



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.020.02.2021

Maciej Glamowski
Prezydent Grudziądza
Urząd Miejski w Grudziądzu
ul. Ratuszowa 1
86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Grudziądzu ¹ , ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Glamowski, Prezydent Grudziądza ² od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Robert Malinowski, Prezydent Grudziądza ³ , od 4 grudnia 2006 r. do 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.3. Nadzór na procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I połowa) z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary ⁴ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Kazimierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/99/2021 z 24 sierpnia 2021 r.2. Hanna Jesa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/101/2021 z 24 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-16)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Dalej: „Były Prezydent”.

⁴ Czynności kontrolne zakończono 15 grudnia 2021 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W gminie – Miasto Grudziądz⁷ w latach 2016-2021 (I półrocze), nie w pełni zapewniono rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych, gdyż planowanie i organizacja zaopatrzenia w energię ciepłą nie była na bieżąco aktualizowana i monitorowana, a podejmowane działania nie zawsze były skuteczne.

Jako działanie nieprawidłowe NIK ocenia nieprzyjęcie w ustawowym terminie – określonym w art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸, aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* – opóźnienie wyniosło blisko pięć lat. *Założenia* nie stanowiły zatem skutecznego narzędzia wykonania zadań własnych Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło określonych w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁹. Nie wykonano również kolejnej aktualizacji tego dokumentu, czym naruszono art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*. W Urzędzie nie zorganizowano systemu monitorowania realizacji celów i zadań sformułowanych w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* oraz nie prowadzono monitoringu zgodności planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych z przyjętymi w *Założeniach* celami i zadaniami. Przyczyną powyższych nieprawidłowości był brak powierzenia tych zadań osobie odpowiedzialnej. Skutkiem tego okazały się rozbieżności w zakresie przyjętych w ww. dokumencie rozwiązań dotyczących rozbudowy źródeł ciepła systemowego w Gminie, ze zmienioną koncepcją realizowaną w planach inwestycyjnych Grupy OPEC. W Mieście nie dokonywano także bieżącej oceny i nie sporządzano raportów z wykonywania kolejnych dwóch innych dokumentów programowych, a sprawozdawczość dotycząca *Strategii Rozwoju Miasta* za lata 2016-2020 i *Programu Ochrony Powietrza* za 2016 r. nie zawierała wszystkich wymaganych danych.

W Gminie, w okresie objętym kontrolą zgodnie z dokumentami strategicznymi, realizowano zadania w zakresie modernizacji źródeł ciepła systemowego oraz rozwoju sieci ciepłowniczej, systematycznie dokonywano termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Nie wszystkie zaplanowane w ww. dokumentach zadania udało się zrealizować. Prezydent udzielał dotacji na wymianę źródeł ciepła na ekologiczne, zapewniając w budżecie środki na współfinansowanie tych zadań. W efekcie podejmowanych m.in. ww. działań stan powietrza atmosferycznego w Gminie polepszał się, niemniej w dalszym ciągu, w przypadku pyłu PM10 przekraczano dopuszczalne normy dobowe, a w przypadku benzo(a)pirenu średnioroczny dopuszczalny poziom.

Gmina nadzorowała działalność OPEC Grudziądz sp. z o.o. i również pośrednio innych spółek wchodzących w skład Grupy OPEC w zakresie tworzenia efektywnych systemów ciepłowniczych, zapewniając sobie wpływ na strategię działania przedsiębiorstw w Grupie i dokonując oceny skuteczności podejmowanych przez te podmioty działań.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „Miasto” albo „Gmina”.

⁸ Dz. U. Nr 21 poz. 104, ze zm., dalej: „ustawa o zmianie Prawa energetycznego”.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm., dalej: „Prawo energetyczne”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina w latach 2015-2020 obejmowała obszar 57,76 km². Liczba mieszkańców Miasta zmalała w tym czasie z 91 715 według stanu na koniec 2015 r. do 83 913 na koniec 2020 r. (9,3%), a w przeliczeniu na km² odpowiednio z 1 588 mieszkańców do 1 453¹¹.

W strategicznych dokumentach Gminy, obowiązujących w latach 2016-2020 nie zidentyfikowano utrudnień terenowych w zakresie rozwoju systemu ciepłowniczego. Natomiast w dokumencie pn. *Polityka antysmogowa w Grudziądzu*¹², wskazano na utrudnienia takie jak m.in. duże zagęszczenie infrastruktury podziemnej w rejonie Starego Miasta oraz występujące torowiska tramwajowe, skutkujące koniecznością poniesienia dużych nakładów finansowych celem poprowadzenia sieci ciepłowniczej oraz przyłączy ciepłowniczych.

(akta kontroli str. 43, 1347, 1397-1398)

W Mieście wytwarzaniem i dystrybucją ciepła sieciowego zajmowały się poszczególne spółki wchodzące w skład Grupy OPEC¹³. Miasto w sieciowe ciepło zaopatrywał OPEC-INECO sp. z o.o., posiadający koncesję na wytwarzanie ciepła. Do produkcji ciepła systemowego wykorzystywano miał węglowy (od 80,08% według stanu na koniec 2015 r. do 84,3% na koniec 2020 r.) oraz biomasę (odpowiednio od 19,9% do 15,7%). Koncesję na przesył i dystrybucję oraz obrót ciepłem posiadała OPEC-SYSTEM sp. z o.o. Na terenie Miasta działalność prowadziła także OPEC-TERMO sp. z o.o., zajmująca się wytwarzaniem ciepła w kotłowniach lokalnych (istniało odpowiednio od 21 do 14 kotłowni lokalnych). Zidentyfikowano także w Gminie 12 133 szt.¹⁴ indywidualnych źródeł ciepła (niska emisja)¹⁵.

Odbiorcy w Gminie zaopatrywani byli w ciepło w następujący sposób¹⁶:

- 41% zaopatrywano w ciepło z miejskiego systemu ciepłowniczego, tj. 945 budynków posiadało ogrzewanie w miejskiej sieci ciepłowniczej oraz dwa obiekty przemysłowe wykorzystywały parę technologiczną ze źródeł ciepła;
- 59% wykorzystywało ogrzewanie indywidualne, z tego większość stanowiło ogrzewanie gazowe (50%) oraz ogrzewanie na paliwa stałe (44%), najmniejszą część stanowiły piece kaflowe na paliwo stałe (5%) i inne rodzaje ogrzewania (1%).

Długość eksploatowanych sieci: ciepłowniczej, przesyłowej rozdzielczej i przyłączy zwiększyła się z 91,6 km w 2015 r. do 97 km w 2020 r., tj. o 5,6%. Udział sieci

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Na podstawie danych z rejestru mieszkańców prowadzonego przez Miasto.

¹² Dokument opracowany w maju 2021 r. przez Zespół ds. opracowania polityki antysmogowej, powołany Zarządzeniem Prezydenta z 23 marca 2020 r., Nr 115/20, dalej: „Polityka antysmogowa”. Zespół składał się z m.in. z przedstawicieli Urzędu, spółki OPEC Grudziądz sp. z o.o., MPGN sp. z o.o.

¹³ Miasto posiadało 100% udziałów w spółce OPEC Grudziądz sp. z o.o. OPEC Grudziądz sp. z o.o. z kolei była udziałowcem większościowym (99,9% udziałów) OPEC-SYSTEM sp. z o.o., OPEC-INECO sp. z o.o. i OPEC-TERMO sp. z o.o.

¹⁴ Z tego: 6130 szt. źródeł ciepła występowało w budynkach wielorodzinnych (w tym: 4589 szt. stanowiły piece kaflowe, 1326 szt. ogrzewanie etażowe na gaz, 110 szt. ogrzewanie etażowe na paliwo stałe, 105 szt. piece kaflowe z wkładami elektrycznymi), a 6003 szt. występowało w innych budynkach (w tym: 3127 budynków posiadało ogrzewanie gazowe, 2814 szt. ogrzewanie na paliwo stałe, a 62 szt. ogrzewanie inne – pompa ciepła, olej, elektryczne).

¹⁵ Dane według stanu na koniec 2020 r. Za lata 2015-2019 brak danych w tym zakresie.

¹⁶ Dane według stanu na koniec 2020 r. Za lata 2015-2019 brak danych w tym zakresie.

preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił od 48,3% w 2015 r. do 74,0% w 2020 r. (wzrost o 25,7 punktu procentowego). Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Gminy zwiększyła się ze 122,0 tys. GJ w 2015 r. do 125,6 tys. GJ w 2020 r. Najwyższa strata ciepła wystąpiła w 2017 r. i wyniosła 136,7 tys. GJ, kiedy udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił 49,1%. Od 2017 r. do 2021 r., wraz ze wzrostem długości sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych do 74,0%, spadła wielkość strat ciepła o 8,1%. Poziom strat kształtował się na podobnym poziomie i wyniósł 13,8% w 2015 r. i 14,0% w 2020 r. Zwiększeniu uległa zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego 131,4 MW w 2015 r. do 136,2 MW 2020 r. Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego pozostawało na podobnym poziomie i wynosiło odpowiednio 760,6 tys. GJ w 2015 r. i 768,6 tys. GJ w 2020 r.

(akta kontroli str. 43, 131-132, 184-185, 241-242)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez Grupę OPEC, system ciepłowniczy na terenie Miasta spełniał wymogi systemu efektywnego energetycznie, o którym mowa w art. 7b ust. 4 pkt 3 i 4 Prawa energetycznego¹⁷. Od 83,8% w 2015 r. do 89,4% w 2021 r. (I połowa) ciepła użytkowego dostarczonego do systemu ciepłowniczego wytworzono w kogeneracji. Ilość biomasy służąca do wytworzenia ciepła dostarczonego do systemu w 2015 r. wyniosła 176,0 tys. GJ, w 2020 r. 140,5 tys. GJ.

(akta kontroli str. 1743)

Z informacji uzyskanej z Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska w Bydgoszczy wynikało, że poziom zanieczyszczeń w Gminie, na podstawie danych ze stacji pomiarowej tła miejskiego¹⁸:

- pyłem PM_{2,5}¹⁹ zmalał z 26,8 µg/m³ w 2015 r. do 16,1 µg/m³ w 2020 r.²⁰;
- pyłem PM₁₀²¹ zmalał z 37,2 µg/m³ w 2015 r. do 24,9 µg/m³ w 2020 r.²², przy czym w latach 2015-2018 wystąpiły przypadki przekroczenia normy dobowej i wyniosły odpowiednio: 84, 60, 45, 82 dni;
- benzo(a)pirenem²³ w PM₁₀ zmalał z 6,7 ng/m³ w 2015 r. do 2,9 ng/m³ w 2020 r.; jednakże te wartości przekraczały średnioroczny dopuszczalny poziom²⁴.

(akta kontroli str. 127)

1.2 Gmina w latach 2016-2020 nie przeprowadziła samodzielnie i nie zleciła przeprowadzenia całościowej analizy w zakresie utrudnień w rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. W 2021 r. ograniczenia w rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego z perspektywy koniecznych działań naprawczych w zakresie redukcji niskiej emisji zidentyfikowano w *Polityce antysmogowej*, wskazując w tym dokumencie m.in. na utrudnienia związane z:

- poprowadzeniem sieci ciepłowniczej oraz przyłączy ciepłowniczych w rejonie Starego Miasta, ze względu na duże zagęszczenie infrastruktury podziemnej oraz występujące torowisko tramwajowe;

¹⁷ System efektywny energetycznie, zgodnie z art. 7b ust. 4 pkt 3 i 4 Prawa energetycznego, to system w którym do wytwarzania ciepła wykorzystuje się co najmniej w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub w 50% połączenie energii i ciepła, o których mowa w pkt 1-3.

¹⁸ Zlokalizowanej przy ul. Sienkiewicza 27 w Grudziądzu, typ pomiaru: manualny.

¹⁹ Wartość obliczona ze stężeń 24-godzinnych.

²⁰ Poziom dopuszczalny 25 µg/m³ rocznie, od 1 stycznia 2020 r. – 20 µg/m³.

²¹ Średnia wartość obliczona ze stężeń 24-godzinnych.

²² Poziom dopuszczalny: 50 µg/m³ / dobę, częstość przekraczania w roku 35 dób.

²³ Wartość obliczona ze stężeń 24-godzinnych.

²⁴ Poziom dopuszczalny: 1 ng/m³ rocznie.

- koniecznością uzyskania pozytywnej opinii konserwatorskiej na przeprowadzenie prac modernizacyjnych budynków oraz brakiem możliwości wykonania niektórych robót, ze względu na wartości historyczną budynków;
- brakiem odpowiedniego dofinansowania dla kompleksowej termomodernizacji połączonej z wymianą źródeł ciepła dla budynków wielorodzinnych (np. kamienic), będących największym źródłem niskiej emisji w centrach miast;
- koniecznością ponoszenia nakładów związanych z likwidacją źródeł ciepła opalanych paliwem stałym, przekraczających możliwości finansowe właścicieli nieruchomości.

Ponadto w ww. dokumencie określono potencjał energetyczny Miasta (pod kątem możliwości wykorzystania na rzecz poprawy jakości powietrza) wskazując m.in. na alternatywne źródła energii do produkcji ciepła, tj. RDF²⁵ i biomasę oraz na korzyści ekonomiczne i ekologiczne płynące z ich zastosowania. Przedstawiono także alternatywne warianty rozwojowe, uzależnione od uwarunkowań prawnych i środowiskowych.

(akta kontroli str. 128, 135, 137, 1385-1389, 1397-1398, 1450-1451)

1.3. W Mieście ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego, prowadzona była w ramach działalności spółek wchodzących w skład Grupy OPEC.

W dokumencie pn. *Polityka antysmogowa* podano, że Miasto Grudziądz zasilane było z efektywnego energetycznie miejskiego systemu ciepłowniczego, którego operatorem była OPEC-SYSTEM sp. z o.o.

Prokurent OPEC Grudziądz sp. z o.o. poinformowała, że OPEC-INEKO sp. z o.o. dla każdego roku planuje produkcję ciepła i energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, inwestując kapitał w remonty bieżące kotłów parowych oraz turbozespołów zainstalowanych na terenie Elektrociepłowni. Dodała, że Grupa OPEC prowadzi i monitoruje działania w zakresie rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, w tym również zwiększenia dostępności do ciepła systemowego poprzez: pozyskiwanie nowych odbiorców ciepła systemowego, okresową identyfikację energochłonności, ocenę potencjału zapotrzebowania na ciepło w Gminie (analizy dotyczą zarówno obiektów znajdujących się w bezpośrednim oddziaływaniu miejskiej sieci ciepłowniczej, jak i poza tym obszarem) oraz efektywną eksploatację miejskiego systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli str. 129, 135, 1381, 1661-1663, 2348-2350)

1.4. Rada Miejska w Grudziądzu uchwałą z 14 listopada 2001 r.²⁶ przyjęła założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz poprawy środowiska naturalnego w Grudziądzu. Dokument ten obowiązywał do 22 lutego 2017 r., kiedy to Uchwałą Rady Miejskiej²⁷ przyjęto Aktualizację założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miasto Grudziądz²⁸. Zgodnie z art. 17 ustawy o zmianie Prawa energetycznego²⁹, aktualizacja ta powinna nastąpić w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy, tj. do 12 marca 2012 r.

