



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.017.05.2018

Krzysztof Tułacz
Prezes Zarządu
Skierniewickiej Spółdzielni Mieszkaniowej
w Skierniewicach
ul. Mikołaja Kopernika 5,
96-100 Skierniewice

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	Skierniewicka Spółdzielnia Mieszkaniowa w Skierniewicach, ul. Mikołaja Kopernika 5, 96-100 Skierniewice (zwana dalej Spółdzielnią).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tułacz, Prezes Zarządu, wybrany na stanowisko z dniem 25 marca 2013. (akta kontroli str.2)
Zakres przedmiotowy kontroli	Skuteczność, efektywność oraz zgodność z obowiązującymi przepisami i umowami o dofinansowanie środkami zadań polegających na termomodernizacji budynków mieszkalnych.
Okres objęty kontrolą	2014-2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).
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 Łodzi.
Kontroler	Rafał Piotrowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/131/2018 z 6 września 2018 r. (akta kontroli str.1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Spółdzielnia w okresie objętym kontrolą przeprowadziła termomodernizację budynków mieszkalnych zgodnie z wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa i zawartych umów.

W okresie objętym kontrolą Spółdzielnia przeprowadziła termomodernizację 39 wielorodzinnych budynków mieszkalnych, pozyskując na ten cel środki publiczne z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi³ oraz Banku Gospodarstwa Krajowego⁴. Spółdzielnia spełniła warunki zawarte w umowach z WFOŚiGW oraz BGK. Wartość otrzymanej premii termomodernizacyjnej z BGK wyniosła ogółem 1.126,9 tys. zł, natomiast pożyczek z WFOŚiGW – 2.007,1 tys. zł. Beneficjentowi ww. pożyczek umorzono 670,5 tys. zł z ogólnej kwoty udzielonego finansowania.

Przedsięwzięcia termomodernizacyjne Spółdzielnia zrealizowała zgodnie z założeniami projektów budowlanych oraz wariantem optymalnym określonym w audytach energetycznych. Spółdzielnia wywiązywała się również z obowiązków wynikających z zawartych umów w sprawie dofinansowania tych inwestycji.

W wyniku zrealizowanych zadań każdorazowo osiągnięto planowany efekt rzeczowy inwestycji. Poddane termomodernizacji budynki wykazywały ograniczenie zapotrzebowania na energię cieplną w kolejnych sezonach grzewczych. Analiza zapotrzebowania na ciepło w poszczególnych latach grzewczych nie pozwala jednak na ustalenie w sposób jednoznaczny, iż ograniczenie to miało trwały i systematyczny charakter, albowiem w żadnym przypadku spośród 39 bloków spółdzielczych poddanych termomodernizacji w latach 2014-2017, nie osiągnięto pełnego efektu w postaci ograniczenia zapotrzebowania budynków na ciepło. W zależności od sezonu grzewczego efekt ten wynosił od 0,4% do 82%, wystąpiły również wypadki, w których zapotrzebowanie na energię cieplną było wyższe, niż przed przeprowadzeniem termomodernizacji.

Przyjmowane przez WFOŚiGW wskaźniki efektu ekologicznego nie dotyczyły bezpośrednio termomodernizowanych budynków Spółdzielni, lecz odnosiły się do emisji ciepła przez jego dostawcę. Fundusz co do zasady przyjmował, że wykonanie zakresu rzeczowego zadania zapewnia pełne osiągnięcie planowanego efektu ekologicznego.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość dotyczyła nieprzeprowadzenia, przed przystąpieniem do wykonania prac termomodernizacyjnych w pięciu spośród 15 budynków objętych badaniem, inwentaryzacji przyrodniczej w celu ustalenia czy w obrębie obszaru wykonania prac występują gatunki ptaków objętych ochroną ścisłą lub częściową. Nieprawidłowość ta nie wpłynęła na sprawny przebieg samego procesu inwestycyjnego oraz uzyskany efekt rzeczowy zrealizowanych prac.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Kontrola prawidłowości realizacji inwestycji dotyczących termomodernizacji została dokonana na podstawie próby 15 spośród 39 budynków mieszkalnych⁵, których

