



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.020.03.2021

Marek Wojtkowski
Prezydent
Miasta Włocławek
ul. Zielony Rynek 11/13
87-800 Włocławek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Włocławek ¹ , ul. Zielony Rynek 11/13, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Wojtkowski – Prezydent Miasta Włocławek ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. 2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. 3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I połowa), z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres ³ , mających wpływ na kontrolowane obszary.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/100/2021 z 28 sierpnia 2021 r. 2. Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/119/2021 z 8 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2, 427-428)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie nie opracowano projektu aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe⁶, wymaganego art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁷. W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację obowiązków w zakresie tworzenia strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. NIK zauważa jednak, że w I połowie 2021 r. zlecono sporządzenie ww. dokumentu.

W okresie objętym kontrolą prowadzono analizy dotyczące oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych. Realizowano je w szczególności w ramach trzech podejmowanych prób utworzenia nowej ciepłowni na paliwa odnawialne. NIK zwraca jednak uwagę, że powyższe działania, prowadzone głównie w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej⁸, miały charakter rozproszony i nie znajdowały odzwierciedlenia w dokumentach strategicznych Miasta Włocławek⁹.

Niezaktualizowanie w okresie objętym kontrolą założeń do planu zaopatrzenia w ciepło uniemożliwiało ocenę działań dotyczących tworzenia i rozwoju efektywnego

¹ Dalej: „Urząd” lub „UM Włocławek”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Tj., do zakończenia czynności kontrolnych w dniu 23 listopada 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło”.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.; dalej: „Prawo energetyczne”.

⁸ sp. z o.o., dalej: „MPEC”.

⁹ Dalej: „Miasto” lub „Miasto Włocławek”.

systemu ciepłowniczego. Na efektywność¹⁰ tego systemu wpływ mogło mieć tylko jedno zadanie, polegające na utworzeniu ciepłowni na paliwa odnawialne, wskazane w Planie gospodarki niskoemisyjnej. Realizacja tej inwestycji, uzależniona od działań zewnętrznego inwestora, zakończyła się niepowodzeniem. Analiza obowiązujących w Mieście programów w zakresie ochrony środowiska i powietrza wykazała, że w latach 2016-2021 (I połowa) zrealizowano szereg działań mających pozytywny wpływ na system ciepłowniczy. Istotne znaczenie miało, pomimo opóźnienia, zakończenie inwestycji ograniczających emisje w ciepłowni MPEC. Ponadto w toku realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej zrealizowano 27 zadań w całości i cztery zadania w części (lub będące w toku) określone w tym dokumencie. Polegały one głównie na modernizacji sieci, przyłączeniu budynków do sieci oraz termomodernizacji budynków już przyłączonych. Stwierdzone przypadki niezrealizowania zadań wynikały głównie z braku środków, mimo podejmowanych w Urzędzie działań mających na celu uzyskanie wsparcia finansowego. NIK, jako nieprawidłowe ocenia niedopełnienie obowiązków dotyczących monitorowania programu ochrony środowiska na lata 2014-2017 oraz planu gospodarki niskoemisyjnej.

W związku z brakiem aktualnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, o których mowa w art. 19 ust. 8 Prawa energetycznego, nie była możliwa ocena planów inwestycyjnych MPEC pod kątem ich zgodności z tymi założeniami. Niemniej jednak, Prezydent, jako Zgromadzenie Wspólników MPEC, zatwierdzał plany techniczno-ekonomiczne tej spółki, obejmujące m.in. zadania mające na celu modyfikację systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie oraz wyrażał zgodę na zaciąganie przez Spółkę zobowiązań na sfinansowanie realizacji tych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Miejski system ciepłowniczy na koniec 2020 r. obejmował sieć o długości 100 km oraz przyłącza o długości 29,6 km. Długość sieci od 31 grudnia 2015 r. wzrosła o 9,1 km, tj. o 10% stanu początkowego, natomiast w tym okresie długość przyłączy wzrosła o 2,2 km, tj. o 8%. Na koniec 2020 r. do sieci ciepłowniczej podłączone było 1278 budynków¹². W latach 2015-2020 wzrósł procentowy udział sieci preizolowanych z 36,1% do 44,5%. Zamówiona moc cieplna rosła z 139,4 MW w 2015 do 149,7 MW w 2019 r., aby następnie spaść do 147,6 MW w 2020 r. Zużycie ciepła ulegało w okresie kontrolowanym wahaniom od min. 894 748 GJ w 2015 r. do maks. 963 503 GJ w 2017 r. (w 2020 r. wyniosło 912 634 GJ). Straty ciepła natomiast rosły z 189 362 GJ w 2015 r. do 210 651 GJ w 2019 aby następnie

¹⁰ W rozumieniu art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego, przez efektywny energetycznie system ciepłowniczy lub chłodniczy rozumie się system ciepłowniczy lub chłodniczy, w którym do wytwarzania ciepła lub chłodu wykorzystuje się co najmniej w: 50% energię z odnawialnych źródeł energii lub 50% ciepło odpadowe, lub 75% ciepło pochodzące z kogeneracji, lub 50% połączenie energii i ciepła wskazanych powyżej.

¹¹ 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.