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło przyjęte w 2017 r. nie zostały zaktualizowane w 2020 r., czym naruszono art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego.

²⁵ Paliwo pochodzące z odpadów.

²⁶ Nr XXXV/97/2001.

²⁷ Nr XXXIV/13/17.

²⁸ Dalej: „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło” lub „Założenia”.

²⁹ Ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 481-649, 1471-1472, 1498-1525)

1.5. Gmina w badanym okresie dysponowała danymi niezbędnymi do opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, w tym w szczególności: informacjami w zakresie charakterystyki istniejącego systemu ciepłowniczego, danymi o infrastrukturze sieci ciepłowniczej oraz o stopniu dostępności dla odbiorców tej infrastruktury, pozyskanymi m.in. w trakcie przygotowywania *Planu gospodarki niskoemisyjnej*³⁰, od przedsiębiorstwa ciepłowniczego – Grupy OPEC, jak również wynikającymi ze sprawozdań z działalności spółek wchodzących w skład tej Grupy.

(akta kontroli str. 129, 137-138, 734, 869, 871-878)

W *Założeniach* wskazano m.in., że wytwórcą i dystrybutorem energii cieplnej oraz energii elektrycznej na obszarze Grudziądza zajmuje się grupa OPEC Grudziądz sp. z o.o., którą tworzą m.in. spółki:

- OPEC - INEKO sp. z o.o., zajmująca się działalnością w zakresie wytwarzania ciepła użytkowego, energii elektrycznej w skojarzeniu oraz obrotem energią elektryczną. Głównym źródłem ciepła jest Elektrociepłownia Łąkowa o mocy nominalnej 200,3 MWt wyposażona w 3 kotły wodne (K4, K5 i K7) produkujące gorącą wodę oraz 3 kotły parowe (K1-K3) produkujące parę przegrzaną oraz turbinę o mocy elektrycznej 6 MW;
- OPEC - SYSTEM sp. z o.o. zajmująca się działalnością w zakresie przesyłu i dystrybucji ciepła za pomocą miejskiej sieci ciepłowniczej zlokalizowanej na terenie miasta oraz eksploatacją urządzeń ciepłowniczych;
- OPEC - TERMO sp. z o.o., której podstawową działalnością jest eksploatacja kotłowni lokalnych oraz systemów ciepłowniczych, w których wytwarzane jest ciepło na potrzeby centralnego ogrzewania, podgrzania ciepłej wody użytkowej oraz na potrzeby technologiczne. Spółka posiada 2 lokalne systemy ciepłownicze w obrębie ulic Łyskowskiego i Lipowej oraz 21 kotłowni lokalnych niskoparametrowych, gdzie, jako paliwo stosowano głównie gaz ziemny oraz olej opałowy.

(akta kontroli str. 500-501)

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, stosownie do art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego* zawierały:

- ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło;
- przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła i możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej³¹.

Przedstawiono aktualny stan w zakresie zużycia ciepła i analizę kosztów ciepła sieciowego dla 63 budynków miejskich w tym 45 edukacyjnych. Założono jednostkowe zużycie energii możliwe do osiągnięcia w wyniku modernizacji tych obiektów w wysokości 0,45GJ/m²/rok. Stwierdzono, że poziom wskaźnika dla przeciętnego obiektu edukacyjnego można było uzyskać w wyniku działań

³⁰ Przyjętego Uchwałą Nr XV/149/15 Rady Miejskiej Grudziądza z 14 grudnia 2015 r., w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz”, dalej: „Plan gospodarki niskoemisyjnej”. Plan podlegał kolejnym aktualizacjom uchwalanym przez Radę Miejską Grudziądza: Uchwała Nr XXII/54/16 z 22 czerwca 2016 r. w sprawie aktualizacji i przyjęcia do realizacji „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz”, Uchwała Nr XXXVI/35/17 z 26 kwietnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie aktualizacji i przyjęcia do realizacji „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz”, Uchwała Nr XL/69/17 z 30 sierpnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie aktualizacji i przyjęcia do realizacji „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz”, uchwała Nr XLIII/129/17 z 29 listopada 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie aktualizacji i przyjęcia do realizacji „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz”.

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2167, ze zm. Ustawa obowiązywała do 1 października 2016 r.

termomodernizacyjnych. Priorytet działań w zakresie modernizacji obiektów (a także zmniejszania kosztów energii na ogrzewanie oraz obciążenia środowiska) ustalono na podstawie klasyfikacji do grup (G1, G2, G3 i G4). Do grupy G1- G2 zaliczono 31 obiektów (charakteryzujących się wysokim zużyciem paliw i energii). Obiekty te należało objąć wstępnym przedinwestycyjnym przeglądem i po potwierdzeniu efektywności ekonomicznej i wykonalności finansowej poddać działalności inwestycyjnej. W grupach G3 i G4 (32 obiekty) uzasadnione były jedynie działania bezinwestycyjne (polegające np. na bieżącym zarządzaniu energią). Dla grupy „mieszkalnictwo” przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie ciepła dotyczyły: ocieplenia zewnętrznych przegród budowlanych (obniżających zużycie ciepła o 15-25%), wymiany okien na szczelne o mniejszym współczynniku ciepła (obniżających zużycie ciepła o 10-15%), wprowadzenia usprawnień w źródle ciepła (obniżających zużycie ciepła o 5-15%) i kompleksowej modernizacji wewnętrznej instalacji c.o. (obniżającej zużycie ciepła o 10-25%);

- możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów energii, z uwzględnieniem energii ciepła użytkowego wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii i w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych.

Przedstawiono poszczególne rodzaje odnawialnych źródeł energii. W przypadku zainteresowania inwestorów budową turbin wiatrowych na terenie miasta wskazano na konieczność pomiaru siły i kierunków wiatru przez okres co najmniej roku do 2 lat. Stwierdzono, że potencjał energii geotermalnej nie jest na terenie miasta w pełni wykorzystany. Podano funkcjonujące na terenie Grudziądza małe elektrownie wodne. W zakresie wykorzystania energii słonecznej przedstawiono analizy techniczno-ekonomicznej dla zastosowania układu ogniw fotowoltaicznych. Wskazano potencjał teoretyczny i techniczny energii zawartej w biomasie na terenie Grudziądza. Nie stwierdzono możliwości zagospodarowania ciepła odpadowego. Odnosząc się do możliwości wytwarzania energii elektrycznej i ciepła użytkowego w kogeneracji, wskazano na plany rozwojowe Grupy OPEC, tj. wybudowanie dodatkowego kotła biomasowego o mocy 15 MWt dostarczającego parę technologiczną i energię elektryczną odbiorcom przemysłowym oraz ciepła na potrzeby ogrzewania i podgrzewania ciepłej wody oraz wybudowanie elektrociepłowni biomasowej o mocy docelowej 50 MWt pracującej w kogeneracji z turbozespołem o mocy 2,5 MWe;

- zakres współpracy z innymi gminami.

(akta kontroli str. 496-573, 588-631)

Sekretarz Miasta działając z upoważnienia Prezydenta w odniesieniu do przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła podał, że w stosunku do budynków miejskich, dla których przeprowadzono analizę możliwych do zastosowania środków nie można było skonkretyzować tych przedsięwzięć pod względem zakresu rzeczowego, gdyż w chwili opracowania dokumentu nie posiadano wiedzy na temat daty realizacji przedsięwzięć, ani możliwych do zastosowania (na dany moment) mechanizmów wsparcia. Nie przedstawiono także potencjału oszczędności energii w wyniku zastosowania tych przedsięwzięć, gdyż nie było wiadomo kiedy nastąpi realizacja zadania i przy zastosowaniu jakich materiałów (dostępność na rynku, możliwości finansowe inwestora, zastosowania materiałów, które wchodzi na rynek). Zakres zadań oraz mierniki stanu ich realizacji wymienione zostały w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*.

Dalej wskazał, że z uwagi na brak zidentyfikowania na etapie pozyskiwania danych do aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* istnienia istotnych nadwyżek

lokalnych zasobów energii (takich jak np. energia geotermalna, energia wiatru, energia spadku wód) i możliwego ich efektywnego i przemysłowego wykorzystania – w opracowaniu skupiono się wyłącznie na tych aspektach, które są potencjalnie możliwe do przemysłowego wykorzystania w Grudziądzu. Określono teoretyczny i techniczny potencjał biomasy, gdyż biomasa wykorzystywana była do wytwarzania ciepła i energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji od 2008 r. w Elektrociepłowni Łąkowa. Dodał także, że na podstawie zebranych z zakładów przemysłowych ankiet, nie stwierdzono możliwości zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji odpadowych, poza tym które mogą zrealizować sami przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 2345-2346)

Ponadto w *Założeniach w Ogólnych kierunkach rozwoju i modernizacji systemów zaopatrzenia w energię, w tym ocenie warunków działania miasta Grudziądz* w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą: [1] ustalono sposób zaopatrzenia z sieci ciepłowniczej centralnej, [2] dopuszczono w przypadku braku technicznych możliwości stosowanie odnawialnych źródeł energii, indywidualnych instalacji centralnego ogrzewania (typu: ogrzewanie elektryczne, kotłowanie gazowe lub olejowe z wyłączeniem nagrzewnic powietrznych olejowych, stosowanie indywidualnych instalacji centralnego ogrzewania na paliwa stałe (w tym biomasy) o sprawności co najmniej 80% i odpowiednich wskaźnikach emisji, [3] wskazano jako dodatkowe źródło ogrzewania stosowanie kominków na drewno.

(akta kontroli str. 585-587)

W *Założeniach* w zakresie zaopatrzenia w ciepło budownictwa przyjęto: realizację zadań związanych z poprawą jakości powietrza, ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł niskiej emisji poprzez eliminowanie tych źródeł a także realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych (realizacja Programu Ograniczenia Niskiej Emisji na lata 2016 - 2020; termomodernizacja budynków użyteczności publicznej; termomodernizacja budynków mieszkalnych). W zakresie działań, związanych z racjonalizacją użytkowania ciepła w obiektach należących do miasta, budynkach mieszkalnych i innych budynkach należących do podmiotów gospodarczych przewidziano: realizację działań wynikających z Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz, termomodernizację w budynkach należących do miasta oraz organizację, planowanie i finansowanie działań związanych z modernizacją źródeł ciepła. W zakresie rozwoju energetyki odnawialnej na terenie miasta zaproponowano m.in. zastosowanie kolektorów słonecznych w części budynków zarządzanych przez Urząd Miejski (szkoły, obiekty sportowe) oraz ulg podatkowych dla mieszkańców, którzy zastępują konwencjonalne ogrzewanie (węglowe) na systemy oparte o źródła odnawialne.

(akta kontroli str. 640-641)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* przedstawiono także plany inwestycyjne Grupy OPEC w zakresie inwestycji dotyczących wytwarzania ciepła i energii elektrycznej w skojarzeniu oraz przesyłania i dystrybucji ciepła. Inwestycje dotyczyły:

- zmniejszenia oddziaływania na środowisko (budowa instalacji oczyszczania spalin dla CŁ II, modernizacja układu odpylania dla kotła WR-10 w CŁ I), poprawę sprawności wytwarzania ciepła i poprawę efektywności energetycznej;
- budowy przyłączy do budynków nowych odbiorców, budowy i przebudowy sieci ciepłej rozdzielczej z przyłączeniami a także modernizacji i budowy węzłów cieplnych;
- poprawy efektywności energetycznej kotłowni lokalnych;

- wybudowania dodatkowego kotła biomasowego o mocy 15 MWt oraz wybudowanie ciepłowni biomasowej o mocy docelowej 50 MWt pracującej w kogeneracji z turbozespołem o mocy 2,5 MWe, jako źródła szczytowego zastępującego szczytowe kotły wodne węglowe.

(akta kontroli str. 512-515)

W *Strategii Rozwoju Miasta Grudziądz na lata 2016-2023*³² w ramach Priorytetu 3. *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej i ochrony środowiska* podano cele:

- *Utrzymanie jakości usług spółek komunalnych i poprawa dostępności infrastruktury technicznej poprzez jej modernizację* (cel 3.2), w którym wskazano na prowadzenie inwestycji służących rozbudowie i modernizacji systemu energetyki ciepłej, a także zwiększeniu liczby mieszkańców korzystających z miejskiego ogrzewania centralnego oraz sieci gazowej;
- *Poprawa efektywności środowiskowej i energetycznej poprzez realizację gospodarki niskoemisyjnej* (cel 3.3.), w którym wskazano na przeprowadzenie prac związanych z termomodernizacją obiektów użyteczności publicznej w Grudziądzu, wymianą systemów ciepłowniczych i wentylacyjnych oraz wdrażaniem technologii inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii. Instrumentem mającym posłużyć efektywnemu, kompleksowemu programowaniu działań w zakresie ograniczania emisji był *Plan gospodarki niskoemisyjnej dla gminy - miasto Grudziądz*.

Jako wskaźnik Priorytetu 3 określono m.in. zmniejszenie (bez podania konkretnej wartości) w 2023 r. stężenia średnio rocznego benzo(a)pirenu (dane dla stacji pomiarowej przy ul. Sienkiewicza) w stosunku do roku bazowego 2014 r. (dla którego stężenie to wyniosło 0,0044 ng/m³). W dokumencie wskazano również na najważniejsze planowane inwestycje, tj. budowę i przebudowę sieci ciepłowniczej z przyłączami centralnego ogrzewania, modernizację węzłów ciepłych, budowę kotła parowego na biomasę (realizowane zgodnie z *Planem gospodarki niskoemisyjnej dla gminy - miasto Grudziądz*).