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

³ Zwanym dalej: WFOŚiGW lub Funduszem

⁴ Zwanym dalej: BGK

⁵ Budynków mieszkalnych zlokalizowanych przy ul.: Iwaszkiewicza 2, Iwaszkiewicza 4, Prusa 1, Prusa 2, Norwida 5, 19 Lutego 10, Sucharskiego 5, Sucharskiego 7, Sucharskiego 10, Sucharskiego 18, Buczka 8, Buczka 10, Mszczonowska 31, Pomologiczna 1, 25-lecia PRL 4.

inwestycje termomodernizacji zostały zrealizowane w latach 2014-2017 przy udziale środków pochodzących z dofinansowania z WFOŚiGW w Łodzi lub Banku Gospodarstwa Krajowego. Wybrano budynki zróżnicowane pod względem dofinansowania inwestycji oraz uwarunkowań technicznych tj. liczby kondygnacji i klatek schodowych.

OBSZAR

1. Przygotowanie inwestycji oraz jej realizacja

1.1 Realizacja obowiązków wynikających z prawa budowlanego

Opis stanu
faktycznego

Spółdzielnia każdorazowo przed realizacją zadań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych, zlecała wykonanie audytu energetycznego. W audytach przewidziano wykonanie docieplenia ścian styropianem w trzech wariantach grubości warstwy izolacji termicznej. W przypadku trzynastu z 15 badanych budynków w audytach przewidziano również wymianę stolarki okiennej. Audyty zawierały niezbędne dane, wskazywano w nich również optymalny wariant przedsięwzięcia.

Spółdzielnia zleciła opracowanie projektów budowlanych, których założenia były zgodne z założeniami przyjętymi w audytach energetycznych.
(akta kontroli str.3-74)

Zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶. Spółdzielnia uzyskała decyzje o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego dla 12 z 15 poddanych kontroli zadań inwestycyjnych.

W przypadku trzech z 15 kontrolowanych budynków, które są budynkami pięciokondygnacyjnymi, termomodernizowanymi w 2016 roku, spółdzielnia dokonała zgłoszenia wykonania prac termomodernizacyjnych, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 4 w zw. art. 30 ust. 1 pkt 2c) ustawy – Prawo budowlane. W przypadku prac, dla wykonania których wymagane było pozwolenie na budowę, Spółdzielnia zawiadomiła organ nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego. Dokonane zawiadomienia, zgodnie z zapisami zamieszczonymi w dziennikach budowy, zostały złożone przed faktycznym dniem rozpoczęcia realizacji zadania.

(akta kontroli str.69-74, 75-139, 771)

Rozpoczęcie robót termomodernizacyjnych, na realizację których wymagane było pozwolenie na budowę nastąpiło przed upływem trzech lat, licząc od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.

(akta kontroli str.75-139, 444-464)

W Spółdzielni obowiązywał *Regulamin zlecania dostaw, usług i robót budowlanych obcym wykonawcom w Skierniewickiej Spółdzielni Mieszkaniowej*⁷, przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej Spółdzielni⁸. Wyboru wykonawców robót budowlanych dotyczących termomodernizacji budynków mieszkalnych dokonywano w oparciu o przepisy obowiązującego Regulaminu w trybie przetargu: nieograniczonego i ograniczonego.

Spółdzielnia w ramach realizacji zadań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych zawarła 19 umów z dziewięcioma wykonawcami, które były zgodne w zakresie rzeczowym z dokumentacją ofertową. Zarząd Spółdzielni

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm., zwana dalej „Prawo budowlane”

⁷ Zwany dalej „Regulaminem”

⁸ Uchwała Rady Nadzorczej nr 44/RN/2013 z dnia 15 kwietnia 2013 r.

w przypadku dwóch postępowań przetargowych⁹ po zakończeniu procedury przetargowej, prowadził dodatkowe negocjacje nieprzewidziane regulaminem udzielania zamówień, w wyniku których dokonano obniżenia ceny ofertowej.

W umowach z wykonawcami zawarto postanowienia zabezpieczające interesy inwestora dotyczące:

- kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy; odstąpienie od umowy z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność wykonawca; w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub ujawnionych w okresie gwarancji,
- ustalenia zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy w formie pieniężnej, które każdorazowo zostało wniesione przez Wykonawcę robót,
- sprecyzowanie długości udzielonej gwarancji na wykonany zakres prac udzielanej dla robót budowlanych na okres pięciu lat oraz dla stolarki okiennej na okres 10 lat.

(akta kontroli str.140-148, 719-770)

Nadzór inwestorski nad budynkami objętymi termomodernizacją każdorazowo był sprawowany przez upoważnionego pracownika Spółdzielni posiadającego stosowne uprawnienia budowlane.

(akta kontroli str.149-154)

Kierownik budowy dla wszystkich 12 kontrolowanych inwestycji prowadził dzienniki budowy oraz dokonywał w nich systematycznych wpisów. Koszt robót dodatkowych w całości został pokryty przez Spółdzielnię, zaś środki przeznaczone na ten cel nie były objęte dofinansowaniem ze środków publicznych.

Zgłaszane w trakcie prac uwagi i zalecenia inspektora nadzoru inwestorskiego były na bieżąco realizowane przez wykonawcę.

(akta kontroli str.154-168,771)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2 Realizacja obowiązków w zakresie ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

Spółdzielnia przed rozpoczęciem prac dociepleniowych zleciła inwentaryzację przyrodniczą pod kątem występowania gatunków objętych ochroną ścisłą lub częściową dla 10¹⁰ z 15 poddanych kontroli NIK budynków mieszkalnych, zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001¹¹ oraz § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. *w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt*¹². W przeprowadzonych ekspertyzach wykazano miejsca mogące służyć za potencjalne siedliska gatunków chronionych ptaków, m.in. wróbla, jerzyka, kawki i okonówki. W okazanych sprawozdaniach z nadzoru ornitologicznego nie wskazano na występowanie nietoperzy.

(akta kontroli str.3-74)

Spółdzielnia wystąpiła do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) i uzyskała zezwolenie na odstępstwa od zakazów w stosunku do dziko żyjących zwierząt objętych ochroną gatunkową dla 10 ww. budynków. W wydanej decyzji RDOŚ wskazywała termin i warunki wykonania prac, polegających na zastąpieniu

⁹ Dotyczy postępowań których przedmiotem zamówienia było: ocieplenia ścian budynków - udzielonego w 2015 r. oraz dostawa i montaż stolarki okiennej - udzielonego w 2016 r.

¹⁰ Budynków mieszkalnych zlokalizowanych przy ul.: Iwaszkiewicza 2, Iwaszkiewicza 4, Prusa 1, Prusa 2, Norwida 5, 19 Lutego 10, Sucharskiego 5, Sucharskiego 7, Sucharskiego 10, Sucharskiego 18.

¹¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

¹² Dz. U. poz. 1348.

niezajętych przez ptaki otworów wentylacyjnych oraz nakładała obowiązek odtworzenia takich miejsc, m.in. poprzez odtworzenie otworów na budynkach lub powieszenie budek lęgowych we wskazanej ilości. Dodatkowo, w przypadku stwierdzenia występowania lęgów ptaków, w trakcie realizacji inwestycji, obligowała inwestora do wstrzymania prac, do czasu wylotu młodych ptaków z gniazd.

Zgodnie z wydaną decyzją, zabezpieczenia otworów mogących potencjalnie służyć gniazdowaniu ptaków, jak i kontrola w trakcie przeprowadzanych prac termomodernizacyjnych, miały odbywać się w obecności ornitologa. RDOŚ w wydawanych decyzjach nakładała obowiązek przedłożenia sprawozdania ornitologicznego z wykonania postanowień wydanego zezwolenia.

(akta kontroli str. 227-235)

Spółdzielnia przedłożyła RDOŚ wymagane sprawozdanie ornitologiczne. Sprawozdania, zawierały szczegółowe określenie budynków i ilości zawieszonych budek dla poszczególnych gatunków ptaków, potwierdzono w nim również obecność ornitologa przy wszystkich wymaganych decyzją działaniach. Spółdzielnia wykonała również zalecone przez RDOŚ działania kompensacyjne.

(akta kontroli str.236-247, 262-263)

W trakcie prowadzonych robót nie odnotowywano lęgowania ptaków na elewacjach budynków poddawanych termomodernizacji. Do Spółdzielni nie wpływały również skargi w tym zakresie.

(akta kontroli str.155-167, 248-249, 444-464)

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska nie przeprowadzała w Spółdzielni kontroli w zakresie zapewnienia dobrostanu ptaków.

(akta kontroli str.250)

Na podstawie ekspertyz technicznych stanu konstrukcji budynku zawartych w projektach budowlanych, stwierdzono, że w przypadku siedmiu¹³ z 15 poddanych kontroli NIK budynków mieszkalnych, technologia ich budowy, polegała na wykorzystaniu płyt cementowo-azbestowych do budowy filarków międzyokiennech. W późniejszym okresie budynki nie były docieplane płytami cementowo-azbestowymi. Filarki międzyokienne zgodnie z projektem budowlanym zostały zabudowane styropianem bez mocowania go za pomocą łączników mechanicznych, tj. wyłącznie przy pomocy kleju, tak aby nie powodować pylenia azbestu.

(akta kontroli str.31-68, 251-261, 264-300)

Spółdzielnia dokonywała oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania budynków, w których zostały zabudowane płyty cementowo-azbestowe, cyklicznie co 5 lat. Wykonanie prac polegających na zabezpieczaniu wyrobów zawierających azbest zostało przewidziane w projektach termomodernizacji budynków, które złożono do organu architektoniczno – budowlanego wraz z wnioskiem o udzielania pozwolenia na budowę. Decyzje w sprawie pozwolenia na budowę wydane zostały przez Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Skierniewice.

(akta kontroli str.251-261)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W pięciu¹⁴ z 15 zbadanych spraw, Spółdzielnia przed przystąpieniem do prac termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych nie zleciła wykonania

¹³ Budynków mieszkalnych zlokalizowanych przy ul.: Prusa 1 i 2, Norwida 5, 19 lutego 10, Sucharskiego 5, 7, 10

¹⁴ Budynków mieszkalnych zlokalizowanych przy ul: Buczka 8,10, Mszczonowska 31, Pomologiczna 1, 25-lecia PRL 4.

inwentaryzacji przyrodniczej w odniesieniu do ptaków objętych ochroną gatunkową. Stanowiło to naruszenie obowiązków określonych art. 75 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. *w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt*. Prezes Spółdzielni wyjaśnił, że „W okresie około 2 lat przed przeprowadzeniem termomodernizacji (...) obserwacja prowadzona była zarówno przez gospodarzy obiektów jak i pracowników działu inwestycji (...). Obserwacje nie były dokumentowane”.

W ocenie NIK, inwentaryzacja przyrodnicza w przedmiotowym zakresie powinna być przeprowadzona przez osobę posiadającą wykształcenie w zakresie ornitologii, albowiem jedynie taki sposób prowadzenia inwentaryzacji pozwala na fachową ocenę występowania w obszarze inwestycji gatunków chronionych i podjęcie adekwatnych działań pozwalających na kontynuację prac bez narażania się przez Spółdzielnię na naruszenie zakazów określonych w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

W związku z powyższym nie wystąpiono również do RDOŚ o wydanie stosownej decyzji.

(akta kontroli str.169-226, 683-690)

1.3 Wykonanie rzeczowe zadania

Opis stanu
faktycznego

Prowadzenie całokształtu spraw związanych ze zlecaniem robót remontowych, inwestycyjnych i modernizacyjnych, zostało przypisane w Spółdzielni do zakresu obowiązków kierownika Działu Inwestycji i Gospodarki Zasobami, posiadającego przygotowanie zawodowe upoważniające do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności architektonicznej i konstrukcyjno-budowlanej. Prowadzeniem ww. spraw w zakresie finansowym zajmował się Główny księgowy Spółdzielni.

(akta kontroli str.149-153, 301-349)

Ponadto, w ramach procesu realizacji zadań termomodernizacyjnych, korzystano z usług firm zewnętrznych, m.in. w zakresie opracowania: nadzoru ornitologicznego, audytów energetycznych, projektów budowlanych i wniosków o udzielenie pożyczki z WFOŚiGW.

(akta kontroli str.350-352)

Spółdzielnia w latach 2014-2018 zawarła łącznie 27 umów (z BGK i WFOŚiGW) o dofinansowanie termomodernizacji 39 budynków mieszkalnych.

Z udziałem środków publicznych pochodzących z umów kredytu inwestorskiego z premią termomodernizacyjną z BGK w roku 2014 i 2015 zmodernizowano odpowiednio po 12 budynków mieszkalnych. Łączna wartość udzielonego kredytu wyniosła:

- w roku 2014 – 2 745 757,32 zł, przy wartości inwestycji 3 519 906,02 zł (udział kredytu w koszcie całkowitym zadania wahał się w przedziale od 70,55 % do 79,82 %),
- w roku 2015 – 2 888 000,21 zł przy wartości inwestycji 3 767 231,47 zł (udział kredytu w koszcie całkowitym zadania wahał się w przedziale od 70,81 % do 78,46 %).

Ponadto Spółdzielnia wystąpiła do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi z trzema wnioskami o udzielenie dofinansowania w formie pożyczki na zmodernizowanie 15 budynków mieszkalnych, na łączną wnioskowaną kwotę:

- w roku 2015 – 1 015 831,00 zł, przy wartości inwestycji 1 084 108,52 zł (poziom współfinansowania pożyczką WFOŚiGW wyniósł 93,58%)
 - w roku 2016 – 325 171,00 zł, przy wartości inwestycji 914 594,96 zł (poziom współfinansowania pożyczką WFOŚiGW wyniósł 35,56%)
 - w roku 2017 – 666 138,00 zł, przy wartości inwestycji 1 260 860,19 zł (poziom współfinansowania pożyczką WFOŚiGW wyniósł 52,83%)
- (akta kontroli str. 444-464, 495-590, 594-614)

Przeprowadzone oględziny 10 wybranych z 15 poddanych kontroli NIK budynków mieszkalnych¹⁵, których termomodernizacja została dofinansowana środkami z pożyczek z Funduszu lub BGK potwierdziła kompletność wykonanych prac określonych m.in. w projektach architektoniczno – budowlanych i umowach z wykonawcami robót. Wszystkie bloki w częściach wspólnych posiadały wymienioną stolarkę okienną PCV oraz stalowe drzwi wejściowe do klatek schodowych. Wraz z ociepleniem ścian wykonano nowe rynny, parapety, obróbki blacharskie dachu oraz dokonano zawieszenia budek lęgowych. Zastosowana kolorystyka elewacji odpowiadała planowanej w projektach budowlanych.

(akta kontroli str.262-263)

W książkach obiektu budowlanego dokonano wpisów o przeprowadzonej termomodernizacji, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹⁶.

(akta kontroli str.155-167)

Zagadnienia związane m.in. z gospodarką remontową i ustaleniem potrzeb remontowych nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem działań energooszczędnych były przedmiotem przeprowadzonej przez Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP, lustracji pełnej działalności Spółdzielni za okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. Związek Rewizyjny po przeprowadzeniu lustracji nie wniósł uwag w obszarze objętym kontrolą NIK.

(akta kontroli str.353-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.4 Realizacja obowiązków wynikających z umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK)

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Spółdzielnia zrealizowała prace termomodernizacyjne 24 budynków mieszkalnych, a inwestycje te były współfinansowane środkami z kredytów inwestycyjnych z premią termomodernizacyjną w łącznej kwocie 5 633 757,53 zł. Udział ww. dofinansowania w koszcie całkowitym zadania wynosił od 70,55 do 79,82 %. Spółdzielnia otrzymała z BGK premię termomodernizacyjną, w łącznej wysokości 1 126 903,67 zł. Środki te zostały przekazane na rachunek banku kredytującego.

(akta kontroli str.444-564)

¹⁵ Budynków mieszkalnych zlokalizowanych przy ul.: Iwaskiewicza 2, Iwaskiewicza 4, Prusa 1, Prusa 2, Norwida 5, 19 Lutego 10, Sucharskiego 5, Sucharskiego 7, Sucharskiego 10, Sucharskiego 18.

¹⁶ Dz.U. nr 120, poz. 1134.

Kwoty przyznanego dofinansowania były zgodne z wnioskami o przyznanie przez BGK premii termomodernizacyjnej oraz z kwotami wskazanymi w audytach energetycznych.

(akta kontroli str.3-30, 465-590)

Spółdzielnia nie otrzymywała od BGK lub banku kredytującego uwag do przedłożonych audytów energetycznych lub innych przekazywanych dokumentów.

(akta kontroli str.593)

Kontrolowane zadania, w wyniku których zawarto kredyt inwestorski z premią termomodernizacyjną z BGK, zostały zrealizowane w terminach zgodnych z założonymi w umowach natomiast premie termomodernizacyjne były wypłacane po zakończeniu prac.

