



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-012-01/2014  
P/14/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## **I. Dane identyfikacyjne kontroli**

Numer i tytuł kontroli	P/14/017 – Energooszczędne inwestycje w budynkach użyteczności publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ewa Kulik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90119 z dnia 16.06.2014 r.  (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin, Plac Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin (dalej: „Urząd” lub „UM”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin od dnia 13.12.2010 r. Poprzednio Prezydentem był Adam Wasilewski.  (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4)

### Ocena ogólna

## **II. Ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było:

- wykorzystanie dotacji udzielonej przez NFOŚiGW<sup>2</sup> zgodnie z przeznaczeniem, a także prawidłowe jej rozliczenie,
- wybór wykonawców robót budowlanych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup> (dalej: PZP),
- osiągnięcie efektu rzeczowego przedsięwzięcia<sup>4</sup> objętego dofinansowaniem z NFOŚiGW,

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- sporządzeniu nierzetelnych raportów z monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięcia za lata 2012-2013, w związku z przyjęciem przez Gminę Lublin do raportowania nieprawidłowego wskaźnika emisji CO<sub>2</sub> dla węgla kamiennego oraz niezgodnego ze stanem faktycznym udziału poszczególnych surowców w produkcji energii cieplnej,
- niezapewnieniu sprawdzenia przez niezależnego weryfikatora raportów z monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięcia za rok 2011 i 2012,
- niezachowaniu należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówień publicznych.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

<sup>3</sup> W brzmieniu obowiązującym w okresie przeprowadzania postępowania, tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>4</sup> Pn. „Termomodernizacja Lubelskiego Centrum Edukacji Zawodowej i Zespołu Szkół Elektronicznych w Lublinie” – umowa o dofinansowanie nr 338/2011/Wn-03/OA-TR-ZI/D zawarta w dniu 15.07.2011 r. w ramach Programu Priorytetowego NFOŚiGW „System zielonych inwestycji”.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Wybór inwestycji oraz wykonawcy projektu inwestycyjnego**

Opis stanu faktycznego

##### **1.1. Wybór inwestycji do projektu**

Wydział Inwestycji i Remontów UM nie przedstawił uzasadnienia wyboru obiektów budowlanych do termomodernizacji - przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem z NFOŚiGW. Nie sporządzono także analizy wykonalności inwestycji budowlanych wybranych do realizacji, tj. Lubelskiego Centrum Edukacji Zawodowej (LCEZ<sup>5</sup>) w Lublinie i Zespołu Szkół Elektronicznych (ZSE) w Lublinie.

Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów UM w wyjaśnieniu nie podał jakie przesłanki determinowały wybór do termomodernizacji obiektów LCEZ i ZSE, spośród budynków użyteczności publicznej Gminy. Stwierdził natomiast, że:

- LCEZ i ZSE wybrano spośród 117 obiektów oświatowych zarządzanych przez Gminę Lublin, z których w 27 przeprowadzono termomodernizację w latach 2005-2010 (tj. przed złożeniem wniosku o dofinansowanie<sup>6</sup>);
- wstępne badania celowości i analiza wykonalności inwestycji omawiane były na naradach z inspektorami (branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej), którzy nadzorowali obiekty zarządzane przez Gminę Lublin i znali ich stan techniczny. Ustalenia te nie zostały zawarte na piśmie, gdyż nie było to wymagane przez NFOŚiGW na etapie wnioskowania i zawierania umowy o dofinansowanie;
- potrzeba wykonania termomodernizacji wynikała ze złego stanu technicznego obiektów i dużego zużycia energii cieplnej, zwiększającej się każdego sezonu grzewczego ze względu na nieszczelną stolarkę, niedocieplone stropodachy i ściany, jak również zużyte, ulegające ciągłym awariom urządzenia wymiennikowni oraz instalacji grzewczych. Temperatury w okresie zimowym w pomieszczeniach dydaktycznych spadały poniżej wymaganych, często do 14-15 stopni;
- w przypadku ZSE i LCEZ zużycie ciepła przekraczało 1MW, co było spełnieniem wymogów I konkursu GIS;
- LCEZ posiadało nieszczelne dachy i świetliki dachowe w warsztatach, co powodowało zalewanie pomieszczeń i ich wyłączanie z zajęć;
- istniało niebezpieczeństwo wykluczenia obiektu ZSE z użytkowania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (PINB).

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-7, 8-9, 42, 43-44)

Analiza dokumentacji wykazała, że w przypadku budynku bieżni i hali sportowej należącej do ZSE, decyzją PINB w Lublinie - z listopada 2008 r. - nakazano Gminie Lublin wykonanie następujących prac: założenie osłon zabezpieczających lampy świetłówkowe górnego oświetlenia hali, usunięcie pękniętych szyb i wstawienie nowych, zabezpieczenie szyb przed stłuczeniem poprzez zamocowanie siatek zabezpieczających, usunięcie wystających kabli elektrycznych przy słupie znajdującym się na placu przy hali. Wymienione roboty - w ocenie PINB - należało wykonać w celu wyeliminowania występującego stanu zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia osób znajdujących się w hali sportowej i na placu obok hali.

<sup>5</sup> Od 1 września 2014 r. nastąpiła zmiana nazwy jednostki na Lubelskie Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego (uchwała Nr 958/XXXVII/2014 z dnia 16.01.2014 r. Rady Miasta Lublin), lecz na potrzeby niniejszej kontroli w treści wystąpienia używana jest nomenklatura dotychczasowa.

<sup>6</sup> Złożonego w kwietniu 2010 r. w ramach Programu Priorytetowego NFOŚiGW „System zielonych inwestycji” I konkursu Green Investment Scheme (dalej: „wniosek o dofinansowanie”).

Bezpośrednio po wydaniu przedmiotowej decyzji dyrektor ZSE poinformowała Urząd, że zamontowane zostały osłony zabezpieczające lampy górnego oświetlenia hali oraz zabezpieczono kable elektryczne na placu przy hali.

Jednocześnie dyrektor ZSE zwróciła się do ówczesnego Wydziału Remontów Budynków UM z prośbą o podjęcie działań w zakresie wymiany okien i zabezpieczenia ich przed stłuczeniem. Jednak w związku z brakiem środków w budżecie na wykonanie tych zaleceń, w grudniu 2008 r. dyrektor ZSE wyłączyła halę sportową z użytkowania.

W odniesieniu do pozostałych obiektów ZSE, tj. budynku głównego z salą gimnastyczną, warsztatów oraz internatu, PINB nie nakładał obowiązku wykonania określonych prac i nie istniało niebezpieczeństwo wykluczenia obiektów z użytkowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 34-41)

Oczekiwanym efektem ekologicznym przedsięwzięcia „Termomodernizacja LCEZ i ZSE w Lublinie” (w kwietniu 2010 r. na etapie wnioskowania o dofinansowanie) było roczne zmniejszenie zużycia energii o 16.653 GJ, w tym: 16.494,15 GJ energii cieplnej<sup>7</sup> oraz 159 GJ energii elektrycznej<sup>8</sup>. Ostatecznie w marcu 2011 r.<sup>9</sup> przyjęto roczne zmniejszenie zużycia energii chemicznej w wysokości 10.809 GJ<sup>10</sup>. Nie uwzględniono oszczędności z tytułu spadku zużycia energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 47-48, 67)

## 1.2. Przygotowanie procesu inwestycyjnego

Przed złożeniem wniosku o dofinansowanie (w kwietniu 2010 r.) Gmina Lublin posiadała audyty energetyczne sporządzone<sup>11</sup> dla LCEZ (łącznie dla wszystkich obiektów) i dla ZSE (oddzielnie dla: budynku głównego z salą gimnastyczną i warsztatami, budynku internatu oraz budynku bieżni i hali sportowej).

W audytach przygotowano po kilka wariantów (4-5<sup>12</sup>) realizacji inwestycji. Wariant, który został wybrany do realizacji termomodernizacji – wskazany w audytach jako optymalny – zawierał następujące działania mające na celu poprawę charakterystyki energetycznej obiektów:

- w przypadku LCEZ: wymianę węzła i instalacji c.o.<sup>13</sup>, wymianę okien, luksferów, świetlików dachowych, drzwi wejściowych, docieplenie dachów, stropodachów i ścian zewnętrznych, co przy przyjętych przez audytorów nakładach w wysokości 6.645,8 tys. zł i rocznych oszczędnościach na poziomie 221,9 tys. zł miało przynieść zwrot kosztów inwestycji po ok. 30 latach<sup>14</sup>;

- dla obiektów ZSE: wymianę węzła i instalacji c.o., modernizację układu przygotowania c.w.<sup>15</sup> (w wyniku montażu układu solarnego i wymiany sieci kanałowej c.w. na preizolowaną), wymianę okien i luksferów, montaż nawiewników, wymianę drzwi wejściowych, docieplenie: stropów ostatniej kondygnacji, stropodachów, dachów, ścian zewnętrznych, co przy przyjętych przez audytorów

<sup>7</sup> Według informacji zawartej we wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia - dane zawarte w załączniku ekologiczno-technicznym sporządzonym w marcu 2010 r. w oparciu o informacje zawarte w audytach energetycznych.

<sup>8</sup> Obliczenia zawarte w sporządzonym w maju 2010 r. przez pracownika Wydziału Remontów Budynków UM „Opracowaniu dotyczącym oszczędności energii w związku z modernizacją oświetlenia wewnętrznego” (załącznik do wniosku o dofinansowanie).

<sup>9</sup> W załączniku ekologiczno-technicznym - scenariuszu bazowym.

<sup>10</sup> Tj. przy przyjęciu, że energia chemiczna zawarta w nośniku energii przed modernizacją wynosi 16.575 GJ/rok, a po modernizacji wynosić będzie 5.766 GJ/rok.

<sup>11</sup> Audyty zostały sporządzone w 2005 r. i zaktualizowane w marcu 2010 r.

<sup>12</sup> Pięć wariantów przygotowano dla termomodernizacji budynku internatu ZSE, gdzie w piątym wariantcie założono modernizację układu przygotowania c.w.

<sup>13</sup> Centralnego ogrzewania.

<sup>14</sup> Prosty czas zwrotu (SPBT) obliczony w audycie w latach wynosił 29,9.

<sup>15</sup> Centralna ciepła woda.

nakładach na poziomie 10.225,7 tys. zł i rocznych oszczędnościach w wysokości 309 tys. zł miało przynieść zwrot nakładów na inwestycję po 33 latach<sup>16</sup>.

Planowane - na podstawie audytów energetycznych - oszczędności energii uzasadniały poniesienie kosztów inwestycji i jej opłacalność.

W ocenie dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM wybrane warianty realizacji inwestycji i planowane na ich podstawie oszczędności energii w pełni uzasadniały poniesienie nakładów inwestycyjnych (oszczędność energii, komfort cieplny dla użytkowników, likwidacja ciągłych awarii instalacji c.o. i wymiennikowni, szczelne dachy i okna).

(dowód: akta kontroli tom I str. 6, 9, 78-81, 85-86, 99-101, 102-103, 119-121, 122-123, 134-136, 137-138, 147-149, 150-155, 364-365)

Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów UM wyjaśnił, że Urząd posiada Wieloletni Plan Inwestycji (WPI) zatwierdzony przez Radę Miasta. Procedury planowania przedsięwzięć budowlanych to wnioskowanie ich do budżetu na dany rok i lata następne, czyli wprowadzanie inwestycji do tego planu. Uchwalanie WPI i jego realizacja zapewnia skuteczne i efektywne przygotowanie inwestycji budowlanych. Nie przeprowadzono analizy ryzyka przed przeprowadzeniem inwestycji, a także nie oszacowano zagrożeń i szans jej realizacji. Według dyrektora Wydziału ryzykiem i zagrożeniem było w przedmiotowym przypadku niezrealizowanie termomodernizacji ze skutkiem ewentualnego wyłączenia obiektów z użytkowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6, 9)

Przygotowanie przez Urząd procesu inwestycyjnego umożliwiło przeprowadzenie inwestycji w terminach i w zakresie określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Na etapie wnioskowania o dofinansowanie z NFOŚiGW Gmina Lublin dysponowała:

- dla ZSE: aktualizacją projektów wykonawczych (sporządzoną w 2008 r.), kosztorysami inwestorskimi (z 2008 r. i ze stycznia 2010 r.) oraz przedmiarami robót, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót,
- dla LCEZ: projektami wykonawczymi oraz specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót (z 2005 r.), kosztorysami inwestorskimi (z 2008 r.), przedmiarami robót (z 2008 r. i 2010 r.);
- aktualizacjami audytów energetycznych z marca 2010 r. dla LCEZ<sup>17</sup> i ZSE<sup>18</sup>;
- pozwoleniami na wykonanie robót budowlanych wydanymi w dniach: 17.01.2006 r. dla LCEZ i 15.09.2008 r. dla ZSE;
- potwierdzeniem przyjęcia zgłoszenia zamiaru przystąpienia do wykonania robót budowlanych w ZSE z dnia 26.02.2010 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 48, 62-66, 78-84, 85-155, 160-173)

Budżet przedsięwzięcia bilansował wydatki inwestycyjne i wpływy z poszczególnych źródeł finansowania:

- na etapie wnioskowania o dofinansowanie z NFOŚiGW (w kwietniu 2010 r.) planowany koszt całkowity przedsięwzięcia wynosił 21.109,5 tys. zł<sup>19</sup>, z tego 3.621,8 tys. zł (17,2%) stanowiły środki własne Gminy Lublin i 17.487,7 tys. zł

<sup>16</sup> Prosty czas zwrotu (SPBT) obliczony dla całej inwestycji - na potrzeby niniejszej kontroli - w oparciu o dane przyjęte przez audytorów wyniósł 33,1 lat, a obliczony w audytach dla każdego z obiektów odrębnie wynosił: 29,7 lat dla budynku głównego z salą gimnastyczną i warsztatami, 34,9 lat dla budynku bieżni i hali sportowej oraz 38,4 lat dla budynku internatu.

<sup>17</sup> Aktualizacja audytu energetycznego opracowanego w czerwcu 2005 r.

<sup>18</sup> Aktualizacja audytów energetycznych opracowanych w maju 2005 r.

<sup>19</sup> W tym 19.430,8 tys. zł koszty kwalifikowane (z tego 17.487,7 tys. zł dofinansowanie NFOŚiGW) i 1.678,7 tys. zł koszty niekwalifikowane (w całości pokryte przez Gminę Lublin).

(82,8%) środki z NFOŚiGW (w tym 11.658,5 tys. zł pożyczka i 5.829,23 tys. zł dotacja);

- w umowach dotacji i pożyczki zawartych z NFOŚiGW (w lipcu 2011 r.) koszty całkowite określono na 11.463,2 tys. zł<sup>20</sup>, z tego 1.779,8 tys. zł (15,5%) stanowiły środki własne Gminy Lublin, a 9.683,4 tys. zł (84,5%) środki z NFOŚiGW (w tym 6.455,6 tys. zł pożyczka i 3.227,8 tys. zł dotacja).

(dowód: akta kontroli tom I str. 47, 61, 187, 193-196, 212, 218-219)

Sporządzony przez Urząd w kwietniu 2010 r. (do wniosku o dofinansowanie) harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji przewidywał nakłady w wysokości 21.109,5 tys. zł (brutto). Opracowując harmonogram Urząd posiadał kosztorysy inwestorskie dla poszczególnych zadań. Porównanie zakresu rzeczowego i finansowego robót wykazało zgodność pomiędzy harmonogramem a kosztorysami. Różnica w wysokości 4.238 tys. zł wystąpiła pomiędzy wysokością nakładów przyjętych w harmonogramie (21.109,5 tys. zł) i w audytach energetycznych (16.871,5 tys. zł).

Odnosząc się do przedmiotowej różnicy zastępca dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM wyjaśniła, że w audytach energetycznych nie zostały ujęte nakłady na instalacje elektryczne (odgromowe i wewnętrzne) i wentylacji, a także koszty obróbek blacharskich, montażu rynien dachowych, rur spustowych oraz innych technologicznie niezbędnych elementów robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 47, 61, 262, 263-264, 270-272)

Zakres rzeczowy przyjęty we wniosku o dofinansowanie nie uległ zmianie na etapie zawierania z NFOŚiGW (w lipcu 2011 r.) umów dotacji i pożyczki.

(dowód: akta kontroli tom I str. 61, 193-196, 218-219, 233-240)

### **1.3. Wybór wykonawcy**

Podstawą sporządzenia SIWZ<sup>21</sup> była dokumentacja projektowa, która została opracowana dla LCEZ i ZSE w 2005 r. i zaktualizowana dla ZSE w 2008 r.

Przyjętymi w SIWZ i w ogłoszeniach kryteriami wyboru wykonawców termomodernizacji były: najniższa cena (waga 98%) i okres gwarancji (waga 2%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 160-173, tom II str. 8-9, 12, 21-22, 23-27, 52-55, 57, 60, 62-63, 71-77, 113-114)

Wyboru wykonawców dwóch inwestycji – stanowiących przedsięwzięcie – dokonano po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów PZP.

W dniu 30.09.2010 r. Wydział Remontów Budynków UM złożył do Prezydenta Miasta Lublin wnioski o dokonanie zmian w Planie Zamówień Urzędu i przyjęcie zamówień obejmujących termomodernizację LCEZ i ZSE, co nastąpiło w dniu 4.10.2010 r.

W dniach 7 i 26 października 2010 r. dyrektor Wydziału Remontów Budynków UM złożył w Biurze Zamówień Publicznych wnioski o wszczęcie prac mających na celu udzielenie przedmiotowych zamówień. W listopadzie 2010 r. nastąpiła publikacja ogłoszeń, a w grudniu 2010 r. dokonano wyboru wykonawców robót termomodernizacyjnych, z którymi umowy podpisano w dniach: 7.12.2010 r. (dla ZSE) i 29.12.2010 r. (dla LCEZ).

W przypadku termomodernizacji LCEZ szacunkową wartość przedmiotu zamówienia ustalono na 7.220,5 tys. zł (równowartość 1.880,8 tys. euro) a kwota, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na finansowanie zamówienia wynosiła

<sup>20</sup> W tym 10.759,3 tys. zł koszty kwalifikowane (z tego 9.683,4 tys. zł dofinansowanie NFOŚiGW).

<sup>21</sup> Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

8.809 tys. zł (brutto). Spośród złożonych 14 ofert, których cena wahała się od 3.794,2 tys. zł (brutto) do 6.710 tys. zł (brutto), wybrano najniższą cenowo.

Szacunkową wartość termomodernizacji ZSE ustalono na 10.319,6 tys. zł (równowartość 2.688,1 tys. euro) a kwota, którą przeznaczono na finansowanie zamówienia wynosiła 12.330,4 tys. zł (brutto). W wyznaczonym terminie złożono 10 ofert o wartości od 7.573,9 tys. zł (brutto) do 10.497,5 tys. zł (brutto), spośród których wybrano najniższą cenowo.

W styczniu 2011 r. wartość umów zawartych z wybranymi wykonawcami została zmieniona, w związku z „urzędową zmianą stawki VAT”<sup>22</sup>, dlatego ostatecznie kwoty brutto należne do zapłacenia wykonawcom prac termomodernizacyjnych wynosiły odpowiednio: 3.825,3 tys. zł w LCEZ i 7.637,9 tys. zł w ZSE.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-107)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nie zachowano należytej staranności przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówień publicznych, wystąpiły bowiem różnice pomiędzy wartościami podanymi jako szacunkowe dla tych zamówień a wartościami netto robót budowlanych wynikającymi z kosztorysów inwestorskich. W przypadku LCEZ podano, że wartość szacunkowa wynosi 7.220.531,51 zł<sup>23</sup>, podczas gdy faktycznie wynosiła 7.281.071,02 zł, tj. była wyższa o 60.539,51 zł. W przypadku ZSE wartość szacunkową określono na 10.319.573,13 zł<sup>24</sup>, podczas gdy faktycznie wynosiła 10.318.199,54 zł, tj. była niższa o 1.373,59 zł.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 PZP wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu. Natomiast w art. 32 ust. 1 PZP wskazano, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należyłą starannością.

Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów UM wyjaśnił, że różnice wynikały z błędnego zsumowania kosztorysów inwestorskich.

(dowód: akta kontroli tom II str. 8, 58, 108-110, 111-112, 113-114, 115, 116)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zauważa, że podczas sporządzania audytów energetycznych, z uwagi na opomiarowanie wszystkich obiektów będących przedmiotem termomodernizacji, znane było rzeczywiste zużycie energii cieplnej w tych budynkach, które w roku 2010 (przed termomodernizacją) wynosiło 13.082,5 GJ<sup>25</sup>. Natomiast przyjęta w audytach planowana oszczędność energii cieplnej dla całego projektu wynosiła w skali roku 3.704,5 MWh, tj. 13.336,2 GJ. Obliczone w audytach energetycznych planowane roczne oszczędności przewyższały zatem roczne zużycie energii cieplnej w LCEZ i ZSE (o 253,7 GJ).

Według wyjaśnienia autorów audytów energetycznych: wartości rzeczywiste (eksploatacyjne) wynikające z opomiarowania zużycia ciepła wykorzystywane są w audycie jedynie do weryfikacji uzyskiwanych wartości obliczeniowych. Warunki eksploatacyjne, często odbiegające od wymagań warunków technicznych dla budynku, nie stanowią danych wyjściowych do dalszych obliczeń prowadzonych wg

<sup>22</sup> W formie pisemnej dokonano zmiany stawki VAT z 7% na 8% i z 22 na 23% od dnia 1.01.2011 r.

<sup>23</sup> Według dokumentacji wartość szacunkowa zamówienia publicznego ustalona została w oparciu o kosztorysy inwestorskie w dniu 26.03.2010 r. przez kierownika Referatu Budowlanego Wydziału Remontów Budynków UM. Prawdopodobnie dokonano szacunku potwierdził w dniu 29.10.2010 r. dyrektor tego Wydziału w piśmie do Biura Zamówień Publicznych UM.

<sup>24</sup> Według dokumentacji wartość szacunkowa zamówienia publicznego ustalona została w oparciu o kosztorysy inwestorskie w dniu 5.08.2010 r. przez kierownika Referatu Budowlanego Wydziału Remontów Budynków UM.

<sup>25</sup> Według faktur wystawionych przez dostawcę, tj. LPEC S.A. dla LCEZ i ZSE.

obowiązującego algorytmu zawartego w rozporządzeniu do audytów. Dlatego podstawę do określenia energii końcowej, następnie pierwotnej (chemicznej), a także efektu ekologicznego stanowiła obliczeniowa (określona wg obowiązujących norm) wartość ciepła użytkowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 78-81, 282, 283-292, tom II str. 146)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## **2. Realizacja projektu inwestycyjnego**

Opis stanu faktycznego

### **2.1. Realizacja robót budowlanych**

Zakres prac termomodernizacyjnych wynikał z audytów energetycznych (z wyjątkiem branży elektrycznej, której audyty nie uwzględniały).

Rzeczowy zakres umów zawartych z wykonawcami robót budowlanych (w grudniu 2010 r.) zgodny zbył z zakresem przyjętym do wniosku o dofinansowanie, a także określonym w umowach o dofinansowanie zawartych z NFOŚiGW (dotacji i pożyczki).

Według protokołów odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji poszczególnych inwestycji, prace termomodernizacyjne zostały przeprowadzone w ZSE w okresie od 16 grudnia 2010 r. do 28 października 2011 r., a w LCEZ od 13 stycznia do 30 października 2011 r. Komisje odbiorcze potwierdziły wykonanie robót zgodnie z umowami, dokumentacją projektową i kosztorysami, a także dobrą ich jakość oraz brak wad.

Organizacja realizacji inwestycji była zgodna z wytycznymi NFOŚiGW, obowiązującymi przy udzieleniu dofinansowania.

W okresie prowadzenia prac termomodernizacyjnych (w 2011 roku) Urząd nie posiadał pisemnych procedur realizacji inwestycji, w tym dotyczących nadzoru nad jej wykonywaniem.

Inspektorzy nadzoru (pracownicy Wydziału Inwestycji i Remontów UM) dokonywali odbioru oraz kontrolowali realizowane roboty w branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej.

W dokumentacji z realizacji inwestycji oraz powykonawczej nie stwierdzono uwag wskazujących na odstępstwa od wymogów środowiskowych.

W trakcie realizacji prac termomodernizacyjnych zapewniono nadzór ornitologiczny.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9, 61, 193-196, 218-219, 233-240, 241-261, 294-344, 347-352, 353-359, 364-365, 366-367, 368-371, 373-430, 446-477, tom II str. 52-55, 96-102)

### **2.2. Rozliczenie finansowe**

Nakłady inwestycyjne nie przekroczyły wysokości określonej w harmonogramie rzeczowo-finansowym i umowach podpisanych z wykonawcami prac.

W trakcie prac termomodernizacyjnych nie było potrzeby wykonania dodatkowych robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-196, 218-219, 233-255, 257-261, 315-317, 347-349, 373-430, 446-475)

Według audytów energetycznych planowane okresy zwrotu nakładów na realizację inwestycji (SPBT) wynosiły odpowiednio:



- 29,9 lat dla LCEZ - przy nakładach określonych na 6.645,8 tys. zł i planowanej rocznej oszczędności kosztów w wysokości 221,9 tys. zł<sup>26</sup>,
- 33,1 lat dla ZSE - przy założeniu nakładów inwestycyjnych w wysokości 10.225,7 tys. zł i planowanej rocznej oszczędności kosztów 309 tys. zł<sup>27</sup>.

Po zakończeniu realizacji inwestycji Urząd nie analizował kwestii zwrotów poniesionych nakładów inwestycyjnych.

Według wyjaśnień dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM wszystkie obliczenia związane ze zwrotem nakładów zostały ujęte w audytach energetycznych (sporządzonych w marcu 2010 r., przed realizacją inwestycji).

(dowód: akta kontroli tom I str. 7, 9, 85-86, 102-103, 122-123, 137-138, 478)

Poniesione wydatki inwestycyjne zostały odpowiednio udokumentowane dowodami księgowymi i wynikały z zapisów zawartych w harmonogramie rzeczowo-finansowym oraz protokołach odbioru robót (częściowych i końcowych).

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-196, 218-219, 233-261, 315-317, 347-349, 366-371, 373-475)

Rozliczenia finansowe inwestycji (częściowe i końcowe) były zgodne z umowami zawartymi z wykonawcami usług oraz z NFOŚiGW o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki.

Otrzymane z NFOŚiGW środki w wysokości 9.683,4 tys. zł (w tym 3.227,8 tys. zł<sup>28</sup> dotacja i 6.455,6 tys. zł pożyczka) zostały w całości wykorzystane na realizację inwestycji.

Rozliczeń dotacji i pożyczki (częściowych i końcowych) dokonano (do końca grudnia 2011 r.) z zachowaniem terminu określonego w umowie zawartej z NFOŚiGW.

Urząd nie otrzymał z NFOŚiGW pisemnego potwierdzenia rozliczenia umowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 11-12, 241-256, 257-261)

NFOŚiGW nie kontrolował sposobu realizacji przedsięwzięcia. Natomiast na jego zlecenie - w maju 2013 r. - podmiot zewnętrzny dokonał weryfikacji realizacji projektu (w terenie). Dopiero w trakcie kontroli NIK (11.08.2014 r.) raport wraz z zastrzeżeniami, zgłoszonymi przez weryfikatora, NFOŚiGW przesłał do kierownictwa Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu wraz z informacją, iż wyjaśnienie uwag weryfikatora nastąpi w ramach „spotkań wyjaśniających” we wrześniu br.

(dowód: akta kontroli tom I str. 7, 9-10, 13, 15-16, 19-33)

### **2.3. Osiągnięcie efektu rzeczowego**

Inwestycje zostały zrealizowane w zakresie rzeczowym, zgodnie z harmonogramem, stanowiącym załącznik do umowy (dotacji i pożyczki) i w terminie w niej przewidzianym (do dnia 31.12.2011 r.). W ramach prac wykonano: wymianę okien i drzwi zewnętrznych, docieplenie: dachów, stropodachów i ścian zewnętrznych, modernizację węzłów cieplnych, wymianę instalacji centralnego ogrzewania i wewnętrznej instalacji elektrycznej (w tym oświetlenia) oraz wymianę przyłącza ciepłowniczego, wymianę instalacji wentylacji i wykonanie instalacji solarnej (tylko w ZSE), a także roboty towarzyszące termomodernizacji.

Osiągnięcie efektu rzeczowego inwestycji potwierdziły oględziny kontrolera NIK, przeprowadzone w objętych termomodernizacją obiektach LCEZ i ZSE.

(dowód: akta kontroli tom I str. 315-317, 347-349, tom II str. 123-124)

<sup>26</sup> Faktyczne wydatki na zakup energii cieplnej dla LCEZ w 2010 r. wyniosły 167,6 tys. zł.

<sup>27</sup> Faktyczne wydatki na zakup energii cieplnej dla ZSE w 2010 r. wyniosły 160,8 tys. zł.

<sup>28</sup> W tym 1.135,1 tys. zł na termomodernizację LCEZ i 2.092,7 tys. zł na termomodernizację ZSE.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W dzienniku budowy, pod datą 21.02.2011 r. odnotowano zmianę kierownika budowy przy termomodernizacji ZSE. Nie dokonano natomiast wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanych robót, co było niezgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia<sup>29</sup>. Według wyjaśnienia dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM zmiana kierownika budowy została dokonana przez wykonawcę realizującego termomodernizację i w dalszym ciągu roboty były kontynuowane przez to samo przedsiębiorstwo.

(dowód: akta kontroli tom I str. 294-295, 298-299, 360-361)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że oszczędności finansowe uzyskane dotychczas z tytułu termomodernizacji (w latach 2012-2013) nie pokryją kosztów nakładów inwestycyjnych w standardowym, ekonomicznym cyklu życia budynków (tj. ok. 20 lat<sup>30</sup>). W ciągu dwóch lat od zakończenia inwestycji średnie roczne oszczędności (w porównaniu do 2010 r., czyli okresu przed termomodernizacją) wyniosły ok. 91 tys. zł dla LCEZ i 66 tys. zł dla ZSE<sup>31</sup>. Uwzględniając te oszczędności, w odniesieniu do nakładów poniesionych na realizację tych inwestycji, tj. 3.825,3 tys. zł – LCEZ i 7.637,85 tys. zł – ZSE, obliczony<sup>32</sup> wstępnie czas zwrotu poniesionych nakładów (prosty czas zwrotu SPBT) wynosił dla LCEZ 42 lata, a dla ZSE 115 lat. Uwzględniając bezzwrotny charakter dotacji z NFOŚiGW, nakłady poniesione przez Gminę Lublin na poszczególne inwestycje zmniejszono do: 2.690,2 tys. zł dla LCEZ i 5.545,1 tys. zł dla ZSE. Prosty czas zwrotu poniesionych nakładów (SPBT) wynosił zatem ostatecznie dla LCEZ 29 lat, a dla ZSE 84 lata.

(dowód: akta kontroli tom I str. 278-280, 281)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

### 3. Rozliczenie i efekty projektu inwestycyjnego

#### 3.1. System monitoringu

We wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia „*Termomodernizacja Lubelskiego Centrum Edukacji Zawodowej i Zespołu Szkół Elektronicznych w Lublinie*” wskazano<sup>33</sup>, że jednostką zarządzającą projektem jest Urząd Miasta Lublin, w tym Wydział Funduszy Europejskich jest odpowiedzialny m.in. za „wdrażanie, rozliczanie i monitoring projektu”, a Wydział Remontów Budynków (aktualnie Wydział Inwestycji i Remontów) za „ewidencjonowanie wskaźników osiągnięcia celów projektu”.

W załączniku nr 3 do przedmiotowego wniosku o dofinansowanie, zamieszczono natomiast oświadczenie wnioskodawcy (opatrzone datą 19.04.2010 r.), że:

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

<sup>30</sup> W literaturze przyjmuje się, iż budynek powinien być remontowany średnio co 20 lat:

[http://www.muratorplus.pl/technika/inteligentny-budynek/czego-mozna-oczekiwac-od-budynku-inteligentnego\\_62786.html](http://www.muratorplus.pl/technika/inteligentny-budynek/czego-mozna-oczekiwac-od-budynku-inteligentnego_62786.html) [21.05.2014]; <http://termomodernizacja.pl/strony/na-czym-polega-termomodernizacja> [12.09.2014 r.].

<sup>31</sup> Kwoty podane przez Wydział Inwestycji i Remontów UM.

<sup>32</sup> Przy zachowaniu stałych cen energii i pominięciu wpływu inflacji.

<sup>33</sup> W pkt V. „Opis przedsięwzięcia”.

Opis stanu faktycznego

„posiada udokumentowaną strukturę organizacyjną uwzględniającą zarządzanie projektem wraz z opisem zadań każdej komórki organizacyjnej w zakresie realizacji projektu oraz spisany zakres czynności i odpowiedzialności na stanowiskach związanych z realizacją projektu wraz ze wskazaniem stanowisk/osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji dotyczących realizacji projektu”.

Z kolei w pkt 3 „Instrukcji sporządzania dokumentacji dot. monitorowania i raportowania”<sup>34</sup> stwierdzono, że: „beneficjent jest zobowiązany opisać i wprowadzić w życie prosty system wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi”.

Natomiast

w przypadku posiadania certyfikowanego systemu zarządzania, powinien wykorzystać ten system do zarządzania procesem monitorowania.

Dyrektor Wydziału Funduszy Europejskich UM wyjaśniła, że:

- Urząd działa w oparciu o System Zarządzania Jakością, zgodny z wymaganiami ISO 9001:2008 w zakresie świadczenia usług administracji samorządowej, związanych z realizacją zadań publicznych na rzecz interesantów UM;

- dokumentem regulującym proces zarządzania projektami inwestycyjnymi współfinansowanymi z zewnętrznych źródeł finansowania jest procedura zarządzania projektami inwestycyjnymi, wprowadzona 19 czerwca 2012 r.<sup>35</sup>;

- coroczna procedura sprawozdawcza realizowana jest w następujący sposób: Wydział Funduszy Europejskich wysyła do Wydziału Inwestycji i Remontów (właściwego wydziału merytorycznego w przypadku projektów termomodernizacyjnych) pismo przypominające o konieczności przygotowania stosownych raportów. Wydział Inwestycji przygotowuje raport, a następnie przekazuje go za pośrednictwem Wydziału Funduszy Europejskich do NFOŚiGW;

- osobą sporządzającą raport był pracownik wyznaczony przez dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM;

- weryfikacja raportów (jako nieodłączny element potwierdzający osiągnięcie efektu ekologicznego przedsięwzięcia) należy do pracownika Wydziału Inwestycji i Remontów UM, wyznaczonego do sporządzania raportów.

Do zadań stanowiska pracy ds. funduszy, powstałego w ramach Wydziału Remontów Budynków<sup>36</sup>, a od 1 marca 2011 r. funkcjonującego w Wydziale Inwestycji i Remontów Budynków UM<sup>37</sup>, należało m.in. prowadzenie rozliczeń efektów ekologicznych oraz współpraca z Wydziałem Funduszy Europejskich.

(dowód: akta kontroli tom I str. 48, 57, 157-163, 164-165, 170-204)

## 3.2. Efekty ekologiczne

Według warunków szczegółowych umów dotacji i pożyczki, efektem ekologicznym przedsięwzięcia miało być zmniejszenie emisji dwutlenku węgla (dalej: CO<sub>2</sub>) o 787 Mg/rok (tj. o 65%) w terminie do dnia 31.12.2012 r.

Określona w audytach energetycznych wielkość emisji przed realizacją projektu wynosiła: 1.206 Mg/rok, a planowana jej wielkość po zakończeniu prac wynosić miała 420 Mg CO<sub>2</sub>/rok.

Według raportów z monitorowania wielkości emisji, sporządzonych za lata 2011-2013, jej wielkość systematycznie spadała i wynosiła: w 2011 r. – 568 Mg,

<sup>34</sup> Załącznik nr 3 do Metodyki Programu Priorytetowego „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”. Zgodnie z treścią umowy o dofinansowanie z 15.07.2011 r. „Metodyka wraz z załącznikami” stanowi załącznik nr 2 do przedmiotowej umowy.

<sup>35</sup> Zarządzeniem Nr 63/6/2012 Prezydenta Miasta Lublin z 19.06.2012 r. <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=171239>

<sup>36</sup> § 60 Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Rozwoju UM Lublin.

<sup>37</sup> § 44 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Inwestycji i Rozwoju UM Lublin.

w 2012 r. - 461 Mg, a w 2013 – 446 Mg, co stanowiło odpowiednio: 53% (638 Mg), 62% (746 Mg) i 63% (761 Mg) redukcji w odniesieniu do scenariusza bazowego<sup>38</sup>. Raporty za rok 2012 i 2013 zostały przekazane do NFOŚiGW w terminie zgodnym z umowami o dofinansowanie, tj. odpowiednio do dnia 31.03.2013 r. i 31.03.2014 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 74, 188, 213, tom II str. 125-138)

Raport z monitorowania wielkości redukcji emisji za 2013 rok został zweryfikowany przez niezależnego weryfikatora<sup>39</sup>, spełniającego wymagania opisane w Metodocy Programu Priorytetowego „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej” i został pozytywnie zaopiniowany. W wyniku weryfikacji sformułowano następujące wnioski:

- za zasadne uznano wyjaśnienia beneficjenta dla przyjętego wskaźnika emisji CO<sub>2</sub><sup>40</sup> z uwagi na strukturę paliw wykorzystywanych w elektrociepłowniach dostarczających ciepło do LPEC S.A. w Lublinie<sup>41</sup>,
- nie uwzględniono emisji i redukcji CO<sub>2</sub> związanych z energią elektryczną,
- obliczona wartość redukcji emisji CO<sub>2</sub> w 2013 roku była mniejsza od planowanej w scenariuszu bazowym o ok. 3,3%, zatem nie przekraczała dopuszczalnej granicy rozbieżności wynoszącej 30%. Beneficjent nie był zobowiązany w takiej sytuacji do uzasadniania powstałej różnicy.

Przeprowadzenie przedmiotowej weryfikacji wraz z opinią zamówiono dnia 28.03.2014 r., a dnia 7.04.2014 r. przesłano do NFOŚiGW<sup>42</sup>.

(dowód: akta kontroli tom II str. 139-143)

Po zakończeniu termomodernizacji nie sporządzono audytu energetycznego w celu zmierzenia faktycznych efektów inwestycji, gdyż - jak wyjaśnił dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów UM - rzeczywiste efekty przedsięwzięcia zostały ujęte w raportach z monitorowania przekazanych do NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 10)

W raportach z monitorowania sporządzonych za lata 2011, 2012 i 2013, nie uwzględniono efektów ekologicznych związanych z wykonaną w ramach przedsięwzięcia wymianą wewnętrznej instalacji elektrycznej w ZSE (w tym wymianą oświetlenia na energooszczędne), na które Gmina Lublin wydatkowała środki własne w kwocie 322,3 tys. zł. We wniosku o dofinansowanie planowano, iż z tego tytułu osiągnięty zostanie efekt ekologiczny (oszczędność energii elektrycznej) w wymiarze 159 GJ.

Według wyjaśnienia zastępcy dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM:

- nie obliczano efektów ekologicznych osiągniętych w związku z modernizacją oświetlenia wewnętrznego w budynku hali lekkoatletycznej z bieżnią ZSE,
- na etapie negocjacji warunków umowy z NFOŚiGW (w marcu 2011 r.) został poprawiony załącznik ekologiczno-techniczny sporządzony już wg regulaminu II konkursu GIS. W dokumencie tym, w obliczeniach wielkości redukcji emisji dla scenariusza bazowego, nie zostały uwzględnione wielkości energii elektrycznej, dlatego w raportach z monitorowania nie uwzględniono efektów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 48, 67, 72-75, 156-159, tom II str. 126-131, 133, 136-138, 142, 144, 145)

<sup>38</sup> Roczna wielkość emisji gazów cieplarnianych jaka byłaby spowodowana działalnością obiektu bez realizacji działań termomodernizacyjnych (Baseline).

<sup>39</sup> Prokurent Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A.

<sup>40</sup> Czyli 72,79 kg CO<sub>2</sub>/GJ.

<sup>41</sup> Przyjęto, że 54% to gaz ziemny, a 46% to węgiel kamienny.

<sup>42</sup> Po otrzymaniu od weryfikatora dnia 4.04.2014 r.

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

1. Obowiązujące w Urzędzie procedury<sup>43</sup> nie uwzględniały kwestii związanych z zarządzaniem danymi i wewnętrzną kontrolą obliczeń na potrzeby monitorowania efektów ekologicznych zrealizowanych inwestycji, tj. nie określono w nich elementów wymienionych w pkt 3 „Instrukcji sporządzania dokumentacji dot. monitorowania i raportowania” takich jak, m.in.:

- opis źródeł danych, które stanowią dane wejściowe do monitorowania wraz z podaniem sposobu ich pozyskania, analizy i archiwizacji,
- opis sposobu dokonywania i sprawdzania obliczeń,
- opis sposobu i terminu opracowania raportu z monitorowania,
- opis działań, jakie muszą zostać podjęte w przypadku stwierdzenia błędów, braku danych, sytuacji awaryjnych, niezgodności i innych niepożądanych sytuacji.

Zastępca dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM potwierdziła brak systemu wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi dotyczącymi monitorowania efektów zrealizowanego przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 7, 10, 14, 503-504)

Ponadto, zgodnie z cyt. „Instrukcją sporządzania dokumentacji dot. monitorowania i raportowania”, w celu zapewnienia właściwego monitorowania, wnioskodawca zobowiązany był do przypisania wskazanemu pracownikowi/pracownikom odpowiedzialności za monitorowanie, przetwarzanie danych i raportowanie. Wskazanie takie nastąpić miało na piśmie, którego kopię należało dostarczyć do KOSZI<sup>44</sup>/NFOŚiGW na etapie składania wniosku o dofinansowanie.

Urząd nie spełnił powyższego obowiązku na etapie wnioskowania.

Nie można podzielić stanowiska dyrektora Wydziału Funduszy Europejskich UM, że spełnieniem powyższego wymogu było przekazanie do NFOŚiGW załącznika ekologiczno-technicznego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 503-504, tom II str. 164-165, 166-169)

2. Nie zapewniono weryfikacji przez niezależnego weryfikatora raportów z monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięcia za rok 2011 i 2012. Naruszało to postanowienia umowy o dofinansowanie w formie dotacji, podpisanej przez Gminę Lublin z NFOŚiGW 15 lipca 2011 r., z której treści<sup>45</sup> wynikało, że dotowany jest zobowiązany przedłożyć m.in. opinię z weryfikacji rocznego raportu z osiągniętych efektów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, przeprowadzoną przez jednostkę uprawnioną, w terminie do dnia 31.03.2012 r. za 2011 r.<sup>46</sup> i w terminie do dnia 31.03.2013 r. za 2012 r.

W „Instrukcji sporządzania dokumentacji dot. monitorowania i raportowania” stwierdzono, że osoba wyznaczona do monitorowania i raportowania sporządza raport, który następnie podlega weryfikacji przez niezależnego weryfikatora. Raport wraz z opinią z jego weryfikacji beneficjent obowiązany był dostarczyć do KOSZI/NFOŚiGW do 31 marca następnego roku.

<sup>43</sup> Procedura zarządzania projektami inwestycyjnymi stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 63/6/2012 Prezydenta Miasta Lublin z 19.06.2012 r., Regulamin Organizacyjny Departamentu Inwestycji i Rozwoju UM Lublin (który określa szczegółowe zadania m.in. Wydziału Funduszy Europejskich i Wydziału inwestycji i Remontów UM) oraz zakresy czynności pracowników UM.

<sup>44</sup> Krajowy Operator Systemu Zielonych Inwestycji.

<sup>45</sup> Cz. III „Warunki szczególne” pkt 8 „dokumenty potwierdzające osiągnięcie efektu ekologicznego przedsięwzięcia” oraz zapisy „Metodyki” stanowiącej załącznik nr 2 do umowy dotacji.

<sup>46</sup> Zgodnie z informacją zamieszczoną w treści umowy dotacji z dn. 15.07.2011 r. (na str. 26), obowiązek sprawozdawczy za 2011 rok powstał w związku z faktycznym zakończeniem przedsięwzięcia przed 31 grudnia 2011 r.

Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów UM wyjaśnił, że nie zapewniono weryfikacji raportów z monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięcia za rok 2011 i rok 2012, gdyż NFOŚiGW „nie stawiał takich wymogów”.

Natomiast dyrektor Wydziału Funduszy Europejskich Urzędu wyjaśniła, że według informacji przekazanych przez dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM, w związku z trudnościami dotyczącymi pozyskania weryfikatora, NFOŚiGW odstąpił od obowiązku weryfikacji raportów z monitorowania efektów osiągniętych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych sporządzonych (1 czerwca 2012 r.) za 2011 rok i (28 lutego 2013 r.) za 2012 rok. W ocenie dyrektora Wydziału Funduszy Europejskich: „potwierdzeniem tego stanowiska jest brak do dnia dzisiejszego uwag ze strony NFOŚiGW dotyczących przedłożonych raportów”.

Kontroler NIK zwrócił się do dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM z prośbą o przedstawienie dokumentacji potwierdzającej trudności ze znalezieniem weryfikatorów oraz korespondencję z NFOŚiGW w sprawie wyrażenia zgody na zaniechanie przekazywania raportów do weryfikacji.

Do zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie nie przedłożono przedmiotowej dokumentacji.

Zastępca dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM wyjaśniła:

- ze względu na prowadzoną głównie korespondencję telefoniczną w sprawie pozyskania weryfikatora (w 2012 roku do weryfikacji raportu za 2011 rok) nie przedstawiamy dokumentów ani wydruków;

- ponieważ brak było uwag ze strony NFOŚiGW dotyczących przedłożonych raportów (za rok 2011), w 2013 r. został wysłany tylko raport z monitorowania redukcji emisji (za rok 2012) bez weryfikacji;

- dopiero ze względu na przeprowadzoną w maju 2013 r. kontrolę monitorowania efektów redukcji emisji przez firmę SGS na zlecenie NFOŚiGW i konieczność wyjaśnienia braku weryfikacji raportów za rok 2011 i 2012, Wydział IR<sup>47</sup> przy składaniu raportu do Narodowego Funduszu za rok 2013 uzyskał opinię z jego weryfikacji i przekazał ją do NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 7, 10, 188-189, tom II str. 164-165, 166-168, 205-206, 211-212)

3. Z dwumiesięcznym opóźnieniem – w stosunku do terminu umownego<sup>48</sup> - przekazano do NFOŚiGW raport z monitorowania efektów ekologicznych za rok 2011 r. (tj. dnia 1.06.2012 r. zamiast do 31.03.2012 r.).

Zastępca dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM wyjaśniła, że „raport za 2011 rok został wysłany dopiero 1.06.2012 r., ze względu na przesłaną 15.05.2012 r. informację z Wydziału Funduszy Europejskich po otrzymaniu przypomnienia drogą e-mailową z NFOŚiGW o obowiązku sprawozdawczym”.

Ponadto, zastępca dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM dodała, że:

- za kontakty z NFOŚiGW w przedmiotowej sprawie odpowiedzialny jest Wydział Funduszy Europejskich UM i to na wniosek tego Wydziału przygotowywane są raporty z monitorowania,

- osobą odpowiedzialną za raportowanie jest J.G. - pracownik Wydziału Inwestycji i Remontów UM.

(dowód: akta kontroli tom I str. 10, tom II str. 125-128, 211-212)

4. Do celów raportowania za lata 2012 i 2013 przyjęto niewłaściwy wskaźnik emisji CO<sub>2</sub> dla węgla kamiennego w wysokości 92,71 kg/GJ. Wskaźnik ten za rok 2012

<sup>47</sup> Wydział Inwestycji i Remontów UM.

<sup>48</sup> Zawartego w umowach dotacji i pożyczki z dnia 15.07.2011 r.

i 2013, zgodnie z opracowaniami KOBiZE<sup>49</sup> we Wspólnotowym Systemie Handlu Uprawnieniami do Emisji (tabela nr 12 – wartości opałowe i wskaźniki emisji dla pozostałych paliw) dotyczył brykietów węgla kamiennego (wtórny nośnik energii), nieużywanych w energetyce zawodowej i przemysłowej do wytwarzania ciepła. Uwzględniając strukturę wytwórców energii cieplnej na potrzeby miasta Lublina (dwie elektrociepłownie zawodowe) do obliczeń należało przyjąć wskaźnik emisji dla węgla kamiennego w wysokości określonej w tabeli nr 1 opracowania KOBiZE, tj. 93,97 kg/GJ za rok 2012 oraz 94,19 kg/GJ za rok 2013.

Według wyjaśnień dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu Miasta: „opracowanie KOBiZE wyjaśnia, że wartości tabel zawierających wskaźniki emisji i wartości opałowe dla węgla należy wykorzystywać stosownie do podstawowego rodzaju działalności (PKD 2007) wpisywanego na sprawozdaniach G-02 i G-03. Elektrociepłownia w Lublinie nie spełnia wymogów dla elektrociepłowni zawodowej, stąd wartości przyjęto dla pozostałych paliw i tu również nie było uwag ze strony NFOŚiGW dotyczących przedłożonych raportów i przyjętych obliczeń wskaźników”.

Zawodową klasyfikację elektrociepłowni (zasilających sieć ciepłowniczą Miasta Lublina) potwierdzono w „Raporcie z weryfikacji w terenie dla Projektu realizowanego na podstawie umowy o dofinansowanie w formie dotacji nr 338/2011/Wn-03/OA-TR-ZI/D na rzecz beneficjenta Miasta Lublin”, sporządzonego na zlecenie NFOŚiGW przez zewnętrznego weryfikatora.

(dowód: akta kontroli tom II str. 222-223, 224-225 oraz tom I str. 27-30)

5. Analiza raportów z monitorowania oraz danych stanowiących podstawę obliczania wielkości i redukcji emisji za lata 2012-2013 wykazała, że przy obliczaniu wartości wskaźnika emisji CO<sub>2</sub> przyjęto procentowy udział surowców w produkcji energii cieplnej, określony w 2010 r. przez audytorów do sporządzenia audytów energetycznych, tj. odpowiednio 46% węgiel kamienny i 54% gaz ziemny.

Według informacji pozyskanych w trakcie czynności kontrolnych od dostawcy energii cieplnej, tj. LPEC S.A. w Lublinie:

- w 2012 r. 31,10% energii cieplnej pochodziło z Megatem EC-Lublin, a 68,90% z PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Elektrociepłownia Lublin Wrotków (dalej: „Elektrociepłownia Lublin Wrotków”),
- w 2013 r. 34,87% energii cieplnej pochodziło z Megatem EC-Lublin, a 65,13% z Elektrociepłowni Lublin Wrotków.

Z kolei z informacji Megatem EC-Lublin wynikało, że procentowy udział surowców w produkcji energii cieplnej wynosił zarówno w 2012 r. i 2013 r. odpowiednio: 99,98% węgiel kamienny i 0,02% gaz ziemny, natomiast w Elektrociepłowni Lublin Wrotków procentowy udział surowców w produkcji energii cieplnej przedstawiał się następująco:

- w 2012 r. 86% gaz ziemny i 14% węgiel kamienny,
- w 2013 r. 37% gaz ziemny i 63% węgiel kamienny.

Obliczony na tej podstawie procentowy udział surowców (paliw) w produkcji energii cieplnej dostarczonej przez LPEC S.A. wynosił zatem:

- w 2012 r.: 40,74% węgiel kamienny, 59,26% gaz ziemny,
- w 2013 r.: 75,89% węgiel kamienny i 24,11% gaz ziemny.

Odnosząc się do przyczyn nieustalenia faktycznego procentowego udziału poszczególnych surowców w produkcji energii cieplnej (w celu sporządzenia raportów za lata 2012-2013) dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów UM wyjaśnił: „do raportowania z monitorowania wielkości redukcji emisji za lata 2012 i 2013

<sup>49</sup> Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami - wartości opałowe i wskaźniki emisji do raportowania za poszczególne lata.

przyjmowano do obliczeń wskaźnik emisji CO<sub>2</sub> przyjęty do wyliczenia końcowego efektu redukcji emisji w scenariuszu bazowym (=72,79 kg CO<sub>2</sub>/GJ). Brak było uwag ze strony NFOŚiGW dotyczących przedłożonych raportów i przyjętych do obliczeń wskaźników”.

Z cyt. wyżej „Instrukcji sporządzania dokumentacji dot. monitorowania i raportowania” (załącznik do umowy o dofinansowanie) wynika, że w kolejnych latach beneficjent powinien wyliczać wielkość emisji gazów cieplarnianych w danym roku stosując zawsze aktualne (tj. obowiązujące dla danego roku) wskaźniki emisji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 213-221, 222-223, 224-225 i tom I str. 503-504)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK wskazuje, że na podstawie faktycznego procentowego udziału surowców (paliw) w produkcji energii cieplnej (opisanego w pkt 5 nieprawidłowości) oraz prawidłowego wskaźnika emisji CO<sub>2</sub> dla węgla kamiennego (pkt 4 nieprawidłowości) końcowe obliczenia dla poszczególnych lat przedstawiają się następująco:

1) dla 2012 r.

- wartość wskaźnika emisji CO<sub>2</sub> ogółem (dla węgla kamiennego i gazu ziemnego) wynosiła 71,3623 kg/GJ (a podany w raporcie przez Gminę Lublin 72,7894 kg/GJ);

- osiągnięta emisja wyniosła 452 Mg CO<sub>2</sub>/rok (a podana w raporcie przez Gminę Lublin 461 Mg CO<sub>2</sub>/rok);

- końcowy efekt redukcji emisji CO<sub>2</sub> równał się 754 Mg CO<sub>2</sub>/rok, tj. był o 8 Mg CO<sub>2</sub> wyższy niż wykazany w raporcie sporządzonym przez Gminę Lublin za 2012 rok (746 Mg CO<sub>2</sub>/rok);

2) dla 2013 r.:

- wartość wskaźnika emisji CO<sub>2</sub> ogółem wynosiła 84,9107 kg/GJ (a zawarty w raporcie Gminy Lublin 72,7894 kg/GJ);

- wielkość osiągniętej emisji równa była 520 Mg CO<sub>2</sub>/rok (a obliczona przez Gminę Lublin wynosiła 446 Mg CO<sub>2</sub>/rok);

- końcowy efekt redukcji emisji CO<sub>2</sub> wynosił 686 Mg CO<sub>2</sub>/rok i był niższy o 75 Mg CO<sub>2</sub> niż wykazany w raporcie sporządzonym przez Gminę Lublin za 2013 rok (761 Mg CO<sub>2</sub>/rok).

Odnosząc się do powyższych obliczeń dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu stwierdził, iż trudno je zweryfikować, gdyż dane dotyczące struktur paliw, dostępne na stronie Elektrociepłowni Lublin Wrotków (stan na 09.09.2014 r. – za 2012 rok) są rozbieżne z tymi, które podaje kontroler w obliczeniach.

Kontroler NIK oparł swoje obliczenia na danych źródłowych pozyskanych w trakcie czynności kontrolnych w LPEC S.A. w Lublinie, Elektrociepłowni Lublin Wrotków i Megatem EC-Lublin, o czym poinformował dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów UM w piśmie z dnia 4.09.2014 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 213-221, 222-223, 225)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>50</sup>, wnosi o:

<sup>50</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.



1. Sporządzenie korekty raportów z monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięcia za 2012 i 2013 rok, z uwzględnieniem obowiązujących dla danego roku wskaźników emisji i faktycznego udziału surowców użytych do produkcji energii cieplnej, oraz przekazanie ich do NFOŚiGW.
2. Kierowanie raportów z monitoringu efektów ekologicznych do weryfikacji przez niezależnego weryfikatora.
3. Uwzględnienie w procedurach Urzędu elementów zarządzania danymi i wewnętrznej kontroli obliczeń na potrzeby monitorowania efektów ekologicznych zrealizowanego przedsięwzięcia.
4. Zachowanie należytej staranności przy określaniu wartości szacunkowej zamówień publicznych.
5. Egzekwowanie od kierowników budowy obowiązku dokonania w dzienniku budowy wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Lublinie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Lublin, dnia 31 października 2014 r.

Kontroler  
Ewa Kulik  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

