



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie

LLU-4101-012-02/2014

P/14/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## 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	Ryszard Kamforowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90124 z dnia 12 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mircze ul. Kryłowska 20, 22-530 Mircze (Urząd lub UG Mircze)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Stanisław Szopiński, Wójt Gminy Mircze (Wójt) (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2010-2014 (do dnia zakończenia kontroli, tj. 22 sierpnia 2014 r.).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła kompleksowe podejście Gminy do realizacji inwestycji termomodernizacyjnych w budynkach użyteczności publicznej, prawidłowe przygotowanie procesu inwestycyjnego przy poszanowaniu środowiska naturalnego, zastosowanie właściwych procedur wyboru wykonawców prac termomodernizacyjnych i wybór najkorzystniejszej oferty oraz należyte rozliczenie finansowe inwestycji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezapewnienia skutecznej weryfikacji planowanych do wykonania prac termomodernizacyjnych na etapie wnioskowania o dotację z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz),
- niezgłaszania i niepotwierdzania odbioru robót ulegających zakryciu przy docieplaniu ścian zewnętrznych budynków, co naruszało postanowienia art. 22 pkt 7 oraz art. 25 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>2</sup>,
- braku analiz współczynników zużycia energii na jednostkę powierzchni w poszczególnych budynkach Gminy oraz rejestrowania i udostępniania zachodzących zmian,
- nieokreślenia odpowiedzialnym pracownikom Urzędu zadań w zakresie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania zużycia paliw i energii w budynkach poddanych termomodernizacji.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.  
<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

##### 1.1. Wybór przedmiotu inwestycji

W okresie objętym kontrolą, Gmina zrealizowała inwestycję pn. „Termomodernizacja wybranych budynków użyteczności publicznej w Gminie Mircze” (*Przedsięwzięcie*) współfinansowaną dotacją ze środków NFOŚiGW, zgromadzonych na Rachunku klimatycznym przedsięwzięć realizowanych w ramach Programu priorytetowego „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme) część 1) Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej” (*Program GIS*).

(dowód: akta kontroli str. 37-98)

Przedmiotem wniosku o dofinansowanie Przedsięwzięcia dotacją z Programu GIS (*wniosek o dotację GIS*), złożonego w NFOŚiGW 21 lipca 2011 r., była termomodernizacja sześciu budynków, tj. UG Mircze, Gminnego Ośrodka Zdrowia w Mirczu (*GOZ w Mirczu*), Szkoły Podstawowej im. M. Kopernika w Wiszniowie (*SP w Wiszniowie*), Środowiskowego Domu Samopomocy w Modryniu (*ŚDS w Modryniu*), Gminnego Ośrodka Kultury z remizą Ochotniczej Straży Pożarnej w Mirczu (*GOK w Mirczu*) i Gminnej Biblioteki Publicznej wchodzącej w skład GOK w Mirczu (*GBP w Mirczu*). Wytypowane obiekty użyteczności publicznej, stosownie do wymogów ust. 7.5 ppkt 1 Programu GIS, przeznaczone były do pełnienia funkcji administracji publicznej, kultury, nauki, służby zdrowia, domów opieki i ochrony przeciwpożarowej sprawowanej przez Ochotniczą Straż Pożarną (*OSP*).

Wójt wyjaśnił, że *podejmując decyzje, co do wyboru konkretnych budynków użyteczności publicznej kierowano się przede wszystkim koniecznością termomodernizacji głównych i najważniejszych pod kątem pełnionej funkcji [...] Wyboru dokonano po konsultacjach z przedstawicielami Rady Gminy Mircze, [...] dla tych obiektów wykonano audyty energetyczne dla zobrazowania korzyści wynikających z termomodernizacji. [...] Biorąc pod uwagę wszystkie ww. przesłanki i korzyści podjęto decyzję o zakwalifikowaniu tych strategicznych obiektów do termomodernizacji.*

(dowód: akta kontroli str. 39-79, 101)

Na terenie Gminy, w okresie objętym kontrolą, eksploatowano 32 budynki użyteczności publicznej. Poza sześcioma objętymi wnioskiem o dotację GIS były one siedzibą: szkół podstawowych (w Mirczu, Kryłowie i Szychowicach Nowych), Wiejskiego Domu Kultury w Mołożowie (*WDK w Mołożowie*), zaplecza sportowego w Mirczu oraz 21 świetlic (z tego ośmiu z remizami OSP). Audytami energetycznymi objęto osiem z tych budynków tj. sześć – wytypowanych do Przedsięwzięcia oraz budynki szkół w Mirczu i Kryłowie. Wybrane działania zmierzające do obniżenia zużycia energii prowadzono również w latach 2009 - 2011 w 11 obiektach: szkołach w Mirczu i Kryłowie, WDK w Mołożowie, remizach OSP ze świetlicami w Kryłowie, Modryniu Kolonii, Starej Wsi, Wiszniowie; świetlicach w Górcie – Zabłocie, Smoligowie i w Tuczapach i w latach 2013-2014 w kolejnych siedmiu obiektach UG Mircze: trzech remizach ze świetlicami w Miętkiem Kolonii, Modryńcu, Szychowicach Nowych oraz czterech świetlicach w Borsuku, Miętkiem Kolonii, Modryniu Kolonii, Prehoryłem<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Termomodernizację UG i SP w Wiszniowie zrealizowano przy udziale pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie (*WFOŚiGW lub Wojewódzki Fundusz*) w kwocie 1.000 tys. zł; GBP w Mirczu – z udziałem środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w ramach działania 313, 322, 323 „Odnowa i rozwój wsi” (beneficjentem był

(dowód: akta kontroli str. 4-36)

Wójt, 29 listopada 2011 r., uwzględnił uwagi Narodowego Funduszu<sup>4</sup> i dokonał korekty wniosku zmniejszając współczynniki sprawności zmodernizowanych systemów ogrzewania oraz obniżając efekty ekologiczne. Uzupełnił również brakujące załączniki.

(dowód: akta kontroli str. 80-98)

Wg skorygowanego wniosku o dotację GIS, celem podstawowym Przedsięwzięcia była – zgodnie z celem Programu GIS - poprawa wykorzystania energii w sześciu budynkach i uzyskanie efektu ekologicznego<sup>5</sup>:

- a) łącznej oszczędności energii 5.464 GJ/rok, w tym:
  - energii cieplnej (chemicznej, zawartej w paliwie) 4.771 GJ/rok,
  - energii elektrycznej (pierwotnej) 693 GJ/rok,
- b) ograniczenia lub uniknięcia emisji CO<sub>2</sub> 684 Mg/rok.

Efekt ekologiczny założony został, jako wynik usprawnień odpowiadających postanowieniom ust. 7.5 ppkt 2 i 3 programu GIS:

Zakres Przedsięwzięcia obejmował:

- 1) docieplenie przegród zewnętrznych w pięciu budynkach, w tym: wykonane w 2010 r. w UG Mircze (ścian zewnętrznych, ścian przylegających do gruntu, stropodachu), SP w Wiszniowie (ścian zewnętrznych i stropodachu) i ŚDS w Modryniu (ścian zewnętrznych, stropu) oraz zaplanowane do realizacji w roku 2012 w GOK w Mirczu (ścian zewnętrznych, podłogi na gruncie i stopu przyziemia) i w GOZ w Mirczu (ścian zewnętrznych);
- 2) wymianę stolarki okiennej w trzech budynkach, w tym: w 2010 roku w UG Mircze, SP w Wiszniowie oraz w 2012 r. w GOZ w Mirczu;
- 3) wymianę drzwi zewnętrznych w trzech budynkach, w tym: w 2010 r. w SP w Wiszniowie oraz w 2012 r. w GOK i GOZ w Mirczu;
- 4) przebudowę systemów grzewczych w budynkach, w szczególności:
  - a) centralnego ogrzewania (c.o.) z montażem kotłów na biomasę w dwóch budynkach, w tym: w 2010 r. w SP w Wiszniowie i w 2012 r. w GOZ w Mirczu,
  - b) instalacji c.o. i izolacji przewodów bez wymiany źródła ciepła w 2012 r. w GOK w Mirczu,
  - c) ciepłej wody użytkowej (c.w.u.) z montażem kolektorów słonecznych w 2012 r. w pięciu budynkach, w tym: w UG Mircze, SP w Wiszniowie, ŚDS w Modryniu, GOK i GBP w Mirczu;
- 5) modernizację wentylacji pomieszczeń w 2012 r. w dwóch budynkach: w UG Mircze i GOK w Mirczu (wykonanie systemu wentylacji mechanicznej nawiewowo-wywiewnej z odzyskiem ciepła i zastosowaniem przepustnic regulacyjnych oraz anemostatów w każdym pomieszczeniu oraz wyposażenie centrali wentylacyjnych w wymienniki krzyżowe i nagrzewnice wodne do podgrzania powietrza wentylacyjnego);
- 6) wymianę oświetlenia w pięciu budynkach w 2012 r. w: UG Mircze, SP w Wiszniowie, ŚDS w Modryniu, GOK i GOZ w Mirczu.

(dowód: akta kontroli str. 46-49, 86-90)

Opracowanie wniosku o dotację GIS poprzedzone zostało wykonaniem audytów energetycznych dla wszystkich sześciu objętych nim budynków, w których wskazano

---

GOK w Mirczu) w łącznej wysokości 371,1 tys. zł; zespołów szkół w Mirczu i Kryłowie –z wykorzystaniem dotacji NFOŚiGW w kwocie 306,3 tys. zł uzyskanej na dofinansowanie projektu „Odnawialne źródła energii i termomodernizacja budynków użyteczności publicznej”, którego liderem była Gmina Miejska Hrubieszów.

<sup>4</sup> Pismo znak NF/DA/GIS/ok/29557/2011 z dnia 24 listopada 2011 r.

<sup>5</sup> W przewidzianych efektach ekologicznych Przedsięwzięcia z 2012 r. zaliczone zostały efekty realizowanej przez Gminę inwestycji z 2010 r. dofinansowanej środkami WFOŚiGW, z tego w zakresie odnoszącym się do zadań termomodernizacyjnych w UG i SP w Wiszniowie m.in. zmniejszenie rocznego obliczeniowego zużycia energii cieplnej do ogrzewania o 1.776,82 GJ, z tego budynku UG o 229,6 GJ i SP w Wiszniowie o 954,25 GJ oraz rocznej emisji CO<sub>2</sub> o 219,9 Mg, z tego z UG o 10,2 Mg i SP w Wiszniowie 118,6 Mg.

działania naprawcze oraz dokonaniem inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie ewentualnego występowania chronionych gatunków zwierząt na terenie inwestycji.

Gmina dysponowała audytami energetycznymi dla budynku UG Mircze z 22 lutego 2010 r., 12 lipca 2011 r. i 25 listopada 2011 r.; GOZ w Mirczu z 12 lipca 2011 r. i 25 listopada 2011 r.; SP w Wiszniowie z maja 2008 r., kwietnia 2010 r., 12 lipca 2011 r. i 25 listopada 2011 r.; ŚDS w Modryniu z 12 kwietnia 2010 r. i 12 lipca 2011 r.; GOK w Mirczu z 17 kwietnia 2010 r., 12 lipca 2011 r. i 25 listopada 2011 r.; GBP w Mirczu z 12 lipca 2011 r. oraz audytem oświetlenia w budynkach Gminy Mircze z lipca 2011 r. i opinią przyrodniczą dla Przedsięwzięcia z sierpnia 2011 r.

Audyty energetyczne z 12 lipca i 25 listopada 2011 r. sporządzono zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego<sup>6</sup>. Zawierały m.in. dane dotyczące skuteczności, efektywności i oszczędności energii, z tego:

- współczynniki przenikania ciepła przez przegrody budowlane (ściany zewnętrzne, podłogę, ściany przylegające do gruntu, stropodach, drzwi zewnętrzne, okna); sprawności składowe systemu grzewczego budynku i instalacji przygotowania c.w.u. (wytwarzania, przesyłania, regulacji i wykorzystania, akumulacji); charakterystyki energetyczne budynków (zapotrzebowania na ciepło, zużycia energii), instalacji gazowej i elektrycznej oraz systemu wentylacji; opłaty jednostkowe za energię (wysokość taryf i opłat) przed i po termomodernizacji,

- ocenę stanu technicznego budynku w zakresie istotnym dla wskazania właściwych przedsięwzięć termomodernizacyjnych, rodzaje proponowanych usprawnień z oceną ich opłacalności i charakterystyką ekonomiczną optymalnego wariantu. Stwierdzono w nich m.in., podłogi na gruncie GOZ w Mirczu, ŚDS w Modryniu i SP w Wiszniowie nie spełniają wymagań izolacyjności cieplnej przegród i podłóg określonych w warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Ponieważ ich docieplenie nie było przewidywane przez inwestora w ramach planowanego Przedsięwzięcia, nie zaproponowano ulepszeń i nie poddano analizie w zakresie doboru optymalnej grubości materiału izolacyjnego, kosztu wykonania, rocznych oszczędności i ewentualnego uwzględnienia w optymalnym wariantcie przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 107-167, 547)

UG Mircze nie opracował analizy wykonalności inwestycji budowlanej, o której mowa w ust. 9.1 ppkt 1 Programu GIS. W ocenie Wójta nie było potrzeby jej wykonania, a jej sporządzenie nie było wymagane przez Narodowy Fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Gmina we wniosku o dotację przyjęła do realizacji wariant wskazany w audytach, jako optymalny wariant przedsięwzięcia termomodernizacyjnego danego obiektu, co było zgodne z wymogiem zawartym w pkt 1 załącznika nr 1 do Programu GIS pn. „Wymagania dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne dofinansowywane w ramach programu” (*Załącznik nr 1 Programu GIS*).

Wykazane we wniosku, określone na podstawie audytów energetycznych, obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło winno ulec po realizacji Przedsięwzięcia zmniejszeniu o 72,5 % w stosunku do stanu pierwotnego, co odpowiadało wymogowi pkt 4 Załącznika nr 1 do Programu GIS.

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 346.

Zawarte w ww. wniosku energooszczędne działania i sposoby modernizacji zaopatrzenia w energię, dotyczące w szczególności: dociepleń budynków, wymiany źródeł ciepła i zastosowania kolektorów słonecznych w systemach podgrzewania c.w.u. były zgodne z wnioskami „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Mircze na lata 2012-2027” z maja 2012 r. (*Projekt założeń zaopatrzenia w ciepło*). Projekt ten, wymagany art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>7</sup>, przyjęty został do realizacji uchwałą nr XXIII/166/2012 Rady Gminy z 6 listopada 2012 r. Spełniał on wymogi określone art. 19 ust. 3 ww. ustawy. Zawierał m.in. ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło i energię elektryczną, wyznaczał kierunki przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła i energii elektrycznej oraz możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej.

Gmina nie wdrożyła systemu zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej, w tym poddanych termomodernizacji, celem optymalnego wykorzystania jej efektów. Wójt wyjaśnił, iż w ramach zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej dotychczas sporządził, wynikający z ustawowego obowiązku, Projekt założeń zaopatrzenia w ciepło.

(dowód: akta kontroli str. 168-185, 188)

## **1.2. Przygotowanie procesu inwestycyjnego**

Przyjęty w Gminie sposób planowania inwestycji budowlanych zapewnił skuteczne i efektywne przygotowanie Przedsięwzięcia. Wójt wyznaczył trzyosobowy zespół odpowiedzialny za przygotowanie i realizację projektu, w skład którego weszli: kierownik Referatu Promocji, Rozwoju Gospodarczego i Rolniczego, jako kierownik projektu; inspektor ds. mienia komunalnego – koordynator projektu m.in. nadzorujący opracowanie dokumentacji inwestycji, przygotowanie SIWZ, przekazanie placu budowy wykonawcy robót, odbiory częściowe i końcowe robót, zapewnienie nadzoru inwestorskiego oraz inspektor ds. rozwoju gminy, zamówień publicznych i programów pomocowych – odpowiedzialny m.in. za przeprowadzenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 91-92)

Określony we wniosku o dotację GIS koszt całkowity brutto Przedsięwzięcia w kwocie 2.814.460 zł odpowiadał warunkowi dofinansowania zawartemu w ust 7.3 pkt 3 Programu GIS, tj. przekraczał 2 mln zł. Na kwotę tą złożyły się planowane koszty termomodernizacji budynków: UG Mircze – 745.955 zł, GOZ w Mirczu – 723.618 zł, SP w Wiszniowie – 693.195 zł, ŚDS w Modryniu – 127.325 zł, GOK w Mirczu – 399.871 zł, GBP w Mirczu - 32.000 zł oraz związane z realizacją wymienionych zadań koszty nadzoru budowlanego i inwestorskiego wszystkich ww. obiektów – 36.000 zł, wykonania audytów energetycznych – 20.496 zł i dokumentacji projektowej – 36.000 zł. Realizację Przedsięwzięcia zaplanowano sfinansować środkami własnymi w kwocie 1.973.600 zł i dotacją ze środków Programu GIS w kwocie 840.857 zł (stanowiącą 30 % kosztów kwalifikowanych do dofinansowania w wysokości 2.802.857 zł). Nie przewidziano zaciągania pożyczek i kredytów.

Do kosztów kwalifikowanych Przedsięwzięcia zaliczono, obok przewidzianych do poniesienia w 2012 r. w kwocie 1.904.951 zł, także koszt usprawnień termomodernizacyjnych wykonanych w latach 2009 – 2010 w kwocie 877.410 zł, w tym

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

w budynku ŚDS w kwocie 52.891 zł sfinansowanych w całości ze środków własnych Gminy oraz w budynkach UG Mircze i SP w Wiszniowie w kwocie 824.519 zł dofinansowanych środkami Wojewódzkiego Funduszu. Uwzględnienie w Przedsięwzięciu, prac zrealizowanych w wytypowanych obiektach przed 2012 r., było zgodne z postanowieniami § 2 ust. 6 Regulaminu III konkursu Programu GIS.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 81, 83, 103, 233-238, 547)

Urząd przed podjęciem realizacji Przedsięwzięcia pozyskał wymagane dokumenty, tj.:

- decyzje Starosty Powiatu Hrubieszowskiego z dnia 10 maja 2012 r. zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwoleń na roboty budowlane dotyczące: modernizacji systemu c.w.u. poprzez montaż kolektorów słonecznych na dachu, wykonanie nawiewowo-wywiewnego systemu wentylacyjnego i wymianę opraw oświetleniowych w budynku UG Mircze; docieplenia przegród zewnętrznych, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej, modernizacji systemu c.o. i wymiany opraw oświetleniowych w budynku GOZ w Mirczu; modernizacji systemu c.w.u. poprzez montaż kolektorów słonecznych na dachu i wymianę opraw oświetleniowych w budynkach ŚDS w Modryniu i SP w Wiszniowie;
- pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, dotyczącą możliwości sfinansowania deficytu.

(dowód: akta kontroli str. 189-202, 547)

Umowa Nr 376/2012/Wn-03/OA-TR-ZI/D zawarta 31 maja 2012 r. z NFOŚiGW o dofinansowanie Przedsięwzięcia w formie dotacji w ramach Programu GIS (*umowa o dotację*) określiła przewidywany, całkowity koszt realizacji termomodernizacji sześciu budynków wyszczególnionych we wniosku o dotację w wysokości 2.814.460 zł, w tym koszty kwalifikowane - 2.802.857 zł i koszty niekwalifikowane – 11.603 zł oraz dotację do kwoty 840.857 zł z zastrzeżeniem, iż nie może ona przekroczyć 30 % kosztów kwalifikowanych zrealizowanej inwestycji. Wg harmonogramu rzeczowo-finansowego do kosztów kwalifikowanych zaliczono wydatki przewidziane do poniesienia w roku 2012 w wysokości 1.904.951 zł, zrealizowane w III kwartale 2011 r. w kwocie 20.496 zł oraz poniesione do 30 czerwca 2011 r. w wysokości 877.410 zł.

(dowód: akta kontroli str. 203-238)

W dniu 17 czerwca 2013 r., tj. ponad pięć miesięcy po ustalonym na 31 grudnia 2012 r. umownym terminie zakończenia realizacji Przedsięwzięcia, podpisany został przez strony aneks nr 1/105 do umowy o dotację zmieniający ilość objętych termomodernizacją budynków z sześciu do czterech, całkowity koszt realizacji robót z 2.814.460 zł do 1.579.262 zł, w tym kosztów kwalifikowanych z 2.802.857 zł do 1.421.371 zł i kosztów niekwalifikowanych z 11.603 zł do 157.891 zł oraz kwotę dotacji z 840.857 zł. do 426.000 zł. Wg zmienionego harmonogramu rzeczowo-finansowego kosztami kwalifikowanymi objęto wydatki poniesione w 2012 r. w wysokości 717.413 zł oraz wykonane do 30 czerwca 2011 r. w kwocie 703.958 zł.

(dowód: akta kontroli str. 237, 239-248)

Przyjęte zmiany w umowie i harmonogramie poprzedzone zostały pismami Wójta z 18 lipca i 5 grudnia 2012 r. oraz 3 stycznia 2013 r. o rezygnację z części zakresu Przedsięwzięcia, m.in. z:

- termomodernizacji GOK w Mirczu na kwotę 399.871 zł, co uzasadniono staraniem się Gminy o dofinansowanie projektu rozbudowy budynku w ramach środków finansowych PROW<sup>8</sup>,
- termomodernizacji GBP w Mirczu na kwotę 32.000 zł - z uwagi na niewielką, poniżej 30% redukcję zapotrzebowania na energię wynikającą ze znikomego zapotrzebowania w budynku na ciepłą wodę użytkową,
- montażu wentylacji mechanicznej nawiewowo-wywiewnej w UG Mircze na kwotę 158.000 zł, niemożliwej do realizacji, w ocenie Wójta, ze względu na wykonanie w 2011 r. (tj. w roku składania wniosku o dotację) okablowania sieci komputerowej LAN według projektu „Nowe technologie – lepsza jakość publicznych usług internetowych w Powiecie Hrubieszowskim”,
- wymiany oświetlenia w ŚDS w Modryniu na kwotę 42.434 zł, ponieważ nowe oprawy energooszczędne zostały zamontowane w tym budynku w roku 2010.

(dowód: akta kontroli str. 533-541)

### 1.3. Wybór wykonawcy

Wyboru wykonawców prac termomodernizacyjnych dokonano zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup>. Wykonawcy inwestycji zostali wybrani w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowanie przeprowadzała komórka organizacyjna UG Mircze. Wartość zamówienia brutto w częściach nr 1 i 2, odnoszących się do termomodernizacji, ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich w kwocie 980.523 zł. Ogłoszenie dot. zamówienia publicznego dla Przedsięwzięcia zamieszczone zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na tablicy ogłoszeń w UG Mircze 26 lipca 2012 r. Tego samego dnia na stronie internetowej UG zamieszczona została Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ).

(dowód: akta kontroli str. 249-272, 290-297)

Zakres robót w SIWZ nie obejmował termomodernizacji budynków mieszczących GOK i GBP w Mirczu oraz montażu wentylacji mechanicznej nawiewowo-wywiewnej w UG Mircze i wymiany opraw oświetleniowych w ŚDS w Modryniu, z których rezygnację zgłosił Wójt do Narodowego Funduszu w dniach 18 lipca i 5 grudnia 2012 r. Pozostałe usprawnienia ujęte w zamówieniu odpowiadały zawartym we wniosku o dotację oraz w optymalnych wariantach audytów energetycznych pozostałych czterech budynków Przedsięwzięcia (UG Mircze, GOZ w Mirczu, SP w Wiszniowie i ŚDS w Modryniu). Termin realizacji zamówienia określony został na 15 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 263-272)

Jedynym kryterium wyboru oferty była, dla każdej z dwóch części zamówienia, ryczałtowa cena ofertowa brutto. Wybrano wykonawców, którzy zgłosili najniższe ceny wykonania prac. Łączna wartość realizacji termomodernizacji ww. czterech budynków, wynikająca z przyjęcia najniższych ofert, wyniosła 763.072 zł i była niższa od wartości obu części zamówienia o 217.451 zł (o 22,18 %).

(dowód: akta kontroli str. 298)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>8</sup> Gmina Mircze w dniu 20 sierpnia 2013 r. zawarła z Samorządem Województwa Lubelskiego umowę o przyznanie pomocy w wysokości 500,0 tys. zł dla operacji *Rozbudowa budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Mirczu wraz z zagospodarowaniem terenu* w ramach działania 413 *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* w ramach działania *Odnowa i rozwój wsi* objętego PROW na lata 2007-2013.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.



1. We wniosku o dofinansowanie z NFOŚiGW ujęto roboty, które nie mogły być przedmiotem realizacji (modernizacja wentylacji w budynku UG Mircze oraz montaż kolektorów słonecznych w budynku GBP w Mirczu), co skutkowało koniecznością weryfikacji postanowień umowy o dotację, już po zakończeniu prac. Niewykonanie części robót objętych umową mogło skutkować również utratą dofinansowania do faktycznie wykonanych (pkt.4 warunków szczególnych do umowy o dotację).

Ujęcie we wniosku o dotację prac niewykonanych, Wójt tłumaczył ich wykazaniem w audytach energetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 534-539, 103)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Urząd bez uwag odebrał od wykonawcy audyty energetyczne GOZ w Mirczu, ŚDS w Modryniu i SP w Wiszniowie, w których pomimo stwierdzenia niespełniania wymagań izolacyjności cieplnej podłóg na gruncie nie wskazano w tym zakresie działań usprawniających.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 126, 127-129, 137-138)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## 2. Realizacja projektu inwestycyjnego

Opis stanu  
faktycznego

Wykonany zakres prac termomodernizacyjnych wynikał z audytów energetycznych. Protokoły w sprawie odbioru końcowego zamówienia część 1 i 2 z 27 i 28.11.2012 r. podpisane przez członków komisji powołanej do odbioru Przedsięwzięcia potwierdziły pełne i bezusterkowe wykonanie zadań ujętych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 107-159, 478-489)

Zasady organizacji procesu inwestycyjnego były zgodne z wytycznymi Narodowego Funduszu zawartymi w załączniku nr 1 pkt 2 Programu GIS. W trakcie przeprowadzania robót budowlanych nie stwierdzono odstępstw od wymogów środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 547)

W wyniku dokonanego przez kontrolera przeglądu czterech dzienników budów założonych dla robót termomodernizacyjnych dot. m.in. ocieplenia ścian zewnętrznych budynków realizowanych w 2012 r. w GOZ w Mirczu oraz w 2010 r. w UG Mircze i SP w Wiszniowie stwierdzono, że nie zostały w nich udokumentowane roboty podlegające zakryciu takie jak przygotowanie powierzchni ścian pod izolację termiczną, wykonanie i zamocowanie tej izolacji do ścian, przyklejenie siatki pod wyprawę tynkową. Realizacji wymienionych prac nie zgłosił do odbioru kierownik robót lub kierownik budowy, a inspektor nadzoru inwestorskiego reprezentujący Gminę nie odebrał wykonania prac ulegających zakryciu. W czwartym dzienniku budowy dot. termomodernizacji ścian zewnętrznych budynku ŚDS w Modryniu prowadzone w roku 2010 roboty ulegające zakryciu zgłaszane były do odbioru wpisami kierownika budowy i odbierane przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 107-148)

Wszystkie prace termomodernizacyjne realizowane w ramach Przedsięwzięcia wykonano do 15 listopada 2012 r., tj. w terminie ustalonym umową zawartą z NFOŚiGW (nr 376/2012/Wn-03/OA-TR-ZI/D) na 31 grudnia 2012 r. oraz zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami robót.

(dowód: akta kontroli str. 224, 298, 300, 304, 480)

Nakłady inwestycyjne poniesione na realizację w 2012 r. części 1 i 2 zamówienia na prace termomodernizacyjne Przedsięwzięcia wyniosły 763.071 zł i były zgodne z wynagrodzeniem ustalonym w umowach zawartych z wykonawcami 21 i 23 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 520-523)

Okres czasu, po jakim sumaryczne oszczędności wynikające ze zmniejszenia zużycia energii zrównają się z zainwestowanym kapitałem (prosty czas zwrotu na przedsięwzięcie termomodernizacyjne - SPBT) wynosił, wg audytów energetycznych, od 2,7 lat dla docieplenia stropodachu w SP w Wiszniowie do 33,97 lat dla wymiany drzwi zewnętrznych w GOZ w Mirczu.

W 2013 r., wg szacunku UG Mircze, wydatkowano na ogrzanie i energię elektryczną budynku Urzędu, SP w Wiszniowie, ŚDS w Modryniu i GOZ w Mirczu łącznie 146.387 zł, tj. o 49.809 zł<sup>10</sup> (o 25,4 %) mniej od wydatków poniesionych na te cele w roku 2012 (196.196 zł). Na paliwa (olej opałowy, węgiel kamienny, pelety) spalane w kotłowniach tych budynków wydatkowano odpowiednio 134.906 zł w 2012 r. i 97.877 zł w 2013 r., uzyskując oszczędności po termomodernizacji w kwocie 37.029 zł (27,4 %).

(dowód: akta kontroli str. 115, 129, 138-139, 547)

Poniesione wydatki inwestycyjne były udokumentowane i zgodne z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami Przedsięwzięcia, tj.: wartość prac ustalono w formie ryczałtowej, a rozliczenia dokonano w oparciu o faktury wystawione na podstawie zatwierdzonych przez inspektora nadzoru protokołów odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 518-524)

W trakcie realizacji Przedsięwzięcia nie było konieczności wykonania robót uzupełniających.

(dowód: akta kontroli str. 490-493)

Narodowy Fundusz nie przeprowadził w UG Mircze kontroli realizacji Przedsięwzięcia w trakcie wykonywania prac termomodernizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 547)

Otrzymana pomoc finansowa została w całości wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i rozliczona stosownie do wymogów umowy zawartej z NFOŚiGW o dofinansowanie w formie dotacji i aneksu do tej umowy nr 1/105 oraz pisma Narodowego Funduszu nr NF/DN/BB/1924/2012.

(dowód: akta kontroli str. 518-524)

Wykonując prace polegające na termomodernizacji czterech budynków użyteczności publicznej osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe Przedsięwzięcia. Zgodnie z dokumentacją ocieplono 4.186,12 m<sup>2</sup> przegród zewnętrznych ścian, stropów i stropodachów; wymieniono 356,56 m<sup>2</sup> stolarki okiennej i 30,15 m<sup>2</sup> stolarki drzwiowej, poddano modernizacji instalacje c.w.u. zasilając je kolektorami słonecznymi. Zmodernizowano również system c.o. poprzez montaż kotłów na biomasę i wymieniono oświetlenie na energooszczędne.

(dowód: akta kontroli str. 547)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

---

<sup>10</sup> Przy założeniu uzyskiwania corocznie oszczędności w takiej kwocie, wydatki poniesione na Przedsięwzięcie - termomodernizację wymienionych czterech budynków, zwrócić się po ok. 32 latach.

1. W toku realizacji robót dociepleniowych ścian budynków UG Mircze, SP w Wiszniowie oraz GOZ nie zapewniono zgłaszania robót zanikających przez kierownika budowy oraz ich odbioru przez inspektora nadzoru inwestorskiego, co naruszało przepisy odpowiednio art. 22 pkt 7 oraz art. 25 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Z wyjaśnienia Wójta wynika m.in., że umowy zawierane z inspektorem nadzoru zobowiązywały go do nadzoru nad prowadzonymi pracami, w tym odzwierciedlania w zapisach dziennika budowy wszystkich procesów zachodzących na budowie. Dotychczas jednak nie zwrócono uwagi na brak stosownych zapisów w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 186, 309-446)

#### Ocena częściowa

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

### 3. Rozliczenie i efekty projektu inwestycyjnego

Opis stanu faktycznego

#### 3.1. Procedury monitoringu

W załączniku do wniosku o dotację GIS dotyczącym wzorów składanych oświadczeń, mł. referent UG ds. rozwoju gminy, zamówień publicznych i programów pomocowych wraz z kierownikiem Referatu promocji, rozwoju gospodarczego i rolnictwa zostali wyznaczeni, jako osoby odpowiedzialne za prowadzenie monitorowania, przetwarzanie danych i raportowanie. Wójt, nie spełnił wymogu Metodyki Programu GIS w zakresie uszczegółowienia w systemie kontroli wewnętrznej zadań, jakie powinny wykonywać wyznaczone wyżej osoby.

(dowód: akta kontroli str. 74, 547)

Wójt zapewnił przeprowadzenie - przez uprawnioną jednostkę - weryfikacji Raportu z monitorowania za rok 2013 w zakresie rezultatów monitorowania, potwierdzenia kompletności dokumentacji oraz prawidłowości wykazanych efektów, w szczególności redukcji, ograniczenie lub uniknięcia emisji CO<sub>2</sub> (*Raport z monitorowania*).

Firma sporządzająca Raport z monitorowania (ARGOX Eco Energia) oraz firma wykonująca weryfikację ww. raportu (ARGOX Sp. z o.o.) posiadały identyczny adres siedziby, a osoby podpisujące raport i opinię dotyczącą tego raportu - identyczne nazwisko. Wg posiadanego przez UG Mircze oświadczenia weryfikatora raportu, spełniał on wymagania określone w Metodyce Programu GIS, m.in. dysponował odpowiednio wykwalifikowaną kadrą; nie posiadał powiązań kapitałowych, organizacyjnych i nie był związany umowami cywilnoprawnymi z podmiotami wykonującymi audyty energetyczne lub części audytów remontowych wykonywanych dla potrzeb sporządzenia wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 494-505)

Weryfikator raportu po zapoznaniu się z dokumentacją, z tego dotyczącą danych źródłowych w postaci faktur na zakup nośników energii zgromadzoną przez UG Mircze, nie wniósł uwag do jej kompletności i rzetelności. Stwierdził zgodność dokumentów zgromadzonych przez Urząd oraz opracowanego na ich podstawie raportu z załącznikiem nr 3 „Instrukcji sporządzania dokumentacji dotyczącej monitorowania i raportowania”.

(dowód: akta kontroli str. 499-500)

Urząd gromadząc dane dot. zużycia paliw na ogrzanie budynków będących w posiadaniu Gminy i stanów zapasów paliw na koniec roku nie analizował współczynników zużycia energii na jednostkę powierzchni w poszczególnych budynkach Gminy oraz nie rejestrował ich zmian. Zalecenie w powyższym zakresie określone zostało w Projekcie założeń

zaopatrzenia w ciepło. Stwierdzono m.in., że *brak dostatecznych informacji nie pozwala na optymalne gospodarowanie energią w obiektach gminnych, a nie ma możliwości dbania o racjonalne gospodarowanie energią bez szczegółowej inwentaryzacji miejsc jej zużycia oraz analizy wskaźnika zużycia energii elektrycznej i cieplnej w odniesieniu do jednostki powierzchni obiektu oraz porównania tych wskaźników z wartościami referencyjnymi. [...]* Dlatego zaleca się skrupulatne zbieranie danych odnośnie zużycia paliw i energii we wszystkich budynkach będących własnością gminy Mircze oraz analizę współczynników zużycia energii na jednostkę powierzchni oraz śledzenie zmian tych współczynników.

(dowód: akta kontroli str. 176-178, 180-182)

### **3.2. Efekt ekologiczny inwestycji**

W Raporcie z monitorowania wielkości redukcji emisji osiągniętej w roku 2013, sporządzonym w marcu 2014 r. podano, że końcowy efekt redukcji emisji CO<sub>2</sub> wyniósł 545 Mg i był niższy o 38 Mg (6,5 %) od efektu planowanego (583 Mg/rok) określonego w umowie o dofinansowanie. Z ww. raportu wynikało też m.in., że:

- ze względu na długoterminowe umowy z dostawcami opału w 2013 r. w kotłach na biomasę w SP w Wiszniowie i w GOZ w Mirczu spalano nadal węgiel kamienny, a opalanie kotłów biomasą planowane jest dopiero w następnych latach,
- z powodu braku możliwości rozdzielenia ilości energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia od energii elektrycznej wykorzystywanej na przygotowanie c.w.u. i do zasilania wyposażenia znajdującego się w budynkach, podziału tego dokonano szacunkowo.

(dowód: akta kontroli str. 240, 496, 498)

W opinii z weryfikacji Raportu z monitorowania wielkości redukcji emisji osiągniętej w roku 2013 zostało potwierdzone poprawne zastosowanie wskaźników emisji i wartości opałowej oraz wskaźników emisji dla energii elektrycznej. Na podstawie danych źródłowych weryfikator Raportu ponownie przeliczył i potwierdził wielkość redukcji emisji osiągniętej w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 499-500)

### **3.3. Rozliczenie finansowe inwestycji**

We wrześniu 2012 r.<sup>11</sup> NFOŚiGW celem uproszczenia rozliczania zawartych z nim umów o dofinansowanie w ramach Programu GIS zastąpił obowiązek składania kserokopii faktur i innych dowodów księgowych przedłożeniem zestawienia faktur sporządzonego wg ustalonego wzoru.

Zgodnie z rozliczeniem z 5 grudnia 2012 r. kwota dofinansowania przeznaczona została na pokrycie kosztów dwóch faktur z 27 listopada i 3 grudnia 2012 r. (nr 17/2012 za wykonanie części pierwszej zamówienia dotyczącej modernizacji instalacji c.w.u. i wymiany opraw oświetleniowych w trzech budynkach użyteczności publicznej oraz nr 25/2012 za realizację drugiej części zamówienia obejmującej termomodernizację budynku GOZ w Mirczu) wystawionych na łączną kwotę 763.072 zł, z czego 426.000 zł sfinansowano środkami

z dotacji. Powyższe wypełniało wymóg art. 4 aneksu nr 1/105 z 17 czerwca 2013 roku do umowy o dotację zgodnie, z którym kwota dofinansowania nie mogła być przeznaczona na pokrycie kosztów poniesionych przed 30 czerwca 2011 r. i wynosić miała do 426.000 zł. Rozliczenie przekazano do Narodowego Funduszu w formie zestawienia tabelarycznego, zgodnie z wymogami określonymi w piśmie z dnia 4 września 2012 r.

---

<sup>11</sup> Pismo znak NF/DN/BB/1924/2012.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 530-532)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono analizowania współczynników zużycia energii na jednostkę powierzchni w poszczególnych budynkach Gminy, rejestrowania i udostępniania zachodzących zmian. Wymóg ten wynikał z Projektu założeń zaopatrzenia w ciepło przyjętego uchwałą nr XXIII/166/2012 Rady Gminy z dnia 6 listopada 2012 r.

2. Nie sprecyzowano zadań w zakresie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania zużycia paliw i energii w budynkach poddanych termomodernizacji pracownikom UG Mircze wymienionym imiennie w załączniku do wniosku o dotację. Wójt wyjaśnił, iż w związku z tym, że Urząd nie zatrudnia osób posiadających uprawnienia oraz wiedzę, aby wykonać raport z monitorowania wielkości redukcji emisji, zadania w zakresie ww. raportowania zlecone zostały firmie zewnętrznej. Wskazani we wniosku pracownicy Urzędu uczestniczyli w działaniach związanych z wyborem wykonawców raportu z monitoringu i oceny jakościowej tego raportu. Zdaniem NIK, wyjaśnienie Wójta powołujące się na brak uprawnień i przygotowania zawodowego nie odnosi się do organizacyjnego zapewnienia monitorowania oraz przetwarzania danych o zużyciu paliw i energii.

(dowód: akta kontroli str. 187, 547)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości 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>12</sup>, wnosi o:

1. Ustalenie wiarygodnych zakresów prac termomodernizacyjnych do wykonania przy ubieganiu się o ich dofinansowanie dotacją z NFOŚiGW.
2. Odbieranie robót ulegających zakryciu.
3. Analizowanie współczynników zużycia energii na jednostkę powierzchni w poszczególnych budynkach Gminy oraz rejestrowanie i udostępnianie zachodzących zmian.
4. Określenie pracownikom UG Mircze, wymienionym imiennie w załączniku do wniosku o dotację, zadań w zakresie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania zużycia paliw i energii w budynkach poddanych termomodernizacji.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. (ustawa o NIK)

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 ostatecznego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 16 września 2014 r.

Kontroler  
Ryszard Kamforowski  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*