. zakresie wynikały ze zwiększenia lub zmniejszenia udziału środków własnych. W przypadku wszystkich objętych badaniem umów koszt planowanej inwestycji wynikający z umowy był równy kosztowi wynikającemu z audytu energetycznego.

BGK w zawiadomieniach o przyznaniu premii termomodernizacyjnej (do każdej z objętych badaniem umów) podawał planowane koszty ogółem inwestycji i roczne oszczędności kosztów energii – w wartościach wynikających z audytów energetycznych.

(akta kontroli str. 182-184, 202-212, 219-220, 224-234, 242-243, 247-257, 265-266, 271-281, 288-289, 292-302, 310-311, 315-325, 332-333, 336-348, 355-356, 359-369, 375-376, 380-391, 397-398, 401-411, 417-418, 423-436, 441-442, 446-457, 461-462, 465-476, 481-482, 486-499, 504-505, 509-522, 527-528 i 599-678)

3. Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółdzielnia w trakcie realizacji umów objętych badaniem nie otrzymywała uwag od BGK lub PKO BP do przesyłanych zaświadczeń związanych z realizacją umów z PKO BP.

Przed podpisaniem dziewięciu z ww. umów Główny Instytut Górnictwa Zakład Oszczędności Energii i Ochrony Powietrza w Katowicach (dalej: „GIG”) przekazał do BGK pozytywne oceny audytów energetycznych, natomiast przed podpisaniem sześciu – oceny negatywne.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że GIG kwestionował metodologię wyliczenia energii końcowej wykorzystywanej do ogrzewania budynków i produkcji ciepłej wody użytkowej. Po otrzymaniu negatywnych ocen Spółdzielnia wystąpiła do firmy sporządzającej audyty o ich korektę i przesłanie jej bezpośrednio do GIG.

Skorygowane audyty zostały zaakceptowane przez GIG.

(akta kontroli str. 182-184, 213-216, 235-238, 258-261, 282-285, 303-306, 326-329, 350-351, 371-372, 392-393, 412-413, 437-438, 458-459, 477-478, 500-501, 523-524, 554, 557 i 599-603)

4. W przypadku każdej z 15 badanych umów Spółdzielnia dochowała warunku zakończenia inwestycji w umownym terminie (prace zakończono od sześciu do jedenastu miesięcy przed tym terminem). Premie termomodernizacyjne wypłacono po zakończeniu prac remontowych objętych ww. umowami.

²¹ W okresie objętym kontrolą Spółdzielnia otrzymała również 36,0 tys. zł premii termomodernizacyjnej w związku z pracami prowadzonymi przy dwóch budynkach, modernizowanych przed 2014 r.

²² Budynki przy ul. Budowlanych 3 i Książąt Pomorskich 8.

Spółdzielnia spełniała warunki dla uruchomienia kredytów, udzielonych na podstawie ww. umów: ustanowiła zabezpieczenia stosownymi hipotekami, udokumentowała poniesienie wkładów własnych, otrzymała z BGK zawiadomienia o przyznaniu premii termomodernizacyjnych, opłaciła dla BGK prowizje (łącznie 4,3 tys. zł) z tytułu premii termomodernizacyjnej zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów²³ oraz prowizje (łącznie 41,9 tys. zł) dla PKO BP z tytułu uruchomienia kredytów, złożyła oświadczenia o poddaniu się egzekucji i przedłożyła PKO BP projekty budowlane i umowy z wykonawcami.

(akta kontroli str. 182-185, 201, 212, 216, 221-234, 238, 244-257, 261, 267-281, 285, 290-302, 306, 312-325, 329, 334-350, 357-371, 377-392, 399-412, 419-437, 443-458, 463-477, 483-500, 506-523, 529-550 i 589-596)

5. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że PKO BP zlecał firmie zewnętrznej kontrole inwestycji termomodernizacyjnych oraz że Spółdzielnia nie posiada wyników tych kontroli. W kontrolach nie uczestniczyli pracownicy Spółdzielni, poza jednym przypadkiem (Spółdzielnia nie posiada dokumentacji, pozwalającej wskazać, które budynki były wówczas kontrolowane).

(akta kontroli str. 202-212, 224-234, 247-257, 271-281, 292-302, 315-325, 336-349, 359-370, 380-391, 401-411, 423-436, 446-457, 465-476, 486-499, 509-522, 554, 557, 582-587 i 1082-1083)

6. Kwoty wypłaconych premii termomodernizacyjnych były zależne od kwot wykorzystanego kredytu oraz rzeczywistych kosztów inwestycji (w każdym z objętych badaniem 15 przypadków po zakończeniu inwestycji zastosowano zasadę wynikającą z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów). Premię termomodernizacyjną zmniejszono w stosunku do przyznanej (łącznie o 67,9 tys. zł) w przypadku sześciu zadań²⁴.

(akta kontroli str. 182-184, 218, 221-223, 240-241, 244-246, 263-264, 267-270, 287, 290-291, 308-309, 312-314, 331, 334-335, 353-354, 357-358, 374, 377-379, 395-396, 399-400, 415-416, 419-422, 440, 443-445, 463-464, 480, 483-485, 503, 506-508, 526 i 529-531)

7. Premie termomodernizacyjne przyznane w związku z realizacją umów objętych badaniem zaksięgowano w miesiącach ich otrzymania na Funduszu Remontowym Spółdzielni, odpowiednio dla każdego termomodernizowanego budynku. Zaksięgowane premie pomniejszały kapitał udzielonych kredytów, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Harmonogramy spłaty kredytów przekazywano Spółdzielni po wypłacie²⁵ premii termomodernizacyjnej²⁶. Kredyty wynikające z każdej z objętych badaniem umów zostały przez Spółdzielnię spłacone przed umownym terminem.

(akta kontroli str. 182-184, 186-200, 551 i 681)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

5. Efekty rzeczowe i ekologiczne zrealizowanych inwestycji

Opis stanu
faktycznego

1. W wyniku przeprowadzenia w okresie objętych kontrolą termomodernizacji 31 budynków będących w zasobach Spółdzielni nastąpiło zmniejszenie zużycia energii cieplnej.

²³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2018 r. poz. 966).

²⁴ Budynki przy ul.: Młodzieżowej 17, Budowlanych 2,3 i 5, Drzymały 1 i Łanowej 11-13.

²⁵ Zaksięgowaniu na Funduszu Remontowym

²⁶ Późniejsze zmiany harmonogramów wynikały z wcześniejszych spłat finansowanych z środków własnych

W sezonie grzewczym 2017/2018 odnotowano spadek zużycia energii cieplnej w 30 termomodernizowanych budynkach²⁷ (w stosunku do sezonów przed termomodernizacją²⁸) ogółem o 13 330,1 GJ (o 28,3%). Porównując te same sezony grzewcze, koszty energii cieplnej w sezonie grzewczym 2017/2018 zwiększyły się ogółem o 11,1%, tj. z 2 213,8 tys. zł do 2 458,8 tys. zł, co wynikało ze wzrostu cen energii cieplnej. W badanym okresie nastąpił wzrost cen energii cieplnej:

- od września 2011 r. do października 2018 r.: o 12,8% dla 25 budynków (z 49,5 zł do 55,83 zł za GJ) i o 12,1% dla trzech budynków (z 53,7 zł do 60,2 zł za GJ),
- od stycznia 2011 r. do października 2018 r.: o 16,3% dla jednego budynku (z 76,1 zł do 88,5 zł za GJ),
- od listopada 2011 r. do października 2018 r.: o 30,5% dla jednego budynku (z 44,3 zł do 57,8 zł za GJ).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółdzielnia nie była informowana o przyczynach wzrostu cen energii cieplnej. Jego zdaniem wzrost cen energii cieplnej wynikał m.in. ze wzrostu opłaty za emisję CO₂, kosztów energii elektrycznej oraz cen opału.

Po termomodernizacji zmniejszyła się (łącznie o 2,0283 MW) moc zamówiona dla każdego z 30 ww. budynków.

Zadania objęte badanymi umowami zostały wykonane w planowanym zakresie.

(akta kontroli str. 177-179, 679-680, 685-687, 971-987, 1075-1080 i 1085-1087)

2. Spośród 14 budynków, których termomodernizację objęto badaniem, oszczędności z tytułu zużycia energii były: wyższe od projektowanych w audytach energetycznych w przypadku ośmiu budynków, a w przypadku pozostałych sześciu – niższe (o: od 0,7% do 9,1%). Porównując te same sezony grzewcze koszty energii cieplnej dla ww. 14 budynków zwiększyły się o 8,0% (z 978,0 tys. zł z sezonów grzewczych przed termomodernizacją do 1 056,0 tys. zł w sezonie grzewczym 2017/2018), co wynikało ze wzrostu cen opisanego w punkcie 5.1 wystąpienia.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że odstępstwa od efektów wyliczonych w audytach energetycznych spowodowane są m.in. zmianami zachowań użytkowników w związku z wprowadzeniem nowego regulaminu rozliczania kosztów energii cieplnej, zmniejszeniem poboru ciepłej wody użytkowej, temperatur zewnętrznych panujących w poszczególnych sezonach grzewczych, gospodarowania ciepłem w częściach wspólnych²⁹.

Spółdzielnia nie posiada danych dotyczących zużycia energii i ponoszonych kosztów w budynku przy ul. Łanowej 11-13 z powodu zasilania w nim mieszkań w ciepło z indywidualnych pieców i kotłów. Premię termomodernizacyjną w związku z wykonanymi pracami w tym budynku naliczono w kwocie 40,0 tys. zł, jako 20% kosztów wykorzystanego kredytu³⁰.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że Spółdzielnia zleciła sporządzenie audytu energetycznego dla tego budynku profesjonalnej firmie audytorskiej, która wykonywała tego typu opracowania we wcześniejszych okresach, a jej audyty były akceptowane przez BGK. Jednocześnie Prezes Zarządu wyjaśnił, że nie wie, na jakiej podstawie w audycie wyliczone zostały potencjalne roczne oszczędności z tytułu zużycia energii cieplnej w tym budynku.

(dowód: akta kontroli str. 604-678, 679-680 i 687-692)

²⁷ Spółdzielnia nie posiadała danych dotyczących zużycia energii w budynku przy ul. Łanowej 11-13 z uwagi na jego zasilanie z indywidualnych pieców i kotłów w mieszkaniach.

²⁸ Tj. 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011, 2013/2014.

²⁹ Mieszkańcy parterów rozkręcali głowice termostatyczne w pomieszczeniach wspólnych celu zmniejszenia zużycia ciepła w przez opomiarowane grzejniki w mieszkaniach.

³⁰ Kwota, o której mowa w art. 5 ust.2 pkt 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów wyniosła 44,3 tys. zł (16% poniesionych kosztów), a kwota o której mowa w jej art. 5 ust.2 pkt 2 wyniosłaby 63,8 tys. zł (dwukrotność rocznych oszczędności z tytułu kosztów energii przewidzianych w audycie).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

– wnosi o:

- 1) przestrzeganie wewnętrznych procedur dotyczących wyboru wykonawców,
- 2) systematyczne prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych i wykazywanie w nich wszystkich istotnych zdarzeń,
- 3) wzmocnienie kontroli nad pracownikami nadzorującymi realizację zadań w zakresie termomodernizacji, dofinansowywanych ze środków publicznych,

Uwagi

– nie formułuje uwag pokontrolnych.

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 Gdańsku. 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
wykonania wniosków

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

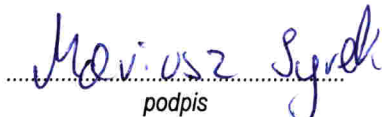
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 26 listopada 2018 r.

Kontrolerzy

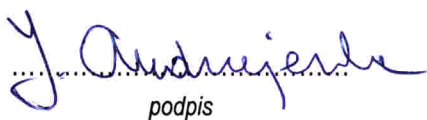
Mariusz Syrek

główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Joanna Andrzejewska

specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w Gdańsku


.....
podpis

Tereza Wawicka