¹² Brak danych w tym zakresie we wcześniejszym okresie.

spaść w 2020 r. do 203 225 GJ¹³. Paliwem wykorzystywanym w urządzeniach grzewczych zasilających miejski system ciepłowniczy był miął węglowy.

(akta kontroli str. 1192)

1.2. W okresie objętym kontrolą na terenie Włocławka funkcjonowało ogółem sześć stacji pomiarowych stężeń zanieczyszczeń w powietrzu, z czego trzy stacje tła podmiejskiego (w tym jedna mobilna), dwie stacje tła miejskiego oraz jedna stacja komunikacyjna¹⁴. Stacje tła miejskiego i podmiejskiego nie funkcjonowały w jednej lokalizacji w całym okresie objętym kontrolą.

W stacji tła podmiejskiego przy ul. Gniazdowskiego między 2017 a 2020 r. stwierdzono spadek stężenia pyłów PM_{2,5} o 17,9% (tj. z 20,7 do 17,0 µg/m³) oraz pyłów PM₁₀ o 17,1% (tj. z 27,4 do 22,7 µg/m³). Normy w tym zakresie były przekraczane: w 2017 r. przez 29 dni, a w kolejnych latach odpowiednio 64, 25 i 17 dni. W powyższej stacji rejestrowane w latach 2018-2020 stężenie benzo(a)pirenu spadało z 3,4 do 1,9 ng/m³ (tj. o 44,1%), jednak poziom ten przekraczał w całym okresie dopuszczalną normę. Stacja przy ul. Kilińskiego (tła miejskiego) prowadząca w latach 2015-2018 monitoring benzenu także odnotowała systematyczny spadek stężenia tej substancji z 2,13 do 1,44 µg/m³ (tj. o 32,4%).

(akta kontroli str. 429-433)

1.3. Na terenie Włocławka działały trzy podmioty posiadające koncesję na produkcję energii cieplnej¹⁵, z których tylko¹⁶ MPEC dostarczał ciepło do miejskiej sieci ciepłowniczej¹⁷. Wszystkie ww. podmioty posiadały także koncesję na przesył i dystrybucję ciepła¹⁸.

Podstawowymi urządzeniami wytwarzającymi ciepło w MPEC były kotły węglowe typu WR-25 (cztery szt.) i WR-10 (2 szt.). W procesie produkcji ciepła mogły też być wykorzystywane dwa kotły gazowe (płomienicowo-płomieniówkowe typu KOG-15). Głównym paliwem wykorzystywanym do produkcji ciepła był miął węglowy.

¹³ Udział strat ciepła, liczony jako procent strat ciepła względem ciepła transponowanego (ciepła zużytego powiększonego o straty ciepła) wahał się w okresie lat 2015-2020 od 17,4% do 18,8%, przy czym wartość najwyższą osiągnął w 2019 r. a najniższą w 2016 r.

¹⁴ Stacje dokonujące pomiarów w latach 2015-2020 zlokalizowane były: (1) przy ul. Sielskiej (stacja tła podmiejskiego, pomiary pyłów PM_{2,5} i PM₁₀ do 2016 r. oraz benzenu w 2015 r.); (2) przy ul. Gniazdowskiego (stacja tła podmiejskiego, pomiary pyłów PM_{2,5} i PM₁₀ od 2017 r. oraz benzo(a)pirenu od 2018 r.); (3) przy ul. Kaliskiej (stacja tła miejskiego; pomiary pyłów PM_{2,5} oraz PM₁₀, benzo(a)pirenu, a także dwutlenku azotu od 2019 r. oraz dwutlenku siarki w 2020 r.); (4) przy ul. Chełmickiej (stacja tła podmiejskiego – mobilna; pomiary tylko w 2015 i 2017 r.: pyłów PM₁₀, dwutlenku azotu, dwutlenku siarki oraz tlenu węgla); (5) przy ul. Kilińskiego (stacja tła miejskiego, pomiary benzenu do 2018 r.); (6) przy ul. Okrzei (komunikacyjna) prowadząca pomiary pyłów PM₁₀, dwutlenku azotu, benzenu oraz tlenu węgla w latach 2015-2020 (przy czym pomiary w zakresie pyłu PM₁₀ nie spełniały wymogów w 2015 r.), a ponadto w zakresie dwutlenku siarki od 2015 do 2019 (z tym że w 2016 r. pomiary nie spełniały wymogów), pyłu PM_{2,5} od 2018 r. (w 2018 r. pomiary nie spełniały wymogów), benzo(a)pirenu do 2017 r. (przy czym w 2015 r. pomiary nie spełniały wymogów).

¹⁵ Wg danych na stronie internetowej <https://rejestr.ure.gov.pl> (wgląd na 7 października 2021 r.; wg danych w rejestrze koncesji innych niż dotyczące paliw ciekłych, z oznaczeniem miejscowości – Włocławek i rodzaju koncesji WCC), koncesje posiadały: ANWIL S.A.; MPEC; Spółdzielnia Mieszkaniowa Zazamcze (dalej: „SM Zazamcze”).

¹⁶ Wg dokumentów programowych opisanych dalej w pkt 3, 5 i 6 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia.

