



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.008.02.2019

Pani
Sława Umińska-Duraj
Prezydent
Miasta Piekary Śląskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/19/008 Przygotowanie realizacji termomodernizacji budynków mieszkalnych, w których udziały posiada Gmina Piekary Śląskie, współfinansowanej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Piekarach Śląskich ¹ ul. Bytomska 84 41-940 Piekary Śląskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sława Umińska-Duraj - Prezydent.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie do realizacji termomodernizacji budynków mieszkalnych, w których udziały posiada Gmina Piekary Śląskie, współfinansowanej przez WFOŚiGW w Katowicach, w tym nadzór nad Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej w Piekarach Śląskich w zakresie w jakim Zakład ten uczestniczy w zarządzaniu zasobem mieszkań komunalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia rozpoczęcia kontroli). Badaniami kontrolnymi zostały objęte również działania wcześniejsze, gdyż miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Joanna Paliga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/252/2019 z dnia 4.10.2019 r.2. Lucyna Mol, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/285/2019 z dnia 6.11.2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania organów Miasta Piekary Śląskie w zakresie objętym niniejszą kontrolą z następujących przyczyn:

- Rada Miasta uchwalając statut Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Piekarach Śląskich⁴ umożliwiła Zakładowi realizowanie niedozwolonych prawem⁵ zadań – tj. zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi. Stan ten tolerowany był od 1991 roku.
- Przedstawiciele Gminy, działającej jako członek wspólnot mieszkaniowych posiadający większościowy udział w 74 wspólnotach, głosując za przystąpieniem do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁶ zobligowali ZGM do realizacji zadania aplikowania o środki POIiŚ, co przekraczało możliwości kadrowe i organizacyjne tej jednostki.
- Nierzetelnie (zbyt optymistycznie) oceniono możliwości realizacji tak dużego przedsięwzięcia (Zakład składał w imieniu każdej wspólnoty osobny wniosek) siłami ZGM, pomimo że wcześniej zgłaszano poważne zastrzeżenia do sposobu realizacji obowiązków przez pracowników Zakładu. Zastrzeżenia te zostały sformułowane w protokole kontroli i wystąpieniu po kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu w ZGM w 2014 roku, w trakcie której stwierdzono 148 nieprawidłowości⁷. Zalecenia Urzędu po ww. kontroli w przypadku 61 nieprawidłowości dotyczyły rzetelnego wykonywania obowiązków przez pracowników.
- Nadzór nad działalnością Zakładu okazał się nieskuteczny – Pani Prezydent weryfikowała sposób realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych do ZGM opierając się wyłącznie o pisemne informacje Dyrektora tej jednostki i nie skorzystała z możliwości przeprowadzenia ponownej kontroli w Zakładzie. Tymczasem kontrola NIK⁸ stwierdziła nierzetelne działanie pracowników ZGM w toku kompletowania dokumentacji i opracowywania wniosków o dofinansowanie z POIiŚ. Skutkiem powyższego było wypowiedzenie przez WFOŚiGW 9 umów⁹, których łączna wartość dofinansowania wyniosła 5,9 mln. zł, następnie wypowiedzenie przez ZGM 27 umów o dofinansowanie¹⁰ na łączną kwotę dofinansowania 12,5 mln zł.

We wszystkich 36 przypadkach preferencyjne finansowanie ze środków POIiŚ zostało zastąpione kredytem komercyjnym, co według szacunków NIK będzie skutkowało wyższymi kosztami obsługi zadłużenia.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „ZGM” lub „Zakład”.

⁵ Do 14 sierpnia 2019 r.

⁶ Dalej: „POIiŚ”.

⁷ Okres objęty kontrolą Urzędu to lata 2009-2014.

⁸ Prowadzona równolegle w ZGM.

⁹ Alojzjanów 1, Heneczka 2, Ludygi 1 i 4, Szeptyckiego 1, 2, 3 i 4 i Ziętka 23.

¹⁰ Maczka 10, Armii Krajowej 4, 7, 9, Gen. Hallera 2, Gen. Jankego 1, 2, 4; Gen. Kleeberga 1, 11, Gen. Maczka 1, 5, 7, 9, 11, 12, 13, Mastalerza 1, Gen. Okulickiego 1, 3, 4, 6, Papieża Jana Pawła II 59 i 61, Ks.Kpt.Gerarda Waculika 11, Gen. Ziętka 25 i 27.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

Koncepcja termomodernizacji osiedla Wieczorka powstała przed 2014 rokiem i wynikała przede wszystkim z podnoszonego regularnie przez mieszkańców problemu stanu budynków tegoż osiedla i poziomu bezpieczeństwa mieszkańców (wynikającego m.in. z podejrzenia ulatniania się substancji niebezpiecznych z przewodów kominowych oraz pożarów kominów).

Uchwałą Nr XXII/287/16 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 maja 2016 roku został przyjęty do realizacji „Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Piekary Śląskie”. Dla zadania termomodernizacji 82 budynków wraz z podłączeniem do sieci ciepłych, budową lub przebudową wewnętrznych instalacji odbiorczych ciepła i likwidacji dotychczasowych indywidualnych, przestarzałych źródeł ogrzewania, jako podmiot odpowiedzialny został wyznaczony Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Piekarach Śląskich – samorządowy zakład budżetowy, który zarządzał wspólnotami mieszkaniowymi.

Zadanie zarządzania i administrowania nieruchomościami stanowiącymi własność innych podmiotów niż Gmina Piekary Śląskie zostało ujęte w Statucie Zakładu Gospodarki Komunalnej, nadanym przez Radę Miasta Piekary Śląskie w 1991 roku¹¹.

Z 75 wspólnot mieszkaniowych, w 74 Gmina posiadała większościowy udział¹² wynoszący od 51,4% do 96,6%.

(akta kontroli str. 37-86, 649-657)

Urząd udzielił Zakładowi wsparcia w procesie opracowywania wniosków aplikacyjnych. Pracownicy Urzędu opracowywali m.in. fragmenty lub niektóre punkty wniosków, analizy finansowe i studium wykonalności.

(akta kontroli str. 93-94)

ZGM uzyskał dofinansowanie z POIiŚ do termomodernizacji 74 budynków wspólnot mieszkaniowych¹³, w tym likwidacji istniejących źródeł ciepła i przyłączenia budynków do miejskiej sieci c.o. Łączna wartość inwestycji na etapie podpisywania umów z WFOŚiGW wyniosła 74,1 mln zł, z tego 49,9 mln zł mln niskooprocentowanej pożyczki, z czego premia inwestycyjna mogła wynieść maksymalnie 30,0 mln zł.

Finansowanie działalności Zakładu

Do roku 2017 ZGM finansował wpłaty Gminy na fundusz remontowy z bieżących przychodów. W latach 2018-2019 Urząd przyznał ZGM dotację przedmiotową na pokrycie części ww. wpłat w wysokości 1,59 zł miesięcznie za m² powierzchni w roku 2018 i 1,77 zł w roku 2019. W roku 2018 Urząd przekazał na rachunek ZGM łącznie 1.658.278,49 zł, a do 12 listopada 2019 r. łącznie 2.295.067,31 zł na ww. cel.

(akta kontroli str. 98-142)

¹¹ Uchwała nr 18/91 Rady Miasta

¹² Wspólnoty mieszkaniowe budynków: Alojzjanów 1, Andersa 1, 2, 3, 6, 8, 10 i 12, Armii Krajowej 3, 4, 7 i 9, Hallera 2, 4, 6 i 8, Heneczka 2, Jankego 1, 2 i 4, Kleeberga 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9 i 11, Ludygi 1 i 4, Maczka 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 i 20, Mastalerza 1, Okulickiego 1, 3, 4 i 6, Jana Pawła II 59, 61 i 63, Roweckiego 1, 2, 3 i 4, Szeptyckiego 1, 2, 3 i 4, Waculika 1, 3, 5, 7, 11, 13, 15, 16, 17 i 18, Ziętka 23, 25 i 27. Udział Gminy we wspólnocie przy ul. Ziętka 29 wynosił mniej niż 50%.

¹³ Po rezygnacji z dofinansowania przez wspólnotę mieszkaniową przy ul. Ziętka 29.

Poza dotacjami przedmiotowymi Urząd przekazywał ZGM środki w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na sfinansowanie udziału własnego Gminy w realizacji inwestycji oraz w przygotowaniu dokumentacji projektowej. W roku 2016 przekazał (ro rozliczeniu) 434.591,14 zł, w roku 2017 przekazał 2.377.016,57 zł, a w roku 2018 3.351.404,93 zł. Dotacja celowa na rok 2019 wyniosła 4.140.641,00 zł¹⁴.

(akta kontroli str. 95-97, 143-191)

Nadzór nad ZGM

Jak wyjaśnił Kierownik Biura Gospodarki Mieszkaniowej Urzędu nadzór nad Zakładem sprawowany był m.in. poprzez cotygodniowe spotkania Prezydenta z Dyrektorem Zakładu i Kierownikiem Biura Gospodarki Mieszkaniowej, na których omawiane były bieżące sprawy z działalności Zakładu, rozliczanie otrzymanych przez Zakład dotacji¹⁵ oraz opiniowanie wniosków o charakterze finansowym składanych przez ZGM¹⁶.

(akta kontroli str. 8-9, 192-213)

W okresie od stycznia 2014 r. do września 2019 r. Urząd zaplanował i przeprowadził w ZGM jedną kontrolę – w 2014 r¹⁷. Kontrola obejmowała zagadnienia kadrowo-płacowe oraz gromadzenie i dysponowanie środkami publicznymi w latach 2009-2014. Kontrola stwierdziła 148 nieprawidłowości. Ustalenia kontroli w większości potwierdził audyt przeprowadzony w tym samym roku przez zewnętrzną firmę. Dyrektor ZGM przedstawiła trzy informacje o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych: 28 grudnia 2015 r., 29 lutego 2016 r. i 11 kwietnia 2016 r. Wnioski pokontrolne dotyczące 61 nieprawidłowości dotyczyły obszaru rzetelności zawodowej pracowników, 48 nieprawidłowości dotyczyły m.in. sfery nadzoru nad pracownikami i zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a wnioski dotyczące 16 nieprawidłowości dotyczyły sfery nadzoru.

(akta kontroli str. 33-40, 89-92, 240-634, 639-643)

W wyniku opisanej wyżej kontroli Urząd zawiadomił Rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w zakresie m.in. dopuszczenia do przedawnienia należności ZGM. Ww. zawiadomienie zostało zwrócone przez Rzecznika z uwagi na niespełnienie wymagań dotyczących treści zawiadomienia określonych w art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸ i nie zostało przez Urząd uzupełnione.

(akta kontroli str. 469-485)

Prezydent Miasta na pytanie o przyczyny nieuzupełnienia wniosku wyjaśniła, że analiza zgromadzonego materiału dowodowego ujawniła nierzetelną ewidencję księgową, liczne błędy, tj. niepoprawne salda należności wykazane na wyciągach z kont, skutkujące niemożnością prawidłowego wskazania listy należności, ich wysokości oraz terminów przedawnienia poszczególnych należności.

(akta kontroli str. 87-92)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁴ Wg. Aneksu nr 2 z 26 września 2019 r. do umowy dotacji celowej nr 2/BGM.3026.12.2019.

¹⁵ Co potwierdziły ustalenia kontroli.

¹⁶ Jw.

¹⁷ Audyty w ZGM nie były planowane i przeprowadzane.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 1440.

1. Prezydent Miasta Piekary Śląskie nie podjęła działań dla zaprzestania prowadzenia przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Piekarach Śląskich (samorządowy zakład budżetowy) niedopuszczalnej do 2019 r.¹⁹ prawem działalności, tj. administrowania i zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych²⁰.

Zmiana w opisanym stanie prawnym weszła w życie²¹ 15 sierpnia 2019 r. i od tego dopiero dnia gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą zarządzać nieruchomościami mieszkalnymi nienależącymi do gminnego zasobu nieruchomości w formach określonych w z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712)²².

Jednak zadanie zarządzania i administrowania nieruchomościami stanowiącymi własność innych podmiotów niż Gmina Piekary Śląskie zostało ujęte w Statucie Zakładu Gospodarki Komunalnej, nadanym przez Radę Miasta Piekary Śląskie już w 1991 roku²³.

(akta kontroli str. 4-7, 10-32)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że jako organ wykonawczy Gminy, realizowała prawa i obowiązki wynikające z uchwały Rady Miasta, która nadała Zakładowi Statut, który w swej treści obejmował również zarządzanie i administrowanie nieruchomościami stanowiącymi własność innych podmiotów niż Gmina. Dalej wyjaśniła, że zarządzanie przez Zakład nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych było traktowane jako stan przejściowy, związany z procesem wykupu gminnych lokali mieszkalnych przez najemców, a ponadto w ten sposób Gmina realizowała obowiązek wynikający z prawidłowego zarządu mieniem Gminy (w odniesieniu do budynków, w których Gmina miała większościowy udział). Wyjaśniła również, że dopuszczalność takiego działania Gmina wywodziła m.in. ze stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 21 stycznia 2009 r. (III CZP 129/08). W treści ww. uchwały Sąd Najwyższy przesądził legalność zarządzania nieruchomościami wspólnymi przez jednostki organizacyjne gminy, wyrażając pogląd prawny, że komunalna jednostka organizacyjna sprawująca zarząd nieruchomością wspólną w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, może po tym dniu nadal zarządzać nieruchomością.

(akta kontroli str. 6-7)

NIK nie podziela wyjaśnień Prezydent Miasta zauważając, że 73²⁴ z 75 zarządzanych przez ZGM wspólnot mieszkaniowych (wszystkich, które uzyskały

¹⁹ Do 14 sierpnia 2019 r.

²⁰Działalność samorządowych zakładów budżetowych poddana została ograniczeniom. Katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe zawiera art. 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.). Zakres możliwej do prowadzenia przez te podmioty działalności z zakresu gospodarki mieszkaniowej został określony w art. 14 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którym mogą to być wyłącznie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi. Podobnie sprawę tą reguluje art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm.), który stanowi, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego. Z powyższego wynika, że samorządowy zakład budżetowy może świadczyć wyłącznie takie usługi, które spełniają dwa kryteria łącznie: są usługami użyteczności publicznej oraz mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Administrowanie i zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie spełniało tych kryteriów.

²¹ Art. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1309)

²² Art. 9 ust. 2a.

²³ Uchwała nr 18/91 Rady Miasta

²⁴ Data wykupu pierwszego lokalu przypadła na okres od 14 września 1995 r. do 26 marca 2004 r. Dwie wspólnoty mieszkaniowe, w których wykup pierwszego lokalu nastąpił przez 1994 rokiem to Andersa 1 (1976 r.) i Kleeberga 5 (1982 r.).

dofinansowanie z POliŚ) powstało po wejściu w życie ww. ustawy – zatem argumentacja SN przytoczona w wyjaśnieniach nie odnosi się do stanu faktycznego dotyczącego działalności Gminy Piekary Śląskie.

(akta kontroli str. 644-645)

2. Urząd zlecił przygotowanie inwestycji priorytetowej dla Miasta jednostce, której sposób funkcjonowania budził zastrzeżenia Urzędu, i która nie była do tego należycie przygotowana oraz w świetle obowiązujących wówczas przepisów²⁵ nie powinna była zarządzać wspólnotami mieszkaniowymi. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne, skutkujące uniknięciem przestrzegania ograniczeń wynikających z obowiązujących wówczas przepisów.

Gmina jako członek wspólnot mieszkaniowych podejmując uchwały dotyczące przystąpienia do POliŚ 2014-2020 zobligowała ZGM do aplikowania o środki POliŚ, które to zadanie w ocenie NIK, przekraczało możliwości organizacyjne i kadrowe Zakładu. Ocena NIK w tym zakresie wynika z ustaleń kontroli prowadzonej równoległe w Zakładzie, która wykazała, że z 41 pracowników ZGM, którzy uczestniczyli w przygotowywaniu wniosków aplikacyjnych żadna osoba nie posiadała doświadczenia zawodowego w zakresie aplikowania o środki unijne, a przeszkolenie w tym zakresie odbyły tylko 4 osoby²⁶. Dyrektor Zakładu przyznała w wyjaśnieniu, że ZGM nie posiadał dużego doświadczenia w realizacji projektów dofinansowanych ze środków unijnych oraz nie dysponował pracownikami posiadającymi wiedzę i doświadczenie w zakresie aplikowania o środki unijne w ramach POliŚ, dlatego merytorycznego wsparcia w tej kwestii udzielili pracownicy Urzędu Miasta Piekary Śląskie, którzy aktywnie uczestniczyli w opracowywaniu wniosków aplikacyjnych.

(akta kontroli str. 659-664)

Urząd nie analizował możliwości realizacji tego zadania przez ZGM (w tym zasobów kadrowych Zakładu i jego doświadczenia w tym zakresie), pomimo że ostatnia kontrola Urzędu w ZGM, która miała miejsce w 2014 r. wykazała szereg nieprawidłowości wynikających z nierzetelnego działania pracowników Zakładu, które wg oceny kontrolera Urzędu, wymagały wzmocnienia nadzoru nad pracownikami i usprawnienia systemu kontroli zarządczej. Prezydent Miasta nie skontrolowała ponownie ZGM, pomimo że jak wyjaśniła, kontrola przeprowadzona w 2014 r. ujawniła m.in. – jak to określono w wyjaśnieniach – nierzetelność ksiąg rachunkowych²⁷, co mogło wskazywać na możliwość wystąpienia działań wypełniających znamiona przestępstwa skarbowego (art. 77 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości²⁸ i art. 61 § 1 ustawy z 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy²⁹).

Odnośnie zlecenia przez Gminę (poprzez oddanie głosu jako członek wspólnot mieszkaniowych) realizacji opracowania wniosków o dofinansowanie Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej, który nie posiadał doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne oraz nie zatrudniał żadnego pracownika posiadającego doświadczenie w aplikowaniu o środki unijne Prezydent Miasta wyjaśniła, że ZGM został wskazany jako podmiot odpowiedzialny za to zadanie w uchwale Rady Miasta w sprawie

²⁵ Przepisy prawa, z których wynikał zakaz prowadzenia przez samorządowy zakład budżetowy działalności polegającej na zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi został opisany w punkcie 1 sekcji „ Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁶ W roku 2016 i 2017.

²⁷ Będącą skutkiem przeniesienia sald do nowego systemu komputerowego w 2010 roku.

²⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 351.

²⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 1958 ze zm.

przyjęcia Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy oraz, że zgodnie ze Statutem Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, to on reprezentuje Gminę Piekary Śląskie we wspólnotach mieszkaniowych z udziałem Gminy Piekary Śląskie.

Natomiast na pytanie czy Urząd analizował możliwości realizacji tego zadania przez ZGM (w tym zasoby kadrowe Zakładu i jego doświadczenie w tym zakresie) Prezydent nie udzieliła odpowiedzi. Wyjaśniła natomiast, że zarówno Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Piekarach Śląskich, jak i Urząd Miasta Piekary Śląskie posiada w swych szeregach wyspecjalizowaną i wykwalifikowaną kadrę, do realizacji wszelkich zadań, jakie ciążyą na obu jednostkach.

(akta kontroli str. 646-648)

NIK nie podziela wyjaśnień Prezydent Miasta, ponieważ kontrola NIK prowadzona równocześnie w ZGM, podobnie jak kontrola Urzędu przeprowadzona w ZGM w 2014 roku, wykazała nierzetelne działanie pracowników ZGM w tym brak wiedzy co do założeń konkursów organizowanych przez WFOŚiGW. Skutkowało to złożeniem przez ZGM wniosków zawierających niezgodne ze stanem faktycznym dane.

Podstawową przyczyną zaistniałej sytuacji było nierzetelne działanie ZGM na etapie odbioru dokumentacji od audytora energetycznego, gdyż nie została ona w żaden sposób zweryfikowana w zakresie danych, w których posiadaniu był ZGM, a które dotyczyły rodzaju źródeł ciepła znajdujących się w poszczególnych mieszkaniach. Kolejną przyczyną było nierzetelne działanie Zakładu na etapie opracowywania wniosków aplikacyjnych. Pomimo że uchwały wspólnot mieszkaniowych dotyczące przystąpienia do POliŚ nie były jednomyślne (część właścicieli nie wypowiedziała się lub wypowiedziała się przeciwko), Zakład nie skorygował założeń, zgodnie z którym w wyniku realizacji projektu do miejskiej sieci c.o. zostaną podłączone wszystkie mieszkania we wszystkich budynkach. Takie działanie Dyrektor ZGM wyjaśniała tym, że ZGM zakładał, że wszelkie odstępstwa od założeń przyjętych we wniosku zostaną uwzględnione na etapie rozliczenia końcowego.

Tymczasem stosowane przez WFOŚiGW kryteria oceny projektów odnosiły się m.in. do efektu ekologicznego, który zależał również od liczby zlikwidowanych pieców węglowych i liczby lokali podłączonych do miejskiej sieci grzewczej – zatem zawyżenie we wnioskach tych parametrów z jednej strony umożliwiło uzyskanie obietnicy dofinansowania, jednak z drugiej - narażało wnioskodawców na cofnięcie tej obietnicy w przypadku, gdyby uzyskane efekty ekologiczne w sposób rażący odbiegały od założeń przedstawionych we wnioskach (w przypadku 9 wniosków osiągnięty efekt tak bardzo odbiegał od założeń projektu, że gdyby został rzetelnie zaprezentowany na etapie składania wniosku, projekty te nie kwalifikowałyby się do uzyskania dofinansowania).

Urząd udzielił wprawdzie wsparcia ZGM na etapie aplikowania o środki, jednak nie zapobiegło to złożeniu wniosków, których podstawowe założenia³⁰ były niemożliwe do zrealizowania.

Skutkiem powyższych zaniedbań było wypowiedzenie przez WFOŚiGW 9 umów³¹, w których łączna wartość dofinansowania została określona na sumę 5,9 mln. zł, następnie ZGM wypowiedział 27 umów o dofinansowanie³² na łączną kwotę dofinansowania 12,5 mln zł.

³⁰ Że wszystkie mieszkania we wszystkich budynkach ogrzewane były indywidualnymi piecami węglowymi, które zostaną zlikwidowane i zastąpione ciepłem z miejskiej sieci c.o.

³¹ Alojzjanów 1, Heneczka 2, Ludygi 1 i 4, Szeptyckiego 1, 2, 3 i 4 i Ziętka 23.

³² Maczka 10, Armii Krajowej 4, 7, 9, Gen. Hallera 2, Gen. Jankego 1, 2, 4; Gen. Kleeberga 1, 11, Gen. Maczka 1, 5, 7, 9, 11, 12, 13, Mastalerza 1, Gen. Okulickiego 1, 3, 4, 6, Papieża Jana Pawła II 59 i 61, Ks.Kpt.Gerarda Waculika 11, Gen. Ziętka 25 i 27. Stan na 10 grudnia 2019 r.

We wszystkich 36 przypadkach preferencyjne finansowanie ze środków POIiŚ musiało zostać zastąpione kredytem komercyjnym, co według szacunków NIK będzie skutkowało wyższymi kosztami obsługi zadłużenia:

- w przypadku 9 umów wypowiedzianych przez WFOŚiGW utracono możliwość uzyskania premii inwestycyjnej – maksymalnie nawet w kwocie 3,5 mln zł³³,
- w przypadku 27 umów wypowiedzianych przez ZGM zmiana sposobu finansowania skutkować będzie utratą możliwości uzyskania premii inwestycyjnej (maksymalnie – 8,4 mln zł³⁴) oraz koniecznością poniesienia przez gminę i właścicieli prywatnych kosztów kredytu wyższych o 3,0 mln zł³⁵.

(akta kontroli str. 665-670)

IV. Uwaga

Uwaga

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność powierzania do realizacji zadań dla jednostek miejskich w sposób uwzględniający istniejące ograniczenia działalności gospodarczej jst i umożliwiające ich prawidłową realizację.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³³ Przy założeniu, że Projekty, obejmujące termomodernizację 9 budynków i wymianę źródeł ciepła we wszystkich mieszkaniach, zostałyby zrealizowane, a efekty ekologiczne odpowiadałyby zawartym we wnioskach.

³⁴ Obliczone przy założeniu, że wartość zadania (robót) określona w umowach o dofinansowanie odpowiada wartości robót, wynikającej z ofert przetargowych. Pierwotna wartość określona w umowie o dofinansowanie została ustalona w oparciu o kosztorys inwestorski. Przyjęte do obliczenia odsetki od dofinansowania POIiŚ -2% w skali roku.

³⁵ Założenia jw. Koszty obsługi kredytu dla 27 wspólnot wyniosą łącznie 5.167,8 tys. zł, natomiast odsetki od środków POIiŚ (obliczone od wartości ustalonej w sposób opisany w poprzednim przypisie) wyniosłyby 2.133,8 tys. zł.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 21 stycznia 2020 r.

Kontroler
Joanna Paliga
Gł. specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....