



Źródło: Materiały kontrolne NIK -SM w Nowym Tomyślu, województwo wielkopolskie.

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

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa lipiec 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- W ostatnim 10-leciu NIK nie przeprowadzała kompleksowej kontroli w zakresie realizacji termomodernizacji, w tym dotyczących inwestycji realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe.
- Środki przeznaczone na przedsięwzięcia związane z termomodernizacją są znaczne. W okresie objętym kontrolą (2014–2018) spółdzielnie mieszkaniowe otrzymały dofinansowanie w postaci premii termomodernizacyjnych w wysokości 183,5 mln zł, natomiast wartość umorzenia pożyczek udzielonych przez kontrolowane WFOŚiGW wyniosła 71,8 mln zł.

02 Co kontrolowaliśmy?

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 ciepłownie?

- Czy spółdzielnie mieszkaniowe realizowały zadania termomodernizacyjne zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz umowami o dofinansowanie środkami publicznymi tych zadań?
- Czy instytucje dofinansowujące zadania termomodernizacyjne prawidłowo realizowały obowiązki z tym związane?
- Jaka jest skuteczność i efektywność podejmowanych działań w zakresie termomodernizacji?

03 Kogo kontrolowaliśmy?

- spółdzielnie mieszkaniowe (16)
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (8)
- oddziały terenowe Urzędu Regulacji Energetyki (6)

Okres objęty kontrolą: lata 2014–2018 (do zakończenia czynności kontrolnych).

Kontrola planowana poprzedzona była kontrolą rozpoznawczą
(3 spółdzielnie mieszkaniowe).

04 Stwierdzony stan – spółdzielnie mieszkaniowe

- Termomodernizację, co do zasady, przeprowadzono z zachowaniem przepisów prawa budowlanego, w oparciu o warianty optymalne przedsięwzięć, określone w audytach energetycznych, zgodnie z wymogami umów zawartych z jednostkami dofinansowującymi te przedsięwzięcia.
- Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in.:
 - wykorzystania podwójnego dofinansowania termomodernizacji trzech bloków mieszkalnych przez SM w Dąbrowie Tarnowskiej. Na refundację poniesionych wcześniej kosztów wykonanych prac, Spółdzielnia otrzymała pożyczki z WFOŚiGW w Krakowie (1 040,3 tys. zł). Większość z tych prac została wcześniej dofinansowana kredytami PKO BP SA z premią termomodernizacyjną, której łączna wartość wyniosła 155,6 tys. zł. Tym samym nastąpiło podwójne finansowanie inwestycji ze środków BGK i WFOŚiGW, w kwocie odpowiadającej wysokości ww. premii;
 - rozpoczęcia robót bez zawiadomienia organu administracji architektoniczno-budowlanej o zamierzonym terminie ich rozpoczęcia oraz braku aktualizacji ksiąg obiektów budowlanych w związku z przeprowadzoną inwestycją.

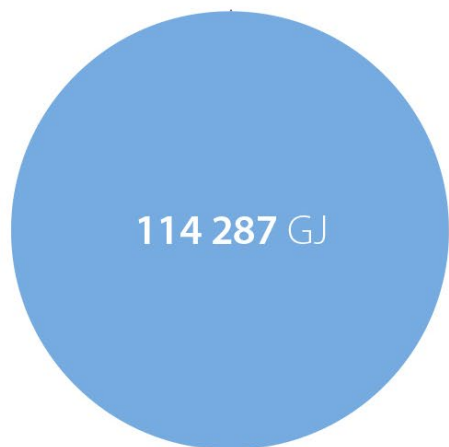
05 Stwierdzony stan – spółdzielnie mieszkaniowe

- Spółdzielnie nie były zobowiązane, przez instytucje dofinansowujące termomodernizację, do wykazania osiągnięcia efektów pozarzeczowych zrealizowanych przedsięwzięć. Zarówno BGK, jak i WFOŚiGW uznawały, że wykonanie planowanego zakresu rzeczowego zadania, zgodnie z wariantem optymalnym określonym w audycie energetycznym, jest dla nich tożsame z osiągnięciem pozostałych efektów.

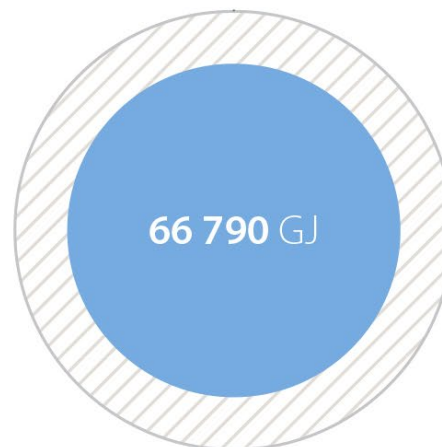
Kontrola wykazała jednak, że pomimo realizacji tych przedsięwzięć zgodnie z przyjętymi założeniami, nie osiągnięte zostały planowane efekty pozarzeczowe.

06 Stwierdzony stan – oszczędność energii cieplnej

oszczędności energii
wg audytów energetycznych



rzeczywiste oszczędności
energii



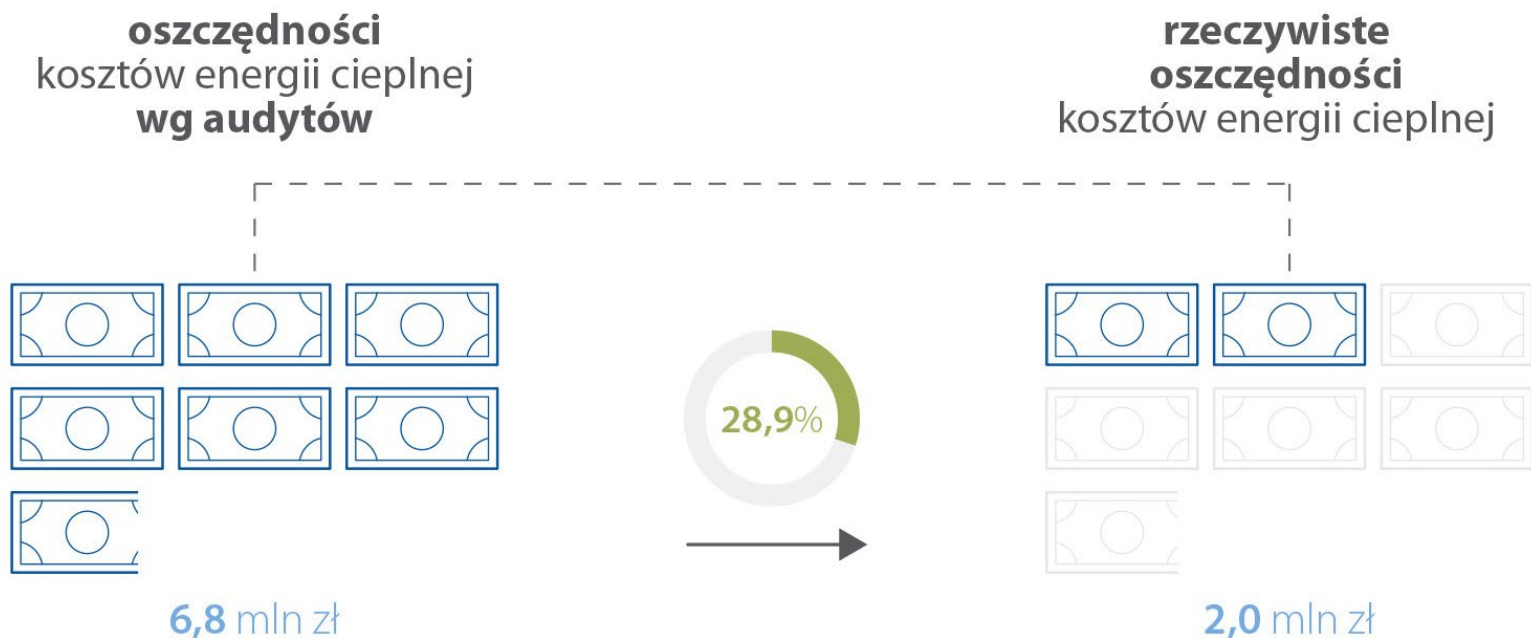
zużycie energii cieplnej
w sezonie ciepłowniczym