¹⁷ Ponadto SM Zazamcze produkowała ciepło do własnej sieci lokalnej mającej znaczny udział w dostawach ciepła na obszarze Włocławka. SM Zazamcze dysponowała jedną kotłownią, wykorzystującą do produkcji ciepła miął węglowy. Długość sieci SM Zazamcze rosła w okresie kontrolowanym (koniec 2015- koniec 2020 r.) z 24,8 km do 26,3 km, a długość przyłączy z 10,2 km do 10,8 km. W powyższym okresie rósł udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych z 22 do 44%. W powyższym okresie zamówiona moc cieplna była najwyższa w 2016 r. – 50,55 MW a najniższa w 2020 r. 48,81 MW. Zużycie ciepła osiągnęło poziom maksymalny w 2017 r. – 334 318 GJ, a minimalny w 2020 r. 298 782 GJ.

¹⁸ Wg danych na stronie internetowej <https://rejestr.ure.gov.pl> (wgląd na 7 października 2021 r.; wg danych w rejestrze koncesji innych niż dotyczące paliw ciekłych, z oznaczeniem miejscowości – Włocławek i rodzaju koncesji PCC)

Miasto Włocławek jest jedynym udziałowcem MPEC. Dane o stanie infrastruktury tego przedsiębiorstwa (pod względem spełniania wymogów środowiskowych) opisano dalej w pkt 2 obszaru trzeciego niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 71-96, 827, 1094, 1192)

2. Z-ca Dyrektora Wydziału Dróg, Transportu Zbiorowego i Energii¹⁹ wyjaśnił, że Miasto jest na etapie aktualizacji Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Celem tego opracowania jest m.in. ocena stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych. Wyjaśniający wskazał także na powołanie w 2021 r. stanowiska Energetyka Miejskiego i podjęte następnie działania mające na celu rozpoznanie planów i strategii opracowanych w MPEC²⁰. Z-ca Dyrektora WDTZiE wskazał ponadto, na podejmowane działania mające na celu wdrożenie efektywnego systemu ciepłowniczego poprzez budowę instalacji termicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Inwestycja w tym zakresie uzyskała wsparcie doradcze Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej jako laureat w konkursie na najlepsze koncepcje projektów planowanych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Planowana inwestycja, w ocenie wyjaśniającego, wpłynie na poprawę stanu środowiska m.in. dzięki ograniczeniu emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych, a także będzie uzupełnieniem systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli str. 434, 437)

W ramach przekazanej przez wyjaśniającego korespondencji z MPEC, spółka wskazała na niezrealizowane plany inwestycyjne podmiotu zewnętrznego mające na celu wybudowanie elektrociepłowni zasilanej biomasą. Następnie, w 2018 r. opracowano studium wykonalności dla inwestycji MPEC, polegającej na budowie źródła ciepła zasilanego biomasą (o mocy 28 MWt)²¹, przy czym wskazano, że realizacja zadania jest uzależniona od powodzenia inwestycji związanej z budową instalacji termicznego przetwarzania odpadów komunalnych²² oraz od możliwości pozyskania surowca.

¹⁹ Dalej: „WDTZiE”; Z-ca Dyrektora ww. wydziału podpisał wyjaśnienia z upoważnienia Prezydenta Włocławka.

²⁰ Pytanie dotyczyło w szczególności planów i strategii miejskiego przedsiębiorstwa ciepłowniczego w zakresie: zastąpienia źródeł węglowych źródłami zasilanymi przez paliwa ekologiczne; budowy jednostek bądź układów wysokosprawnej kogeneracji lub modernizację istniejących źródeł w celu uzyskania wysokosprawnej kogeneracji; doprowadzenia systemu ciepłowniczego do spełnienia definicji efektywnego systemu ciepłowniczego.

²¹ Studium wykonalności projektu „Budowa źródła ciepła z wykorzystaniem biomasy jako paliwa o mocy cieplnej uprawniającej do uznania systemu ciepłowniczego MPEC za efektywny”. Zgodnie z powyższym studium, inwestycja miała polegać na m.in.: budowie nowego budynku ciepłowni, z zapleczem socjalnym; montażu dwóch kotłów na biomasę o mocy 14 MW każdy; wykonaniu wspólnego systemu oczyszczania spalin oraz komina; wykonaniu układów odzysku ciepła utajonego spalin; wykonania układów: pompowego, uzdatniania wody, a także przenośników zasilających; wykonaniu magazynu buforowego i placu magazynowego. Zawarta w tym dokumencie analiza określała m.in. że ryzyko wzrostu kosztów inwestycji i ryzyko wzrostu kosztów paliwa (biomasy) są bliskie poziomowi wysokiemu.

²² Dalej: ITPOK.

Spółka wskazała także na plany dotyczące budowy IPTOK²³, która miałyby zasilać sieć ciepłowniczą. Wskazano przy tym na uzależnienie potencjału tego działania od poziomu dostaw surowców.

(akta kontroli str. 446-449, 932-977)

3. W okresie objętym kontrolą przyjęto jeden dokument zawierający elementy analizy w zakresie stanu i rozwoju systemu ciepłowniczego. Uchwalony 9 czerwca 2020 r. Program Ochrony Środowiska na lata 2020-2023 z uwzględnieniem perspektywy do 2026 roku dla miasta Włocławek²⁴ podawał aktualne źródła ciepła, wraz ze wskazaniem m.in. mocy i wykorzystywanego paliwa, opisem rozwiązań zastosowanych w sieci przesyłowej i konkluzją, że obecny stan infrastruktury ciepłowniczej we Włocławku jest wystarczający i zabezpiecza potrzeby mieszkańców²⁵. Dokument ten określał także planowane kierunki działań, opisane dalej w pkt 6 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia.

Bezpośrednio przed okresem kontrolowanym, częściowe analizy w zakresie systemu ciepłowniczego, zawarto w następujących dokumentach:

a) przyjętym 29 października 2015 r.²⁶ Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Włocławek, w którym w pkt 4.1 zawarto w szczególności opis źródeł ciepła, niektórych parametrów sieci ciepłowniczej, wskazanie głównego producenta ciepła, informacje o dostępie do sieci gazowej oraz wskazanie celu i kierunku rozwoju Miasta (tj. rozbudowa sieci ciepłowniczej i przyłączanie do niej kolejnych budynków); pkt. 4.4 powyższego planu zawierał m.in. analizę możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym energii słonecznej, pomp ciepła, transformatorów ciepła, geotermii i biomasy; pkt 7 określał (dla roku bazowego - 2013) poziom zużycia energii dla celów grzewczych, zużycie paliw wykorzystanych w produkcji ciepła oraz związaną z tą produkcją emisją zanieczyszczeń;

b) opracowanym wraz z ww. planem²⁷ dokumencie pn. „Elementy niezbędne do opracowania aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energią elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miasto Włocławek”, który w pkt 5 oraz 5.1 zawierał opis stanu systemu ciepłowniczego (odpowiedni do zawartego ww. planie), wskazanie na potrzebę przeprowadzenia audytów energetycznych budynków o powierzchni użytkowej powyżej 500 m², oraz główne obszary planowanych działań²⁸.

²³ Zadanie to znajdowało się w fazie opracowywania dokumentów studialnych. Miasto Włocławek umową z 22 lipca 2021 r. zleciło opracowanie koncepcji technicznej budowy instalacji termicznego przekształcania preRDF/odpadów resztkowych we Włocławku, obejmującą m.in. analizę rozwiązań technicznych, wstępny model finansowy, wstępny harmonogram realizacji.

²⁴ Uchwałą Rady Miasta Włocławek Nr XXIII/77/2020 w sprawie przyjęcia „Programu ochrony Środowiska na lata 2020-2023 z uwzględnieniem perspektywy do 2026 roku dla miasta Włocławek” (opublikowany na stronie internetowej http://wloclawek.esesja.pl/zalaczniki/88807/uchwala-nr-xxiii-77_2020_822226.pdf dostęp na 23 września 2021 r.; dalej POŚ na lata 2020-2023);

²⁵ Dokument ten nie zawierał jednak prognoz potencjału wytwórczego energii cieplnej oraz prognoz zapotrzebowania na ciepło.

²⁶ Uchwałą Rady Miasta Włocławek nr XII/99/2015 w sprawie ustalenia i przyjęcia „Planu gospodarki niskoemisyjnej w Gminie Miasto Włocławek” ze zm.; Dalej: „Plan gospodarki niskoemisyjnej”. Dokument dostępny na stronie: https://archiwum-bip.um.wlocl.pl/pliki/dokumenty/99_2015.pdf; wprowadzone zmiany ww. planie dostępne na stronie: <https://bip.um.wlocl.pl/category/plan-gospodarki-niskoemisyjnej/> (wgląd na 4 października 2021 r.).

²⁷ Przyjętym przez Radę Miasta Włocławka uchwałą Nr XVII/12/2016 z 29 lutego 2016 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia i przyjęcia „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Włocławek”.

²⁸ W szczególności: sukcesywną wymianę istniejących kotłów grzewczych opartych głównie węglem kamiennym na nowe kotły o przystosowane do paliw niskoemisyjnych lub bezemisyjnych oraz instalowaniu urządzeń wspomagających produkcję energii cieplnej; opracowanie i sukcesywne wdrażanie programu restrukturyzacji

Cele i zakres działań określone w Planie gospodarki niskoemisyjnej przytoczono dalej w pkt 6 pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 569-702, 1083-1110)

Żaden z wytworzonych w latach 2016-2021 (I połowa) w Urzędzie dokumentów nie określał prognoz zapotrzebowania na energię ciepłą zbilansowanych z potencjałem wytwarzania w efektywnych energetycznie systemach ciepłowniczych²⁹ na obszarze Miasta.

Dyrektor WDTZiE³⁰ wyjaśnił, że w 2021 r. trwają prace nad stosownymi analizami. Wcześniej budżet Miasta nie przewidywał środków na ten cel, a w Urzędzie nie dysponowano kadrą niezbędną do samodzielnej realizacji tego zadania, pomimo podjętych prób zatrudnienia.

(akta kontroli str. 541-549)

Z danych MPEC wynika, że w tej spółce Miasta analizowano możliwości transformacji systemu ciepłowniczego w stronę systemu efektywnego energetycznie. Analizy te obejmowały utworzenie nowego źródła ciepła, tj. elektrociepłowni na biomasę przez inwestora zewnętrznego, a następnie ciepłowni na biomasę utworzonej we własnym zakresie³¹.