(akta kontroli str. 919-925)

W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy*³³, wyznaczono cele rozwoju, tj. m.in.:

- ciepłownienie obszaru miasta w oparciu o sieć ogólnomiejskiego systemu centralnego zaopatrzenia w ciepło, ogrzewania gazowego oraz systemów wykorzystujących energię elektryczną, olej niskosiarkowy lub odnawialne źródła energii;
- dopuszczenie utrzymania korzystania z lokalnych kotłowni i palenisk indywidualnych, z jednoczesnym zaleceniem podłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej po jej wybudowaniu lub innych proekologicznych systemów ogrzewania;
- zaopatrzenie w energię ciepłą za pomocą istniejących, modernizowanych i rozbudowywanych magistral i przewodów rozdzielczych, zasilanych z sieci ciepłych Elektrociepłowni "Łąkowa" oraz uzupełniająco z kotłowni niskoparametrowych (lokalnych) lub z nowoprojektowanego źródła wytwórczego energii elektrycznej w terenie;

³² Uchwała Nr XVIII/8/16 Rady Miejskiej Grudziądz z 24 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji "Strategii Rozwoju Miasta Grudziądz na lata 2016-2023", dalej: „Strategia Rozwoju Miasta Grudziądz”.

³³ Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Grudziądz – tekst jednolity, zmiany 2011-2012, Załączniki nr 1 i 2 do Uchwały Nr XXVI/96/12 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 27 czerwca 2012 r., dalej: „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy”.

- sukcesywne zastępowanie paliw stałych w lokalnych kotłowniach i paleniskach indywidualnych proekologicznymi systemami ogrzewania, w tym niekonwencjonalnymi i opartymi na odnawialnych surowcach energetycznych;
- dalszy remont i przebudowę infrastruktury źródła EC "Łąkowa", w szczególności zgodnie z wymogami Najlepszych Dostępnych Technik (BAT).

(akta kontroli str. 674-675)

W Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018³⁴ wyznaczono cel *Poprawa stanu powietrza atmosferycznego na obszarze gminy miasto Grudziądz* oraz zadania ekologiczne prowadzące do realizacji kierunków działań z zakresu powietrza atmosferycznego do 2022 r., tj. m.in.:

- monitoring jakości powietrza i poziomu zanieczyszczeń w powietrzu zgodnie z wymaganiami ustawowymi;
- termomodernizację istniejących budynków, stosowanie energooszczędnych materiałów i technologii przy budowie nowych obiektów;
- sukcesywną realizację założeń projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
- modernizację systemu ogrzewania poprzez wykorzystywanie alternatywnych do węgla kamiennego źródeł ciepła.

Zadania do realizacji w latach 2015-2018 (z przypisaniem jednostki odpowiedzialnej za realizację, terminem realizacji oraz źródłem finansowania) dotyczyły:

- termomodernizacji budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej;
- wdrażanie programu ochrony powietrza w strefie kujawsko-pomorskiej;
- modernizacji/wymiany kotłów grzewczych/kotłowni zakładowych na proekologiczne;
- budowy i przebudowy sieci ciepłowniczych w szczególności w celu zmniejszenia przesyłowych strat ciepła;
- wdrożenia i realizacji zapisów zawartych w Programie Ograniczenia Niskiej Emisji.

(akta kontroli str. 969, 975, 980-981)

Uwarunkowania dotyczące systemu ciepłowniczego i cele nastawione na modyfikację tego systemu, wynikające z ww. dokumentów uwzględnione zostały w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*.

(akta kontroli str. 498-500-515, 586-587, 640-641)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały także inne dokumenty strategiczne, zawierające cele i zadania związane z transformacją systemu ciepłowniczego, tj.: *Program Ochrony Środowiska na lata 2019-2022*³⁵, *Plan gospodarki niskoemisyjnej*, *Program Ograniczenia Niskiej Emisji*³⁶, *Program Ochrony Powietrza*³⁷, *Plan adaptacji Gminy do zmian klimatu*³⁸.

³⁴ Uchwała Nr XII/99/15 Rady Miejskiej Grudziądza z 23 września 2015 r., w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla gminy-miasto Grudziądz na lata 2015-2018 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2019-2022, dalej: „Program ochrony środowiska na lata 2015-2018”.

³⁵ Uchwała Nr XIII/106/19 Rady Miejskiej Grudziądza z 19 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy – miasto Grudziądz na lata 2019-2022 z perspektywą na lata 2023-2026”, dalej: „Program Ochrony Środowiska na lata 2019-2022”.

³⁶ Uchwała Nr XXXIX/55/17 Rady Miejskiej Grudziądza z 28 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla gminy – miasto Grudziądz”, dalej: „Program Ograniczenia Niskiej Emisji”.

³⁷ [1] Uchwała Nr XXX/537/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy kujawsko-pomorskiej ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM10 i benzenu oraz docelowych dla arsenu i ozonu; [2] Uchwała Nr XIX/349/16 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 25 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla 4 stref województwa Kujawsko-Pomorskiego ze względu na przekroczenia wartości docelowych benzo(a)pirenu; [3] Uchwała Nr XXVIII/494/16 Sejmiku

Miasto Grudziądz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza³⁹, przynależało do strefy kujawsko-pomorskiej, która została zakwalifikowana do klasy C dla substancji pyłu zawieszonego PM10 i benzo(a)pirenu, tj. klasy w której stężenia zanieczyszczenia na jej terenie przekraczały poziomy dopuszczalne lub docelowe powiększone o margines tolerancji.

W związku z powyższym w dokumentach Gminy, jako cele strategiczne zidentyfikowano m.in.: poprawę stanu powietrza atmosferycznego, dążenie do utrzymania niskoemisyjnego rozwoju gospodarczego i zaspokajania potrzeb społeczeństwa, bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną i finalną, redukcję emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Dążąc do realizacji powyższych celów, w ww. dokumentach strategicznych wskazywano m.in. na:

[1] Cele i kierunki działań w zakresie modernizacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie, tj.:

- wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej w kogeneracji, modernizację kotłowni lokalnych;
- budowę i modernizację infrastruktury w zakresie przesyłania i dystrybucji ciepła (sieć i węzły) mającą na celu zwiększenie liczby mieszkańców korzystających z miejskiego ogrzewania centralnego;
- wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym miasta, w tym wykorzystanie paliwa z biomasy w energetyce ciepłej;
- sukcesywne zastępowanie paliw stałych w lokalnych kotłowniach i paleniskach indywidualnych proekologicznymi systemami ogrzewania, w tym niekonwencjonalnymi i opartymi na odnawialnych surowcach energetycznych.

[2] Przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła:

- termomodernizację obiektów użyteczności publicznej;
- modernizację energetyczną budynków komunalnych znajdujących się w zasobach Gminy oraz poprawę wykorzystywania energii w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych;
- poprawę efektywności energetycznej w grupie handel, usługi, przedsiębiorstwa.

[3] Propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło to głównie:

- w ramach wytwarzania ciepła i energii elektrycznej w kogeneracji – elektrociepłownia: zwiększenie mocy wytwórczej – budowa kotła parowego celem odbudowy rezerwy mocy cieplnej oraz pokrycia zwiększonego zapotrzebowania na parę technologiczną; budowa instalacji oczyszczania spalin dla CŁ II⁴⁰, modernizacja układu odpylania dla kotła WR-10 w CŁ I; poprawa sprawności wytwarzania ciepła, poprawa efektywności energetycznej – działania

Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 19 grudnia 2016 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy kujawsko-pomorskiej ze względu na przekroczenie poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM10 i benzenu oraz poziomu docelowego dla arsenu – aktualizacja; [4] Uchwała Nr XXXVII/622/17 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 23 października 2017 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy kujawsko-pomorskiej ze względu na przekroczenie poziomu docelowego i dopuszczalnego dla pyłu zawieszonego PM2,5; [5] Uchwała Nr XXIII/340/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu dla strefy kujawsko-pomorskiej, dalej: „Program ochrony powietrza”.

³⁸ Uchwała Nr XIII/107/19 Rady Miejskiej Grudziądza z 19 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu Adaptacji Gminy – miasto Grudziądz do zmian klimatu do roku 2030”, dalej: „Plan adaptacji Gminy do zmian klimatu”.

³⁹ Dz. U. poz. 914.

⁴⁰ Najkorzystniejszy system oczyszczania spalin dla pracujących kotłów w Elektrociepłowni. Zadanie opisane w pkt. 2.1. wystąpienia ppkt 3, mające na celu dostosowanie jednostek wytwórczych do nowych standardów emisji zanieczyszczeń atmosferycznych (konkluzje BAT).

modernizacyjno-odtworzeniowe ze względu na wiek i stopniowe wyeksploatowanie urządzeń;

- w ramach przesyłania i dystrybucji ciepła (sieci i węzły): budowa przyłączy do budynków nowych odbiorców; budowa i przebudowa sieci ciepłej, budowa węzłów ciepłych w budynkach nowych odbiorców i modernizacja istniejących węzłów ciepłych;
- w ramach wytwarzania ciepła w kotłowniach lokalnych: nowy system monitoringu dla wszystkich kotłowni, wymiana kotłów w kotłowniach istniejących – zainstalowanie nowych kotłów o wysokiej sprawności w miejsce wyeksploatowanych, likwidacja kotłowni i budowa węzłów ciepłych z podłączeniem do miejskiej sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str. 659, 675, 709-712, 721-722, 766-767, 922, 975)

Powyższe cele i działania były spójne z zadaniami określonymi w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*.

(akta kontroli str. 512-515, 640-641)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie do 28 października 2015 r. nie zapewniono realizacji obowiązku określonego w art. 17 ustawy o zmianie Prawa energetycznego, zgodnie z którym aktualizacja *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* powinna nastąpić w terminie do 12 marca 2012 r.

Opracowanie aktualizacji ww. założeń zlecono podmiotowi zewnętrznemu dopiero 28 października 2015 r. Aktualizacja ta przygotowana w październiku 2016 r., przyjęta została Uchwałą Rady Miejskiej w Grudziądzu 22 lutego 2017 r. Po upływie trzech lat w Gminie nie zaktualizowano ww. dokumentu, czym naruszono art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego.

(akta kontroli str. 481, 1472, 1496)

Dyrektor Wydziału Środowiska wyjaśniła, że aktualizacja *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gminy-miasto Grudziądz* została sporządzona na polecenie Prezydenta prawdopodobnie w związku z ubieganiem się o środki na inwestycje przez OPEC sp. z o.o. w Grudziądzu. Dodała, że energetyka, zaopatrzenia w ciepło i zaopatrzenia w gaz nie są zadaniami przypisanymi Wydziałowi Środowiska i nie są przez niego realizowane. Wydział nie sporządził również z tego powodu oraz z powodu braku środków finansowych aktualizacji założeń.

(akta kontroli str. 1464, 1470-1471)

Sekretarz Miasta działając z upoważnienia Prezydenta podał, że w Urzędzie nie było wyznaczonej osoby odpowiedzialnej za planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, gdyż zadanie to powierzono OPEC Grudziądz sp. z o.o.

(akta kontroli str. 138)

Były Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na obszerny zakres działania związany z przygotowaniem aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, jak również obowiązkiem przeprowadzenia konsultacji dokument ten został wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej dopiero w 2017 r.

(akta kontroli str. 2114, 2117)

NIK wskazuje, że opracowanie i przyjęcie aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, jak i znowelizowanie tego dokumentu w określonych terminach było obowiązkiem ustawowym. Brak aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* po trzech latach ich obowiązywania spowodował, że dokument ten nie zawierał wszystkich danych w zakresie realizowanych aktualnie inwestycji dotyczących rozwoju i modernizacji źródeł ciepła w Gminie, jak i inwestycji w stosunku do których następuje opóźnienie w ich realizacji, opisanych w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia.

OCENA CZĄSTKOWA

System ciepłowniczy na terenie Miasta spełniał wymogi systemu efektywnego energetycznie, ponieważ do produkcji ciepła wykorzystywano w ponad 75% ciepło pochodzące z kogeneracji. W Gminie przyjęto *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, w których zawarto uwarunkowania systemu ciepłowniczego, zidentyfikowane w *Strategii Rozwoju Miasta Grudziądz* i w innych dokumentach programowych Gminy oraz wskazano cele nastawione na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego, spójne z zadaniami i celami określonymi w dokumentach strategicznych i rozwojowych Miasta, nie zapewniono jednak terminowego przyjęcia tego dokumentu. Opóźnienie w stosunku do ustawowego terminu wyniosło prawie pięć lat. Następnie zaniechano wymaganej, co najmniej raz na trzy lata aktualizacji *Założeń*, zatem Gmina pozbawiona była głównego narzędzia w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w energię ciepłą, które zgodnie z przepisami spełniałoby wymóg aktualności. Gmina dysponowała: informacjami w zakresie charakterystyki istniejącego systemu ciepłowniczego, danymi o infrastrukturze sieci ciepłowniczej oraz o stopniu dostępności tej infrastruktury dla odbiorców. W 2021 r. w dokumencie *pn. Polityka antysmogowa*, zidentyfikowano czynniki hamujące rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych.

OBSZAR

2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.

Opis stanu faktycznego

2.1. W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* oraz innych dokumentach programowych i planistycznych obowiązujących w Mieście w latach 2016-2021 (I połowa) określono spójne działania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego w Gminie. Niżej wymienione zadania realizowane były przez przedsiębiorstwo ciepłownicze, tj. spółki wchodzące w skład Grupy OPEC, Urząd, spółki miejskie i podmioty prywatne.

Zadania w zakresie modernizacji źródeł ciepła sieciowego – realizowane przez OPEC-INEKO sp. z o.o.

[1] Poprawa efektywności energetycznej OPEC (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* i *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁴¹). Celem zadania była poprawa sprawności wytwarzania ciepła i efektywności energetycznej poprzez zadania modernizacyjno – odtworzeniowe, ze względu na wiek i stopniowe wyeksploatowanie urządzeń. Zadanie zrealizowano w latach 2015-2020 zgodnie z przyjętymi założeniami, ze środków własnych w wysokości 1 943,0 tys. zł (budżet zaplanowano w kwocie 2 100,0 tys. zł). Dla zadania nie przewidziano miernika efektywności ekologicznej.

[2] Budowa nowego kotła parowego OR-16 (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁴² i *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁴³).

⁴¹ Symbol zadania GRU13.

⁴² W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* przewidziano wybudowanie dodatkowego kotła biomasowego o mocy 15 MWt na terenie EC Łąkowa. Ostatecznie wybudowano kocioł opalany węglem o mocy około 14,8 MWt.

⁴³ Symbol zadania GRU14.

Przedsięwzięcie polegało na odbudowie rezerwy mocy cieplnej na pokrycie zwiększonego zapotrzebowania na parę przez odbiorców przemysłowych i ewentualnych nowych odbiorców. Zadanie zrealizowano w latach 2017-2018 ze środków własnych w wysokości 12 326,0 tys. zł (budżet zaplanowano w kwocie 9 000,0 tys. zł). Dla zadania nie przewidziano miernika efektywności ekologicznej, niemniej zgodnie z informacją OPEC-INEKO sp. z o.o. w 2021 r. średnie stężenie gazów odlotowych z ww. kotła wynosiło odpowiednio: pył – 7 mg/Nm³ (stężenie dopuszczalne⁴⁴ – 100 mg/Nm³), SO₂ – 670 mg/Nm³ (stężenie dopuszczalne – 1300 mg/Nm³), NO₂ – 382 mg/Nm³ (stężenie dopuszczalne – 400 mg/Nm³).

[3] Budowa instalacji oczyszczania spalin dla CŁ II – kotły od K1 do K5 (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* i *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁴⁵).

Celem zadania było określenie najkorzystniejszego systemu oczyszczania spalin dla pracujących kotłów w Elektrociepłowni. Inwestycja polegała na dostosowaniu zainstalowanych w Ciepłowni Łąkowa II – trzech kotłów parowych OR-32 (K1, K2, K3) oraz dwóch kotłów wodnych WR-25 (K4, K5) do standardów emisyjnych określonych w przepisach krajowych oraz *konkluzjach BAT*⁴⁶. Przewidywany termin realizacji inwestycji w programach Gminy został określony na lata 2016-2020. Zgodnie z informacją z OPEC-INEKO sp. z o.o. inwestycja obejmuje lata 2017-2022, spółka sukcesywnie realizuje budowę, której ukończenie zgodnie z umową zaplanowane jest do 30 września 2022 r. Zadanie podlega finansowaniu ze środków własnych, zaplanowany budżet wynosi 37 090,0 tys. zł, według stanu na 17 września 2021 r. wydano 35 558,1 tys. zł⁴⁷.

[4] Modernizacja układu odpylania kotła WR-10 (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* i *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁴⁸).

Zadanie polegało na wymianie istniejącego układu odpylania do kotła WR-10 w CŁ I na nowy celem dostosowania do standardów emisyjnych spalin i hałasu wymaganych prawem. Przewidywany termin realizacji inwestycji w programach Gminy został określony na lata 2014 i 2015. Zadanie ostatecznie zostało zrealizowane w roku 2016 r., ze środków własnych w wysokości 549,2 tys. zł (plan dla zadania wynosił 550,0 tys. zł). Dla zadania nie przewidziano miernika efektywności ekologicznej, niemniej zgodnie z informacją OPEC-INEKO sp. z o.o. w 2021 r. średnie stężenie gazów odlotowych z ww. kotła wynosiło odpowiednio: pył – 51 mg/Nm³ (stężenie dopuszczalne⁴⁹ – 100 mg/Nm³), SO₂ – 828 mg/Nm³ (stężenie dopuszczalne – 1500 mg/Nm³), NO₂ – 374 mg/Nm³ (stężenie dopuszczalne – 400 mg/Nm³).

(akta kontroli str. 458-467, 473)

Poza ww. działaniami OPEC INEKO realizowała zadania wynikające z przyjętej przez Grupę OPEC Strategii na lata 2020-2025 oraz rocznych planów inwestycyjnych, polegające na:

⁴⁴ Według decyzji Prezydenta Grudziądza z 29 lipca 2019 r., nr GK-I.6223.5.2018, wydanej dla firmy OPEC-INEKO sp. z o.o., w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego wydanego na prowadzenie instalacji energetycznego spalania paliw pn. „Elektrociepłownia Łąkowa”, dalej: „pozwolenie zintegrowane”.

⁴⁵ Symbol zadania GRU15.

⁴⁶ Decyzja wykonawcza komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz. Urz. UE L 212 z 17 sierpnia 2017 r., str. 1), dalej: „konkluzje BAT”.

⁴⁷ Zgodnie z informacją OPEC-INEKO sp. z o.o. koszty poniesione dotychczas na budowę wynikają z zaawansowania prac oraz harmonogramów zawartych w umowach z Generalnym Wykonawcą oraz Doradcą Technicznym. Capex całej inwestycji wynosi blisko 70 000,0 tys. zł i na etapie planowania zadań do *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej* OPEC nie posiadał wiedzy jaką technologię oczyszczania spalin zastosuje (w zakresie sposobów redukcji tlenków azotu i siarki).

⁴⁸ Symbol zadania GRU16.

⁴⁹ Według pozwolenia zintegrowanego.

- budowie kotła biomasowego o mocy 14,9 MW w paliwie opalanego słomą agro wraz z infrastrukturą, zadanie przewidziane na lata 2020-2024, w trakcie realizacji,
- budowie kotła biomasowego o mocy 14,9 MW w paliwie opalanego paliwem alternatywnym (RDF), zadanie przewidziane na lata 2020-2025, zadanie zawieszono z powodu wniesienia przez podmiot trzeci odwołania od decyzji wydanej przez Prezydenta Grudziądza o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizowanego przedsięwzięcia,
- zakupie kotła biogazowego o mocy 1,9 MW, wydajność parowa 3 Mg/h – zadanie zrealizowane w 2020 r., w całości ze środków własnych w wysokości 913,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 460-461)

Prezes OPEC Grudziądz sp. z o.o. podał, że budowa elektrociepłowni biomasowej przy ulicy Rataja w Grudziądzu (jak zakładano na etapie kształtowania projektów inwestycyjnych uwzględnionych następnie w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*) jest obecnie niemożliwa ze względu na istniejące zapisy w miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego. OPEK-INEKO sp. z o.o. realizowała zatem, zgodnie ze Strategią Grupy na lata 2020-2025 ww. inwestycje w zakresie budowy kotłów biomasowych.

(akta kontroli str. 2338-2340)

Zadania w zakresie modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczej – realizowane przez OPEC-SYSTEM sp. z o.o.

[1] Efektywna dystrybucja ciepła siecią ciepłowniczą OPEC (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, Planie gospodarki niskoemisyjnej⁵⁰ i Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018⁵¹*).

Zadanie przewidziane do realizacji w latach 2016-2020. Projekt w swoim zakresie obejmował przebudowę najbardziej stratotwórczych i awaryjnych, kanałowych sieci ciepłowniczych na nowoczesne, budowane w technologii preizolowanej. Koszt realizacji zadania wyniósł 17 845,8 tys. zł, przy współfinansowaniu ze środków pomocowych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Oś priorytetowa I Zmniejszenie emisyjności gospodarki, Działanie 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu. Projekt został ukończony i oddany do eksploatacji w październiku 2020 r. Na trzech grudziądzkich osiedlach mieszkaniowych (Kopernika, Strzemięcina i Mniszek) wybudowanych zostało 10,3 km sieci ciepłowniczych oraz zmodernizowanych i wybudowanych 114 węzłów cieplnych. Realizacja projektu skutkowałą zmniejszeniem zużycia energii pierwotnej w ilości szacowanej na 16 602 GJ/rok, spadkiem emisji gazów cieplarnianych na poziomie 1 927 Mg CO₂/rok i redukcją pyłów 1,3 Mg/rok.

W ramach niniejszego działania z uwagi na brak możliwości uzyskania dofinansowania ze środków pomocowych spółka nie prowadziła wszystkich czynności określonych w założeniach do przedsięwzięcia, tj. budowy przyłączy do budynków nowych odbiorców oraz budowy węzłów cieplnych w budynkach nowych odbiorców i modernizacji istniejących węzłów cieplnych (min. 5 szt. na rok). Działania te nie zostały zaniechane przez spółkę i były prowadzone w ramach bieżącej działalności operacyjnej finansowanej ze środków własnych.

[2] Poprawa efektywności energetycznej sieci ciepłowniczej oraz węzłów ciepłowniczych OPEC (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia*

⁵⁰ Symbol zadania GRU11.

⁵¹ Jako budowa i przebudowa sieci ciepłowniczych.

w ciepło, *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁵² i *Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018*⁵³).

Zadanie przewidziane do realizacji w latach 2017-2023. W ramach tego działania spółka realizowała projekt inwestycyjny pn. „Energooszczędna dystrybucja ciepła w Grudziądzu”, którego koszt wyniósł 38 953,4 tys. zł, przy współfinansowaniu ze środków pomocowych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Oś priorytetowa I Zmniejszenie emisyjności gospodarki, Działanie 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu. Projekt częściowo został ukończony i oddany do eksploatacji w listopadzie 2020 r.⁵⁴ Wybudowanych zostało 14,7 km sieci ciepłowniczych oraz zmodernizowanych i wybudowanych 115 węzłów ciepłych. Realizacja projektu skutkowałą zmniejszeniem zużycia energii pierwotnej w ilości szacowanej na 42 082 GJ/rok oraz spadkiem emisji gazów cieplarnianych na poziomie 4 911 Mg CO₂/rok i redukcją pyłów 2,8 Mg/rok.

Pozostałą część projektu⁵⁵ spółka planuje zrealizować w perspektywie lat 2023-2025 pod warunkiem uzyskania dofinansowania ze środków pomocowych.

(akta kontroli str. 469-472, 477)

Prokurent OPEC Grudziądz sp. z o.o., poinformowała, że OPEC-SYSTEM sp. z o.o. prowadziła i nadal prowadzi aktywną politykę w zakresie przyłączania do sieci ciepłowniczej nowych obiektów. Polegała ona na tym, że o ile tylko istniały technicznie i ekonomicznie warunki przyłączenia do sieci ciepłowniczej i dostarczania ciepła do obiektu z sieci ciepłowniczej to oprócz przyłączenia do sieci ofertowana była klientowi budowa węzła ciepłego na koszt spółki. W latach 2016-2021 spółka OPEC-SYSTEM nie odmówiła nikomu zawarcia umowy o przyłączenie do sieci w trybie określonym w art. 7 *Prawa energetycznego*. W ramach ciągłego rozwoju miejskiej sieci ciepłowniczej OPEC-SYSTEM zrealizował w poszczególnych latach inwestycje przyłączeniowe w następującym zakresie: 2016 r. – moc 1,615 MW, ilość odbiorców 11; 2017 r. – moc 1,843 MW, ilość odbiorców 13; 2018 r. – moc 2,620 MW, ilość odbiorców 38; 2019 r. – moc 1,16 MW, ilość odbiorców 13; 2020 r. – moc 0,703 MW, ilość odbiorców 7. Liczba budynków posiadających ogrzewanie

z miejskiej sieci ciepłowniczej wzrosła z 862 w 2015 r. do 945 w 2020 r. (9,6%).

(akta kontroli str. 43, 51, 1744)

Zadania w zakresie modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczej – realizowane przez OPEC-TERMO sp. z o.o.

Poprawa efektywności energetycznej kotłowni lokalnych (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁵⁶ i *Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018*⁵⁷).

⁵² Symbol zadania GRU27.

⁵³ Jako budowa i przebudowa sieci ciepłowniczych.

⁵⁴ W ramach tego projektu spółka zrealizowała zakres przedsięwzięcia dotyczący: [1] kontynuacji budowy i przebudowy osiedlowych sieci ciepłowniczych wraz z przyłączami na osiedlu mieszkaniowym Kopernika i Kawalerii Polskiej; [2] budowy i przebudowy osiedlowej sieci ciepłowniczej wraz z przyłączami na osiedlu mieszkaniowym Lotnisko; [3] kontynuacji modernizacji istniejących indywidualnych węzłów ciepłych oraz budowy indywidualnych węzłów ciepłych w zastępstwie grupowych na osiedlu mieszkaniowym Kopernika i Kawalerii Polskiej; [4] modernizacji istniejących indywidualnych węzłów ciepłych oraz budowy indywidualnych węzłów ciepłych w zastępstwie grupowych na osiedlu mieszkaniowym Lotnisko.

⁵⁵ [5] Budowa i przebudowa osiedlowej sieci ciepłowniczej wraz z przyłączami na O/M Rządź, [6] modernizacja istniejących indywidualnych węzłów ciepłych oraz budowa indywidualnych węzłów ciepłych w zastępstwie grupowych na O/M Rządź; [7] budowa i przebudowa osiedlowych sieci ciepłowniczych wraz z przyłączami zlokalizowanych w obwodzie północnym miasta Grudziądza; [8] modernizacja istniejących indywidualnych węzłów ciepłych oraz budowa indywidualnych węzłów ciepłych w zastępstwie grupowych zlokalizowanych w obwodzie północnym miasta Grudziądza.

⁵⁶ Symbol zadania GRU12.

⁵⁷ Jako budowa i przebudowa sieci ciepłowniczych.

Zadanie przewidziane do realizacji w latach 2015-2020, zrealizowano zgodnie z planem⁵⁸, ponosząc na nie nakłady ze środków własnych w wysokości 871,3 tys. zł. W ramach zadania zlikwidowano siedem kotłowni lokalnych, zmodernizowano pięć innych kotłowni oraz m.in.: zmieniono system monitoringu, wymieniono kocioł ze względu na awarię, wymieniono kolumnę zmiękczającą, wybudowano pętlę c.w.u. oraz węzeł cieplny w nowo budowanym budynku.

Modernizacja kotłowni skutkowałą spadkiem zużycia energii pierwotnej (gazu ziemnego) oraz spadkiem emisji gazów i pyłów. Zużycie energii w zależności od kotłowni wyniosło w 2020 r. od 27,0 m³/GJ/rok do 40,2 m³/GJ/rok (spadek w 2020 r. od 1,2% do 9,2% w porównaniu do 2015 r.). Emisja gazów i pyłów w 2020 r. wyniosła w zależności od kotłowni:

- CO₂ – od 54,02 kg/GJ do 80,33 kg/GJ, SO₂ – od 1,08 g/GJ do 1,61 g/GJ, NO_x – od 41,06 g/GJ do 61,05 g/GJ (spadek w 2020 r. od 1,2% do 9,2% w porównaniu do 2015 r.),
- pyłu – od 0,014 g/GJ do 0,20 g/GJ (spadek w 2020 r. od 4,8% do 6,7% w porównaniu do 2015 r.).

(akta kontroli str. 467-469, 474-476)

Zadania w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków – realizowane przez Urząd Miasta

[1] Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w ramach OSI Grudziądz (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁵⁹, *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁶⁰, *Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018*⁶¹, *Programie Ochrony Środowiska na lata 2019-2022*⁶²).

Zadanie zgodnie z planem realizowane było w latach 2017-2020. W ramach dwóch etapów realizacji zadania kompleksowej modernizacji energetycznej poddano osiem budynków użyteczności publicznej⁶³. Całkowita wartość projektu wyniosła 13 235,5 tys. zł (z tego: 7 656,4 tys. zł stanowiło dofinansowanie pozyskane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, a 5 579,1 tys. zł stanowiły środki własne). W wyniku realizacji pierwszego etapu zadania osiągnięto zakładane wskaźniki zmniejszenia zapotrzebowania na energię odnawialną – 1 623 208,05 kWh/rok oraz szacowanego rocznego spadku emisji gazów cieplarnianych – 354,54 Mg CO₂/rok. Odnośnie drugiego etapu weryfikacja wskaźników powinna nastąpić po wykonaniu audytów energetycznych – do końca grudnia 2021 r.