oszczędności

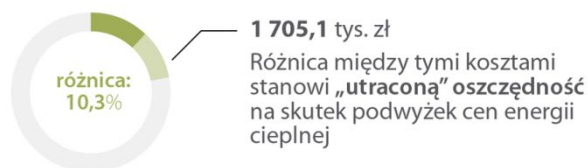
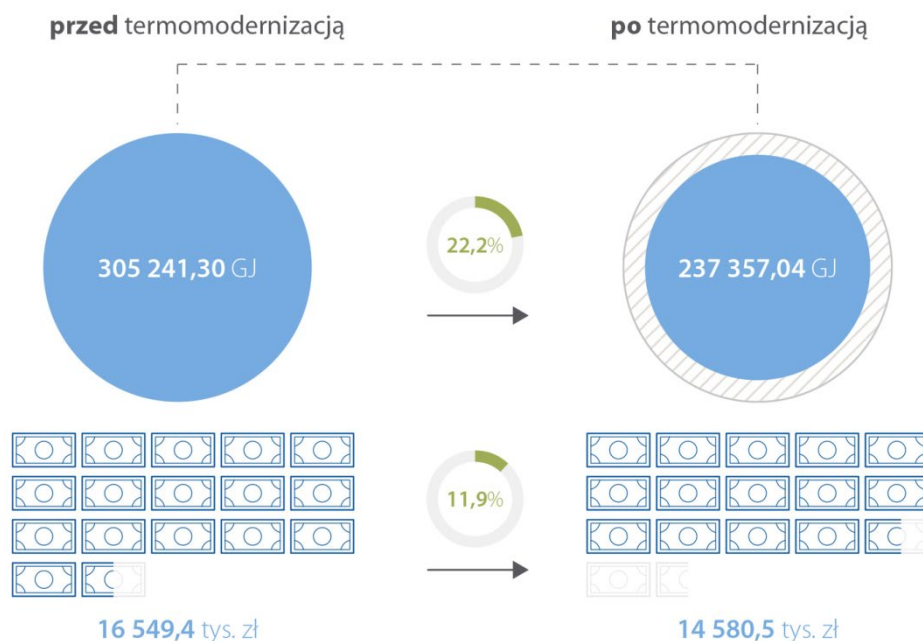
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

07 Stwierdzony stan – oszczędność kosztów energii cieplnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – niewspółmierne ograniczenie zużycia energii cieplnej i kosztów jej zakupu po przeprowadzonej termomodernizacji



- Uzyskany efekt energetyczny termomodernizacji nie w pełni przełożył się na zmniejszenie kosztów zakupu energii cieplnej, co wynikało z podwyżek taryf tej energii wprowadzanymi przez przedsiębiorstwa energetyczne.

Źródło: Opracowanie własne NIK
podstawie wyników kontroli.

 zużycie energii cieplnej
w sezonie ciepłowniczym

 1 mln kosztów ogrzewania
w sezonie ciepłowniczym

 oszczędności

09 Stwierdzony stan – spółdzielnie mieszkaniowe

- W celu ustalenia przyczyn nieosiągnięcia planowanych efektów pozarzeczowych termomodernizacji wystąpiono o analizę ekspercką 10. wybranych przedsięwzięć termomodernizacyjnych.
- Ekspert ustalił, że audyty obarczone były błędami w zakresie obliczenia zapotrzebowania na ciepło, w tym:
 - powszechnie zawyżano wartość stopniodni (parametr uwzględniający m.in. temperaturę obliczeniową wewnątrz ogrzewanych pomieszczeń, liczbę miesięcy i dni sezonu grzewczego oraz średnie wieloletnie temperatury w miesiącach sezonu grzewczego). W konsekwencji zawyżano obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło;
 - dwa audyty obarczone były znaczącymi błędami dyskwalifikującymi ich wykorzystanie do planowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

10 Stwierdzony stan – spółdzielnie mieszkaniowe

- Do innych możliwych przyczyn nieosiągnięcia efektów pozarzeczowych termomodernizacji zaliczono:
 - nienormatywne użytkowanie budynku przed termomodernizacją;
 - brak przeprowadzenia regulacji systemu ogrzewania po termomodernizacji;
 - złe nawyki lokatorów po termomodernizacji.

11 Stwierdzony stan – spółdzielnie mieszkaniowe

- Nie zapewniano dobrostanu ptakom objętym ochroną gatunkową, bytujących na elewacjach i w otworach wentylacyjnych stropodachów docieplanych budynków. W 12 z 19 kontrolowanych spółdzielni (63,2%) 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.

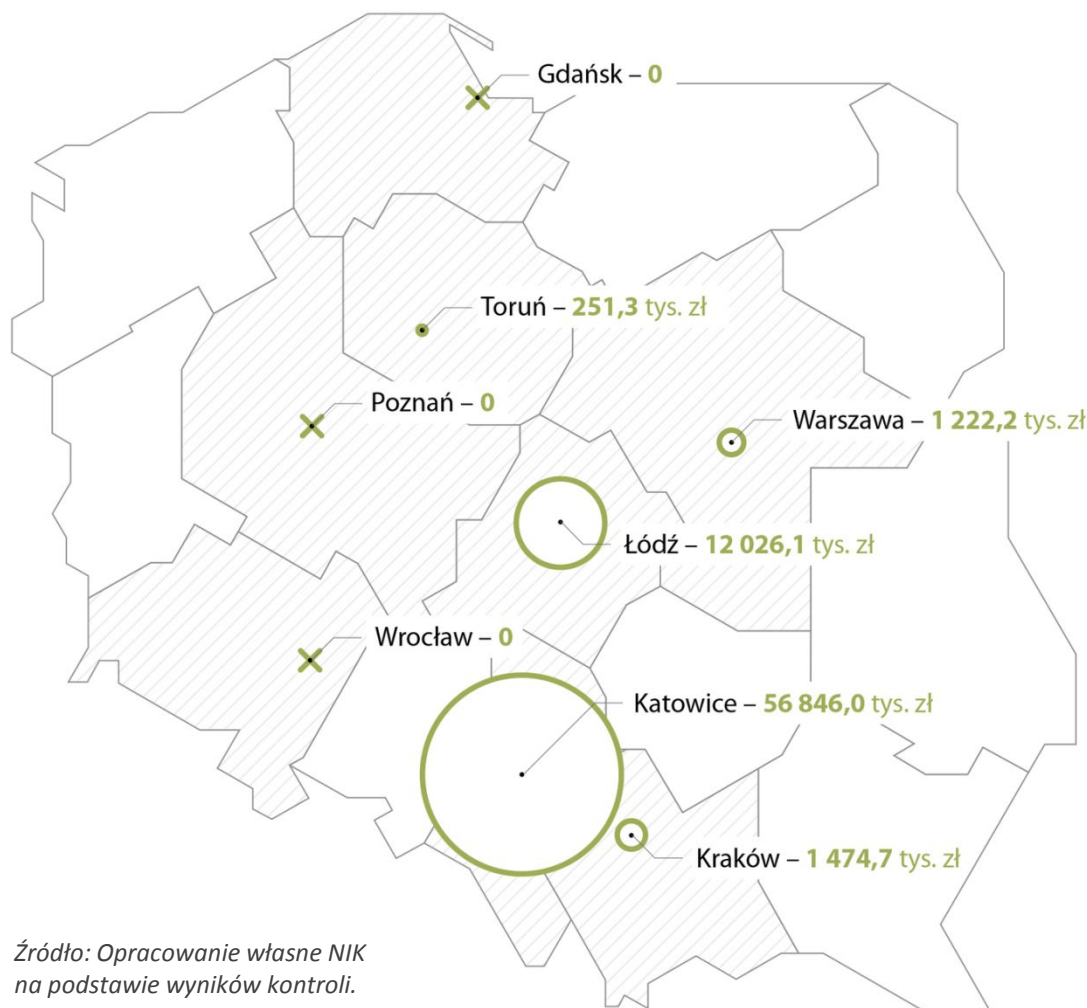
12 Stwierdzony stan – spółdzielnie mieszkaniowe

W konsekwencji braku realizacji wymaganych działań likwidowane są miejsca gniazdowania dziko żyjących ptaków, których populacja w przestrzeni miejskiej ulega stałemu ograniczeniu.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Stwierdzony stan – łączna wysokość umorzenia pożyczek udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym przez objęte kontrolą wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako dofinansowanie inwestycji termomodernizacji [w tys. zł]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- Kontrolą objęto osiem WFOŚiGW w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu.
- Kontrolowane fundusze udzielały dofinansowania do termomodernizacji głównie w formie pożyczek z możliwością ich częściowego umorzenia.
- W badanym okresie dokonały one umorzeń pożyczek udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym na łączną kwotę **71 820,3 tys. zł.**

Stwierdzony stan – wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

- Co do zasady WFOŚiGW prawidłowo wywiązywały się z obowiązków w określonych dla Funduszy wewnętrznych uregulowaniach w zakresie dofinansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych:
 - weryfikowano wnioski o udzielenie pożyczki, w tym poddawano ocenie zgodność inwestycji z wariantem optymalnym zadania określonym w audycie energetycznym oraz weryfikowano koszty kwalifikowane zadania;
 - udzielano wsparcia na zweryfikowane (jw.) zadania;
 - dokonywano umorzeń części udzielonych pożyczek.

Stwierdzony stan – wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

- Fundusze nie weryfikowały efektów ekologicznych termomodernizacji w postaci ograniczenia zużycia energii cieplnej w wyremontowanych budynkach oraz redukcji zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery przez ciepłownie, w związku ze zmniejszonym poborem ciepła, pomimo że jednym z warunków uzyskania dofinansowania było wykazanie planowanych wartości ww. efektów (brak ustawowego zobowiązania do takich działań).

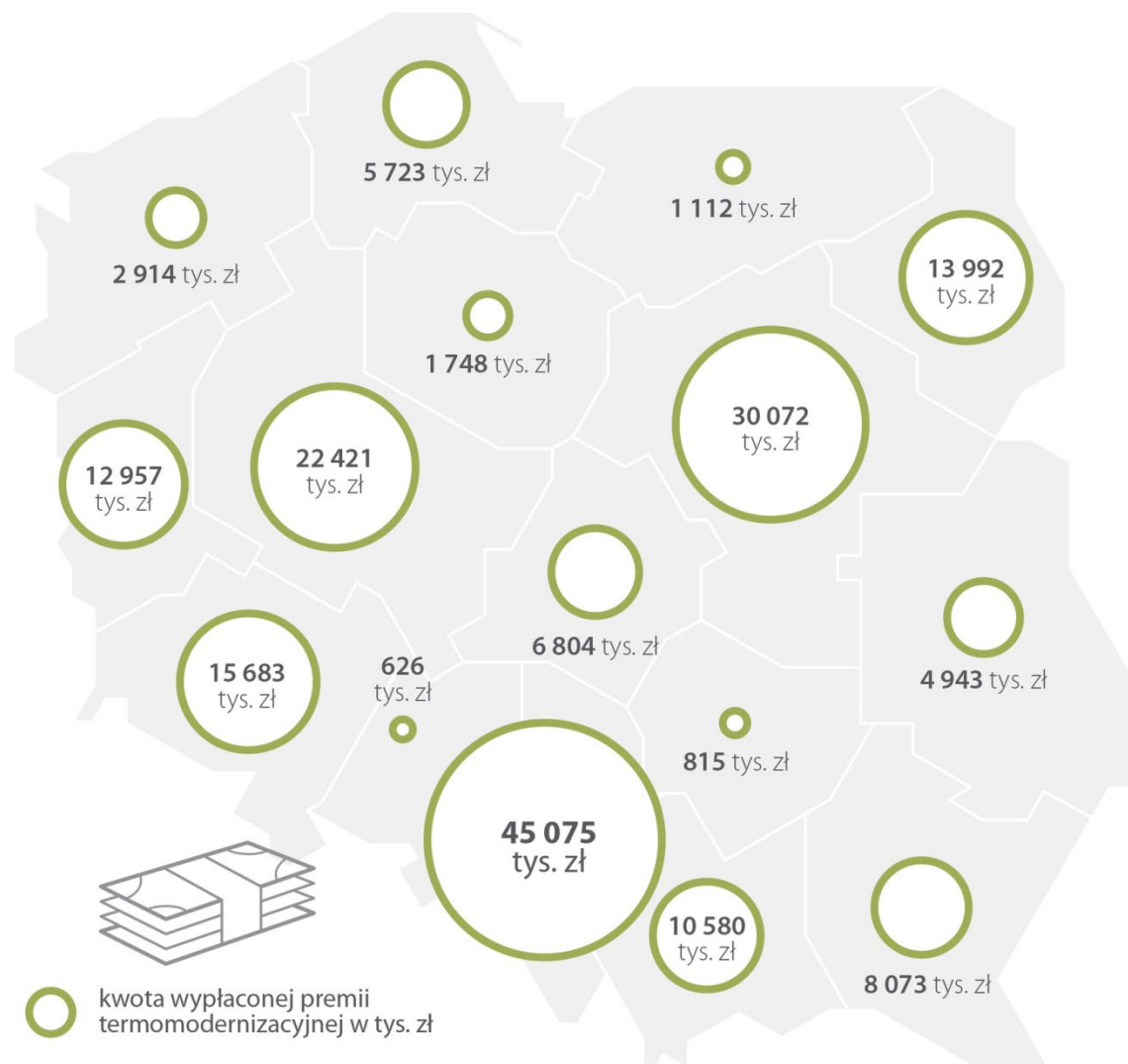
Za dobrą praktykę Najwyższa Izba Kontroli uznaje działania podejmowane przez WFOŚiGW we Wrocławiu. Fundusz do oceny efektu ekologicznego wykorzystywał roczne raporty składane przez okres kolejnych trzech lat po zakończeniu termomodernizacji, w których wykazywano zmniejszenie zużycia energii cieplnej 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).

- Rzetelna weryfikacja 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.

16 Stwierdzony stan – Bank Gospodarstwa Krajowego

- BGK przyznaje dofinansowanie w formie premii termomodernizacyjnych przeznaczonych na spłatę części kredytów udzielonych przez banki komercyjne na przedsięwzięcia termomodernizacyjne.
- W okresie od 2014 r. do września 2018 r. BGK wydał w tej sprawie 8 740 decyzji, a łączna kwota wypłaconych premii wyniosła **403,2 mln zł** (67,6 mln zł w 2014 r., 100,1 mln zł w 2015 r., 95,7 mln zł w 2016 r., 85,3 mln zł w 2017 r. i 54,5 mln zł do września 2018 r.).
- Blisko połowa z łącznej kwoty premii wypłaconych w kontrolowanym okresie (**183,5 mln zł**, 45,5 %) otrzymały spółdzielnie mieszkaniowe (w kolejnych latach odpowiednio: 32,8 mln zł, 49,1 mln zł, 40,1 mln zł, 38,3 mln zł, 23,2 mln zł).

Stwierdzony stan – kwota premii termomodernizacyjnych wypłaconych spółdzielniom mieszkaniowym przez Bank Gospodarstwa Krajowego w podziale na województwa



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

18 Stwierdzony stan – Bank Gospodarstwa Krajowego

BGK wywiązywał się z obowiązków określonych w [ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów](#):

- Wnioski o przyznanie dofinansowania w formie premii termomodernizacyjnej rozpatrywano wg właściwej kolejności.
- Zlecano weryfikację audytów energetycznych.
- Pozytywnie rozpatrzone wnioski były kompletne i zawierały dokumenty wymagane w art. 13 przywołanej ustawy, w tym audyty energetyczne.
- Przekazywano wymagane sprawozdania m.in. w zakresie:
 - informowania o realizacji planu finansowego oraz o przyznanych i wypłaconych premiach – ministrowi ds. budownictwa;
 - planowanych zmian zapotrzebowania na paliwa oraz planowanego zmniejszenia zapotrzebowania, przewidywanych w wyniku zrealizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych – ministrowi ds. środowiska,
 - realizacji planu finansowego Funduszu Termomodernizacji i Remontów – ministrowi ds. finansów.

19 Stwierdzony stan – Bank Gospodarstwa Krajowego

Podobnie jak w przypadku WFOŚiGW, BGK nie weryfikował efektu termomodernizacji w postaci ograniczenia zużycia energii cieplnej w wyremontowanych budynkach, pomimo że jednym z warunków uzyskania dofinansowania było wykazanie planowanych wartości ww. efektów (brak ustawowego zobowiązania do takich działań).

Stwierdzony stan – oddziały terenowe Urzędu Regulacji Energetyki

- 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.
- Wydawane decyzje w tej sprawie były zgodne 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.

21 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 dofinansującymi.

22 Ocena ogólna

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 energetycznych. 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.

23 Ocena ogólna

Termomodernizacja przyczyniła się do ograniczenia wydatków ponoszonych przez spółdzielnie mieszkaniowe na zakup energii ciepłej 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 termomodernizacji (analizując wartości rzeczywiste, NIK stwierdziła, że ograniczono zużycie energii ciepłej o 22%, natomiast koszty jej zakupu tylko o 12%).

24 Ocena ogólna

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.

25 Ocena ogólna

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.

- Przegląd i opracowanie wytycznych, dotyczących metod/dobrych praktyk w zakresie określania zapotrzebowania na energię 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.

Wnioski – prezesi wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

- Podjęcie działań na rzecz weryfikacji audytów energetycznych załączanych do wniosków o dofinansowanie termomodernizacji przedkładanych do WFOŚiGW.
Fundusze nie prowadziły weryfikacji audytów, które – jak wykazała ekspertyza przeprowadzona na zlecenie NIK – zawierały szereg błędów.
- Przegląd i opracowanie wytycznych, dotyczących metod/dobrych praktyk w zakresie określania zapotrzebowania na energię 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 (analogiczny wniosek, skierowano do Prezesa URE).

- 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.



Źródło: Materiały kontrolne NIK- SM w Nowym Tomysłu, województwo wielkopolskie.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi