



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.020.02.2018

Bartłomiej Popławski – Prezes Zarządu
Spółdzielnia Mieszkaniowa Zazamcze,
ul. Hutnicza 20, 87-800 Włocławek

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 Zazamcze we Włocławku, ul. Hutnicza 20, 87-800 Włocławek ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartłomiej Popławski, Prezes Zarządu - od 1 czerwca 2015 roku ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Janiak, Prezes Zarządu - od 1 stycznia 2014 roku do 31 maja 2015 roku
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	2014-2018 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/140/2018 z 6 września 2018 roku (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą SM zrealizowała inwestycje dotyczące termomodernizacji dwóch budynków będących w jej zasobach. Roboty budowlane wykonane zostały zgodnie z założeniami dokumentacji technicznej oraz wariantem optymalnym audytu energetycznego. Rozpoczęcie prac budowlanych nastąpiło w terminach wynikających ze zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej. Prace dociepleniowe zrealizowane zostały zgodnie z zawartymi umowami na roboty budowlane.

Efekt rzeczowy inwestycji był zgodny z zawartą umową pożyczki. Wykonane inwestycje przyczyniły się do obniżenia zużycia energii w budynkach poddanych termomodernizacji, a także do obniżenia kosztów ogrzewania.

Efekt ekologiczny inwestycji ma zostać osiągnięty do 30 maja 2019 roku. Dotychczasowe rezultaty inwestycji nie wskazują jednak na występowanie istotnego ryzyka nieosiągnięcia planowanych wskaźników w tym zakresie.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej przed rozpoczęciem robót oraz niewłaściwego wypełniania ksiąg obiektu budowlanego.

¹ Dalej: „SM” lub „Spółdzielnia”.

² Dalej: „Prezes SM”.

³ Lata 2014-2018 (do dnia zakończenia kontroli, tj. 7.11.2018 r.)

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Przygotowanie inwestycji oraz jej realizacja

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja obowiązków wynikających z prawa budowlanego

W okresie objętym kontrolą SM przeprowadziła termomodernizację dwóch budynków mieszkalnych, które były w jej zasobach: przy ul. Wesolej 14 i 16 we Włocławku. Kontrolą objęto przygotowanie i realizację zadań w zakresie realizacji termomodernizacji ww. budynków.

W ramach termomodernizacji wykonano docieplenie styropianem ścian zewnętrznych, docieplenie granulatem z wełny mineralnej stropodachu oraz wymianę węzłów cieplnych. Przed opracowaniem projektu termomodernizacji SM zleciła opracowanie audytów energetycznych budynków. Opracowane audyty spełniały 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 termomodernizacyjnego⁶. Sporządzone audyty określały wybór wariantu optymalnego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 30)

SM opracowała dokumentację techniczną planowanych robót budowlanych dotyczącą docieplenia ścian i stropodachów. Rozwiązania przyjęte w dokumentacji technicznej odpowiadały i zawierały elementy określone w audytach energetycznych, takie jak: współczynnik przenikania ciepła ścian i stropodachu oraz opis wykonania robót budowlanych. Ze względu na wysokość budynków wynoszącą 13,5 m, realizacja robót budowlanych nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę. Stosownie do art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ Spółdzielnia dokonała zgłoszenia robót do Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Włocławek na 21 dni przed zamierzonym terminem rozpoczęcia prac.

(akta kontroli str. 31-36)

Postępowanie dotyczące udzielenia zamówienia na roboty budowlane dotyczące termomodernizacji budynków przeprowadzono w oparciu o wewnętrzne przepisy SM⁸. Wykonawców zaproszono do złożenia ofert cenowych poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej. Po złożeniu ofert SM przeprowadziła negocjacje cenowe z wykonawcami.

Wybór wykonawców nastąpił zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie. Zawarte umowy na roboty budowlane, w zakresie rzeczowym i finansowym, były zgodne ze wzorem umowy i przedmiarem robót, które były udostępnione wykonawcom na etapie postępowania⁹. Umowy określały kary dla wykonawców m.in. za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy oraz zwłokę w usuwaniu wad w przedmiocie umowy. Ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 3% wynagrodzenia brutto zatrzymanego na okres objęty gwarancją, który wynosił 60 miesięcy.

(akta kontroli str. 38-50, 66)

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 43, poz. 346, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie audytu”.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm., dalej: „prawo budowlane”.