(akta kontroli str.441-464,495-590)

Zawarte umowy kredytowe zawierały zapisy wskazujące możliwość dokonywania kontroli dokumentacji i nieruchomości związanych z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym. Kontrole nieruchomości przeprowadzane były przez banki kredytujące zarówno w czasie wykonywania prac termomodernizacyjnych jak i przed samym uruchomieniem kredytu z premią termomodernizacyjną BGK. Prezes Spółdzielni wyjaśnił, że „Kontrole przeprowadzone były z udziałem i bez udziału pracownika Spółdzielni, nie sporządzone zostały protokoły i nie wniesiono uwag”.

(akta kontroli str.495-591)

Kwoty wypłaconych premii termomodernizacyjnych każdorazowo ulegały zmniejszeniu w zależności od kwot wykorzystanego kredytu oraz poniesionych kosztów remontów.

(akta kontroli str.441-464)

Uzyskane premie termomodernizacyjne z BGK każdorazowo zostały przeznaczone na wcześniejszą spłatę kredytu.

(akta kontroli str.441-443, 592)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.5 Realizacja obowiązków wynikających z umowy z Wojewódzkim Funduszem ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Opis stanu
faktycznego

Spółdzielnia w latach 2014-2018 wystąpiła z wnioskami do WFOŚiGW o udzielenie dofinansowania w formie pożyczki z możliwością umorzenia, dla inwestycji termomodernizacji 15 budynków mieszkalnych. Spółdzielnia w badanym okresie zawarła z Funduszem trzy¹⁷ umowy pożyczki przewidujące dofinansowanie ze środków funduszu termomodernizacji pięciu budynków w 2015 r, czterech w 2016 r. i sześciu w 2017 r.). Wojewódzki Fundusz udzielił na rzecz Spółdzielni pożyczek w łącznej wysokości 2 007 140,00 zł.

(akta kontroli str.594-616)

Dwie pożyczki¹⁸ zostały spłacone i umorzone w 50 % przez WFOŚiGW, na łączną kwotę 670 501,00 zł. Rozliczenie końcowe trzeciej umowy o dofinansowanie ze środków Funduszu przypada na dzień 29 lutego 2020 r. Do dnia zakończenia

¹⁷ Umowy nr: 671/OA/P/2015 z dnia 14.12.2015 r., 745/OA/P/2016 z dnia 20.12.2016 r., 701/OA/P/2017 z dnia 29.12.2017 r.

¹⁸ Umowy nr: 671/OA/P/2015 z dnia 14.12.2015 r., 745/OA/P/2016 z dnia 20.12.2016 r.

kontroli, wszystkie pożyczki były spłacane terminowo, tj. według harmonogramu spłat rat pożyczki i odsetek, który każdorazowo stanowił załącznik do umowy zawartej z Funduszem.

(akta kontroli str.594-616, 704-718)

Wszystkie kontrolowane zadania będące przedmiotem umów z Funduszem, zostały zrealizowane w terminach określonych w kontraktach. Środki z udzielonych pożyczek wpływały na rachunek Spółdzielni po zakończeniu realizacji zadań inwestycyjnych i dokonaniu rozliczenia z wykonawcami.

(akta kontroli str.594-616, 692-703)

Spółdzielnia zrealizowała postanowienia umowy dotyczące prawnych zabezpieczeń spłat kapitału i odsetek pożyczki poprzez: podpisanie weksła własnego in blanco wraz z deklaracją wekslową, udzielenie nieodwoływalnego pełnomocnictwa Funduszowi do bieżącego rachunku bankowego oraz blokadę środków na rachunku lokaty terminowej.

(akta kontroli str.617-621)

WFOŚiGW przeprowadził w Spółdzielni sześć kontroli¹⁹, które dotyczyły badania prawidłowości wykorzystania udzielonych pożyczek, dla wszystkich 15 analizowanych budynków. W przypadku dwóch kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie, w pozostałych przypadkach zwracano uwagę m.in. na nieprawidłowe: wskazanie ilości i powierzchni okien piwnicznych poddanych wymianie²⁰, nieujęcie wszystkich ścian podlegających dociepleniu w kartach planowanego efektu ekologicznego²¹. Wszystkie uwagi zgłoszone przez Fundusz zostały uwzględnione przez Spółdzielnię.

(akta kontroli str.622-658)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.6 Efekty rzeczowe i ekologiczne zrealizowanych inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Analiza wartości zmiany zużycia energii cieplnej w poszczególnych sezonach grzewczych, dla wszystkich 39 budynków termomodernizowanych w latach 2014-2017 wykazała, że:

- w przypadku 12 nieruchomości, których termomodernizację przeprowadzono w 2014 r., w sezonie grzewczym następującym bezpośrednio po wykonaniu zadania (2014/2015), we wszystkich budynkach nastąpiło zmniejszenie zużycia ciepła (od 40 GJ do 330 GJ). W kolejnym sezonie grzewczym (2015/2016) w przypadku 11 z 12 budynków nastąpiło zmniejszenie zużycia ciepła, natomiast w sezonie grzewczym 2016/2017 zmniejszenie stwierdzono w dziewięciu budynkach. W ostatnim sezonie grzewczym 2017/2018 ograniczenie zużycia ciepła nastąpiło w przypadku 11 z 12 budynków. Jednocześnie w przypadku jednego z analizowanych budynków położony przy ul. Kpt. Hali 4 w trzech na cztery analizowane sezony grzewcze, wykazywano wzrost zużycia ciepła przez cały badany okres,
- w przypadku wszystkich 17 nieruchomości termomodernizowanych w 2015 r. ograniczono zużycie ciepła w sezonie grzewczym następującym bezpośrednio po

¹⁹ Protokoły z kontroli nr: AB/108/2015;WO/9/2015 z dnia 4.09.2015 r., WP/009/2016 z dnia 15.01.2016 r., JS/126/2016 z dnia 12.07.2016 r., AB/25/2017 z dnia 10.02.2017 r., AB/162/2017;AK/120/2017 z dnia 3.08.2017 r., WP/034/2018 z dnia 2.02.2018 r.

²⁰ Zalecenie ujęte w protokole z kontroli WFOŚiGW znak AB/162/2017;AK/120/2017

²¹ Zalecenie ujęte w protokole z kontroli WFOŚiGW znak AB/162/2017;AK/120/2017

realizacji zadania tj. w sezonie grzewczym 2015/2016 oraz w sezonie 2017/2018. W sezonie grzewczym 2016/2017 w jedynie 12 budynkach nastąpiło zmniejszenie zużycie ciepła,

- spośród czterech budynków docieplonych w 2016 r., w dwóch wykazano zwiększenie zużycia ciepła w sezonie następującym po realizacji zadań (ul. Pomologiczna 1, ul. 25-lecia PRL 4), jednak zwiększenie to wynosiło odpowiednio 4 i 17 GJ. Natomiast w kolejnym sezonie grzewczym, tj. 2017-2018, we wszystkich ww. budynkach wykazano ograniczenie zużycia energii cieplnej,
- w przypadku sześciu budynków docieplanych w 2017 roku, w każdym przypadku wykazano ograniczenie zużycie energii cieplnej (od wartości 40 do 141 GJ).

Porównanie ograniczenia zużycia energii cieplnej w kolejnych sezonach grzewczych po termomodernizacji przeprowadzonej w latach 2014-2017²² z planowanym ograniczeniem wg audytów energetycznych wykazuje, że na 39 bloków pełnego efektu nie osiągnięto w żadnym przypadku. Efekt taki, w zależności od sezonu grzewczego wynosił od 0,4% do 82%, a w kilku przypadkach po termomodernizacji wystąpił nawet wzrost zużycia energii cieplnej. Prezes Spółdzielni wyjaśnił, że *„Osiągnięto efekty ekonomiczne proporcjonalne do osiągniętych efektów energetycznych lecz kwotowo nie w takich wartościach jak zakładały audyty”*.

Ponoszone przez Spółdzielnię w latach 2014-2018 koszty energii cieplnej, ulegały zmianom, wykazując tendencję malejącą w odniesieniu do sezonów przed rozpoczęciem termomodernizacji badanych budynków. W pierwszym sezonie grzewczym następującym bezpośrednio po wykonaniu zadania koszty energii cieplnej dla:

- 12 budynków remontowanych w 2014 r., uległy zmniejszeniu o 90,5 tys. zł,
 - 17 budynków remontowanych w 2015 r., uległy zmniejszeniu o 132,3 tys. zł,
 - czterech budynków remontowanych w 2016 r., uległy zmniejszeniu o 5,3 tys. zł,
 - sześciu budynków remontowanych w 2017 r., uległy zmniejszeniu o 30,1 tys. zł.
- (akta kontroli str.444-464)

W badanym okresie wystąpiły dwa przypadki obniżenia cen za 1 GJ energii cieplnej dostarczanej do Spółdzielni przez Energetykę Ciepłą Sp. z o.o. w Skierniewicach (w 2017 r. o 0,79 % dla grupy odbiorców C1 i o 0,15 % dla grupy C2 oraz 2018 r. o 2,52 % dla grupy odbiorców C1 i 2,26 % dla grupy C2) i dwa przypadki wzrostu (w 2013 i 2015 r., który wynosił od 1,26 % do 4,24% dla poszczególnych grup odbiorców). Dostawca energii każdorazowo przekazywał informację Spółdzielni o wprowadzeniu nowych stawek za energię ciepłą, jednak nie wskazywał przyczyn obniżenia lub wzrostu cen energii cieplnej.

(akta kontroli str.444-464, 659-678)

Spółdzielnia w wyniku przeprowadzonych termomodernizacji budynków mieszkalnych nie osiągnęła zakładanych efektów w zakresie obniżenia kosztów energii, które zostały przyjęte w audytach energetycznych, dla wszystkich poddanych termomodernizacji budynków. Ograniczenie takiego zużycia określone przez audytora w sporządzonych audytach energetycznych zostało osiągnięte jedynie w przypadku 13 z 39 budynków. Prezes Spółdzielni wyjaśnił, że *„Osiągnięto efekty ekonomiczne proporcjonalne do osiągniętych efektów energetycznych lecz kwotowo nie w takich wartościach jak zakładały audyty (...) Wpływ na różnicę*

²² Ograniczenie zużycia ciepła obliczone jako różnica zużycia ciepła w sezonie grzewczym bezpośrednio poprzedzającym termomodernizację a kolejnymi sezonami po jej przeprowadzeniu.

między wartościami obliczeniowymi w audycie, a rzeczywistymi poza zmiennymi warunkami w danym sezonie grzewczym ma również samo zachowanie ludzi np. nie utrzymują w pomieszczeniach ogrzewanych założonych w obliczeniach temperatur normowych”.

(akta kontroli str.444-464, 679-682)

Efekt ekologiczny wskazany w karcie efektu ekologicznego stanowiącej załącznik do umowy o pożyczkę określono jako ograniczenie, w wyniku realizacji zadania termomodernizacyjnego budynków mieszkalnych, szkodliwych emisji do atmosfery (redukcja wytwarzania: pyłu, SO₂, NO_x, CO i CO₂) o wartość wyliczoną przez audytora w audycie energetycznym.

(akta kontroli str.594-614)

Efekty rzeczowe wykazane w sprawozdaniach z osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych były tożsame z danymi założonymi w umowie o pożyczkę.

W jednym sprawozdaniu (ul. Sucharskiego 18) wykazano nieprawidłową powierzchnię zrealizowania zakładanej ilości wymienionych okien klatek schodowych. Prezes Spółdzielni wyjaśnił, że „różnica ilości wymiany okien na klatkach schodowych podana w m² (...) wynika ewidentnie z błędu pisarskiego, który nie został zauważony”.

(akta kontroli str.594-614, 691, 683-703)

Wykazane w przedmiotowych sprawozdaniach wartości osiągniętych efektów ekologicznych były identyczne jak wartości planowane. Spółdzielnia zleciła określenie osiągniętych wartości redukcji emisji zanieczyszczeń do atmosfery firmie zewnętrznej, która powołała się na przeprowadzone audyty oraz wykonane prace termomodernizacyjne, a w efekcie uznała że planowane efekty ekologiczne zostały osiągnięte. Spółdzielnia jak również firma zewnętrzna nie przeprowadziła badań potwierdzających faktyczne ograniczenie szkodliwej emisji do atmosfery.

(akta kontroli str.683-690, 692-703)

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, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

Przeprowadzanie inwentaryzacji przyrodniczej przed rozpoczęciem robót pod kątem występowania w miejscu prowadzonych inwestycji gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą lub częściową.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Łódź, dnia 23 listopada 2018 r.

Kontroler
Rafał Piotrowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Piotrowski
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Przemysław Szewczyk

P. Szewczyk
.....
podpis

