



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LLO.410.017.03.2018

Maciej Bando
Urząd Regulacji Energetyki
Al. Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

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	Urząd Regulacji Energetyki - Środkowozachodni Oddział Terenowy URE z siedzibą w Łodzi ¹ ul. Generała Romualda Traugutta 25, 90-113 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Bando, Prezes URE od dnia 2 czerwca 2014 r. ² , a od dnia 1 stycznia 2012 r. Wiceprezes URE.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zasadność zmian taryf energii cieplnej
Okres objęty kontrolą	Lata 2014 – 2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz wcześniejsze zdarzenia mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Zuzanna Sieradzka, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/134/2018 z dnia 10 września 2018 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dalej „URE OT w Łodzi” lub „Oddział”.

² Dalej „Prezes”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W latach 2014–2018 kontrolowana jednostka rzetelnie realizowała zadania dotyczące weryfikacji zasadności zmian taryf energii cieplnej, w tym obejmujących spółdzielnie mieszkaniowe, które przeprowadziły termomodernizację. Analizowała koszty będące podstawą do określenia taryfy w oparciu o sprawozdania finansowe oraz plany rzeczowo-finansowe składane przez przedsiębiorstwa energetyczne. Uwzględniając charakterystykę techniczną przedsiębiorstwa, na podstawie dokumentacji źródłowej wskazującej m.in. na wielkość zamówionej mocy cieplnej, roczną sprzedaż ciepła oraz ilość nośnika ciepła, weryfikowała wykazane przez przedsiębiorstwa planowane dla pierwszego roku obowiązywania taryfy, uzasadnione roczne koszty wykonywania działalności gospodarczej, modernizacji i rozwoju oraz realizacji inwestycji. Jednocześnie Oddział podejmował działania w celu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek. Wydawane decyzje w sprawie zatwierdzenia taryfy zawierały wszystkie elementy wymagane ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, a taryfy, wyłączenie pozycji cen stawek i opłat. W większości przypadków postępowania w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła prowadzono sprawnie i szybko, jednakże w czterech przypadkach na dziesięć skontrolowanych przez NIK spraw, postępowania prowadzone były w sposób przewlekły. W przypadku trzech skarg dotyczących taryf dla ciepła, z 19 które wpłynęły do Oddziału w latach 2015-2018, wbrew wymogom, o których mowa art. 36 § 1 i 2 w zw. z art. 237 § 4 kpa, organ nie zawiadomił skarżącego o niezatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki i nie wyznaczył nowego terminu załatwienia skargi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Zasadność zmian taryf energii cieplnej

1. Zgodnie z właściwością terytorialną, do zadań URE OT w Łodzi w badanym okresie należało m.in. prowadzenie postępowań w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła przedkładanych przez przedsiębiorstwa energetyczne mające siedzibę w województwie łódzkim i mazowieckim⁶.

W związku z przyjętą w Oddziale bezwydziałową strukturą organizacyjną, prowadzeniem postępowań administracyjnych w ww. sprawach w latach 2014 - 2018 zajmowało się ogółem pięciu pracowników bezpośrednio podległych Dyrektorowi⁷.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej „kpa”.

⁶ Zgodnie z zarządzeniem nr 3/2017 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu Regulacji Energetyki prowadzenie postępowań dla przedsiębiorstw z województwa mazowieckiego przekazane zostało do właściwości Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła w Warszawie.

Zarządzeniem nr 3/2018 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 3 października 2018 r. do zadań Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła w Warszawie przekazano zadania dotyczące prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła przedkładanych przez przedsiębiorstwa energetyczne mające siedzibę w województwie mazowieckim i prowadzące działalność gospodarczą w zakresie zaopatrzenia w ciepło odbiorców, którzy zakupili w 2017 r. ciepło w łącznej ilości co najmniej 150.000GJ

⁷ Pracownik A (od 27 lipca 1998 r. do 30 września 2018 r.), pracownik B (1 stycznia 2008 r. - 31 lipca 2018 r.), pracownik C (1 stycznia 2010 r. - 31 maja 2017 r.), pracownik D (15 stycznia 2013 r - 14 grudnia 2014 r.), pracownik E (14 grudnia 1998 r – nadal wg stanu na dzień zakończenia kontroli).

W latach 2014 – 2018 upoważnione do wydawania decyzji w imieniu Prezesa URE były trzy osoby⁸.

(akta kontroli str.3-4, 35-74, 148-149, 964-1018)

2. W badanym okresie, do Oddziału wpłynęły ogółem 142⁹ wnioski w sprawie zmiany taryfy dla ciepła, w tym w 27 przypadkach¹⁰ na podstawie wniosków przedsiębiorstw wydano decyzje zatwierdzające wzrost taryfy (opłat dla odbiorców) ze względu na zmniejszone zapotrzebowanie na ciepło.

(akta kontroli str.106-132)

3. Na podstawie otrzymanych 142 wniosków w latach 2014 – 2018 Oddział wydał 132 decyzje zatwierdzające taryfę dla ciepła, w tym 63 zatwierdzające wzrost taryf dla energii cieplnej (53 decyzje dla przedsiębiorstw dostarczających energię ciepłą do budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych). W badanym okresie Oddział nie wydał decyzji zatwierdzających wzrost taryf dla ciepła dla spółdzielni mieszkaniowych będących jednocześnie przedsiębiorstwami energetycznymi dostarczającymi ciepło do swoich budynków¹¹.

(akta kontroli str. 106-132, 1022-1024)

4. Na 132 decyzje wydane przez URE OT w Łodzi w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła, w 31 decyzjach Oddział zatwierdził wnioskowane przez przedsiębiorstwa wartości, a 101 przypadkach zatwierdził stawki w wysokości niższej niż wnioskowane.

(akta kontroli str. 106-132)

5. Przyczyną zatwierdzenia niższych wartości taryf niż wnioskowane był stwierdzony podczas prowadzonych przez URE OT w Łodzi postępowań, brak prawidłowego oszacowania przez przedsiębiorstwa energetyczne planowanych kosztów, stanowiących podstawę ustalania taryfy. W toku prowadzonych postępowań pracownik Oddziału dokonywał kalkulacji stawek opłat na podstawie przedstawionej przez przedsiębiorstwo dokumentacji źródłowej, wskazującej m.in. na wykonane, w roku ubiegłym oraz planowane na pierwszy rok obowiązywania taryfy, jednostkowe koszty, zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło¹². Dokonując ich oceny i weryfikacji z dokumentacją źródłową Oddział wzywał przedsiębiorstwa energetyczne do szczegółowego uzasadniania i udokumentowania kosztów prowadzonej działalności stanowiących podstawę ustalenia taryfy.