⁸ Regulamin dotyczący trybu postępowania przy udzielaniu zamówień na roboty budowlane i remontowe, realizację inwestycji oraz zakup materiałów i usług, uchwalony przez Radę Nadzorczą 13 sierpnia 2015 r., dalej: „regulamin udzielania zamówień spółdzielni” lub „regulamin”.

⁹ Umowa nr 47/Bud-Doc/2017 z 19 maja 2017 r. oraz umowa nr 46/Bud-Doc/2017 z 19 maja 2017 roku.

Rozpoczęcie prac termomodernizacyjnych nastąpiło w terminach wskazanych w zgłoszeniu o zamiarze ich rozpoczęcia, tj. 6 czerwca oraz 4 lipca 2017 roku. SM zapewniła nadzór nad realizacją prac poprzez inspektora nadzoru inwestorskiego, który był pracownikiem Spółdzielni. Zarówno inspektor nadzoru inwestorskiego, jak i kierownik budowy posiadali odpowiednie uprawnienia budowlane.

Inspektor nadzoru podał, że w trakcie robót nie zgłaszał uwag odnośnie do jakości wykonywanych prac oraz użytych materiałów. Podczas realizacji prac związanych z termomodernizacją zwiększono zakres rzeczowy o wymianę stolarki okiennej w trzech lokalach mieszkalnych¹⁰. Roboty zostały zakończone w terminach przewidzianych w umowach. Zgodnie protokołami odbioru roboty dotyczące ociepleń budynków zostały zakończone 11 października 2017 roku¹¹. Roboty związane z przebudową i wymianą węzłów cieplnych zakończono 29 maja 2018 roku.

(akta kontroli str. 51, 67)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2. Realizacja obowiązków w zakresie ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

Do SM nie wpłynęły skargi związane z gniazdowaniem ptaków w budynkach poddawanych termomodernizacji. Powyższe zagadnienie nie było także poddawane kontroli zewnętrznych organów. Objęte kontrolą budynki nie były wcześniej docieplane płytami azbesto-cementowymi.

(akta kontroli str.25)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku obu skontrolowanych inwestycji termomodernizacyjnych SM nie uwzględniła obowiązku ochrony środowiska i nie przeprowadziła inwentaryzacji przyrodniczej.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹², w trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac. W § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt¹³ wskazano sposoby ochrony gatunków zwierząt objętych ścisłą oraz częściową ochroną - m.in.: inwentaryzowanie. Załącznik nr 1 do tego rozporządzenia stanowi wykaz zwierząt objętych ścisłą ochroną, zawierający aż 425 gatunków ptaków, w tym takie jak objęty ochroną czynną jerzyk, a także kawka, zięba, wróbel i wiele innych, które bytują w miastach, w tym także w blokowiskach.

(akta kontroli str. 67)

Inspektor Nadzoru wyjaśnił, że w opinii SM zlecenie inwentaryzacji przyrodniczej w odniesieniu do populacji zwierząt objętych ochroną nie jest obligatoryjne w sytuacji braku występowania siedlisk na remontowanych budynkach. Wskazał przy tym, że brak występowania zwierząt chronionych potwierdziły oględziny budynków przy przekazaniu placu budowy oraz bieżąca obserwacja przez

¹⁰ W budynku przy ul. Wesolej 16 – osiem okien, ul. Wesola 14- jedno okno.

¹¹ W jednym przypadku wskutek opadów deszczu, przedłużono termin zakończenia prac o dziewięć dni.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2183; a także poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1348), dalej: „rozporządzenie o ochronie zwierząt”.

kierownika robót w trakcie prowadzenia prac dociepleniowych. Podał również, że SM zamontowała na drzewostanie znajdującym się w obszarze robót kilka skrzynek lęgowych.

(akta kontroli str. 19, 25-26, 69-72)

Izba wskazuje, że ww. inwestycje powinny być zostać poprzedzone inwentaryzacją (w szczególności ornitologiczną), zrealizowaną przez profesjonalny podmiot, posiadający wiedzę co do miejsc i zwyczajów bytowania poszczególnych gatunków. Inwentaryzacja pozwoliłaby na prawidłowe ustalenie, jaki jest stan zasiedlenia budynków i ich najbliższej okolicy przez gatunki chronione, a co za tym idzie, zrealizowania obowiązku ochrony środowiska w procesie inwestycji

3. Wykonanie rzeczowe zadania

Opis stanu
faktycznego

Większość czynności związanych z realizacją w SM zadań inwestycyjnych prowadził: Dział ds. Gospodarki Zasobami Mieszkaniowymi¹⁴ i Dział ds. Technicznych oraz Główny Księgowy.

SM zawarła jedną umowę pożyczki¹⁵ z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu¹⁶. Kwota udzielonej pożyczki wynosiła 660,0 tys. zł, co stanowiło 56,7% udziału pożyczki w koszcie całkowitym inwestycji wynoszącym 1 164,0 tys. zł¹⁷. Termin rozliczenia i spłaty pożyczki został wyznaczony na 31 października 2021 roku. Osiągnięcie efektu rzeczowego ustalono na 30 maja 2018 r., a efektu ekologicznego na 30 maja 2019 roku.

(akta kontroli str. 21-22, 25)

Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z założeniami wynikającymi z audytów energetycznych oraz z dokumentacją techniczną¹⁸. Przy budynku umieszczona została tablica informująca o dofinansowaniu termomodernizacji ze środków WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 61-65, 67, 73-74)

Książka obiektu budowlanego posiadała wpisy dotyczące odbioru przeprowadzonych robót termomodernizacyjnych. Zagadnienia dotyczące termomodernizacji budynków nie były objęte kontrolą przez inne podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 25, 67)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku obu inwestycji objętych kontrolą w książkach obiektów budowlanych nie było wpisów o wykonanych audytach energetycznych oraz o opracowanej dokumentacji projektowej powstałej w trakcie użytkowania¹⁹. Poprzez to naruszono zasady wprowadzania wpisów do książki obiektów określone w § 6 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²⁰ w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 67, 90-97)

¹⁴ Dalej: „GZM”.

¹⁵ Umowa nr PW117036/OA-wnc z 20 grudnia 2017 roku.

¹⁶ Dalej: „WFOŚiGW”.

¹⁷ Kwota obejmuje docieplenie budynków wraz z wymianą węzłów cieplnych.

¹⁸ Potwierdziły to w szczególności dokumentacja robót budowlanych i oględziny przeprowadzone 29 września 2018 r.

¹⁹ W sekcji VIII.1 tablica 6 oraz w sekcji VIII.2 tablica 7 brak było wpisów dotyczących wykonanych: audytów energetycznych, projektu dociepleń budynków oraz projektów budowlanych dotyczących przebudowy i wymiany węzłów cieplnych; w sekcji IX.2 tablica 9 brak było wpisów opracowań dotyczących zrealizowanych robót na podstawie protokołów odbioru z tablicy 8.

²⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1134, dalej: „rozporządzenie w sprawie książki obiektu”.

Inspektor Nadzoru wyjaśnił, że ww. nieprawidłowość wynikała z braku niezbędnej wiedzy osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg obiektu.

(akta kontroli str. 26)

4. Realizacja obowiązków wynikających z umowy z WFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

Dofinansowaniem przez WFOŚiGW, w formie pożyczki, objęto dwie inwestycje dotyczące termomodernizacji budynków²¹. Łącznie w ramach zawartej umowy SM otrzymała pożyczkę w kwocie 660,0 tys. zł. Spłata pożyczki została rozpisana na 16 rat po 41,3 tys. zł każda. Pierwsza rata zapłacona została 29 lutego 2018 roku. Termin ostatniej raty zaplanowano na 31 października 2021 roku.

Według stanu na 4 października 2018 roku zadłużenie SM wynosiło 371,0 tys. zł. Spółdzielnia spełniła wszystkie warunki zawarte w umowie pożyczki. Zabezpieczeniem spłaty pożyczki były: weksel *in blanco* oraz umowa przelewu wierzytelności z rachunku bankowego²².

(akta kontroli str. 98-110)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

5. Efekty rzeczowe i ekologiczne zrealizowanych inwestycji

Opis stanu faktycznego

Wykonane przez SM zadanie inwestycyjne przyczyniło się do obniżenia zużycia energii cieplnej, które w sezonie grzewczym 2017/2018 w modernizowanych budynkach wyniosło łącznie 3 363 GJ²³ i było niższe w stosunku do poprzednich sezonów grzewczych o:

- 1 391 GJ w porównaniu do sezonu 2013/2014;
- 1 074 GJ w porównaniu do sezonu 2014/2015;
- 618 GJ w porównaniu do sezonu 2015/2016;
- 967 GJ w porównaniu do sezonu 2016/2017.

Tym samym po dociepleniu budynków, w sezonie grzewczym 2017/2018 spadły koszty zużycia energii cieplnej o 37 tys. zł względem sezonu poprzedniego. Maksymalny spadek – o 73 tys. zł – odnotowano względem sezonu 2013/2014, a minimalny – o 16 tys. zł – względem sezonu 2014/2015.