W ramach realizacji ww. zadania nie zrealizowano z powodu braku środków finansowych trzeciego etapu, który przewidywał termomodernizację kolejnych ośmiu

⁵⁸ Za wyjątkiem modernizacji kotłowni przy ul. Ratuszowej 1 w Grudziądzu – planowane przyłączenie obiektu do miejskiej sieci ciepłowniczej. Odstąpiono także od budowy małej kotłowni przy ul. Lipowej 37 w Grudziądzu ze względu na powstałe na skutek budowy nowego budynku mieszkalnego przy Lipowej 35 zwiększone zapotrzebowanie na ciepło produkowane w kotłowni Lipowa 33. Zwiększone zapotrzebowanie na ciepło spowodowało zmniejszenie kosztów wytwarzania ciepła dla wszystkich odbiorców z tej kotłowni i było bezpośrednią przyczyną odstąpienia od budowy małej kotłowni na potrzeby mieszkańców ul. Lipowej 37 i 37a, którzy oczekiwali zmniejszenia cen dostarczanego im ciepła.

⁵⁹ Jako realizacja działań wynikających z Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz, tj. m.in. termomodernizacja budynków należących do Miasta.

⁶⁰ Symbol zadania GRU02.

⁶¹ Jako termomodernizacja budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej.

⁶² Jako termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w ramach OSI Grudziądz – etap II i III.

⁶³ [I etap]: Biblioteka Miejska, Zespół Szkół Ekonomicznych, Zespół Szkół Budowlanych i Plastycznych, Dom Pomocy Społecznej. [II etap]: budynek szkoły I Liceum Ogólnokształcącego w Grudziądzu, budynek sali gimnastycznej I Liceum Ogólnokształcącego, budynek szkoły II Liceum Ogólnokształcącego, budynek Centrum Kształcenia Praktycznego w Grudziądzu.

budynków użyteczności publicznej⁶⁴. Wiceprezydent Grudziądz podała, że z uwagi na brak wystarczających środków na pokrycie wkładu własnego w trzecim etapie działań termomodernizacyjnych nie podjęto wnioskowania o wsparcie finansowe środkami unijnymi.

[2] Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej (zadanie przewidziane m.in. w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁶⁵, *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁶⁶, *Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018*⁶⁷, *Programie Ochrony Powietrza*⁶⁸ i *Planie Adaptacji do Zmian Klimatu*⁶⁹).

Zadanie zgodnie z planem realizowane było w latach 2016-2020, modernizacji energetycznej o różnym zakresie⁷⁰ poddano dziesięć budynków użyteczności publicznej⁷¹. Łączna wartość zrealizowanych robót wyniosła 2 509,4 tys. zł (środki własne Gminy). Dyrektor Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych podał, że pomimo zdefiniowania problemu działań zmierzających do zwiększenia efektywności energetycznej budynków trudna sytuacja finansowa Gminy uniemożliwiła ich pełną realizację. Realizowano tylko te zadania, które wynikały z konieczności zabezpieczenia obiektów w związku z ich złym stanem technicznym, z uwzględnieniem możliwości dołożenia elementów termomodernizacyjnych.

(akta kontroli str. 1619, 1624-1626)

Zadania w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych – realizowane przez podmioty zewnętrzne (spółkę komunalną i podmioty prywatne)

Zadanie przewidziane do realizacji m.in. *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁷², *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁷³, *Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018*⁷⁴, *Programie Ochrony Powietrza*⁷⁵.

W ramach zadania spółka miejska⁷⁶ oraz inne podmioty⁷⁷ dokonywały m.in. termomodernizacji budynków mieszkalnych wielorodzinnych, ze środków pozyskiwanych we własnym zakresie. Termomodernizacji poddano m.in.⁷⁸:

- w 2016 r. – 13 405,3 m² powierzchni użytkowej lokali (termomodernizacja budynku, wymiana okien), co spowodowało redukcję emisji zanieczyszczeń: pył PM10 – 1,601 Mg/rok, pył PM2,5 – 1,575 Mg/rok;
- w 2017 r. – 16 690 m² wymienionej stolarki okiennej i drzwiowej oraz ocieplonych ścian, co skutkowało redukcją emisji zanieczyszczeń: pył PM10 – 5,248 Mg/rok, pył PM2,5 – 2,627 Mg/rok;
- w 2018 r. – 12 508,0 m² powierzchni użytkowej lokali, w których wymieniono stolarkę okienną i drzwiową oraz dokonano docieplenia ścian, co skutkowało redukcją emisji zanieczyszczeń: pył PM10 – 1,688 Mg/rok, pył PM2,5 – 0,844 Mg/rok;

⁶⁴ [III] etap: Zespół Szkół Mechanicznych, Zespół Szkół Technicznych, Zespół Szkół Gastronomiczno-Hotelarskich, Zespół Szkół Rolniczych, Specjalny Ośrodek Wychowawczy nr I, Specjalny Ośrodek Wychowawczy nr II, Klub Sportowy „Stal”, Klub Sportowy „Olimpia”.

⁶⁵ Jako realizacja działań wynikających z Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz, tj. m.in. termomodernizacja budynków należących do Miasta.

⁶⁶ Symbol zadania GRU03.

⁶⁷ Jako termomodernizacja budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej.

⁶⁸ Jako termomodernizacja.

⁶⁹ Jako termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i innych budynków.

⁷⁰ M. in. docieplenie budynku, naprawa ocieplenia, modernizacja instalacji c.o. wymiana stolarki okiennej.

⁷¹ Głównie w szkołach podstawowych i średnich.

⁷² Jako realizacja działań wynikających z Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz.

⁷³ Symbol zadania GRU09, GRU10.

⁷⁴ Jako termomodernizacja budynków mieszkalnych.

⁷⁵ Jako termomodernizacja budynków mieszkalnych znajdujących się w zasobach gmin.

⁷⁶ Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami sp. z o.o., dalej: „MPGN sp. z o.o.”

⁷⁷ Lokalne Zrzeszenie Właścicieli Nieruchomości, zrzeszające m.in. właścicieli budynków wielorodzinnych („kamienic”).

⁷⁸ Dane na podstawie sprawozdań z realizacji Programu Ochrony Powietrza.

- w 2019 r. – 18 553,4 m² powierzchni użytkowej lokali, w których wymieniono stolarkę okienną i drzwiową oraz dokonano docieplenia ścian, co skutkowało redukcją emisji zanieczyszczeń: pył PM10 – 2,2348 Mg/rok, pył PM2,5 – 0,278 Mg/rok (w odniesieniu do 3 803,6 m² powierzchni wymienionej stolarki okiennej i drzwiowej oraz powierzchni docieplenia ścian);
- w 2020 r. – 1 579,0 m² powierzchni budynków, w których dokonano termomodernizacji i zmiany paliwa na gazowe, co dało wraz z innymi działaniami efekt w postaci redukcji PM10 – 1,92 Mg/rok (na podstawie sprawozdania za II półrocze 2020 r.) oraz 2 092,4 m² powierzchni budynków, w których dokonano termomodernizacji i zmiany paliwa na gazowe, co dało wraz z innymi działaniami – redukcję PM2,5 w wysokości 0,054 Mg/rok (na podstawie sprawozdania za cały rok).

W Urzędzie nie posiadano wiedzy w zakresie termomodernizacji budynków jednorodzinnych oraz budynków wielorodzinnych znajdujących się w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Wiceprezydent Grudziądzka podał, że na etapie sporządzania sprawozdań z *Programu Ochrony Powietrza* pozyskiwano dane od MPGN sp. z o.o. i Lokalnego Zrzeszenia Właścicieli Nieruchomości, jako podmiotów wykonujących prace mające na celu zmniejszenie emisji. Oba te podmioty administrowały budynkami wielorodzinnymi, w których występowały źródła ciepła opalane paliwem stałym. Takim podmiotem z kolei nie była spółdzielnia mieszkaniowa, w której zasobie występowały bloki mieszkalne ogrzewane ciepłem systemowym.

(akta kontroli str. 1919-1941, 2057)

Zarząd Spółdzielni Mieszkaniowej w Grudziądzu poinformował, że Gmina nigdy nie zwróciła się do Spółdzielni o udzielenie jakichkolwiek informacji na temat podjętych czy też zamierzonych działań w celu poprawy efektywności energetycznej budynków czy likwidacji indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem. Wskazano także, że zdecydowana większość budynków zarządzanych przez Spółdzielnię podłączona była do ciepła sieciowego. Do 2018 r. Spółdzielnia ociepiła wszystkie budynki mieszkalne. Proces termomodernizacji został sfinansowany z funduszu remontowego.

(akta kontroli str. 1649)

Zadania w zakresie likwidacji indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem i podłączaniem obiektów do ciepła sieciowego – realizowane przez Urząd Miasta i podmioty zewnętrzne (spółkę komunalną i podmioty prywatne)

Zadanie przewidziane m.in. w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁷⁹, *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁸⁰, *Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018*⁸¹, *Programie Ochrony Środowiska na lata 2019-2022*⁸², *Programie Ochrony Powietrza*⁸³ i *Planie Adaptacji do Zmian Klimatu*⁸⁴.

W ramach realizacji zadania Gmina:

- udzieliła dotacji na zmianę systemu ogrzewania na ekologiczne (ogrzewanie gazowe, elektryczne, ciepło sieciowe, OZE), w wyniku czego w latach 2016-2021

⁷⁹ Jako realizacja działań wynikających z Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy-miasto Grudziądz.

⁸⁰ Program wymiany źródeł ciepła oraz instalacji źródeł OZE w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych oraz poprawa efektywności wykorzystywania energii w budynkach wielorodzinnych m.in. poprzez modernizację źródeł ciepła. Symbol zadania GRU10 i GRU17.

⁸¹ Wymiana/modernizacja kotłów grzewczych.

⁸² Modernizacja budynków oraz zmiana systemu ogrzewania w ramach likwidacji niskiej emisji.

⁸³ Wymiana niskosprawnych urządzeń wykorzystywanych w indywidualnych systemach grzewczych – wymiana źródeł ciepła.

⁸⁴ Jako Program wymiany źródeł ciepła oraz instalacji źródeł OZE w budynkach i lokalach mieszkalnych i innych.

(I półrocze) zlikwidowano łącznie 990 pieców, wartość udzielonych dotacji wyniosła 1 147,2 tys. zł⁸⁵;

- uczestniczyła w latach 2015-2018 w programie KAWKA II⁸⁶, w ramach którego, zlikwidowano 915 pieców, wysokość wydatków inwestycyjnych poniesionych ze środków otrzymanych na ten cel wyniosła 3 493,1 tys. zł; w ramach współpracy pomiędzy MPGN sp. z o.o. (ostateczny beneficjent programu) a OPEC-SYSTEM sp. z o.o., która z własnych środków zrealizowała przyłączenie obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej, z ciepła systemowego skorzystali mieszkańcy użytkujący 492 lokale;
- brała udział w 2018 r. w programie EkoPiec 2018⁸⁷, w ramach którego z budżetu w wysokości 100,0 tys. zł dofinansowano 50 wniosków o zmianę systemu ogrzewania.

Dyrektor Wydziału Środowiska podała m.in., że nie monitorowano parametrów środowiskowych dotyczących realizowanego zadania, gdyż prawidłowe ich wyliczenie zależy od takich czynników jak: powierzchnia i wysokość lokalu mieszkalnego, moc pieca, ilość i jakość spalonego opału, informacja o ociepleniu budynku/mieszkania (stropy, ściany) – często właściciele nie są w stanie podać tych parametrów.

(akta kontroli str. 1367, 1400, 1468-1469, 1473)

Sekretarz Miasta podał, że wymiana pieców kaflowych⁸⁸ na inne źródła grzewcze stanowi wyzwanie wymagające poniesienia bardzo wysokich nakładów finansowych zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak też przedsiębiorstwo ciepłownicze. Bez dofinansowania zewnętrznego zadanie nie będzie możliwe do zrealizowania w najbliższych latach. Dostępne źródła finansowania oparte o dotacje nie wspomagają właścicieli nieruchomości wielokolorowych.

(akta kontroli str. 2346)

Z siedmiu ww. działań dotyczących modernizacji źródeł ciepła systemowego oraz rozbudowy i modernizacji sieci ciepłowniczej, przewidzianych w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło i Planie gospodarki niskoemisyjnej (a także sześciu z tych zadań ujętych w Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018)*, w całości zrealizowano pięć, w części jedno zadanie oraz realizacja jednego zadania była w toku. W części zrealizowano również dwa zadania w zakresie termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej wykonywane przez Gminę. Efektywność wykonywania zadań w zakresie likwidacji indywidualnych źródeł ciepła i podłączania obiektów do ciepła sieciowego uzależniona była od ilości złożonych wniosków o dotacje oraz uczestniczenia Gminy w programach zewnętrznych. Celami wdrożenia ww. planów i programów była w szczególności poprawa stanu powietrza atmosferycznego, dążenie do utrzymania niskoemisyjnego rozwoju gospodarczego, redukcja emisji gazów cieplarnianych. Z powyższych danych oraz informacji z Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska w Bydgoszczy wynika,

⁸⁵ Wysokość dotacji wynosiła 25% poniesionych kosztów kwalifikowanych, nie więcej niż 2 tys. zł (w przypadku OZE – 3 tys. zł).

⁸⁶ Program ogłoszony przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na lata 2015-2018. Gmina złożyła wniosek o dotację na przedsięwzięcie pn. „*Likwidacja niskiej emisji na terenie miasta Grudziądz*” dotyczący 48 budynków wielorodzinnych, na które zabezpieczono z Wojewódzkiego Funduszu kwotę 3 553,5 tys. zł. MPGN sp. z o.o. co roku występowało do Gminy o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie likwidacji niskiej emisji w budynkach wytypowanych w danym roku do zmiany systemu grzewczego z piecowego na centralne z miejskiej sieci ciepłowniczej wraz z doposażeniem budynków w ciepłą wodę użytkową.

⁸⁷ Program Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Gospodarki Wodnej w Toruniu, którego celem było ograniczenie niskiej emisji poprzez wymianę źródeł ciepła zastanych paliwami stałymi w budynkach i lokalach mieszkalnych.

⁸⁸ W Gminie według stanu na koniec 2020 r. w budynkach wielorodzinnych zinventaryzowano 4589 szt. pieców kaflowych i 110 szt. ogrzewania etażowego na paliwo stałe. Ponadto 2814 pozostałych budynków posiadało ogrzewanie na paliwo stałe. Za lata 2016-2019 brak danych w zakresie liczby indywidualnych źródeł ciepła. W 2021 r. (I półrocze), w ramach dotacji udzielanych przez Miasto zlikwidowano 89 pieców.

że realizowane zadania doprowadziły one (wraz z innymi zadaniami przewidzianymi w ww. programach nie dotyczącymi systemu ciepłowniczego), do obniżenia emisji pyłów PM_{2,5}, PM₁₀ i benzo(a)pirenu w pyle, niemniej w dalszym ciągu, w przypadku PM₁₀ przekraczano dopuszczalne normy dobowe, a w przypadku benzo(a)pirenu średnioroczny dopuszczalny poziom.

(akta kontroli str. 127)

2.2. W dokumentach strategicznych i programach, w których zaplanowano kierunki działań i zadania dotyczące modernizacji systemu ciepłowniczego wskazywano również źródła finansowania tych zadań, tj. środki: własne przedsiębiorstwa ciepłowniczego, pochodzące z budżetu Miasta Grudziądz, celowe i dotacje Ministerstw, Fundusze Europejskie, własne podmiotów prywatnych i osób fizycznych.

(akta kontroli str. 161-164, 782-796, 926, 990-997, 1074-1076, 1181-1185)

W zakresie zadań z zakresu modernizacji źródeł ciepła sieciowego, rozwoju i modernizacji sieci ciepłowniczej realizowanych przez spółki należące do Grupy OPEC, Gmina corocznie była informowana przez spółki o swoich planach inwestycyjnych oraz otrzymywała sprawozdania z działalności tych spółek za poszczególne lata. Sprawozdania te w części dotyczącej działalności inwestycyjnej obejmowały informacje w zakresie zrealizowanych działań z przywołaniem rzeczywiście poniesionych nakładów inwestycyjnych.

Środki na zadania finansowane bądź współfinansowane z budżetu Miasta, tj. dotacje do wymiany systemu ogrzewania na ekologiczne i termomodernizacje budynków użyteczności publicznej zostały zabezpieczone w budżecie Gminy i wyniosły w latach 2016-2021 (I półrocze) 9 235,7 tys. zł. W odniesieniu do udzielanych dotacji na zmianę systemu ogrzewania, Gmina przed podpisaniem umowy dysponowała informacją potwierdzającą wydatkowanie środków na ten cel. Przed udzieleniem dotacji odbywała się wizja lokalna u wnioskodawcy, dzięki której potwierdzano wykonanie likwidacji pieców.

Podmioty prywatne na etapie opiniowania programów nie zgłaszały uwag o braku możliwości sfinansowania zadań. Natomiast jak wynika z informacji przekazanych przez te podmioty⁸⁹ zadania w zakresie termomodernizacji budynków realizowane były z funduszu remontowego.

(akta kontroli str. 1469-1470, 1477-1494, 1620-1621, 1649-1654, 1659-1660)

2.3. W latach 2016-2021 (I półrocze) podejmowano następujące działania w celu pozyskania finansowania zewnętrznego na realizację zaplanowanych działań:

[1] Spółki wchodzące w skład Grupy OPEC:

- OPEC SYSTEM sp. z o.o. złożyła dwa wnioski o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 Oś I. Działania 1.5 – Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu, uzyskała dofinansowanie na realizację zadań opisanych w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia,
- ww. Spółka nie spełniała kryteriów do skorzystania z programu *Ciepłownictwo Powiatowe – pilotaż 2019-2025* – zamówiona moc cieplna systemu ciepłowniczego eksploatowanego przez spółkę OPEC-SYSTEM od początku trwania pilotażu przekraczała dopuszczalny próg 50 MW⁹⁰,
- OPEC-INEKO sp. z o.o. nie miała możliwości skorzystania ze wsparcia przewidzianego ustawą z 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej

⁸⁹ Spółdzielnia Mieszkaniowa w Grudziądzu, Lokalne Zrzeszenie Właścicieli Nieruchomości.

⁹⁰ Na koniec 2015 r. zamówiona moc cieplna wyniosła 131,4 MW, a na koniec 2020 r. – 136,2 MW.

w wysokosprawnej kogeneracji⁹¹, m.in. z uwagi na korzystanie z równoległego wsparcia dotyczącego praw majątkowych do świadectw pochodzenia dla energii eklektycznej wyprodukowanej w odnawialnych źródłach energii oraz konieczność wprowadzenia energii elektrycznej w całości do sieci elektroenergetycznej;

[2] Urząd Miasta:

- Gmina aplikowała o środki unijne w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, Działanie: 3.3 *Efektywność energetyczna w sektorze publicznym i mieszkaniowym*. W wyniku pozyskanego dofinansowania wdrożono projekty: Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w ramach OSI Grudziądz - etap I i II, opisane w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia;
- w odniesieniu do programu *Polska Geotermia Plus 2019-2025*, Główny Specjalista w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego i Polityki Gospodarczej w zastępstwie Dyrektora Wydziału wskazała, że ze względu na specyfikę programu, konieczną realizację pierwszego badawczego odwiertu oraz poniesienia znaczących nakładów finansowych oraz deklaracji odnośnie dalszego wykorzystania i kontynuowania inwestycji geotermalnej, program stał się trudny do wykorzystania na terenie mało atrakcyjnym geotermalnie jakim jest Grudziądz;
- Gmina nie korzystała z programu STOP SMOG – gdyż jak wyjaśniła Główny Specjalista w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego i Polityki Gospodarczej w zastępstwie Dyrektora Wydziału, program ten nie obejmował budownictwa wielorodzinnego, a w przypadku Grudziądza problemem do rozwiązania jest likwidacja niskiej emisji w obrębie Starego Miasta, które zabudowane jest budownictwem wielorodzinnym (kamienicami). Bez możliwości pozyskania wsparcia zewnętrznego kierowanego zarówno do właścicieli nieruchomości wielolokalowych (np. na termomodernizację i budowę instalacji odbiorczych), jak i przedsiębiorstwa ciepłowniczego (np. na budowę sieci ciepłowniczej, przyłączy ciepłowniczych i węzłów cieplnych) likwidacja niskiej emisji nie będzie mogła być rozwiązana w bliskiej perspektywie czasowej.

(akta kontroli str. 1628-1632)

Gmina informowała mieszkańców o możliwości dofinansowania zadań polegających na zmianie sposobu ogrzewania ze środków własnych. Informacje o dotacjach oraz wzory wniosków i inne informacje znajdowały się na stronie internetowej Urzędu Miasta⁹². Podawane były również informacje o programach zewnętrznych, kierowanych do mieszkańców miasta (np.: *Czyste Powietrze*, *EkoPiec*)⁹³. Jednocześnie Urząd informował przedsiębiorstwo ciepłownicze o możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego.

(akta kontroli str. 1470, 2056-2107)

2.4. W Urzędzie nie prowadzono bieżącej oceny i terminowego monitoringu trzech z ośmiu obowiązujących w Gminie w badanym okresie dokumentów programowych w zakresie rozwoju i ochrony środowiska, w których zawarte były zadania i cele związane m.in. z rozwojem systemu ciepłowniczego, tj.

- *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, zgodnie z którymi potrzeba okresowej oceny stanu realizacji działań oraz aktualizacji i weryfikacji założeń do planu

⁹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 144, ze zm.

⁹² <https://grudziadz.pl/artukul/179/1319/zasady-udzielania-dotacji> (stan na: 20.12.2021 r.)

⁹³ <https://grudziadz.pl/artykuly/178/dofinansowanie-ze-srodkow-wojewodzkiego-funduszu-ochrony-srodowiska-i-gospodarki-wodnej-w-toruniu>; <https://grudziadz.pl/artukul/178/12757/ekopiec> (stan na: 20.12.2021 r.)

wymagała wdrożenia systemu monitorowania zaopatrzenia miasta w paliwa i energię, którego celem było przygotowanie okresowych ocen i raportów dla głównych podmiotów lokalnych systemów energetycznych oraz dla władz miasta;

- *Programu Ochrony Środowiska na lata 2015-2018*, którym nałożono obowiązek oceny wdrażania *Programu* poprzez opracowanie raportu przez organ wykonawczy gminy w cyklu dwuletnim (*Program* z 23 września 2015 r.), w kolejnym *Programie Ochrony Środowiska na lata 2019-2022* z 19 czerwca 2019 r. wskazano na efekty z realizacji dotychczasowego *Programu* z 23 września 2015 r. oceniając wykonane zadania z zakresu ochrony klimatu i jakości powietrza w latach 2014-2017;
- *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*, w którym zarekomendowano przygotowanie tzw. „Raportów z działań”, co jeden rok począwszy od przygotowania *Planu*, w latach 2017 lub 2018 przewidywano przygotowanie pośredniego „Raportu z implementacji” (*Plan* z 14 grudnia 2015 r. i *Plan* z 30 sierpnia 2017 r.); za koordynację *Planu* odpowiedzialny był Referat Ochrony Środowiska, ponadto wskazano na plany powołania zespołu do realizacji *Planu*, złożonego z osób reprezentujących poszczególne Wydziały,

Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 632-634, 796-797, 887-888, 988, 1073, 1222-1225, 1472)

W odniesieniu do *Programu Ochrony Środowiska na lata 2019-2022* i *Planu Adaptacji Gminy do Zmian Klimatu* (oba dokumenty obowiązywały od 19 czerwca 2019 r.) i zakładały w pierwszym przypadku konieczność sporządzenia co dwa lata raportu z wykonania działań, a w drugim przypadku ocenę postępu realizacji programu co dwa lata, Dyrektor Wydziału Środowiska podała, że w 2022 r. planuje się opracowanie aktualizacji *Programu Ochrony Środowiska*. Ponadto Wiceprezydent Grudziądzka wyjaśniła, że jeżeli pozwolą na to środki finansowe w 2022 r. zostanie sporządzony raport z wdrażania *Planu Adaptacji Gminy do Zmian Klimatu*, za dwa pełne lata 2020-2021.

(akta kontroli str. 1073, 1080, 1222-1225, 1470, 2056)

W kolejnym dokumencie programowym pn. *Program Ograniczenia Niskiej Emisji*, odnoszącym się do modernizacji budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych⁹⁴ w obrębie Starego Miasta stwierdzono m.in., że opisuje on harmonogram wdrażania zadań, jednak nie wskazuje na konieczność przeprowadzenia działań, a określa tylko możliwości i potencjalne efekty przeprowadzenia przedsięwzięć. *Program* ten nie przewidywał zasad i sposobu dokonywania jego oceny i monitoringu.

(akta kontroli str. 1094-1099)

W Urzędzie nie pozyskiwano informacji o przebiegu działań prowadzonych przez podmioty prywatne (za wyjątkiem danych od Lokalnego Zrzeszenia Właścicieli Nieruchomości). Wiceprezydent Grudziądzka wskazała, że Gmina nie miała żadnego wpływu na zadania, które dotyczyły budynków jednorodzinnych i prywatnych budynków wielorodzinnych. Zastępca Dyrektora Wydziału Funduszy Europejskich podał, że Gmina nie prowadziła działań pozwalających na pozyskanie informacji o przebiegu zadań realizowanych przez podmioty prywatne, gdyż wprowadzenie

⁹⁴ Termomodernizacja połączona z wymianą źródeł ogrzewania, wg różnych wariantów.

takiego narzędzia wiązałoby się z koniecznością poniesienia nakładów pieniężnych i osobowych.

(akta kontroli str. 1620, 2055, 2057)

Monitoring i sprawozdawczość dotycząca *Strategii Rozwoju Miasta* i *Programu Ochrony Powietrza* realizowane były terminowo, stwierdzono natomiast braki w sprawozdaniach z realizacji *Strategii Rozwoju Miasta* za poszczególne lata 2016-2020 oraz błędy w sprawozdaniu z *Programu Ochrony Powietrza* za 2016 r., co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1472, 1623, 1921-2047)

2.5. Zadania opisane w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia w zakresie modernizacji źródeł ciepła sieciowego oraz modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczej przeprowadzane przez spółki wchodzące w skład Grupy OPEC, realizowane były sukcesywnie, zgodnie z przyjętymi zamierzeniami, osiągając w przypadku zadań ukończonych zaplanowane wskaźniki ekologiczne. Realizacja dotowanych przez Gminę zadań w zakresie wymiany źródeł ciepła oraz instalacji źródeł OZE w budynkach mieszkalnych uzależniona była od sytuacji ekonomicznej mieszkańców Grudziądza. Dyrektor Wydziału Środowiska podała, że, Gmina nie miała wpływu na ilość składanych wniosków o dotacje. Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej realizowana była przez Miasto w miarę dostępności środków finansowych, z kolei termomodernizacja budynków mieszkalnych odbywała się ze środków własnych właścicieli / lokatorów.

(akta kontroli str. 458-477, 1468, 1624, 1645-1646, 1651-1653, 1659-1660)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nierzetelnie realizowano zadania związane z monitorowaniem i bieżącą oceną wykonywania przedsięwzięć dotyczących rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, zawartych w trzech z ośmiu dokumentów programowych obowiązujących w tym zakresie, tj. w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*, *Programie Ochrony Środowiska na lata 2015-2018* oraz *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*, pomimo że dokumenty te przewidywały dokonywanie takiego monitoringu z określoną częstotliwością. Dodatkowo nie sporządzając co dwa lata raportów z wykonania *Programu Ochrony Środowiska*, naruszono art. 18 ust. 2 ustawy 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹⁵.

(akta kontroli str. 632-634, 796-797, 887-888, 988, 1073, 1472)

Dyrektor Wydziału Środowiska podała w wyjaśnieniach, że sprawozdania i dokumenty potwierdzające realizację zadań sporządza się w zależności od posiadanych środków finansowych oraz potrzeb. Środki na sporządzenie sprawozdania można przeznaczyć na dofinansowanie likwidacji kilku pieców. Czasami jakiś program był sporządzany, gdyż niezbędne było jego posiadanie, aby ubiegać się o środki na realizację projektu. Brak niektórych sprawozdań czy też aktualizacji nie powoduje żadnych sankcji dla Miasta. Dodała także, że weryfikacja zadań zawartych w programach polegała na corocznym sporządzaniu sprawozdania z realizacji *Programu Ochrony Powietrza*, w którym

⁹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

zawarte były działania realizowane przez Gminę, podległe jej jednostki i część mieszkańców.

(akta kontroli str. 1463-1464, 1470)

Były Prezydent wyjaśnił m.in., że z uwagi na fakultatywność zapisu dotyczącego monitoringu w *Planie gospodarki niskoemisyjnej* oraz brak osób z odpowiednimi kwalifikacjami odstąpiono od przygotowywania raportów z działań. Z kolei okresowej oceny stanu realizacji działań przyjętych w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* dokonywano poprzez organy nadzoru nad spółką OPEC, dzięki czemu Prezydent na bieżąco posiadał pełne informacje w zakresie funkcjonowania lokalnego systemu ciepłowniczego

(akta kontroli str. 2114-2115, 2117)

NIK zauważa, że ww. dokumenty zawierały zadania w zakresie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych dotyczące zarówno modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego, jak i termomodernizacji budynków czy likwidacji indywidualnych źródeł ciepła o różnym poziomie szczegółowości. Zatem sprawozdania z realizacji *Programu Ochrony Powietrza* nie mogą być dokumentami, które w sposób kompleksowy zastąpią raporty z wdrażania poszczególnych innych programów, tym bardziej, że sprawozdania te nie zawierały informacji z realizacji zadań np. w zakresie modernizacji źródeł ciepła systemowego w Gminie, co z kolei utrudniało ocenę skuteczności prowadzonych działań. Z kolei monitorowanie na bieżąco stanu realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, miało na celu przygotowywanie okresowych ocen i raportów dla głównych podmiotów lokalnych systemów energetycznych oraz władz miasta. Ponadto sporządzenie co dwa lata raportu z wykonania *Programu Ochrony Środowiska* i przedłożenie go Radzie Miejskiej Grudziądz, było obowiązkiem ustawowym wynikającym z art. 18 ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*.

2. W sprawozdaniach rocznych Gminy z wdrażania *Strategii Rozwoju Miasta* sporządzonych za poszczególne lata 2016-2020, w ramach informacji z realizacji Priorytetu 3. *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej i ochrony środowiska*, Cel 3.2. *Utrzymanie jakości usług spółek komunalnych i poprawa dostępności infrastruktury technicznej, poprzez jej modernizację*, nie wskazywano na zrealizowane zadania w zakresie modernizacji systemu energetyki cieplnej, pomimo, że zgodnie z ww. Celem prowadzone miały być inwestycje służące rozbudowie i modernizacji systemu energetyki cieplnej, a także zwiększeniu liczby mieszkańców korzystających z miejskiego ogrzewania centralnego oraz sieci gazowej. NIK zauważa jednocześnie, że w samej *Strategii* nie określono adekwatnego wskaźnika dla tych zadań, a jedynie ogólny wskaźnik dotyczący zmniejszenia (bez podania konkretnej wartości) w 2023 r. stężenia średnio rocznego benzo(a)pirenu (dane dla stacji pomiarowej przy ul. Sienkiewicza) w stosunku do roku bazowego 2014 r. (dla którego stężenie to wyniosło 0,0044 ng/m³).

(akta kontroli str. 1942-2047)

Wiceprezydent Grudziądz wyjaśniła, że sprawozdania sporządzane są w oparciu o dane pozyskane z wydziałów, biur i jednostek organizacyjnych gminy-miasto Grudziądz. Przekazane dane wejściowe są przypisane do konkretnych Priorytetów / Celów / Działań i w takiej formie umieszczane są w sprawozdaniu. Inwestycje służące rozbudowie i modernizacji systemu energetyki cieplnej, a także liczby mieszkańców korzystających z miejskiego ogrzewania centralnego oraz sieci gazowej zostały wskazane w *Priorytecie 3*.

Cel 3.3 Poprawa efektywności środowiskowej i energetycznej poprzez realizację gospodarki niskoemisyjnej w sprawozdaniach za rok 2016, 2017 oraz 2018.

(akta kontroli str. 2050, 2058)

NIK nie kwestionuje tego, że w sprawozdaniach za lata 2016-2018 w ramach celu poprawy gospodarki niskoemisyjnej podano m.in. dane wynikające z uczestnictwa Gminy w programie KAWKA II, w ramach którego likwidowano piece kaflowe, wykonywano instalacje centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz węzły ciepłownicze dla podłączenia obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej. Było to jednak jedno z zadań realizowanych w Gminie w badanym okresie. W sprawozdaniach pominięto natomiast inne działania prowadzone przez spółki Grupy OPEC w zakresie rozbudowy i modernizacji systemu energetyki ciepłej (zarówno dotyczące modernizacji źródeł ciepła systemowego w Gminie, jak i rozwoju i modernizacji miejskiej sieci ciepłowniczej), opisane w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia, które spełniały kryteria zadań realizowanych w ramach Celu 3.2. *Utrzymanie jakości usług spółek komunalnych i poprawa dostępności infrastruktury technicznej, poprzez jej modernizację.*

3. W Urzędzie nie sporządzono i nie przekazano do 30 kwietnia 2017 r. do Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego sprawozdania za 2016 r. z realizacji *Programu Ochrony Powietrza* w zakresie benzo(a)pirenu, w sposób określony w załączniku nr 4 do Uchwały⁹⁶ Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 25 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla 4 stref województwa kujawsko-pomorskiego ze względu na przekroczenia wartości docelowych benzo(a)pirenu. Pismem z 9 marca 2017 r. przekazano *Sprawozdanie z realizacji działań naprawczych w danym roku dla benzenu, pyłu PM10 i arsenu*, za 2016 r.

(akta kontroli str. 1919-1941)

Wiceprezydent Grudziądza podała, że za 2016 r. sporządzono wymagane prawem sprawozdanie z *Programu Ochrony Powietrza*, które dotyczyło benzo(a)pirenu. Sprawozdanie sporządzono na wygenerowanych drukach ze strony Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu, a tam zamiast słowa „benzo(a)piren” widniało słowo „benzen”.

(akta kontroli str. 2048-2049, 2055)

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego poinformował, że sprawozdanie za rok 2016 powinno być sporządzone w formie Tabeli sprawozdawczej dotyczącej benzo(a)pirenu, a nie na druku dotyczącym benzenu. Dodał także, że w przypadku, gdy Tabele sprawozdawcze oraz działania naprawcze w poszczególnych programach ochrony powietrza były zbliżone do siebie, w celu niepowielania tych samych informacji, była możliwość składania sprawozdań z kilku programów w jednej Tabeli sprawozdawczej. W takiej sytuacji należało jednak wskazać, jakich programów dotyczy to sprawozdanie, a także przedstawić właściwe kody i nazwy zrealizowanych działań naprawczych oraz wpisać odpowiednie kody sytuacji przekroczenia wynikające z poszczególnych programów. Wskazał, że w wyniku analizy przedłożonego *Sprawozdania z realizacji działań naprawczych w danym roku dla benzenu, pyłu PM 10 i arsenu* domniemać można (na podstawie wpisanych kodów działania naprawczego i kodów sytuacji przekroczenia), że intencją Sprawozdającego było przekazanie sprawozdania w jednej Tabeli

⁹⁶ Nr XIX/349/16.

sprawozdawczej z dwóch programów ochrony powietrza, tj. dotyczących pyłu PM 10, benzenu, arsenu oraz benzo(a)pirenu.

(akta kontroli str. 2309-2312)

NIK wskazuje, że sporządzone przez Prezydenta sprawozdanie za 2016 r. zostało złożone na druku dotyczącym działań naprawczych w danym roku dla benzenu, pyłu PM10 i arsenu⁹⁷ oraz w treści:

- nie zawierało informacji, jakich konkretnie programów dotyczyło to sprawozdanie;
- w zakresie osiągniętego efektu ekologicznego nie zawierało danych dotyczących benzo(a)pirenu, pomimo że obowiązek podania takich danych wynikał z ww. Uchwały Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego 25 kwietnia 2016 r.;
- określało kody sytuacji przekroczenia dotyczące benzo(a)pirenu niezgodne z kodami wynikającymi z ww. Uchwały.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie, w okresie objętym kontrolą zgodnie z dokumentami strategicznymi, realizowano zadania w zakresie modernizacji źródeł ciepła systemowego oraz rozwoju sieci ciepłowniczej, jednak jednego z zadań nie udało się zrealizować w całości. Systematycznie dokonywano termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, korzystając z dostępnych mechanizmów wsparcia, jednak z uwagi na ograniczenia finansowe również nie zrealizowano części planowanych w tym zakresie zadań. Skuteczność realizacji zadań w zakresie wymiany indywidualnych źródeł ciepła uniemożliwiał brak sporządzenia inwentaryzacji tych źródeł przed rozpoczęciem realizacji działań, w badanym okresie inwentaryzacja została sporządzona jedynie według stanu na koniec 2020 r. Jako działanie nieprawidłowe NIK ocenia brak monitorowania i oceny realizacji zadań wynikających z trzech dokumentów strategicznych Gminy, co powodowało, że Gmina nie miała bieżących informacji o skuteczności realizowanych zadań, a także nie знаła ich efektów. Stwierdzono także brak rzetelności w sporządzaniu sprawozdań z realizacji dwóch kolejnych dokumentów programowych.

OBSZAR

3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Sytuacja ekonomiczna poszczególnych spółek wchodzących w skład Grupy OPEC pozwalała na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. Spółki OPEC-INEKO sp. z o.o. i OPEC-SYSTEM sp. z o.o., jak i cała Grupa OPEC za poszczególne lata 2015-2021 (I półrocze) osiągnęły zysk z prowadzonej działalności gospodarczej⁹⁸. Koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ ponoszone przez OPEC-INEKO sp. z o.o. wyniosły łącznie w latach 2015-2021 (I półrocze) 39 855,8 tys. zł⁹⁹, przy czym wzrosły w 2021 r. (I połowa) w stosunku do roku 2015 r. o 2 298,0%.

(akta kontroli str. 118-124)

⁹⁷ Sprawozdanie łączne według wzoru stanowiącego załącznik nr 8 do Uchwały Nr XXX/537/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy kujawsko-pomorskiej ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM10 i benzenu oraz docelowych dla arsenu i ozonu. Załącznik nr 8 został uchylony z dniem 19 stycznia 2017 r.

⁹⁸ Z tego: za 2015 r. – 11 338,2 tys. zł, za 2016 r. – 12 181,4 tys. zł, za 2017 r. – 15 402,5 tys. zł, za 2018 r. – 10 052,0 tys. zł, za 2019 r. – 7 297,4 tys. zł, za 2020 r. – 14 238,0 tys. zł, za 2021 (I półrocze) – 4 044,4 tys. zł - dane na podstawie skonsolidowanego sprawozdania Grupy OPEC.

⁹⁹ Z tego: w 2015 r. - 596,9 tys. zł, w 2016 r. – 1 737,9 tys. zł, w 2017 r. – 1 637,3 tys. zł, w 2018 r. – 1 714,4 tys. zł, w 2019 r. – 9 165,8 tys. zł, w 2020 r. – 10 690,8 tys. zł, w 2021 r. (I połowa) – 14 312,7 tys. zł.

3.2. W Gminie nie opracowano procedury monitorowania działalności przedsiębiorstw ciepłowniczych w zakresie realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* oraz nie wyznaczono pracownika do realizowania ww. monitoringu. Nie przeprowadzono także własnych analiz w zakresie zapewnienia w planach przedsiębiorstw ciepłowniczych realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, jak i nie zlecano ich wykonania podmiotom zewnętrznym. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1661-1663)

Z planów inwestycyjnych poszczególnych spółek wchodzących w skład Grupy OPEC, pozyskanych w toku kontroli, wynikały zadania inwestycyjne w zakresie modernizacji źródeł ciepła sieciowego oraz rozbudowy i modernizacji sieci ciepłowniczej, spójne z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*. W dokumentach tych zawarto m.in. następujące zadania:

[1] OPEC-INEKO sp. z o.o.: modernizacja układu odpylania dla kotła WR-10 (2015 r.), zadania modernizacyjne i odtworzeniowe w zakresie poprawy sprawności wytwarzania ciepła (lata 2015-2020), budowa nowego kotła parowego OR-16 (lata 2017-2018), budowa instalacji oczyszczania spalin (lata 2017-2022),

[2] OPEC-SYSTEM sp. z o.o.: budowa przyłączy do budynków nowych odbiorców, budowa węzłów cieplnych w budynkach nowych odbiorców, modernizacja istniejących węzłów cieplnych (lata 2016-2021), odtworzenie sieci i przyłączy ciepłowniczych oraz węzłów cieplnych na osiedlach mieszkaniowych Kopernika, Strzemięcín, Mniszek w latach 2018-2020 – w ramach zadania pn. Efektywna dystrybucja ciepła w Grudziądzu, odtworzenie sieci i przyłączy ciepłowniczych oraz węzłów cieplnych na osiedlach mieszkaniowych Kawalerii Polskiej i Lotnisko w latach 2018-2020 – w ramach zadania pn. Energooszczędna dystrybucja ciepła w Grudziądzu,

[3] OPEC-TERMO sp. z o.o.: modernizacja kotłowni lokalnych (lata 2018-2020), budowa węzłów cieplnych w nowych budynkach (rok 2019).

Z będących w posiadaniu Urzędu sprawozdań z działalności Grupy OPEC za poszczególne lata objęte kontrolą, wynikało m.in., że ww. zadania były realizowane przez poszczególne spółki wchodzące w skład Grupy OPEC zgodnie z przyjętymi założeniami, co opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1746-1918)

Z informacji przekazanej przez Grupę OPEC wynikało, że łączny poziom zanieczyszczeń poszczególnych substancji wytwarzanych w źródłach ciepła sieciowego należących do OPEC-INEKO sp. z o.o. (kotły od K1 do K7, od 2018 r. od K1 do K8) kształtował się następująco:

- 2015 r.: benzo(a)piren – 24,2545 kg/rok, SO₂ – 178,68 Mg/rok, CO₂ – 124 680 Mg/rok, sadza – 1 467,23 kg/rok, pył – 102,11 Mg/rok, CO – 44,68 Mg/rok, NO₂ – 105,47 Mg/rok;
- 2016 r.: benzo(a)piren – 28,8533 kg/rok, SO₂ – 172,29 Mg/rok, CO₂ – 146 426 Mg/rok, sadza – 1 269,93 kg/rok, pył – 82,01 Mg/rok, CO – 53,28 Mg/rok, NO₂ – 96,11 Mg/rok, Hg – 1,9 kg/rok;
- 2017 r.: benzo(a)piren – 30,8244 kg/rok, SO₂ – 168,30 Mg/rok, CO₂ – 154 228 Mg/rok, sadza – 1 111,83 kg/rok, pył – 102,54 Mg/rok, CO – 53,02 Mg/rok, NO₂ – 104,88 Mg/rok, Hg – 2 kg/rok;
- 2018 r.: benzo(a)piren – 33,8231 kg/rok, SO₂ – 226,13 Mg/rok, CO₂ – 152 445 Mg/rok, sadza – 1 524,50 kg/rok, pył – 102,28 Mg/rok, CO – 63,30 Mg/rok, NO₂ – 117,83 Mg/rok, Hg – 1,8 kg/rok;

- 2019 r.: benzo(a)piren – 43,5317 kg/rok, SO₂ – 223,28 Mg/rok, CO₂ – 148 231 Mg/rok, sadza – 2 086,25 kg/rok, pył – 87,93 Mg/rok, CO – 43,84 Mg/rok NO₂ – 135,94 Mg/rok, Hg – 1,1 kg/rok;
- 2020 r.: benzo(a)piren – 46,1164 kg/rok, SO₂ – 242,79 Mg/rok, CO₂ – 146 049 Mg/rok, sadza – 2 144,07 kg/rok, pył – 62,40 Mg/rok, CO – 58,99 Mg/rok, NO₂ – 138,86 Mg/rok, Hg – 1,2 kg/rok.

Wielkości te nie przekraczały wartości dopuszczalnych określonych w pozwoleniu zintegrowanym wydanym dla spółki OPEC-INEKO sp. z o.o. przez Prezydenta¹⁰⁰, w którym określono roczne ilości substancji emitowanych do powietrza w odniesieniu do pyłu, SO₂ i NO₂.

(akta kontroli str. 465-467, 1527-1560)

W związku z koniecznością dostosowania instalacji ciepłowniczej należącej do OPEC-INEKO sp. z o.o. do *konkluzji BAT*¹⁰¹:

[1] Prezydent pismem z 5 marca 2018 r. przekazał do OPEC-INEKO Sp. z o.o. wyniki analizy warunków pozwolenia zintegrowanego w związku z Decyzją Wykonawczą Komisji (UE) 2017/1442 z 31 lipca 2017 r. ustanawiają konkluzje BAT w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania.

[2] Pismem z 10 maja 2018 r. Prezydent wezwał OPEC-INEKO sp. z o.o. do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia zintegrowanego z 19 stycznia 2018 r.¹⁰², w związku z koniecznością dostosowania instalacji do *konkluzji BAT*. W piśmie poinformowano, że wniosek należy przesłać do Urzędu w terminie roku od dnia otrzymania wezwania.

[3] W odpowiedzi na wezwanie OPEC-INEKO sp. z o.o. w październiku 2018 r. wystąpiła z wnioskiem o zmianę pozwolenia zintegrowanego.

[4] Decyzją z 29 lipca 2019 r.¹⁰³ Prezydent zmienił pozwolenie zintegrowane w związku z dostosowaniem instalacji do *konkluzji BAT*. W decyzji, określono zaostrzone standardy emisyjne dla substancji wprowadzanych do powietrza (m.in. roczne ilości substancji emitowanych do powietrza z instalacji: pył – 40 Mg, SO₂ – 534 Mg, tlenki azotu jako NO₂ – 314 Mg) i termin rozpoczęcia ich obowiązywania – 1 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1464-1465, 1527-1618)

Mając na uwadze konieczność dostosowania działalności OPEC-INEKO sp. z o.o. do *konkluzji BAT* podmiot ujął w planach inwestycyjnych na lata 2017-2022¹⁰⁴ i rozpoczęła realizację inwestycji w zakresie budowy instalacji oczyszczania spalin dla CŁ II – kotły od K1 do K5. Wydatki inwestycyjne oszacowano na ok. 70 000,0 tys. zł. Modernizacji poddano kotły parowe OR-32 (K-1 – K-3) oraz kotły wodne WR-25 (K4 i K5). W ramach ww. zadania, celem dotrzymania dopuszczalnych poziomów stężeń dla SO₂, NO_x i pyłów:

- K1: wyposażono w dwustopniowy system odpylania spalin składający się z:

¹⁰⁰ Ujednolicony tekst pozwolenia zintegrowanego z 19 stycznia 2018 r., znak GK-I.6233.2.2017.

¹⁰¹ *Konkluzje BAT* zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 17 sierpnia 2017 r. Z dniem publikacji rozpoczął się czteroletni okres na dostosowanie instalacji do nowych wymagań. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17 (Dyrektywa IED), a w ślad za nią przepisy krajowe, przewidują czasowe odstępstwa od dotrzymania wielkości emisyjnych na podstawie *konkluzji BAT*. Odstępstwo miało polegać na na wydłużeniu okresu na dostosowanie się do ostrzejszych granicznych wielkości emisji ponad ustawowy limit czterech lat. Późniejszy termin dostosowania instalacji do nowych wymagań miał być określany przez organ w decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego.

¹⁰² Znak GK-I.6223.2.2017, ze zm.

¹⁰³ Znak GK-I.6223.5.2018.

¹⁰⁴ W 2017-2018 planowano uzyskanie decyzji środowiskowej, opinii i ekspertyz niezbędnych do rozpoczęcia przedsięwzięcia, wykonanie projektu i uzyskanie pozwolenia na budowę, w latach 2019-2022 budowę instalacji odpylania.

- odpylania wstępnego – dwa odpylacze multicyklonowe przelotowe MOS-15, zawierające po 15 cyklonów dla oddzielenia grubych frakcji pyłu, reaktor odsiarczania (za pomocą metody półsuchej wapiennej z użyciem sorbentu wapniowego, tj. CaO, Ca(OH)₂) oraz odpylania końcowego – filtr tkaninowy, instalacja nawrotu produktu poreakcyjnego, kanały spalin, wentylator spalin, indywidualna instalacja niekatalitycznego odazotowania spalin metodą SNCR z użyciem wody amoniakalnej;
- K2: wyposażono w dwustopniowy system odpylania spalin składający się z: odpylania wstępnego dwa odpylacze multicyklonowe przelotowe MOS-18, zawierające po 18 cyklonów dla oddzielenia grubych frakcji pyłu, reaktor odsiarczania (za pomocą metody półsuchej wapiennej z użyciem sorbentu wapniowego, tj. CaO, Ca(OH)₂), odpylanie końcowe - filtr tkaninowy, instalacja nawrotu produktu poreakcyjnego, kanały spalin, wentylator spalin; w 2022 r. zaplanowano zbudowanie indywidualnej instalacji niekatalitycznego odazotowania spalin metodą SNCR z użyciem wody amoniakalnej,
 - K3: w trakcie modernizacji – po zakończeniu prac kocioł będzie wyposażony w indywidualną instalację niekatalitycznego odazotowania spalin metodą SNCR z użyciem wody amoniakalnej, dwustopniowy system odpylania spalin składający się z: odpylania wstępnego – dwa odpylacze multicyklonowe przelotowe MOS-18, zawierające po 18 cyklonów dla oddzielenia grubych frakcji pyłu, reaktor odsiarczania (za pomocą metody półsuchej wapiennej z użyciem sorbentu wapniowego, tj. CaO, Ca(OH)₂) oraz odpylania końcowego – filtr tkaninowy, instalację nawrotu produktu poreakcyjnego, kanały spalin, wentylator spalin,
 - K4 i K5: w trakcie modernizacji – po zakończeniu prac kotły będą wyposażone w dwustopniowe systemy odpylania spalin składający się z: odpylania wstępnego – dwa odpylacze multicyklonowe przelotowe MOSMP-28 zawierające po 28 cyklonów oraz odpylania końcowego – indywidualna instalacja odpylania spalin za pomocą filtrów workowych tkaninowych.

(akta kontroli str. 461-465)

3.3. Pomimo, że w Gminie nie monitorowano zgodności planów inwestycyjnych spółek wchodzących w skład Grupy OPEC z *Załoženiami do planu zaopatrzenia w ciepło*, to analiza tych dokumentów wykazała, że plany rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego zapewniały realizację *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. Nie mogła zatem zaistnieć przesłanka sporządzenia dokumentu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego. Natomiast w związku z tym, że Grupa OPEC rozpoczęła realizację jednej z inwestycji w sposób odmienny niż zakładano na etapie sporządzania *Założeń*, dokument ten wymagał zaktualizowania, czego w badanym okresie nie uczyniono.

(akta kontroli str. 512-515, 1746-1918)

3.4. W okresie 2016 - 2021 (I połowa) Gmina kształtowała strategię Grupy OPEC w kwestii rozwoju systemów ciepłowniczych poprzez działania Rady Nadzorczej oraz uchwały Zgromadzenia Wspólników. OPEC Grudziądz sp. z o.o., zgodnie z zapisami umowy świadczyła usługi z zakresu gospodarki ciepłowniczey na rzecz jednostek organizacyjnych gospodarki komunalnej mieszkaniowej oraz na rzecz innych jednostek gospodarczych i osób fizycznych. Prezydent Grudziądza, działając w imieniu Gminy, jako jedyny wspólnik OPEC Grudziądz sp. z o.o. powołał członków Rady Nadzorczej, wskazując przedstawicieli Gminy w celu sprawowania stałej kontroli nad działalnością Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Poprzez uchwalony przez zgromadzenie wspólników Regulamin Rady Nadzorczej oraz umowę OPEC Grudziądz sp. z o.o. Gmina uregulowała funkcjonowanie Rady

Nadzorczej, a tym samym prawo nadzoru oraz zatwierdzania planu ekonomiczno-finansowego tej spółki. OPEC Grudziądz sp. z o.o. była właścicielem OPEC-SYSTEM sp. z o.o. oraz OPEC-INEKO sp. z o.o. i sprawowała nadzór nad prawidłowym wykonywaniem obowiązków nałożonych na te spółki.

W trakcie posiedzeń Rady Nadzorczej OPEC Grudziądz sp. z o.o. przedstawiano bieżącą sytuację Grupy OPEC, jak również planowane i zrealizowane działania, w tym zadania inwestycyjne, w odniesieniu do poszczególnych spółek wchodzących w skład Grupy. Wydział Nadzoru Właścicielskiego i Polityki Gospodarczej Urzędu Miasta w ramach realizowania zadań monitorowania i oceny działań Grupy OPEC otrzymywał roczne sprawozdania z działalności Grupy, w których omawiano stan realizacji poszczególnych inwestycji związanych z modernizacją systemu ciepłowniczego.

Skuteczność działań podejmowanych przez spółki Grupy OPEC została oceniona przez Radę Nadzorczą w toku kontroli¹⁰⁵, którą objęto stan zaawansowania inwestycji m.in. w OPEC Grudziądz sp. z o.o., OPEC-SYSTEM sp. z o.o. i OPEC-INEKO sp. z o.o. We wnioskach końcowych wskazano, że terminy i koszty inwestycji prowadzonych przez ww. spółki nie budzą obaw.

Prezydent przedstawił także Grupie OPEC oczekiwania w zakresie działalności i rozwoju Spółek w perspektywie lat 2020-2025, dotyczące trzech obszarów: wzrostu wartości Grupy OPEC, poprawy stanu powietrza w Grudziądzu oraz ochrony środowiska, a także aktywnej współpracy z Urzędem Miejskim, spółkami komunalnymi i lokalnym biznesem. W uchwalonej na lata 2020-2025 Strategii Grupy OPEC, pozytywnie zaopiniowanej przez Prezydenta, w zakresie realizacji zadań związanych z poprawą jakości powietrza w Grudziądzu oraz ochroną środowiska wskazano m.in. na realizację zadań związanych z redukcją niskiej emisji poprzez przyłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej – promowanie ciepła systemowego oraz obniżanie emisji zanieczyszczeń z Elektrociepłowni. W składanych Prezydentowi przez Grupę OPEC kwartalnych raportach z wdrażania Strategii, informowano o postępach prac w ramach poszczególnych projektów oraz ich wpływie na osiągnięcie celów.

(akta kontroli str. 138-450)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Gminie jako nierzetelne należy uznać nieprowadzenie monitoringu zgodności planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa ciepłowniczego z *Załoženiami do planu zaopatrzenia w ciepło*, pomimo, że zadanie takie przewidziane zostało w ww. dokumencie, jako mające na celu ocenę w zakresie skoordynowania lub nieskoordynowania planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych i użytkowników energii w stosunku do *Założeń do planu*.

(akta kontroli str. 634, 1661-1663)

Sekretarz Miasta działając z upoważnienia Prezydenta podał, że ww. zadania nie były prowadzone przez Miasto, ponieważ weryfikacjami zajmowały się spółki wchodzące w skład Grupy OPEC¹⁰⁶. Dodał także, że OPEC GRUDZIĄDZ sp. z o.o. na posiedzeniach Rady Nadzorczej przedstawiała m.in. informacje na temat planów

¹⁰⁵ Protokół z kontroli nr 2/K/2019 z 25 czerwca 2019 r.

¹⁰⁶ W toku kontroli, Zarządzeniem Nr 481/21 Prezydenta z 15 września 2021 r., powołano w Urzędzie pełnomocnika ds. jakości powietrza.

inwestycyjnych i ich realizacji w ramach Grupy OPEC, a materiał z tych posiedzeń był przekazywany Gminie.

(akta kontroli str. 1661-1663)

Były Prezydent wskazał z kolei, że poprzez działania Rady Nadzorczej OPEC Grudziądz sp. z o.o., Gmina posiadała informacje w zakresie zgodności działalności inwestycyjnej Grupy OPEC z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*.

(akta kontroli str. 2114-2117)

NIK nie kwestionuje tego, że w Urzędzie znajdowały się dokumenty pozwalające ocenić skuteczność działań prowadzonych przez Grupę OPEC. Natomiast jak wskazał Sekretarza Miasta, nie powierzono żadnemu pracownikowi zadań w zakresie oceny zgodności planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło* i w efekcie nie prowadzono ww. monitoringu, skutkiem czego nowe zadania inwestycyjne realizowane przez Grupę OPEC nie były spójne z zadaniami wskazanymi w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina nadzorowała działalność OPEC Grudziądz sp. z o.o. i również pośrednio innych spółek wchodzących w skład Grupy OPEC w zakresie tworzenia efektywnych systemów ciepłowniczych, zapewniając sobie wpływ na strategię działania przedsiębiorstw w Grupie i dokonując oceny skuteczności podejmowanych przez te podmioty działań. Jako działanie nierzetelne NIK ocenia brak zorganizowania w Urzędzie monitoringu w zakresie oceny zgodności planów inwestycyjnych spółek Grupy OPEC z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Podjęcie działań celem zaktualizowania *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*.
2. Zorganizowanie monitoringu realizacji celów i zadań sformułowanych w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* oraz oceny zgodności planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych z ww. dokumentem.
3. Realizowanie zadań monitorowania i oceny działań zgodnie z zasadami określonymi w poszczególnych programach.
4. Rzetelne sporządzenie sprawozdań z wykonania *Strategii Rozwoju Miasta i Programu Ochrony Powietrza*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Bydgoszczy. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 21 grudnia 2021 r.

Kontroler
(-) Monika Kazimierczak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki