



LLO. 430.005.2018

Nr ewid. 25/2019/P/18/086/LLO

Informacja o wynikach kontroli

EFEKTY TERMOMODERNIZACJI
WIEŁORODZINNYCH BUDYNKÓW MIESZKALNYCH
BĘDĄCYCH W ZASOBACH
SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH,
REALIZOWANEJ Z UDZIAŁEM ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

DELEGATURA W ŁODZI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych

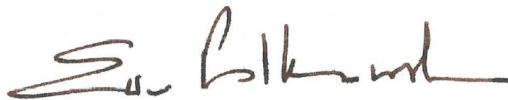
Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi



Przemysław Szewczyk

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 19.06.2019r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Realizacja zadań termomodernizacyjnych przez spółdzielnie mieszkaniowe	14
5.2. Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansowujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków	18
5.2.1. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	18
5.2.2. Bank Gospodarstwa Krajowego	21
5.3. Efekty zrealizowanych inwestycji termomodernizacyjnych	25
6. ZAŁĄCZNIKI	36
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	36
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	47
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	56
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	58

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Audyt energetyczny lub audyt	Opracowanie określające szczegółowy zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, ze wskazaniem rozwiązania optymalnego, w szczególności z punktu widzenia kosztów realizacji tego przedsięwzięcia oraz oszczędności energii, stanowiące jednocześnie założenia do projektu budowlanego.
Bank kredytujący	Instytucja finansowa ustawowo upoważniona do udzielania kredytów, udzielająca kredytu na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.
Beneficjent	Podmiot, który zawarł umowę w sprawie dofinansowania termomodernizacji środkami Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub premii termomodernizacyjnej.
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BOŚ	Bank Ochrony Środowiska
Efekt ekologiczny	Korzyści dla środowiska wynikające z realizacji zadania.
Fundusz lub WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
FTiR	Fundusz Termomodernizacji i Remontów
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ¹ .
Prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne ² .
Prawo ochrony środowiska	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ³ .
Prawo spółdzielcze	Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze ⁴ .
Prawo zamówień publicznych lub Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁵ .
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
URE	Urząd Regulacji Energetyki
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody ⁷ .
Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych	Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych ⁸ .
Ustawa o wspieraniu termomodernizacji	Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów ⁹

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 128.5

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 845, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 966, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy termomodernizacja wpływa na ograniczenie przez spółdzielnie mieszkaniowe zużycia energii cieplnej i obniżenie kosztów poniesionych na ogrzewanie oraz ograniczenie szkodliwych zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery przez ciepłownię?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy spółdzielnie mieszkaniowe realizowały zadania termomodernizacyjne zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz umowami o dofinansowanie środkami publicznymi tych zdań?
2. Czy instytucje dofinansujące zadania termomodernizacyjne prawidłowo realizowały obowiązki z tym związane?
3. Jaka jest skuteczność i efektywność podejmowanych działań w zakresie termomodernizacji?

Jednostki kontrolowane

19 spółdzielni mieszkaniowych, osiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, sześć oddziałów terenowych Urzędu Regulacji Energetyki, Bank Gospodarstwa Krajowego

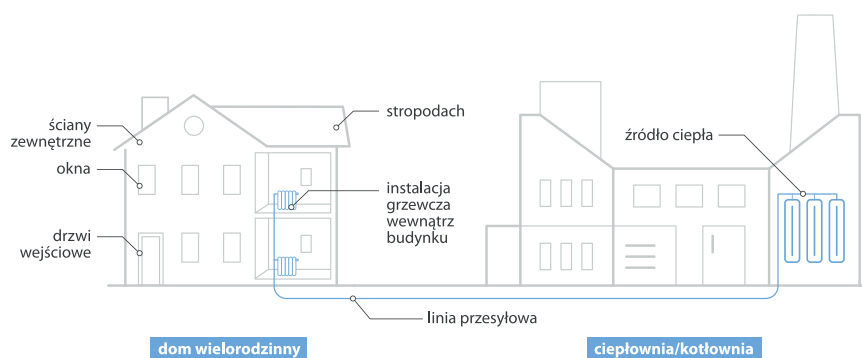
Okres objęty kontrolą

2014–2018
(do zakończenia czynności kontrolnych)

Termomodernizacja to zespół przedsięwzięć modernizacyjnych, których celem jest zmniejszenie zużycia energii cieplnej potrzebnej do ogrzewania danego obiektu budowlanego. Do przedsięwzięć takich zaliczamy usprawnienia w strukturze przegród zewnętrznych budynków (docieplenie ścian, stropów, wymiana okien i drzwi zewnętrznych) oraz systemów grzewczych, zlokalizowanych zarówno w miejscu wytwarzania, jak i przesyłu oraz odbioru energii cieplnej¹⁰.

Infografika nr 1

Części budynku i elementy systemu ogrzewania podlegające termomodernizacji



Źródło: Opracowanie własne.

Istotnym efektem termomodernizacji, związanym z ograniczeniem zużycia energii cieplnej, jest ochrona środowiska naturalnego w wyniku redukcji szkodliwych zanieczyszczeń¹¹ emitowanych do atmosfery, powstających w wyniku zużycia paliw (głównie węgla) niezbędnych do wytworzenia energii cieplnej. Zmniejszenie zużycia ciepła potrzebnego do ogrzewania budynków powinno skutkować także ograniczeniem kosztów z tym związanych. Efektem termomodernizacji jest także poprawa estetyki wyremontowanych budynków.

Proces termomodernizacji może zostać dofinansowany środkami publicznymi, w tym środkami z Unii Europejskiej. Dofinansowaniem takim zarządzają poszczególne instytucje, a kierowane jest ono do różnych grup odbiorców. Do instytucji tych należą:

- Bank Gospodarstwa Krajowego, przyznający premie termomodernizacyjne;
- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej udzielające dofinansowania m.in. w formie pożyczki przyznanej na preferencyjnych warunkach z możliwością częściowego umorzenia;
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – dofinansowanie w formie kredytów, pożyczek i dotacji w ramach programów priorytetowych;
- urzędy marszałkowskie – pomoc w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.

¹⁰ Kontrolą objęto inwestycje w zakresie termomodernizacji przegród zewnętrznych budynków.

¹¹ Głównie tlenek i dwutlenek węgla, dwutlenek siarki, tlenki azotu oraz pyły zawieszone.

WPROWADZENIE

Niniejszą kontrolą objęto Bank Gospodarstwa Krajowego oraz 19 spółdzielni mieszkaniowych z terenu ośmiu województw, osiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz sześć oddziałów terenowych Urzędu Regulacji Energetyki¹², właściwych terenowo dla ww. spółdzielni.

¹² Oddziały URE w Łodzi i Poznaniu obejmowały zakresem działania po dwa województwa.

2. OCENA OGÓLNA

Termomodernizacja przeprowadzona przez skontrolowane spółdzielnie mieszkaniowe miała wpływ na ograniczenie zużycia energii cieplnej, a tym samym – redukcję zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery przez ciepłownię. Miała także wpływ na obniżenie kosztów poniesionych na ogrzewanie wielorodzinnych budynków mieszkalnych.

W większości kontrolowanych spółdzielni nie uzyskano jednak zakładanego poziomu oszczędności energii cieplnej i ograniczenia kosztów jej zakupu, pomimo realizacji rzeczowego zakresu robót, zgodnie z wymogami prawa budowlanego, w oparciu o warianty optymalne wskazane dla tych inwestycji w audytach energetycznych oraz, w większości przypadków, zgodnie z umowami zawartymi z instytucjami dofinansowującymi.

Efektem termomodernizacji budynków mieszkalnych powinno być ograniczenie zużycia energii cieplnej, a w konsekwencji zmniejszenie opłat z tytułu jej zakupu oraz redukcja emisji gazów cieplarnianych. Kontrola NIK wykazała, że skutkiem przeprowadzonej termomodernizacji 354 wielorodzinnych budynków mieszkalnych, będących w zasobach kontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych było obniżenie zużycia energii, jednak w wymiarze o 42% niższym od zaplanowanego w audytach energetycznych¹³. Na taki stan wpływ miały m.in. niewłaściwie sporządzone audyty energetyczne, zawyżające zakładane efekty oszczędnościowe, brak standaryzacji danych (przyjęcia stałych warunków zewnętrznych dla określenia ilości planowanego w audytach energetycznych zapotrzebowania na ciepło oraz dla ciepła faktycznie zużywanego przed i po termomodernizacji), a także brak przeprowadzenia regulacji systemów ogrzewania w budynkach, w celu dostosowania ich do zmniejszonego poboru ciepła.

Termomodernizacja przyczyniła się do ograniczenia wydatków ponoszonych przez spółdzielnie mieszkaniowe na zakup energii cieplnej i niweluje skutki podwyżek cen tej energii, niemniej planowany wymiar efektu ekonomicznego nie został osiągnięty. W badanych spółdzielniach uzyskano z tego tytułu oszczędności w wysokości niespełna 30% wartości planowanych. Przyczyną takiego stanu, poza błędami w audytach energetycznych, były podwyżki cen energii, głównie z powodu wzrostu cen paliw. Skutkiem tego została utracona prawie połowa możliwego do osiągnięcia efektu ekonomicznego termomodernizacji¹⁴.

Instytucje dofinansowujące zadania z zakresu termomodernizacji prawidłowo realizowały obowiązki w tym zakresie. Nie weryfikowały jednak osiągnięcia efektów ekologicznych tych zadań, pomimo iż ograniczenie zużycia ciepła oraz zanieczyszczeń emitowanych przez ciepłownię było jednym z wymogów uzyskania dofinansowania. Podmioty te nie zostały ustawowo zobowiązane do takich działań. Spośród kontrolowanych funduszy, tylko WFOŚiGW we Wrocławiu weryfikował efekty ekologiczne, pozostałe przyjmowały założenie, że zostaną one osiągnięte przy pełnym rzeczowym wykonaniu zadania. Tezy takiej nie potwierdziły ustalenia kontroli.

Większość spółdzielni nie przestrzegała przepisów ochrony środowiska w zakresie zapewnienia dobrostanu ptaków objętych ochroną gatunkową, gniazdujących na elewacjach termomodernizowanych budynków. Przed rozpoczęciem robót nie przeprowadzono inwentaryzacji przyrodniczej pod kątem występowania gatunków chronionych, nie występowało o zezwolenia regionalnych dyrektorów ochrony środowiska na odstępstwa od zakazów w stosunku do ww. ptaków oraz nie wykonywano działań kompensacyjnych w związku z likwidacją miejsc ich gniazdowania.

Nie osiągnięto
oczekiwanych efektów
przedsięwzięć
termomodernizacyjnych

¹³ Licząc sumarycznie, dla wszystkich budynków mieszkalnych objętych termomodernizacją w badanych spółdzielniach, w kontrolowanym okresie.

¹⁴ Analizując wartości rzeczywiste, NIK stwierdziła, że ograniczono zużycie energii cieplnej o 22%, natomiast koszty jej zakupu tylko o 12%.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Przyznana pomoc
ze środków publicznych
do inwestycji
termomodernizacji
spółdzielni
mieszkaniowych

W latach 2014–2018, 19 skontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych przeprowadziło termomodernizację 354 budynków wielorodzinnych z wykorzystaniem środków publicznych (z WFOŚiGW i BGK). Łączna kwota przyznanych przez BGK premii termomodernizacyjnych na realizację tych zadań wyniosła 14 465,3 tys. zł, wartość pożyczek ze środków WFOŚiGW wyniosła łącznie 26 949,4 tys. zł, natomiast pomoc bezzwrotna z funduszy (w postaci umorzenia pożyczek oraz dopłat do odsetek do kredytów BOŚ) – 3955,6 tys. zł.

BGK wywiązywał się
z obowiązków określonych
w ustawie o wspieraniu
termomodernizacji
i remontów

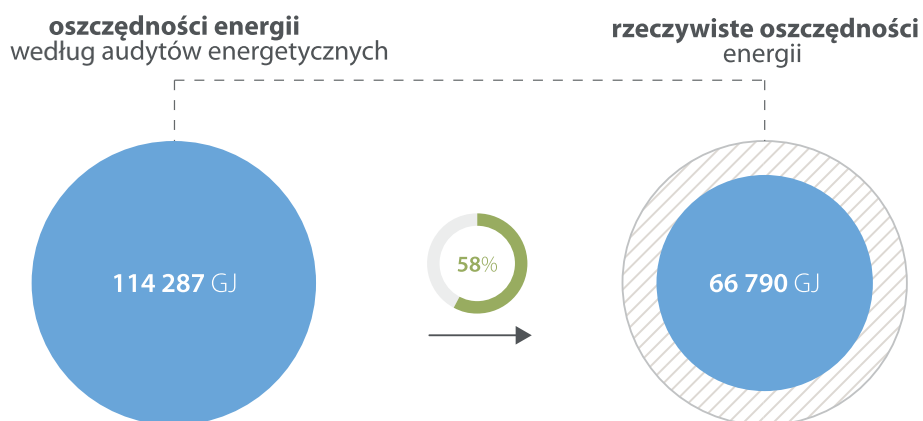
Bank Gospodarstwa Krajowego rozpatrywał wnioski o przyznanie dofinansowania w formie premii termomodernizacyjnej według kolejności, w jakiej do niego wpłynęły, zlecał weryfikację audytów energetycznych oraz informował inwestorów i banki kredytujące o przyznaniu premii lub o negatywnej weryfikacji audytu. Rozpatrzone przez BGK wnioski były kompletne i zawierały wymagane dokumenty, w tym audyt energetyczny. [str. 20]

Nie osiągnięto wszystkich
założonych efektów
termomodernizacji

Kontrolowane spółdzielnie osiągnęły założone w audytach energetycznych i przyjęte w projektach budowlanych efekty rzeczowe termomodernizacji, głównie w postaci docieplenia ścian zewnętrznych oraz wymiany drzwi zewnętrznych i okien w częściach wspólnych nieruchomości.

Przeprowadzenie termomodernizacji skutkowało ograniczeniem zużycia energii cieplnej (tzw. efekt energetyczny lub ekologiczny), jednak na ogół, w zakresie znacznie niższym niż to wynikało z założeń przyjętych przez audytorów energetycznych.

Infografika nr 2
Oszczędność energii cieplnej



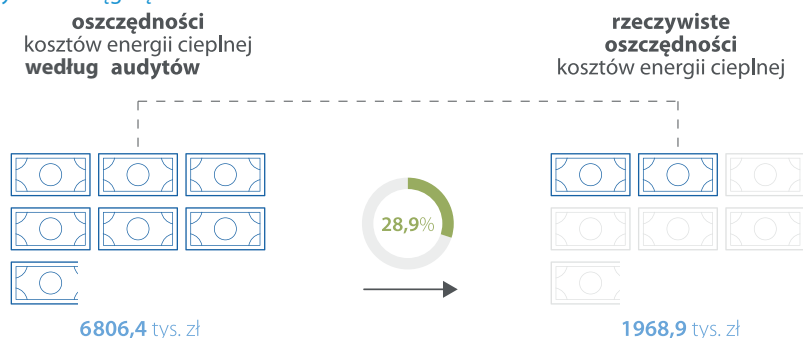
Źródło: Dane z kontroli NIK.

Roczne koszty zakupu energii cieplnej również zostały zredukowane na skutek przeprowadzonych termomodernizacji (tzw. efekt ekonomiczny), jednak w mniejszym stopniu niż w przypadku ograniczenia zużycia energii.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Oszczędności kosztów energii cieplnej zaplanowane w audytach energetycznych, a faktycznie osiągnięte

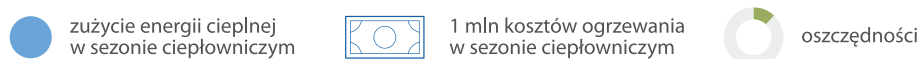
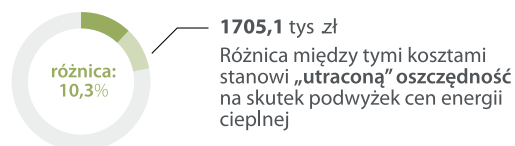
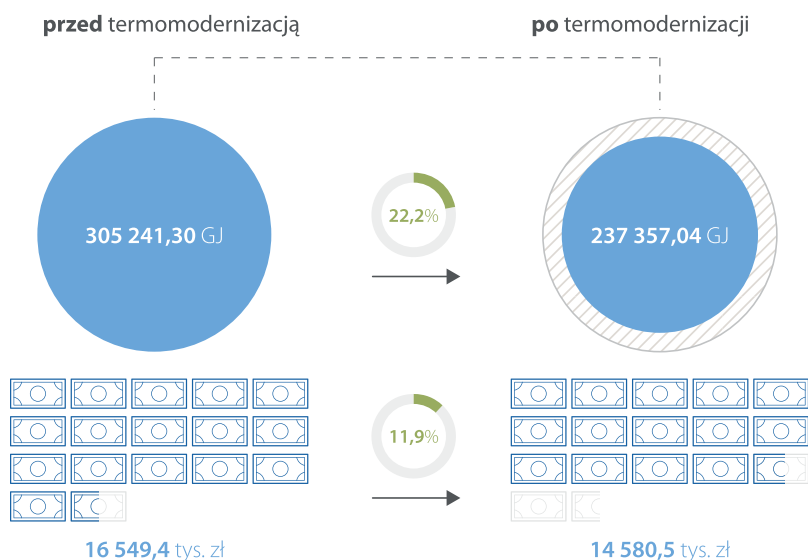


Źródło: Dane z kontroli NIK.

Uzyskany efekt energetyczny termomodernizacji nie w pełni przełożył się na zmniejszenie kosztów zakupu energii cieplnej, co było spowodowane podwyżkami taryf za energię wprowadzanymi przez przedsiębiorstwa energetyczne.

Infografika nr 4

Niewspółmierne graniczenie zużycia energii cieplnej i kosztów jej zakupu po przeprowadzonej termomodernizacji



Źródło: Dane z kontroli NIK.

Utracona została prawie połowa możliwego do osiągnięcia efektu ekonomicznego termomodernizacji. Gdyby koszty zakupu energii cieplnej ograniczone zostały o 22,2% (jak to miało miejsce w przypadku oszczędności energii), to łączny koszt ogrzewania w sezonie ciepłowniczym po termomodernizacji wyniósłby 12,9 mln zł, czyli byłby niższy od uzyskanej wartości o 1,7 mln zł.

Planowany efekt ekologiczny termomodernizacji w postaci ograniczenia zanieczyszczeń emitowanych przez ciepłownię, poza przypadkiem spółdzielni z terenu województwa dolnośląskiego, nie był poddawany weryfikacji przez WFOŚiGW. [str. 22–24]

Prawidłowe działania URE w zakresie zatwierdzania taryf energii cieplnej

Zatwierdzenie zmian taryf energii cieplnej poprzedzone zostało rzetelną weryfikacją ich zasadności przez Oddziały Terenowe Urzędu Regulacji Energetyki, w tym analizą kosztów będących podstawą do określenia taryfy. Decyzje w tej sprawie wydawane były zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i zawierały wyłącznie dozwolone pozycje cen stawek i opłat. W większości przypadków postępowania w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła prowadzono bezzwłocznie. Prowadzenie 10 postępowań (16,4% badanych) NIK oceniła jako przewlekłe. [str. 24]

Nieprawidłowo sporządzone audyty energetyczne, jako jedna z potencjalnych przyczyn nieosiągnięcia zamierzonych efektów termomodernizacji

Jak wykazała analiza ekspercka, 20% audytów energetycznych, załączonych do wniosków o udzielenie pożyczki z WFOŚiGW¹⁵, dotkniętych było błędami dyskwalifikującymi ich wykorzystanie do planowanych zakresów działań termomodernizacyjnych. Błędy te stanowiły jedną z potencjalnych przyczyn nieosiągnięcia zamierzonych efektów termomodernizacji. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie miały obowiązku i nie przeprowadzały szczegółowej analizy audytów energetycznych. [str. 24–30]

Nie weryfikowano wszystkich planowanych efektów termomodernizacji

Zarówno kontrolowane instytucje dofinansowujące termomodernizację, jak i spółdzielnie koncentrowały się na osiągnięciu planowanego efektu rzeczowego. Nie weryfikowano natomiast (poza WFOŚiGW we Wrocławiu), czy przeprowadzenie termomodernizacji zapewniło planowane ograniczenie zużycia energii i/lub redukcję emitowanych do atmosfery zanieczyszczeń. Przyjmowano, że przeprowadzona zgodnie z audytem energetycznym i dokumentacją projektową termomodernizacja zapewnia równocześnie osiągnięcie efektu energetycznego i ekologicznego.

Rzetelna weryfikacja poziomu emisji zanieczyszczeń praktycznie nie jest możliwa bez zastosowania odpowiednio zaprogramowanego narzędzia obliczeniowego, zarówno w procesie planowania tego efektu, jak i jego monitorowania po wykonaniu termomodernizacji. Narzędzie takie opracował, na zlecenie NIK, powołany w tym celu ekspert – Agencja Użytkowania i Poszanowania Energii Spółka z o.o. z siedzibą w Łodzi¹⁶. Narzędzie działa w programie Excel. Umożliwia ono planowanie efektów ekologicznych

¹⁵ W celu ustalenia przyczyn nieosiągnięcia zaplanowanych w audytach energetycznych efektów termomodernizacji, NIK powołała w charakterze eksperta Agencję Użytkowania i Poszanowania Energii Spółka z o.o. z siedzibą w Łodzi, która przeanalizowała 10 wybranych audytów.

¹⁶ Zw. w dalszej treści „Ekspertem”, a wykonane przez niego opracowanie – „ekspertyzą”.

termomodernizacji w postaci ograniczenia zużycia energii cieplnej i zanieczyszczeń atmosfery dwutlenkiem węgla oraz monitorowanie tych efektów w kolejnych pięciu latach po termomodernizacji. [str. 18, 21–22, 29–30]

Dobra praktyka

Za dobrą praktykę Najwyższa Izba Kontroli uznaje działania podejmowane przez WFOŚiGW we Wrocławiu. Fundusz do oceny efektu ekologicznego wykorzystywał roczne raporty składane przez okres kolejnych trzech lat po zakończeniu termomodernizacji, w których wykazywano zmniejszenie zużycia energii cieplnej w stosunku do okresu przed inwestycją oraz ograniczenie emisji CO₂ obliczonej na podstawie wskaźników przyjętych do raportowania w Systemie Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU ETS). [str. 18]

Rzeczowe rozliczenie inwestycji termomodernizacji następowało zgodnie z warunkami na jakich przyznano dofinansowanie, m.in. w oparciu o dostarczoną przez spółdzielnie dokumentację techniczną oraz wystawione przez wykonawców faktury. Dodatkowo, w większości przypadków, zarówno wojewódzkie fundusze ochrony środowiska jak i banki udzielające kredytów, przeprowadzały kontrole w miejscu prowadzenia inwestycji. Te ostatnie nie informowały spółdzielni mieszkaniowych o terminach i wynikach takich kontroli. [str. 14–15, 18, 22]

Rzeczowe wykonanie termomodernizacji podlegało kontroli instytucji dofinansujących

Spółdzielnia Mieszkaniowa w Dąbrowie Tarnowskiej uzyskała podwójne dofinansowanie termomodernizacji trzech bloków mieszkalnych. Na refundację poniesionych wcześniej kosztów wykonanych prac, otrzymała pożyczki z WFOŚiGW w Krakowie w łącznej wysokości 1040,3 tys. zł. Większość z tych prac została wcześniej dofinansowana kredytami PKO BP SA z premią termomodernizacyjną (łącznie 855,3 tys. zł), przy czym wartość wypłaconych przez BGK premii wyniosła łącznie 155,6 tys. zł. Tym samym nastąpiło podwójne finansowanie inwestycji ze środków BGK i WFOŚiGW, w kwocie odpowiadającej wysokości ww. premii.

Podwójne finansowanie termomodernizacji

Spółdzielnia ta nie poinformowała WFOŚiGW w Krakowie o zaciągnięciu w PKO BP SA dwóch z trzech ww. kredytów oraz o uzyskaniu premii termomodernizacyjnych. Do przekazania takich informacji Spółdzielnię zobowiązywały zapisy umów pożyczek.

W związku z ustaleniem przez kontrolę NIK podwójnego dofinansowania termomodernizacji, Fundusz podjął działania przewidziane w umowach pożyczki. Do zakończenia kontroli wezwał Spółdzielnię do zwrotu nadpłaconej kwoty w odniesieniu do jednej z trzech umów pożyczki. [str. 15]

Realizując zadania związane z przedsięwzięciami termomodernizacyjnymi spółdzielnie wywiązywały się z podstawowych obowiązków określonych w przepisach Prawa budowlanego. Zlecały opracowanie projektu budowlanego i uzyskiwały decyzję organu administracji architektoniczno-budowlanej lub – w sytuacjach dopuszczonych obowiązującymi przepisami – prowadziły prace na podstawie zgłoszenia, w oparciu o dokumentację wykonawczą.

Większość spółdzielni mieszkaniowych przestrzegała przepisów Prawa budowlanego

W siedmiu spółdzielniach (36,8% objętych kontrolą) wystąpiły nieprawidłowości polegające na przystąpieniu do robót bez zawiadomienia organu administracji architektoniczno-budowlanej o zamierzonym terminie ich

Nie zapewniono
dobrostanu zwierzętom
objętym ochroną
gatunkową

rozpoczęcia lub dokonaniu takiego zawiadomienia już po przystąpieniu do robót oraz niezaktualizowaniu ksiąg obiektu budowlanego w związku z wykonanymi remontami. [str. 12–13]

Istotnym problemem dla spółdzielni mieszkaniowych było zapewnienie dobrostanu ptaków objętych ochroną gatunkową, bytujących na elewacjach i w otworach wentylacyjnych stropodachów docieplanych budynków. W 12 z 19 skontrolowanych spółdzielni nieprawidłowości w tym zakresie polegały na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji przyrodniczej pod kątem występowania siedlisk ptaków lub przeprowadzeniu takiej inwentaryzacji przez osoby nieposiadające kompetencji w zakresie ornitologii; niewystąpieniu do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o wydanie zezwoleń na odstępstwa od zakazów w stosunku do zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz podejmowaniu działań bez ww. decyzji lub przed ich wydaniem.

W konsekwencji braku stosownych działań¹⁷ likwidowane są miejsca gniazdowania dziko żyjących ptaków, takich jak jerzyki, czy wróble, których populacja w przestrzeni miejskiej ulega stałemu zmniejszeniu. [str. 13–14]

¹⁷ Wykonanie postanowień decyzji RDOŚ, w tym m.in. prowadzenie robót poza okresem lęgowym, pozostawienie otwartych otworów wentylacyjnych stropodachów w wyremontowanych budynkach lub przeprowadzenie działań kompensacyjnych, polegających na zawieszaniu budek lęgowych na elewacjach budynków.

4. WNIOSKI

W świetle ustaleń kontroli, wskazujących na potrzebę wzmocnienia jakości i wiarygodności audytów energetycznych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

Do Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – o przegląd i opracowanie wytycznych w celu ustandaryzowania metod w zakresie określania zapotrzebowania i wykorzystania energii oraz wskazania najczęstszych błędów popełnianych w audytach energetycznych sporządzanych na potrzeby termomodernizacji, które uwzględniałyby aktualną wiedzę w tym zakresie i które mogłyby być upublicznione do wykorzystania przez audytorów energetycznych.

Prezes Banku
Gospodarstwa
Krajowego i zarządy
wojewódzkich funduszy
ochrony środowiska
i gospodarki wodnej

Upublicznienie i rozpowszechnienie tego rodzaju wytycznych wspomagałoby także osoby planujące termomodernizacje (np. spółdzielnie, osoby fizyczne) w zrozumieniu wyników audytów energetycznych, weryfikacji przynajmniej podstawowych przyjętych założeń oraz podjęcia właściwej decyzji co do opłacalności inwestycji¹⁸.

Do zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – o podjęcie działań na rzecz weryfikacji audytów energetycznych załączanych do wniosków o dofinansowanie termomodernizacji przedkładanych do WFOŚiGW.

Zarządy wojewódzkich
funduszy ochrony
środowiska i gospodarki
wodnej

Sporządzona analiza ekspercka, wykazała również, iż dla uzyskania najlepszych możliwych rezultatów termomodernizacji, niezależnie od przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, konieczna jest zmiana nawyków użytkowników ogrzewanych lokali. W tym zakresie, NIK rekomenduje podmiotom wypłacającym środki, jako dobrą praktykę, przeprowadzenie wśród użytkowników, kampanii informacyjnej określającej ich preferowane zachowania, pozwalające na uzyskanie pożądanych rezultatów, w tym także w zakresie redukcji kosztów dostarczania ciepła. Wymóg przeprowadzenia takiej kampanii mógłby znaleźć odzwierciedlenie w wymogach stawianych beneficjentom środków pochodzących z kredytów lub pożyczek.

¹⁸ Na przykład: przystępne wyjaśnienie w oparciu o jaką metodę mogą być opracowane audyty i która jest rekomendowana.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań termomodernizacyjnych przez spółdzielnie mieszkaniowe

Realizacja obowiązków
wynikających
z Prawa budowlanego

Prawidłowość przebiegu robót termomodernizacyjnych zbadano na próbie 240¹⁹ budynków spośród 354²⁰ poddanych procesowi docieplania w kontrolowanym okresie w 19 spółdzielniach mieszkaniowych. W wyniku analizy stwierdzono, że w przeważającej większości przypadków spółdzielnie mieszkaniowe, przygotowując i przeprowadzając inwestycje termomodernizacji budynków prawidłowo realizowały obowiązki wynikające z przepisów Prawa budowlanego i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Jeśli przepisy tego wymagały²¹, przed rozpoczęciem robót zlecano opracowanie projektu budowlanego i uzyskiwano decyzję właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej w sprawie zatwierdzenia ww. projektu i pozwolenia na budowę oraz prowadzono dzienniki budowy. W innych przypadkach prace prowadzono na podstawie zgłoszenia²², w oparciu o dokumentację wykonawczą.

Cztery spółdzielnie rozpoczęły roboty termomodernizacyjne bez zawiadomienia administracji architektoniczno-budowlanej o zamierzonym terminie ich rozpoczęcia, na podstawie art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego lub dokonały takiego zawiadomienia już po rozpoczęciu robót. Nieprawidłowość ta dotyczyła 20 z 63 (31,7%) termomodernizowanych budynków objętych kontrolą w tych spółdzielniach²³. Ponadto trzy spółdzielnie nie prowadziły na bieżąco ksiąg obiektów budowlanych. Stwierdzono braki wpisów o wykonanych audytach energetycznych oraz opracowanej dokumentacji projektowej, powstałej w trakcie użytkowania budynków. Nieprawidłowość dotyczyła 26 z 31 (83,9%) budynków objętych kontrolą w tych spółdzielniach²⁴.

Nieprawidłowości te stanowiły wykroczenie, o którym mowa w art. 93 Prawa budowlanego.

Przykłady

SM Lokatorsko-Własnościowa w Jarocinie przeprowadziła termomodernizację ośmiu z 20 badanych budynków w oparciu o dokumentację projektową, która zawierała odstępstwa od wariantu optymalnego określonego w audycie energetycznym. W przypadku jednego z budynków nie uwzględniono wymiany okien na klatkach schodowych, wykonano natomiast wymianę okien piwnicznych, czego nie przewidywał audyt. W przypadku siedmiu budynków w oknach klatek schodowych nie zamontowano nawiewników higrosterowalnych lub zamontowano nawiewniki mechaniczne.

¹⁹ Od dwóch inwestycji w SM Zazamcze we Włocławku do 30 w SM w Ozorkowie.

²⁰ Od dwóch inwestycji w SM Zazamcze we Włocławku do 39 w SM w Skierniewicach.

²¹ Pozwolenia na budowę, od dnia 28 czerwca 2015 r., wymaga docieplenie budynków o wysokości pow. 25 m, a przed tą datą – pow. wysokości 12 m (art. 29 ust. 2 pkt 4 Prawa budowlanego).

²² Od dnia 28 czerwca 2015 r. zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej wymaga docieplenie budynków o wysokości pow. 12 m i nie wyższych niż 25 m.

²³ Ozorkowska SM (dot. termomodernizacji 17 budynków), SM w Dąbrowie Tarnowskiej, SM im. J. Słowackiego w Piotrkowie Tryb., Gostynińska SM w Gostyninie (po jednym budynku w każdej z ww. trzech spółdzielni).

²⁴ Dwa budynki w SM Zazamcze we Włocławku, 14 w SM Lubianka w Lubaniu oraz 10 w SM w Chojnicach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W odniesieniu do niewymienionych okien na klatkach schodowych, Prezes Spółdzielni wyjaśnił, że w jego ocenie drewniana stolarka była w dobrym stanie i zamontowanie stolarki PCV nie wpłynęłoby znacząco na osiągnięcie efektów energetycznych. Niezamontowanie lub zamontowanie niewłaściwych nawiewników wyjaśnił natomiast ich ceną i niepełnym, w jego ocenie, ich wykorzystaniem.

Rozbieżności w zakresie grubości warstw dociepleniowych ścian, między audytem energetycznym a projektem budowanym, stwierdzono w przypadku termomodernizacji 10 z 15 badanych budynków w Spółdzielni w Chojnicach.

W większości przypadków spółdzielnie mieszkaniowe dokonywały wyboru wykonawców robót termomodernizacyjnych zgodnie z zasadami i kryteriami wynikającymi z ich wewnętrznych uregulowań, a w przypadku ich braku, z zachowaniem zasady konkurencyjności²⁵.

Realizacja zamówień
na roboty budowlane

Nieprawidłowości stwierdzono przy udzielaniu zamówień przez **Spółdzielnię Mieszkaniową w Chojnicach**. W 2015 r., w ramach prowadzonych dwóch postępowań, Spółdzielnia ta dokonała wyboru wykonawców termomodernizacji 15 bloków mieszkalnych z naruszeniem zapisów wewnętrznego regulaminu. Wybrane oferty nie zawierały wszystkich wymaganych dokumentów, w tym oświadczenia w sprawie zobowiązania się producenta systemu dociepleniowego do przeprowadzenia, w trakcie robót, odbiorów częściowych (w obu postępowaniach) oraz wymaganego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia załącznika określającego m.in. termin związania ofertą i uprawnienia do występowania w obrocie prawnym (w jednym postępowaniu).

Umowy zawarte z wykonawcami robót były zgodne co do treści z wybranymi ofertami i zabezpieczały interesy inwestorów m.in. poprzez wprowadzenie zapisów dotyczących okresu gwarancji na wykonane roboty oraz kar umownych, a także wprowadzenie zabezpieczeń należytego wykonania umowy.

Przystępując do docieplenia ścian budynków mieszkalnych, zdecydowana większość skontrolowanych spółdzielni nie uwzględniała przepisów ochrony środowiska w zakresie zapewnienia dobrostanu ptaków objętych ochroną gatunkową. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 12 z 19 skontrolowanych spółdzielni (63,2%), a dotyczyły one termomodernizacji 132 spośród 154 budynków wybranych do kontroli w wyżej wymienionych 12 spółdzielniach (85,7%). Polegały one głównie na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji przyrodniczej pod kątem występowania siedlisk ptaków zarówno w otworach wentylacyjnych budynków, jak również na elewacjach, co dotyczyło siedmiu spółdzielni²⁶. Wystąpiły przypadki przeprowadzenia oględzin w tym zakresie przez pracowników technicznych spółdzielni, projektanta lub wykonawcę robót budowlanych, a więc osoby nieposiadające wykształcenia stosownego do przeprowadzenia takich obserwacji. Osoby te na ogół nie identyfikowały występowania ptaków objętych ochroną gatunkową. W konsekwencji nie podejmowano działań

Realizacja obowiązków
w zakresie
ochrony środowiska

²⁵ Spółdzielnie nie były zobowiązane do stosowania Prawa zamówień publicznych w przypadku kontrolowanych inwestycji termomodernizacyjnych.

²⁶ Spółdzielnie: Zazamcze we Włocławku, Lubanianka w Lubaniu, Domator w Gliwicach, w Dąbrowie Tarnowskiej, Skierniewicka w Skierniewicach, Ozorkowska w Ozorkowie i Lokatorsko-Własnościowa w Jaworze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie ich ochrony, w tym nie występowało do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o wydanie decyzji w sprawie zezwolenia na odstąpienie od zakazów w stosunku do dziko żyjących zwierząt objętych ochroną gatunkową. W decyzjach takich organ powinien określić warunki i terminy prowadzenia robót oraz ewentualne działania kompensacyjne, np. montaż określonej liczby budek lęgowych w szczycie elewacji ze względu na likwidację lub okratowanie otworów wentylacyjnych stropodachu.

Poniżej zaprezentowano przykładowy efekt ww. działań kompensacyjnych zaleconych w decyzji RDOŚ.

Zdjęcie nr 1

Budki lęgowe dla ptaków zamontowane na ścianach szczytowych wielorodzinnych budynków mieszkalnych



Źródło: Materiały NIK.

Przykłady

W przypadku dwóch spółdzielni (**SM w Chojnicach** i **Górnicy SM w Jastrzębiu Zdroju**) inwentaryzację przeprowadziły osoby do tego uprawnione, jednak spółdzielnie te, pomimo obowiązku, nie wystąpiły do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o wydanie stosownych zezwoleń. Kierownictwo Spółdzielni w Chojnicach uznało bowiem, że wystarczającym jest wykonanie zaleceń osoby przeprowadzającej inwentaryzację, natomiast w przypadku Górnicy Spółdzielni w Jastrzębiu Zdroju tłumaczono się przeoczeniem.

Ponadto **Spółdzielnia w Piotrkowie Trybunalskim**, w latach 2015–2016, zakryła otwory wentylacyjne stropodachów pięciu budynków (stanowiących potencjalne siedliska ptaków) przed uzyskaniem decyzji RDOŚ zezwalających na tę czynność. Z kolei Spółdzielnia Podzamcze w Wałbrzychu zakryła w 2017 r., przed okresem lęgowym, otwory wentylacyjne stropodachów dwóch budynków, bez uzyskania stosownej decyzji RDOŚ oraz przeprowadziła czyszczenie stropodachów wentylowanych pięciu budynków poza okresem wyznaczonym na wykonanie takich prac.

Stwierdzono natomiast, że spółdzielnie podejmowały właściwe działania w zakresie postępowania z wyrobami azbestowymi (płytami cementowo-azbestowymi stosowanymi w ub. stuleciu do ocieplenia budynków). Płyty takie były usuwane przez profesjonalne firmy, a następnie przekazywane do utylizacji uprawnionym do tego przedsiębiorstwom lub skutecznie zabezpieczane poprzez ich zabudowę.

Spółdzielnie mieszkaniowe na ogół wywiązywały się z obowiązków określonych w umowach w sprawie dofinansowania prowadzonych przez nie termomodernizacji. Ustanawiały one prawne zabezpieczenia przewidziane w umowach. Przedkładano także wymagane dokumenty, w tym projekt budowlany i audyt energetyczny oraz wymagane zgody organów nadzoru budowlanego. W przypadku wydłużenia procesu inwestycyjnego, a co z tym związane brakiem możliwości zrealizowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w terminie wskazanym w umowie, spółdzielnie występowały o przedłużenie terminu zakończenia inwestycji i zawierały stosowne aneksy do umów zawartych zarówno z bankami kredytującymi, jak i wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Realizacja obowiązków wynikających z umów zawartych z podmiotami udzielającymi dofinansowania

Przykłady

Spółdzielnia w Dąbrowie Tarnowskiej nie poinformowała WFOŚiGW w Krakowie o zaciągnięciu w PKO BP SA dwóch z trzech ww. kredytów oraz o uzyskaniu premii termomodernizacyjnych. Do niezwłocznego przekazania takich informacji beneficjent był zobowiązany na podstawie zapisów umów pożyczek ze środków Funduszu. Informację taką Spółdzielnia przekazała dopiero w czasie prowadzonej przez NIK kontroli, w dniu 8 października 2018 r., tj. prawie po trzech latach od daty podpisania umów pożyczek ze środków WFOŚiGW (30 listopada 2015 r.).

Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa w Jarocinie nie powiadomiła banku PKO BP SA – który przyznał jej kredyty z premią termomodernizacyjną – o wystąpieniu do Banku Ochrony Środowiska w sprawie udzielenia kredytów inwestycyjnych na termomodernizację budynków mieszkalnych, co było niezgodne z postanowieniami pięciu umów zawartych przez PKO BP SA z tą Spółdzielnią. Działania te nie powodowały jednak skutków finansowych.

Spółdzielnie, w większości przypadków, pozyskane środki finansowe na termomodernizację wykorzystały zgodnie z przeznaczeniem.

Wystąpiły przypadki nieprawidłowego wykorzystania dofinansowania

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w **Spółdzielni w Dąbrowie Tarnowskiej**, która uzyskała podwójne dofinansowanie prowadzonych termomodernizacji. W 2014 r. Spółdzielnia zaciągnęła w banku PKO BP SA trzy kredyty z premią termomodernizacyjną, w łącznej wysokości 855,3 tys. zł²⁷, przeznaczone na realizację docieplenia trzech bloków mieszkalnych²⁸ oraz uzyskała dofinansowanie bezzwrotne z tytułu przyznanych premii w wysokości 155,6 tys. zł. W sprawie termomodernizacji tych samych bloków, Spółdzielnia wystąpiła także o udzielenie pożyczek ze środków WFOŚiGW w Krakowie i w 2015 r. otrzymała takie dofinansowanie w łącznej wysokości 1040,3 tys. zł²⁹. Tym samym doszło do podwójnego finansowania ww. inwestycji w kwocie odpowiadającej wysokości uzyskanych z BGK premii.

²⁷ Umowy kredytu inwestorskiego NASZ REMONT z premią termomodernizacyjną z BGK zawarte w dniu 18 listopada 2014 r.

²⁸ W Dąbrowie Tarn. przy ul. Granicznej 6, ul. Kościuszki-Grunwaldzkiej 2 i ul. Wyszyńskiego 2.

²⁹ Umowy pożyczki z dnia 30 listopada 2015 r., nr: P/101/15/21, P/102/15/21 i P/103/15/21.

Informację w powyższej sprawie WFOŚiGW w Krakowie powziął dopiero na skutek kontroli NIK. Do jej zakończenia Fundusz podjął działania przewidziane w umowie pożyczki w odniesieniu do jednej z trzech ww. inwestycji. Uchwałą Zarządu Funduszu z dnia 3 grudnia 2018 r. wezwano Spółdzielnię do zwrotu kwoty 54 878,28 zł, stanowiącej równowartość wypłaconej premii termomodernizacyjnej wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wypłaty pożyczki, tj. 20 stycznia 2016 r.

5.2. Prawidłowość wywiązywania się instytucji dofinansujących zadania termomodernizacyjne z powierzonych im obowiązków

Instytucje dofinansowujące zadania termomodernizacyjne objęte kontrolą

Dofinansowania pochodzącego ze środków publicznych udzielały spółdzielniom mieszkaniowym wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. W instytucjach tych Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w celu sprawdzenia, czy prawidłowo wywiązywały się one z powierzonych im obowiązków.

Dofinansowanie udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacane było w postaci premii termomodernizacyjnej, która zgodnie z ustawą o wspieraniu termomodernizacji i remontów, była przeznaczana na częściową wcześniejszą spłatę kredytu inwestycyjnego zaciągniętego przez spółdzielnię mieszkaniową na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej udzielały wsparcia m.in. poprzez udzielenie pożyczek, które następnie mogły być częściowo umarzane oraz poprzez dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych udzielanych przez banki komercyjne.

5.2.1. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Prawidłowość procesu przyznawania środków w ramach dofinansowania inwestycji termomodernizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych

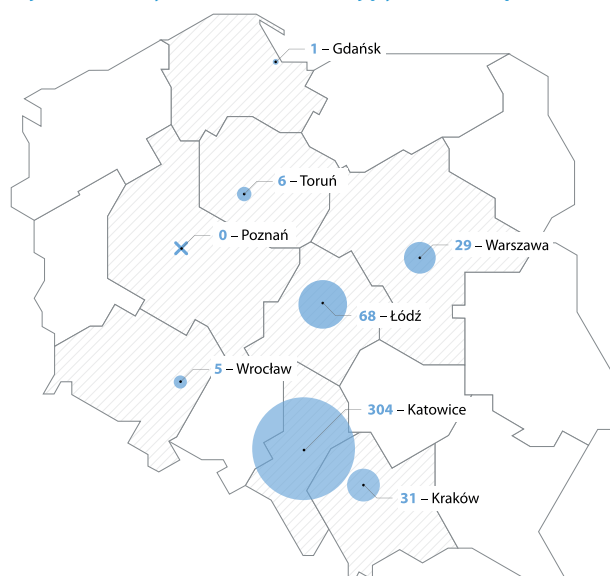
W okresie objętym kontrolą, do skontrolowanych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wpłynęły 444 wnioski spółdzielni mieszkaniowych o przyznanie dofinansowania do inwestycji termomodernizacji, z czego ponad 68% (304) przyjął Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach.

Decyzje w sprawie przyznawania dofinansowania podejmowały zarządy funduszy na podstawie oceny wniosków beneficjentów i załączonych dokumentów, w tym dokumentacji projektowej danego zadania i audytu energetycznego, opracowanego na zasadach, jak dla przedsięwzięcia objętego premią termomodernizacyjną. Audyty nie podlegały jednak kompleksowej ocenie merytorycznej. Porównywano zakres rzeczowy zadania określony w audycie z zakresem określonym w dokumentacji projektowej i umowie zawartej z wykonawcą robót, w celu ustalenia zgodności planowanych i realizowanych prac oraz określenia kosztów kwalifikowanych zadania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba wniosków spółdzielni mieszkaniowych o przyznanie dofinansowania do inwestycji termomodernizacji, skierowanych do WFOŚiGW objętych kontrolą



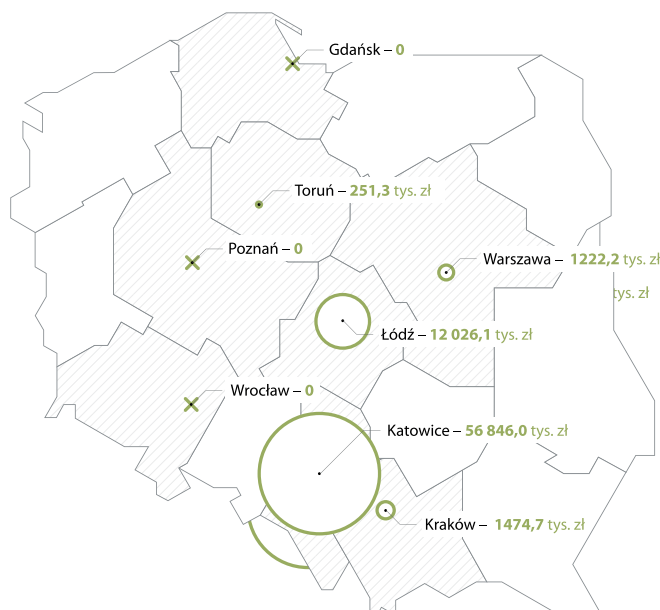
Źródło: Dane z kontroli NIK.

W przypadku 421 wniosków (tj. 94,8% wszystkich wniosków) wojewódzkie fundusze ochrony środowiska podjęły decyzje o udzieleniu dofinansowania.

Łączna wysokość umorzenia pożyczek stanowiących dofinansowanie termomodernizacji, udzielonych przez objęte kontrolą wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniosła, w latach objętych kontrolą, 71,8 mln zł, z czego 56,8 mln zł (tj. 79,1%) to kwota umorzeń pożyczek przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach.

Infografika nr 6

Łączna wysokość umorzenia pożyczek udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym przez objęte kontrolą WFOŚiGW, jako dofinansowanie inwestycji termomodernizacji [w tys. zł]



Źródło: Dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2014–2018 wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej prawidłowo wypełniały obowiązki związane z organizacją pracy oraz określeniem zasad dofinansowywania zadań spółdzielni mieszkaniowych w zakresie termomodernizacji. W każdym z kontrolowanych funduszy opracowano i wdrożono zasady udzielania dofinansowania ze środków funduszu, a także procedury regulujące sposób weryfikacji i wyboru wniosków do dofinansowania oraz dostosowano strukturę organizacyjną do realizowanych zadań.

Wystąpiły przypadki
nierzetelnego
weryfikowania wniosków
o udzielenie pożyczki
z WFOŚiGW

W pięciu³⁰ z ośmiu skontrolowanych WFOŚiGW wnioski o udzielenie pożyczki były rzetelnie weryfikowane, a warunki udzielenia pożyczki określone w umowach były należycie egzekwowane od beneficjentów.

Nieprawidłowości stwierdzono w trzech funduszach. W Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w toku kontroli stwierdzono błędne określenie kosztów kwalifikowanych na etapie oceny wniosku o dofinansowanie zadania w jednym z badanych wniosków, oraz – w jednym przypadku – odstępianie od określenia kosztów kwalifikowanych na etapie rozliczeń przedsięwzięcia. W przypadku jednej ze skontrolowanych umów pożyczki, udzielonej przez WFOŚiGW w Gdańsku, wypłaty dwóch transz środków dokonano niezgodnie z warunkami określonymi w tej umowie. Z kolei w jednej z 15 zbadanych spraw, WFOŚiGW w Łodzi sporządził kartę oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie w formie pożyczki, z przekroczeniem terminu określonego w Procedurze udzielania dofinansowania.

Nie przekroczono limitu
całkowitych kosztów
zadania

We wszystkich zbadanych wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej przestrzegano, aby udzielone dofinansowanie nie przekroczyło limitu całkowitych kosztów zadania wynikającego z Zasad udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW.

Kontrola inwestycji
oraz weryfikacja
założonych efektów

Podjęcie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej do uznania inwestycji za zrealizowaną było zróżnicowane. W siedmiu na osiem skontrolowanych funduszy uznawano realizację inwestycji na podstawie dostarczonej przez spółdzielnie mieszkaniowe dokumentacji (w tym faktur za wykonane prace i protokołów odbioru robót). Dodatkowo sześć z nich przeprowadzało kontrole terenowe inwestycji. W przypadku Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, udzielającego w badanym okresie wsparcia w postaci dopłat do odsetek kredytów bankowych zaciągniętych na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, podstawą do uznania efektu rzeczowego były sprawozdania przedkładane przez Bank Ochrony Środowiska, który na podstawie umowy zawartej z Funduszem zobowiązany był dokonać sprawdzenia osiągniętych efektów.

Kontrole obejmujące efekty rzeczowe zadania były przeprowadzane w trakcie rozpatrywania wniosków i przed udzieleniem beneficjentowi pożyczki, a zatem przed złożeniem przez niego sprawozdania z osiągnięcia efektów rzeczowych i ekologicznych (ale po zrealizowaniu pełnego zakresu zadania termomodernizacyjnego).

³⁰ Fundusze w: Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Toruniu i Warszawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W siedmiu³¹ z ośmiu skontrolowanych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie weryfikowano osiągnięcia efektu ekologicznego, zarówno w postaci ograniczenia zużycia energii cieplnej, jak i emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Sześć funduszy wychodziło z założenia, iż pełne rzeczowe wykonanie zadania zapewnia osiągnięcie tego efektu. Jeden – WFOŚiGW w Poznaniu – nie weryfikował efektów ekologicznych z uwagi na formę udzielanego dofinansowania (dopłaty do odsetek od kredytów bankowych udzielanych przez Bank Ochrony Środowiska), ponieważ tej weryfikacji dokonywał BOŚ.

Żaden przepis prawa nie nakładał na fundusze obowiązku przeprowadzania takiej weryfikacji. Działania w tym zakresie podjął WFOŚiGW we Wrocławiu, co w ocenie NIK stanowi przykład dobrej praktyki. Fundusz ten do oceny efektu ekologicznego wykorzystywał roczne raporty składane przez okres kolejnych trzech lat po zakończeniu termomodernizacji, w których wykazywano zmniejszenie zużycia energii cieplnej w stosunku do okresu przed inwestycją oraz ograniczenie emisji CO₂ obliczonej na podstawie wskaźników przyjętych do raportowania w Systemie Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU ETS).

W badanym okresie skontrolowane WFOŚiGW nie przeprowadzały weryfikacji danych w zakresie uzyskanego efektu ekologicznego termomodernizacji, zawartych w sprawozdaniach z osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych składanych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Co do zasady
nie weryfikowano
efektów ekologicznych
termomodernizacji

Nie weryfikowano
rzetelności sprawozdań

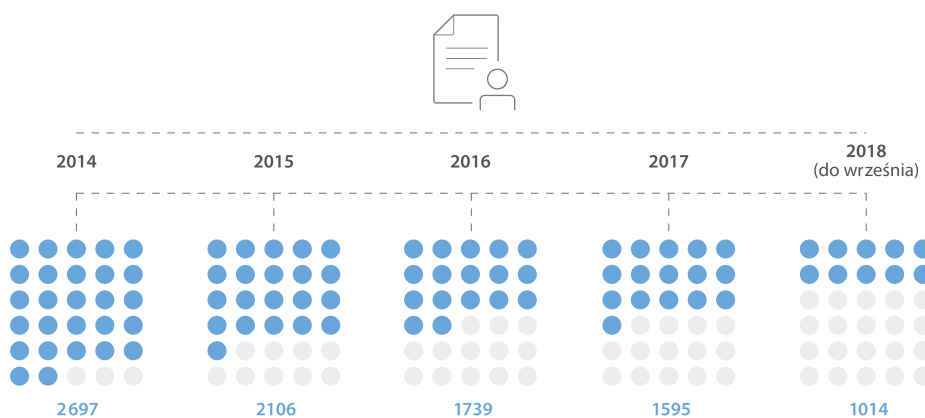
5.2.2. Bank Gospodarstwa Krajowego

W okresie od 2014 r. do września 2018 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego wpłynęło ogółem 9151 wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej³², po rozpatrzeniu których wydano 8740 decyzji przyznających premię, 172 decyzje, w których odmówiono przyznania premii, 95 wniosków zwrócono bez rozpatrzenia, a 144 wnioski według stanu na dzień 30 września 2018 r. oczekiwało na wydanie decyzji. Głównym powodem odmowy przyznania premii była negatywna weryfikacja audytu energetycznego.

Dane ogólne dotyczące
wyplaconych premii
termomodernizacyjnych

Infografika nr 7

Ogólna liczba wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej w podziale na lata



Źródło: Dane z kontroli NIK.

³¹ Fundusze w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Toruniu i Warszawie.

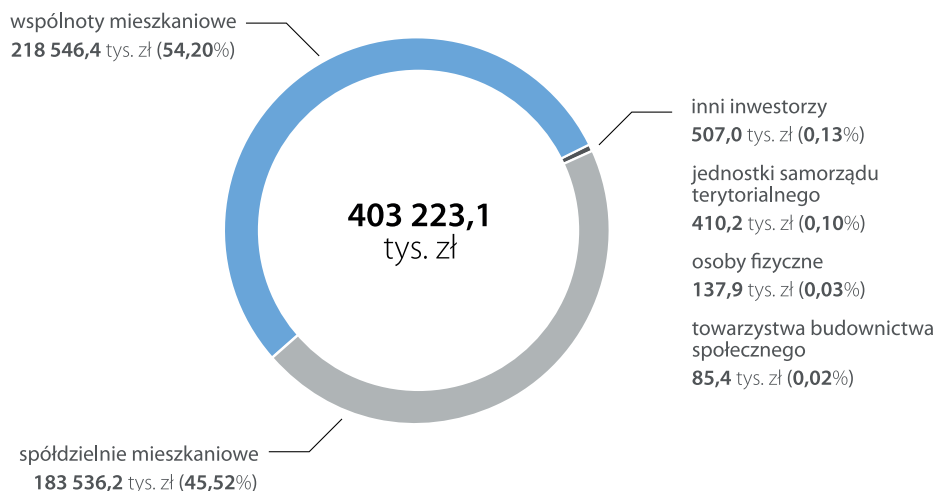
³² Wnioski wszystkich beneficjentów, w tym spółdzielni mieszkaniowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach objętych kontrolą BGK wypłacił łącznie 403,2 mln zł premii termomodernizacyjnych, z czego blisko połowę (183,5 mln zł, czyli 45,5%) otrzymały spółdzielnie mieszkaniowe, w tym objęte niniejszą kontrolą³³.

Infografika nr 8

Podmioty, którym BGK wypłacił premię termomodernizacyjną



Źródło: Dane z kontroli NIK.

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

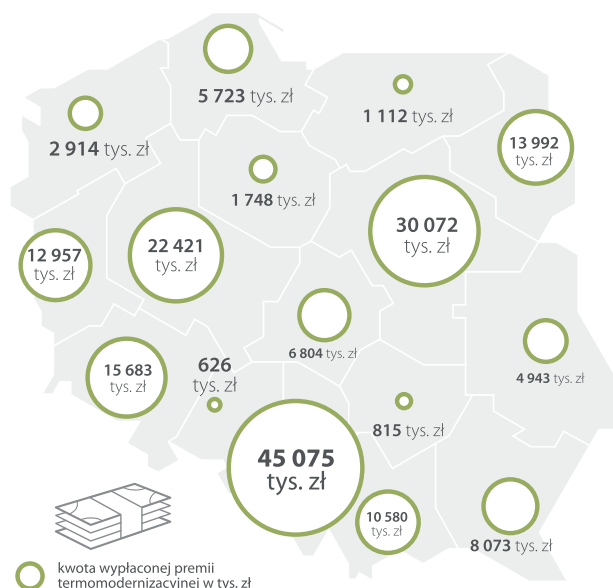
W najmniejszym stopniu z dofinansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych premią termomodernizacyjną korzystały podmioty województwa opolskiego. W okresie objętym kontrolą podmiotom tym wypłacono 3,6 mln zł premii (tj. 0,9% łącznej kwoty premii), przy czym spółdzielnie z tego województwa otrzymały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

³³ W 2014 r. łączna kwota wypłaconych premii termomodernizacyjnych wyniosła 67,6 mln zł, z czego 32,8 mln zł (48,6%) otrzymały spółdzielnie, a w kolejnych latach odpowiednio: 2015 r. – 100,1 mln zł i 49,1 mln zł (49,1%), w 2016 r. – 95,7 mln zł i 40,1 mln zł (41,9%), w 2017 r. – 85,3 mln zł i 38,3 mln zł (44,9%) oraz do września 2018 r. – 54,5 mln zł i 23,2 mln zł (42,49%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Kwoty premii termomodernizacyjnych wypłaconych przez BGK spółdzielniom mieszkaniowym, w podziale na województwa



Źródło: Dane z kontroli NIK.

Bank Gospodarstwa Krajowego rozpatrywał wnioski o przyznanie dofinansowania w formie premii termomodernizacyjnej według kolejności, w jakiej do niego wpłynęły, zlecał weryfikację audytów energetycznych oraz informował inwestorów i banki kredytujące o przyznaniu premii lub o negatywnej weryfikacji audytu, co było zgodne z art. 17 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Rozpatrzone przez BGK wnioski były kompletne i zawierały dokumenty wymienione w art. 13 przywołanej ustawy, w tym audyt energetyczny.

Bank Gospodarstwa Krajowego terminowo przekazywał okresowe sprawozdania i informacje:

- ministrowi do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa³⁴ – sprawozdanie z realizacji planu finansowego FTiR oraz kwartalne informacje o wysokości przyznanych premii termomodernizacyjnych, przewidywanych terminach ich przekazania oraz o wysokości wypłaconych premii;
- Ministrowi Środowiska – w okresach rocznych informację na temat planowanych zmian zapotrzebowania na paliwa (w łącznej rocznej wielkości dla każdego z rodzajów paliw) oraz planowanego zmniejszenia zapotrzebowania na energię (również w łącznej rocznej wielkości), przewidywanych w wyniku zrealizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, były to wartości uzyskane z audytów energetycznych, a więc planowane. Z informacji tych wynikało, że na skutek przewidywanych do realizacji przedsięwzięć termomo-

BGK wywiązywał się z obowiązków określonych w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów

³⁴ Sprawozdania dotyczące lat 2014–2015 BGK przekazywał Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, za okres sprawozdawczy: od 2016 do trzeciego kwartału 2017 r. – Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, a począwszy od informacji dotyczących czwartego kwartału 2017 r. – Ministrowi Inwestycji i Rozwoju.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dernizacyjnych, ograniczenie zapotrzebowanie na energię w ostatnich latach miało tendencję spadkową i planowane było w wymiarze 1292,6 tys. GJ w 2014 r. oraz 880,9 tys. GJ w 2017 r.;

– Ministrowi Finansów – sprawozdanie z realizacji planu finansowego FTiR.

Wystąpił przypadek braku środków na rachunku Funduszu Termomodernizacji i Remontów

W okresie objętym kontrolą wystąpił jednostkowy przypadek okresowego³⁵ braku wolnych środków na rachunku Funduszu Termomodernizacji i Remontów, co było konsekwencją wykorzystania przyznanego limitu ze środków budżetowych. Zgodnie z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, BGK – w komunikacie z dnia 12 maja 2014 r., zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej – poinformował o braku ww. środków, a następnie komunikatem z dnia 11 sierpnia 2014 ogłosił ustanie okresowego braku wolnych środków.

Wnioski pozostawione bez rozpatrzenia z uwagi na brak wolnych środków (dziewięć sztuk), rozpatrywane były w pierwszej kolejności po ustaniu okresowego braku wolnych środków, co było zgodne z wymogami art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

BGK weryfikował wywiązywanie się z umów, które zawarł z kredytującymi termomodernizację

Bank Gospodarstwa Krajowego w procesie przyznawania i wypłaty premii współpracował z bankami kredytującymi, jak i podmiotami dokonującymi weryfikacji audytu energetycznego. W 2014 r. obowiązywało 14 umów o współpracy zawartych pomiędzy BGK a bankami komercyjnymi uczestniczącymi w procesie wypłaty premii termomodernizacyjnej³⁶, w 2015 r. i 2016 r. – 13 umów, w 2017 r. – 12 umów, a w 2018 r. – 13 takich umów.

BGK weryfikował wywiązywanie się przez banki kredytujące z obowiązków wynikających z zawartych umów. W wyniku przeprowadzonych 19 kontroli stwierdził nieprawidłowości dotyczące m.in. nierejestrowania przez bank kredytujący dokumentów otrzymywanych od inwestorów, dotyczących zakończenia przedsięwzięcia oraz nieterminowego przekazania przez bank kredytujący prowizji BGK.

Weryfikacja audytów energetycznych

W latach 2014–2018 Bank Gospodarstwa Krajowego współpracował z sześcioma podmiotami, którym zlecał wykonanie weryfikacji audytów energetycznych, załączanych do wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej. Podmioty te spełniały kryteria określone w § 8 rozporządzenia w sprawie sposobu weryfikacji audytu energetycznego. Wybór tych podmiotów następował zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. BGK w trakcie postępowania weryfikował kwalifikacje zawodowe, wykształcenie i doświadczenie osób, które miały oceniać audyty energetyczne. Dodatkowo w umowach zawierano m.in. postanowienia mające gwarantować brak powiązań pomiędzy weryfikatorami a producentami wyrobów budowlanych, wykonawcami robót budowlanych oraz ich zrzeszeniami, a także beneficjentami środków, które mogłyby

³⁵ Od 13 maja 2014 r. do 8 sierpnia 2014 r.

³⁶ Bankiem kredytującym mógł zostać każdy bank będący instytucją finansową ustawowo upoważnioną do udzielania kredytów, który podpisał z BGK stosowną umowę o współpracy.

podważać rzetelność weryfikowanych przez nich audytów. Naruszenie ww. zapisów sankcjonowane było możliwością wypowiedzenia umowy z przyczyn leżących po stronie weryfikatora ze skutkiem natychmiastowym.

W badanym okresie Bank Gospodarstwa Krajowego nie przeprowadzał kontroli przebiegu inwestycji termomodernizacyjnych, realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, dofinansowanych premią termomodernizacyjną. W wyjaśnieniach wskazano na brak zobowiązania w tym zakresie wynikającego z ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Ponadto wskazano, iż zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego określał audyt energetyczny. Potwierdzenie przez projektanta zgodności projektu budowlanego z pozytywnie zweryfikowanym audytem energetycznym oraz oświadczenie projektanta/inspektora nadzoru, że przedsięwzięcie termomodernizacyjne zrealizowane zostało zgodnie z projektem budowlanym stanowiło podstawę do przyjęcia efektów finansowych i ekologicznych zakładanych w audytach energetycznych i uznanie ich za osiągnięte. Nie podważając braku ustawowego zobowiązania BGK w ww. zakresie, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w wyniku kontroli przeprowadzonych w spółdzielniach mieszkaniowych stwierdzone zostały znaczące rozbieżności pomiędzy efektami (ekonomicznym i ekologicznym) planowanymi w audytach energetycznych, a faktycznie osiąganymi.

Kontrola inwestycji
oraz weryfikacja
założonych efektów

Kontrole inwestycji przeprowadzane były natomiast przez banki udzielające kredytów z premią termomodernizacyjną.

5.3. Efekty zrealizowanych inwestycji termomodernizacyjnych

Instytucje udzielające dofinansowania prezentują różne podejście do oczekiwanych efektów termomodernizacji. Efekt rzeczowy w każdym przypadku polega na wykonaniu zadania zgodnie z audytem energetycznym i opracowaną na jego podstawie dokumentacją techniczną.

Efekty pozarzeczowe przedsięwzięć, które mogą zostać dofinansowane premią termomodernizacyjną z BGK, określone zostały w art. 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Są to m.in.: zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię cieplną oraz rocznych kosztów pozyskania ciepła, w ściśle określonych wartościach minimalnych, planowanych według audytów energetycznych.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej określają natomiast efekty pozarzeczowe termomodernizacji w różny sposób. Najczęściej jest to ograniczenie zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery przez ciepłownię, w związku z mniejszym zapotrzebowaniem energetycznym docieplonych budynków (efekt ekologiczny) lub zmniejszenie zużycia energii cieplnej w zmodernizowanych budynkach (efekt energetyczny³⁷).

³⁷ Zarówno efekt energetyczny jak i ekologiczny WFOŚiGW określają mianem efektu ekologicznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Osiągnięto zakładane efekty rzeczowe inwestycji termomodernizacyjnych

Najwyższa Izba Kontroli szczegółowej analizie poddała efekty rzeczowe termomodernizacji 240 budynków (67,8% w kontrolowanych spółdzielniach w latach 2014–2018). Przeprowadzone czynności kontrolne potwierdziły realizację rzeczowego zakresu robót. W ramach tych robót każdorazowo wykonano ocieplenie ścian zewnętrznych warstwą materiału izolującego (styropianu lub wełny mineralnej) wraz z otynkowaniem i malowaniem elewacji, wymieniono rynny oraz obróbki blacharskie parapetów i szczytów ścian. Ponadto zamontowano nowe okna i drzwi zewnętrzne w częściach wspólnych nieruchomości, jeżeli nie były wymienione w okresie poprzedzającym termomodernizację ścian. Jeżeli poprzednio, tj. w latach 80. ubiegłego stulecia, elewacje docieplane zostały płytami cementowo-azbestowymi, izolację tego typu usuwano w bezpieczny sposób lub zakrywano warstwą współcześnie stosowanego docieplenia ścian. W niektórych budynkach wykonano ponadto nowe lub zmodernizowano istniejące instalacje centralnego ogrzewania.

Zdjęcie nr 2

Efekty rzeczowe termomodernizacji budynków Spółdzielni Mieszkaniowej w Nowym Tomyślu



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Termomodernizacja nie przyniosła zamierzonej redukcji zapotrzebowania na energię cieplną

Efekt ekologiczny w postaci ograniczenia zapotrzebowania na energię cieplną nie został osiągnięty w planowanym wymiarze. Ogółem, dla zmodernizowanych w kontrolowanym okresie budynków, osiągnięto 58% zaplanowanego ograniczenia zużycia ciepła³⁸.

W badanej próbie 10 budynków mieszkalnych poddanych szczegółowej ekspertyzie, tylko w jednym przypadku redukcja zużycia energii osiągnęła wartość zbliżoną do planowanej. W czterech przypadkach planowane redukcje według audytów energetycznych wyniosły od 14% do 15%, w pięciu – od 21% do 35%. Faktyczne zużycie ciepła w wyniku termomodernizacji zostało natomiast ograniczone odpowiednio o: 3%–9% oraz 5%–11%. Przyjęcie wartości ustandaryzowanych zużycia energii cieplnej³⁹

³⁸ Jest to stosunek różnicy pomiędzy zużyciem ciepła w pełnych sezonach grzewczych (poprzedzającym termomodernizację i po jej przeprowadzeniu), a wartością planowanego ograniczenia zużycia ciepła na skutek termomodernizacji wg audytów energetycznych.

³⁹ Patrz str. 29 informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przyczyniło się do poprawy osiągniętych wyników, przy czym w pięciu przypadkach (50% próby) nadal nie zostały osiągnięte planowane redukcje zapotrzebowania na ciepło.

Nieosiągnięcie zakładanych wielkości zmniejszenia zapotrzebowania na energię ciepłą kontrolowane spółdzielnie wyjaśniały intensywnością i długością okresów zimowych po termomodernizacji, zmienną liczbą lokatorów, a także niewłaściwymi ich nawykami (np. wietrzenie pomieszczeń przy włączonych grzejnikach centralnego ogrzewania).

W kontrolowanych spółdzielniach osiągnięty efekt finansowy był mniejszy niż pierwotnie zakładano. Porównując sezony grzewcze przed i po termomodernizacji, faktycznie zaoszczędzono 1968,9 tys. zł, natomiast według audytów energetycznych oszczędność ta powinna wynieść 6806,4 tys. zł. Uzyskano więc niecałe 30% wartości zaplanowanej w audytach.

Analizie poddano faktycznie osiągnięte oszczędności zarówno w zakresie zużycia energii cieplnej, jak i jej kosztów. Co istotne redukcje te nie postępowały współmiernie – w pełnych sezonach grzewczych przed i po termomodernizacji poziom zużycia energii cieplnej zmniejszył się o 22% (z 305,2 tys. GJ do 237,4 tys. GJ), natomiast koszty tej energii zostały ograniczone jedynie o ok. 12% (16,5 mln zł do 14,6 mln zł).

Niższy od zakładanego poziom oszczędności z tytułu ograniczenia zużycia energii cieplnej wynikał ze wzrostu cen energii dostarczanej przez podmioty zewnętrzne. Wzrost cen dostawcy ciepła uzasadniali przede wszystkim kosztami wykonywania działalności gospodarczej oraz realizowanych modernizacji i inwestycji, a także spadkiem zapotrzebowania odbiorców na energię, w tym wynikającym z przeprowadzonej termomodernizacji. Dostawcy energii cieplnej przeważnie nie podawali kontrolowanym spółdzielniom szczegółowych przyczyn wzrostu cen tej energii. Wyjątek stanowi komunalny dostawca ciepła do budynków SM w Ozorkowie, który podwyżkę uzasadnił przeprowadzeniem przez Spółdzielnię kompleksowej termomodernizacji budynków. Spółdzielnia ta była głównym odbiorcą ciepła wytwarzanego przez tego dostawcę.

Zatwierdzenie zmiany taryf energii poprzedzone zostało rzetelną weryfikacją ich zasadności przez Oddziały Terenowe Urzędu Regulacji Energetyki. Prawdopodobność postępowań w sprawie zamian wysokości taryf energii zbadano w sześciu Oddziałach Terenowych URE na próbie 61 z 952 postępowań (6,4% ogółu przeprowadzonych w badanym okresie), w tym obejmujących podwyżki taryf energii dla kontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych. W wyniku badania stwierdzono, że koszty będące podstawą do określenia taryfy analizowano w oparciu o sprawozdania finansowe oraz plany rzeczowo-finansowe składane przez przedsiębiorstwa energetyczne. Uwzględniając charakterystykę techniczną przedsiębiorstwa, na podstawie dokumentacji źródłowej wskazującej m.in. wielkość zamówionej mocy cieplnej, roczną sprzedaż ciepła oraz ilość nośnika ciepła, weryfikowano wykazane przez przedsiębiorstwa roczne koszty wykonywania działalności gospodarczej, modernizacji i rozwoju oraz realizacji inwestycji, planowane dla pierwszego roku obowiązywania taryfy. Wydawanie decyzji w sprawie zatwierdzenia taryfy nastąpiło

Termomodernizacja
nie przyniosła
zamierzonych
efektów ekonomicznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Decyzje zawierały wyłącznie dozwolone pozycje cen stawek i opłat. W większości przypadków postępowania w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła prowadzono bezzwłocznie. Prowadzenie 10 postępowań (16,4% badanych) NIK oceniła jako przewlekłe.

Niemożliwy
do zwymiarowania efekt
ekologiczny w postaci
ograniczenia emisji

Z uwagi na nieosiągnięcie planowanych wielkości ograniczenia zużycia energii cieplnej, należy przyjąć, iż nie osiągnięto również pełnego efektu w postaci ograniczenia emisji szkodliwych zanieczyszczeń do atmosfery.

Dla banków udzielających kredytów z premią termomodernizacyjną i WFOŚiGW liczyło się rzeczowe wykonanie zadania. Wyjątek stanowi tu WFOŚiGW we Wrocławiu, który wymagał od spółdzielni mieszkaniowych sprawozdania z faktycznie osiągniętych efektów w postaci ograniczenia energii cieplnej i emisji dwutlenku węgla, w trzech rocznych okresach po przeprowadzonej termomodernizacji. Ograniczenie zużycia energii cieplnej należało wykazać na podstawie faktycznego jej zużycia, natomiast ograniczenie przez ciepłownię emisji CO₂ określone było w sposób uproszczony (wskaźnikowy), na podstawie instrukcji opracowanej przez ten Fundusz⁴⁰.

Pozostałe fundusze (z wyjątkiem WFOŚiGW w Poznaniu, udzielającego innej formy dofinansowania⁴¹) wyjaśniały, że pełne rzeczowe wykonanie termomodernizacji budynków, zgodnie z audytem energetycznym i projektem budowlanym, było dla nich tożsame z osiągnięciem efektu ekologicznego.

Przyczyny nieosiągnięcia
efektów ekologicznych
termomodernizacji

W zleconej przez NIK ekspertyzie w zakresie przyczyn nieosiągnięcia efektów ekologicznych, obejmującej zweryfikowanie prawidłowości opracowania wybranych audytów energetycznych, Agencja Użytkowania i Poszanowania Energii Spółka z o.o. z siedzibą w Łodzi, wskazała na:

- błędne obliczenia zapotrzebowania na ciepło w audytach energetycznych;
- możliwość użytkowania budynku odbiegającego od normatywów w stanie przed termomodernizacją, w tym nadmierne oszczędzanie energii, tj.:
 - niedogrzewanie pomieszczeń,
 - ograniczanie strumienia powietrza wentylacyjnego poprzez zaklejenie kratki wentylacyjnych oraz ograniczenia wietrzenia pomieszczeń,
 - dogrzewanie pomieszczeń np. za pomocą kuchenek gazowych, w przypadku gdy gaz w budynku jest rozliczany w ryczałcie, a nie na podstawie liczników gazu;
- brak przeprowadzenia regulacji systemu ogrzewania. Po przeprowadzeniu działań termomodernizacyjnych polegających na ociepleniu przegród, powinno się również dostosować instalację c.o. do nowego, zmniejszonego, zapotrzebowania na energię cieplną. Przy braku zaworów termostatycznych lub nieprawidłowym ich wykorzystaniu

⁴⁰ Według wzoru: $E = B \times W$, gdzie E – masa wyemitowanego CO₂, B – masa zużytego paliwa (ustalona na podstawie przeliczenia zużycia energii cieplnej przy zastosowaniu wartości opałowych paliw zalecanych do stosowania na dany rok przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami), W – wskaźniki emisji tlenku węgla podane w instrukcji dla pięciu rodzajów paliw.

⁴¹ Dopłaty do odsetek od kredytów udzielonych przez BOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

użytkownicy dokonują regulacji temperatury poprzez uchylanie okien – tym samym oszczędności energii „ulatują” wraz z powietrzem wentylacyjnym.

Ekspertyzie poddano prawidłowość sporządzenia audytów energetycznych dla 10 wielorodzinnych budynków mieszkalnych z zasobów spółdzielni w Skierniewicach, Piotrkowie Trybunalskim i Dąbrowie Tarnowskiej, których termomodernizację przeprowadzono z dofinansowaniem z WFOŚiGW oraz rozbieżności w zakresie planowanego i uzyskanego efektu ekologicznego zrealizowanych termomodernizacji.

Błędy w audytach energetycznych

W ośmiu przypadkach stwierdzono nieznaczące uchybienia w sporządzonych audytach (siedem audytów dla budynków Spółdzielni w Skierniewicach⁴² oraz jeden audyt Spółdzielni w Dąbrowie Tarnowskiej⁴³), w ocenie Eksperta niemające wpływu na ich pozytywną ocenę.

Znacząca była natomiast waga i skala błędów w pozostałych audytach sporządzonych dla budynków Spółdzielni w Piotrkowie Trybunalskim i Dąbrowie Tarnowskiej.

W przypadku audytu dla Spółdzielni w Piotrkowie Trybunalskim m.in. nie dokonano obliczeń strumieni dla systemu wentylacji pozwalających na weryfikację poprawności obliczeń, a przyjęte warianty termomodernizacyjne zostały utworzone niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego.

W audycie Spółdzielni w Dąbrowie Tarnowskiej brak było spójności między danymi a obliczeniami zapotrzebowania na ciepło, które wskazywały większe oszczędności ciepła niż wynikało to z przyjętych działań optymalizacyjnych. Ponadto przy obliczeniu zapotrzebowania na ciepło pominięto jedną składową – wartość wewnętrznych zysków ciepła.

Ze względu na skalę i wagę błędów audyty te wymagały znaczącej korekty i w analizowanej formie nie powinny być wykorzystane do planowania zakresu działań termomodernizacyjnych.

W ekspertyzie wskazano również na ponad dwukrotne zawyżenie przyjętej do obliczeń w audytach wartości stopniodni (tj. parametru uwzględniającego m.in. temperaturę obliczeniową wewnątrz ogrzewanych pomieszczeń, liczbę miesięcy i dni sezonu grzewczego oraz średnie wieloletnie temperatury w miesiącach sezonu grzewczego) w stosunku do wartości wynikającej z danych meteorologicznych za lata 2013–2018. Wynikało to z ujęcia w audytach danych z lat wcześniejszych. Większa ilość stopniodni świadczy o „ostrzejszej zimie”, czyli definiuje sezon grzewczy, w którym temperatury zewnętrzne były niższe i/lub czas ich występowania był dłuższy. Konsekwencją przyjmowania wyższej ilości stopniodni w obliczeniach jest zawyżanie obliczeniowego zapotrzebowania na ciepło.

⁴² Brak szkiców i przedmiarów prac dla wariantu optymalnego termomodernizacji.

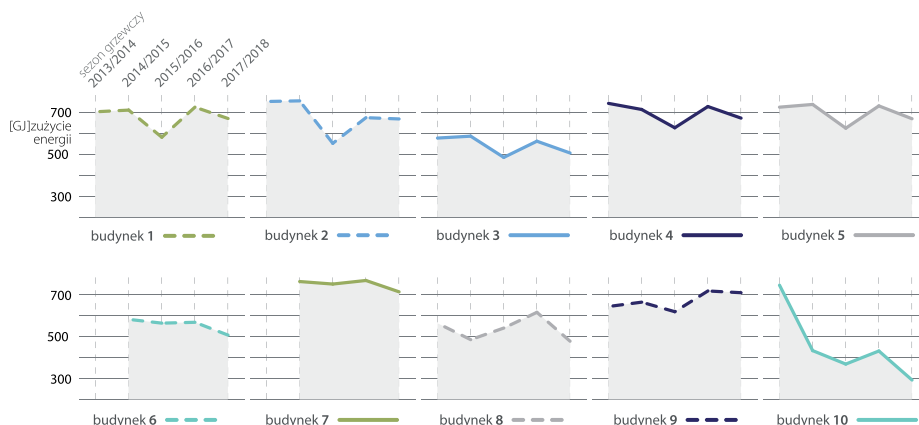
⁴³ Jw. oraz błędnie wykonane obliczenia zapotrzebowania na ciepło, tj. pominięto zyski od nasłonecznienia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich budynkach zużycie energii zmieniało się w okresie monitorowania. Generalną tendencją był spadek zużycia w sezonie grzewczym 2015/2016 i 2017/2018 oraz wzrost w sezonie 2016/2017.

Infografika nr 10

Rzeczywiste zużycie energii cieplnej w analizowanych 10 budynkach według stanu przed termomodernizacją⁴⁴ i w kolejnych sezonach grzewczych po jej przeprowadzeniu



Termomodernizacja budynków 1-5 i 8-10 przeprowadzona w 2014 r.

Termomodernizacja budynków 6 i 7 przeprowadzona w 2015 r.

Źródło: Opracowanie Eksperta.

Zgodnie z ekspertyzą, wzrost zużycia energii w sezonie 2016/2017 był wynikiem zwiększonej ilości dni grzewczych w sezonie 2016/2017 i o około 10% większego zapotrzebowania na ciepło. W sezonie grzewczym 2015/2016 było 1580 stopniodni⁴⁵ dla województwa łódzkiego (dot. spółdzielni w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim) oraz 1493 dla województwa małopolskiego (dot. Spółdzielni w Dąbrowie Tarnowskiej), natomiast w 2016/2017 odpowiednio: 1740 i 1644.

W zleconej ekspertyzie porównano wartości obliczeniowe z audytów energetycznych z rzeczywistym zużyciem podanym na podstawie odczytów liczników lub faktur, ustandaryzowanym do wartości obliczeniowych (tj. z uwzględnieniem parametru stopniodni⁴⁶). Również w tym przypadku, dla większości analizowanych budynków zużycie energii po termomodernizacji spada w stosunku do bazowego – poza budynkiem nr 9, gdzie w ostatnim monitorowanym sezonie grzewczym 2017/2018 zapotrzebowanie na ciepło jest większe niż przed termomodernizacją.

⁴⁴ Dla budynków 6 i 7 był to sezon grzewczy 2014/2015, dla pozostałych budynków – sezon 2013/2014.

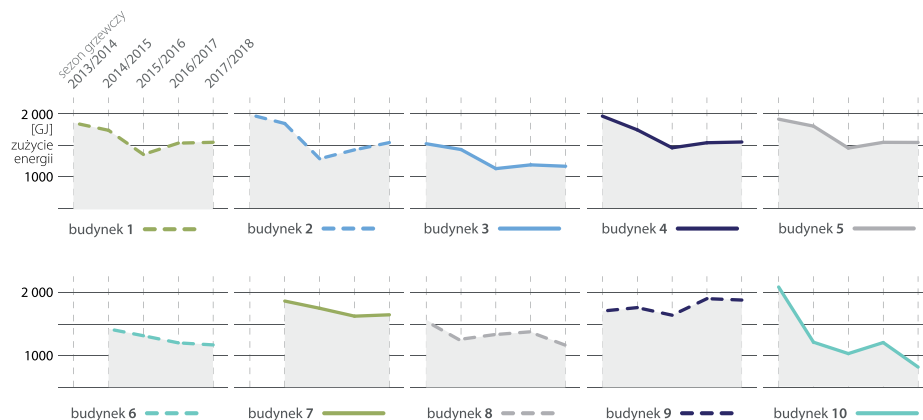
⁴⁵ Parametr uwzględniający m.in. temperaturę obliczeniową wewnątrz ogrzewanych pomieszczeń, liczbę miesięcy i dni sezonu grzewczego oraz średnie wieloletnie temperatury w miesiącach sezonu grzewczego.

⁴⁶ Rzeczywiste zużycie przeliczono biorąc pod uwagę ilość faktycznych stopniodni w danym sezonie grzewczym oraz ilość stopniodni przyjętych w audycie energetycznym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Zużycie energii cieplnej w analizowanych 10 budynkach wg stanu przed termomodernizacją i w kolejnych sezonach grzewczych po jej przeprowadzeniu, według wartości ustandaryzowanych



Termomodernizacja budynków 1-5 i 8-10 przeprowadzona w 2014 r.

Termomodernizacja budynków 6 i 7 przeprowadzona w 2015 r.

Źródło: Opracowanie Eksperta.

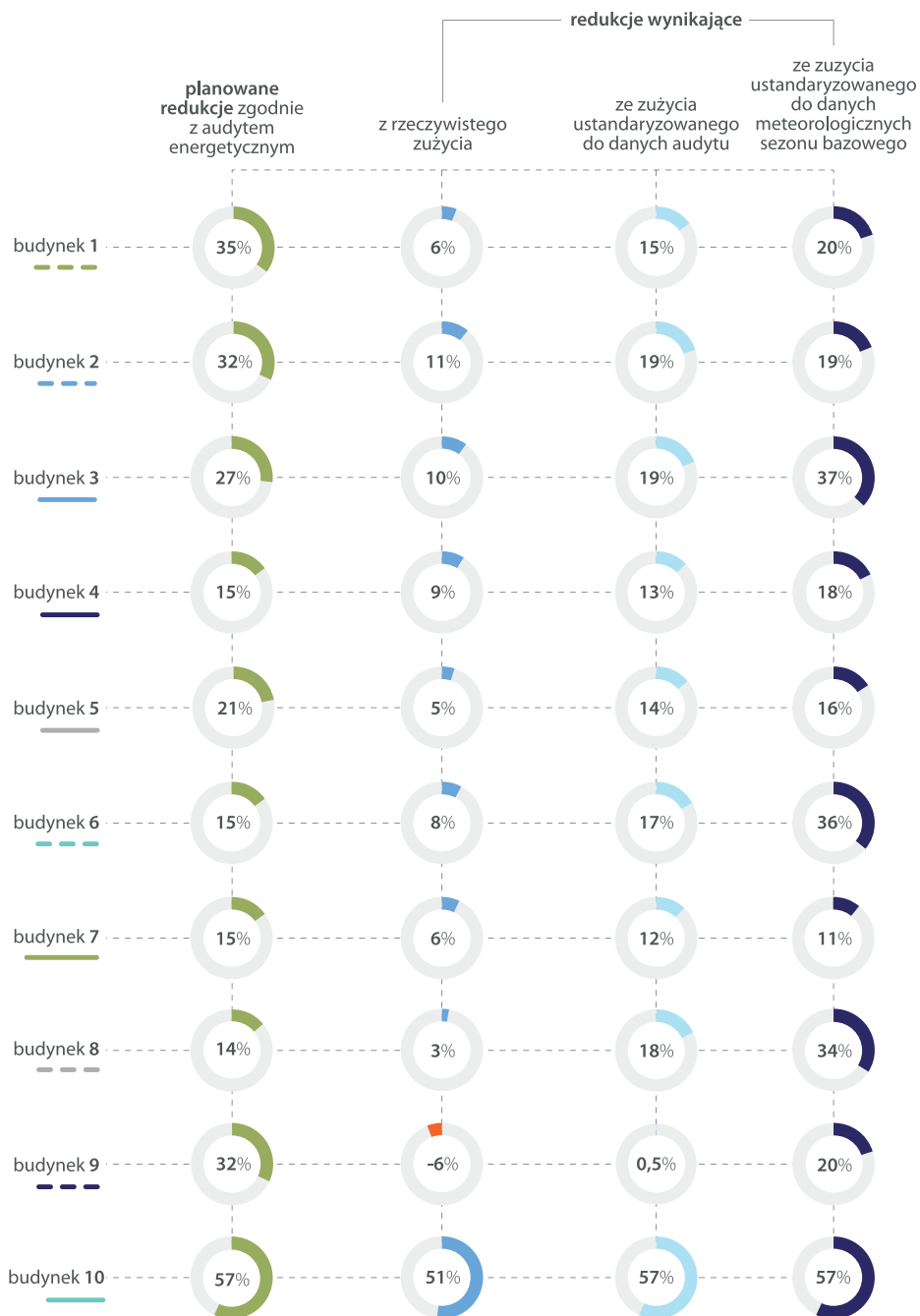
Wyniki ekspertyzy wskazują, że dla większości budynków redukcje osiągnięte w wyniku termomodernizacji różnią się w zależności od przyjętej metody standaryzowania i/lub aproksymacji danych. W ocenie Eksperta, daje to duże możliwości interpretacji i manipulowania danymi, w celu wykazania zakładanych lub jak największych efektów przeprowadzonych działań. Właściwym byłoby zatem, by inwestor, przed rozpoczęciem inwestycji wiedział, w oparciu o jaką metodę będzie wykazywał efekty termomodernizacji osiągnięte w okresie monitorowania.

Porównano wyniki trzech różnych sposobów monitorowania efektów termomodernizacji, uwzględniające redukcje zapotrzebowania na ciepło, wynikające z: wielkości planowanych zgodnie z audytami energetycznymi, rzeczywistego zużycia ciepła, zużycia rzeczywistego ustandaryzowanego do wartości z audytów energetycznych oraz zużycia ustandaryzowanego do danych meteorologicznych sezonu grzewczego przed termomodernizacją (analiza zużycia ciepła przez budynki w sytuacji, gdyby panowały warunki meteorologiczne, jak w sezonie przed termomodernizacją).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Porównanie redukcji zużycia energii cieplnej według: wartości planowanych, rzeczywistych, ustandaryzowanych do wartości z audytów energetycznych oraz ustandaryzowanych do danych meteorologicznych sezonu grzewczego przed termomodernizacją



Źródło: Opracowanie Eksperta.

Zastosowane metody uwzględniają dostępność danych, rzetelność obliczeń, zmienne mające wpływ na wynik oraz otrzymane rezultaty.

Pierwsza metoda (kolor ciemnoniebieski na wykresie), polegająca na analizowaniu rzeczywistego zużycia energii, oparta jest na łatwo dostępnych danych. Każdy beneficjent bez trudu odnajdzie i wpisze do monitorowania

wielkość zużycia na podstawie faktur od dostawcy lub stanów liczników. Istotnym jest wskazanie, iż monitorowanie obejmuje wszystkie źródła i paliwa wykazane w toku aplikowania o środki i zgodne z danymi zawartymi w audycie energetycznym. Należy również podawać wszystkie składowe bilansu energetycznego pod względem wykorzystania, tzn. zarówno niezbędne do ogrzewania jak i przygotowania ciepłej wody użytkowej. Pominięcie którejkolwiek składowej może zafałszować wyniki uzyskanych efektów. Wadą tej metody jest brak uwzględniania zmiennych mających wpływ na zużycie energii w kolejnych okresach, w tym wynikających z ostrej lub łagodnej zimy. Jak wynika z porównań ilości stopniodni mogą to być różnice nawet trzykrotne przy przyjęciu odległych danych meteorologicznych lub dochodzące do $\pm 20\%$ biorąc pod uwagę ostatnie lata.

Druga metoda (kolor jasnoniebieski na wykresie) to standaryzowanie wartości rzeczywistych do wartości obliczeniowych, polegające na normalizacji danych z monitorowania z uwzględnieniem ilości stopniodni z danego sezonu grzewczego. Metoda ta sprowadza wielkości rzeczywiste do wspólnego mianownika z wielkościami obliczeniowymi, dając możliwość ich porównania. Z tego powodu, w ocenie Eksperta, jest najbardziej przydatna do sprawdzenia poprawności założeń i obliczeń z audytu energetycznego oraz w poszukiwaniu przyczyn niezgodności. Jednak nie powinna być stosowana do monitorowania efektów termomodernizacji, gdyż nie obrazuje rzeczywistych efektów tylko obliczeniowe.

Według Eksperta, słusznym wydaje się podejście, które pozwala sprowadzić wszystkie wyniki w latach monitorowanych do warunków meteorologicznych roku bazowego. Taka standaryzacja wyników eliminuje czynnik pogodowy. Metoda ta została opisana jako trzecia (kolor granatowy na wykresie). Polega ona na standaryzacji wyników zużycia energii w kolejnych okresach monitorowania do sezonu bazowego. Na przedstawionych wykresach widać, że stosując tę metodę normalizuje się wyniki. Nie ma już tak dużych wahań i odchyleń w kolejnych sezonach grzewczych. Wydaje się, że ta metoda najlepiej obrazuje osiągnięte efekty termomodernizacji, nie jest jednak prosta w zastosowaniu dla każdego Beneficjenta. Poza danymi rzeczywistymi ze zużycia wymaga określenia ilości stopniodni dla monitorowanego sezonu grzewczego i dla sezonu bazowego. Wyliczenie tych danych może stanowić kłopot dla większości inwestorów. Biorąc jednak korzyści jakie przynosi ta metoda należy rozważyć możliwość podawania ilości stopniodni wyliczonych dla głównych stacji meteorologicznych w Polsce przez jednostki dofinansowujące. Taką metodę w zakresie monitorowania inwestycji przyjmuje NFOŚiGW.

Ponieważ kontrolowane instytucje dofinansowujące termomodernizację budynków nie weryfikowały efektów ekologicznych, a raportowanie tych efektów za pomocą narzędzia opracowanego przez WFOŚiGW we Wrocławiu może być skomplikowane dla beneficjentów nieposiadających specjalistycznej wiedzy z zakresu zarządzania emisjami, NIK zwróciła się do Agencji Użytkowania i Poszanowania Energii Spółka z o.o. o wskazanie uniwersalnego i prostego w obsłudze narzędzia do takiego raportowania. Założeniem było, aby narzędzie takie opracowane było w oparciu o mierzalne wskaźniki i spełniało następujące kryteria:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- są dostosowane do charakteru projektu oraz oczekiwanych efektów związanych z jego realizacją (adekwatność);
- zawierają pełen bilans energii budynku, tzn. wszystkie rodzaje paliw i energii, wykorzystywanych do zaspokojenia potrzeb c.o. i c.w.u. (kompletność);
- są wykonywane w zaplanowanych odstępach czasu (systematyczność i dokładność);
- pozwalają prowadzić monitorowanie i raportowanie efektów termomodernizacji w sposób spójny, przejrzysty i porównywalny na przestrzeni czasu, umożliwiające weryfikację i odtworzenie sposobu określania efektów termomodernizacji (spójność, przejrzystość i porównywalność);
- ich weryfikacja nie powinna nastręczać trudności (wiarygodność);
- zapewniają stosowanie tych samych wskaźników przez cały okres monitorowania co zapewni, że zmiany wskaźników nie wpłyną na uzyskane rezultaty (rzetelność metodyki);
- są łatwe do wygenerowania (dostępność);
- pozwalają w sposób ciągły monitorować osiągnięte rezultaty, reagować na zmiany w okresach rocznych (stałe doskonalenie).

Zaproponowane rozwiązanie, to narzędzie działające w programie Excel. Umożliwia ono planowanie efektów ekologicznych termomodernizacji w postaci ograniczenia zużycia energii cieplnej i zanieczyszczeń atmosfery dwutlenkiem węgla oraz monitorowanie tych efektów w kolejnych pięciu latach po termomodernizacji.

Dane źródłowe wykorzystane w obliczeniach, to:

- wartość współczynnika nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej podany na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej (Dz. U. poz. 376, ze zm.) – służy do wyliczenia energii pierwotnej;
- wartość opałowa paliwa, zgodnie z wartościami opałowymi (WO) i wskaźnikami emisji CO₂ (WE) do raportowania w ramach Wspólnotowego Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji za rok 2019, które przewidziane są do stosowania w danym roku rozliczeniowym i publikowane są przez Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji – służą do wyliczenia ilości energii na podstawie podanego zużycia paliwa i do wyliczenia wielkości emisji CO₂;
- wskaźniki emisyjności dla energii elektrycznej pochodzącej z Polskiej Sieci Elektroenergetycznej opublikowane w Krajowym Ośrodku Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) – służą do wyliczenia wielkości emisji CO₂. Narzędzie służy do planowania efektów termomodernizacji budynków w 2019 r. W kolejnych latach powinno być aktualizowane zgodnie z raportami publikowanymi przez KOBiZE lub w przypadku zmiany innych danych źródłowych.

Narzędzie jest proste w obsłudze i nie wymaga żadnej wiedzy specjalistycznej. Wprowadzenie danych z audytu energetycznego zapewnia automatyczne obliczenie planowanego rocznego ograniczenia zużycia energii cieplnej oraz redukcji emisji CO₂. Wprowadzenie wielkości zużycia energii

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cieplnej w kolejnych pięciu latach po termomodernizacji zapewnia monitorowanie zużycia ciepła i emisji CO₂ w analogicznych warunkach obliczeniowych, jak w przypadku dla ustalenia wartości planowanych. Narzędzie informuje o występujących błędach, w przypadku rozbieżności pow. 30% pomiędzy wartościami planowanymi a faktycznie osiągniętymi.

Zaprezentowane narzędzie może być wykorzystywane do planowania i monitorowania efektów ekologicznych termomodernizacji budynków, przez wszystkie instytucje dofinansowujące takie przedsięwzięcia oraz ich beneficjentów.

Sporządzona na zlecenie NIK analiza ekspercka wykazała, iż w celu oszczędnego gospodarowania ciepłem konieczna jest również zmiana złych nawyków użytkowników ogrzewanych lokali, zwłaszcza wyposażonych w podzielniki kosztów, czy zawory termostatyczne. Do nawyków takich zaliczamy: obniżanie temperatury wewnątrz pomieszczeń poprzez otwieranie okien lub ich wietrzenie przy włączonych grzejnikach centralnego ogrzewania, czy też niedomykanie drzwi zewnętrznych i okien w częściach wspólnych nieruchomości. Wyeliminowanie lub ograniczenie takich niepożądanych działań można osiągnąć poprzez odpowiednią akcję informacyjną.

Przeciwdziałanie złym
nawykom lokatorów

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy termomodernizacja wpływa na ograniczenie przez spółdzielnie mieszkaniowe zużycia energii cieplnej i obniżenie kosztów poniesionych na ogrzewanie oraz ograniczenie szkodliwych zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery przez ciepłownię?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy spółdzielnie mieszkaniowe realizowały zadania termomodernizacyjne zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz umowami o dofinansowanie środkami publicznymi tych zdań? 2. Czy instytucje dofinansowujące zadania termomodernizacyjne prawidłowo realizowały obowiązki z tym związane? 3. Jaka jest skuteczność i efektywność podejmowanych działań w zakresie termomodernizacji?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 34 jednostki, z tego: 19 spółdzielni mieszkaniowych, osiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, sześć oddziałów terenowych Urzędu Regulacji Energetyki i Bank Gospodarstwa Krajowego.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: – Banku Gospodarstwa Krajowego, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; – oddziałach terenowych Urzędu Regulacji Energetyki, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; – wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności; – spółdzielniach mieszkaniowych, na podstawie art. 2 ust. 3 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2014–2018 (do zakończenia czynności kontrolnych). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 3 września 2018 r. do 17 grudnia 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje dotyczące wielkości dofinansowania udzielonego spółdzielniom mieszkaniowym na termomodernizację budynków mieszkalnych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i osiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Pozostałe informacje	Kontrola pt.: „Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych” (P/18/086) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziła ją kontrola rozpoznawcza pt. „Inwestycje spółdzielni mieszkaniowych finansowane ze środków publicznych” (R/18/002), przeprowadzona w trzech spółdzielniach

mieszkaniowych. Spółdzielnie mieszkaniowe do kontroli P/18/086 zostały wybrane na podstawie informacji uzyskanych z Banku Gospodarstwa Krajowego i ośmiu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie udzielonego dofinansowania tym podmiotom do realizacji zadań w zakresie termomodernizacji.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanej działalności. W wystąpieniach sformułowano łącznie 29 wniosków, z czego 23 zrealizowano, trzy pozostają w trakcie realizacji, a trzech nie zrealizowano.

Wnioski do prezesów spółdzielni mieszkaniowych dotyczyły głównie:

1. Sporządzania, przed rozpoczęciem prac budowlanych, inwentaryzacji przyrodniczej, pod kątem występowania w miejscu prowadzonej inwestycji gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową, przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje⁴⁷.
2. Zawiadamiania organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę⁴⁸.
3. Systematycznego prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego⁴⁹.

Do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła⁵⁰.

Do dwóch wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili sześć zastrzeżenia:

1. Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie – jedno zastrzeżenie, które Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił.
2. Prezes Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej w Dąbrowie Tarnowskiej – pięć zastrzeżeń, z których jedno Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w całości, jedno w części, a trzy oddalił.

W związku z uzyskaniem podwójnego dofinansowania termomodernizacji trzech budynków mieszkalnych przez Spółdzielnię Mieszkaniową w Dąbrowie Tarnowskiej w łącznej wysokości 155,6 tys. zł, kwotę tę Najwyższa Izba Kontroli zakwalifikowała do efektów finansowych kontroli.

⁴⁷ Dotyczy spółdzielni: Zazamcze we Włocławku, Lubnianka w Lubaniu, Domator w Gliwicach, w Dąbrowie Tarnowskiej, Skierniewickiej w Skierniewicach, Lokatorsko-Własnościowej w Jarocinie i Lokatorsko-Własnościowej w Jaworze.

⁴⁸ Dotyczy spółdzielni: w Dąbrowie Tarnowskiej i Piotrkowie Trybunalskim.

⁴⁹ Dotyczy spółdzielni: Zazamcze we Włocławku, w Chojnicach i Lubnianka w Lubaniu.

⁵⁰ Dotyczy oddziałów w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie i Łodzi.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadza-jąca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Bank Gospodarstwa Krajowego	Beata Daszyńska-Muzyczka Prezes Zarządu
2.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi	Wojciech Miedzianowski Prezes Zarządu
3.		Urząd Regulacji Energetyki – Środkowo-Zachodni Oddział Terenowy w Łodzi	Maciej Bando Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
4.		Spółdzielnia Mieszkaniowa im. Juliusza Słowackiego w Piotrkowie Trybunalskim	Władysław Michalak Prezes Zarządu
5.		Skierniewicka Spółdzielnia Mieszkaniowa	Krzysztof Tułacz Prezes Zarządu
6.		Ozorkowska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Ozorkowie*	Piotr Piętka Prezes Zarządu
7.		Spółdzielnia Mieszkaniowa TEOFILÓW w Łodzi*	Joanna Kurzyk Prezes Zarządu
8.		Spółdzielnia Mieszkaniowa ROGATKA w Łodzi*	Ilona Milewska Prezes Zarządu
9.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu	Ireneusz Stachowiak Prezes Zarządu
10.		Spółdzielnia Mieszkaniowa ZAZAMCZE we Włocławku	Bartłomiej Popławski Prezes Zarządu
11.		Spółdzielnia Mieszkaniowa CHROBRY w Nakle nad Notecią	Tomasz Kielak Prezes Zarządu
12.	Delegatura NIK w Gdańsku	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Maciej Kazienko Prezes Zarządu
13.		Urząd Regulacji Energetyki – Północny Oddział Terenowy w Gdańsku	Maciej Bando Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
14.		Spółdzielnia Mieszkaniowa w Chojnicach	Jakub Chmurzyński Prezes Zarządu
15.		Spółdzielnia Mieszkańców LUBANIANKA w Lubaniu	Andrzej Okrój Prezes Zarządu

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadza-jąca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
16.	Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	Tomasz Bednarek Prezes Zarządu
17.		Urząd Regulacji Energetyki – Południowy Oddział Terenowy w Katowicach	Maciej Bando Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
18.		Górnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa w Jastrzębiu Zdroju	Gerard Weychert Prezes Zarządu
19.		Spółdzielnia Mieszkaniowa DOMATOR w Gliwicach	Grzegorz Jasnowski Prezes Zarządu
20.	Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie	Kazimierz Koprowski Prezes Zarządu
21.		Urząd Regulacji Energetyki – Południowo-Wschodni Oddział Terenowy w Krakowie	Maciej Bando Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
22.		Spółdzielnia Mieszkaniowa w Dąbrowie Tarnowskiej	Mariusz Micek Prezes Zarządu
23.		Spółdzielnia Mieszkaniowa PRZYSZŁOŚĆ w Miechowie	Witold Skrzypek Prezes Zarządu
24.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Jolanta Ratajczak Prezes Zarządu
25.		Urząd Regulacji Energetyki – Zachodni Oddział Terenowy w Poznaniu	Maciej Bando Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
26.		Spółdzielnia Mieszkaniowa w Nowym Tomyślu	Zbigniew Markowski Prezes Zarządu
27.		Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa w Jarocinie	Paweł Niewiadomski Prezes Zarządu
28.	Delegatura NIK w Warszawie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Marek Ryszka Prezes Zarządu
29.		Gostynińska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Gostyninie	Andrzej Jakubowski Prezes Zarządu
30.		Mazowiecka Spółdzielnia Mieszkaniowa w Płocku	Lech Chodkowski Prezes Zarządu

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadza-jąca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
31.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Łukasz Kasztelowicz Prezes Zarządu
32.		Urząd Regulacji Energetyki – Południowo-Zachodni Oddział Terenowy we Wrocławiu	Maciej Bando Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
33.		Spółdzielnia Mieszkaniowa PODZAMCZE w Wałbrzychu	Tadeusz Choczaj Prezes Zarządu
34		Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa w Jaworze	Mieczysław Panasiuk Prezes Zarządu

* Podmioty, które zostały skontrolowane w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej R/18/002 – Inwestycje spółdzielni mieszkaniowych finansowane ze środków publicznych.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Bank Gospodarstwa Krajowego	P	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	–
2.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi	O	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	Nieterminowe rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie termomodernizacji
3.	Urząd Regulacji Energetyki – Środkowo-Zachodni Oddział Terenowy w Łodzi	O	Weryfikacja zasadności zmian taryf energii cieplnej	Prowadzenie czterech z 10 badanych postępowań w sprawie zmian taryf energii cieplnej oraz rozpatrywanie trzech z 19 badanych skarg z przekroczeniem obowiązujących terminów

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Spółdzielnia Mieszkaniowa im. Juliusza Słowackiego w Piotrkowie Trybunalskim	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z WFOŚiGW	Zawężenie kręgu wykonawców prac budowlanych do podmiotów z terenu Piotrkowa i powiatu piotrkowskiego, niezawiadomienie organu nadzoru budowlanego o planowanym terminie rozpoczęcia robót, zakrycie otworów wentylacyjnych stropodachów przed uzyskaniem decyzji RDOŚ
5.	Skierniewicka Spółdzielnia Mieszkaniowa w Skierniewicach	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK i WFOŚiGW	Brak inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gatunków zwierząt objętych ochroną
6.	Ozorkowska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Ozorkowie*	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK i WFOŚiGW	Brak inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gatunków zwierząt objętych ochroną, niezawiadomienie organu nadzoru budowlanego o planowanym terminie rozpoczęcia robót lub zawiadomienie po ich rozpoczęciu
7.	Spółdzielnia Mieszkaniowa TEOFILÓW w Łodzi*	O	Realizacja zadań w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych	–
8.	Spółdzielnia Mieszkaniowa ROGATKA w Łodzi*	O	Realizacja zadań w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych	–
9.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu	P	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	–

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Spółdzielnia Mieszkaniowa ZAZAMCZE we Włocławku	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z WFOŚiGW	Brak inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gatunków zwierząt objętych ochroną, nieaktualnienie wpisów do ksiąg obiektu budowlanego w związku z przeprowadzeniem termomodernizacji
11.	Spółdzielnia Mieszkaniowa CHROBRY w Nakle nad Notecią	P	Realizacja zadań w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych	–
12.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku	O	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	Wypłata dwóch transz pożyczki niezgodnie z warunkami określonymi w umowie (jednej przed ustanowieniem jednego z dwóch wymaganych zabezpieczeń, drugiej – po terminie określonym w harmonogramie wypłat)
13.	Urząd Regulacji Energetyki – Północny Oddział Terenowy w Gdańsku	O	Weryfikacja zasadności zmian taryf energii cieplnej	Prowadzenie trzech z 11 badanych postępowań w sprawie zmian taryf energii cieplnej z przekroczeniem obowiązujących terminów
14.	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Chojnicach	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK	Niewystąpienie do RDOŚ o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, pomimo stwierdzenia gniazdowania ptaków na remontowanym budynku, rozbieżności pomiędzy audytami energetycznymi a projektami budowlanymi, wybór wykonawców termomodernizacji 15 budynków mieszkalnych z naruszeniem zapisów wewnętrznego regulaminu, nieaktualnienie wpisów do ksiąg obiektu budowlanego w związku z przeprowadzeniem termomodernizacji

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
15.	Spółdzielnia Mieszkalców LUBANIAŃKA w Lubaniu	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z WFOŚiGW	Brak inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gatunków zwierząt objętych ochroną, nieaktualnienie wpisów do ksiąg obiektu budowlanego w związku z przeprowadzeniem termomodernizacji
16.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	P	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	–
17.	Urząd Regulacji Energetyki – Południowy Oddział Terenowy w Katowicach	O	Weryfikacja zasadności zmian taryf energii cieplnej	Prowadzenie jednego z 10 badanych postępowań w sprawie zmian taryf energii cieplnej oraz rozpatrywanie pięciu z 10 badanych skarg z przekroczeniem obowiązujących terminów
18.	Górnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa w Jastrzębiu Zdroju	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK i WFOŚiGW	Niewystąpienie do RDOŚ o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, pomimo stwierdzenia gniazdowania ptaków na remontowanym budynku, brak wpisu do dziennika budowy o demontażu płyt azbestowych
19.	Spółdzielnia Mieszkaniowa DOMATOR w Gliwicach	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK i WFOŚiGW	Brak inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gatunków zwierząt objętych ochroną
20.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie	O	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	-
21.	Urząd Regulacji Energetyki – Południowo-Wschodni Oddział Terenowy w Krakowie	O	Weryfikacja zasadności zmian taryf energii cieplnej	Prowadzenie dwóch z 10 badanych postępowań w sprawie zmian taryf energii cieplnej z przekroczeniem obowiązujących terminów

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
22.	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Dąbrowie Tarnowskiej	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji	Wystąpienie i uzyskanie dofinansowania z WFOŚiGW na zadania dofinansowane już premią termomodernizacyjną z BGK, niepoinformowanie WFOŚiGW o zawarciu umów kredytu z premią termomodernizacyjną oraz uzyskaniu dofinansowania w postaci ww. premii, brak inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gatunków zwierząt objętych ochroną, niezawiadomienie organu nadzoru budowlanego o planowanym terminie rozpoczęcia robót
23.	Spółdzielnia Mieszkaniowa PRZYSZŁOŚĆ w Miechowie	P	Realizacja zadań w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych	–
24.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu	O	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	–
25.	Urząd Regulacji Energetyki – Zachodni Oddział Terenowy w Poznaniu	O	Weryfikacja zasadności zmian taryf energii cieplnej	–
26.	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Nowym Tomyślu	P	Realizacja zadań w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych	–

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
27.	Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa w Jarocinie	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK i WFOŚiGW	Wykonanie części prac w sposób niezgodny z audytem energetycznym, niepowiadomienie banku udzielającego kredytu z premią termomodernizacyjną o wystąpieniu w sprawie dofinansowania termomodernizacji do BOŚ, przeprowadzenie inwentaryzacji przyrodniczej przez osobę nieposiadającą stosownego wykształcenia niedokonanie wszystkich wymaganych wpisów do dzienników budowy niepobranie od wykonawcy robót budowlanych gwarancji należytego wykonania umowy
28.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	P	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	–
29.	Gostynińska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Gostyninie	P	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK	Niezawiadomienie organu nadzoru budowlanego o planowanym terminie rozpoczęcia robót
30.	Mazowiecka Spółdzielnia Mieszkaniowa w Płocku	P	Realizacja zadań w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych	–
31.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	O	Realizacja obowiązków w zakresie dofinansowania termomodernizacji	Niezweryfikowanie błędnie określonych kosztów kwalifikowanych zadania, niepowodujące przekroczenia udziału dofinansowania ze środków WFOŚiGW
32.	Urząd Regulacji Energetyki -Południowo-Zachodni Oddział Terenowy we Wrocławiu	O	Weryfikacja zasadności zmian taryf energii cieplnej	–

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
33.	Spółdzielnia Mieszkaniowa PODZAMCZE w Wałbrzychu	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji wykorzystanie dofinansowania z BGK i WFOŚiGW	Zawyżenie kosztów kwalifikowanych zadania, niepowodujące przekroczenia dopuszczalnego dofinansowania zadania pożyczką ze środków WFOŚiGW Niewystąpienie do RDOŚ o wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, pomimo stwierdzenia gniazdowania ptaków na remontowanym budynku
34.	Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa w Jaworze	O	Wykonanie rzeczowe termomodernizacji, wykorzystanie dofinansowania z BGK	Brak inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gatunków zwierząt objętych ochroną

* Podmioty, które zostały skontrolowane w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej R/18/002 – Inwestycje spółdzielni mieszkaniowych finansowane ze środków publicznych.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

W art. 1 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze została zamieszczona ustawowa definicja spółdzielni, w myśl której jest to zrzeszenie nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnie są osobami prawnymi, które uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisania ich do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 11 § 1 w zw. z art. 7 Prawa spółdzielczego), zaś podstawę ich działania, niezależnie od regulacji zawartych w przepisach ustawy, stanowi również statut, który poza wymogami wynikającymi z przepisów prawa może zawierać również inne postanowienia (art. 2 oraz art. 5 Prawa Spółdzielczego). Zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Podmiotem własności w znaczeniu cywilnoprawnym jest w dalszym ciągu spółdzielnia, jako osoba prawna, nie zaś poszczególni jej członkowie. Spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści członkom spółdzielni i odpowiada za swoje zobowiązania całym majątkiem (art. 67 oraz art. 68 Prawa spółdzielczego). Zgodnie z art. 35 § 1 ustawy organami spółdzielni są walne zgromadzenie, rada nadzorcza, zarząd, zaś w spółdzielniach, w których walne zgromadzenie jest zastąpione przez zebranie przedstawicieli – zebrania grup członkowskich. Statut może przewidywać powołanie także innych organów niż wymienione powyżej, składających się z członków spółdzielni (art. 35 § 3 ustawy). Walne Zgromadzenie lub zebranie grup członkowskich jest najwyższym organem spółdzielni, do kognicji którego należy podejmowanie uchwał w najważniejszych sprawach dotyczących funkcjonowania spółdzielni (art. 36 § 1, art. 38 ustawy). Rada sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością spółdzielni, zaś Zarząd kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz a także podejmuje decyzje niezastrzeżone w ustawie lub statucie innym organom (art. 44 oraz art. 48 ustawy). Spółdzielnie podlegają kontroli i nadzorowi rady nadzorczej (art. 44 Prawa spółdzielczego).

Szczególnym rodzajem spółdzielni są spółdzielnie mieszkaniowe, do których przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub mienie jej członków nabyte na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 1 ust. 3), a ponadto może zarządzać nieruchomością niestanowiącą jej mienia lub mienia jej członków na podstawie umowy zawartej z właścicielem (współwłaścicielami) tej nieruchomości (art. 1 ust. 5). Spółdzielnia może prowadzić również inną działalność gospodarczą na zasadach określonych w odrębnych przepisach i w statucie, jeżeli działalność ta związana jest bezpośrednio z realizacją celu, o którym mowa w art. 1 ust. 1, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni oraz ich rodzin (art. 1 ust. 6). Zakres działalności prowadzonej przez spółdzielnię mieszkaniową określa jej statut

Zasady funkcjonowania
spółdzielni mieszkaniowych
– Prawo spółdzielcze

Zasady funkcjonowania
spółdzielni mieszkaniowych
– ustawa o spółdzielniach
mieszkaniowych

(art. 1 ust. 4 ustawy). W spółdzielniach mieszkaniowych obowiązują szczególne zasady zarządu nieruchomościami wspólnymi, a więc gruntami oraz częściami budynku i urządzeniami, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali (art. 3 ust. 2 ustawy o własności lokali). Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Przepisów ustawy o własności lokali oczarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z wyjątkiem art. 22 (czynności zwykłego zarządu oraz przekraczające zwykły zarząd) oraz art. 29 ust. 1 i 1a (obowiązek prowadzenia ewidencji pozaksięgowej kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz zaliczek uiszczanych na pokrycie tych kosztów, actakże rozliczeń z innych tytułów na rzecz nieruchomości wspólnej), które stosuje się odpowiednio. Zarząd nieruchomością wspólną, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, obejmuje czynności w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Z powyższego wynika, iż w sprawie, w której spółdzielnia mieszkaniowa, występuje o pozwolenie na wykonanie robót budowlanych związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnej, współwłaściciele nieruchomości wspólnej nie są obok tej spółdzielni stroną postępowania w sprawie tego pozwolenia na budowę. Współwłaściciele nieruchomości wspólnej powinni brać udział w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na nieruchomości wspólnej tylko wtedy, gdy zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy spółdzielnia mieszkaniowa rzeczywiście działa w granicach przysługującego jej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uprawnienia, czyli przede wszystkim wtedy, gdy zamierza zrealizować na nieruchomości wspólnej roboty budowlane, które wykraczają poza zakres eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej albo takie roboty budowlane, które będą ingerować w prawa poszczególnych współwłaścicieli nieruchomości wspólnej związane z posiadaniem lokalem (wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn.: II OSK 757/16, LEX nr 2461258). Spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy, posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej i w tym zakresie jest również stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, w rozumieniu art. 28 ust. 2 ustawy – prawo budowlane. W orzecznictwie przyjmuje się przy tym, iż ocieplenie budynku – termomodernizacja, mieści się w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn.: II OSK 758/16, LEX nr 2461259).

Fundusz
termomodernizacji
i remontów

Zasady finansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów zostały uregulowane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Formą wsparcia dedykowaną dla spółdzielni są premie remontowe oraz termomodernizacyjne. W ustawie,

w art. 2 pkt 2, przedsięwzięcia termomodernizacyjne zdefiniowano jako przedsięwzięcia, których przedmiotem jest m.in.: ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania do budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych; ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie strat energii pierwotnej w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła, jeżeli budynki wymienione w lit. a, do których dostarczana jest z tych sieci energia, spełniają wymagania w zakresie oszczędności energii, określone w przepisach prawa budowlanego, lub zostały podjęte działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do tych budynków. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego inwestorowi przysługuje premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, zwana dalej „premią termomodernizacyjną”, jeżeli z audytu energetycznego wynika, że w wyniku przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nastąpi:

- zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. a: w budynkach, w których modernizuje się wyłącznie system grzewczy – co najmniej o 10%, w budynkach, w których po 1984 r. przeprowadzono modernizację systemu grzewczego – co najmniej o 15%, w pozostałych budynkach – co najmniej o 25%, lub
- zmniejszenie rocznych strat energii, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. b – co najmniej o 25%, lub
- zmniejszenie rocznych kosztów pozyskania ciepła, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. c – co najmniej o 20%, lub
- zamiana źródła energii na źródło odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji.

Zgodnie z art. 4 ww. ustawy kredyt zaciągnięty na przedsięwzięcie termomodernizacyjne nie może być przeznaczony na sfinansowanie prac, na które zaciągnięto inny kredyt, do którego przyznana została premia termomodernizacyjna lub remontowa lub na które uzyskano środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

- Wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, przy czym nie może ona wynosić więcej niż: 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego (art. 5 ww. ustawy). Premie przyznaje Bank Gospodarstwa Krajowego, ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (art. 25 pkt 1). Inwestor składa wniosek o przyznanie premii do BGK za pośrednictwem banku kredytującego, natomiast Bank kredytujący, przekazując BGK wniosek Inwestora, dołącza do niego umowę kredytu zawartą pod warunkiem przyznania premii (art. 12). Art. 13 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów stanowi, że do wniosku o przyznanie premii termomodernizacyjnej dołącza się audyt energetyczny

zawierający: dane identyfikacyjne budynku i inwestora, ocenę stanu technicznego budynku, opis możliwych wariantów realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, wskazanie optymalnego wariantu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz oświadczenie inwestora, że kredyt na sfinansowanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nie jest przeznaczony na sfinansowanie prac, na które uzyskano środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej lub zaciągnięto inny kredyt, do którego przyznana została premia termomodernizacyjna lub remontowa. Szczegółowy zakres audytu energetycznego budynku określony został w rozdziale 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W § 5 pkt 7 ww. rozporządzenia wskazano, że audyt zawiera m.in. wybór optymalnego wariantu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Zgodnie z art. 17 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów BGK: rozpatruje wnioski według kolejności w jakiej do niego wpłynęły; dokonuje weryfikacji audytu energetycznego, albo zleca jej dokonanie innym podmiotom wyłonionym zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych; zawiadamia inwestora i bank kredytujący o negatywnej weryfikacji audytu lub o przyznaniu premii (podając wysokość premii termomodernizacyjnej). W przypadku pozytywnej weryfikacji audytu oraz stwierdzenia, że zostały spełnione warunki przyznania premii, BGK zawiadamia inwestora i bank kredytujący o przyznaniu premii, podając jej wysokość (art. 17 ust. 4). W przypadku zmiany umowy kredytu dotyczącej zakresu przedsięwzięcia lub kwoty kredytu, niezbędne jest ponowne złożenie wniosku o premię, z wyjątkiem przypadku, gdy zmiana umowy kredytu dotyczy wyłącznie kwoty kredytu i następuje przed podjęciem przez BGK decyzji o przyznaniu premii (art. 17 ust. 5). BGK przekazuje premię bankowi kredytującemu, jeżeli przedsięwzięcie zostało zrealizowane zgodnie z projektem budowlanym; zakończone w terminie określonym w umowie kredytu. Bank kredytujący zalicza przekazaną premię na spłatę wykorzystanego przez inwestora kredytu (art. 19 ust 1 i 2).

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowią instytucje ochrony środowiska, o których mowa w art. 386 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 400 ust. 2 tej ustawy są to samorządowe osoby prawne. Wojewódzkie fundusze udzielają dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych (art. 411 usta. 8). Ogólne zasady dotyczące ich funkcjonowania określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie trybu działania organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Szczegółowe zakresy działania określają indywidualnie opracowane dla każdego z 16 wojewódzkich funduszy, wewnętrzne regulaminy oraz zasady udzielania dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska.

Jednym z obowiązków spółdzielni mieszkaniowej poprzedzającym rozpoczęcie procesu budowlanego jest przeprowadzenie kontroli stanu wyrobów zawierających azbest, w celu zapewnienia ich bezpiecznego użytkowania. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest. Spółdzielnia w zasobach której znajdują się bloki ocieplone płytami zawierającymi azbest jest zobowiązana do przeprowadza kontroli stanu tych płyt w terminach wynikających z oceny stanu i możliwości bezpiecznego ich użytkowania. Ocenę taką sporządza się na podstawie ww. kontroli. Spółdzielnia obowiązana jest do przechowywania ww. oceny łącznie z dokumentacją miejsca zawierającego azbest, obiektu, urządzenia budowlanego lub instalacji przemysłowej, ocena ta powinna być również dołączona do książki obiektu budowlanego (§ 4 ust. 3 rozporządzenia). Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, w celu bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest należy: wyroby niezakwalifikowane do wymiany w ocenie, o której mowa w § 4 ust. 2, zabezpieczyć przez: zabudowę (zamknięcie) przestrzeni, w której znajdują się wyroby zawierające azbest, szczelną przegrodą bez naruszenia samego wyrobu lub pokrywanie wyrobów lub powierzchni zawierających azbest szczelną powłoką z głęboko penetrujących środków wiążących azbest, posiadających odpowiednią aprobatę techniczną; wyeliminować jakąkolwiek obróbkę mechaniczną przy pracach zabezpieczających; po dokonaniu zabezpieczenia, o którym mowa w pkt 1, ponownie sporządzić ocenę, o której mowa w ww. § 4 ust. 2, w terminie 30 dni od przeprowadzonego zabezpieczenia. Obowiązek zgłoszenia przez właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcę nieruchomości, prac polegających na zabezpieczeniu lub usuwaniu wyrobów zawierających azbest do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej wynika z § 6 ust. 4 rozporządzenia. Również wykonawca prac polegających na zabezpieczeniu lub usunięciu wyrobów zawierających azbest z miejsca, obiektu, urządzenia budowlanego lub instalacji przemysłowej, a także z terenu prac obowiązany jest do zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia tych prac właściwemu organowi nadzoru budowlanego, właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy oraz właściwemu państwowemu inspektorowi sanitarnemu, w terminie co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem prac (§ 6 ust. 2 rozporządzenia). Dodatkowo na wykonawcy prac, spoczywa obowiązek złożenia właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub zarządcy nieruchomości pisemnego oświadczenia o prawidłowości wykonania prac oraz o oczyszczeniu terenu z pyłu azbestowego, z zachowaniem właściwych przepisów technicznych i sanitarnych, po ukończeniu prac (§ 8 ust. 3 ww. rozporządzenia). Oświadczenie takie przechowuje się przez okres co najmniej pięć lat (§ 8 ust. 4 rozporządzenia). Usunięcie lub zabezpieczenie płyt azbestowych, jako okoliczność mająca znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu, winna być odnotowana w dzienniku budowy (§ 2 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2002 r. Ministra Infrastruktury w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia).

Termomodernizacja
a wymagania związane
z ochroną środowiska
– wyroby zawierające
azbest

Termomodernizacja
a wymagania związane
z ochroną środowiska
– ochrona gatunkowa
zwierząt

Jednym z obowiązków inwestora realizującego przedsięwzięcie termomodernizacyjne, jest prowadzenia robót budowlanych z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska, w szczególności ochrony gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych (art. 75 ust.1 Prawa ochrony środowiska). W myśl przepisów wskazanej ustawy, przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji, a jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą (art. 75 ust. 2 i 3 ustawy). Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę obowiązany jest określić szczegółowo zakres obowiązków inwestora w zakresie ochrony środowiska lub w zakresie naprawienia wyrządzonych szkód (art. 75 ust. 4 ustawy). W przypadku, gdy organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że roboty budowlane są prowadzone w sposób zagrażający gatunkom chronionym, zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, nakazuje podjęcie interwencji, a nawet wstrzymanie robót budowlanych odrębnym postanowieniem, ponieważ jest to równoznaczne z prowadzeniem robót budowlanych w sposób mogący spowodować zagrożenia środowiska. Zgodnie z art. 5 pkt 18 ustawy o ochronie przyrody, przez siedlisko roślin, zwierząt lub grzybów należy rozumieć obszar występowania roślin, zwierząt lub grzybów w ciągu całego życia lub dowolnego stadium ich rozwoju. Miejsca lęgowe ptaków chronionych, zlokalizowane na budynkach mieszkalnych należy więc traktować jako ich siedliska, podlegające ochronie prawnej. Przed rozpoczęciem prac remontowych lub termomodernizacyjnych, powinna zostać sporządzona inwentaryzacja przyrodnicza w zakresie występowania ptaków gatunków chronionych, w celu uniknięcia nieumyślnego zniszczenia schronień tych ptaków podczas prac budowlanych (§ 10 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt). Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową mogą być wprowadzone m.in. zakazy: umyślnego zabijania, umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych lub form rozwojowych, niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania; niszczenia, usuwania lub uszkodzenia gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk lub innych schronień, umyślnego płoszenia lub niepokojenia. Warunkiem legalności wykonywanych prac, w wypadku występowania w ich obrębie siedlisk gatunków chronionych, jest uzyskanie przez Inwestora stosownego zezwolenia ze strony RDOŚ, określającego warunki prowadzenia prac budowlanych. W art. 56 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, ustawodawca upoważnił regionalnego dyrektora ochrony środowiska, do wydawania, na obszarze jego działania, zezwoleń w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą – na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 pkt 1–8, 10 i 11 i ust. 1a pkt 1–3 i 5 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2, 4–10 i 12–15 i ust. 1a pkt 2–6, tj. m.in. na czynności podlegające zakazom umyślnego okaleczania lub chwytania; transportu; niszczenia

siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania; niszczenia, usuwania lub uszkodzania gniazd, umyślnego uniemożliwiania dostępu do schronień.

Proces budowlany, jako działalność dotycząca projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych a także działania organów administracji publicznej w każdej z wymienionych spraw uregulowane zostały w ustawie – Prawo budowlane. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w Rozdziale 3 ww. ustawy. Ustawodawca w art. 17 ustawy, w enumeratywny sposób wymienił uczestników procesu budowlanego, uznając, że są nimi wyłącznie inwestor, inspektor nadzoru budowlanego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót.

Realizacja procesu
budowlanego

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy, do czasu zmiany wprowadzonej nowelą z 20 lutego 2015 r. roboty budowlane można było rozpocząć i wykonywać jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Aktualnie inwestor co do zasady ma prawo rozpocząć roboty budowlane także na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 28 ust. 1a). Ustawodawca już wykonywanie prac przygotowawczych nakazuje traktować jako rozpoczęcie budowy (art. 41 ust. 1). Pracami przygotowawczymi, zgodnie z art. 41 ust. 2, są natomiast wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie; wykonanie niwelacji terenu; zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów; wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Prawo budowlane przewiduje wyjątki od zasady rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Dotyczą one sytuacji, w których dopuszczalne jest zgłoszenie właściwemu organowi administracji publicznej zamiaru przystąpienia do realizacji określonych robót budowlanych lub zastosowanie procedury, o której mowa w art. 29a, bądź też w ogóle nie jest wymagane ani pozwolenie na budowę, ani zgłoszenie. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 29 ust. 2 pkt 4 pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na dociepleniu budynków o wysokości do 25 m. W okresie wcześniejszym (od 11 lipca 2003 r. do 27 czerwca 2015 r.) pozwolenia na budowę nie wymagało docieplenie budynków o wysokości do 12 m (wykonanie tych nie wymagało również dokonania zgłoszenia). Wykonanie prac polegających na dociepleniu budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 25 m, w aktualnym stanie prawnym wymaga zgłoszenia wykonania prac (art. 30 ust. 1 pkt 2c ustawy). Docieplenie budynków wyższych niż 25 m będzie wymagało uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, a niższych niż 12 m – nie będzie wymagało ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia. Inwestor- Spółdzielnia zamierzając przystąpić do realizacji inwestycji budowlanej wymagającej decyzji o pozwoleniu na budowę, musi uzyskać i przedstawić organowi administracji architektoniczno-budowlanej, projekt budowlany, który musi spełniać wymagania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, jeżeli jest ona wymagana dla danej inwestycji czy danego przedsięwzięcia (art. 34 ust. 1 ww. ustawy), a także inne elementy określone w art. 34 ust. 3 ustawy.

Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy pozwolenie na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Rozpoczynając budowę (tj. podejmując prace przygotowawcze na terenie budowy), inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy (art. 41 ust. 4). Obowiązek ten, co do zasady, obejmuje inwestycje realizowane na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. W niektórych wypadkach obowiązek ten dotyczy także prac wymagających dokonania zgłoszenia budowy lub przebudowy (prace wymienione w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, lub w art. 29 ust. 2 pkt 1b). Do zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, stosownie do art. 41 ust. 4, inwestor powinien dołączyć określone w tym przepisie dokumenty. Zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, przed nowelizacją przepisów prawa budowlanego, dokonaną na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, winno być zrealizowane na co najmniej 7 dni przed ich rozpoczęciem. Termin określony w tym przepisie miał charakter instrukcyjny, jego naruszenie zaś nie rodziło istotnych skutków prawnych, o ile Inwestor przystąpił do wykonywania prac po dokonaniu zawiadomienia. Obecnie to wyłącznie inwestor decyduje o tym, w którym momencie dokona przedmiotowego zawiadomienia, przy czym zawiadomienie winno nastąpić przed rozpoczęciem robót budowlanych. Przystąpienie do budowy lub prowadzenie robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych w art. 41 ust. 4, stanowi wykroczenie, sankcjonowane karą grzywny (art. 93 pkt 4 ustawy). Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy Inwestor może przystąpić, do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie na budowę, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. W wypadku prac wymagających zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2c ustawy (docieplenie budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 25 m), a także w zakresie prac niewymagających zgłoszenia, w ustawie nie przewidziano obowiązku dokonania ich zgłoszenia w ww. trybie, co oznacza, iż Inwestor może przystąpić do ich użytkowania niezwłocznie po ich wykonaniu i odebraniu. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (przed dniem 28 czerwca 2015 r.), termin na zgłoszenie przez właściwy organ sprzeciwu, wynosił 21 dni. Począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r., organ nadzoru budowlanego może z urzędu przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 1, oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia użytkowania obiektu (art. 54 ust. 2 ustawy). Uzyskanie przez Inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu jest wymagane wyłącznie w wypadkach enumeratywnie wskazanych w treści art. 55 ust. 1 ustawy.

W myśl art. 55 ust. 2 ustawy Inwestor uprawniony jest w miejsce dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy, do wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć wskazane w tym przepisie dokumenty.

Regulacje dotyczące ustanawiania oraz zmian taryf energii cieplnej zostały zawarte w ustawie Prawo energetyczne. Zgodnie z przepisami tej ustawy, decyzje dotyczące m.in. taryf dla ciepła wydaje Prezes URE, z upoważnienia którego działają Dyrektorzy OT URE. W myśl art. 30 ustawy Prawo energetyczne do postępowania przed Prezesem URE stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 47 ust. 1 Przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych i energii, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE, oraz proponują okres ich obowiązywania. Przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje przedkładają Prezesowi URE taryfy z własnej inicjatywy lub na żądanie Prezesa URE. Prezes URE zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44–46 (art. 47 ust. 2 ustawy), co oznacza, iż taryfa musi być zgodna z ww. przepisami prawa energetycznego oraz wydanymi na podstawie art. 46 tej ustawy rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Prawa energetycznego, taryfy należy kalkulować m.in. w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat.

Taryfikacja energii
cieplnej

Katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów Pzp zawarty jest w art. 3 tej ustawy. Spółdzielnie mieszkaniowe nie zostały podmiotowo zobowiązane do stosowania ustawy Pzp, co wynika z faktu, że nie kwalifikują się do żadnej z kategorii wymienionej w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a) ustawy Pzp. W konsekwencji spółdzielnia może być jedynie przedmiotowo zobowiązana do zastosowania ustawy Pzp, w przypadku wskazanym w art. 3 ust. 1 pkt 5 wskazanej ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu podmioty inne niż wskazane w treści art. 3 ust. 1 pkt 1–4 ustawy zobowiązane są do stosowania ustawy Pzp, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności: ponad 50% wartości udzielanego zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a) ustawy Pzp (np. jednostki sektora finansów publicznych), wartość zamówienia jest równa progom unijnym lub je przekracza, przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej określone w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi.

Prawo zamówień
publicznych

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1285).
2. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1843, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2018 r. poz. 966, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. poz. 1527).
13. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 43, poz. 346, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 roku w sprawie szczegółowego sposobu weryfikacji audytu energetycznego i części audytu remontowego oraz szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać podmioty, którym Bank Gospodarstwa Krajowego może zlecać wykonanie weryfikacji audytów (Dz. U. Nr 43, poz. 347, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie trybu działania organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. poz. 2386).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).

18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. Nr 71, poz. 649, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. Nr 194, poz. 1291), obowiązujące do dnia 8 listopada 2017 r.
20. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 22 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. poz. 1988 zm.) – obowiązujące od 9 listopada 2017 r.
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419), obowiązujące do dnia 1 października 2014 r.,
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. poz. 1348), obowiązujące od 8 października 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. poz. 2183), obowiązujące od 1 stycznia 2017r.
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).
25. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF, Nr 15 poz. 84).
26. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1).

6.4 Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
14. Minister Środowiska
15. Minister Infrastruktury
16. Minister Inwestycji i Rozwoju
17. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
18. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
19. Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego
20. Prezes WFOŚiGW w Gdańsku
21. Prezes WFOŚiGW w Katowicach
22. Prezes WFOŚiGW w Krakowie
23. Prezes WFOŚiGW w Łodzi
24. Prezes WFOŚiGW w Poznaniu
25. Prezes WFOŚiGW w Toruniu
26. Prezes WFOŚiGW w Warszawie
27. Prezes WFOŚiGW we Wrocławiu