(akta kontroli str. 22)

SM posiadała własną kotłownię ciepłą, która obsługiwała 67 budynków mieszkalnych spółdzielni, 66 budynków mieszkalnych odbiorców zewnętrznych oraz 13 pawilonów handlowo-użytkowych. SM posiadała stosowne koncesje URE²⁴ na wytwarzanie i dystrybucję ciepła²⁵.

(akta kontroli str. 111, 112-124)

Główny Księgowy SM podał, że jednoskładnikowe ceny GJ ciepła dostarczanego do obiektów spółdzielni w poszczególnych okresach grzewczych są ustalane jako iloraz poniesionych kosztów produkcji i przesyłu oraz łącznej ilości GJ ciepła zużytych przez te zasoby (ustalonych na podstawie ciepłomierzy zainstalowanych w węzłach ciepłych).

Cena jednego GJ w okresie objętym kontrolą wynosiła:

²¹ Objętych kontrolą NIK.

²² Wierzytelność ustalona na kwotę 762,0 tys. zł.

²³ Gigadzul, dalej: „GJ”.

²⁴ Urząd Regulacji Energetyki.

²⁵ Decyzja OPO.4110.9.2018.JPi z 19 czerwca 2018 r. oraz decyzja OPO.4110.6.2018.JPi z 19 czerwca 2018 r.

- 51,97 zł od 01.07.2013 r. do 30.06.2014 r.;
- 42,79 zł od 01.07.2014 r. do 30.06.2015 r.;
- 53,57 zł od 01.07.2015 r. do 30.06.2016 r.;
- 48,57 zł od 01.07.2016 r. do 30.06.2017 r.;
- 51,81 zł od 01.07.2017 r. do 30.06.2018 r.

(akta kontroli str. 23, 51)

Główny Księgowy SM podał, że wzrost cen ciepła o 25,2% i 6,7% w sezonach 2015/2016 i 2017/2018 wynikał z:

- realizacji szerokiego zakresu remontów zarówno w zakresie wytwarzania²⁶, jak i przesyłu²⁷ ciepła;
- wzrostu cen węgla na rynku o 18% w okresie lat 2017/2018;
- wzrostu o 25% kosztów związanych z amortyzacją środków trwałych;
- ograniczenia i spadków zużycia ciepła.

(akta kontroli str. 52)

W karcie efektu ekologicznego stanowiącej załącznik do umowy pożyczki określono następujące efekty ekologiczne:

- roczna oszczędność zużycia energii łącznie o 354 MWh/rok, tj. o 33%;
- redukcja zanieczyszczeń do atmosfery: pyłów o 0,3 Mg/rok, dwutlenku siarki o 0,1 Mg/rok, tlenu azotu o 0,04 Mg/rok, dwutlenku węgla o 121,2 Mg/rok.

Efekt rzeczowy wskazany w umowie o dofinansowanie był zgodny z efektem wymienionym w sprawozdaniu z osiągniętych efektów i został przekazany do WFOŚiGW. Natomiast efekt ekologiczny, z uwagi na zakończenie robót 29 maja 2018 r., możliwy będzie do zweryfikowania po określeniu zużycia energii w sezonie grzewczym 2018/2019. Łączna oszczędność energii w zmodernizowanych budynkach w sezonie grzewczym 2017/2018²⁸ wyniosła 22,3% przy zakładanych 33%²⁹ w karcie efektu ekologicznego.

(akta kontroli str. 24, 107, 110)

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 uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Sporządzanie – przed rozpoczęciem robót budowlanych – inwentaryzacji przyrodniczej, o której mowa w § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, pod kątem występowania w miejscu prowadzonej inwestycji gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą lub częściową.
2. Systematyczne prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych i wprowadzanie do nich wszystkich istotnych wpisów.

²⁶ Tj. remont komina, generalny remont filtra workowego, remont taśmociągu odżużlania, modernizacja kotłów i pompowni.

²⁷ Tj. remont sieci ciepłowniczej polegający na wymianie rur na rury preizolowane, wymiana wymienników w węzłach ciepłych, remont instalacji centralnego ogrzewania w budynkach mieszkalnych.

²⁸ W stosunku do sezonu poprzedzającego inwestycję, tj. 2016/2017.

²⁹ W sezonie 2018/2019.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Bydgoszcz, 7 listopada 2018 r.

Kontroler
Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis