



KGP-4101-003-00/2014
Nr ewid. 13/2014/P/14/017/KGP

Informacja o wynikach kontroli

ENERGOOSZCZĘDNE INWESTYCJE W BUDYNKACH UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

WIZJA

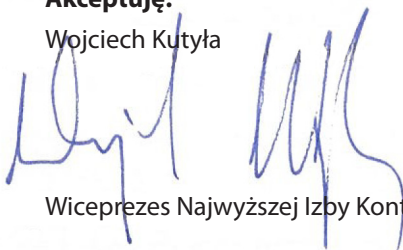
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2015 r.

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
1.1. Temat i numer kontroli	7
1.2. Tło badanej problematyki i uzasadnienie podjęcia kontroli	7
1.3. Cele kontroli	8
1.4. Zakres podmiotowy kontroli i okres objęty kontrolą	8
1.5. Podstawa prawna, kryteria kontroli	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	10
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.3. Uwagi i wnioski	13
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	15
3.1. Planowanie	15
3.1.1. Wybór projektu inwestycyjnego	15
3.1.2. Przygotowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego	26
3.2. Realizacja	29
3.2.1. Przeprowadzanie inwestycji przez beneficjentów	29
3.2.2. Nadzór i rozliczanie inwestycji	31
3.3. Efekty inwestycji i ich monitoring	36
4. INFORMACJE DODATKOWE	46
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli	46
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	46
5. ZAŁĄCZNIKI	49

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Audyt energetyczny	oznacza systematyczną procedurę, której celem jest uzyskanie odpowiedniej wiedzy o profilu istniejącego zużycia energii danego budynku lub zespołu budynków, działalności lub instalacji przemysłowej bądź handlowej lub usługi prywatnej lub publicznej, określenie, w jaki sposób i w jakiej ilości możliwe jest uzyskanie opłacalnej oszczędności energii oraz poinformowanie o wynikach
Budynek użyteczności publicznej	to budynek będący w użytkowaniu: samorządów, zakładów opieki zdrowotnej, uczelni wyższych, organizacji pozarządowych, ochotniczych straży pożarnych, kościelnych osób prawnych (na podstawie Programu priorytetowego GIS cz. 1 – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej) lub budynek będący w użytkowaniu administracji rządowej, Polskiej Akademii Nauk (PAN) i utworzonych przez nią instytutów naukowych, państwowych i samorządowych instytucji kultury, instytucji gospodarki budżetowej, miejskich i powiatowych komend państwowej straży pożarnej (na podstawie Programu priorytetowego GIS cz. 5 – Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych)
Charakterystyka energetyczna budynku	oznacza obliczoną lub zamierzoną ilość energii potrzebnej do zaspokojenia zapotrzebowania na energię związanego z typowym użytkowaniem budynku, która obejmuje m.in. energię na potrzeby ogrzewania, chłodzenia, ciepłej wody i oświetlenia
Dyrektywa 2006/32/WE	dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz.U.UE L 114 z 27.04.2006, s. 64)
Dyrektywa 2010/31/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona) (Dz.U.UE L 153 z 18.06.2010, s. 13)
Dyrektywa 2012/27/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U.UE L 315 z 14.11.2012, s. 1)
EEAP	(ang. <i>Energy Efficiency Action Plan</i>) – lub polityka efektywności energetycznej – sporządzany przez kraj członkowski krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej, zawierający opis planowanych środków poprawy efektywności energetycznej. Głównym celem polityki efektywności energetycznej jest zmniejszenie poziomu zużycia energii, co wiąże się również z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych. Minister Gospodarki przygotowuje Krajowy Plan Działań dotyczący Efektywności Energetycznej (KPDEE), który jest przyjmowany przez Radę Ministrów w związku z obowiązkiem przekazywania Komisji Europejskiej sprawozdań na podstawie dyrektywy 2006/32/WE oraz dyrektywy 2010/31/WE, a także na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. Nr 94, poz. 551 ze zm.)
Efektywność energetyczna	to stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, niezbędnej do uzyskania tego efektu

GIS cz. 1	(ang. <i>Green Investment Scheme</i>) System zielonych inwestycji Część 1 – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej
GIS cz. 5	System zielonych inwestycji Część 5 – Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych
GWh	(gigawatogodzina) jednostka pracy, energii oraz ciepła
Jednostka AAU lub jednostka Kioto	(ang. <i>Assigned Amount Unit</i>) jednostka przyznanej emisji, umowna jednostka przyznanych praw do emisji gazów cieplarnianych przyznana państwu uprawnionemu zgodnie z Protokołem z Kioto. 1 AAU = ekwiwalent 1 tony CO ₂
Krajowy Operator Systemu Zielonych Inwestycji (Krajowy operator lub KOSZI)	podmiot zarządzający Krajowym Systemem Zielonych Inwestycji. Wykonywanie zadań Krajowego operatora powierzono Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. KOSZI opracowuje programy priorytetowe oraz dokonuje ich wyboru, organizuje nabór i ocenia wnioski o dofinansowanie ze środków zgromadzonych na Rachunku Klimatycznym, nadzoruje realizację dofinansowanych projektów oraz weryfikuje uzyskane efekty ekologiczne. Nadzór nad wykonywaniem zadań przez Krajowego operatora sprawuje minister właściwy do spraw środowiska
Metodyka	dokument określający metodykę obliczania efektu ekologicznego przedsięwzięcia uzyskanego w wyniku inwestycji. Został on uzgodniony z kupującymi jednostki AAU i zatwierdzony, przez Ministra Środowiska w dniu 11 kwietnia 2011 r. Stanowił załącznik do regulaminów konkursów GIS cz. 1 i cz. 5 oraz do umów w zakresie dofinansowania przedsięwzięć
Modernizacja obiektu	wykonanie robót budowlanych, których efektem jest poprawa funkcjonalności obiektu oraz zbliżenie jakości technicznej do aktualnie obowiązującego standardu jakościowego
Mtoe	milion ton oleju ekwiwalentnego
NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Polityka efektywności energetycznej	patrz EEAP
Poprawa efektywności energetycznej	oznacza zwiększenie efektywności energetycznej w wyniku zmian technologicznych, zachowań lub ekonomicznych
Pr.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. <i>Prawo ochrony środowiska</i> (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
Rachunek klimatyczny	wyodrębniony rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na który przekazywane są wpływy pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji
System zielonych inwestycji (GIS)	ang. <i>Green Investment Scheme</i> – to system wsparcia finansowego inwestycji z zakresu ochrony klimatu i redukcji emisji CO ₂ za pomocą środków uzyskanych przez Polskę w międzynarodowych transakcjach sprzedaży nadwyżek jednostek przyznanej emisji (AAU). Idea i cel Systemu zielonych inwestycji sprowadzają się do stworzenia i wzmacniania proekologicznego efektu wynikającego ze zbywania nadwyżek jednostek przyznanej emisji

**Szacunkowy
ekonomiczny
cykl życia budynku**

okres wyrażany w latach, określany jest przez każde państwo członkowskie. Odnosi się do szacunkowego ekonomicznego cyklu życia budynku, jeżeli wymagania charakterystyki energetycznej określono dla budynku jako całości, lub do szacunkowego ekonomicznego cyklu życia elementu budynku, jeżeli wymagania charakterystyki energetycznej określono dla elementów budynku. Z uwagi na niezaimplementowanie wszystkich przepisów dyrektywy 2010/31/UE w polskich przepisach prawnych nie ma określonego szacunkowego ekonomicznego cyklu życia budynków. Na skutek rozwoju techniki i technologii budowlanej budynek stał się strukturą warstwową, o różnej wytrzymałości poszczególnych elementów z możliwością ich indywidualnego projektowania i adaptacji. Wobec tego trwałość budynku określa się poprzez trwałość poszczególnych jego części. Przykładowo wg S. Branda¹, czas trwania konstrukcji budynku (fundamenty i elementy przenoszące obciążenia, których zmiana jest niebezpieczna i kosztowna) wynosi 30–300 lat, średnio 50–60 lat. Powierzchnię zewnętrzną budynku (elewacje i pokrycie dachowe) zmienia się średnio co 20 lat, by nadążyć za modą i technologią lub ta zmiana jest związana z całkowitym remontem budynku. Natomiast instalacje ulegają zużyciu lub stają się przestarzałe technicznie co 7–15 lat

**Świadectwo
charakterystyki
energetycznej**

oznacza świadectwo uznane przez państwo członkowskie lub osobę prawną wyznaczoną przez to państwo, zawierające informację o charakterystyce energetycznej budynku lub modułu budynku

UE

Unia Europejska

Umowa AAU

umowa handlowa sprzedaży jednostek AAU zawarta pomiędzy Ministrem Środowiska reprezentującym Skarb Państwa a podmiotem zagranicznym

Ustawa o NIK

ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

Ustawa Pzp

ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)

u.z.e.

ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 130, poz. 1070 ze zm.)

¹ http://www.muratorplus.pl/technika/inteligentny-budynek/czego-mozna-oczekiwac-od-budynku-inteligentnego_62786.html [21.05.2014]

1.1 Temat i numer kontroli

Energooszczędne inwestycje w budynkach użyteczności publicznej (P/14/017)

1.2 Tło badanej problematyki i uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy NIK i zrealizowana w ramach priorytetu badań *Planu pracy NIK na 2014 r.* – zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego. Celem kontroli była ocena efektów energetycznych i ekonomicznych inwestycji związanych ze zwiększeniem efektywności energetycznej. Oceniano także skuteczność i efektywność realizacji głównego celu inwestycji – ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ poprzez efektywność wykorzystania energii. Do kontroli wybrano inwestycje budowlane z uwagi na ich wysoki potencjał w obszarze oszczędności energetycznych. Dyrektywa 2012/27/UE² zakłada, że instytucje publiczne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym powinny stanowić przykład do naśladowania we wdrażaniu działań z zakresu efektywności energetycznej, dlatego do badań kontrolnych wybrano budynki użyteczności publicznej.

Poprawa efektywności energetycznej jest jednym z kluczowych działań UE mających na celu ograniczenie lub redukcję emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki UE. W 2006 r. dyrektywą 2006/32/WE³ Unia Europejska zobowiązała kraje członkowskie do ograniczenia zużycia energii finalnej przez odbiorców końcowych o 9% w kolejnych dziewięciu latach jej obowiązywania. Jednocześnie zobowiązała kraje członkowskie do utworzenia krajowych planów działań efektywności energetycznej (EEAP).

W okresie 2007–2014 Ministerstwo Gospodarki opracowało trzy plany działań, w których zawarto zadania mające na celu osiągnięcie do 2016 r. oszczędności energii końcowej w ilości nie mniejszej niż 9% w relacji do średniego zużycia tej energii z lat 2001–2005 (tj. 53 452 GWh). Jednym z priorytetowych działań EEAP było zwiększenie efektywności energetycznej budynków sektora publicznego. Inwestycje finansowane były m.in. w ramach Systemu zielonych inwestycji⁴. Środki finansowe uzyskane ze sprzedaży jednostek AAU były gromadzone na rachunku klimatycznym zarządzanym przez NFOŚiGW, a następnie przeznaczane na realizację inwestycji w ramach GIS. W latach 2010–2014 (I kwartał) w ramach projektów *Systemu zielonych inwestycji Część 1 – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej*⁵ oraz *Systemu zielonych inwestycji Część 5 – Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych*⁶ NFOŚiGW dofinansował w formie bezzwrotnej dotacji 296 przedsięwzięć⁷. Łączna kwota dotacji wynosiła 480,3 mln zł i pochodziła ze sfinalizowania 8 umów sprzedaży jednostek AAU podpisanych

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U.UE L 315 z 14.11.2012, s. 1).

³ Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz.U.UE L 114 z 27.04.2006, s. 64).

⁴ Dalej także GIS.

⁵ Dalej: GIS cz. 1.

⁶ Dalej: GIS cz. 5.

⁷ Wysokość dotacji finansowanych środkami z Rachunku klimatycznego wynosiła 30–50% kosztów kwalifikowalnych w przypadku przedsięwzięć finansowanych w ramach GIS cz. 1 oraz 100% kosztów kwalifikowalnych w przypadku przedsięwzięć finansowanych w ramach GIS cz. 5.

przez Polskę z kontrahentami zagranicznymi. Na koniec III kw. 2014 r. środki pozyskane w ramach 7 umów AAU na zadania z zakresu termomodernizacji zostały rozdysponowane w całości, natomiast w przypadku jednej umowy AAU w 67%⁸.

1.3 Cele kontroli

Celem głównym kontroli była ocena efektów energetycznych i ekonomicznych inwestycji energooszczędnych przeprowadzonych w ramach programu poprawy efektywności energetycznej. Ocena była przeprowadzana w aspekcie uzyskanych oszczędności, wydajności i skuteczności inwestycji, z uwzględnieniem kryteriów gospodarności, legalności, celowości i rzetelności działania. W szczególności oceną objęto działania kontrolowanych podmiotów w trzech podobszarach – planowania, realizacji i monitorowania. W kontroli NFOŚiGW celami były:

- ocena, czy przeprowadzona selekcja projektów w drodze konkursu gwarantowała wybór najbardziej oszczędnych, wydajnych i skutecznych projektów inwestycyjnych z uwagi na realizację celów polityki efektywności energetycznej;
- ocena, czy system nadzoru nad realizacją projektów inwestycyjnych sprzyjał oszczędnemu, wydajnemu i skutecznemu realizowaniu celów polityki efektywności energetycznej oraz zapisów umów sprzedaży jednostek AAU;
- ocena, czy system monitorowania po realizacji projektów inwestycyjnych był rzetelny i przyczyniał się do podwyższenia skuteczności realizacji celów polityki efektywności energetycznej.

Celami kontroli u beneficjentów były:

- ocena, czy proces wyboru obiektów do przeprowadzenia inwestycji energooszczędnych oraz wyboru wykonawców robót budowlanych gwarantował oszczędną, wydajną i skuteczną realizację celów polityki efektywności energetycznej;
- ocena, czy realizacja projektów inwestycyjnych była oszczędna, wydajna i skuteczna w zakresie osiągania celów polityki efektywności energetycznej przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego;
- ocena, czy w wyniku zrealizowanych projektów inwestycyjnych beneficjent osiągnął oszczędności energetyczne, jak również zmniejszył emisję gazów cieplarnianych, a oszczędności finansowe uzyskane w związku z przeprowadzoną inwestycją umożliwiają spłatę nakładów inwestycyjnych w standardowym ekonomicznym cyklu życia budynku.

1.4 Zakres podmiotowy kontroli i okres objęty kontrolą

Skontrolowano 15 podmiotów – NFOŚiGW jako operatora GIS oraz 14 beneficjentów. Zbadanych zostało 30 przedsięwzięć termomodernizacyjnych finansowanych m.in. w formie dotacji w ramach GIS cz. 1 i cz. 5, w tym kontrolą krzyżową objęto 15 przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Skontrolowano inwestycje w których planowany i/lub realny termin zakończenia realizacji inwestycji określony został na koniec 2012 r. oraz o najwyższej wartości dotacji finansowanej ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym. Badane przedsięwzięcia stanowiły 10% przedsięwzięć termomodernizacyjnych, na realizację których Fundusz zawarł umowy o dofinansowanie w formie dotacji do 31 marca 2014 r. Suma zbadanych dotacji wynosiła 97 236 tys. zł, co stanowiło

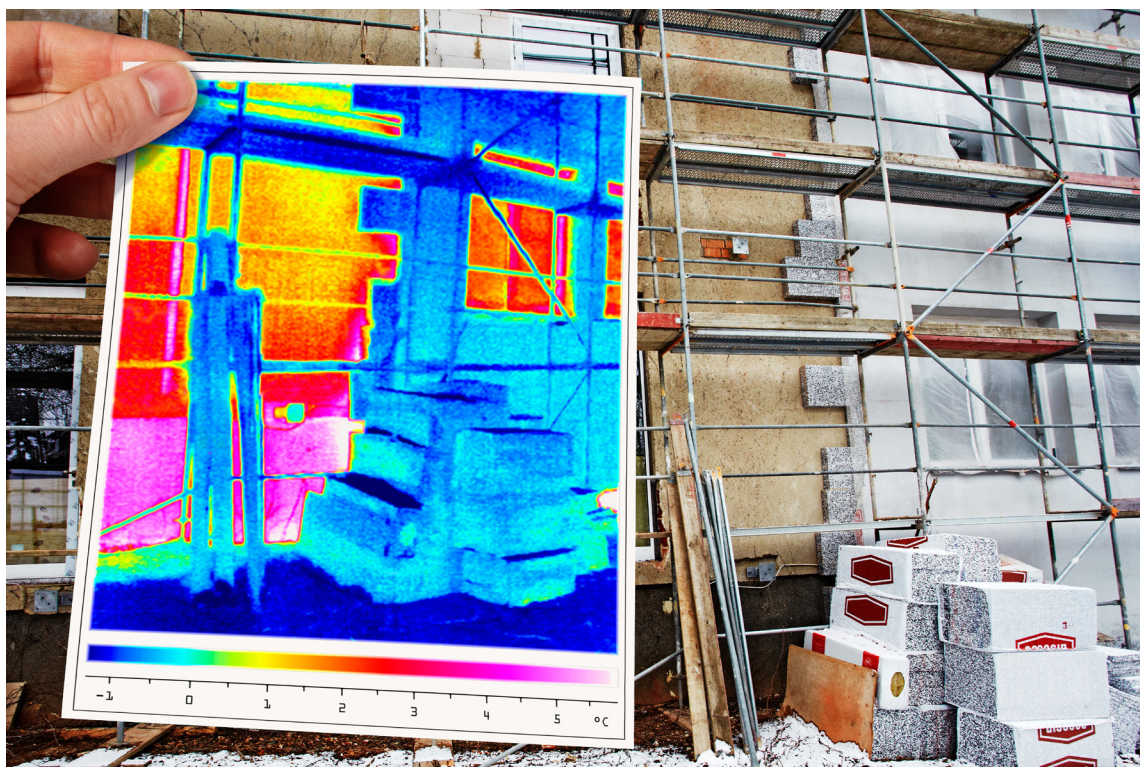
⁸ Wolne środki miały zostać przeznaczone na finansowanie projektów wyłonionych w trakcie kolejnego, VI konkursu GIS cz. 1. Lista rankingowa projektów wstępnie zakwalifikowanych do dofinansowania została zaakceptowana przez Zarząd NFOŚiGW. Na koniec III kw. 2014 r. prowadzone były negocjacje z wnioskodawcami.

20% kwoty dotacji przyznanych na projekty termomodernizacyjne realizowane w ramach ww. umów. Ponadto skontrolowano 30 wniosków odrzuconych w przeprowadzonych przez Fundusz konkursach nr I–V GIS cz. 1 oraz I konkursie GIS cz. 5, co stanowiło 26% liczby wniosków negatywnie zweryfikowanych. Okres objęty kontrolą stanowiły lata 2010–2014 z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed 2010 r., o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

1.5 Podstawa prawna, kryteria kontroli

NFOŚiGW oraz beneficjenci – jednostki państwowe, kontrolowani byli na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Pozostali beneficjenci, tj. jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty, w których jednostka samorządu terytorialnego pozostaje jedynym właścicielem, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Zdjęcie nr 1



Źródło: © Ingo Bartussek – Fotolia.com

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Inwestycje energooszczędne realizowane w ramach GIS cz. 1 i cz. 5 przyczyniały się do osiągnięcia głównego celu polityki efektywności energetycznej państwa jakim jest ograniczenie zużycia energii pierwotnej. Tym samym realizowały założenie GIS jakim było ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ poprzez poprawę efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Krajowy Operator Systemu Zielonych Inwestycji (NFOŚiGW) w wysokim stopniu wykorzystał środki pozyskane ze sprzedaży jednostek AAU, w tym na termomodernizację budynków użyteczności publicznej. Inwestycje zostały zrealizowane w sposób oszczędny, a ich efektem było zmniejszenie ilości zużywanej energii w zaplanowanej wielkości. W konsekwencji obniżono również koszty eksploatacji poddanych termomodernizacji obiektów.

Nie uda się jednak zrealizować w pełnym zakresie pierwotnie założonej wielkości ograniczenia zużycia energii i emisji CO₂. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że kontroli poddano początkową fazę realizacji GIS. Stan zaawansowania działań wskazuje, że obecnie przyjęty przez Fundusz, obniżony wskaźnik realizacji celu GIS zostanie osiągnięty. Należy jednak zauważyć, że rzeczywiste wielkości zaoszczędzonej energii pierwotnej są zdecydowanie niższe od nominalnych przedstawianych w raportach z monitorowania wielkości redukcji emisji. Zniekształcenie w wyliczaniu osiągniętych efektów termomodernizacji wynika z przyjęcia niemiarodajnego systemu, w którym porównaniu podlegają wielkości obliczane według różnych metodologii i w konsekwencji przedstawiających nietożsame wielkości.

Stwierdzono niską wydajność zainwestowanych nakładów. W większości przypadków w początkowym okresie eksploatacji inwestycje nie skutkowały zmniejszeniem kosztów eksploatacji w takiej kwocie, aby nakłady inwestycyjne zwróciły się w standardowym szacunkowym ekonomicznym cyklu życia budynku. Powyższe wynikało z nieuwzględniania w procesie planowania inwestycji, jak również w procesie selekcji projektów inwestycyjnych, takich czynników jak potencjał budynku w zakresie uzyskania oszczędności energetycznych czy termin zwrotu planowanych do poniesienia nakładów inwestycyjnych. Wyliczony w audytach energetycznych prosty okres zwrotu z inwestycji bazował na danych obliczeniowych w niskim stopniu uwzględniających dotychczasowe rzeczywiste zużycie energii przez budynek. W większości przypadków podniesienie efektywności energetycznej nie było czynnikiem decydującym o podjęciu inwestycji. Jej realizacja wynikała z konieczności modernizacji w związku ze złym stanem technicznym budynku.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. NFOŚiGW jako Krajowy Operator Systemu Zielonych Inwestycji, poprzez finansowanie inwestycji energooszczędnych realizuje główny cel GIS, jakim jest ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ poprzez poprawę efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Zrealizowane inwestycje podwyższyły komfort użytkowania budynków, ich estetykę oraz przyczyniły się do obniżenia kosztów eksploatacyjnych. Jednakże Fundusz istotnie obniżył wskaźnik realizacji celu GIS. Pierwotny wskaźnik realizacji celu określony pod koniec 2009 r. zakładał oszczędność energii na poziomie 1950 GWh/rok (7 mln GJ/rok), w związku z którą ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ miało wynosić 750 tys. Mg/rok. Powyższy wskaźnik został również przyjęty w *Drugim Krajowym Planie Działań dotyczącym efektywności energetycznej dla Polski 2011*. Do zakończenia czynności kontrolnych (III kw. 2014 r.) wskaźnik osiągnięcia celu łącznie dla GIS cz. 1 i cz. 5 został przez NFOŚiGW obniżony o 58%. Istotnymi przyczynami zmniejszenia wskaźnika osiągnięcia celu

było przyjęcie na etapie planowania GIS zbyt optymistycznych założeń oraz problemy powstałe na początku realizacji GIS cz. 1. W trakcie planowania posługiwano się danymi z lat 2009–2010 oraz zakładano, że budynki będą zasilane ciepłem sieciowym (w większości przypadków ze źródeł, w których spalany jest węgiel kamienny). Zgłoszone do dofinansowania przedsięwzięcia w około 40% dla potrzeb grzewczych zużywały paliwo niskoemisyjne, jakim jest gaz ziemny.

[str. 36–37 *Informacji*]

2. W ocenie NIK system monitorowania efektów ekologicznych inwestycji nie był skuteczny, ponieważ znacznie zniekształcał dane dotyczące zaoszczędzonej energii i unikniętej emisji CO₂. Zatwierdzona przez Ministra Środowiska metodyka dopuszczała porównywanie niewspółmiernych wartości obliczanych według innych metodologii. Od wartości teoretycznych standaryzowanych, czyli obliczeniowego zapotrzebowania budynku na energię ciepłą przed termomodernizacją⁹ (potencjał budynku w zakresie zużycia energii przed termomodernizacją), odejmowano wartości rzeczywistego zużycia energii przez budynek po termomodernizacji, pochodzące ze wskazań licznikowych. Porównując dane obliczeniowe z danymi rzeczywistymi NIK stwierdził, że były one nawet kilkukrotnie wyższe od rzeczywistych. W scenariuszu bazowym dochodziło do zawyżenia początkowego zapotrzebowania na energię. Odejmując od niego wartości rzeczywistego zużycia energii przez budynek po termomodernizacji szacunkowa oszczędność energii była zdecydowanie wyższa niż porównując rzeczywiste zużycie energii przed i po termomodernizacji. Niski stopień uwzględniania rzeczywistych danych eksploatacyjnych w trakcie szacowania wielkości zapotrzebowania budynku na energię ciepłą przed termomodernizacją powodował też, że obliczony po przeprowadzeniu inwestycji prosty okres zwrotu nakładów inwestycyjnych (SPBT) ulegał znacznemu zwiększeniu w stosunku do planowanego. Porównując dane rzeczywiste sprzed termomodernizacji z danymi rzeczywistymi po termomodernizacji oszacowany planowany okres zwrotu z inwestycji wydłużył się w skrajnym przypadku z 26 lat do 199 lat (uwzględniając jedynie koszty kwalifikowalne SPBT wynosił odpowiednio 13 i 105 lat). Średni SPBT oparty na danych rzeczywistych dla badanych inwestycji wynosił ok. 65 lat.

[str. 17–18, 37–40 *Informacji*]

3. Ustalenia kontroli przeprowadzonej u 14 beneficjentów wskazują, iż dokonany przez nich wybór obiektów do przeprowadzenia inwestycji energooszczędnych zasadniczo nie był poprzedzony określeniem ich potencjału w zakresie oszczędności energii. W 67% przedsięwzięć istotnym czynnikiem determinującym wybór danego obiektu do termomodernizacji był jego zły stan techniczny. W pozostałych 33% przedsięwzięć wybór obiektów wynikał z kontynuacji wieloletniego procesu termomodernizacyjnego, w związku z czym budynki zgłoszone do termomodernizacji były obiektami, w których dotychczas jej nie przeprowadzono. Żaden z kontrolowanych podmiotów nie posiadał wykazów wszystkich posiadanych przez niego budynków z określoną dla nich charakterystyką energetyczną, wielkościami poniesionych dotychczas kosztów energii i określonym potencjałem w zakresie oszczędności energii. W przeważającej większości przypadków audyt energetyczny nie stanowił podstawy decyzyjnej w zakresie wyboru budynku do przeprowadzenia termomodernizacji. Podstawą decyzji nie było również kryterium korzystnego stosunku kosztów inwestycji do planowanych oszczędności. Średni zaplanowany okres zwrotu z inwestycji

⁹ Obliczeniowe zapotrzebowanie budynku na energię ciepłą wyliczano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (Dz.U. Nr 43, poz. 346).

w 67% projektów był równy lub dłuższy niż 20 lat, czyli dłuższy niż standardowy okres trwałości technicznej poszczególnych komponentów budowlanych. Powyższe wskazuje, iż co najmniej w części przedsięwzięć znaczącą przesłanką podjęcia inwestycji była raczej konieczność przeprowadzenia inwestycji modernizacyjnej a nie stricte energooszczędnej. Natomiast oszczędność energii była efektem pochodnym od głównego celu realizacji inwestycji. Wnioskodawcy planując działania inwestycyjne w budynkach użyteczności publicznej nie skorzystali z możliwości zwiększenia efektów finansowych i ekologicznych po termomodernizacji poprzez wdrożenie systemu zarządzania energią w obiektach, co również miało wpływ na uzyskane efekty z inwestycji.

[str. 15–17, 18–19 *Informacji*]

4. Weryfikacja raportów z monitorowania efektów ekologicznych inwestycji przeprowadzana zarówno na poziomie weryfikatora zatrudnionego przez beneficjenta, jak i na poziomie koordynatora NFOŚiGW była nieskuteczna i cechowała się niską jakością. W konsekwencji nierzetelnie sporządzone raporty z monitorowania stanowiły podstawę do rozliczenia umowy dotacji pod względem ekologicznym. Żaden ze skontrolowanych raportów z monitorowania nie został sporządzony ściśle zgodnie z wytycznymi zawartymi w załączniku do umowy *Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej – Metodyka*¹⁰. Występujące w raportach uchybienia i nieprawidłowości miały różną istotność. O nierzetelności sporządzanych raportów z monitorowania Fundusz był informowany przez weryfikatorów realizacji umów AAU, jednakże do dnia zakończenia czynności kontrolnych Fundusz nie podjął praktycznie żadnych działań naprawczych. Fundusz nie informował beneficjentów o wynikach wizyt terenowych przeprowadzonych przez weryfikatora realizacji umów AAU. Zatem beneficjent nie posiadał informacji zwrotnej dotyczącej prawidłowości wdrożenia przez niego systemu monitorowania efektów ekologicznych inwestycji. W konsekwencji wizyty terenowe nie przyczyniały się do zwiększenia skuteczności systemu monitorowania. Na niesatysfakcjonującą skuteczność monitoringu miało także wpływ niewprowadzenie – zaleconego w *Metodyce* – systemu wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi przez 40% skontrolowanych podmiotów.

[str. 40–45 *Informacji*]

5. Prowadzona przez NFOŚiGW selekcja projektów inwestycyjnych w drodze konkursu umożliwiała jawny i niedyskryminacyjny wybór projektów inwestycyjnych, które charakteryzowały się stosunkowo najwyższą efektywnością energetyczną. Procedury te nie gwarantowały jednak wyboru najbardziej wydajnych i uzasadnionych ekonomicznie inwestycji oraz nie promowały inwestycji innowacyjnych. Przyjęte kryteria selekcji projektów inwestycyjnych dotyczące zmniejszenia obliczeniowego zapotrzebowania budynku na energię ciepłą umożliwiały dostęp do współfinansowania inwestycjom o realnie niskich efektach, co miało również związek z metodyką ich wyliczania.

[str. 19–21 *Informacji*]

6. Znacząca część najistotniejszych zadań wykonywana była przez NFOŚiGW prawidłowo. Postanowienia umów zawieranych z beneficjentami zabezpieczały realizację celu ekologicznego inwestycji. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczenia umów pod względem finansowym. Fundusz skutecznie zareagował na ryzyko przekroczenia terminów realizacyjnych umów AAU, wobec wydłużenia się terminu realizacji inwestycji, oraz ryzyko niezagospodarowania części pozyskanych środków. Podejmował także działania zwiększające atrakcyjność systemu GIS dla potencjalnych beneficjentów. Jednakże niedostateczne przygotowanie kadrowe i organizacyjne

¹⁰ Dalej: *Metodyka*.

Funduszu skutkowało przewlekłością i niesatysfakcjonującą skutecznością realizacji GIS. Selekcja wniosków napływających w drodze konkursu była przez Fundusz prowadzona w sposób przewlekły. W 30 skontrolowanych przedsięwzięciach termin liczony od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia zawarcia umowy wynosił od ponad siedmiu miesięcy do osiemnastu miesięcy. Miało to następnie wpływ na terminy wyboru wykonawców i rozpoczęcia realizacji robót budowlanych przez beneficjentów. Na długotrwałość rozpatrywania wniosków, jak i na pracowitość ich weryfikacji, wpływała obfitość dokumentacji wymaganej przez Fundusz w konkursach. Dodatkowo, Fundusz nieterminowo rozliczał efekty rzeczowe inwestycji. Fundusz nie dotrzymywał terminów uznawania umów za wykonane w zakresie ekologicznym, jak również nie informował beneficjentów o wynikach powyższej analizy. W konsekwencji większość umów nie została uznana za wykonane w zakresie ekologicznym. Miało to wpływ na możliwość uzyskania przez beneficjenta dofinansowania uzupełniającego. Również wnioski w tej sprawie rozpatrywane były długotrwale. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych żaden z wniosków nie został rozpatrzony, pomimo złożenia ich przez beneficjentów w 2012 r.

[str. 22–26, 31–35, 43–45 *Informacji*]

7. Dla wszystkich termomodernizowanych budynków objętych wsparciem wykonane zostały audyty energetyczne, które określały najbardziej efektywny sposób realizacji inwestycji termomodernizacyjnej. Wybrane warianty realizacji inwestycji charakteryzowały się osiąganiem najwyższych oszczędności energetycznych oraz najwyższej redukcji kosztów eksploatacyjnych. We wszystkich zbadanych projektach zakres robót w SIWZ był zgodny z zaleceniami audytora energetycznego. Nie stwierdzono przypadku, aby wykonawca robót budowlanych został wybrany z pominięciem zasad konkurencyjności. Wszystkie podmioty udzielając zamówienia na usługę robót budowlanych stosowały przepisy *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹¹. Inwestorzy posiadali zbilansowany budżet inwestycji przed przystąpieniem do jej realizacji. Wszystkie podmioty wykorzystały w całości otrzymaną pomoc finansową w formie dotacji i/lub pożyczki, zgodnie z przeznaczeniem i rozliczyły ją zgodnie z umową. Nie stwierdzono, aby ujęto koszty nieuwzględnione w umowach jako kwalifikowalne. Wszystkie skontrolowane podmioty wywiązywały się terminowo ze zobowiązań wobec NFOŚiGW.

[str. 26–31 *Informacji*]

2.3 Uwagi i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, iż należy podjąć działania w zakresie zwiększenia skuteczności i wydajności inwestycji energooszczędnych w budynkach. W wyniku przeprowadzonych w ramach GIS cz. 1 i cz. 5 inwestycji w budynkach zostały zmodernizowane systemy grzewcze, ocieplone ściany lub stropodachy, dokonano też zaplanowanej w umowach dotacji wymiany okien i drzwi na nowe. W efekcie powyższego podniósł się komfort użytkowania budynków użyteczności publicznej takich jak szpitale, przedszkola, szkoły czy urzędy. Jednakże niesatysfakcjonująca skuteczność i wydajność inwestycji energooszczędnych wymaga podjęcia działań naprawczych i udoskonalających GIS. Głównym celem zaleceń pokontrolnych była poprawa kryteriów selekcji, organizacji konkursów oraz obsługi projektów przez Fundusz. Wnioski pokontrolne skierowane do beneficjentów odnosiły się do obszaru monitorowania efektów ekologicznych inwestycji.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

NIK skierowała do NFOŚiGW wnioski systemowe mające na celu podniesienie skuteczności i wydajności GIS w obszarze planowania, realizacji i monitorowania inwestycji energooszczędnych. Wnioski pokontrolne dotyczyły organizacji pracy komórek obsługujących GIS, zweryfikowania kryteriów GIS w celu zwiększenia skuteczności systemu oraz zweryfikowania procedur Funduszu. W obszarze planowania i selekcji projektów Izba uznała za zasadne m.in.:

- rozważenie wprowadzenia zmian do programów priorytetowych, a następnie do regulaminów konkursów, które skutkowałyby stworzeniem bodźców do inwestowania w nowoczesne, niestandardowe, ale efektywne i wydajne technologie mające na celu obniżenie zapotrzebowania na energię, jak również przyszłych kosztów eksploatacyjnych;
- rozważenie wprowadzenia dodatkowego kryterium selekcji projektów lub zmodyfikowania obecnego kryterium w taki sposób, aby inwestycje dotowane przez Fundusz były opłacalne ekonomicznie;
- rozpatrzenie zasadności, po uprzedniej analizie danych empirycznych, podwyższenia w kolejnych konkursach wartości wskaźnika wymaganej oszczędności energii w kryterium selekcji dotyczącym obliczeniowego zapotrzebowania na ciepło po przeprowadzeniu termomodernizacji;
- wprowadzenie zmian organizacyjnych i proceduralnych skutkujących realnym skróceniem terminów oraz podniesieniem jakości rozpatrywania wniosków złożonych o dofinansowanie w ramach GIS;
- przeprowadzenie analizy wymaganej od wnioskodawcy dokumentacji w celu wyeliminowania dokumentów zbędnych z punktu widzenia celu udzielanej dotacji oraz etapu rozpatrywania wniosku.

W obszarze nadzoru nad realizacją inwestycji, jej rozliczania oraz monitorowania NIK zaproponowała NFOŚiGW następujące działania w zakresie komunikacji z beneficjentami oraz organizacji pracy:

- wprowadzenie zmian organizacyjnych i proceduralnych umożliwiających terminowe uznawanie umów pod względem rzeczowym oraz ekologicznym;
- rozważenie wprowadzenia obowiązku niezwłocznego informowania beneficjentów o wynikach kontroli terenowej przeprowadzanych przez weryfikatorów raportów umów AAU;
- przeprowadzenie analizy zapisów *Metodyki*, a następnie dokonanie jednoznacznych interpretacji jej zapisów w celu ujednolicenia metodologii rozliczania efektów ekologicznych inwestycji w zakresie wymiany oświetlenia wewnętrznego, jak również wprowadzenie niezbędnych objaśnień jej zapisów celem poprawności jej stosowania przez beneficjentów;
- niezwłoczne podjęcie działań edukacyjno-informacyjnych mających na celu podwyższenie jakości raportów z monitorowania efektów ekologicznych sporządzanych przez beneficjentów, jak również jakości opinii z weryfikacji wydawanych przez weryfikatorów raportów.

Natomiast podmioty realizujące inwestycje energooszczędne powinny:

- określić pracownikom jednostki, wymienionym imiennie w załączniku do wniosku o dotację, zadania w zakresie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania zużycia paliw i energii w budynkach poddanych termomodernizacji;
- utworzyć i wprowadzić w życie system wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi służącymi do monitorowania.

3.1 Planowanie

3.1.1. Wybór projektu inwestycyjnego

W latach 2010–2014 Minister Środowiska zawarł 10 umów sprzedaży jednostek AAU na łączną kwotę 777,6 mln zł. Spośród powyższych umów, w ośmiu umowach kupujący wskazali, że środki pieniężne powinny wspierać inwestycje związane z zarządzaniem energią w budynkach użyteczności publicznej. Zgodnie z założeniami *ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*¹² środki pochodzące ze sprzedaży jednostek AAU były lokowane na rachunku klimatycznym. Fundusz, będący Krajowym Operatorem Systemu Zielonych Inwestycji (KOSZI), organizował nabory wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym. Jako KOSZI odpowiadał za weryfikację wniosków oraz sporządzał listy programów i projektów, które zostały wstępnie zakwalifikowane do dofinansowania. Po akceptacji list projektów przez Ministra Środowiska, Fundusz zawierał umowy o dofinansowanie projektów inwestycyjnych.

1. Ustalenia kontroli przeprowadzonej u 14 beneficjentów wskazują, iż dokonany przez nich wybór obiektów do przeprowadzenia inwestycji energooszczędnych zasadniczo nie był poprzedzony określeniem ich potencjału w zakresie oszczędności energii. W 67% istotnym czynnikiem determinującym wybór danego obiektu do termomodernizacji był jego zły stan techniczny. W pozostałych 33% wybór obiektów wynikał z kontynuacji wieloletniego procesu termomodernizacyjnego, w związku z powyższym zgłaszane budynki do termomodernizacji były obiektami, w których dotychczas nie przeprowadzono termomodernizacji. Żaden z kontrolowanych podmiotów nie posiadał wykazów posiadanych budynków z określoną dla nich charakterystyką energetyczną, wielkościami ponoszonych dotychczas kosztów energii i określonym potencjałem w zakresie oszczędności energii. Również korzystny stosunek kosztów inwestycji do planowanych oszczędności nie stanowił podstawy decyzyjnej. Średni zaplanowany prosty okres zwrotu z inwestycji w 67% projektów był równy lub dłuższy niż 20 lat, czyli na granicy opłacalności inwestycji.

Większość podmiotów dokonywało wyboru budynku do przeprowadzenia inwestycji na podstawie oceny jego stanu technicznego przez służby techniczne a nie na podstawie przeprowadzonych audytów energetycznych oceniających potencjał oszczędności energii w wyniku przeprowadzenia termomodernizacji. W związku z realizacją od 1998 r. szeregu programów termomodernizacyjnych, wielu beneficjentów posiadało audyty energetyczne części budynków lub wymagane decyzje administracyjne w zakresie prac budowlanych jeszcze przed ogłoszeniem konkursów przez Fundusz. W momencie ogłoszenia konkursu przez Fundusz, wnioskodawcy uaktualniali audyty energetyczne lub zlecali ich przeprowadzenie w celu spełnienia wymogów konkursowych. Tylko w dwóch przypadkach istotną podstawą decyzyjną wyboru budynku do przeprowadzenia termomodernizacji stanowiły dane dotyczące potencjału budynku w zakresie uzyskania oszczędności energetycznych określone w audytach energetycznych. Jednakże w przypadku Miasta Malbork audyty energetyczne dotyczyły tylko 8 budynków, z których wybrano jeden budynek do termomodernizacji. Natomiast w przypadku Miasta Lębork audyty energetyczne zostały wykonane dla wszystkich budynków, jednakże czynnikami determinującymi wybór były kontynuacja termomodernizacji budynków należących do gminy, potencjał uzyskiwanych oszczędności energii oraz wybór budynków oświatowych jako spełnienie społecznych oczekiwań.

¹² Dz.U. Nr 130, poz. 1070 ze zm., dalej: ustawa o zarządzaniu emisjami.

W pozostałych przypadkach decyzję o wyborze konkretnych budynków do przeprowadzenia termomodernizacji podejmowano na podstawie analizy stanu technicznego budynków lub w związku z kontynuacją wieloletniego procesu inwestycyjnego. Niektóre obiekty były w tak złym stanie technicznym, że zostały wyłączone z użytkowania.

- W trakcie kontroli przeprowadzanej w Urzędzie Miasta w Lublinie (UM) nie przedstawiono do kontroli dokumentacji wskazującej na wybór budynków o najwyższym potencjale oszczędności energetycznych. Przedsięwzięciem inwestycyjnym objęto budynki Lubelskiego Centrum Edukacji Zawodowej (LCEZ¹³) w Lublinie i Zespołu Szkół Elektronicznych (ZSE) w Lublinie. LCEZ i ZSE wybrano spośród 117 obiektów oświatowych zarządzanych przez Gminę Lublin, z których w 27 przeprowadzono termomodernizację w latach 2005–2010 (tj. przed złożeniem wniosku o dofinansowanie). Wstępne badania celowości i analiza wykonalności inwestycji omawiane były na naradach z inspektorami (branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej), którzy nadzorowali obiekty zarządzane przez Gminę Lublin i znali ich stan techniczny. Potrzeba wykonania termomodernizacji wynikała ze złego stanu technicznego obiektów i dużego zużycia energii cieplnej, zwiększającego się w kolejnych sezonach grzewczych ze względu na nieszczelną stolarkę, niedocieplone stropodachy i ściany, jak również zużyte, ulegające ciągłym awariom urządzenia wymiennikowni oraz instalacji grzewczych. Temperatury w okresie zimowym w pomieszczeniach dydaktycznych spadały poniżej poziomu wymaganego, często do 14–15°C. LCEZ posiadało nieszczelne dachy i świetliki dachowe w warsztatach, co powodowało zalewanie pomieszczeń i ich wyłączanie z zajęć. Istniało niebezpieczeństwo wykluczenia obiektu ZSE z użytkowania przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W 2008 r. dyrektor wyłączyła halę sportową ZSE z użytkowania z uwagi na jej zły stan techniczny.

W przypadku podmiotów posiadający małą liczbę budynków, głównymi przesłankami przeprowadzenia inwestycji termomodernizacyjnej była poprawa efektywności energetycznej budynków w związku z ich złym stanem technicznym. Jednakże podstawy podjęcia decyzji nie stanowiły wyniki przeprowadzonych audytów energetycznych a ocena stanu technicznego budynków przez służby techniczne.

- W Uzdrowisku Rymanów SA ustalono, iż uzyskanie oszczędności energetycznych nie stanowiło podstawowej przesłanki przeprowadzenia inwestycji. Istotną przesłanką przeprowadzenia termomodernizacji, oprócz podwyższenia efektywności energetycznej budynków, był również fatalny stan kotłowni i wymiennikowni, nieszczelność stolarki okiennej, brak docieplenia ścian. Czynniki te powodowały, że budynek był wysoko energochłonny, a utrzymanie odpowiedniej temperatury wewnątrz budynku wiązało się ze wzmożonym zużyciem gazu i energii elektrycznej. Funkcjonujące rozwiązania technologiczne w budynku pochodziły jeszcze z okresu jego budowy, tj. z lat 60. i 70. Stwarzały one realne zagrożenie w eksploatacji budynku będącego czynnym szpitalem uzdrowiskowym.
- Politechnika Krakowska (PK) ze względu na stan techniczny budynków (Wydziału Mechanicznego /WM/ oraz Wydziału Inżynierii Elektrycznej i Komputerowej /WIEiK/) zdecydowała o przygotowaniu procesu inwestycyjnego przez opracowanie wymaganej dokumentacji budowlanej. Oszacowano również koszty tych inwestycji, wprowadzając je do planu finansowego PK (zarezerwowano środki własne, jako niewielki procent w stosunku do pełnych kosztów inwestycji). Ze względu na ogłoszenie przez NFOŚiGW dwóch konkursów w zakresie oszczędności energii w budynkach użyteczności publicznej i uznanie, że zakres tych inwestycji spełnia ramy w nich określone oraz preferencyjne warunki planowanego dofinansowania, uznano, że otwiera się możliwość realizacji zaplanowanych (ww.) zadań i dlatego Uczelnia złożyła stosowne wnioski o dofinansowanie. Realizacja termomodernizacji (WM i WIEiK) w pełnym zakresie finansowym określonym w planie finansowym PK, była możliwa jedynie przy udziale środków zewnętrznych. Aby je pozyskać należało śledzić m.in. w Internecie ogłoszenia o konkursach, a następnie sprawdzać ich regulamin pod kątem m.in. wielkości oferowanego dofinansowania. Ze względu na ogłoszenie przez Narodowy Fundusz w 2010 r. dwóch konkursów w zakresie oszczędności energii w budynkach użyteczności publicznej, które ze względu na wysokość i sposób dofinansowania otwierały możliwości realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych, PK złożyła dwa wnioski aplikacyjne.

Zdaniem NIK, kontrolowane podmioty podejmując decyzję o przeprowadzeniu inwestycji nie zwracały szczególnej uwagi na opłacalność inwestycji, ponieważ nie wymagały tego żadne normy prawne oraz założenia konkursowe GIS. Zgodnie z danymi pochodzącymi z audytów

¹³ Od 1 września 2014 r. nastąpiła zmiana nazwy jednostki na Lubelskie Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego (uchwała Nr 958/XXXVII/2014 z dnia 16.01.2014 r. Rady Miasta Lublin), lecz na potrzeby niniejszej kontroli używana jest nomenklatura dotychczasowa.

energetycznych dla poszczególnych projektów inwestycyjnych (tj. okresu zwrotu nakładów inwestycyjnych poniesionych na termomodernizację wszystkich budynków zawartych w projekcie) SPBT wynosił od 5 do 34 lat. Jednakże dla 67% przedsięwzięć planowany okres zwrotu z inwestycji wynosił 20 i więcej lat.

2. Szacowane wielkości oszczędności energii uzyskanych w związku z planowanymi pracami termomodernizacyjnymi były zbyt optymistyczne w stosunku do wielkości rzeczywistych. W związku z powyższym szacowana opłacalność inwestycji nie miała uzasadnienia w rzeczywistym obniżeniu kosztów eksploatacyjnych. Skutkiem powyższego było znaczne zwiększenie rzeczywistego okresu zwrotu nakładów inwestycyjnych w stosunku do planowanego. W skrajnym przypadku SPBT wzrósł z planowanego 26 lat do rzeczywistego 199 lat (uwzględniając jedynie koszty kwalifikowalne SPBT wynosił odpowiednio 13 i 105 lat). Średni SPBT oparty na danych rzeczywistych dla badanych inwestycji wynosił ok. 65 lat.

Przyczyną powyższego było uwzględnianie w niskim stopniu przez audytorów energetycznych, w trakcie wyliczania obliczeniowego zapotrzebowania budynku na energię ciepłą, danych rzeczywistych dotyczących dotychczasowego zużycia energii przez budynek. Jednym z kluczowych dokumentów wymaganych w konkursie organizowanym przez NFOŚiGW był audyt energetyczny sporządzany zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego*¹⁴. W audytach energetycznych oprócz wyznaczenia optymalnego sposobu realizacji termomodernizacji, jak i jej kosztu, szacowano również planowane obniżenie kosztów eksploatacyjnych, a także prosty okres zwrotu z inwestycji. Danymi wyjściowymi dla planowanych redukcji kosztów eksploatacyjnych były dane dotyczące obliczeniowego zużycia energii do ogrzewania budynku i podgrzania ciepłej wody użytkowej, obliczane zgodnie z algorytmem zawartym w ww. rozporządzeniu. Obliczeniowe zapotrzebowanie budynku na energię ciepłą, będące wartością teoretyczną określającą potencjał budynku na zużycie energii, nie posiadało swojego pokrycia w danych rzeczywistych. Jak wyjaśniali audytorzy energetyczni dane rzeczywiste pochodzące z dokumentacji księgowej lub wskazań liczników były jedynie podstawą do weryfikacji wartości obliczeniowych. W konsekwencji obliczeniowe wartości były zdecydowanie wyższe aniżeli dane rzeczywiste, a nawet były trzy razy wyższe od danych rzeczywistych. Zatem wartości, od których odejmowano planowane zużycie energii przez budynek po termomodernizacji, były zdecydowanie wyższe, co powodowało istotne zwiększenie kwoty planowanych oszczędności kosztów eksploatacyjnych.

Z ustaleń kontroli u beneficjentów wynika, iż obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków, niejednokrotnie było wielokrotnością wielkości rzeczywistej zużywanej dotychczas energii do ogrzania budynku.

- W audytach energetycznych sporządzonych na potrzeby wniosku UM w Lublinie oszacowane oszczędności energii były wyższe aniżeli całkowite rzeczywiste zużycie energii na potrzeby budynków. W momencie sporządzania audytów energetycznych, z uwagi na opomiarowanie wszystkich obiektów będących przedmiotem termomodernizacji, znane było rzeczywiste zużycie energii ciepłej, które w roku 2010 (przed termomodernizacją) wynosiło 13 082,5 GJ¹⁵. Natomiast przyjęta w audytach planowana oszczędność energii ciepłej dla całego projektu wynosiła w skali roku 3 704,5 MWh, tj. 13 336,2 GJ/rok. W efekcie obliczone w audytach energetycznych planowane roczne oszczędności przewyższały dotychczasowe roczne zużycie energii ciepłej w budynkach (o 253,7 GJ).

¹⁴ Dalej: rozporządzenie o sporządzaniu audytów energetycznych.

¹⁵ Według faktur wystawionych przez dostawcę, tj. LPEC sp. z o.o. dla LCEZ i ZSE.

Według wyjaśnienia złożonego przez autorów audytów energetycznych: wartości rzeczywiste (eksploatacyjne) wynikające z opomiarowania zużycia ciepła wykorzystywane są w audycie jedynie do weryfikacji uzyskiwanych wartości obliczeniowych (karta audytu pkt 5 poz. 6). Warunki eksploatacyjne, często odbiegające od wymagań warunków technicznych dla budynku, nie stanowią danych wyjściowych do dalszych obliczeń prowadzonych wg obowiązującego algorytmu zawartego w rozporządzeniu do audytów. Dlatego podstawę do określenia energii końcowej, następnie pierwotnej (chemicznej), a także efektu ekologicznego stanowiła obliczeniowa (określona wg obowiązujących norm) wartość ciepła użytkowego. W związku z powyższym szacowane oszczędności w kosztach eksploatacyjnych dla LCEZ wynosiły 221,9 tys. zł przy planowanych nakładach inwestycyjnych 6 645,8 tys. zł, a SPBT dla LCEZ wynosił 30 lat. Natomiast dla ZSE szacowano uzyskanie oszczędności na kwotę 309 tys. zł przy nakładach inwestycyjnych w wysokości 10 225,7 tys. zł, w związku z tym SPBT wynosił 33 lata. W ciągu dwóch lat od zakończenia inwestycji średnie roczne oszczędności (w porównaniu do 2010 r., czyli okresu przed termomodernizacją) wyniosły ok. 91 tys. zł dla LCEZ i 66 tys. zł dla ZSE¹⁶. Uwzględniając te oszczędności, w odniesieniu do nakładów poniesionych na realizację tych inwestycji, tj. 3 825,3 tys. zł – LCEZ i 7 637,85 tys. zł – ZSE, obliczony¹⁷ wstępnie czas zwrotu poniesionych nakładów (prosty czas zwrotu SPBT) wynosił dla LCEZ 42 lata, a dla ZSE 115 lat.

- Szpital w Krynicy-Zdroju wykazywał w załączniku ekologiczno-technicznym (którego podstawę sporządzenia stanowił audyt energetyczny), że zużycie gazu ziemnego wg stanu przed modernizacją wynosiło 389 860 m³, zaś po modernizacji wyniesie 241 269 m³ – różnica 148 591 m³. Natomiast rzeczywiste dane dla modernizowanych obiektów z poprzednich 2 lat wskazywały na ponad trzykrotnie mniejsze zużycie nośnika energii. W 2009 r. zużycie gazu wyniosło 117 669 m³, a w 2010 r. 114 911 m³. W poszczególnych latach 2002–2008 zużycie gazu dla wszystkich obiektów Szpitala wynosiło od 188 954 m³ do 126 458 m³. Z wyjaśnień udzielonych przez audytora energetycznego wynikało, że obliczeniowa ilość gazu jest wyliczana z obliczeniowego zużycia ciepła dla średnich wieloletnich warunków meteorologicznych, wprowadzonych do programu informatycznego. Z reguły obliczeniowe zużycie ciepła jest ok. 1,5 do 2 razy większe od rzeczywistego.

3. Wnioskodawcy planując działania inwestycyjne nie skorzystali z możliwości zwiększenia efektów finansowych i ekologicznych po termomodernizacji obiektów poprzez wdrożenie systemu zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej. Zdaniem NIK główną przyczyną powyższego było nieujęcie wyżej wymienionego usprawnienia w audytach energetycznych, które skupiały się jedynie na termomodernizacji budynków a nie stanowiły podstawy do podjęcia systemowych i kompleksowych działań, także organizacyjnych, po przeprowadzeniu termomodernizacji budynku. System zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej, w większości przypadków utożsamiany był tylko z kosztownym systemem informatycznym.

Zgodnie z dyrektywą 2012/27/UE poprawa efektywności energetycznej oznacza nie tylko zwiększenie efektywności energetycznej w wyniku zmian technologicznych, ale również zmian w zachowaniu lub ekonomicznych. Audyty energetyczne stanowiące podstawę do określenia zakresu działań inwestycyjnych w procesie termomodernizacji odnosiły się jedynie do działań budowlanych, mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej budynku. Nie odnosiły się jednak do wdrożenia systemu zarządzania energią w budynkach, który miałby zwiększać efekty termomodernizacji w okresie po jej przeprowadzeniu. Zdaniem NIK przyczyną powyższego jest utożsamianie audytu energetycznego z dokumentem mającym na celu określenie tylko zakresu działań termomodernizacyjnych a nie również działań systemowych w zakresie podwyższenia efektywności energetycznej budynku. Zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów¹⁸ oraz ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej¹⁹ audyt energetyczny rozumiany jest jako opracowanie określające zakres oraz parametry techniczne

¹⁶ Kwoty podane przez Wydział Inwestycji i Remontów UM.

¹⁷ Przy zachowaniu stałych cen energii i pominięciu wpływu inflacji.

¹⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 712 t.j.

¹⁹ Dz.U. Nr 94, poz. 551 ze zm.

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. Natomiast zgodnie z dyrektywą 2012/27/UE audyt energetyczny utożsamiany jest z systematyczną procedurą, celem której jest uzyskanie odpowiedniej wiedzy o profilu istniejącego zużycia energii danego budynku lub zespołu budynków, określenie, w jaki sposób i w jakiej ilości możliwe jest uzyskanie opłacalnej oszczędności energii oraz poinformowanie o wynikach. W związku z powyższym w żadnym audycie energetycznym nie wskazano na możliwość wdrożenia systemu zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej, pomimo tego, że zgodnie z założeniami GIS cz. 1 i GIS cz. 5 powyższy system wchodził w skład rodzajów przedsięwzięć dofinansowanych, czyli kosztów kwalifikowalnych. Ponadto w GIS cz. 5 koszty kwalifikowalne były pokrywane z dotacji w 100%.

W jednym przypadku (Gmina Mircze) audytor energetyczny nie wskazał działań usprawniających pomimo nie spełniania norm izolacyjności przez składowe budynku. W audytach energetycznych dwóch budynków stwierdzono, iż podłogi nie spełniały wymagań izolacyjności. Audytor nie zaproponował działań usprawniających pomimo tego, że ocieplenie budynku, a zatem i izolacja podłóg, stanowiła usprawnienie dofinansowywane w ramach GIS cz. 1.

4. Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wskazują, że procedury selekcji projektów inwestycyjnych w drodze konkursu umożliwiały jawny i niedyskryminacyjny wybór projektów inwestycyjnych, które charakteryzowały się stosunkowo najwyższą efektywnością energetyczną. Kryteria selekcji projektów inwestycyjnych, ze względu na niski poziom wymagań w zakresie uzyskania efektów ekologicznych i zastosowaną metodykę ich wyliczania, umożliwiały szeroki dostęp do współfinansowania inwestycji. Jednakże nie gwarantowały wyboru najbardziej wydajnych i uzasadnionych ekonomicznie inwestycji oraz nie promowały inwestycji innowacyjnych.

Podstawę do przyjmowania oraz rozpatrywania wniosków o dofinansowanie stanowiły programy priorytetowe zatwierdzone przez Zarząd Funduszu. Każdy program priorytetowy określał szczegółowe zasady udzielania dofinansowania oraz szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć, które nie dyskryminowały podmiotów. Na podstawie programów priorytetowych NFOŚiGW opracował regulaminy konkursów w ramach GIS cz. 1 oraz GIS cz. 5. Programy priorytetowe, a następnie warunki konkursów były zmieniane w celu zwiększenia atrakcyjności GIS.

Zgodnie z kryteriami konkursowymi prace termomodernizacyjne miały wynikać z audytu energetycznego wykonanego zgodnie z *rozporządzeniem o sporządzaniu audytu energetycznego*. W wyniku przeprowadzonych prac inwestycyjnych zmniejszeniu miało ulec obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło (tj. roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków) w stosunku do stanu pierwotnego o minimum 30% dla całego przedsięwzięcia. Zdaniem NIK powyższy próg dostępu przedsięwzięcia do konkursu w świetle dostępnych analiz na etapie projektowania systemu GIS, był zbyt niski. Wartość progowa oszczędności na obliczeniowym zapotrzebowaniu na energię w wysokości 30% uzyskana w związku z przeprowadzoną termomodernizacją została ustalona bez przeprowadzania dodatkowych analiz m.in. z wykorzystaniem doświadczenia i danych posiadanych przez Fundusz w związku z dofinansowywaniem inwestycji termomodernizacyjnych ze środków POiŚ działanie 9.3. Podstawą do wyliczenia wartości progowej była ustawa o *wspieraniu termomodernizacji i remontów*, zgodnie z którą dla budynków mieszkalnych, zbiorowego zamieszkania oraz budynków służących do wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego

zadań publicznych roczne zapotrzebowanie na energię powinno ulec zmniejszeniu o co najmniej 25% w wyniku przeprowadzonej termomodernizacji. Fundusz w celu pozyskania przedsięwzięć mogących uzyskać jak najlepszy efekt ekologiczny zdecydował wprowadzić warunek, aby w wyniku przeprowadzonych prac termomodernizacyjnych obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło (roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków) uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu pierwotnego o minimum 30% dla całego przedsięwzięcia. W dniu 22 października 2013 r. podwyższono kryterium minimum progowego. Fundusz wymagał, aby w wyniku przeprowadzonych prac termomodernizacyjnych obliczeniowe zapotrzebowanie na ciepło uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu pierwotnego o minimum 40% dla całego przedsięwzięcia, w tym roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków nie mniej niż o 30%. NIK zauważył, że z analiz dostępnych na etapie projektowania systemu GIS wynikało, iż średnie uzyskane oszczędności energii z inwestycji termomodernizacyjnych znacznie przewyższały próg ustalony w ww. ustawie oraz przez Fundusz. Z analizy przeprowadzonej w 2006 r. przez Narodową Agencję Poszanowania Energii SA dla Ministerstwa Infrastruktury wynikało, iż realne oszczędności uzyskane w 60 analizowanych obiektach były zdecydowanie wyższe od planowanych i istotnie przekraczały próg 50%. Natomiast z analizy Krajowej Agencji Poszanowania Energii SA przeprowadzonej w 2007 r. dla 1200 projektów wynikało, iż w wyniku termomodernizacji możliwe jest osiągnięcie 50% oszczędności energii a nawet 70%. Z analizy raportów z monitoringu 29 skontrolowanych przedsięwzięć, których realizacja zakończyła się w 2012 r. wynika, iż w związku z przeprowadzoną termomodernizacją osiągnięto oszczędności energii chemicznej od 27% do 92%, w tym 62% przedsięwzięć osiągnęło w 2013 r. oszczędności energii chemicznej powyżej 50%. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że obliczeniowe wartości oszczędności energii nie zawsze są zgodne z wielkościami rzeczywistymi, a często są znacznie wyższe od rzeczywistych.

Umowy AAU przewidywały jedno kryterium wyboru projektu, którym była opłacalność²⁰, czyli całkowity koszt techniczny uzyskania jednostki efektu środowiskowego. Jako kryterium tworzenia list rankingowych w I–III konkursie GIS cz. 1 oraz w I konkursie GIS cz. 5 Fundusz przyjął wskaźnik DGC – dynamiczny koszt jednostkowy. Wskaźnik DGC był równy cenie, która pozwalała na uzyskanie zdyskontowanych przychodów równych zdyskontowanym kosztom. Wskaźnik pokazywał, jaki jest techniczny koszt uzyskania jednostki efektu ekologicznego. Koszt ten był wyrażany w złotych na jednostkę efektu ekologicznego. Wskaźnik był ilorazem sumy zdyskontowanych kosztów inwestycyjnych i kosztów eksploatacyjnych poniesionych w danym roku do zdyskontowanych efektów ekologicznych uzyskanych w poszczególnych latach²¹ (okres 15 lat). Przedsięwzięcia o najniższym wskaźniku DGC trafiały na początek listy rankingowej, ponieważ im wskaźnik uzyskiwał niższą wartość, tym przedsięwzięcie było bardziej efektywne. Wskaźnik DGC był indywidualnie obliczany przez wnioskodawców, a następnie podlegał weryfikacji w trakcie oceny ekologiczno-technicznej wniosku. Fundusz nie ustalił wartości maksymalnej (progowej) wskaźnika DGC.

²⁰ Ang. cost effectiveness (lifetime technical cost of obtaining unit of environmental effect).

²¹ Od dnia 27 marca 2012 r. zmieniono metodykę wyliczania wskaźnika DGC. Zdaniem Funduszu poprzednia metodyka obliczania DGC nie odzwierciedlała prawidłowo efektywności kosztowej projektów. Zmiana polegała na wykorzystaniu w obliczeniach różnicy w kosztach eksploatacyjnych ponoszonych przed termomodernizacją i poniesionych w danym roku oraz przyjęcie do obliczeń kosztów inwestycyjnych kwalifikowalnych, a nie kosztów całkowitych.

Zdaniem NIK kryterium selekcji jakim jest wskaźnik DGC (oraz jego późniejsza modyfikacja) nie ocenia projektu inwestycyjnego pod względem jego opłacalności ekonomicznej. Zgodnie z przepisami dyrektywy 2006/32/WE²², jak i następującej po niej dyrektywy 2012/27/UE, termomodernizacje przeprowadzane w budynkach użyteczności publicznej powinny być przeprowadzane w sposób opłacalny ekonomicznie. Natomiast wskaźnik DGC odnosi się do ceny efektu ekologicznego przedsięwzięcia jakim jest redukcja CO₂. Wartość wskaźnika nie jest limitowana ani odnoszona do cen rzeczywistych. W związku z powyższym teoretycznie w puli wyłonionych projektów mogą znajdować się tylko projekty nieopłacalne ekonomicznie, ale uszeregowane w sposób od najmniej nieopłacalnych do najbardziej nieopłacalnych. Analiza wyników kontroli NIK przeprowadzonej u 14 beneficjentów (15 inwestycji) wykazała, że planowany prosty okres zwrotu z inwestycji wyliczany w audytach energetycznych dla powyższych inwestycji wynosił od 5 do 34 lat. Natomiast standardowo przyjmuje się, że okres zwrotu z inwestycji termomodernizacyjnej powinien wynosić do 20 lat. Ponadto przykładowo w Danii preferowany okres zwrotu z inwestycji wynosił 5 lat, a w Belgii do 10 lat²³. Natomiast rzeczywisty prosty okres zwrotu²⁴ w ww. skontrolowanych inwestycjach wynosił od 15 (Urząd Miasta Gdańsk) do 199 lat (WIEiK Politechniki Krakowskiej) uwzględniając w obliczeniach koszty całkowite inwestycji.

NIK zwraca uwagę, iż przyjęcie w procedurach konkursowych dodatkowych kryteriów selekcji związanych z innowacyjnością oraz wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) umożliwiłoby promocję tego rodzaju projektów oraz zwiększyłoby efektywność GIS. Zgodnie z założeniami dyrektywy 2012/27/UE inwestycje energooszczędne miały przyczynić się do szybszej popularyzacji innowacyjnych rozwiązań technologicznych oraz poprawy konkurencyjności przemysłu w Unii Europejskiej. Jednocześnie *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2011*²⁵ zakładał stymulowanie inwestycji w nowoczesne, energooszczędne technologie oraz produkty, które mają przyczynić się do innowacyjności polskiej gospodarki, a zatem do wzrostu jej konkurencyjności. Wskaźnik DGC promuje projekty o najniższych kwalifikowanych kosztach inwestycji oraz najwyższych oszczędnościach energii wyrażonych w złotych bez uwzględnienia sposobu ich uzyskania. Natomiast inwestycje innowacyjne wykorzystujące nowe technologie oraz OZE podnoszą nakłady inwestycyjne, ponieważ są dodatkowymi, czasami niestandardowymi, działaniami w zakresie termomodernizacji. Dlatego też zdaniem NIK, wprowadzenie dodatkowych założeń selekcji mogłoby stanowić dodatkowy bodziec dla beneficjentów do inwestowania w nowoczesne, niestandardowe ale efektywne i wydajne technologie w celu obniżenia zapotrzebowania na energię oraz przyszłych kosztów eksploatacyjnych.

²² S. 64; art. 5 ust. 1, zgodnie z którym Państwa Członkowskie zapewniają stosowanie przez sektor publiczny środków poprawy efektywności energetycznej, skupiając się na opłacalnych ekonomicznie środkach, które generują największe oszczędności energii w najkrótszym czasie.

²³ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/eca_sr212012_/eca_sr212012_pl.pdf s.15; [20.11.2014 r.].

²⁴ Obliczony w następujący sposób: rzeczywiste koszty całkowite poniesione na inwestycję do kwoty rzeczywistych oszczędności na kosztach zużycia energii uzyskanych w okresie 12 miesięcy 2013 r. (w tym w przypadku inwestycji Uzdrowiska Rymanów S.A. za okres 12 miesięcy lipiec 2013 r. – czerwiec 2014 r.).

²⁵ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r.

5. Przeprowadzana przez Fundusz selekcja wniosków w drodze konkursu była jawna i niedyskryminacyjna. Jednakże zdaniem NIK terminy rozpatrywania wniosków były za długie. Długotrwałość rozpatrywania wniosków przez Fundusz miała następnie wpływ na terminy wyboru wykonawców i rozpoczęcia realizacji robót budowlanych przez beneficjentów jak również na terminy realizacji umów AAU. Ponadto długotrwałość rozpatrywania wniosków przez Fundusz nie zawsze oznaczała wysoką jakość selekcji wniosków.

W latach 2010–2014 Fundusz przeprowadził 6 konkursów w ramach programu priorytetowego GIS cz. 1 oraz dwa konkursy w ramach programu priorytetowego GIS cz. 5. Wybrane do kontroli przedsięwzięcia zostały wyłonione w I–III konkursie GIS cz. 1 oraz I konkursie GIS cz. 5. W konkursach nr II–III GIS cz. 1 oraz I konkursie GIS cz. 5 ogłoszenia o planowanym naborze wniosków były publikowane w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim oraz na stronie internetowej Funduszu. Okres pomiędzy ogłoszeniem a rozpoczęciem naboru wniosków dla każdego konkursu był inny i wynosił od 10 do 120 dni. Okres naboru wniosków wynosił 30 dni. W ramach przeprowadzonych konkursów nr I–III GIS cz. 1 wpłynęło łącznie 309 wniosków, w tym najmniej wniosków (32) wpłynęło w naborze II konkursu GIS cz. 1, a najwięcej (232) w III konkursie GIS cz. 1. W trakcie naboru I konkursu GIS cz. 5 wpłynęło 25 wniosków.

Fundusz przeprowadzał stopniowaną ocenę wniosków. Wnioski podlegały ocenie formalnej, a następnie merytorycznej. Po pozytywnej ocenie merytorycznej wniosek był kierowany do oceny według kryterium selekcji – wskaźnika DGC. Do oceny według kryterium selekcji dopuszczano wnioski, które spełniły wszystkie kryteria dostępu. Po zakończeniu oceny wszystkich wniosków w oparciu o kryterium selekcji, tworzona była lista rankingowa, która była zatwierdzana przez Zarząd Funduszu. Listy rankingowe, jak również listy rezerwowe były umieszczane na stronie internetowej Funduszu. Następnie Fundusz prowadził negocjacje z wnioskodawcami w zakresie warunków dofinansowania, których przedsięwzięcia znalazły się na podstawowej liście rankingowej. Decyzja o dofinansowaniu i jego warunkach dla poszczególnych przedsięwzięć zatwierdzana była przez Zarząd Funduszu, a następnie przez Radę Nadzorczą Funduszu. Procedura naboru wniosków kończyła się wraz z przekazaniem Ministrowi Środowiska podstawowej listy rankingowej do zatwierdzenia w trybie art. 30 ust. 5 ustawy o zarządzaniu emisjami. Po zatwierdzeniu listy rankingowej informacja była publikowana na stronie internetowej Funduszu i Ministerstwa Środowiska.

W 30 skontrolowanych przedsięwzięciach termin liczony od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia zawarcia umowy wynosił od 163 do 394 dni roboczych, co stanowiło od 223 do 549 dni kalendarzowych. Termin jaki upłynął pomiędzy zakończeniem naboru wniosków a akceptacją pierwszych list rankingowych przez Ministra Środowiska dla poszczególnych skontrolowanych konkursów wynosił od 203 dni kalendarzowych dla I konkursu GIS cz. 5 do 391 dni kalendarzowych dla II konkursu GIS cz. 1. Zatrudnienie firm zewnętrznych przyczyniło się do skrócenia czasu rozpatrywania wniosków. W I i II konkursie GIS cz. 1 powyższe terminy wynosiły od 352 dni do 391 dni, natomiast dla konkursów, w których wnioski były rozpatrywane przy udziale firm zewnętrznych powyższe terminy uległy skróceniu i wynosiły od 193 dni (IV konkurs GIS cz. 1) do 290 dni (III konkurs GIS cz. 1).

Na długotrwałość powyższego procesu wpływ miała nie tylko wieloetapowa procedura zatwierdzania wniosków, ale również długotrwałość oceniania wniosków pod względem spełnienia kryteriów formalnych i merytorycznych. W 30 skontrolowanych wnioskach termin ich rozpatrywania

liczony od zakończenia naboru wniosków do zakończenia oceny merytorycznej wynosił od 92 dni do 249 dni (w dniach roboczych od 68 do 181 dni). Na 30 skontrolowanych przypadków w 19 doszło do przekroczenia regulaminowych terminów w zakresie przeprowadzania oceny formalnej i/lub merytorycznej. Główną przyczyną długotrwałego rozpatrywania wniosków złożonych w I konkursie GIS cz. 1 była zmiana źródła finansowania na środki zgromadzone na rachunku klimatycznym. Istotną przyczyną długotrwałego rozpatrywania wniosków w II konkursie GIS cz. 1 była równoległa organizacja trzech konkursów w ramach GIS. W czerwcu 2010 r. zostały ogłoszone 3 konkursy, w tym: II konkurs GIS cz. 1, I konkurs GIS cz. 2 i I konkurs GIS cz. 3. Na wydłużenie opiniowania w III konkursie GIS cz. 1 wpływ miała duża liczba wniosków – 232 szt. (dotacyjnych i pożyczkowych), co wydłużyło proces ich rejestrowania, a następnie rozpatrywania. Natomiast w przypadku I konkursu GIS cz. 5 na przekroczenie terminów regulaminowych wpływ miała ocena wniosków pod kątem spełnienia kryteriów związanych z pomocą publiczną. W regulaminie konkursu nie uwzględniono czasu na tak szczegółową ocenę. Na wydłużenie terminu opiniowania wniosków miało również wpływ długotrwałe uzupełnianie wniosków i wyjaśnianie informacji w nich zawartych, nawet na etapie oceny merytorycznej, co było celowe, aczkolwiek nie było zakładane, gdyż § 7 pkt 10 regulaminu konkursu stanowił, iż w trakcie tej oceny wnioski o dofinansowanie nie mogą być zmieniane w zakresie przedstawionych w nim danych, a wnioskodawca mógł złożyć jedynie wyjaśnienia do treści wniosku oraz poprawić oczywiste omyłki pisarskie lub błędy rachunkowe.

Zdaniem NIK wpływ na długotrwałość rozpatrywania wniosków, jak i na pracochłonność ich weryfikacji, miała również ilość dokumentacji wymaganej przez Fundusz. Procedury konkursowe wymagały załączenia do wniosku wielu załączników, spośród których część była zbędna z punktu widzenia celu konkursu, część była dokumentami powszechnie dostępnymi, zaś opis części był niewystarczająco sprecyzowany. Przykładowo od jednostek samorządu terytorialnego wymagano między innymi przedstawienia statutów, zaświadczeń wydanych przez ZUS oraz US o niezaleganiu w opłacaniu składek i podatków, uchwał budżetowych. Od instytutów naukowych PAN wymagano obok zaświadczenia z rejestru instytutów PAN, także odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego lub odpisu z innego właściwego rejestru, podczas gdy zgodnie z art. 48 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk*²⁶ Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru Instytutów PAN. Wpis ten wywołuje takie same skutki prawne jak wpis do KRS. Dodatkowo od wszystkich rodzajów jednostek wymagano przedłożenia mapy poglądowej, nie precyzując co i w jakiej skali ta mapa ma przedstawiać. W konsekwencji beneficjenci przedstawiali fragmenty mapy zasadniczej z zaznaczonymi budynkami objętymi wnioskiem albo kontur Polski z zaznaczoną lokalizacją wnioskującego. Zdaniem NIK ilość dokumentacji wymaganej od wnioskodawców powodowała również znaczną pracochłonność w związku ze skompletowaniem wniosku. Jednocześnie w związku z długim okresem opiniowania wniosku, niektóre dokumenty traciły ważność administracyjną i wnioskodawca był zmuszony do ponownego przedkładania dokumentacji, np. zaświadczenia z ZUS, US czy statutu w terminie przed zawarciem umowy o dofinansowanie w formie dotacji i/lub pożyczki.

W 10% przypadków, Fundusz zatwierdził błędnie obliczony scenariusz bazowy przedsięwzięcia. W scenariuszu bazowym Miasto Lublin błędnie wyliczyło wskaźnik emisji CO₂ poprzez niewykazanie w nim redukcji emisji CO₂ dotyczącej energii elektrycznej. W umowie zawartej z beneficjentem w zakresie rzeczowym inwestycji wskazano wymianę oświetlenia wewnętrznego. Z protokołu

²⁶ Dz.U. z 2010 r., poz. 96 Nr 619 ze zm.

odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji inwestycji, z dnia 13 grudnia 2011 r., wynika, że takie prace wykonano. Politechnika Krakowska WIEiK w załączniku ekologiczno-technicznym błędnie przemnożyła obliczeniowe zużycie energii elektrycznej przez wartość wskaźnika emisji właściwą dla energii grzewczej. Beneficjent powyższy błąd skorygował w raportach z monitorowania za 2012 r. oraz za 2013 r. Natomiast w przypadku SPZOZ w Zgorzelcu w scenariuszu bazowym nie uwzględniono zużycia energii pomocniczej, pomimo zastosowania przez beneficjenta pomp ciepła. Ponadto zaakceptowano wniosek o dofinansowanie Gminy Mircze, który był niekompletny i złożony przez nieuprawnioną osobę, pomimo uprzedniego dokonania poprawek i uzupełnień w trakcie rozpatrywania wniosku.

Zdaniem NIK prowadzona przez Fundusz analiza rzetelności oszacowania wartości przedsięwzięć objętych dofinansowaniem była wyrywkowa. Zasadność przeprowadzenia analizy uzasadnia fakt, iż jednym z kryteriów przyznania dofinansowania było kryterium całkowitej wartości inwestycji, natomiast w trakcie realizacji przedsięwzięć przez niektórych beneficjentów wartość inwestycji obniżała się znacznie poniżej przyjętej wartości minimalnej. Obniżenia występowały przede wszystkim w wyniku rozstrzygnięć przetargów, na co sygnatariusze umów AAU wyrazili stosowną zgodę. W przypadku 30 skontrolowanych przedsięwzięć wartość inwestycji ujęta w umowie po zmianach (de facto wartość faktyczna) stanowiła od 130% do tylko 56% wartości wskazanej we wnioskach i ujętej w umowie przed zmianami. W konkursach, w których wartość progowa wynosiła 10 mln zł kosztów całkowitych inwestycji, w 11 przypadkach na 21 całkowite koszty inwestycji spadły poniżej 75% kwoty planowanej. W związku z powyższym nie można wykluczyć, że w niektórych przypadkach wnioskodawcy świadomie zawyżali koszty inwestycji w celu uzyskania dofinansowania. Ponadto na ewentualne przeszacowanie kosztów planowanych inwestycji zwracał uwagę Dyrektor Departamentu Weryfikacji Rozliczeń (DR) Funduszu. Dyrektor DR informował, że *z analizy przedkładanych harmonogramów rzeczowo-finansowych wynikało, że szereg pozycji (elementów) w większości dokumentów jest dwu-, a nawet kilkukrotnie przeszacowana pod względem planowanych kosztów. Ponadto prawie we wszystkich harmonogramach powtarza się niedostateczna charakterystyka rzeczowa elementów ujętych w Harmonogramie Rzeczowo-Finansowym, dotyczy to m.in. braku lub nieprecyzyjne podawanie parametrów technicznych, wymiarów itp.* W części przypadków obniżenie wartości inwestycji nie wynikało tylko z uzyskania korzystnych ofert w przetargu.

- *W przypadku przedsięwzięcia realizowanego przez Gminę Mircze obniżenie o ok. 44% wartości inwestycji z 2 814 tys. zł do 1 579 tys. zł (III konkurs GIS cz. 1 – wartość progowa 2 mln zł) wynikało także ze zmian w zakresie rzeczowym inwestycji, w tym rezygnacji z termomodernizacji niektórych budynków objętych wnioskiem o dofinansowanie. Ograniczenie zakresu rzeczowego przedsięwzięcia realizowanego przez Gminę Mircze polegało na rezygnacji z termomodernizacji 2 z 6 budynków oraz rezygnacji z części zaplanowanych robót. Uzasadnienie wnioskowanych zmian wskazuje, że już w momencie składania wniosku Gmina Mircze posiadała wiedzę, iż wymienione prace nie będą mogły być dofinansowane ze środków dotacji przyznanej w ramach GIS.*

6. Postanowienia umów zawieranych przez Fundusz z beneficjentami zabezpieczały realizację celu ekologicznego inwestycji oraz umożliwiały terminową realizację umów AAU. Jednakże nie wszystkie umowy umożliwiały Funduszowi sprawowanie stałego nadzoru nad wymagalną trwałością inwestycji. Ponadto, w jednym przypadku Fundusz dotował zadanie nie stanowiące kosztu kwalifikowalnego oraz zawarł umowę, której postanowienia były niezgodne z ustaleniami dokonanymi w trakcie negocjacji jak również z zawartymi we wniosku.

Po zaakceptowaniu listy rankingowej przez Ministra Środowiska Fundusz przystępował do zawierania umów na dofinansowanie przedsięwzięć. Umowa o dofinansowanie w formie dotacji składała się z dwóch części: warunków ogólnych i szczególnych. W warunkach szczególnych

zawierano kwestie istotne i odrębne dla danego przedsięwzięcia, takie jak: całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia, termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia, efekt rzeczowy przedsięwzięcia, efekt ekologiczny przedsięwzięcia, okres trwałości przedsięwzięcia, kwota dotacji, harmonogramy wypłat. Beneficjent był zobligowany do osiągnięcia efektu ekologicznego w terminie określonym w umowie. Zgodnie z zapisami umowy, w przypadku nieosiągnięcia efektu ekologicznego przez beneficjenta, Fundusz mógł rozwiązać umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia, czyli ze skutkiem natychmiastowym. Wszystkie pierwotne umowy dofinansowania przedsięwzięć w ramach dotacji zawarte z beneficjentami były zgodne z założeniami umów AAU.

We wszystkich umowach (6 skontrolowano) zawartych z beneficjentami wybranymi w I konkursie GIS cz. 1 okresy monitorowania efektów ekologicznych przedsięwzięcia były krótsze aniżeli wskazane w programie priorytetowym GIS cz. 1 terminy określające trwałość inwestycji. W związku z powyższym, Fundusz nie zapewnił sobie możliwości monitorowania trwałości przedsięwzięcia inwestycyjnego w całym wymaganym okresie. Powyższa nieprawidłowość nie występowała w pozostałych umowach dofinansowania inwestycji, pomimo finansowania powyższych inwestycji ze środków pozyskanych w ramach tych samych umów AAU. Zgodnie z kryteriami merytorycznymi dostępu do konkursu, zawartymi w programie priorytetowym GIS cz. 1, przedsięwzięcia kwalifikowały się do dofinansowania, jeżeli ich efekt ekologiczny był możliwy do osiągnięcia i możliwy do utrzymania w ciągu 5 lat po zakończeniu przedsięwzięcia. Według wyjaśnień Funduszu program priorytetowy GIS cz. 1 mówi o 5-letnim okresie trwałości wynikającym z zasad działania Funduszu. W umowie okres trwałości został zapisany jako okres 5-letni, w którym beneficjent składa oświadczenia dotyczące utrzymania efektu ekologicznego oraz rzeczowego, a także okres, w którym bez ustaleń/zgody Funduszu nie może zbyć dofinansowanego przedsięwzięcia. Jest to również wymagany okres trwałości finansowej. Fundusz uściślił, że 5 umów dotacji było zawartych na finansowanie ze środków pochodzących z umowy AAU Japonia 2, zgodnie z którą kupujący określił okres za jaki należy przedkładać raporty z monitorowania efektów ekologicznych (od 3 do 4 lat). Termin ten określił do 2015 r. W związku z powyższym, w umowach z beneficjentami zapisano okres monitorowania efektów jako 3 lata od daty zakończenia przedsięwzięcia do ostatniego roku, za jaki raport wymagał kupujący, tj. za lata 2013, 2014, 2015.

Fundusz w umowie zawartej z SPSZOZ Lębork uznał za koszt kwalifikowalny montaż armatury wodooszczędnej (z perlatorami) w umywalkach pomimo tego, iż powyższa armatura nie wchodziła w skład działań kwalifikowalnych. Zgodnie z załącznikiem nr 1 pkt 1 programu priorytetowego GIS cz. 1 zakres prac termomodernizacyjnych miał wynikać z wykonanego audytu energetycznego. Ponadto w pkt 7.5. ppkt 2 programu priorytetowego do rodzaju przedsięwzięć objętych dofinansowaniem nie zakwalifikowano przedsięwzięć związanych z oszczędnością wody, a w tym wymiany armatury na wodooszczędną. W przedłożonych audytach energetycznych, jak i w aneksach do nich, audytor nie wskazał powyższego działania jako działania mającego na celu poprawę gospodarki cieplnej budynku. Montaż armatury o wartości 25,3 tys. zł został w całości dofinansowany w ramach dotacji.

Postanowienia umowy zawartej z Instytutem Biologii Doświadczalnej PAN były niezgodne z wnioskiem (po zmianach) beneficjenta w zakresie oszczędności energii cieplnej pierwotnej (w umowie: 2 256 GJ/rok; we wniosku: 3 877 GJ/rok) i wielkości ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ (w umowie: 333 Mg/rok; we wniosku 439 MG/rok). W umowie przyjęto bowiem dane wynikające ze scenariusza bazowego sprzed korekty wniosku. Ponadto postanowienia umowy były sformułowane w sposób uniemożliwiający jej terminową realizację, ponieważ termin realizacji przedsięwzięcia ustalony na dzień 30 września 2012 r. był wcześniejszy niż termin osiągnięcia efektu rzeczowego ustalony na dzień 31 grudnia 2013 r.

W większości umów efekt ekologiczny był określany w formie ograniczenia lub uniknięcia emisji dwutlenku węgla w tonach na rok. Tylko w 20 % skontrolowanych umów efekt ekologiczny został określony jako oszczędność energii cieplnej (pierwotnej) w gigadżulach na rok (GJ/rok) i procentowo. Zdaniem NIK określenie w umowach efektu ekologicznego tylko jako ograniczenie lub uniknięcie CO₂ określone w tonach na rok może sugerować, iż powyższe inwestycje są realizowane wyłącznie w zakresie zmniejszenia emisji CO₂. Ujęcie w umowach efektu wyrażonego w zmniejszeniu zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną uwypukliłoby energooszczędny charakter inwestycji. Byłoby to celowe, ponieważ realizacja powyższych inwestycji została wskazana jako jedno z wielu działań w zakresie realizacji celu polityki efektywności energetycznej określonej w drugim i trzecim *Krajowym Planie Działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski*.

3.1.2. Przygotowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego

1. Wszyscy beneficjenci wykonali dla wszystkich termomodernizowanych budynków audyty energetyczne, które określały najbardziej efektywny sposób realizacji inwestycji termomodernizacyjnej. Wybrane warianty realizacji inwestycji charakteryzowały się osiąganiem najwyższych oszczędności energetycznych oraz najwyższej redukcji kosztów eksploatacyjnych. Ponadto każdy rodzaj usprawnienia został wybrany po analizie jego optymalności zarówno energetycznej, jak i ekonomicznej. Niemniej jednak NIK zauważa, iż wybrany wariant termomodernizacji nie zawsze cechował się najwyższą wydajnością, czyli koszt dodatkowego usprawnienia termomodernizacyjnego nie był rekompensowany odpowiednią wielkością zaoszczędzonej energii. Powyższe wynikało z algorytmu obliczeń określania optymalnego wariantu realizacji przedsięwzięcia przyjętego w *rozporządzeniu o sporządzaniu audytów energetycznych*. Wszystkie planowane termomodernizacje spełniały wymóg GIS dotyczący zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło o minimum 30% w stosunku do stanu pierwotnego.

Zgodnie z *rozporządzeniem o sporządzaniu audytów energetycznych* wariantem optymalnym jest pierwszy z kolejnych wariantów spełniający art. 3 pkt 1 *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, według którego zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię (w omawianym przypadku) zmniejszy się o co najmniej 25%. Warianty termomodernizacji uszeregowane są od zestawu wszystkich ulepszeń termomodernizacyjnych malejąco o jedno ulepszenie termomodernizacyjne o najwyższym wskaźniku SPBT. We wszystkich 15 skontrolowanych inwestycjach wybierano wariant pierwszy inwestycji zawierający wszystkie ulepszenia termomodernizacyjne bez oceniania wydajności zastosowania kolejnego ulepszenia.

Przykład – audyt energetyczny budynku sporządzony dla Instytutu Biologii Doświadczalnej PAN

a) zestawienie optymalnych usprawnień i przedsięwzięć w kolejności rosnącej wartości SPBT

Lp.	Rodzaj i zakres usprawnienia termomodernizacyjnego	Planowane koszty robót	SPBT (lata)
1.	Wymiana instalacji c.o. i modernizacja węzła ciepłowniczego ¹	470 00 zł	52,7
2.	Montaż nawiewników okiennych w istniejące okna w ramach PCV	37 500 zł	10,5
3.	Ocieplenie stropodachu	302 400 zł	13,7
4.	Ocieplenie dachu nadbudówek	43 800 zł	14,1
5.	Montaż kolektorów słonecznych	180 000 zł	68,2

¹ modernizacja systemu grzewczego była rozpatrywana jako pierwsze usprawnienie niezależnie od wartości SPBT

b) określenie wariantów przedsięwzięć termomodernizacyjnych

Zakres prac	Numer wariantu				
	1	2	3	4	5
Wymiana instalacji c.o. i modernizacja węzła ciepłowniczego	X	X	X	X	X
Montaż nawiewników okiennych w istniejące okna w ramach PCV	X	X	X	X	
Ocieplenie stropodachu	X	X	X		
Ocieplenie dachu nadbudówek	X	X			
Montaż kolektorów słonecznych	X				

c) dokumentacja wyboru optymalnego wariantu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego

Wariant	Planowane koszty całkowite	Roczna oszczędność kosztów energii	Oszczędność zapotrzebowania na energię
	zł	zł	%
1	1 117 040	47 217	35,7
2	937 040	44 583	33,4
3	893 240	40 688	30,7
4	590 840	14 677	12,9
5	553 340	8 916	7,8

W powyższym przypadku wybrano wariant nr 1 pomimo tego, że kosztowo wydajniejszy był wariant drugi. Koszt zaoszczędzenia 1 złotego na wydatkach eksploatacyjnych w wariantcie nr 5 wynosił 62,06 zł, w wariantcie nr 4 wynosił 40,26 zł, w wariantcie nr 3 wynosił 21,95 zł, w wariantcie nr 2 wynosił 21,02 zł, a w wariantcie nr 1 wynosił 23,66 zł. Zatem porównując stosunek wzrostu kosztu całkowitego inwestycji do wzrostu oszczędności kosztów eksploatacyjnych, a zatem i oszczędności energii, z ekonomicznego punktu widzenia najbardziej opłacalnym był wariant nr 2. Wyliczony okres zwrotu z dodatkowego usprawnienia różniącego wariant nr 1 od wariantu nr 2 wynosił 68 lat.

2. We wszystkich zbadanych przypadkach podstawą sporządzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) były m.in. wyniki analizy przedinwestycyjnej uwzględniającej wyniki audytu energetycznego. Zakres robót w SIWZ był zgodny z zaleceniami audytora energetycznego. Nie stwierdzono przypadku, aby wykonawca robót budowlanych został wybrany z pominięciem zasad konkurencyjności. Wszystkie podmioty udzielając zamówienia publicznego na usługę robót budowlanych stosowały przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*. W 70% przypadków doszło do obniżenia kosztów inwestycji m.in. w związku z przeprowadzanymi postępowaniami przetargowymi. W 3 przypadkach na 15 stwierdzono nieprawidłowości w procesie szacowania wartości zamówienia lub jego przeprowadzania, jednakże bez znaczącego wpływu na jego wynik.

Stosownie do wymogów konkursowych wszyscy wykonawcy robót budowlanych, jak i osoby wykonujące nadzór budowlany, zostali wybrani na zasadach konkurencyjnych. Wszystkie podmioty wyłaniały wykonawców robót budowlanych w drodze udzielania zamówień publicznych na zasadach określonych w ustawie *Prawo zamówień publicznych*. Zamówienia publiczne były udzielane w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego. Natomiast roboty dodatkowe wynikłe z przyczyn obiektywnych, których nie można było przewidzieć w procesie planowania inwestycji, w większości przypadków były wybierane w trybie z wolnej ręki. Między innymi w wyniku przeprowadzonych przetargów obniżył się koszt całkowity inwestycji.

Tabela nr 1

Zmiana wartości umów w trakcie realizacji inwestycji przez beneficjentów

Beneficjent	Konkurs	Koszt całkowity – umowa (plan przed przetargiem) (zł)	Wartość kosztu całkowitego wg umowy o dofinansowanie po przetargu i przeprowadzonej inwestycji (zł)	Zmiana procentowa (%)
Miasto Stołeczne Warszawa – Dzielnica Ursynów m.st. W-wy	II	10 806 000,00	11 573 478,06	107,10
Teatr Wielki – Opera Narodowa	PAN/PIK*	8 666 598,00	5 542 128,78	63,95
Powiat Skarżyski	I	15 462 480,00	10 029 080,00	64,86
Powiat Szczeciński	I	15 242 270,00	10 879 561,16	71,38
Miasto Tomaszów Lubelski	II	15 912 340,00	12 476 392,77	78,41
Powiat Milicki	II	14 418 900,00	13 003 000,00	90,18
Wielospecjalistyczny Szpital Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Zgorzelcu	I	12 782 720,00	12 183 100,00	95,31
Diecezja Drohiczyńska	I	11 436 970,00	11 436 970,00	100,00
Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Bolesławcu	II	11 564 100,00	11 427 039,36	98,81
Uniwersytet Medyczny w Łodzi	II	12 194 479,00	9 869 121,64	80,93
Gmina Miasto Brzeg	II	11 446 600,00	7 439 080,05	64,99
Powiat Poznański	II	12 494 700,00	14 294 197,05	114,40
SPZOZ w Działdowie	II	10 610 050,00	6 251 511,63	58,92
Gmina Zabrze	II	9 438 110,00	6 669 256,09	70,66
Uzdrowsko Goczałkowice-Zdrój WRR	II	13 246 330,00	12 596 692,14	95,10
Politechnika Krakowska	I	13 810 584,00	12 219 750,28	88,48
Instytut Oceanologii PAN	PAN/PIK	2 242 322,00	2 923 694,00	130,39
Instytut Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego PAN	PAN/PIK	3 823 758,00	3 892 799,92	101,81
Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego PAN	PAN/PIK	2 938 945,00	2 899 405,35	98,65
Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital im. dr J. Dietla w Krynicy-Zdroju	III	2 558 430,00	2 842 200,00	111,09
Miasto Malbork	III	2 050 404,00	1 235 007,18	60,23
Gmina Mircze	III	2 814 460,00	1 579 262,00	56,11
Gmina Lublin	I	11 463 154,92	11 463 154,86	100,00
Gmina Miasta Gdańska	I	12 599 800,00	12 183 690,28	96,70
Gmina Miasto Łęborg	III	2 632 908,20	2 405 209,27	91,35
Politechnika Krakowska	II	10 602 619,04	6 802 357,78	64,16
Szpital Neuropsychiatryczny SPZOZ Lublin	II	10 834 800,00	7 100 810,00	65,54
Szpital Wojewódzki Nr 2 w Rzeszowie	II	16 115 600,00	16 996 071,70	105,46
„Uzdrowsko Rymanów” S.A.	II	23 584 030,00	16 371 921,00	69,42
SPS ZOZ w Łęborgu	II	13 514 773,00	14 597 435,83	108,01

* I konkurs GIS cz. 5.

Źródło: NFOŚiGW.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczące przeprowadzania i udzielania zamówień publicznych dotyczyły szacowania wartości zamówienia, niesłusznego odrzucania ofert oraz informowania o wynikach przetargów.

- W UM w Lublinie nie zachowano należytej staranności przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówień publicznych, wystąpiły bowiem różnice pomiędzy wartościami podanymi jako szacunkowe dla tych zamówień a wartościami netto robót budowlanych wynikającymi z kosztorysów inwestorskich. W przypadku LCEZ podano, że wartość szacunkowa wynosi 7 220 531,51 zł²⁷, podczas gdy faktycznie wynosiła 7 281 071,02 zł, tj. była wyższa o 60 539,51 zł. W przypadku ZSE wartość szacunkową określono na 10 319 573,13 zł²⁸, podczas gdy faktycznie wynosiła 10 318 199,54 zł, tj. była niższa o 1 373,59 zł. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu.
- Urząd Miasta Malbork po wszczęciu postępowania²⁹, w dniu 25 czerwca 2012 r. dokonał zmiany wartości zamówienia z kwoty 1 610 870,20 zł netto³⁰ na 1 814 122,20 zł netto (w związku z uwzględnieniem zamówień uzupełniających), podczas gdy z przepisu art. 35 ust. 2 Prawa zamówień publicznych wynika, że zmiana taka jest możliwa jedynie przed wszczęciem postępowania. Burmistrz wyjaśnił, że zamawiający nie ujął w tej wartości zamówień uzupełniających, dlatego też przeszacował wartość ponownie, jako że nie wpływa to na podwyższenie progu, od którego istnieje obowiązek publikowania zamówienia w publikatorze unijnym. Dodał, że ma to swoje uzasadnienie w orzecznictwie KIO, które stwierdza, iż w sytuacjach nasuwających uzasadnione przypuszczenie o wadliwości ustalonego pierwotnie szacunku (jaki miał miejsce w naszym przypadku) Zamawiający winien na etapie badania oceny ofert zweryfikować ten szacunek (KIO/UZP 1050/09; 1051/09; 1052/09). Urząd Miasta Malbork bezpodstawnie odrzucił dwie oferty – jako niezgodne z treścią SIWZ – w związku z nieuwzględnieniem w kosztorysie ofertowym pozycji „utilizacja papy”. Stanowiło to naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych. Uzasadniając odrzucenie ww. ofert Urząd podał, że obowiązek dopisania przez wykonawcę tej pozycji w przedmiarach i wycenie wynikał z wyjaśnień do SIWZ nr 1 z dnia 15 czerwca 2012 r. (dalej: Wyjaśnienia nr 1). Jak ustalono, żaden z wykonawców nie zwracał się do Urzędu o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie dotyczącym użycia papy. Jednak w Wyjaśnieniach nr 1 napisano „Uwaga: w przedmiarach należy dopisać pozycję użycie papy”. Burmistrz wyjaśnił, że odrzucenie ofert z powodu nieuwzględnienia w kosztorysie ofertowym pozycji obejmującej użycie papy wynikało z założenia, iż Wyjaśnienia nr 1 stanowiły nierozłączny element SIWZ. Dodał, że udzielone wyjaśnienia (w tym dopisek o konieczności użycia papy w przedmiarach pozycji „użycie papy”) nie stanowią wprowadzenia innych wymagań niż opisane pierwotnie, a jedynie doprecyzowują opis do pozycji przedmiarowej i nie należy traktować powyższego jako zmiany SIWZ. Skutkiem niesłusznego odrzucenia ofert było wybranie oferty o 10 314,32 zł wyższej od tej z najniższą ceną. Należy podkreślić, że w stwierdzonym stanie faktycznym, de facto nie doszło do zmiany treści SIWZ, a doprecyzowanie przez zamawiającego rozumienia tej pozycji przedmiarowej powinno nastąpić poprzez zmianę treści SIWZ na podstawie art. 38 ust. 4 Prawa zamówień publicznych.

3.2 Realizacja

3.2.1. Przeprowadzanie inwestycji przez beneficjentów

1. Podmioty realizowały inwestycje termomodernizacyjne zgodnie z zakresem usprawnień określonych w audytach energetycznych. Wszyscy inwestorzy zapewnili sprawowanie nadzoru budowlanego inwestycji. Jednakże w dwóch przypadkach doszło do naruszenia przepisów w zakresie sprawowania nadzoru budowlanego. W dwóch przypadkach przekroczono pierwotny termin realizacji inwestycji w związku z nieprawidłowymi obmiarami i obliczeniami w audytach energetycznych. W kontroli nie stwierdzono, aby w trakcie prowadzonych prac termomodernizacyjnych naruszeno zapisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹.

²⁷ Według dokumentacji wartość szacunkowa zamówienia publicznego ustalona została w oparciu o kosztorysy inwestorskie w dniu 26.03.2010 r. przez kierownika Referatu Budowlanego Wydziału Remontów Budynków UM. Prawidłowość dokonanego szacunku potwierdził w dniu 29.10.2010 r. dyrektor tego Wydziału w piśmie do Biura Zamówień Publicznych UM.

²⁸ Według dokumentacji wartość szacunkowa zamówienia publicznego ustalona została w oparciu o kosztorysy inwestorskie w dniu 5.08.2010 r. przez kierownika Referatu Budowlanego Wydziału Remontów Budynków UM.

²⁹ W dniu 11 czerwca 2012 r. w BZP ukazało się ogłoszenie o zamówieniu nr 127589-2012.

³⁰ Wartość ustalona 2 czerwca 2012 r.

³¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

Zakres zrealizowanych przez podmioty prac termomodernizacyjnych wynikał z audytów energetycznych. Natomiast prace służące wymianie oświetlenia wewnętrznego na energooszczędne były zgodne z przeprowadzonymi opracowaniami w powyższym zakresie. W każdym przypadku inwestor zapewnił sprawowanie bieżącego nadzoru budowlanego inwestycji, jednakże w dwóch przypadkach doszło do naruszenia przepisów w powyższym obszarze. We wszystkich przypadkach prace budowlane zostały odebrane protokolarnie, a kserokopie protokołów z odbioru robót budowlanych zostały przekazane do NFOŚiGW.

- *W inwestycji realizowanej przez UM w Lublinie w dzienniku budowy, pod datą 21 lutego 2011 r. odnotowano zmianę kierownika budowy przy termomodernizacji ZSE. Nie dokonano natomiast wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanych robót, co było niezgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³².*
- *W toku realizacji robót dociepleniowych ścian budynków Urzędu Gminy Mircze, Szkoły Podstawowej w Wiszniowie oraz Gminnym Ośrodku Zdrowia nie zapewniono zgłaszania robót zanikających przez kierownika budowy oraz ich odbioru przez inspektora nadzoru inwestorskiego, co naruszało przepisy odpowiednio art. 22 pkt 7 oraz art. 25 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³³.*

Zgodnie z *Wymaganiami dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne dofinansowywane w ramach Programu priorytetowego*, beneficjenci byli zobowiązani do przeprowadzania termomodernizacji zgodnie z obowiązującym prawem, w tym między innymi *ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*. W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby inwestycje były przeprowadzane niezgodnie z obostrzeniami wynikającymi z *ustawy o ochronie przyrody*. W przypadku, gdy w wyniku obserwacji ornitologicznych i chiropterologicznych powstała konieczność montażu budek dla ptaków i nietoperzy, podmioty je montowały. Natomiast gdy w trakcie oględzin stwierdzono ich brak, na wniosek kontrolera były one montowane.

W dwóch przypadkach – *Uzdrowiska Rymanów S.A.* oraz *Instytutu Biologii Doświadczalnej PAN (IBD)* doszło do przekroczenia pierwotnego terminu realizacji inwestycji. W toku realizacji inwestycji przez *Uzdrowisko Rymanów S.A.* zmieniony został zarówno termin jej zakończenia, jak i zakres rzeczowy wykonanych prac. Pierwotny termin zakończenia robót ustalony na 31 grudnia 2012 r. przedłużony został do dnia 30 czerwca 2013 r., a zakres robót zwiększony o ocieplenie dodatkowo 2 130 m² przegród zewnętrznych oraz wymianę 477 m² okien. W kontroli ustalono, iż wydłużenie okresu realizacji projektu nie było zawinione przez Spółkę, a wynikało z rozpoczęcia robót we wrześniu 2012 r., na co wpływ miały terminy zakończenia procedur przetargowych, wydłużone ponadto przez konieczność wykonania dodatkowej dokumentacji projektowej dachów spadzistych (miesięczne wydłużenie prac projektowych). Na termin zakończenia robót wpływ miały także warunki pogodowe na przełomie lat 2012 i 2013. Zmiana zakresu rzeczowego prac wynikała natomiast ze stwierdzonej w toku realizacji inwestycji rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a obmiarami przedstawionymi w audytach energetycznych i wymagała wykonania przez Spółkę nowych audytów energetycznych. W trakcie realizacji inwestycji przez *IBD* doszło do zmiany zakresu realizacji inwestycji w stosunku do pierwotnie określonych w audytach energetycznych, co wynikało z nierzetelnie przeprowadzonej inwentaryzacji przez audytora energetycznego. Wykonana przez audytora inwentaryzacja była pobieżna i nie dawała podstaw do wyliczeń. Inwentaryzację przeprowadził następnie projektant w ramach zamówienia publicznego na wykonanie projektów termomodernizacji. W wyniku powyższego powstała konieczność zmiany audytów energetycznych i wydłużył się termin realizacji inwestycji.

³² Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

³³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 tj.

2. Podmioty, przed przystąpieniem do inwestycji, posiadały zbilansowany budżet inwestycji. Wszystkie podmioty otrzymaną pomoc finansową w formie dotacji i/lub pożyczki wykorzystwały w całości, zgodnie z przeznaczeniem i rozliczyły ją zgodnie z umową. Nie stwierdzono aby podmioty w kosztach kwalifikowalnych uznawały koszty inne aniżeli uznane w umowie jako koszty kwalifikowalne. Wszystkie skontrolowane podmioty wywiązywały się terminowo i w całości ze zobowiązań wobec NFOŚiGW.

Inwestorzy zapewnili finansowanie kosztów niekwalifikowalnych ze środków własnych. Udzielone dotacje i pożyczki były w całości wydatkowane na działania i usprawnienia, na które zostały przeznaczone, a wszystkie wydatki zostały odpowiednio udokumentowane.

W 33% przypadków powstała konieczność przeprowadzenia robót dodatkowych, które również zostały udzielone w trybie przewidzianym ustawą *Prawo zamówień publicznych*. Nie stwierdzono, aby roboty dodatkowe były zlecone bez merytorycznego uzasadnienia.

Podmioty terminowo i w pełnej wysokości spłacały raty pożyczki udzielonej przez NFOŚiGW.

3.2.2. Nadzór i rozliczanie inwestycji

1. System nadzoru nad realizacją inwestycji umożliwiał terminowe reagowanie Funduszu na ryzyka powstające w trakcie realizacji inwestycji. Posiadane przez Fundusz procedury nadzoru nad realizacją inwestycji umożliwiły Funduszowi skuteczną reakcję na ryzyko przekroczenia terminów realizacyjnych umów AAU, pomimo wydłużenia się terminu realizacji inwestycji. Niezwłoczna reakcja Funduszu na ryzyko niewydatkowania wszystkich środków pozyskanych w ramach umów AAU, umożliwiła ich terminowe wydatkowanie w pełnej kwocie. Jednakże NIK negatywnie ocenia długotrwałe rozpatrywanie przez Fundusz wniosków o udzielenie dofinansowania uzupełniającego.

Każdy projekt inwestycyjny był przydzielany pracownikowi komórki ekologicznej, który prowadził sprawę (koordynator). Koordynator monitorował realizację zadania m.in. na podstawie miesięcznych informacji przesyłanych w formie elektronicznej. Zgodnie z umową dofinansowania w formie dotacji Fundusz posiadał prawo kontroli prawidłowości i zasadności przedstawianych przez beneficjenta dokumentów rozliczeniowych, jak również przeprowadzania kontroli realizacji przedsięwzięcia. Kontrolę przedsięwzięć rozpoczęto w 2012 r. W latach 2012–2014 (I półrocze) Fundusz przeprowadził 271 kontroli terenowych przedsięwzięć. O wynikach kontroli beneficjenci byli informowani w formie protokołu/raportu z kontroli. Wyniki kontroli były realizowane przez beneficjentów.

Zgodnie z umową o dofinansowanie w formie dotacji Fundusz wypłacał środki z dotacji pod warunkiem uprzedniego przedłożenia przez beneficjenta kserokopii dokumentów potwierdzających poniesienie wydatku na realizację inwestycji zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Podstawą rozliczenia było zestawienie faktur i innych dowodów księgowych. We wrześniu 2012 r. Fundusz zwrócił się do beneficjentów o uproszczenie realizacji umów w ramach GIS poprzez wprowadzenie zmian do sposobu rozliczania przekazywanych środków. Zmiana polegała na zastąpieniu obowiązku składania w Funduszu kserokopii faktur i innych dowodów księgowych, przedkładaniem zestawienia faktur (innych dowodów księgowych). Jednocześnie Fundusz zastrzegł sobie kontrolę prawidłowości składanych oświadczeń i zestawień. Na każde wezwanie Funduszu beneficjent był zobowiązany do okazania oryginałów faktur i innych dowodów księgowych oraz protokołów odbioru robót/dostaw/usług lub przedłożenia

ich kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem w terminie wskazanym przez Fundusz. W ramach kontroli krzyżowej przeprowadzonej u 14 beneficjentów (15 projektów) nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczenia finansowego przedsięwzięć.

W wyniku oszczędności, powstałych w związku z przeprowadzanymi przez beneficjentów postępowaniami przetargowymi, intensywność dofinansowania umów w formie dotacji przewyższała próg intensywności wskazany w umowach AAU oraz umowach zawartych z beneficjentami. Na dzień 31 lipca 2012 r. najwyższe oszczędności powstały w umowie AAU Japonia 1 w wysokości 21,4 mln zł, umowie AAU NEDO w wysokości 13,8 mln zł, umowie AAU Japonia 2 w kwocie 4,4 mln zł i umowie AAU EBOR Irlandia w kwocie 4,2 mln zł. Jednocześnie Fundusz nie miał możliwości przeprowadzenia kolejnego naboru wniosków, ponieważ podmiot Japonia 1 nie wyraził zgody na wydłużenie okresu wydatkowania środków poza 31 grudnia 2012 r. oraz na wydłużenie realizacji projektów poza 30 czerwca 2013 r. W związku z powyższym, w porozumieniu z Ministerstwem Środowiska rozpoczęto prace nad zwiększeniem intensywności dofinansowania w formie dotacji z 30% do 50% kosztów kwalifikowalnych. Zgody kupujących były uzyskiwane sukcesywnie. W dniu 26 września 2012 r. Rada Nadzorcza Funduszu zaakceptowała zmiany programu priorytetowego GIS cz. 1 polegające na podwyższeniu intensywności dofinansowania w formie dotacji dla projektów finansowanych ze środków zgromadzonych na rachunku klimatycznym, co umożliwiło wydatkowanie pełnej kwoty wynikającej z podpisanych umów o dofinansowanie. Dla beneficjentów, którzy otrzymali już dofinansowanie w formie dotacji oznaczało to możliwość utrzymania kwoty dofinansowania na niezmienionym poziomie, pomimo spadku wartości kosztów kwalifikowalnych po przetargach. Jednocześnie, w celu wyrównania różnic powstałych w bezzwrotnym dofinansowaniu przedsięwzięć z rachunku klimatycznego, Fundusz wprowadził mechanizm dofinansowania uzupełniającego. Bezzwrotne dofinansowanie uzupełniające miało być wypłacane ze środków Funduszu pochodzących ze zobowiązania wieloletniego opłat i kar zastępczych URE, a jego wypłata miała nastąpić od 2014 r. na podstawie odrębnie zawartej umowy z beneficjentem. Finansowanie uzupełniające miało wynosić do maksymalnego poziomu 50% łącznej intensywności dofinansowania. Wypłata środków była uzależniona od terminowego zakończenia realizacji przedsięwzięcia oraz osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego. Jednocześnie udzielenie dofinansowania uzupełniającego dla przedsięwzięć, miało spowodować zmniejszenie dofinansowania w formie pożyczki do poziomu przewidzianego w programie priorytetowym GIS cz. 1. Żaden wniosek o dofinansowanie uzupełniające, pomimo złożenia ich przez beneficjentów pod koniec 2012 r., nie został poddany rozpatrzeniu przez Fundusz. Istotnym powodem powyższego było pojawienie się ryzyka finansowego w Funduszu na etapie bilansowania złożonych wniosków o dofinansowanie uzupełniające, jak również niezamknięcie części umów w zakresie ekologicznym. Stanowisko w powyższej sprawie na dzień zakończenia badań kontrolnych było wypracowywane³⁴.

W październiku 2012 r. Fundusz przesłał do beneficjentów pismo informujące o pracach mających na celu zwiększenie intensywności dofinansowania przedsięwzięć w formie dotacji. W pierwszym etapie Fundusz zwiększał dofinansowanie pochodzące ze środków rachunku klimatycznego. W praktyce polegało to na wypłacie dotacji do kwoty pierwotnie przyznanej

³⁴ Z informacji przekazanej przez NFOŚiGW w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne wynika, że odstąpiono od udzielenia dofinansowania uzupełniającego.

w umowie o dofinansowanie. W przypadkach, gdy zostały już dokonane zmiany w umowach o dofinansowanie w formie dotacji/pożyczki, w wyniku spadku kosztów po przeprowadzanych postępowaniach przetargowych, przywracano pierwotną kwotę dofinansowania w formie dotacji. Na 30 skontrolowanych przedsięwzięć w 12 zwiększono intensywność dofinansowania.

Na 30 skontrolowanych przedsięwzięć w dwóch termin realizacji przedsięwzięcia był zagrożony. W dniu 14 lutego 2012 r. Fundusz zawarł umowę o dofinansowanie w formie dotacji termomodernizacji Uzdrowiska Rymanów S.A. Beneficjent nie posiadał wówczas pełnej dokumentacji projektowej i nie posiadał aktualnego harmonogramu rzeczowo-finansowego, niemniej jednak zobowiązał się do wykonania przedsięwzięcia w terminie umownym, czyli do dnia 31 grudnia 2012 r. Uzdrowisko Rymanów S.A. nie chcąc ponosić ryzyka, uruchomiło procedury przetargowe na wyłonienie wykonawcy robót po podpisaniu umowy na dofinansowanie³⁵. Ostatecznie umowy na usługi budowlane oraz nadzór inwestorski zawarto do dnia 6 września 2012 r. W związku z informacją beneficjenta z dnia 12 października 2012 r. o istotnym zagrożeniu terminu realizacji umowy, Fundusz podjął działania w zakresie uzyskania zgody kupującego jednostki AAU na wydłużenie terminu realizacji inwestycji do dnia 30 czerwca 2013 r. Zdaniem Funduszu, z punktu widzenia sprawnej realizacji umowy AAU wypowiedzenie zagrożonych umów o dofinansowanie (łącznie 3 projekty) było najmniej korzystnym z możliwych do podjęcia rozwiązań, zarówno dla beneficjentów, jak i dla wywiązania się z warunków umowy AAU. W dniu 6 grudnia 2012 r. kupujący jednostki AAU zgodził się na wydłużenie terminów realizacji inwestycji. Przekroczenie terminu realizacji inwestycji w Instytucie Biologii Doświadczalnej PAN wynikało z konieczności zmiany koncepcji konstrukcji wsporczej solarów i robót dociepleniowych dachów obu budynków, co było niemożliwe do przewidzenia na etapie wnioskowania o dotację oraz powtórzenia postępowania przetargowego ze względu na brak oferentów.

2. Fundusz nieterminowo rozliczał efekty rzeczowe inwestycji. Powyższe wynikało z błędów powstałych na poziomie zarządzania organizacją oraz zasobami ludzkimi Funduszu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczenia umowy pod względem finansowym. Jednocześnie NIK zauważa problemy występujące we współpracy pomiędzy beneficjentami a Funduszem skutkujące m.in. brakiem zmian zapisów umowy.

Zgodnie z procedurami opisanymi w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* uznanie umowy za wykonaną w zakresie rzeczowym powinno nastąpić w terminie 20–21³⁶ dni od daty złożenia kompletu dokumentów przez beneficjenta. Na 30 skontrolowanych projektów w 5 projektach doszło do przekroczenia terminów proceduralnych od 98 dni do 384 dni. Główną przyczyną opóźnień były zmiany organizacyjne w Funduszu, które wiązały się z przekazywaniem dokumentacji przedsięwzięć pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi i koordynatorami oraz nakładanie się terminów konkursowych z terminami uznawania umów pod względem rzeczowym. Powyższe zmiany organizacyjne skutkowały dezorganizacją pracy oraz brakiem odpowiedzialności koordynatorów za realizowane projekty w związku ze zmianami osób wykonujących koordynację. W I kw. 2012 r., zgodnie z decyzją Prezesa Zarządu Funduszu, przedsięwzięcia z zakresu termomodernizacji w ramach

³⁵ Planowany koszt całkowity inwestycji 23 584 tys. zł, w tym z dotacji 6 713 tys. zł.

³⁶ Z dniem 28 sierpnia 2013 r. skrócono termin uznawania umowy za wykonaną w zakresie rzeczowym z 21 dni do 20 dni.

programu GIS cz. 5 przekazano do ówczesnego Departamentu Funduszy Norweskich. Od 1 marca 2012 r. powołano grupę roboczą do obsługi wniosków złożonych w III konkursie GIS cz. 1. Grupa robocza składała się z przedstawicieli pięciu departamentów oraz pracowników zatrudnionych na umowę zlecenie, w tym sześciu pracowników Departamentu Ochrony Klimatu (DA). W maju 2012 r. grupa liczyła 28 osób. Grupa sfinalizowała podpisywanie umów o dofinansowanie przedsięwzięć wybranych w ramach tego konkursu. W III kw. 2012 r. przedsięwzięcia, które były obsługiwane przez tę grupę, zostały przekazane do nowo powołanego Departamentu Efektywności Energetycznej w Budownictwie, któremu również powierzono m.in. realizację projektów wybranych w ramach nowo ogłaszanych konkursów GIS cz. 1 i cz. 5. W następstwie kolejnych zmian, w marcu 2013 r. po połączeniu Departamentu Ochrony Klimatu z Departamentem Efektywności Energetycznej w Budownictwie przedsięwzięcia, które nadzorował likwidowany departament zostały ponownie włączone w strukturę DA. Ich obsługą zajmuje się Wydział Efektywności Energetycznej w Budownictwie (DAB). W następstwie wewnętrznej reorganizacji DA, w kwietniu 2013 r. i w następnych miesiącach, do DAB przekazano również wcześniej zawarte umowy o dofinansowanie przedsięwzięć wyłonionych w I i II konkursie GIS cz. 1. W maju 2014 r. DA przeszedł kolejną reorganizację, w wyniku której z jego struktury wyłączono Wydział ds. POLiŚ, a włączono Departament Funduszy Norweskich – powyższa zmiana zwiększyła obciążenie pracowników merytorycznych w związku z pracą przy obsłudze wniosków EOG. Na termin rozliczenia rzeczowego umów wpływ miało również bardzo duże obciążenie pracowników departamentu zadaniami bieżącymi i nowymi zmierzającymi do terminowego wywiązania się z warunków umów AAU, w tym w szczególności rozliczaniem przedsięwzięć i wypłatą środków w terminach zgodnych z wieloma umowami AAU. Ponadto na opóźnienia wpływała pracochłonność w przypadku projektów grupowych.

Pomimo czterokrotnego wnioskowania³⁷ przez Instytut Biologii Doświadczalnej PAN (na polecenie Funduszu) o zmianę warunków umowy z dnia 2 lutego 2012 r. o dofinansowanie w formie dotacji, do dnia zakończenia czynności kontrolnych powyższa zmiana nie została formalnie dokonana. Konieczność powyższych zmian wynikała ze zmian dokonanych w projekcie budowlanym oraz harmonogramie rzeczowo-finansowym. 28 czerwca 2013 r. Zarząd Funduszu wyraził zgodę³⁸ na dokonanie wnioskowanych zmian, w tym także zmian korygujących błędne zapisy wprowadzone do umowy przez Fundusz na etapie zawierania umowy o dofinansowanie. Uchwała przewidywała, że zmiana umowy nastąpi w drodze wymiany pism, w ciągu 30 dni roboczych od dnia wejścia uchwały w życie. Wymiana pism nie nastąpiła, zatem zmiany nie weszły formalnie w życie, gdyż zgodnie z § 20 ust. 1 zawartej umowy wszelkie zmiany lub uzupełnienia umowy wymagały zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności i dla swej skuteczności wymagały zgody stron. Pomimo powyższego, obie strony (Fundusz i IBD) prowadziły sprawę tak, jakby umowa została skutecznie zmieniona.

Fundusz nie zmieniał postanowień umów o dofinansowanie w formie dotacji w wyniku zmiany przepisów powszechnie obowiązujących, w związku z czym beneficjenci nadal przesyłali do Funduszu sprawozdania w formie i układzie już nieobowiązującego rozporządzenia. Z dniem 14 lutego 2013 r. uchylono art. 34 *ustawy o zarządzaniu emisjami*, na mocy którego Minister Środowiska w dniu 5 sierpnia 2010 r. wydał rozporządzenie *w sprawie określenia formy i układu oraz zakresu informacji zawartych w raportach i sprawozdaniu dotyczących programów lub projektów*

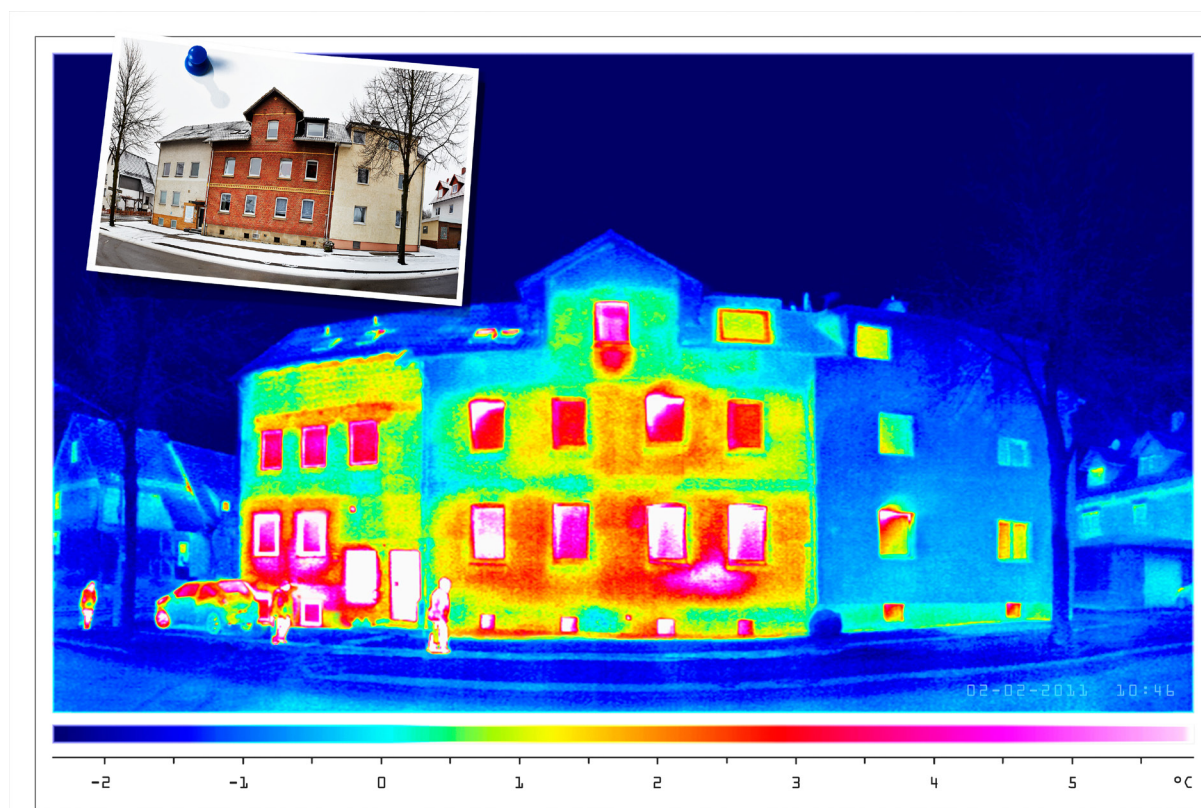
³⁷ W dniach: 21 września 2012 r., 12 października 2012 r., 8 listopada 2012 r. oraz 16 stycznia 2013 r.

³⁸ Uchwałą nr B/34/25/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.

realizowanych w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji³⁹. NFOŚiGW nie wprowadził stosownych zmian w zapisach umów o dofinansowanie w formie dotacji, pomimo zobligowania beneficjentów do składania stosownych sprawozdań. W związku z czym beneficjenci oprócz raportu z monitorowania i jego oceny dodatkowo składali sprawozdania i oceny weryfikatora w formie przewidzianej nieobowiązującym rozporządzeniem. Informacja o zmianie ustawy była przekazywana sukcesywnie w trybie roboczym m.in. telefonicznie. Jednakże NIK zauważa, że taki roboczy tryb przekazywania informacji, przez przedstawicieli NFOŚiGW, nie był skuteczny i nie zapobiegł dalszemu niepotrzebnemu działaniu beneficjentów, na podstawie nie obowiązującej już regulacji.

Zdaniem NIK Fundusz powinien wprowadzić system informacji zwrotnej po dokonaniu oceny realizacji umowy po etapie oceny wykonania założeń umowy. Zgodnie z Podręcznikiem procedur Funduszu koordynator po uznaniu umowy za wykonaną pod względem ekologicznym, rzeczowym lub finansowym nie ma obowiązku poinformowania beneficjenta o wyniku powyższego uznania. Poinformowanie beneficjenta o uznaniu umowy za wykonaną następuje dopiero po upływie określonego w umowie okresu trwałości, czyli po 5 latach (w przypadku umów z zakresu GIS cz. 1 i cz. 5). Zdaniem NIK powyższe skutkuje brakiem okresowego informowania beneficjenta o poprawności jego stopniowego rozliczania się z warunków umowy. W opinii NIK wprowadzenie informacji zwrotnej skutkowałoby pogłębieniem współpracy pomiędzy koordynatorem a beneficjentem.

Zdjęcie nr 2



Źródło: © Ingo Bartussek – Fotolia.com

³⁹ Dz.U. Nr 152, poz. 1027.

3.3 Efekty inwestycji i ich monitorowanie

1. Fundusz, poprzez finansowanie inwestycji energooszczędnych realizuje główny cel GIS, jakim jest ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ w związku z poprawą efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Zrealizowane inwestycje podwyższyły komfort użytkowania budynków, ich estetykę oraz przyczyniły się do obniżenia kosztów eksploatacyjnych. Jednakże NIK zauważa, iż m.in. w związku ze zbyt optymistycznymi założeniami przy planowaniu GIS oraz trudnościami powstałymi na początku wdrażania GIS, Fundusz istotnie obniżył wskaźnik realizacji celu GIS.

W pierwotnych założeniach programu priorytetowego GIS cz. 1 planowano poddać termomodernizacji ok. 3000 budynków i osiągnąć oszczędności energii w wysokości 1950 GWh/rok, czyli ok. 7 000 000 GJ/rok, w związku z którymi ograniczona miała zostać emisja CO₂ w wysokości 750 000 Mg/rok. Powyższe założenia zostały zawarte jako oczekiwane efekty realizacji *Drugiego Krajowego Planu Działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski 2011*. Krajowy Plan Działań nie podlegał aktualizacji w związku z modyfikacją programów priorytetowych GIS cz. 1 i cz. 5, w związku z czym założenia w planie rządowym nie są zbieżne z celem ww. programów priorytetowych. Od wprowadzenia programu priorytetowego GIS cz. 1 wskaźnik osiągnięcia celu uległ znaczącym zmianom. Istotną modyfikację wskaźnika wprowadzono w dniu 27 września 2010 r., w związku z przekazaniem środków finansowych w kwocie 500 mln zł na realizację nowo wprowadzanego programu priorytetowego GIS cz. 5. Wraz ze zmniejszeniem budżetu GIS cz. 1 obniżono proporcjonalnie wskaźniki osiągnięcia celu. Zmniejszono liczbę obiektów objętych termomodernizacją do ok. 1500 sztuk, oszczędności energii do 3 510 000 GJ/rok (975 000 MWh/rok), w wyniku których emisja CO₂ obniży się o 370 000 MgCO₂/rok. W pierwotnych założeniach programu priorytetowego GIS cz. 5 wskaźnik osiągnięcia celu określono jako planowane ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ w wysokości 115 000 MgCO₂/rok. W związku z kolejnymi zmianami programów priorytetowych GIS cz. 1 i cz. 5 wskaźnik osiągnięcia celu podlegał dalszej redukcji. Podstawą do weryfikacji założeń programów priorytetowych były wyniki kolejnych naborów wniosków, termin zawierania umów o dofinansowanie oraz realizacja przedsięwzięć. Głównymi przyczynami obniżenia wskaźnika osiągnięcia celu były: problemy z alokacją środków finansowych uzyskanych w ramach sprzedaży jednostek AAU, w związku z którymi zwiększono intensywność dofinansowania przedsięwzięć w formie dotacji z 30% do 50% kosztów kwalifikowalnych, szacowanie efektów w latach 2009–2010 na podstawie danych pochodzących z powyższego okresu, założenie, że budynki zasilane są ciepłem sieciowym (w większości przypadków opartym na źródłach, w których spalany jest węgiel kamienny). Zgłoszone do dofinansowania przedsięwzięcia w około 40% dla potrzeb grzewczych zużywały paliwo niskoemisyjne, jakim jest gaz ziemny. W związku z powyższym pierwotny wskaźnik osiągnięcia celu programu priorytetowego GIS cz. 1 obniżono do redukcji CO₂ w wysokości 238 997 Mg/rok, a programu priorytetowego GIS cz. 5 do redukcji CO₂ w wysokości 77 196 Mg/rok.

W ramach konkursów programu GIS cz. 1 do 2016 r. termomodernizacji poddanych ma być 1 464 budynków, co – w wyniku oszczędności energii (ok. 616 GWh/rok) – powinno przynieść ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ na poziomie 238 997 Mg/rok, w tym do 2016 r. ok. 198 857 Mg/rok. Natomiast w ramach konkursów programu GIS cz. 5 do 2016 r. termomodernizacji poddanych ma być 443 budynków, co (w wyniku oszczędności energii ok. 199 GWh/rok) ma przynieść ogółem dla całego programu ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ na poziomie 77 196 Mg/rok, w tym do 2016 r. 30 940 Mg/rok.

Według danych pochodzących z raportów z monitorowania przedłożonych do kontroli 30 przedsięwzięć termomodernizacyjnych, 12 nie osiągnęło planowanych w scenariuszu bazowym redukcji emisji CO₂. Umowa o dofinansowanie przewidywała, że obowiązek złożenia dodatkowych wyjaśnień przez beneficjenta powstaje w przypadku, gdy uzyskany efekt ekologiczny jest większy/mniejszy o 30% niż planowany i określony w scenariuszu bazowym. Przyjmując powyższy poziom tolerancji na 30 termomodernizacji w jednym przypadku nie osiągnięto planowanych efektów ekologicznych. W *Metodyce* odchylenia do 30% były przewidziane w związku z wahaniami klimatycznymi w poszczególnych latach raportowania. NIK nie była w stanie wydać jednoznacznej oceny w odniesieniu do efektywności inwestycji termomodernizacyjnej przeprowadzonej przez Instytut Biologii Doświadczalnej PAN z uwagi na niemiarodajny pomiar wynikających z niej efektów ekologicznych w 2013 r. Brak możliwości określenia w 2013 r. osiągniętych efektów ekologicznych, a co za tym idzie – efektów ekonomicznych był spowodowany równoczesnym prowadzeniem inwestycji budowlanej, w wyniku której zwiększyło się zużycie energii cieplnej w zmodernizowanych budynkach.

W jednym przypadku, pomimo wykazywania w raportach z monitorowania uzyskania oszczędności na zużywaniu energii oraz uniknięcia emisji CO₂, w rzeczywistości doszło do zwiększenia zużycia energii.

- W wyniku analizy rzeczywistych wydatków na energię w budynkach A, B i C Instytutu Oceanologii PAN po zrealizowaniu inwestycji termomodernizacji, rzeczywiste łączne wydatki na energię wzrosły o 142 tys. zł tj. o 378,26 GJ (rzeczywiste wydatki na energię w 2010 r. wynosiły 477,8 tys. zł – 4.840,37 GJ, a w 2013 r., tj. po realizacji inwestycji 619,8 tys. zł – 5.218,63 GJ)⁴⁰. Z wyjaśnień Dyrektora Instytutu wynikało, że rzeczywiste wydatki na energię wzrosły z uwagi na wzrost cen zakupu gazu i energii elektrycznej o 20,1 zł za 1 GJ, zakup dodatkowych urządzeń technicznych i aparatury badawczej o 40,2 tys. zł⁴¹ oraz zamontowanie dodatkowej wentylacji mechanicznej w laboratoriach – o 113,0 tys. zł⁴². Dyrektor Instytutu wskazał, że uwzględniając wzrost cen i zużycie energii przez dodatkowe urządzenia, uzyskano oszczędność wynikającą z termomodernizacji w kwocie 90 tys. zł, co pozwoliło na wyliczenie czasu zwrotu inwestycji w okresie 30,8 lat⁴³.

2. W ocenie NIK system monitorowania efektów ekologicznych inwestycji nie był skuteczny. Zatwierdzona przez Ministra Środowiska *Metodyka* obliczania efektów ekologicznych inwestycji w istotny sposób zniekształca szacunki uzyskanych oszczędności energetycznych, a następnie unikniętej emisji CO₂ w drodze przeprowadzonej termomodernizacji. W metodologii obliczeń dopuszczono do porównywania niewspółmiernych wartości, czyli wielkości określających teoretyczne zapotrzebowanie budynku na energię obliczonych przed termomodernizacją do rzeczywistych wielkości zużycia energii przez budynek po termomodernizacji. Powyższe skutkowało istotnym zawyżeniem deklarowanych oszczędności energetycznych w stosunku do realnych oszczędności energii powstałych w wyniku termomodernizacji.

Zgodnie z umowami sprzedaży jednostek AAU Fundusz był zobowiązany do opracowania prostej i praktycznej, lecz wiarygodnej i rzetelnej metody oceny efektu ekologicznego inwestycji, łącznie z ustaleniem poziomu odniesienia oraz emisji każdego przedsięwzięcia z zakresu zazieleniania. W lipcu 2010 r. *Metodyka* została przekazana kupującym jednostki emisji w celu uzgodnienia. W dniu 10 marca 2011 r. Zarząd Funduszu zatwierdził zmiany regulaminu I konkursu GIS cz. 1,

⁴⁰ Dane obejmują łączne rzeczywiste wydatki na energię przed i po inwestycji w budynkach A, B i C Instytutu z uwagi na brak możliwości porównania rzeczywistych wydatków inwestycji dla ww. lat w przypadku budynków A i B – brak liczników na poszczególnych budynkach w 2010 r.

⁴¹ Zużycie energii wytwarzanej przez zakupiony sprzęt wynosiła 338,8 GJ.

⁴² Zużycie energii przez wentylację mechaniczną wynosiło 948,0 GJ.

⁴³ Przyjęte wyliczenie okresu zwrotu inwestycji: kwalifikowalny koszt termomodernizacji 2.766,0 tys. zł /oszczędności uzyskane po pierwszym roku eksploatacji, tj. 90,0 tys. zł.

które m.in. wprowadzały *Metodykę*. Zmiany regulaminu I konkursu GIS cz. 1 zostały zatwierdzone przez Ministra Środowiska w dniu 11 kwietnia 2011 r. *Metodyka* każdorazowo była załącznikiem do regulaminu konkursu GIS cz. 1 i cz. 5 oraz do umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem. Sporządzone na podstawie *Metodyki* raporty z monitorowania wielkości redukcji, ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ miały na celu szacunkowo potwierdzić poprawność założeń przyjętych w scenariuszach bazowych. Zgodnie z załącznikiem 3 *Metodyki* – *Instrukcja sporządzania dokumentacji dotyczącej monitorowania i raportowania*, beneficjenci zostali zobowiązani do zapewnienia właściwego opomiarowania nośników energii, gromadzenia dowodów potwierdzających wielkość zużycia poszczególnych nośników energii nieodnawialnej, w tym wszystkich dowodów zakupu, obliczania wielkości zużycia tej energii i rocznej wielkości emisji gazów cieplarnianych, raportowania i wprowadzenia systemu zarządzania danymi i systemu kontroli wewnętrznej. Zgodnie z założeniami *Metodyki* beneficjent na piśmie wyznaczał pracownika/pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania. Wyznaczony pracownik miał sporządzać raport z monitorowania zgodnie z metodą szacowania efektów ekologicznych i w formie określonej w *Metodyce*. Kompletność dokumentacji i prawidłowość kalkulacji wielkości osiąganego redukcji, ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ miały być każdorazowo zweryfikowane przez niezależnego weryfikatora. Według przyjętych założeń w *Metodyce* weryfikator miał spełniać wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu weryfikacji audytu energetycznego i części audytu remontowego oraz szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać podmioty, którym Bank Gospodarstwa Krajowego może zlecać wykonanie weryfikacji audytów⁴⁴. Obowiązujące w Funduszu procedury dofinansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW przewidywały weryfikację raportów z monitoringu za pierwszy pełny rok eksploatacji budynków w procesie uznania umowy za wykonaną w zakresie ekologicznym.

W pierwotnych założeniach programu priorytetowego GIS cz. 1 przewidywano potwierdzenie uzyskanych oszczędności energetycznych poprzez wykonanie powykonawczego audytu energetycznego. Fundusz zrezygnował z powyższej formy potwierdzenia efektu ekologicznego w związku z wprowadzeniem do dokumentacji konkursowej *Metodyki*.

Zgodnie ze stosowaną przez Fundusz *Metodyką* w raportach z monitorowania osiągniętej redukcji emisji CO₂ w danym roku beneficjent wykazuje rzeczywiste zużycie nośników energii, rzeczywiste wielkości zużytej energii i rzeczywiste wielkości emisji CO₂ dla danego roku. Następnie rzeczywiste wielkości są porównywane z wielkościami planowanymi zawartymi w *Scenariuszu bazowym*. Wielkości zawarte w *Scenariuszu bazowym* pochodzące z audytów energetycznych są wielkościami teoretycznymi i standaryzowanymi. W związku z powyższym dochodzi do porównania dwóch niewspółmiernych wartości, których metodologia obliczania jest różna. Dodatkowo wartości *Scenariusza bazowego*, od których odejmowane są wielkości rzeczywiste są z reguły wyższe od wartości rzeczywistych pochodzących sprzed termomodernizacji. W konsekwencji oszczędności energii wykazywane w raportach z monitorowania często są wyższe od występujących w rzeczywistości.

- Szpital w Krynicy-Zdroju wykazywał w załączniku ekologiczno-technicznym, że zużycie gazu ziemnego wg stanu przed modernizacją wynosiło 389 860 m³, zaś po modernizacji wyniesie 241 269 m³ – różnica 148 591 m³, a emisja (Mg CO₂/rok) wynosiła i wyniesie odpowiednio: 783 i 484 – różnica 298 Mg/rok, czyli 38%.

⁴⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 347, dalej: rozporządzenie z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie weryfikacji audytu energetycznego.

Natomiast rzeczywiste dane dla modernizowanych obiektów wskazywały na zdecydowanie mniejsze zużycie nośnika energii. W 2009 r. zużycie gazu wyniosło 117 669 m³, a w 2010 r. 114 911 m³. W poszczególnych latach 2002–2008 zużycie gazu dla wszystkich obiektów Szpitala wynosiło od 188 954 m³ do 126 458 m³. W 2013 r. szpital zużył na ogrzanie modernizowanych obiektów 100 368 m³ gazu ziemnego. W raporcie z monitorowania za 2013 r. Szpital obliczył wielkość redukcji emisji w wysokości 581 Mg CO₂, tj. 74,2% emisji przed modernizacją. W rzeczywistości ilość zużytego gazu ziemnego za 2013 r. była mniejsza od zużycia w poszczególnych latach 2007–2011 o nie więcej niż o 14,7%. Natomiast w stosunku do 2010 r. oszczędność na zużyciu energii chemicznej wynosiła 523 GJ/rok, co stanowiło redukcję emisji CO₂ na poziomie 13%.

- Na potrzeby kontroli Politechnika Krakowska przeprowadziła obliczenia prostego okresu zwrotu z inwestycji. Przyjmując stan bazowy zgodnie z danymi zawartymi w audytach energetycznych, prosty okres zwrotu z inwestycji wynosił ok. 34 lata dla Wydziału Mechanicznego (WM), a ok. 26 lat dla WIEiK. Natomiast przyjmując stan bazowy zgodnie z danymi rzeczywistymi (rejestrwanymi) zużycia i kosztów eksploatacyjnych powyższy prosty okres zwrotu z inwestycji wynosił odpowiednio ok. 47 lat dla WM i ok. 199 dla WIEiK.

Dodatkowo procedury *Metodyki* dotyczące obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w związku z wymianą oświetlenia wewnętrznego, uniemożliwiały oszczędne i efektywne ich obliczanie. Zgodnie z *Metodyką* beneficjent był zobligowany do monitorowania efektu realizacji projektu. W związku z powyższym był zobowiązany do zapewnienia właściwego opomiarowania nośników energii, a dla oświetlenia wewnętrznego założenia odrębnych liczników dla zmodernizowanego oświetlenia. W przypadku energii elektrycznej zużycie powinien wykazywać według stanu księgowego na podstawie faktur za dostarczoną energię. Z analizy raportów z monitorowania wynika, iż beneficjenci nie podawali danych zużycia energii elektrycznej z faktur oraz nie posiadają odrębnych liczników energii dla zmodernizowanego oświetlenia wewnętrznego. Zdaniem beneficjentów odrębne olicznikowanie elementów wymienionych było nieopłacalne z uwagi na ich rozproszenie. W związku z powyższym efekty ekologiczne powstałe w wyniku wymiany oświetlenia wewnętrznego beneficjenci wyliczali w sposób różnorodny. Przykładowo SPS ZOZ w Łęborku i Instytut Biologii Doświadczalnej PAN efekty ekologiczne przyjęli z szacunkowych obliczeń zużytej energii elektrycznej przed modernizacją i po modernizacji. Najczęściej beneficjenci podawali zużycie energii elektrycznej dla całego budynku bez podziału na energię elektryczną zużytą na oświetlenie wewnętrzne i na pozostałe wyposażenie elektryczne (np. Gmina Mircze, Politechnika Krakowska). Zdaniem NIK, trudności związane z obliczeniem efektu ekologicznego uzyskanego z modernizacji oświetlenia wewnętrznego wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian w *Metodyce* lub przyjęcie przez beneficjentów jednolitej metodyki obliczania efektów ekologicznych, tak aby ich wielkości szacunkowe było jak najbliższe rzeczywistym efektom osiąganym przez beneficjenta. Konieczność wprowadzenia zmian do *Metodyki* oraz ich zakres zostanie przeanalizowana przez NFOŚiGW.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że po zmianie regulaminu I konkursu GIS cz. 1 Fundusz nie wystąpił do wnioskodawców o przydzielenie pracownikom obowiązków związanych z monitorowaniem efektów ekologicznych inwestycji. Zgodnie z załącznikiem 3 *Metodyki* – *Instrukcja sporządzenia dokumentacji dotyczącej monitorowania i raportowania*, wnioskodawca miał obowiązek przypisać wskazanemu pracownikowi/pracownikom odpowiedzialność za prowadzenie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania. Wskazanie takie miało następować na piśmie. Kopię takiego pisma beneficjent był zobowiązany dostarczyć do Funduszu na etapie składania wniosku o dofinansowanie. W trakcie naboru i weryfikacji wniosków w I konkursie GIS cz. 1, w dniu 11 kwietnia 2011 r. Minister Środowiska zatwierdził na wniosek Zarządu Funduszu zmianę regulaminu I konkursu GIS cz. 1, która m.in. wprowadziła do stosowania *Metodykę*. Zdaniem NIK, w związku z wprowadzeniem *Metodyki* na etapie rozpatrywania wniosków w I konkursie GIS cz. 1, Fundusz

powinien był wystąpić do beneficjentów o przesłanie kopii powyższych pism niezwłocznie po ich sporządzeniu.

Dodatkowo *Metodyka* napisana jest w sposób niezrozumiały dla potencjalnego beneficjenta, który jest jej ostatecznym adresatem. Używanie języka technicznego, a zatem zrozumiałego dla wąskiego grona specjalistów oraz wielość odsyłaczy w tekście do licznych załączników skutkowało jej niezrozumieniem przez beneficjentów. Jako główną przyczynę zatrudniania podmiotów zewnętrznych w celu sporządzenia raportu z monitoringu, beneficjenci podawali właśnie nieczytelność zapisów *Metodyki*. Niezrozumiałość *Metodyki* miała wpływ na niską jakość sporządzanych raportów z monitorowania.

3. Weryfikacja raportów z monitorowania zarówno przeprowadzana na poziomie weryfikatora zatrudnionego przez beneficjenta, jak i na poziomie koordynatora była nieskuteczna i niskiej jakości. W konsekwencji nierzetelnie sporządzone raporty z monitorowania stanowiły podstawę do rozliczenia umowy dotacji pod względem ekologicznym. O nierzetelności sporządzanych raportów z monitorowania informowali Fundusz weryfikatorzy realizacji umów AAU, jednakże do dnia zakończenia czynności kontrolnych Fundusz nie podjął praktycznie żadnych działań naprawczych. Dodatkowo Fundusz nie informował beneficjentów o wynikach wizyt terenowych przeprowadzonych przez weryfikatora Funduszu, w konsekwencji stwierdzone nieprawidłowości nie były usuwane przez beneficjentów na bieżąco.

Na 30 sprawdzonych przedsięwzięć, żaden raport z monitorowania efektów ekologicznych nie został sporządzony zgodnie z wytycznymi *Metodyki*, a pomimo tego 7 raportów z monitorowania stanowiło podstawę do uznania umowy za zgodną w zakresie osiągniętych przez projekt efektów ekologicznych. Zdaniem NIK przyjęty w *Metodyce* poziom tolerancji in minus/in plus 30% dotyczył odchyłeń powstałych w związku ze zmianą warunków klimatycznych. Natomiast nie dotyczył on poziomu tolerancji dla błędów powstałych w trakcie sporządzania raportów z monitorowania. Błędy popełniane w raportach przez beneficjentów miały różną skalę i wagę, ponadto w części raportów występowała więcej niż jedna nieprawidłowość.

- W 7 przypadkach beneficjenci przeliczali zużycie ciepła w odniesieniu do roku standardowego wg obliczeń stopniodni, czego nie przewidywała *Metodyka*. Zgodnie z *Metodyką* zużycie ciepła powinno być wykazywane według faktur (w razie konieczności uzupełnione o dane z urządzeń pomiarowych). Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż w trakcie sporządzania *Metodyki* wyraźnie wskazano, iż raporty będą zawierały dane rzeczywiste bez standaryzacji roku. Odchylenia do 30% były przewidziane w związku z wahaniami klimatycznymi w poszczególnych latach raportowania. Ponadto w jednym przypadku beneficjent dokonał korekty danych w związku ze zmianą liczby użytkowników obiektów, co również nie było przewidziane w *Metodyce*.

W dwóch przypadkach w raportach z monitorowania beneficjenci wskazali zużycie energii za okres inny aniżeli 12 pełnych miesięcy. Zgodnie z *Metodyką* w sytuacji, w której faktury obejmują okres inny niż pełny rok kalendarzowy beneficjent był zobowiązany do podania wielkości zużycia, na podstawie odczytu stanu liczników (korygując wielkość zużycia, jaka wynika z faktur, zgodnie ze stanem faktycznym).

W 12 przypadkach użyte wskaźniki opałowe (WO) i wskaźniki emisji (WE) były niezgodne ze wskaźnikami publikowanymi przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami w opracowaniu Wartości opałowe (WO) i wskaźniki emisji CO₂ (WE) w roku 2010 do raportowania w ramach Wspólnotowego Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji za rok 2013 i/lub ze wskaźnikiem emisji dla energii elektrycznej pochodzącej z polskiej sieci elektroenergetycznej. W dwóch przypadkach nie wykazano efektów ekologicznych powstałych w związku z wymianą oświetlenia wewnętrznego. W jednym przypadku raport posiadał błędy rachunkowe, a w dwóch przypadkach tabele zawierające dane były nieprawidłowo wypełnione.

W 5 przypadkach w raportach z monitorowania beneficjenci odnosili się do danych niezgodnych ze scenariuszem bazowym, natomiast *Metodyka* stanowiła, że wielkości emisji dla scenariusza bazowego nie będą powtórnie przeliczane i pozostają stałe przez cały okres monitorowania.

20 raportów z monitorowania zostało sporządzonych przez osoby inne aniżeli wskazane przez beneficjentów na etapie wnioskowania. W tym w 3 przypadkach raport z monitorowania sporządził audytor energetyczny, który sporządzał audyty energetyczne na etapie wnioskowania o dotację. Zdaniem Funduszu beneficjenci

w momencie wyznaczania pracowników odpowiedzialnych za monitorowanie i raportowanie nie przewidzieli, iż wyznaczone osoby nie będą w stanie pod względem merytorycznym i technicznym przygotować raportów, w związku z czym zlecali wykonanie tych czynności wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym. NIK nie podziela przedstawionego wyjaśnienia, gdyż opisany w Metodyce sposób prowadzenia monitorowania oraz raportowania nie wymaga posiadania żadnych specjalistycznych kwalifikacji, oprócz umiejętności wykonywania podstawowych działań matematycznych. W umowach AAU postanowiono, że sposób monitorowania i raportowania osiągniętych efektów ekologicznych będzie prosty i taki też ustalono w Metodyce. Polegał on na porównaniu faktycznego zużycia nośników energii na podstawie faktur (w razie konieczności uzupełnionego o dane z urządzeń pomiarowych) ze zużyciem zakładanym w scenariuszu bazowym, a następnie przemnożeniu wyniku przez współczynniki emisji. Ponadto w jednym przypadku ocena z weryfikacji została sporządzona w formie niezgodnej z wytycznymi Metodyki. W dwóch przypadkach beneficjenci wraz z raportami z monitorowania nie przesłali oceny z weryfikacji.

Pomimo powyższych nieprawidłowości i uchybień weryfikatorzy nie wnosili uwag do raportów z monitorowania lub w nielicznych przypadkach zwracali uwagę na nieprawidłowości, jednakże ze względu na ich istotność nie wnosili o korektę raportu. Jednocześnie koordynatorzy przedsięwzięć nie sprawdzali, czy weryfikator raportu z monitorowania spełniał wymogi określone w Metodyce. Zgodnie z założeniami Metodyki weryfikatorem mogła być osoba, która spełniała wymogi określone w rozporządzeniu z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie weryfikacji audytu energetycznego. Powyższe wymogi stanowiły, że weryfikator nie powinien posiadać powiązań kapitałowych, organizacyjnych lub być związany umowami cywilnoprawnymi z podmiotami wykonującymi audyty energetyczne lub części audytów remontowych wykonywanych dla potrzeb sporządzenia wniosku o dofinansowanie, jak również nie powinien wykonywać audytów energetycznych lub ich części na potrzeby wniosku o dofinansowanie. W dwóch przypadkach weryfikator oceniający raport uczestniczył w sporządzaniu audytów energetycznych do wniosku. W jednym przypadku istnieją przesłanki wskazujące na powiązania występujące pomiędzy weryfikatorem a audytorem energetycznym. Powyższe podważa rzetelność oceny wydanej przez weryfikatora. Raport z monitorowania osiągniętych efektów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych za 2013 r. dla Gminy Mircze sporządził podmiot reprezentowany przez osobę o takim samym nazwisku, takim samym pierwszym członie nazwy spółki, posiadający takie same dane kontaktowe telefoniczne i adres jak podmiot, który sporządził audyt energetyczny na potrzeby wniosku złożonego przez Gminę Mircze.

Istotnymi przyczynami powyższych nieprawidłowości była wrywkowa weryfikacja raportów z monitorowania przez koordynatorów w związku z istnieniem instrumentu kontroli wewnętrznej GIS jakim był weryfikator oraz obciążeniem pracą pracowników Wydziału Efektywności Energetycznej w Budownictwie. Do systemu GIS wbudowane zostało narzędzie kontroli raportów z monitoringu przez weryfikatora spełniające wymagania rozporządzenia z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie weryfikacji audytu energetycznego. Wymagania narzucone ww. rozporządzeniem miały gwarantować poprawność wykonania przez beneficjentów raportów. Raporty z monitorowania były sprawdzane przez pracowników NFOŚiGW pod względem formalnym, czyli zgodności wskaźników emisji, zgodności danych ze scenariuszem bazowym oraz efektu ekologicznego. Sprawdzenie było wykonywane w trybie roboczym i nie było dokumentowane. Natomiast sprawdzenie Opinii z weryfikacji dokonywane było pod względem oceny pozytywnej/negatywnej oraz ewentualnych uwag weryfikatora do raportu. Zdaniem Funduszu pracownik NFOŚiGW nie posiada uprawnień do weryfikacji raportów. Uznanie umowy za wykonaną w zakresie ekologicznym pracownik NFOŚiGW przeprowadza w oparciu o pozytywną opinię weryfikatora, mając na uwadze spełnienie warunków umownych.

O nierzetelności raportów z monitorowania Fundusz został powiadomiony już w I połowie 2014 r., a ich części już w 2013 r. Weryfikatorzy raportów do umów AAU za 2013 r., po analizie próby raportów z monitorowania złożonych przez beneficjentów i stwierdzeniu w nich licznych nieprawidłowości nieskutkujących istotnym odchyleniem⁴⁵, zwrócili uwagę na jakość weryfikacji raportów z monitorowania przeprowadzanych przez weryfikatorów na poziomie beneficjenta. W trakcie weryfikacji stwierdzono duże różnice w jakości opinii z weryfikacji. Część opinii sporządzana była na formularzach nieobowiązującego już *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 5 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia formy i układu oraz zakresu informacji zawartych w raportach i sprawozdaniu dotyczących programów lub projektów realizowanych w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji*. Część opinii odnosiła się jednak w sposób bardzo szczegółowy i poprawny do wymagań zawartych w *Metodyce*. W trakcie wizyt terenowych okazywało się, że wynajęty weryfikator nie sprawdzał wszystkich danych źródłowych, co mogło stanowić ryzyko przeoczenia błędów występujących u beneficjenta. W ocenie weryfikatora raportów do umów AAU powyższe błędy świadczyły generalnie o stosunkowo niskiej jakości pracy weryfikatorów raportów z monitorowania. W konsekwencji weryfikator realizacji umów AAU zaproponował wprowadzenie następujących działań naprawczych: (i) opracowanie i rokroczne publikowanie na stronie internetowej aktualnych wzorów raportów obowiązujących w danym roku, w poszczególnych programach GIS, z podaniem obowiązujących wskaźników emisji; (ii) przeprowadzenie szkolenia dla beneficjentów celem udzielenia wyjaśnień w zakresie wątpliwości oraz interpretacji kwestii spornych, które pojawiają się na etapie przygotowania raportów oraz przedstawienia wymogów, jakie winny spełniać opinie do raportów przekazywane rokrocznie wraz z raportami; (iii) umieszczenie na stronie internetowej przykładu poprawnie wykonanego raportu oraz wzorcowej opinii do tegoż raportu; (iv) przekazywanie przez pracowników prowadzących kontrole terenowe, w szczególności na zakończenie inwestycji wypracowanych wzorów ww. dokumentów. Fundusz ww. wnioski wstępnie przeanalizował i przyjął do dalszego procedowania na potrzeby kolejnych lat sprawozdawczych. Jednak realizacja działań udoskonalających planowana jest na I kw. 2015 r., tj. w terminie w którym beneficjenci zakończą monitorowanie efektu ekologicznego za poprzedni rok i rozpoczną przygotowanie raportów w celu ich przedłożenia do Funduszu do 31 marca 2015 r. Fundusz planuje utworzenie grupy roboczej, której zadaniem będzie merytoryczne opracowanie materiałów szkoleniowych i wzorów dokumentów.

Dodatkowo Fundusz stosował niejednorodną praktykę w zakresie informowania beneficjentów o wynikach weryfikacji raportów z monitorowania i systemu monitorowania, przeprowadzanej przez weryfikatorów raportów do umów AAU. Informacje o wynikach ww. oceny Fundusz przekazywał beneficjentowi w zależności od sytuacji, w której powstawała opinia niezależnego audytora i rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości. Beneficjent był powiadamiany, aby uzupełnił niedołączone do raportu faktury, telefonicznie, drogą elektroniczną lub w formie odrębnego pisma. Z kontroli krzyżowej przeprowadzonej u 14 beneficjentów (15 przedsięwzięć) wynika, iż po weryfikacji terenowej u pięciu⁴⁶ kontrolowanych żadnemu beneficjentowi nie przekazano informacji o jej wynikach. NIK przyjął do wiadomości wyjaśnienia Funduszu, iż nie jest on w sposób

⁴⁵ Weryfikatorzy przyjęli poziom tolerancji odchyłeń na poziomie 30%, co zdaniem NIK było daleko idącą nadinterpretacją zapisów *Metodyki*. Przyjęty w *Metodyce* poziom tolerancji in minus/in plus 30% dotyczył odchyłeń powstałych w związku ze zmianą warunków klimatycznych.

⁴⁶ Politechnika Krakowska WIEiK, SPSZOZ w Łęborgu, Szpital Neuropsychiatryczny SPZOZ w Lublinie, Gmina Miasta Gdańsk, Urząd Miasta w Lublinie.

formalny zobowiązany do przekazywania beneficjentowi informacji o wyniku weryfikacji terenowej, ponieważ głównym adresatem powyższej informacji jest kupujący jednostki AAU. Jednakże w opinii NIK powyższe stanowisko Funduszu uniemożliwia beneficjentowi, w przypadku wystąpienia nieprawidłowości, podjęcie niezwłocznych działań zaradczych. Równocześnie beneficjent, u którego nie stwierdzono nieprawidłowości nie otrzymuje zapewnienia, iż prowadzone przez niego monitorowanie jest prawidłowe. NIK zauważa, iż Fundusz informację o wynikach weryfikacji terenowej (stwierdzono nieprawidłowości) przeprowadzonej w dniu 22 czerwca 2013 r. w UM Lublin przesłał e-mailem dopiero w dniu 11 sierpnia 2014 r., czyli w trakcie trwania kontroli NIK w UM Lublin.

4. Fundusz nie dotrzymywał terminów uznawania umów za wykonane w zakresie ekologicznym jak również nie informował beneficjentów o jego wynikach. Istotną przyczyną powyższego była niewydajna organizacja pracy. W konsekwencji większość umów nie została uznana za wykonaną w zakresie ekologicznym, co mogło w przyszłości skutkować nie uzyskaniem przez beneficjenta dofinansowania uzupełniającego.

Zgodnie z procedurami zawartymi w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* koordynator uznaje umowę za wykonaną w zakresie ekologicznym w terminie do 20 dni od daty złożenia dokumentów przez beneficjenta. W 23% przypadków termin rozliczenia znacznie przekraczał termin proceduralny, a w 77% przypadkach nie rozliczono umów pod względem ekologicznym, pomimo złożenia przez znaczną liczbę beneficjentów⁴⁷ wymaganych dokumentów w terminie, czyli do dnia 31 marca 2014 r. Przekroczenie terminu rozliczenia umowy pod względem ekologicznym wynosiło od 66 do 153 dni licząc od terminu złożenia kompletu dokumentów przez beneficjenta, w tym średnio opóźnienie to wynosiło 120 dni. Istotnymi przyczynami opóźnień były weryfikacja części raportów przez zewnętrznych weryfikatorów umów AAU w maju 2014 r. oraz znaczące obciążenie pracą pracowników Wydziału Efektywności Energetycznej w Budownictwie. Realizowane w ramach GIS konkursy charakteryzowały się dużym zainteresowaniem wnioskodawców, co skutkowało dużą liczbą złożonych wniosków, a w następstwie, dużą liczbą umów zawieranych w stosunkowo krótkim czasie. Wymogi wynikające z umów AAU określały konkretne terminy wypłaty środków z rachunku klimatycznego oraz zakończenia realizacji przedsięwzięć, co z kolei determinowało okresowe spiętrzenie prac w określonych obszarach (wypłaty środków, zakończenie realizacji rzeczowej, zakończenie realizacji ekologicznej) w odniesieniu do dużej liczby umów. Określone w *Metodyce* warunki oraz wskazane w umowach z beneficjentami terminy prowadzenia monitorowania efektu ekologicznego sprawiły, iż praktycznie w jednym czasie (koniec I kw.) spływała duża liczba raportów, wśród których jedna część stanowi roczny monitoring, a część druga jest jednocześnie dokumentem potwierdzającym osiągnięcie efektu ekologicznego wskazanego w umowach z beneficjentami. Powyższe uwarunkowania w 2014 r. przełożyły się m.in. na następujące liczby zadań, które były realizowane w II i III kw. 2014 r. przez pracowników Wydziału. W 2014 r. łącznie wpłynęło ponad 220 raportów z monitorowania efektu ekologicznego dla umów zawartych głównie w ramach programu GIS cz. 1. W II kw. 2014 r. przypadło zakończenie realizacji około 100 umów finansowanych w ramach dwóch umów AAU

⁴⁷ Szpital Neuropsychiatryczny w Lublinie przesłał dokumentację w dniu 1 kwietnia 2014 r., SPZOZ w Zgorzelcu w dniu 2 czerwca 2014 r. (pocztą elektroniczną), a w dniu 15 września 2014 r. przesyłką pocztową, Uzdrowisko Goczałkowice-Zdrój w dniu 16 maja 2014 r.

oraz ze środków Funduszu (pożyczka). W II kw. i na początku III kw. 2014 r. Departament Ochrony Klimatu został włączony w proces oceny wniosków złożonych w ramach konkursu PL04 finansowanego ze środków norweskich. Łącznie ocenie formalnej i merytorycznej podlegało 190 wniosków. W okresie II kw. i dwóch miesięcy III kw. 2014 r. przypadła kulminacja prac związanych z oceną 242 wniosków złożonych w ramach VI konkursu GIS cz. 1, w tym obsługa sekretarska procesu oceny realizowanego przez dwie firmy zewnętrzne. Powyższe działania uznano za priorytetowe do wykonania. W 2014 r. na koordynatora zatrudnionego w Wydziale Efektywności Energetycznej w Budownictwie przypadało średnio 28–29 umów do bieżącej koordynacji oraz 18–19 wniosków do rozpatrzenia. Nie bez znaczenia dla terminu uznawania umów pod względem ekologicznym były również liczne zmiany organizacyjne i związane z tym zmiany koordynatorów przedsięwzięć. Ponadto zdaniem NIK procedury Funduszu zawarte w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* odnoszą się do realizacji procedur w odniesieniu do pojedynczej umowy. Powyższe również miało wpływ na nie dotrzymywanie proceduralnych terminów przy wzmiarkowanym obciążeniu koordynatora. O wynikach uznania umowy beneficjent nie był informowany z uwagi na brak takiego wymogu w procedurach Funduszu.

5. Duża część (40%) podmiotów nie wprowadziła systemu wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi dotyczącymi monitorowania efektów realizacji inwestycji termomodernizacyjnej, pomimo obowiązku jego wprowadzenia zapisanym w *Metodyce*. Zdaniem NIK powyższe mogło przyczynić się do liczby występujących nieprawidłowości w raportach z monitorowania.

Do opisanego i wprowadzenia w życie systemu wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi dotyczącymi efektów inwestycji termomodernizacyjnej zobowiązywały postanowienia *Metodyki – załącznika nr 2 do regulaminu I Konkursu GIS Zarządzanie Energią – część B. Zgodnie z Instrukcją sporządzania dokumentacji dotyczącej monitorowania i raportowania – cyt.: (...) beneficjent zobowiązany był opisać i wprowadzić w życie prosty system wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi. System taki może składać się np. z takich elementów jak:*

1. Wykaz osób odpowiedzialnych za raportowanie.
2. Opis źródeł danych, które stanowią dane wejściowe do monitorowania wraz z podaniem sposobu ich pozyskania, analizy i archiwizacji.
3. Opis sposobu wykonywania obliczeń (np. przez niezależną osobę).
4. Opis sposobu i terminu opracowywania raportu z monitorowania.
5. Opis działań, jakie muszą zostać podjęte w przypadku stwierdzenia błędów, braku danych, sytuacji awaryjnych, niezgodności i innych niepożądanych sytuacji. (...).

W przypadku posiadania certyfikowanego systemu zarządzania (np. ISO 9001 lub ISO 14001) do zarządzania procesem monitorowania i raportowania podmioty (2 stwierdzone przypadki) wykorzystywały istniejący system. Powyższą możliwość przewidywała *Metodyka*. W związku z brakiem wprowadzenia powyższego systemu NIK zawnioskowała o jego wprowadzenie. W przypadku jednego podmiotu, kierownik jednostki wprowadził powyższy system jeszcze w trakcie trwania czynności kontrolnych.

6. Fundusz na bieżąco monitorował realizację GIS i na bieżąco reagował na problemy związane z jego realizacją. W związku z niskim zainteresowaniem podmiotów II konkursem GIS cz. 1, w ramach którego miała być zagospodarowana znaczna część środków pozyskanych od kupujących jednostki AAU, powstało ryzyko niedotrzymania terminów umownych na wydatkowanie środków i realizację inwestycji. Fundusz wraz z Ministerstwem Środowiska przystąpił do negocjacji warunków umów AAU. W konsekwencji kupujący jednostki AAU wyrazili zgodę na alokację środków w ramach

pozostałych konkursów GIS ogłaszanych przez Fundusz oraz nieznacznie wydłużyli terminy realizacji umów. Ponadto obniżono próg kwotowy inwestycji z 10 mln zł do 2 mln zł oraz wdrożono płatności zaliczkowe dotacji, co zwiększyło atrakcyjność systemu GIS dla potencjalnych beneficjentów.

W I i II konkursie GIS cz. 1 minimalny koszt całkowity przedsięwzięcia ustalono na 10 mln zł. W III konkursie GIS cz. 1 zmniejszono kwotę progową przedsięwzięcia do 2 mln zł. Obniżenie kwoty kosztów całkowitych inwestycji wynikało m.in. z zapotrzebowania wnioskodawców na finansowanie mniejszych przedsięwzięć. Po analizie wniosków złożonych w I i II konkursie GIS cz. 1 okazało się, iż próg kosztowy inwestycji 10 mln zł jest za wysoki dla wnioskodawców. Od III konkursu GIS cz. 1, po analizie wyników I konkursu GIS cz. 1, Fundusz wprowadził możliwość wypłaty dofinansowania w formie zaliczki. Wprowadzenie zaliczek miało poprawić planowanie finansowania inwestycji w związku z wypłatą części środków po podpisaniu umowy o dofinansowanie a przed zakończeniem realizacji części inwestycji. Od III konkursu GIS cz. 1 wprowadzono możliwość ubiegania się o dofinansowanie projektów grupowych. Próg kwotowy inwestycji w przypadku projektów grupowych wynosił minimum 5 mln zł kosztów całkowitych inwestycji. W związku z niepełną alokacją środków pochodzących z umowy AAU w I konkursie GIS cz. 1 wprowadzono możliwość udzielenia pomocy technicznej ze środków gromadzonych na rachunku klimatycznym. Pomoc techniczna miała obejmować 40% kosztów poniesionych przez wnioskodawców na prace przygotowawcze. Pomoc techniczną udzielono wnioskodawcom z I konkursu GIS cz. 1. Powyższa zmiana wynikała z niepełnej alokacji środków przeznaczonych na II konkurs GIS cz. 1 oraz braku zgody kupującego jednostki AAU na zmianę warunków umowy AAU przed ogłoszeniem III konkursu GIS cz. 1.

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Kontrola realizacji *energooszczędnych inwestycji w budynkach użyteczności publicznej* przeprowadzona została z inicjatywy NIK. Za celowością jej przeprowadzenia przemawiały zarówno istotność działań realizowanych w ramach polityki efektywności energetycznej, jak również istotność wywiązywania się Polski z realizacji ustaleń umów międzynarodowych, ze sfinalizowania których przeznaczono 480 mln zł na dotowanie inwestycji energooszczędnych.

W przygotowaniu kontroli wykorzystane zostały informacje m.in. pozyskane w procesie planowania kontroli z NFOŚiGW na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK.

Koordynatorem kontroli był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, który przeprowadził badania przy udziale czterech delegatur NIK w Gdańsku, Lublinie, Krakowie oraz Rzeszowie. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadził kontrolę w NFOŚiGW oraz skontrolował jednego beneficjenta. Delegatura NIK w Gdańsku skontrolowała pięciu beneficjentów, Delegatury w Lublinie i Krakowie skontrolowały po trzech beneficjentów, a Delegatura w Rzeszowie dwóch beneficjentów.

Kryteriami doboru próby były planowany i/lub realny termin zakończenia realizacji inwestycji (do końca 2012 r.) oraz wartość dotacji finansowanej ze środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku klimatycznym zarządzanym przez Fundusz.

Ocena sposobu realizacji oraz efektów uzyskanych w ramach energooszczędnych inwestycji w budynkach użyteczności publicznej oraz w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów nie była dotychczas przedmiotem kontroli NIK. W 2012 r. Delegatura NIK w Gdańsku przeprowadziła kontrolę funkcjonowania systemów zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i handlu uprawnieniami do ich emisji (nr I/12/002), jednakże w trakcie kontroli nie badano inwestycji finansowanych ze środków pozyskanych w ramach sprzedaży jednostek AAU.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 16 czerwca do 31 października 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich piętnastu podmiotów objętych kontrolą wystąpienia pokontrolne, w których zawarte zostały oceny i uwagi dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w obszarach działalności objętych badaniami NIK. W przypadku dwóch wystąpień pokontrolnych, kierownicy jednostek zgłosili zastrzeżenia do ocen i wniosków w nich zawartych.

1. Prezydent Miasta Lublin zgłosił w piśmie z dnia 25 listopada 2014 r. zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego dotyczącego egzekwowania od kierowników budowy obowiązku dokonywania wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia przekazywanej budowy. Uchwałą z dnia 19 grudnia 2014 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli oddalił powyższe zastrzeżenie.

2. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zgłosił w piśmie z dnia 12 stycznia 2015 r. dwa zastrzeżenia – do rozbieżności przyjętego przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym skrótowego oznaczenia literowego Departamentu Ochrony Klimatu od symbolu tej komórki używanego w NFOŚiGW oraz oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącej rzetelności kontroli raportów z monitorowania efektów ekologicznych inwestycji przeprowadzanych przez koordynatorów projektów. Uchwałą z dnia 25 lutego 2015 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględnił w całości zastrzeżenie dotyczące oznaczenia literowego Departamentu Ochrony Klimatu NFOŚiGW i oddalił zastrzeżenie w pozostałym zakresie.

W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom jednostek kontrolowanych, NIK sformułowała łącznie 37 wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu skierowanym do NFOŚiGW NIK wnioskowała o:

- wprowadzenie zmian organizacyjnych i proceduralnych skutkujących realnym skróceniem terminów oraz podniesieniem jakości rozpatrywania wniosków złożonych o dofinansowanie w ramach GIS;
- rozważenie wprowadzenia zmian do programów priorytetowych, a następnie do regulaminów konkursów, które skutkowałyby stworzeniem bodźców do inwestowania w nowoczesne, niestandardowe, ale efektywne i wydajne technologie mające na celu obniżenie zapotrzebowania na energię, jak również przyszłych kosztów eksploatacyjnych;
- rozważenie wprowadzenia dodatkowego kryterium selekcji projektów lub zmodyfikowania obecnego kryterium w taki sposób, aby inwestycje dotowane przez Fundusz były opłacalne ekonomicznie;
- rozpatrzenie zasadności, po uprzedniej analizie danych empirycznych, podwyższenia dotychczasowego wskaźnika wymaganej oszczędności energii, zawartego w programach priorytetowych GIS cz. 1 i cz. 5;
- przeprowadzenie analizy dokumentacji wymaganej od wnioskodawcy w celu wyeliminowania dokumentów zbędnych z punktu widzenia celu udzielanej dotacji oraz etapu rozpatrywania wniosku;
- dokonanie zmian umów na dofinansowanie w formie dotacji i/lub pożyczki, które zostały zawarte z beneficjentami wyłonionymi w ramach I konkursu GIS cz. 1, w taki sposób, aby Fundusz zagwarantował sobie monitoring trwałości inwestycji w okresie 5 lat po jej zakończeniu;
- wprowadzenie zmian organizacyjnych i proceduralnych umożliwiających terminowe uznawanie umów pod względem rzeczowym oraz ekologicznym;
- dokończenie przez Fundusz działań w celu umożliwienia udzielenia beneficjentom dofinansowania uzupełniającego, o które wnioskowali pod koniec 2012 r. oraz poinformowanie NIK o wyniku tych działań;
- rozważenie wprowadzenia zmian proceduralnych skutkujących bieżącym informowaniem beneficjenta przez koordynatora projektu o statusie umowy i wyniku stopniowego jej uznawania za wykonaną pod względem rzeczowym, finansowym i ekologicznym;
- niezwłoczne podjęcie działań edukacyjno-informacyjnych (wskazanych również przez weryfikatora raportów do umów AAU) mających na celu podwyższenie jakości raportów z monitorowania efektów ekologicznych sporządzanych przez beneficjentów, jak również jakości opinii z weryfikacji wydawanych przez weryfikatorów raportów;
- przeprowadzenie analizy zapisów *Metodyki*, a następnie dokonanie jednoznacznych interpretacji jej zapisów w celu ujednolicenia metodologii rozliczania efektów ekologicznych inwestycji w zakresie wymiany oświetlenia wewnętrznego, jak również wprowadzenie niezbędnych objaśnień jej zapisów celem poprawności jej stosowania przez beneficjentów.

Wnioski w wystąpieniach skierowanych do beneficjentów NIK dotyczyły:

- sporządzenia korekty raportu z monitorowania redukcji emisji;
- przeprowadzenia weryfikacji raportu z monitorowania;
- określenia pracownikom jednostki, wymienionym imiennie w załączniku do wniosku o dotację, zadań w zakresie monitorowania, przetwarzania danych i raportowania zużycia paliw i energii w budynkach poddanych termomodernizacji;

- podjęcia działań w celu aktualizacji wartości scenariuszy bazowych w zakresie efektów ekologicznych określonych w umowach zawartych z NFOŚiGW;
- utworzenia i wprowadzenia w życie systemu wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi służącymi do monitorowania.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu 28 wniosków pokontrolnych. Brak informacji o realizacji 9 wniosków pokontrolnych w terminie sporządzenia informacji.

W trakcie kontroli uzyskano finansowe rezultaty kontroli w kwocie 54,2 tys. zł.

1. Fundusz w umowie zawartej z SPSZOZ Łębork uznał za koszt kwalifikowalny montaż armatury wodooszczędną (z perlatorami) w umywalkach, pomimo tego że powyższa armatura nie wchodziła w skład działań kwalifikowalnych. W przedłożonych audytach energetycznych, jak i w aneksach do nich, audytor nie wskazał powyższego działania jako działania mającego na celu poprawę gospodarki cieplnej budynku. Montaż armatury o wartości 25,3 tys. zł. został w całości dofinansowany w ramach dotacji. (str. 25 Informacji)
2. Urząd Miasta Malbork bezpodstawnie odrzucił dwie oferty – jako niezgodne z treścią SIWZ – w związku z nieuwzględnieniem w kosztorysie ofertowym pozycji „utylicacja papy”. Stanowiło to naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 *Prawa zamówień publicznych*. Skutkiem niesłusznego odrzucenia ofert było wybranie oferty z ceną o 10,3 tys. zł wyższą. (str. 29 Informacji)
3. W toku kontroli ustalono, iż wykonawca nie przelał na rachunek Instytutu Fizyki Jądrowej PAN kwoty 18,6 tys. zł z tytułu należności za sprzedaż złomu pozyskanego w trakcie robót rozbiórkowych. W dniu 2 września 2014 r. Instytut obciążył wykonawcę kwotą 18,6 tys. zł za złom stalowy i żeliwny pozyskany w wyniku realizacji robót. W dniu 5 września 2014 r. ww. kwota wpłynęła na rachunek bankowy Instytutu.

5.1. Uwarunkowania prawne, organizacyjne i ekonomiczne kontrolowanej działalności

1. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności

Zgodnie z *ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej*⁴⁸, efektywność energetyczna określana jest jako stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, niezbędnej do uzyskania tego efektu (art. 3 pkt 1). Natomiast zgodnie z dyrektywą 2012/27/UE⁴⁹ efektywność energetyczna definiowana jest jako stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii.

Efektywność energetyczna w UE

W 2002 r. UE zatwierdzając Protokół z Kioto podjęła działania mające na celu powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie. Ostatecznym celem *Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* jest osiągnięcie stabilizacji stężeń gazów cieplarnianych w powietrzu na poziomie, który zapobiegałby groźnej ingerencji antropogenicznej w system klimatyczny. Aby powyższy cel został osiągnięty, średni wzrost temperatury powierzchni ziemi w skali światowej nie powinien przekroczyć 2°C w stosunku do okresu sprzed epoki przemysłowej. Oznacza to, że do 2050 r. należy zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych na świecie przynajmniej o 50% w stosunku do poziomu z 1990 r. Komisja Europejska⁵⁰ stwierdziła, iż skuteczna realizacja powyższego celu może odbywać się tylko poprzez zagregowane działania zawarte w poszczególnych politykach UE, mające na celu m.in.: zmniejszenie poziomu emisji gazów cieplarnianych, poprawę bezpieczeństwa energetycznego, zwiększenie innowacyjności gospodarki UE, zwiększenie wydajności energetycznej.

W *Zielonej księdze w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków*⁵¹ Komisja Europejska stwierdziła, iż gospodarka UE ma duży potencjał w zakresie oszczędności energii. Z ówczesnych danych empirycznych⁵² wynikało, iż UE mogłaby w efektywny ekonomicznie sposób obniżyć zużycie energii o co najmniej 20% do 2020 r. Efektywność energetyczna ma przyczynić się nie tylko do zmniejszenia zmian klimatycznych, ale również do skutecznej i efektywnej poprawy bezpieczeństwa energetycznego gospodarki UE. Według ówczesnych tendencji, do 2030 r. UE miała być w 90% uzależniona od importu w zakresie zapotrzebowania na ropę naftową oraz w 80% uzależniona od zewnętrznych dostaw gazu.

⁴⁸ Dz.U. Nr 94, poz. 551 ze zm.

⁴⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. UE. L 315 z 14.11.2012, s. 1).

⁵⁰ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 9 lutego 2005 r. *Powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie, com (2005) 35 dokument końcowy*.

⁵¹ Komisja Wspólnot Europejskich, com (2005) 265 końcowy z dnia 22 czerwca 2005 r.

⁵² Uzasadnienie do wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej efektywnego wykorzystania energii przez użytkowników oraz usług energetycznych – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy end-use efficiency and energy services (presented by the Commission) com (2003) 739 final s. 6–8.

Wysokie uzależnienie gospodarki od energetycznych czynników produkcji zmniejsza konkurencyjność i niezależność gospodarczą krajów europejskich. Dlatego też wzrost konkurencyjności gospodarki państw członkowskich jest trzecim z kluczowych celów polityki klimatyczno-energetycznej UE. Poprzez rozwój technologii energooszczędnych państwa członkowskie mają uzyskać przewagę technologiczną w ramach konkurencji światowej.

W dyrektywie 2006/32/WE określono indykatywny cel polityki klimatyczno-energetycznej UE, jakim było ograniczenie zużycia energii finalnej przez odbiorców końcowych o 9% w latach 2008–2016. Dyrektywa podkreślała kluczową rolę sektora publicznego w dążeniu do zwiększenia efektywności energetycznej. Sektor publiczny miał dawać dobry przykład w zakresie inwestycji, utrzymania i innych wydatków na urządzenia zużywające energię, usługi energetyczne i inne środki poprawy efektywności energetycznej. W tym celu państwa członkowskie miały zobowiązać sektor publiczny do stosowania przynajmniej dwóch środków służących poprawie efektywności energetycznej z zawartych w wykazie do dyrektywy. Kraje członkowskie zostały m.in. zobowiązane do przedstawienia krajowych planów działań dotyczących efektywności energetycznej. Pierwszy EEAP miał być przekazany do Komisji Europejskiej w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r., drugi do 30 czerwca 2011 r., a trzeci do 30 czerwca 2014 r.

W 2007 r. Unia Europejska ustanowiła niewiążące cele polityki klimatyczno-energetycznej, zgodnie z którymi kraje członkowskie mają dążyć do:

- redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20% (z opcją 30% redukcji, o ile w tym zakresie zostaną zawarte stosowne porozumienia międzynarodowe) w stosunku do poziomu emisji z 1990 r.;
- zwiększenia udziału energii odnawialnej w finalnej konsumpcji energii o 20%;
- zwiększenia efektywności energetycznej o 20%, w stosunku do prognoz na 2020 r.;
- osiągnięcia co najmniej 10% udziału biopaliw w sprzedaży paliw transportowych w 2020 r.

Powyższe cele zostały potwierdzone przez UE w 2010 r. w dokumentach strategicznych – *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020*⁵³ oraz *Strategii na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego – Energia 2020*⁵⁴.

8 marca 2011 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie planu na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. W *Planie na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.*⁵⁵ przedstawiono szereg strategii i środków w dziedzinie efektywności energetycznej, obejmujący łańcuch energetyczny, w tym wytwarzanie, przesył i dystrybucję energii, podkreślono wiodącą rolę sektora publicznego w dziedzinie efektywności energetycznej oraz potrzebę przyznania odbiorcom końcowym kompetencji do sterowania własnym zużyciem energii. Powyższe wytyczne zostały zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE⁵⁶.

⁵³ Com (2010) 2020 z 3 marca 2010 r.

⁵⁴ Com (2010) 639 z 10 listopada 2010 r.

⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:PL:PDF>; Com (2011) 109 wersja ostateczna z 8 marca 2011 r.

⁵⁶ Dz.U.UE L 315 z 14.11.2012, s. 1.

Zgodnie z art. 4 dyrektywy 2012/27/UE kraje członkowskie zostały zobowiązane, w terminie do 30 kwietnia 2014 r., do ustanowienia długoterminowej strategii wspierania inwestycji w renowację krajowych zasobów budynków mieszkaniowych i użytkowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Powyższa dyrektywa podkreśla również szczególne znaczenie administracji publicznej we wdrażaniu polityki efektywności energetycznej, w szczególności poprzez wprowadzenie obowiązku corocznej renowacji 3% całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków będących własnością instytucji rządowych lub przez nie zajmowanych oraz dokonywanie zakupów produktów, usług i budynków o bardzo dobrej charakterystyce energetycznej. Państwa członkowskie zostały zobligowane do wdrożenia zapisów dyrektywy do dnia 5 czerwca 2014 r.

Efektywność energetyczna w Polsce

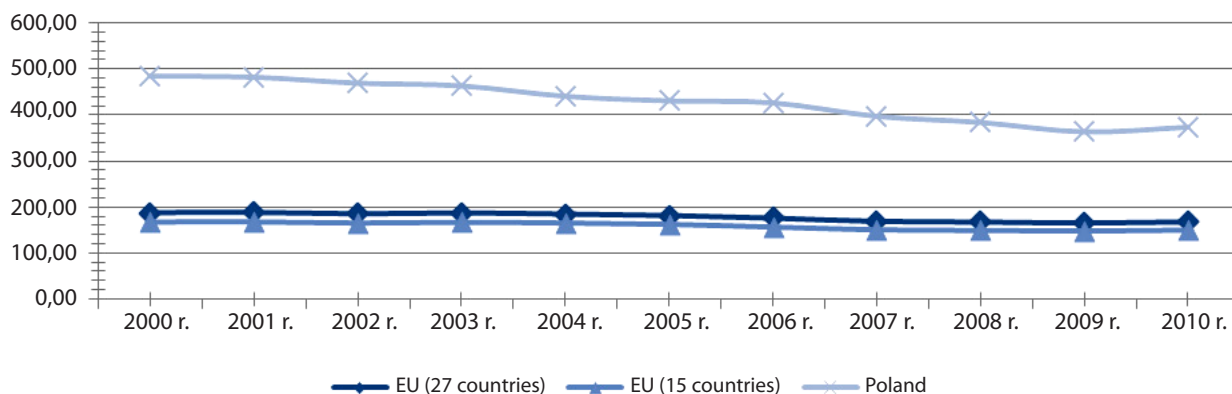
W *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*⁵⁷ stwierdzono, iż poprawa efektywności energetycznej jest jednym z priorytetowych celów. Celami polityki energetycznej w obszarze efektywności energetycznej są: dążenie do utrzymania zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego, tj. rozwoju gospodarki następującego bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną oraz konsekwentne zmniejszanie energochłonności polskiej gospodarki do poziomu UE-15. W katalogu działań mających na celu realizację powyższych celów znalazły się m.in.: ustalenie narodowego celu wzrostu efektywności energetycznej, wprowadzenie systemowego mechanizmu wsparcia dla działań służących realizacji narodowego celu wzrostu efektywności energetycznej, stosowanie obowiązujących świadectw charakterystyki energetycznej dla budynków oraz mieszkań przy wprowadzaniu ich do obrotu oraz wynajmu, wsparcie inwestycji w zakresie oszczędności energii przy zastosowaniu kredytów preferencyjnych oraz dotacji ze środków krajowych i europejskich, w tym w ramach ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, regionalnych programów operacyjnych, środków NFOŚiGW. W wyniku wdrożenia zaproponowanych działań przewidywane jest istotne zmniejszenie energochłonności polskiej gospodarki, a przez to zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego.

Jak wynika z danych GUS, skumulowane oszczędności energii w Polsce od 2000 r. do 2011 r. wynosiły 18,8 Mtoe. W powyższym okresie Polska należała do czołówki krajów, w których zanotowano najwyższy progres w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Energochłonność pierwotna PKB Polski z korektą klimatyczną, wyrażona w cenach stałych z 2005 r. z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej wynosiła w 2010 r. 0,180 kgoe/euro05ppp i była wyższa o 19% od średniej europejskiej. Tempo poprawy energochłonności było w Polsce w latach 2000–2010 ponad dwukrotnie wyższe niż w Unii Europejskiej. Niemniej jednak gospodarka Polski jest nadal bardziej energochłonna aniżeli gospodarka 15-UE.

⁵⁷ Wprowadzonej obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r., Nr 2, poz. 11).

Wykres nr 1

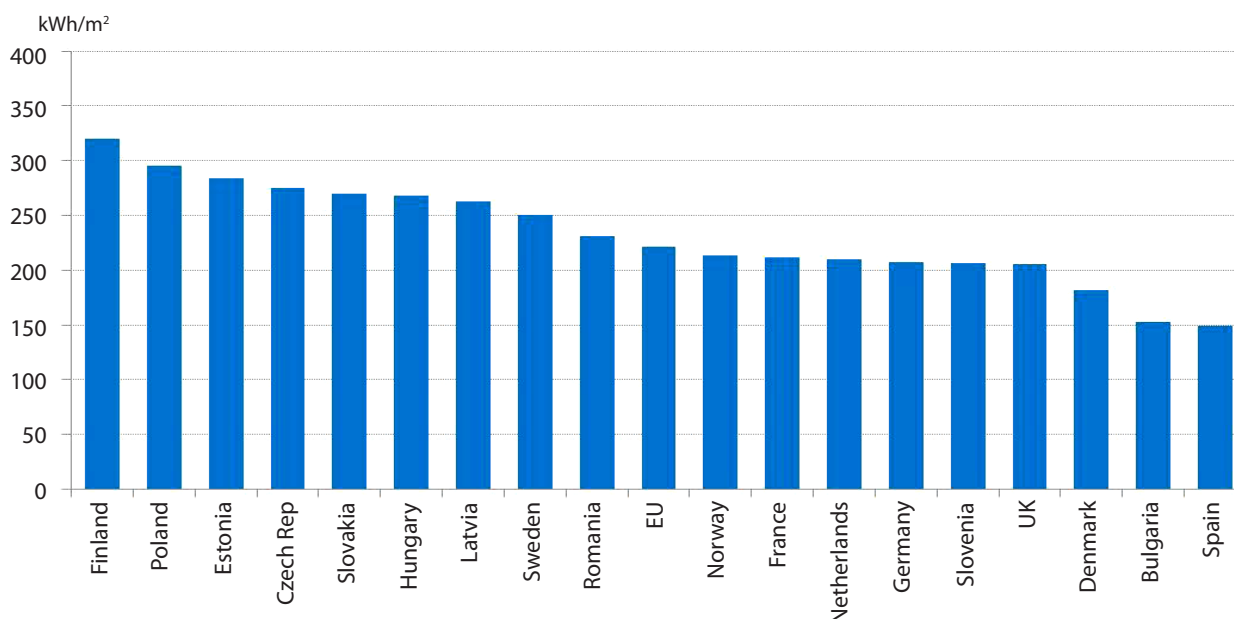
Energochłonność gospodarki [kgoe/euro00]

Źródło: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/environment

W celu transpozycji dyrektywy 2006/32/WE została uchwalona *ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej*. Implementacja prawa UE do polskich przepisów prawa nastąpiła z prawie trzyletnim opóźnieniem oraz była ona niepełna. Ustawa o efektywności energetycznej nie odnosi się w ogóle do kwestii usług energetycznych oraz nie zawiera definicji usługi energetycznej, która w praktyce jest wydajnym, oszczędnym i efektywnym środkiem dążenia do poprawy efektywności energetycznej. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie, audyt energetyczny to opracowanie zawierające analizę zużycia energii oraz określające stan techniczny obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, zawierające wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej tych obiektów, urządzeń lub instalacji, a także ocenę ich opłacalności ekonomicznej i możliwej do uzyskania oszczędności energii. Natomiast zgodnie z definicją dyrektywy 2006/32/WE oraz po niej następującej 2012/27/UE audyt energetyczny oznacza systematyczną procedurę, której celem jest uzyskanie odpowiedniej wiedzy o profilu istniejącego zużycia energii danego budynku lub zespołu budynków, działalności lub instalacji przemysłowej bądź handlowej lub usługi prywatnej lub publicznej, określenie, w jaki sposób i w jakiej ilości możliwe jest uzyskanie opłacalnej oszczędności energii, oraz poinformowanie o wynikach. W art. 10 i 11 ustawy o efektywności energetycznej została podkreślona wiodąca rola sektora publicznego w zakresie dążenia do efektywności energetycznej. W opiniach ekspertów podważana jest jednak skuteczność działań sektora publicznego w tym zakresie, z uwagi na brak poparcia obowiązku stosowania środków poprawy efektywności energetycznej przez jednostki sektora publicznego kryteriami czasowymi, jakościowymi czy ilościowymi (w rozumieniu ilości zaoszczędzonej energii). W rzeczywistości wystarczy zastosować dwa z pięciu środków poprawy efektywności energetycznej aby spełnić wymogi ustawowe, nie rozważając przy tym ich ekonomicznego i jakościowego efektu. Ponadto ustawa o efektywności energetycznej pomija wspomniany w dyrektywach 2006/32/WE oraz 2012/27/UE aspekt opłacalności zastosowanego środka. Zapisy dyrektyw wymagają, aby sektor publiczny skupiał się na opłacalnych ekonomicznie środkach. W trakcie nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej usunięto aspekt jakości przeprowadzanych audytów energetycznych. Zdaniem ekspertów⁵⁸ w funkcjonującym na polskim rynku modelu brakuje odbioru efektu i monitorowania prowadzonych działań, a korzyści oszacowane w audytach często są zawyżone.

⁵⁸ *Implementacja prawa klimatyczno-energetycznego UE w Polsce*, Client Earth, Warszawa 2013 r., s. 50; <http://www.clientearth.org/reports/implementacja-prawa-klimatyczno-energetycznego-ue-w-polsce.pdf>; [10.01.2014 r.].

Wykres nr 2

Zużycie energii w budynkach na m² w 2009 r. (klimat umiarkowany)

Źródło: ODYSSEE.

W związku z wytyczną art. 14 dyrektywy 2006/32/WE Polska sporządziła trzy EEAP, które przekazała do Komisji Europejskiej z niewielkim opóźnieniem. W dniu 31 lipca 2007 r. Rada Ministrów przyjęła pierwszy *Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej (EEAP) 2007*. W EEAP I wyznaczono następujące cele realizacji polityki efektywności energetycznej:

- osiągnięcie celu indykatywnego oszczędności energii zgodnie z wymaganiami dyrektywy 2006/32/WE, tj. 9% w 2016 r. (tj. o 53 452 GWh w stosunku do średniego zużycia energii finalnej w latach 2001–2005);
- osiągnięcie celu pośredniego 2% w 2010 r. (tj. o 11 878 GWh w stosunku do średniego zużycia energii finalnej w latach 2001–2005).

Na koniec 2010 r. uzyskano oszczędność energii finalnej w wysokości 35 320 GWh, co stanowiło 5,9% wielkości bazowej. Szacuje się, iż przy tym tempie przemian energetycznych oszczędność energii finalnej na koniec 2016 r. będzie wynosiła 67 211 GWh, co będzie stanowiło 11% wielkości bazowej.

Pomimo osiągniętych wyników, Minister Gospodarki w EEAP II wskazywał na przeszkody w rozwoju środków poprawy efektywności energetycznej zawartych w EEAP I. Do najistotniejszych należały: zbyt małe zainteresowanie środkami w zakresie oszczędności energii ze strony przedsiębiorstw energetycznych, zbyt małe wsparcie dla działań zwiększających oszczędności energii podejmowanych przez społeczeństwo, bariery finansowe (np. brak określonego budżetu, ograniczone środki pomocowe), niewielka wiedza i niska świadomość użytkowników energii (np. brak znajomości źródeł pozyskiwania informacji na temat efektywności energetycznej).

W *Drugim Krajowym Planie Działań dotyczącym efektywności energetycznej dla Polski 2011 (EEAP II)*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r., rozszerzono katalog środków poprawy efektywności energetycznej. W powyższym katalogu zawarto m.in. działania w sektorze mieszkalnictwa (gospodarstwa domowe) finansowane z Fundusz Termomodernizacji i Remontów jak również działania w sektorze publicznym, które były finansowane z następujących źródeł:

- System zielonych inwestycji (część 1) – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej (nowy).
- System zielonych inwestycji (część 2) – Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych (nowy).
- Program Operacyjny *Oszczędność energii i promocja odnawialnych źródeł energii* dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w latach 2012–2017 (nowy).
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – Działanie 9.3. Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej.

Rynek AAU nie jest transparentny z uwagi na utajnienie w umowach AAU informacji dotyczących sprzedaży/zakupu i cenie jednostek AAU. Ogólnodostępne informacje w zakresie wielkości obrotu jednostkami AAU i ich wartości są danymi szacowanymi. Rynek AAU jest rynkiem kupującego z uwagi na nadwyżkę podaży AAU nad popytem. Według szacunków Climate Strategies⁵⁹ w latach 2008–2012 sprzedanych zostało 460 mln AAU, na szacowaną wartość 1,6 mld euro. Najbardziej aktywnymi po stronie sprzedających były nowe kraje UE, które posiadały 85% rynku AAU. Najprężniej działającym sprzedawcą jest Estonia, która do połowy 2013 r. dokonała 22 transakcji na łączną kwotę 391 mln euro (74,5 mln AAU z 91,5 mln nadwyżki)⁶⁰. Jednostki AAU nie sprzedane w pierwszym okresie rozliczeniowym *Protokołu z Kioto* wyznaczonym na lata 2008–2012 nie będą mogły być sprzedane w drugim okresie rozliczeniowym wyznaczonym na lata 2013–2020.

Do końca 2013 r. Polska zawarła 10 umów międzynarodowych dotyczących zbycia jednostek AAU na łączną kwotę 777,6 mln zł. Spośród powyższych umów, w ośmiu umowach kupujący jednostki AAU wskazali, że środki pieniężne powinny wspierać inwestycje związane z zarządzaniem energią w budynkach użyteczności publicznej. Do końca I kw. 2014 r. sfinansowano 296 inwestycji w powyższym zakresie.

2. Stan prawny dotyczący kontrolowanych jednostek

Kluczowymi aktami prawnymi regulującymi zasady udzielania dofinansowania w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji są *ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*⁶¹ oraz *ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*⁶².

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁶³ i działa na podstawie przepisów *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (art. 410–411a, określające podstawy prawne działalności i strukturę organizacyjną) oraz statutu, nadanego rozporządzeniem⁶⁴ Ministra Środowiska. Zgodnie z art. 401d ustawy Pr.o.ś. oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji przychodami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej są m.in. wpływy

⁵⁹ *Green Investment Scheme 2008–2012: The AAU market between 2008 and 2012* Climate Strategies, September 2013.

⁶⁰ Carbon Market Europe, vol. 12, issue 24, June 2013.

⁶¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. Dalej także: Pr.o.ś.

⁶² Dz.U. Nr 130, poz. 1070 ze zm. Dalej także: ustawa o systemie zarządzania emisjami lub u.z.e.

⁶³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 i 938.

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 240, poz. 1609).

pochodzące ze sprzedaży jednostek AAU, które mogą być przedmiotem międzynarodowego obrotu. Obrót jednostkami AAU następuje na podstawie umowy zawieranej między Rzeczpospolitą Polską a państwem uprawnionym lub upoważnionym przez to państwo podmiotem. Powyższe umowy mogą być zawierane jako umowy międzynarodowe albo jako umowy cywilnoprawne. Wpływy pochodzące ze sprzedaży jednostek AAU (Kioto) są przekazywane na rachunek bankowy NFOŚiGW lub na wyodrębnione subkonto tego rachunku, jeżeli wynika to z zawartej umowy sprzedaży jednostek Kioto (art. 19 ust. 1 i 2–19a ustawy o systemie zarządzania emisjami). W latach 2010–2012 zawarto 9 umów na łączną kwotę 608 779 tys. zł⁶⁵.

Zgodnie z art. 400b ust. 3 Pr.o.ś., NFOŚiGW wykonuje zadania Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji (KOSZI) określone w ustawie o systemie zarządzania emisjami. KOSZI może powierzać wojewódzkim funduszom, na podstawie porozumień, wykonywanie czynności składających się na realizację zadań, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 7a i 9 u.z.e.⁶⁶, ponosząc odpowiedzialność za ich czynności jak za swoje własne (art. 400b ust. 4 Pr.o.ś.). Zgodnie z art. 26 u.z.e. wykonywanie zadań Krajowego operatora powierza się Funduszowi.

Do zadań KOSZI należy m.in. (art. 25 ust. 2 ustawy o systemie zarządzania emisjami):

- organizowanie naboru wniosków o dofinansowanie ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym i ich weryfikacja;
- sporządzanie listy programów i projektów, które zostały wstępnie zakwalifikowane do dofinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym;
- przedkładanie Ministrowi Środowiska list kosztów wstępnie zakwalifikowanych do refinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym wraz ze wskazaniem programów lub projektów, których dotyczą te koszty;
- nadzorowanie wdrażania i realizacji programów i projektów oraz ocena uzyskanych przez nie efektów ekologicznych;
- przygotowywanie i przedkładanie Ministrowi Środowiska raportów wynikających z postanowień umów o sprzedaży AAU;
- monitorowanie: osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji, wydatkowania przez beneficjentów środków uzyskanych z Rachunku klimatycznego oraz postępów w realizacji programów lub projektów dofinansowanych ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym;
- sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem przez beneficjentów środków.

Minister Środowiska sprawuje nadzór nad wykonywaniem zadań przez KOSZI (art. 27 u.z.e.). Organem doradczym Ministra Środowiska w zakresie funkcjonowania Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji jest Rada Konsultacyjna. Do zadań Rady Konsultacyjnej należy opiniowanie spraw związanych z funkcjonowaniem GIS, w tym w szczególności opiniowanie: regulaminu naboru wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym oraz jego zmian, programów i projektów wstępnie zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym, list kosztów wstępnie zakwalifikowanych do refinansowania (art. 24 u.z.e.).

⁶⁵ <http://www.nfosigw.gov.pl/system-zielonych-inwestycji---gis/raporty-z-realizacji-umow-sprzedazy-unikniete-emisji>; [03.12.2013 r.].

⁶⁶ Monitorowanie osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych, wydatkowania przez beneficjentów środków uzyskanych z Rachunku klimatycznego oraz postępów w realizacji programów dofinansowanych ze środków tego rachunku (pkt 7a), sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem przez beneficjentów środków (pkt 9).

Wybór wykonawcy i finansowanie projektu inwestycyjnego

Wpływy pochodzące ze sprzedaży jednostek AAU (Kioto) gromadzone na Rachunku klimatycznym (art. 23 ust. 1 u.z.e.), pomniejszone o koszty ich obsługi, przeznaczane są, m.in. na (art. 22 u.z.e.) dofinansowanie zadań związanych ze wspieraniem przedsięwzięć realizowanych w ramach programów i projektów objętych Krajowym Systemem Zielonych Inwestycji. Dofinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym realizacji programów i projektów dokonuje się w formie dotacji, w tym dotacji przeznaczanych na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz dotacji przeznaczanych na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych (art. 28 ust. 1 u.z.e.).

W ramach programu priorytetowego GIS część 1 – *Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej* realizowane są dwie formy dofinansowania – dotacje i pożyczki. Dofinansowanie w formie dotacji ze środków GIS nie może przekroczyć kwoty 50% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia i nie może być wyższe niż określone w umowach sprzedaży jednostek AAU. Dofinansowanie w formie pożyczki może wynosić do 60% kosztów kwalifikowalnych, przy czym łączne dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki nie może być wyższe niż 95% kosztów kwalifikowalnych. Otrzymanie pożyczki jest uwarunkowane otrzymaniem dotacji ze środków GIS. W ramach programu priorytetowego GIS część 5 – *Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych*, przewidziana jest jedna forma dofinansowania – dotacja. Maksymalny dopuszczalny limit dofinansowania wynosi 100% kosztów kwalifikowalnych.

Narodowy Fundusz prowadzi w trybie konkursowym nabór wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym. Ogłoszenie o naborze wniosków i jego warunkach jest zamieszczane w dzienniku ogólnopolskim oraz na stronie internetowej NFOŚiGW. Narodowy Fundusz po zebraniu wniosków w ramach konkursu, ocenia je pod względem formalnym i merytorycznym. Negatywny wynik oceny na etapie kryteriów dostępu wyklucza wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia z dalszego postępowania. Szczegółowy sposób postępowania określa *Regulamin konkursu*. Po weryfikacji wniosków Fundusz przygotowuje listę projektów wstępnie zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków GIS. Minister Środowiska, biorąc pod uwagę wyniki naboru oraz opinię Rady Konsultacyjnej, akceptuje listę projektów lub odmawia w drodze decyzji administracyjnej akceptacji znajdujących się na liście poszczególnych projektów. W przypadku wykreślenia przez Ministra Środowiska projektu z listy projektów wstępnie zakwalifikowanych do dofinansowania, wnioskodawcy przysługuje prawo odwołania się do Ministra, a później w przypadku podtrzymania przez Ministra jego decyzji, do sądu administracyjnego. NFOŚiGW po otrzymaniu zaakceptowanej przez Ministra Środowiska listy projektów zawiera umowę na udzielenie dotacji z każdym z beneficjentów albo z beneficjentem i bankiem udzielającym beneficjentowi kredytu na realizację programu lub projektu. Powyższa umowa, określa szczegółowy zakres i częstotliwość składania przez beneficjenta raportów zawierających dane i informacje dotyczące osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych, wydatkowania środków uzyskanych z Rachunku klimatycznego oraz postępów w realizacji programu lub projektu (art. 29–30 u.z.e.).

Rodzaje programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji określone są w rozporządzeniu *Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i priorytetów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji*⁶⁷.

⁶⁷ Dz.U. Nr 187, poz. 1445.

Beneficjenci są zobowiązani przed złożeniem wniosków przeprowadzić m.in. audyty energetyczne dla wszystkich obiektów modernizowanych w ramach projektu (budynków oraz jeżeli dotyczy – źródeł ciepła). Audyty energetyczne powinny być przeprowadzone zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego*⁶⁸.

Zgodnie z pkt 11 założeń *Programu priorytetowego System zielonych inwestycji (GIS-Green Investment Scheme)*⁶⁹ beneficjent dofinansowania zobowiązany jest, przy udzielaniu zamówień, do stosowania przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, w przypadku gdy jest zamawiającym w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy Pzp, w tym, gdy spełnione są przesłanki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. W przypadku, gdy beneficjent nie jest zamawiającym, o którym mowa w pkt 1, przy udzielaniu zamówień zobowiązany jest do stosowania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy Pzp, poprzez zawieranie umów w formie pisemnej (chyba że dla danej czynności zastrzeżona jest inna forma w drodze aukcji albo przetargu, o których mowa w art. 70¹–70⁵ Kodeksu cywilnego⁷⁰).

Zgodnie z art. 6 ustawy Pzp, jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie dostawy oraz usługi albo roboty budowlane oraz usługi, do udzielenia zamówienia stosuje się przepisy dotyczące tego przedmiotu zamówienia, którego wartościowy udział w danym zamówieniu jest największy (ust. 1). Jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie roboty budowlane oraz dostawy niezbędne do ich wykonania, do udzielenia takiego zamówienia stosuje się przepisy dotyczące robót budowlanych (ust. 3). Jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie usługi oraz roboty budowlane niezbędne do wykonania usług, do udzielenia zamówienia stosuje się przepisy dotyczące usług (ust. 4). Zgodnie z art. 7 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Zgodnie z art. 10 ustawy Pzp podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy Pzp wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie: (pkt 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*⁷¹; (pkt 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane. Metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego stanowiącego podstawę określenia wartości zamówienia na roboty budowlane

⁶⁸ Dz.U. Nr 43, poz. 346.

⁶⁹ <http://www.nfosigw.gov.pl/system-zielonych-inwestycji---gis/programy-priorytetowe/>; [13.01.2014 r.].

⁷⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

⁷¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 jt.

oraz metody i podstawy obliczania planowanych kosztów prac projektowych i planowanych kosztów robót budowlanych stanowiących podstawę określenia wartości zamówienia, którego przedmiotem jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określone zostały w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym*⁷².

Stosowanie ustawy Pzp do zamówień na pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją projektu architektoniczno-budowlanego – interpretacja UZP⁷³. Zgodnie z interpretacją UZP sprawowanie nadzoru autorskiego w świetle przepisów art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 29 ust. 1 Pzp oraz zasady przejrzystości powinno być uwzględnione w postępowaniu przetargowym albo w konkursie dotyczącym zlecenia wykonania dokumentacji projektowej. Zamówienie publiczne na sprawowanie nadzoru autorskiego nie może zostać udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, ponieważ ochrona praw wyłącznych projektanta ma charakter wtórny w stosunku do wcześniej udzielonego zamówienia na prace projektowe. W przypadku, gdy zamawiający nie uwzględnił w postępowaniu albo konkursie na dokumentację projektową sprawowania nadzoru autorskiego może rozważyć zastosowanie trybu przetargowego do wyboru wykonawcy świadczącego usługę nadzoru inwestorskiego.

Beneficjenci planując inwestycję budowlaną zobowiązani są do wyliczenia energii końcowej dostarczanej do budynku użyteczności publicznej przed i po modernizacji. Do obliczeń powinni wykorzystać wyniki audytu energetycznego oraz wskazówki zawarte w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw ich charakterystyki energetycznej*⁷⁴.

Realizacja inwestycji

Podstawowymi wytycznymi prawnymi w trakcie realizacji inwestycji budowlanej jest ustawa Prawo budowlane wraz z aktami wykonawczymi, zapisy umowy zawartej z wykonawcą projektu, jak również zobowiązania zawarte w umowie o dofinansowanie inwestycji.

Zgodnie z *Wymaganiami dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne dofinansowywane w ramach Programu priorytetowego*⁷⁵ zakres prac termomodernizacyjnych wynikać musi z wykonanego audytu energetycznego. Projekty z zakresu termomodernizacji obiektów budowlanych muszą być prowadzone zgodnie z obowiązującym prawem, w tym między innymi *ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*. Biorąc pod uwagę dbałość o cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000 oraz różne formy ochrony przyrody, należy zwracać szczególną uwagę na działania polegające na organizacji dostaw, lokalizację i organizację placu magazynowego budowy oraz prace prowadzone na strychach/stropodachach.

Zgodnie z art. 18 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa

⁷² Dz.U. nr 130, poz. 1389.

⁷³ <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/publish.aspx?PD;1954> [14.01.2014 r.].

⁷⁴ Dz.U. Nr 201, poz. 1240 ze zm.

⁷⁵ <http://www.nfosigw.gov.pl/system-zielonych-inwestycji---gis/programy-priorytetowe/>; [13.01.2014 r.].

i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie: opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów, objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych – przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie, jak również zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

Z zastrzeżeniami zawartymi w art. 29–31, zgodnie z art. 28 ust. 1 *Prawa budowlanego* roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim (art. 32 ust. 1 *Prawa budowlanego*): (pkt 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁷⁶, (pkt 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 i 3 *Prawa budowlanego*, w przypadku opracowania świadectwa charakterystyki energetycznej budynku o powierzchni użytkowej przekraczającej 1000 m², który jest zajmowany przez organy administracji publicznej, lub w którym świadczone są usługi znacznej liczbie osób, jak dworce, lotniska, muzea, hale wystawiennicze, świadectwo charakterystyki energetycznej powinno być umieszczone w widocznym miejscu w budynku. Właściciel budynku, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 7, jest obowiązany zapewnić sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, jeżeli upłynął termin ważności świadectwa charakterystyki energetycznego budynku albo w wyniku przebudowy lub remontu budynku, uległa zmianie jego charakterystyka energetyczna.

Na podstawie art. 2 *ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*⁷⁷ w art. 5 *Prawa budowlanego* dodano ustęp 2a, zgodnie z którym zaleca się aby w nowych budynkach oraz istniejących budynkach poddawanych przebudowie lub przedsięwzięciu służącemu poprawie efektywności energetycznej w rozumieniu przepisów o efektywności energetycznej, które są użytkowane przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, stosowane były urządzenia wykorzystujące energię wytworzoną w odnawialnych źródłach energii, a także technologie mające na celu budowę budynków o wysokiej charakterystyce energetycznej.

Zgodnie z *Wymaganiami dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne dofinansowywane w ramach Programu priorytetowego* wymaga się, aby w wyniku przeprowadzonych prac termomodernizacyjnych obliczone zapotrzebowanie na ciepło (tj. roczne obliczeniowe zużycie energii do ogrzewania budynków) uległo zmniejszeniu w stosunku do stanu pierwotnego o minimum 30% dla całego przedsięwzięcia.

⁷⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

⁷⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 984.

Rozliczanie inwestycji

Do głównych źródeł wyznaczników normatywnych dla etapu rozliczenia inwestycji należą: umowa o dofinansowanie inwestycji, umowa zawarta z wykonawcą oraz ustawa o zarządzaniu emisjami.

Zgodnie z *Regulaminem konkursu*⁷⁸, w okresie ustalonym w umowie o dofinansowanie przedsięwzięcia, każdy projekt wymaga właściwego monitorowania efektów redukcji wielkości emisji w stosunku do poziomu określonego w scenariuszu bazowym. Monitorowanie prowadzone jest w okresach rocznych, przy czym pierwszy okres kończy się wraz z końcem roku kalendarzowego, w którym rozpoczęła się eksploatacja projektu. Okres monitorowania inwestycji wynosi 5 lat. Beneficjent jest zobligowany na koniec każdego roku (do końca marca każdego roku po rozliczeniu) do obliczenia wielkości redukcji emisji osiągniętej w roku *n* oraz wielkości zużycia tej energii. Obliczenia odbywają się metodą szacunkową na podstawie następujących źródeł danych: zużycie wg stanu księgowego – w przypadku paliw stałych lub gromadzonych w zbiornikach, na podstawie faktur – na zakup paliwa od dostawców w przypadku paliw gazowych, za dostarczoną energię w przypadku ciepła sieciowego oraz za dostarczoną energię elektryczną w przypadku energii elektrycznej. W celu zapewnienia właściwego monitorowania, beneficjent jest zobowiązany do opisanie i wprowadzenia w życie systemu wewnętrznej kontroli i zarządzania danymi służącymi do monitorowania oraz do wyznaczenia osób odpowiedzialnych za monitorowanie i raportowanie. Raporty beneficjenta z monitorowania podlegają weryfikacji przez niezależnego weryfikatora.

Na podstawie wyników monitorowania oraz danych NFOŚiGW dotyczących przeznaczania środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym, NFOŚiGW przygotowuje i przedkłada Ministrowi Środowiska w terminie do:

- 1) dnia 30 czerwca każdego roku, sprawozdanie za poprzedni rok kalendarzowy dotyczące realizowanych programów lub projektów dofinansowanych ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym, przeznaczania tych środków, w tym na refinansowanie kosztów, oraz osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji;
- 2) końca miesiąca następującego po zakończeniu każdego kwartału, zbiorcze sprawozdania za okres od początku roku do końca ostatniego kwartału objętego sprawozdaniem dotyczące postępów w realizacji programów lub projektów dofinansowanych ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym oraz przeznaczania tych środków, w tym na refinansowanie kosztów.

Roczne sprawozdanie (pkt 1) podlega weryfikacji przez akredytowaną niezależną jednostkę lub jednostkę uprawnioną, w rozumieniu przepisów o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w zakresie zgodności ze stanem faktycznym informacji dotyczących osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji.

⁷⁸ <http://www.nfosigw.gov.pl/system-zielonych-inwestycji---gis/konkursy/ii-konkurs-zarzadzanie-energia/>; [13.01.2014 r.].

5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Komórka NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Prezes Zarządu	Małgorzata Skucha – poprzednio Jan Rączka – od 21 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego PAN w Warszawie	Dyrektor	Adam Szewczyk	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
3.	Instytut Fizyki Jądrowej im. Henryka Niewodniczańskiego PAN w Krakowie	Dyrektor	Marek Jeżabek	Delegatura NIK w Krakowie
4.	Instytut Oceanologii PAN w Sopocie	Dyrektor	prof. dr hab. inż. Janusz Pempkowiak	Delegatura NIK w Gdańsku
5.	Politechnika Krakowska im. T. Kościuszki w Krakowie	Rektor	prof. dr hab. inż. Kazimierz Furtak	Delegatura NIK w Krakowie
6.	Samodzielny Publiczny Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Łęborku	Dyrektor	Andrzej Sapiński	Delegatura NIK w Gdańsku
7.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej – Szpital im. dr J. Dietla w Krynicy Zdroju	Dyrektor	Sławomir Kmak	Delegatura NIK w Krakowie
8.	Szpital Neuropsychiatryczny im. prof. M. Kaczyńskiego SPZOZ w Lublinie	Dyrektor	Edward Lewczuk	Delegatura NIK w Lublinie
9.	Szpital Wojewódzki Nr 2 im. Św. Jadwigi Królowej w Rzeszowie	Dyrektor	Janusz Solarz	Delegatura NIK w Rzeszowie
10.	Urząd Gminy Mircze	Wójt	Lech Stanisław Szopiński	Delegatura NIK w Lublinie
11.	Urząd Miasta Lublin	Prezydent	Krzysztof Żuk – poprzednio Adam Wasilewski od 4 grudnia 2006 r. do 13 grudnia 2010 r.	Delegatura NIK w Lublinie
12.	Urząd Miasta w Malborku	Burmistrz	Andrzej Rychłowski	Delegatura NIK w Gdańsku
13.	Urząd Miasta w Łęborku	Burmistrz	Witold Namysłak	Delegatura NIK w Gdańsku
14.	Urząd Miejski w Gdańsku	Prezydent	Paweł Adamowicz	Delegatura NIK w Gdańsku
15.	Uzdrowisko Rymanów S.A.	p.o. Prezesa Zarządu	Iwona Olejnik – poprzednio Paweł Szczygiel od 23 kwietnia 2010 r. do 11 lipca 2014 r.	Delegatura NIK w Rzeszowie

5.3. Wykaz przedsięwzięć skontrolowanych w kontroli przeprowadzonej u beneficjentów

Beneficjent	Tytuł projektu	Liczba budynków	Wartość całkowita inwestycji (zł)	Kwota dotacji (zł)
Politechnika Krakowska im. T. Kościuszki	Termomodernizacja budynków Wydziału Mechanicznego Politechniki Krakowskiej	1	12 219 750,28	3 562 251,66
Politechnika Krakowska im. T. Kościuszki	Termomodernizacja budynku Wydziału Inżynierii Elektrycznej i Komputerowej Politechniki Krakowskiej	1	6 802 357,78	1 461 677,85
Instytut Oceanologii PAN w Sopocie	Termomodernizacja budynków Instytutu Oceanologii PAN w Sopocie	2	2 923 694,00	2 186 972,00
Instytut Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego PAN w Krakowie	Termomodernizacja wybranych obiektów Instytutu Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie	3	3 892 799,92	2 804 877,98
Instytut Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego PAN w Warszawie	Termomodernizacja obiektów Instytutu Biologii Doświadczalnej im. M. Nenckiego PAN	2	2 899 405,35	2 899 405,35
SPZOZ Szpital im. dr J. Dietla w Krynicy-Zdroju	Ochrona środowiska poprzez kompleksowe działania termomodernizacyjne wraz z montażem systemu solarnego w Szpitalu w Krynicy-Zdroju	2	2 842 200,00	842 200,00
Miasto Malbork	Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej nr 9 w Malborku	1	1 235 007,18	368 866,59
Gmina Mircze	Termomodernizacja wybranych budynków użyteczności publicznej w Gminie Mircze	4	1 579 262,00	426 000,00
Gmina Lublin	Termomodernizacja Lubelskiego Centrum Edukacji Zawodowej i Zespołu Szkół Elektronicznych w Lublinie	2	11 463 154,86	3 227 794,67
Gmina Miasta Gdańska	Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gdańsku – w tym dwa budynki Urzędu Miejskiego oraz cztery obiekty szkolne: Szkoła Podstawowa nr 45, nr 70, nr 77, nr 89	6	12 183 690,28	3 034 376,43
Gmina Miasto Łęborg	Termomodernizacja przedszkoli w Łęborgu	6	2 405 209,27	759 864,00
Szpital Neuropsychiatryczny SPZOZ Lublin	Termomodernizacja budynków Szpitala Neuropsychiatrycznego w Lublinie	6	7 100 810,00	3 250 400,00
Uzdrowisko Rymanów SA	Termomodernizacja budynków Sanatorium Staś i Zimowit wraz z technologią kotłowni w Uzdrowisku Rymanów	7	16 371 921,00	6 713 106,03
Szpital Wojewódzki Nr 2 w Rzeszowie	Termomodernizacja budynków Szpitala Wojewódzkiego im. Św. Jadwigi Królowej Nr 2 w Rzeszowie	18	16 996 071,70	4 521 630,00
SPS ZOZ w Łęborgu	Termomodernizacja budynków Samodzielnego Publicznego Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łęborgu	7	14 597 435,83	4 339 377,50

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanego obszaru

Źródła prawa unijnego:

1. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) (Dz.U.UE z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
2. Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz.U.WE L 114 z 27.04.2006, s. 64).
3. Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U.UE L 315 z 14.11.2012, s. 1).
4. Dyrektywa 2010/31/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U.UE L 153 z 18.06.2010, s. 13).
5. Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 244/2012 z dnia 16 stycznia 2012 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i ustanawiające ramy metodologii porównawczej do celów obliczania optymalnego pod względem kosztów poziomu wymagań minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków (Dz.U.UE L 81 z 21.03.2012, s. 18).

Źródła prawa krajowego:

6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2013 r., poz. 1107 j.t.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. Nr 94, poz. 551 ze zm.).
10. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks Cywilny* (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 jt.).
12. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 jt.).
13. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2013 r., poz. 984).
14. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji (Dz.U. Nr 187, poz. 1445).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz.U. z 2010 r. Nr 240, poz. 1609).
18. 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).

19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu weryfikacji audytu energetycznego i części audytu remontowego oraz szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać podmioty, którym Bank Gospodarstwa Krajowego może zlecać wykonanie weryfikacji audytów (Dz.U. Nr 43, poz. 347).
20. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. poz. 462 ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2013 r., poz. 762).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. Nr 130, poz. 1389).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw ich charakterystyki energetycznej (Dz.U. Nr 201, poz. 1240 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2013 r., poz. 926).
26. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).
27. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 2 sierpnia 2013 r. w sprawie raportu zawierającego w szczególności informacje dotyczące realizacji krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią oraz krajowego planu działań dotyczącego efektywności energetycznej za 2011 r., wraz z oceną i wnioskami z ich realizacji (M.P. z 2013 r., poz. 673).

5.5. Wykaz organów, 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. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Gospodarki
8. Minister Infrastruktury i Rozwoju
9. Minister Środowiska
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Sejmowa Komisja Gospodarki
13. Sejmowa Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
16. Senacka Komisja Środowiska