(akta kontroli str. 106-132, 198-200, 226-231,232-886, 1025-1067)

6. W badanym okresie, w Oddziale nie wydano decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy dla ciepła.

(akta kontroli str.15-34, 111-120)

⁸ Upoważnienie z dnia 18 kwietnia 2017 r. dla Dyrektora URE OT w Łodzi Renaty Mroczek, upoważnienie z dnia 12 października 2012 r. dla p.o. Dyrektora URE OT w Łodzi Jadwigi Goździk, upoważnienie z dnia 2 lipca 2013 r. oraz z dnia 4 czerwca 2014 r. dla Dyrektora URE OT w Łodzi Jadwigi Goździk, upoważnienia z dnia 13 lutego 2017 r., z dnia 9 czerwca 2014 r. oraz z dnia 15 listopada 2012 r. dla głównego specjalisty a następnie Rady Prezesa URE.

⁹ Na dzień uzyskania informacji z URE OT w Łodzi tj. 19 września 2018 r. z uwagi na zmiany organizacyjne akta 10 spraw znajdowały się w DRE URE, dwa postępowania dotyczyły pierwszej taryfy dla ciepła dla przedsiębiorstwa, sześć nie zostało zakończonych, dwa były zawieszono na wniosek strony, a dwa zostały umorzone.

¹⁰ Według danych dostępnych w URE OT w Łodzi na dzień 19 września 2018 r.

¹¹ W latach 2014-2018 toczyły się dwa postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła wobec jednej Spółdzielni Mieszkaniowej, które zostały umorzone, w związku z dwukrotnymi wnioskami Spółdzielni o cofnięcie koncesji na wytwarzanie oraz przesył i dystrybucję.

¹² Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. (Dz.U. nr 194, poz. 1291 – obowiązujące do dnia 8 listopada 2017 r. oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 22 września 2017 r. (Dz.U. poz. 1988) obowiązujące od dnia 9 listopada 2017 r. – dalej „rozporządzenie taryfowe”.

7. W latach 2014 – 2018 nie wystąpiły przypadki składania przez przedsiębiorstwa energetyczne z obszaru województwa łódzkiego i mazowieckiego odwołań od decyzji Prezesa URE w sprawie taryf dla ciepła.

(akta kontroli str.3)

8. Na 10 objętych analizą postępowań w sprawie podwyższenia taryfy dla ciepła, w dziewięciu podwyżki uzasadnione były (wyłącznie lub m.in.) spadkiem wielkości mocy zamówionej u odbiorców¹³, w tym w przypadku jednego postępowania¹⁴ podwyższenie taryfy dla ciepła uzasadnione było obniżeniem mocy u głównego odbiorcy – Ozorkowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, w związku z przeprowadzoną termomodernizacją. Wielkość mocy zamówionej, planowanej na okres obowiązywania taryfy przez tę spółdzielnię uległa obniżeniu o 9,04% w stosunku do poprzedniej taryfy¹⁵. Pozostałymi przyczynami wzrostu opłat u przedsiębiorcy było uwzględnienie w stawkach opłat z tytułu efektywności energetycznej oraz wzrost kosztów remontów i wynagrodzeń. W związku z powyższym cena ciepła netto w nowej taryfie wynosiła 46,63 zł/GJ, co wskazuje na wzrost o 0,7 zł/GJ w porównaniu do poprzednio obowiązującej taryfy (45,93 zł/GJ), a planowana średnia cena ciepła w pierwszym roku stosowania taryfy (średnie wskaźnikowe), w oparciu o ceny i stawki opłat z taryfy, wynosiła 61,89 zł/GJ, co wskazuje na wzrost o 4,89 zł/GJ (8,58%) w porównaniu do cen ciepła wyliczonych wg aktualnych na dzień wydawania decyzji cen stawek i opłat (57,00 zł/GJ)¹⁶.

Pozostałymi istotnymi przyczynami wzrostu taryf u innych przedsiębiorstw było także: rozwiązanie umów dostaw energii cieplnej z kluczowym odbiorcą/odbiorcami; istotny wzrost cen paliw, w tym miału węglowego; ograniczenie przydziału bezpłatnych praw do emisji CO₂ przy jednoczesnym wzroście cen zakupu uprawnień; wzrost innych kosztów jak dzierżawa, wynagrodzenia wraz z narzutami czy też opłaty za wodę i ścieki.

W badanej próbie, koszty będące podstawą do określenia taryf analizowano m.in. w oparciu o sprawozdania finansowe, wobec których Oddział dysponował informacją¹⁷, że zbadane zostały zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości¹⁸ lub podlegały wyłączeniu od badania na podstawie art. 64 ww. ustawy, oraz o dokumenty wskazujące na planowane dla pierwszego roku stosowania taryfy - koszty związane z realizacją poszczególnych zadań przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem jego charakterystyki technicznej, (w podziale na koszty stałe i zmienne, w tym m.in. koszty wynagrodzeń i świadczeń, amortyzacji, koszty usług obcych, podatków i opłat, materiałów, ubezpieczeń, usług telekomunikacyjnych, koszty finansowe, zakupu paliwa, energii elektrycznej i wody, opłat za korzystanie ze środowiska). Przedsiębiorstwa przedkładały także plany inwestycji i/lub remontów oraz plan rozwoju, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo

¹³ Na podstawie danych otrzymanych z URE OT w Łodzi w dniu 19 września 2018 r. wskazujących, czy planowana na okres obowiązywania taryfy wielkość mocy zamówionej przez wszystkich odbiorców była niższa niż moc zamówiona przez odbiorców w roku sprawozdawczym.

¹⁴ Postępowanie zakończone wydaniem decyzji znak OŁO-4210-24(13)/2014/2790/XII/BG z dnia 11 sierpnia 2014 r., ustalającej dla Ozorkowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. taryfę na okres do dnia 31 sierpnia 2015 r. Koncesjonowana działalność ciepłownicza w zakresie wytwarzania ciepła prowadzona była przez przedsiębiorstwo we własnym źródle ciepła wyposażonym w 3 wodne kotły opalane gazem i olejem opałowym z palnikami modulowanymi na gaz-olej.

¹⁵ Decyzja nr OŁO-4210-17(10)/2013/2790/XI/BG Prezesa URE z dnia 12 sierpnia 2013 r. Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z dnia 14 sierpnia 2013 r., poz. 4029.

¹⁶ Zgodnie z Informacją Prezesa URE nr 10/2015 z dnia 26 marca 2015 r. średnia cena ciepła za 2014 r. wytworzonego w należących do przedsiębiorstw posiadających koncesję jednostkach wytwórczych niebędącymi jednostkami kogeneracji opalanych paliwami gazowymi wynosiła 75,66 zł/GJ, a opalanych olejem opałowym 161,23 zł/GJ.

¹⁷ Sprawozdanie finansowe było opatrzone pieczęcią biegłego rewidenta potwierdzającą dokonanie badania lub wraz ze sprawozdaniem przekazywano opinię i/lub raport z badania sprawozdania finansowego.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.).

energetyczne¹⁹. Powyższe działania były zgodne z wymogami art. 47 ust. 2e ww. ustawy oraz § 12 rozporządzenia taryfowego.

(akta kontroli str.147-148, 226-231, 232-886, 1019-1067)

9. W ramach badanej próby, zatwierdzone przez URE OT w Łodzi taryfy zawierały wyłącznie dozwolone pozycje cen stawek opłat, określone w § 7 rozporządzenia taryfowego. Dziewięć przedsiębiorstw uwzględniło w taryfie elementy właściwe dla przedsiębiorstwa ciepłowniczego oraz stawki opłat za przyłączenie do sieci (§ 7 ust. 2 i 8), w tym cztery dodatkowo uwzględniały stawki właściwe w przypadku wytwarzania ciepła w lokalnym źródle ciepła wyposażonym w układ pomiarowo-rozliczeniowy, lub w którym zainstalowana moc cieplna nie przekracza 5MW (§ 7 ust. 7). W jednym przypadku taryfa przedsiębiorcy zawierała stawki właściwe dla dystrybutora oraz stawki opłaty za przyłączenie (§ 7 ust. 3 i 8).

(akta kontroli str. 226-231, 232-886)

10. W 10 kontrolowanych postępowaniach, dla pierwszego roku stosowania taryfy, uzasadnione roczne koszty wykonywania działalności gospodarczej w zakresie zaopatrzenia w ciepło, modernizacji i rozwoju oraz koszty realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska oraz zwrotu kapitału zaangażowanego w ww. działalność, stanowiące uzasadniony planowany przychód przedsiębiorstwa energetycznego, określane były na podstawie przedstawianych przez przedsiębiorstwa energetyczne dokumentów źródłowych, wskazujących m.in. na: wielkość zamówionej mocy cieplnej, planowaną roczną sprzedaż ciepła oraz ilość nośnika ciepła dostarczanego do sieci ciepłowniczych, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie taryf. W zależności od charakterystyk technicznych poszczególnych przedsiębiorstw, razem z wnioskami o zatwierdzenie taryfy lub w ramach uzupełnienia wniosków składały one m.in.: wykazy odbiorców zawierające dane dotyczące wielkości mocy zamówionej (według grup taryfowych i/lub według poszczególnych podmiotów) oraz umowy z odbiorcami - w przypadku zmian mających wpływ na zamówioną moc, kalkulacje planowanej wielkości sprzedaży ciepła oraz strat ciepła, umowy na dostawę/transport paliwa, energii elektrycznej do poszczególnych źródeł ciepła, plany amortyzacji w podziale na poszczególne miesiące i składniki majątku, plany remontów i/lub inwestycji wraz z informacjami stanowiącymi podstawę przyjęcia do ustalenia wysokości kosztów realizacji zadań remontowych uwzględnionych w ww. planie oraz w podstawie do ustalenia cen stawek i opłat; kalkulację planowanych kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂, kosztów planowanych wynagrodzeń oraz świadczeń na rzecz pracowników, oraz szczegółowe informacje odnośnie kosztów przyjętych przez przedsiębiorstwo jako uzasadnione.

Na 10 zweryfikowanych spraw, w pięciu przypadkach przedsiębiorca nie wnioskował o uwzględnienie w taryfie zwrotu z zaangażowanego kapitału, a w trzech zrezygnował z jego uwzględniania w trakcie postępowania. W pozostałych dwóch, Oddział zweryfikował czy wyliczenia ww. zwrotu dokonane zostało w oparciu o wytyczne zawarte w informacjach Prezesa URE w sprawie zasad i sposobu ustalenia oraz uwzględniania w taryfach dla ciepła zwrotu z kapitału oraz formuł i wskaźników stosowanych przy ustalaniu zwrotu z kapitału²⁰, w tym m.in. WACC, WRA, współczynnika EVA, oraz „U”²¹.

¹⁹ DZ.U. z 2018 r., poz. 755 ze zm. – dalej „prawo energetyczne”.

²⁰ Informacja nr 9/2013 w sprawie sposobu ustalania oraz uwzględniania w taryfach dla ciepła zwrotu kapitału (kosztu kapitału) na latach 2013-2015, nr 47/2015 na lata 2016-2020, nr 8A/2018 na lata 2018-2020 oraz nr 34/2018 na lata 2018-2020.

²¹ **WACC**- średni ważony koszt kapitału.

WRA – planowana wartość regulacyjna środków trwałych netto, faktycznie zaangażowanych w prowadzenie danej działalności koncesjonowanej w zakresie zaopatrzenia odbiorców w ciepło w pierwszym roku stosowania taryfy.

EVA – wskaźnik efektywności wykorzystania majątku wskazujący faktyczne wykorzystanie aktywów trwałych.

Na podstawie wykazanych przez przedsiębiorstwo, dla pierwszego roku stosowania taryfy, uzasadnionych kosztów wykonywania działalności gospodarczej wyliczono uzasadniony planowany przychód przedsiębiorstwa, będący rezultatem wprowadzenia nowej taryfy oraz podstawą kalkulacji cen i stawek opłat w niej ustalanych. Wartości planowane podczas prowadzonych postępowań ulegały wielokrotnym zmianom z uwagi na liczne wezwania przedsiębiorstw do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia dokumentacji, a także wskutek dokonywania weryfikacji przez Oddział kosztów uzasadnionych.

(akta kontroli str. 146-195, 226-231, 232-886)

11. W ramach procesu zatwierdzania ustalonych przez przedsiębiorstwa energetyczne taryf, URE OT w Łodzi analizował sposób ich ustalenia (kalkulacji) z uwzględnieniem zarówno osiągnięcia korzyści ekonomicznych przez przedsiębiorstwa, jak i „ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat”. W tym celu weryfikował przyjęte do wyliczenia taryfy, koszty z dokumentacją źródłową (umowy, faktury, wydruki z kont księgowych) pod kątem respektowania zasad kalkulacji określonych w art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym taryfy dla paliw gazowych lub energii należy kalkulować w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych koncesjonowanej działalności gospodarczej. W myśl art. 3 pkt 21 ww. ustawy, kosztami uzasadnionymi są koszty przyjmowane przez przedsiębiorstwo do kalkulacji cen i stawek opłat ustalonych w taryfie w sposób ekonomicznie uzasadniony, z zachowaniem należytej staranności, zmierzający do ochrony interesów odbiorców, nie zaś każde koszty będące kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu prawa podatkowego. Uwzględniano także tylko taką wysokość zwrotu z zaangażowanego kapitału, jaka została uznana za uzasadnioną zgodnie z wytycznymi Prezesa URE²². W wyniku prowadzonych postępowań przedsiębiorstwa energetyczne dokonywały weryfikacji kalkulacji taryf. Weryfikacja taka w przypadku 10 badanych postępowań skutkowałą obniżeniem 125 pozycji cen, stawek i opłat i podwyższeniem 56 pozycji, natomiast 24 pozycje pozostały bez zmian²³.

(akta kontroli str. 144-152, 199, 216-225, 232-886)

12. W badanej próbie przedsiębiorstwa energetyczne nie stosowały uproszczonego sposobu kalkulacji cen i stawek opłat.

(akta kontroli str.226-231)

13. Decyzje wydawane w wyniku skontrolowanych postępowań w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art.107 kpa. Wszystkie decyzje wydane zostały przez osoby posiadające stosowne upoważnienie Prezesa URE.

(akta kontroli str. 226-231)

14. Na 10 objętych kontrolą postępowań w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła, sześć zakończonych zostało w terminach określonych w art. 35 § 3 kpa (w czterech decyzję wydano w terminie nieprzekraczającym miesiąca, a w dwóch w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od dnia otrzymania wniosku). W pozostałych czterech postępowaniach, termin ich zakończenia przekraczał okres dwóch

„U” wskaźnik zapewniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat, ograniczający nadmierny wzrost opłat ponoszonych przez odbiorców. To stosunek publikowanych każdego roku przez Prezesa URE średniej jednostkowej ceny z wytwarzania ciepła/stawki przesyłowej CS do planowanej przez przedsiębiorstwo ceny albo stawki przesyłowej na pierwszy rok stosowania taryfy Cp.

²² Według Informacji Prezesa URE OT w Łodzi w sprawie zasad i sposobu ustalania oraz uwzględniania w taryfach dla ciepła zwrotu z kapitału przyjmuje się, że zmiana przychodów ustalona zgodnie z opisanym algorytmem, nie narusza zasady ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen, a uwzględnienie zwrotu z kapitału nie powoduje nadmiernego wzrostu opłat ponoszonych przez odbiorców.

²³ Zgodnie z porównaniem pierwszego wniosku i ostatniego będącego podstawą wydania decyzji.

miesiący i wynosił średnio 13 tygodni, przy czym Oddział zawiadamiał stronę o niezakończonym w terminie.

(akta kontroli str.208-215)

15. W latach 2014 – 2018 do URE OT w Łodzi wpłynęło ogółem 119 skarg i wniosków dotyczących opłat za energię ciepłą w tym 43 w 2014 r.²⁴, 22 w 2015 r., 27 w 2016 r., 15 w 2017 r. oraz 12 w 2018 r.²⁵. Z 19 spraw dotyczących taryf dla ciepła, 15 rozpatrzono w terminie nieprzekraczającym miesiąca, zgodnie z art. 237 § 1 kpa. Cztery skargi Oddział rozpatrzył w terminie dłuższym niż jeden miesiąc, jednak tylko w jednym przypadku²⁶ przekazał do strony skarżącej zawiadomienie o niezakończonym w terminie wraz ze wskazaniem nowego terminu zakończenia postępowania stosownie do wymogów, o których w art. 36 § 1 i 2 w zw. z art. 237 § 4 kpa.

Przedmiotem skarg dotyczących taryf dla ciepła były m.in. zagadnienia związane: z publikacją taryf przez przedsiębiorstwa (dwa przypadki), wzrostem opłat za ciepło, w tym także cen zakupu miału węglowego przekładającego się na ww. wzrost (trzy przypadki), stosowaniem przez przedsiębiorstwo opłat i/lub bonifikat niezgodnie z przyjętą taryfą (trzy przypadki), prawidłowością naliczania i rozliczania kosztów zużycia energii cieplnej (siedem przypadków), interpretacją przepisów prawa, obliczania wysokości taryf, w tym cen (dwa przypadki) oraz z przesłankami stanowiącymi podstawę zatwierdzenia taryfy dla ciepła, czy też weryfikacją poszczególnych pozycji taryf (dwa przypadki).

W siedmiu przypadkach, dotyczących naliczania i rozliczania kosztów zużycia energii, Oddział wskazał na brak umocowania URE do rozstrzygnięcia sporów wynikających z realizacji umów cywilnoprawnych zawartych między zgłaszającym skargę a przedsiębiorstwem energetycznym. Jedna z ww. 19 spraw, z uwagi na zakres pytania dotyczący informacji obejmujących lata 2000 - 2018 w trakcie kontroli była w toku, na etapie ustalenia czy stanowiła wniosek o udostępnienie informacji publicznej. W pozostałych przypadkach URE zawiadamiało stronę skarżącą o dokonanych ustaleniach, udzielając odpowiedzi za pośrednictwem operatora pocztowego, listami poleconymi za pokwitowaniem. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Oddział posiadał możliwość zweryfikowania u operatora pocztowego dokonania odbioru pisma.

(akta kontroli str.146-152, 198-207, 887-961)

16. W latach 2014-2018 w URE OT w Łodzi nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych, wewnętrznych²⁷ jak i zadań audytowych w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji w sprawie taryf dla ciepła.

(akta kontroli str.3-4, 75-105, 133-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. OT URE w Łodzi w czterech²⁸ spośród 10 zbadanych spraw, prowadził postępowania administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła, w sposób przewlekły. Załatwienie każdej z ww. spraw nastąpiło z przekroczeniem terminów, o których mowa w art. 35 § 3 kpa w sytuacji, gdy po stronie organu nie wystąpiły przyczyny, które mogłyby w obiektywny sposób uzasadnić przedłużenie czasu trwania postępowania. Średni czas

²⁴ Oddział nie dysponował dokumentacją źródłową dotyczącą skarg w sprawie ciepła za 2014 r., ponieważ uległa ona brakowaniu w związku z upływem okresu ich archiwizacji i przechowywania.

²⁵ Wg stanu na dzień 21 września 2018 r.

²⁶ Sprawa nr 5000-5(1)/2015/BG.

²⁷ W URE nie wyodrębniono komórki organizacyjnej mającej w zakresie kompetencji przeprowadzanie kontroli wewnętrznych.

²⁸ Postępowanie w którym wydano decyzję OŁO-4210-35(25)/2014/280/XII/MGE, nr OŁO-4210-11(26)/2016/2017/204/XIV/BG, nr OŁO.4210.26.2017.2018.BG, oraz nr OŁO.4210.35.2016.2017.BG.

postępowania, wynosił ok. 13 tygodni (od 11 do 17 tygodni), w tym czas oczekiwania na podjęcie przez Oddział działań, m.in. wezwanie przedsiębiorstwa do uzupełnienia wniosku i złożenia wyjaśnień, w trzech przypadkach przekraczał jeden miesiąc.²⁹

Dyrektor Oddziału wskazał na skomplikowany charakter postępowań jako główną przyczynę przedłużonego ich prowadzenia, a także na konieczność dogłębnej analizy i weryfikacji kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat zawartych w taryfach, wielokrotne wzywianie przedsiębiorstw do uzupełnienia wniosków, w tym także oczekiwanie na wyjaśnienia i dokumentację; ogromne obciążenie Oddziału rozpatrywaniem wniosków o udzielenie/zmianę koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, magazynowania, przesyłania lub dystrybucji obrotu paliwami ciekłymi związane ze zmianami prawodawczymi³⁰, a także wysoką i długotrwałą absencją wśród pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła – od II kwartału 2017 r. rozpatrywaniem wniosków oraz przygotowywaniem decyzji zajmuje się praktycznie jeden pracownik Oddziału.

W ocenie NIK, problemy organizacyjne po stronie organu nie powinny stanowić przyczyny, która w obiektywny sposób mogłaby uzasadniać przedłużenie czasu prowadzenia postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str.144-152, 208-215, 232-310, 311-449, 669-759, 760-835)

2. W przypadku trzech³¹ z 19 objętych badaniem skarg dotyczących taryf dla ciepła, URE OT w Łodzi wbrew wymogom, o których mowa art. 36 § 1 i 2 w zw. z art. 237 § 4 kpa, nie zawiadomił skarżącego o niezafatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki i nie wyznaczył nowego terminu zafatwienia skargi. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora, przyczyną niezawiadomienia o niezafatwieniu sprawy w terminie był stopień złożoności przedmiotu skargi oraz każdorazowo konieczność niejednokrotnego oczekiwania na złożenie przez przedsiębiorstwa energetyczne wyjaśnień i przedłożenie dokumentów źródłowych na wezwanie URE OT w Łodzi, a w jednym przypadku przesłanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego.

NIK wskazuje, że w przypadku przekroczenia terminu do zafatwienia skargi na organie spoczywa obowiązek powiadomienia skarżącego o przyczynie zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu jej zafatwienia.

(akta kontroli str.144-152, 198-207, 887-961)

²⁹ Od dnia złożenia wniosku do nadania pierwszego wezwania do jego uzupełnienia upłynęło ponad jeden miesiąc (postępowania OŁO-4210-35(25)/2014/280/XII/MGę oraz OŁO.4210.26.2017.2018.BG).

Od dnia otrzymania odpowiedzi od przedsiębiorcy do podjęcia wobec niego kolejnych czynności (ponownego wezwania do uzupełnienia wniosku) minęło ponad miesiąc (postępowanie OŁO.4210.26.2017.2018.BG oraz OŁO4210.35.2016.BG) i 20 dni (postępowanie OŁO.4210.11(26)/2016/2017/204/XIV/BG).

³⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052 i 1165), ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1986).

³¹ Sprawy nr: 5000-20(1)/2015/MGę, 5000-12(1)/2016/MGę, oraz nr 5000-6(1)/2016/ASz.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przewlekłości postępowań administracyjnych w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła.
2. Informowanie podmiotów składających skargi dotyczące taryf ciepła o niezafatwieniu sprawy w terminie.

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 Prezesa NIK. 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.

Warszawa, 28 listopada 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Ewa Polkowska



.....
podpis



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
EWA POLKOWSKA

LLO.410.017.01.2018

Prezes Zarządu Beata Daszyńska-Muzyczka
Bank Gospodarstwa Krajowego
Al. Jerozolimskie 7
00-955 Warszawa

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	Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Daszyńska-Muzyczka - Prezes Zarządu od 1 grudnia 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Miroslaw Panek - pełniący obowiązki Prezesa Zarządu (od 8 marca 2016 r. do 27 września 2016 r.), Dariusz Kacprzyk – od 14 czerwca 2013 r. do 7 marca 2016 r. ¹ (akta kontroli str.2)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/139/2018 z 24.09.2018 (akta kontroli str.1)

¹ W okresie od 14 czerwca do 3 października 2013 r. pełnił obowiązki Prezesa, a 4 października 2013 r. został powołany na stanowisko Prezesa;

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Banku Gospodarstwa Krajowego⁴ w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁵ oraz umów zawieranych przez BGK w związku z dofinansowywaniem zadań termomodernizacyjnych realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

BGK rozpatrywał wnioski o przyznanie dofinansowania w formie premii termomodernizacyjnej według kolejności w jakiej do niego wpłynęły, zlecał weryfikację audytów energetycznych oraz informował inwestorów i banki kredytujące o przyznaniu premii lub o negatywnej weryfikacji audytu. Rozpatrzone przez BGK wnioski były kompletne i zawierały dokumenty wymagane w art. 13 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

BGK w procesie przyznawania i wypłaty premii współpracował z bankami kredytującymi i podmiotami dokonującymi weryfikacji audytu. Podmioty, którym BGK zlecał wykonywanie weryfikacji audytu energetycznego zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów były wyłaniane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. – Prawo zamówień publicznych⁶ i spełniały kryteria określone w § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu weryfikacji audytu energetycznego i części audytu remontowego oraz szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać podmioty, którym Bank Gospodarstwa Krajowego może zlecać wykonanie weryfikacji audytów⁷.

Zgodnie z umowami o współpracy zawartymi z bankami kredytującymi, BGK przeprowadził 19 kontroli realizacji postanowień w nich wskazanych, w wyniku których stwierdzono m.in. nierejestrowanie przez bank kredytujący dokumentów otrzymywanych od inwestorów dotyczących zakończenia przedsięwzięcia oraz nieterminowe przekazanie przez bank kredytujący prowizji BGK.

BGK nie otrzymywał od banków kredytujących informacji dotyczących przeprowadzania wewnętrznych kontroli dotyczących umów kredytu w zakresie spełnienia warunków do uzyskania lub wypłaty premii ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów⁸, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w powiązaniu z niepodejmowaniem działań mobilizujących banki do przeprowadzenia ww. kontroli oraz brakiem w umowach o współpracy⁹ zapisów nakładających obowiązek informowania BGK o przeprowadzonych przez banki kredytujące kontrolach, ograniczało możliwość wykrycia przypadków niespełnienia przez beneficjentów warunków do otrzymania lub wypłaty premii oraz utrudniało możliwość monitorowania prawidłowości wykorzystania środków FTiR.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: BGK

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 966, dalej: ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów;

⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm., dalej: Prawo Zamówień Publicznych;

⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 347 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu weryfikacji audytu energetycznego;

⁸ Dalej: FTiR

⁹ Do momentu zmiany umów na mocy sporządzonych w 2015 r. i 2016 r. aneksów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków

1.1 Prawidłowość wywiązywania się przez BGK z obowiązków określonych w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Banku Gospodarstwa Krajowego obsługa Funduszu Termomodernizacji i Remontów¹⁰ była zadaniem Departamentu Usług Agencyjnych (DUA). Do zadań DUA należało m.in. zarządzanie środkami FTiR oraz obsługa wniosków beneficjentów.

(akta kontroli str.4-135)

W okresie od 2014 r. do września 2018 r. do BGK wpłynęło 9 151 wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej (odpowiednio w 2014 r. – 2 697 wniosków, w 2015 r. – 2 106, w 2016 r. – 1 739, w 2017 r. – 1 595 i od stycznia do września 2018 r. – 1 014 wniosków), po rozpatrzeniu których wydano 8740 decyzji przyznających premię, 172 decyzje, w których odmówiono przyznania premii, 95 wniosków zwrócono bez rozpatrzenia, a 144 wnioski według stanu na dzień 30 września 2018 r. oczekiwało na wydanie decyzji.

Głównym powodem odmowy przyznania premii była negatywna weryfikacja audytu energetycznego.

(akta kontroli str.141)

W latach objętych kontrolą BGK wypłacił łącznie 403,22 mln zł premii termomodernizacyjnych, z czego 45,5 % czyli 183,5 mln zł otrzymały spółdzielnie mieszkaniowe¹¹.

Największy udział w kwocie wypłaconych premii miało województwo śląskie, które otrzymało 130,6 mln zł premii termomodernizacyjnych, tj. 32,4% łącznej kwoty, a spółdzielnie mieszkaniowe z województwa śląskiego otrzymały 45 mln zł, czyli 25% kwoty wypłaconej spółdzielniom łącznie.

W najmniejszym stopniu z dofinansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych premią termomodernizacyjną korzystały podmioty województwa opolskiego: w okresie objętym kontrolą podmiotom tym wypłacono 3,6 mln zł premii (tj. 0,9 % łącznej kwoty premii), przy czym spółdzielnie z tego województwa otrzymały 0,6 mln zł, tj. 0,3% kwoty wypłaconej spółdzielniom łącznie.

(akta kontroli str.142-144)

Proces weryfikacji wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej był zgodny z art. 17 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Pracownicy BGK rozpatrywali wnioski w kolejności, w jakiej wpłynęły, a następnie zlecali weryfikację audytu energetycznego. BGK zawiadamiał również inwestora i bank kredytujący o przyznaniu premii termomodernizacyjnej, podając jej wysokość.

(akta kontroli str. 148-159)

¹⁰ Dalej: FTiR;

¹¹ W 2014 r. łączna kwota wypłaconych premii termomodernizacyjnych wyniosła 67,6 mln zł, z czego 32,8 mln zł (48,6%) otrzymały spółdzielnie, a w kolejnych latach odpowiednio: 2015 r. - 100,1 mln zł i 49,1 mln zł (49,1%), w 2016 r. - 95,7 mln zł i 40,1 mln zł (41,9%), w 2017 r. - 85,3 mln zł i 38,3 mln zł (44,9%) oraz do września 2018 r. - 54,5 mln zł i 23,2 mln zł (42,49%).

Skontrolowane przez NIK wnioski¹² były kompletne, a spółdzielnie, zgodnie z art. 13 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, do wniosków załączały m.in. audyt energetyczny oraz oświadczenie inwestora, że kredyt na sfinansowanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nie był przeznaczony na sfinansowanie prac, na które uzyskano środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej lub zaciągnięto inny kredyt, do którego przyznana została premia termomodernizacyjna lub remontowa.

(akta kontroli str.147)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jednostkowy przypadek okresowego braku wolnych środków na rachunku FTiR w ramach limitu dla premii termomodernizacyjnej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów BGK, w komunikacie z dnia 12 maja 2014 r. zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej poinformował o braku ww. środków, a następnie komunikatem z dnia 11 sierpnia 2014 ogłosił ustanie okresowego braku wolnych środków.

W okresie od 13 maja do 8 sierpnia 2014 r. banki kredytujące przyjęły i przesłały do BGK 9 wniosków, które zostały zwrócone bez rozpatrzenia z uwagi na brak wolnych środków.

Po ustaniu okresowego braku wolnych środków, wnioski pozostawione wcześniej bez rozpatrzenia rozpatrywane były w pierwszej kolejności, zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

(akta kontroli str.163 - 177)

Bank Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z art. 27 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów terminowo przekazywał okresowe sprawozdania i informacje:

- ministrowi do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa¹³ - sprawozdanie z realizacji planu finansowego FTiR oraz kwartalne informacje o wysokości przyznanych premii termomodernizacyjnych, przewidywanych terminach ich przekazania oraz o wysokości wypłaconych premii;
- Ministrowi Środowiska - w okresach rocznych informację na temat planowanych zmian zapotrzebowania na paliwa oraz planowanego zmniejszenia zapotrzebowania na energię przewidywanych w wyniku zrealizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych;
- Ministrowi Finansów - sprawozdanie z realizacji planu finansowego FTiR.

(akta kontroli str.137-140, 179-203)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹² Szczegółowej kontroli poddano 16 wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej złożonych przez spółdzielnie mieszkaniowe, wybranych w sposób celowy i wskazanych przez kontrolera.

¹³ Sprawozdania dotyczące lat 2014 – 2015 BGK przekazywał Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, za okres sprawozdawczy: od 2016 do trzeciego kwartału 2017 r. – Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, a począwszy od informacji dotyczących czwartego kwartału 2017 r. – Ministrowi Inwestycji i Rozwoju;

1.2 Wykonanie postanowień umów zawartych z podmiotami uczestniczącymi w procesie przyznawania i wypłaty premii termomodernizacyjnej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w procesie przyznawania i wypłaty premii uczestniczyły banki udzielające kredytowania oraz podmioty, którym BGK zlecał wykonywanie weryfikacji audytu energetycznego.

Bankiem kredytującym mógł zostać każdy bank będący instytucją finansową ustawowo upoważnioną do udzielania kredytów, który podpisał z BGK stosowną umowę o współpracy.

Podmioty, którym BGK zlecał wykonywanie weryfikacji audytu energetycznego zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów były wyłaniane na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str.208-211, 386-654)

W latach 2014 – 2018 BGK współpracował w zakresie weryfikacji audytów energetycznych z sześcioma podmiotami, które spełniały kryteria określone w § 8 rozporządzenia w sprawie sposobu weryfikacji audytu energetycznego.

BGK w trakcie postępowania weryfikował kwalifikacje zawodowe, wykształcenie i doświadczenie osób, które miały weryfikować audyty energetyczne.

Dodatkowo w umowach zawieranych z podmiotami będącymi weryfikatorami zawierano m.in. postanowienia mające gwarantować brak powiązań pomiędzy tymi weryfikatorami a producentami wyrobów budowlanych, z wykonawcami robót budowlanych oraz z ich zrzeszeniami, a także beneficjentami środków, które mogłyby podważać rzetelność sporządzanych przez nich audytów. Naruszenie ww. zapisów sankcjonowane było możliwością wypowiedzenia umowy z przyczyn leżących po stronie weryfikatora ze skutkiem natychmiastowym.

(akta kontroli str.252-254, 386-654)

W poszczególnych latach objętych kontrolą obowiązywało od 12 do 14 umów zawartych pomiędzy BGK a bankami komercyjnymi uczestniczącymi w procesie wypłaty premii termomodernizacyjnej (w 2017 r. – 12 umów, w 2015, 2016 i 2018 r. – 13 umów i w 2014 – 14 umów z bankami).

(akta kontroli str.145-146)

Umowy zawierane z bankami kredytującymi były zgodne ze wzorem stanowiącym załącznik nr 31 do Instrukcji służbowej „Zasady przyznawania i wypłacania premii ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów”. Wzory dokumentów stosowanych w procesie przyznania i wypłaty premii termomodernizacyjnej¹⁴ stanowiły załączniki do umów.

W umowach, zgodnie z art. 22 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów określano również zasady współpracy BGK z bankami kredytującymi w zakresie trybu i terminów rozliczeń z tytułu przekazywania premii termomodernizacyjnej.

¹⁴ Wniosek o przyznanie przez BGK premii termomodernizacyjnej, wzór zapisów do umowy kredytu w związku z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego celem uzyskania premii termomodernizacyjnej, zawiadomienie o przyznaniu premii termomodernizacyjnej, zawiadomienie o odmowie przyznania premii termomodernizacyjnej, zawiadomienie o spełnieniu warunków wypłaty premii termomodernizacyjnej, oświadczenie dotyczące realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zgodnie z projektem budowlanym, oświadczenie dotyczące zgodności projektu budowlanego z pozytywnie zweryfikowanym audytem energetycznym, informacja o rezygnacji inwestora z premii termomodernizacyjnej oraz zawiadomienie o braku wolnych środków;

Do zadań banków kredytujących, zgodnie z zawartymi umowami o współpracy należało m.in.:

- udzielanie inwestorom realizującym przedsięwzięcie termomodernizacyjne informacji dotyczących zasad przyznawania i wypłacania premii oraz udostępniania niezbędnych dokumentów;
- sprawdzanie, czy dokumenty złożone przez inwestora są kompletne, prawidłowo i czytelnie wypełnione, oraz czy wniosek o przyznanie premii spełnia warunki określone w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów;
- przekazywanie do BGK wniosku o przyznanie premii wraz z kompletem wymaganych dokumentów oraz umową kredytu;
- gromadzenie i kontrolowanie pod względem formalnym oświadczeń dotyczących realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zgodnie z projektem budowlanym oraz oświadczeń dotyczących zgodności projektu budowlanego z pozytywnie zweryfikowanym audytem energetycznym.

(akta kontroli str.656-813)

Departament Audytu Wewnętrznego BGK przeprowadził w 2014 r. kontrolę procesu obsługi Funduszu Termomodernizacji i Remontów. W raporcie z audytu wskazano na ryzyko niewykrycia przypadków braku spełnienia warunków do otrzymania lub wypłaty premii z uwagi na ograniczony przepływ informacji z banków kredytujących, a ponadto zawarto rekomendację, zgodnie z którą DUA miał wystąpić do banków kredytujących z propozycją wprowadzenia do umów o współpracy obowiązku przekazywania okresowych informacji przez banki kredytujące, o wynikach kontroli prowadzonych przez wewnętrzne organa kontrolne tych banków, dotyczących spełnienia warunków do uzyskania premii lub wypłaty premii ze środków FTiR.

(akta kontroli str. 255 – 279, 656-813)

Umowy z bankami kredytującymi (po ich zmianie na mocy sporządzonych w 2015 r. i 2016 r. aneksów¹⁵) zawierały postanowienia obligujące banki kredytujące do informowania BGK na piśmie o wynikach przeprowadzonych kontroli dotyczących umów kredytu w zakresie spełnienia warunków do uzyskania lub wypłaty premii ze środków Funduszu. W okresie wcześniejszym umowy nie zawierały takich postanowień.

W okresie objętym kontrolą BGK nie otrzymał od banków kredytujących informacji na temat przeprowadzonych przez nie kontroli wewnętrznych dotyczących umów kredytu, w zakresie spełnienia warunków do uzyskania lub wypłaty premii ze środków FTiR. BGK nie podejmował też działań na rzecz wyegzekwowania od banków takich informacji. Dyrektor DUA wyjaśnił, iż brak informacji oceniany był przez Bank jako równoznaczny z nieprzeprowadzaniem przez banki kredytujące takich kontroli. Wyjaśnił również, że w celu potwierdzenia ww. interpretacji BGK wystąpi do banków kredytujących z prośbą o przekazanie informacji na temat wykonanych w latach 2014 – 2018 kontroli wewnętrznych, o których mowa w umowie współpracy.

(akta kontroli str. 281-282, 656-813)

NIK wskazuje, że braki takich informacji w powiązaniu z niepodejmowaniem przez BGK działań mobilizujących banki do przeprowadzenia ww. kontroli oraz braki w umowach o współpracy zapisów nakładających obowiązek przekazywania BGK informacji o przeprowadzonych przez banki kredytujące kontrolach dotyczących spełnienia warunków do uzyskania lub wypłaty premii ze środków FTiR¹⁶, ograniczały możliwość wykrycia przypadków niespełnienia przez beneficjentów

¹⁵ Na 13 banków stosowne postanowienie wprowadzono aneksami do umów z ośmioma bankami. Ponadto w przypadku dwóch banków postanowienie zawarto w odnowionych umowach.

¹⁶ Do momentu zmiany umów na mocy sporządzonych w 2015 r. i 2016 r. aneksów.

warunków do otrzymania lub wypłaty premii oraz utrudniały możliwość monitorowania prawidłowości wykorzystania środków FTiR.

Zgodnie z § 20 ust. 2 i 3 umów zawartych z bankami, BGK mógł dokonywać kontroli realizacji ustaleń zawartych w umowach. Przedmiotem kontroli mogły być w szczególności:

- prawidłowość i terminowość naliczania i przekazywania wynagrodzenia prowizyjnego przez bank kredytujący, z tytułu przyznania premii;
- terminowość przekazywania przez bank kredytujący zawiadomień o zrealizowaniu przedsięwzięcia;
- zgodność złożonych podpisów z udzielonymi pełnomocnictwami na zawiadomieniach dotyczących wypłaty premii¹⁷.

W latach 2014 – 2018 (do zakończenia czynności kontrolnych) BGK przeprowadził łącznie 19 kontroli¹⁸ w bankach kredytujących, których przedmiotem było sprawdzenie prawidłowości realizacji umowy o współpracy. Najczęściej stwierdzone nieprawidłowości to: nierejestrowanie przez bank kredytujący dokumentów otrzymywanych od inwestorów dotyczących zakończenia przedsięwzięcia oraz nieterminowe przekazanie przez bank kredytujący prowizji BGK.

W wyniku stwierdzonych uchybień BGK zwracał się do banków kredytujących, w których wystąpiły nieprawidłowości z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi na przestrzeganie zasad przyznawania i wypłacania premii termomodernizacyjnych i remontowych, określonych w zawartej umowie o współpracy.

(akta kontroli str.5, 210-251, 283, 656-813)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3 Kontrola inwestycji oraz weryfikacja założonych efektów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą BGK nie kontrolował inwestycji, spółdzielni mieszkaniowych realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne dofinansowane premią termomodernizacyjną ze względu na fakt, iż obowiązek taki nie został określony w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów

(akta kontroli str.204-207)

BGK nie weryfikował również bezpośrednio w spółdzielniach mieszkaniowych danych zawartych w zawiadomieniach o spełnieniu warunków do wypłaty premii termomodernizacyjnej.

Zgodnie z postanowieniami umów o współpracy, zawartymi z bankami kredytującymi, terminowość przekazywania przez bank kredytujący zawiadomień o zrealizowaniu przedsięwzięcia była jednym z obszarów, jakie mogły być kontrolowane przez BGK w bankach kredytujących¹⁹.

(akta kontroli str.204-249)

BGK dokonywał wypłaty premii termomodernizacyjnej na rachunek wskazany przez bank kredytujący w zawiadomieniu o spełnieniu warunków do wypłaty premii. Obowiązek zaliczania przekazanej przez BGK premii termomodernizacyjnej na spłatę wykorzystanego przez inwestora kredytu wynikał z art. 19 ust. 2 ustawy

¹⁷ § 20 umów zawartych w 2011 r. wskazywał, że BGK może dokonywać kontroli realizacji ustaleń umowy przez bank kredytujący. Aneksami z 2016 r. wprowadzono zapisy przywołane w treści wystąpienia;

¹⁸ Kontrole przeprowadzone zostały w 5 bankach. Kryterium doboru banków kredytujących do kontroli była ilość wypłaconych przez dany bank premii oraz organizacja procesu (czy był on scentralizowany, czy też rozproszony po oddziałach);

¹⁹ W okresie objętym kontrolą BGK przeprowadził 19 kontroli, których przedmiotem była kontrola realizacji przez banki kredytujące ustaleń umowy współpracy. Zostały one opisane w punkcie 1.2. wystąpienia

o wspieraniu termomodernizacji i remontów i dotyczył banków kredytujących. BGK nie weryfikował dodatkowo prawidłowości przeznaczenia premii termomodernizacyjnej.

(akta kontroli str.204-207)

Zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego określał audyt energetyczny. Potwierdzenie przez projektanta zgodności projektu budowlanego z pozytywnie zweryfikowanym audytem energetycznym oraz oświadczenie projektanta / inspektora nadzoru, że przedsięwzięcie termomodernizacyjne zrealizowane zostało zgodnie z projektem budowlanym stanowiło podstawę do przyjęcia efektów finansowych i ekologicznych zakładanych w audytach energetycznych i uznanie ich za osiągnięte.

(akta kontroli str.6, 204-207)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Prezesa NIK. 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.

Warszawa *28* listopada 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Ewa Polkowska



.....
podpis