Dokument studialny drugiej z tych inwestycji³² zawierał oprócz analizy technicznej i ekonomicznej przedsięwzięcia także analizę popytu na energię ciepłą, bilans ciepła w układzie obecnym oraz po przeprowadzeniu inwestycji. Powyższe studium wykonalności analizie poddało rozwiązania alternatywne (ocenione jako mniej korzystne względem kotłowni na biomasę) polegające na budowie bloku kogeneracyjnego opartego na węglu oraz budowie układu skojarzonej produkcji energii elektrycznej i ciepła zasilanego gazem ziemnym.

Ponadto w 2020 r. Miasto Włocławek podjęło działania mające na celu uzyskanie dofinansowania dla wsparcia doradczego w realizacji projektu „Budowy instalacji do termicznego przetwarzania odpadów we Włocławku” w koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego. Zakładana wstępnie koncepcja przewidywała wykorzystanie frakcji resztkowej zmieszanych odpadów komunalnych pozyskiwanych ze składowisk odpadów jako paliwa do produkcji energii cieplnej i elektrycznej³³. W lipcu 2021 r. Miasto podpisało umowę na opracowanie koncepcji technicznej wykonalności ww. przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 446-449, 548-567, 932-977, 1223-1242)

4. W okresie objętym kontrolą Miasto nie dysponowało aktualnymi założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe³⁴. Założenia

gospodarki cieplnej umożliwiającej sukcesywną wymianę (likwidację) indywidualnego ogrzewania piecami węglowymi na nowe urządzenia przystosowane do paliw niskoemisyjnych lub bezemisyjnych (szczególnie w obszarach zabudowy zwartej); prowadzenie systematycznych termomodernizacji budynków zarządzanych lub będących własnością Gminy, jak również propagowanie korzyści wynikających z termomodernizacji wśród mieszkańców; sukcesywne podłączanie budynków do sieci ciepłowniczej; umożliwienie mieszkańcom korzystania z dodatkowych źródeł ciepła, opartych na odnawialnych źródłach energii (dalej: „OZE”) poprzez doradztwo, pomoc w wypełnianiu formalności, promocję, wsparcie finansowe.

²⁹ Jako elementu analizy, o której mówi art. 18 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego.

³⁰ Z upoważnienia Prezydenta Włocławka.

³¹ Działania opisano w pkt 2 pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia.

³² Pn. Studium Wykonalności i Analiza Kosztów i Korzyści dla inwestycji pod nazwą: „Budowa źródła ciepła z wykorzystaniem biomasy jako paliwa o mocy cieplnej uprawniającej do uznania systemu ciepłowniczego MPEC Sp. z o.o. we Włocławku za efektywny”, opracowany w lipcu 2018 r. Powyższy dokument został przekazany kontrolującemu przez MPEC.

³³ Zgodnie z opisem projektu dostępnym na stronie internetowej <https://www.ppp.gov.pl/instalacja-termicznego-przetwarzania-odpadow-we-wloclawku/> (dostęp na 23 listopada 2021 r.).

³⁴ Dalej: „założenia do planu zaopatrzenia w ciepło”.

do planu zaopatrzenia w ciepło zostały przyjęte 25 lutego 2002 r.³⁵ i nie zostały zaktualizowane w terminie wynikającym z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁶, tj. w okresie od 11 marca 2010 r. do 12 marca 2012 r. Dokument przyjęty w 2002 r. został oparty na danych z okresu poprzedzającego jego opracowanie³⁷, a analiza w zakresie zmian zapotrzebowania na ciepło obejmowała horyzont czasowy do roku 2015³⁸. Powyższe założenia nie zostały także zaktualizowane w okresie późniejszym, w tym w okresie objętym kontrolą, co podstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 437, 450-525, 544)

Miasto podpisało 7 kwietnia 2021 r. umowę na opracowanie aktualizacji „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miasto Włocławek”. Wykonawca został zobowiązany m.in. do zebrania we własnym zakresie wszystkich materiałów i informacji do prawidłowego wykonania zadania, wykonania pełnej charakterystyki energetycznej gminy wraz z bilansem energii i paliw, prezentacji projektu, przeprowadzenia konsultacji i uzgodnień, wspólnej z przedstawicielami Miasta analizy uwag. Termin wykonania ustalono na 7 miesięcy od dnia zawarcia umowy³⁹.

(akta kontroli str. 526-532, 1201, 1203-1204)

5. Obowiązujące w okresie kontrolowanym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Włocławek przyjęte zostało w 2007 r.⁴⁰ Dokument ten, w części II, pkt 6.3.2, zawierał opis infrastruktury dostarczającej energię cieplną⁴¹. Do tego dokumentu załączono m.in. schematy sieci technicznych, w tym cieplnej.

W pkt. 6.3.2 części III Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta wskazano na kierunki rozwoju gospodarki cieplnej dotyczące: przebudowy urządzeń grzewczych i instalowaniu sprawnych urządzeń, w celu obniżenia emisji szkodliwych zanieczyszczeń; sukcesywnego wdrażania programu gospodarki cieplnej, w szczególności w dzielnicy śródmiejskiej (likwidacja źródeł indywidualnych zasilanych węglem); ogrzewania budynków mieszkalnych wielorodzinnych z miejskiej sieci ciepłowniczej lub zmiany dotychczasowego sposobu zaopatrzenia w ciepło na rzecz nowoczesnych, ekologicznych systemów grzewczych; zaspokajania potrzeb cieplnych budynków jednorodzinnych

³⁵ Uchwałą nr 14/XL/2002 Rady Miasta Włocławek w sprawie uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla całego obszaru Miasta Włocławek oraz rozpatrzenia wniosków i uwag zgłoszonych do projektu założeń. Ustalone w tym dokumencie prognozy zapotrzebowania na energię, jak i wskazane kierunki rozwoju i zmian w systemie ciepłowniczym, określały horyzont czasowy do 2015 r.

³⁶ Dz.U. Nr 21 poz. 104 ze zm.; ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

³⁷ Np. dane o zużyciu paliw, zaprezentowane w pkt 3.1.3 dotyczyły okresu lat 1998-2000.

³⁸ W pkt 2.2.1.

³⁹ Na 3 listopada 2021 r. wykonawca opracowania, ze względu na trudności z pozyskaniem danych od podmiotów zewnętrznych, zwrócił się z wnioskiem o wydłużenie terminu na opracowanie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, proponując nowy harmonogram przewidujący prezentację projektu przed Radą Miasta Włocławka w pierwszym tygodniu 2022 r. Wniosek ten był poddawany w Urzędzie analizie.

⁴⁰ Uchwałą nr 103/XI/2007 Rady Miasta Włocławek z dnia 29 października 2007 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Włocławek (dalej: „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”). Dokument opublikowany został na stronie internetowej: <https://bip.um.wlocl.pl/studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego/> (dostęp na 6 października 2021 r.)

⁴¹ Wskazano tam na głównych dostawców ciepła, wskazano na wykorzystanie także kotłowni lokalnych i źródeł indywidualnych. Określono największych odbiorców energii cieplnej, tj. spółdzielnie mieszkaniowe. Ogólnie wskazano na okresowe wahania zapotrzebowania na energię cieplną. Wskazano na potrzebę prowadzenia działań termomodernizacyjnych oraz na zagrożenia wynikające ze stanu sieci ciepłowniczej. Diagnoza ta dotyczyła okresu opracowania ww. studium.

odpowiednio do ekonomicznych uwarunkowań: z systemu miejskiego albo opartych o paliwa ekologiczne ze źródeł lokalnych lub indywidualnych.

(akta kontroli str. 533-540)

6. Rada Miasta Włocławka 17 czerwca 2014 r.⁴² przyjęła Strategię Rozwoju Miasta Włocławek 2020+, która określała m.in. cel strategiczny 4: dążenie do wzmocnienia atrakcyjności miasta jako miejsca do życia, który obejmował m.in. cel operacyjny 4.3. skierowany na uzyskanie zrewitalizowanych i „inteligentnie” zarządzanych przestrzeni miejskich. W ramach powyższego określono działania pn. „Wspieranie działań zmierzających do poprawy substancji mieszkaniowej”, „Rewitalizacja przestrzeni publicznych” oraz „Modernizacja i rozbudowa infrastruktury technicznej, w szczególności zmierzająca do poprawy efektywności energetycznej.” W odniesieniu do pierwszego z ww. działań wskazano w szczególności na założenia w zakresie wdrażania alternatywnych źródeł energii oraz monitoringu zużycia m.in. energii cieplnej. W odniesieniu do drugiego z działań, wskazano konieczność uwzględniania uwarunkowań środowiskowych rewalizowanych obszarów, a w przypadku trzeciego z działań określono dążenie w szczególności do obniżenia emisji dwutlenku węgla, obniżenia poziomu hałasu i zanieczyszczeń, poprzez realizację zadań zgodnych z polityką kreowaną przez Państwo w ramach Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej i wynikających z planu gospodarki niskoemisyjnej Miasta.

(akta kontroli str. 1004-1009)

Program ochrony środowiska na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021⁴³ określał m.in. priorytet w zakresie klimatu akustycznego, pól elektromagnetycznych i ochrony powietrza. POŚ na lata 2020-2023 roku określał obszar działań dotyczących ochrony klimatu i jakości powietrza, w którym ustalono m.in. cel długoterminowy: spełnienie norm jakości powietrza atmosferycznego na terenie miasta. W ramach obu programów wyszczególniono m.in. cele (lub kierunki interwencji) polegające na:

- budowie i przebudowie sieci ciepłowniczych, przy czym w POŚ na lata 2014-2017 przewidziano ogółem cztery zadania, w tym dwa dotyczące ograniczenia szkodliwych emisji z kotłów ciepłowni miejskiej, jedno – budowy lokalnej sieci ciepłowniczej i jedno budowy nowego odcinka miejskiej sieci ciepłowniczej; w POŚ na lata 2020-2023 przewidziano cztery zadania, w tym: dwa odnoszące się do ograniczenia szkodliwych emisji z kotłów ciepłowni miejskiej, oraz dwa dotyczące instalacji termicznego przekształcania frakcji palnej odpadów komunalnych;
- ochronie powietrza, ograniczeniu zużycia energii, w ramach której określono zadania dotyczące termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych, wskazywano także na zadania związane z indywidualnymi źródłami energii, w tym na wykorzystanie OZE.

W obu POŚ określono zadania do realizacji, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych (tj. podmiotów Miasta oraz innych podmiotów publicznych i niepublicznych), szacowanych kosztów, a także czasookresu realizacji (POŚ na

⁴² Uchwałą Nr XLI/26/2014. Dokument dostępny jest na stronie internetowej <https://bip.um.wlocl.pl/strategia-rozwoju-miasta-wloclawek-2020/> (dostęp na 16 września 2021 r.).

⁴³ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Włocławek nr VII/42/2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia „Programu ochrony środowiska dla miasta Włocławek na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021” wraz z „Prognozą oddziaływania na środowisko” (opublikowana na stronie internetowej <http://archiwum.mst-wloclawek.rbip.mojregion.info/www.bip.um.wlocl.pl/indexb486-3.html?app=uchwaly&nid=9192&y=2015> dostęp na 23 września 2021 r.); Dalej: „POŚ na lata 2013-2017”.

lata 2013-2017 zawierał zadania do realizacji z perspektywą do 2021 r., POŚ na lata 2020-2023, z odpowiednią perspektywą do 2026 r.).

(akta kontroli str. 1032-1110)

W okresie objętym kontrolą Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego określał dla obszaru Miasta Włocławka programy ochrony powietrza, o których mowa w art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁴. Odnosiły się one do stężenia pyłu zawieszonego PM10, benzenu i niklu, a także benzo(a)pirenu⁴⁵. Powyższe programy określały m.in. kierunki działań w zakresie systemu ciepłowniczego. Program określony w związku z przekroczeniami stężenia benzenu i niklu wskazywał na modernizację kotłowni komunalnych i sieci przesyłowych. Pozostałe programy wskazywały w szczególności na: zmiany sposobu ogrzewania w źródłach indywidualnych (wymiany urządzeń grzewczych), w tym w szczególności podłączenia do sieci ciepłowniczej, konieczność stosowania zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które ograniczają emisję poprzez ustalenie sposobu zaopatrzenia w ciepło (w tym m.in. z zaleceniem z podłączania budynków do sieci ciepłej). Ponadto w programie dotyczącym pyłu PM10, który obowiązywał w latach 2013-2016, wskazano na konieczność opracowania i wdrożenia Programu Ograniczenia Niskiej Emisji, obejmującego m.in. podłączanie budynków do sieci ciepłej.

W przyjętym 17 lipca 2018 r.⁴⁶ Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028 zidentyfikowano m.in. zagrożenia w postaci przekroczeń dopuszczalnego poziomu stężenia pyłu PM10 oraz niewielkiej liczby budynków przyłączonych do sieci ciepłowniczej. Określono działania i zadania dotyczące eliminacji ww. zagrożeń, w tym polegające na likwidacji niskich emisji. W ramach powyższego przewidziano budowę osiedlowej sieci ciepłowniczej wraz z przyłączami ciepłymi i montażem indywidualnych węzłów ciepłych w istniejących budynkach opalanych do tej pory paliwem stałym⁴⁷.

(akta kontroli str. 1156-1176)

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973.; dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

⁴⁵ Od 26 lutego 2013 r. obowiązuje uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr XXX/534/13 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy miasto Włocławek ze względu na przekroczenia poziomu dopuszczalnego dla benzenu i docelowego dla niklu (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. Nr 784).

Od 15 lipca 2020 r. obowiązuje uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr XXIII/338/20 z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10 oraz benzo(a)pirenu dla strefy miasto Włocławek (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. nr 3280).

Poprzednio: od 14 maja 2016 r. (dla obszaru Włocławka uchwała ta obowiązywała do 14 lipca 2020 r.) obowiązywała uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr XIX/349/16 z dnia 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 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 1536 ze zm.); od 31 stycznia 2012 r. do 13 maja 2016 r. obowiązywała uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr XVII/302/11 z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla 15 stref województwa Kujawsko-Pomorskiego pod względem przekroczeń docelowych benzo(a)pirenu (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2012 r. poz. 39); od 17 listopada 2017 r. do 14 lipca 2020 r. obowiązywała uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr XXXVII/620/17 z dnia 23 października 2017 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy miasto Włocławek ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 – aktualizacja (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. nr 4100); od 10 grudnia 2013 r. do 16 listopada 2017 r. obowiązywała uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr XLII/700/13 z dnia 28 października 2013 r. w sprawie określenia aktualizacji programu ochrony powietrza dla strefy miasto Włocławek ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. nr 3513).

⁴⁶ Uchwałą Rady Miasta Włocławek Nr XLVI/91/2018 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028; Program opublikowano na stronie internetowej zgodnie http://rewitalizacja.wloclawek.eu/info_gpr_miasta_wloclawek_16.html (wgląd na 24 września 2021 r.); dalej: „GPR”.

⁴⁷ Wskazano, że w ramach zadania ma zostać wybudowana sieć o długości 0,704 km oraz 35 przyłączy.

Przyjęty w 2015 r. Plan gospodarki niskoemisyjnej, oprócz analizy w zakresie stanu systemu ciepłowniczego (opisanej w pkt 3 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia) określał cele i kierunki działań. W pkt. 1.2 tego dokumentu wskazano, że głównym celem jest poprawa stanu powietrza atmosferycznego i efektywne wykorzystanie nośników energii. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez wzrost efektywności energetycznej obiektów oraz redukcję zanieczyszczeń pochodzących z indywidualnych źródeł ciepła. Cele i prognozy zawarte w dokumencie sporządzono w horyzoncie czasowym do 2020 r. Powyższy plan określał także konkretne zadania do wykonania w sektorze publicznym i w sektorze społeczeństwa⁴⁸, które pogrupowano w obszary. Gospodarki ciepłej dotyczyły obszary: termomodernizacji budynków (publicznych i w sektorze społeczeństwa), wymiany źródeł ciepła (w sektorze publicznym i budynkach społeczeństwa), instalacji OZE w budynkach społeczeństwa. W planach określono orientacyjny efekt realizacji zadań, jako zmniejszenie zużycia energii oraz związany z tym spadek emisji dwutlenku węgla. Wskazano także czasokres realizacji zadań (do 2021 r.⁴⁹). Program przewidywał także podejmowanie działań nieinwestycyjnych, w tym głównie promocyjnych, edukacyjnych i szkoleniowych, a także wspierającego realizację działań planowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 569-725)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, Prezydent zlecił opracowanie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło dopiero w I półroczu 2021 r. W wyniku tego, w całym okresie objętym kontrolą NIK, Miasto Włocławek nie dysponowało aktualnym podstawowym dokumentem regulującym organizację zaopatrzenia w ciepło.

(akta kontroli str. 437-438, 544)

Dyrektor WDTZiE wyjaśnił⁵⁰, że prace nad projektem założeń do planu zostały podjęte w 2021 r. z kilku powodów. Pomimo przypisania zadań w zakresie zarządzania energią, w 2019 r. zawodziły próby zatrudnienia pracownika odpowiedzialnego za politykę energetyczną Miasta; odpowiednie stanowisko udało się utworzyć dopiero w czerwcu 2020 r. W 2020 r. podjęto działania w celu wykonania odpowiedniego opracowania, jednak brak środków w budżecie na to nie pozwolił. Budżet Miasta w latach poprzednich także nie przewidywał środków na ten cel. Wyjaśniający wskazał ponadto na brak negatywnych konsekwencji nieopracowania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło. Podał, że sytuacja na terenie kraju pokazuje, że wiele samorządów nie realizuje tego obowiązku. W WDTZiE nie odnotowano zgłoszeń problemów związanych z brakiem zaktualizowanych założeń do planu. Niemniej, biorąc pod uwagę korzyści związane z zarządzaniem energią, Miasto Włocławek utworzyło stosowny wydział i podjęło działania mające na celu spełnienie wymagań prawnych.

(akta kontroli str. 437-438, 544)

⁴⁸ Plan gospodarki niskoemisyjnej w części dot. inwentaryzacji emisji (pkt 7.2) określał podział na dwie grupy: aktywność samorządu lokalnego oraz aktywność społeczeństwa (w tej wskazano na podgrupy: mieszkalnictwa, usług, przemysłu, transportu i odpadów). Natomiast w odniesieniu do planowanych działań ww. plan operował podziałem na: (1) sektor samorządu; (2) sektor społeczeństwa, przy czym działania w sektorze społeczeństwa dotyczyły głównie budynków mieszkalnych (wielorodzinnych i jednorodzinnych), a także usługowych.

⁴⁹ Po zmianach wprowadzonych w latach 2016-2021.

⁵⁰ Z upoważnienia Prezydenta Włocławka.

NIK zauważa, że brak aktualnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło prowadzi do niezgodnej z przepisami realizacji zadania własnego Miasta, polegającego na planowaniu i organizacji zaopatrzenia w ciepło (określonego w art. 18 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego). Ponadto dokument ten określa nie tylko przewidywane zmiany zapotrzebowania na ciepło, czy planowane przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, lecz jest także wyznacznikiem dla nadzoru samorządu nad planami przedsiębiorstw energetycznych, a przez to m.in. nad kierunkami ich rozwoju i działalności (zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu w zakresie tworzenia strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Powyższą ocenę uzasadnia nieprzygotowanie w okresie kontrolowanym projektu aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, wymaganego art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że pomimo prowadzenia analiz w zakresie wskazanym w art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego, głównie w związku z podejmowanymi próbami utworzenia nowej ciepłowni na paliwa odnawialne, działania te nie znajdowały odzwierciedlenia w dokumentach strategicznych Miasta.

NIK zauważa jednak, że w I połowie 2021 r. zlecono sporządzenie aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie sporządzano i przekazywano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego sprawozdania z realizacji programów ochrony powietrza dotyczących stężeń pyłu zawieszonego PM10, benzenu i niklu, a także benzo(a)pirenu. Sprawozdania sporządzano corocznie, oddzielnie dla każdego z programów, na odpowiednich drukach i stosownie do zasad określonych przez samorząd województwa. Spośród ww. programów, zadania bezpośrednio odnoszące się do sieci ciepłowniczej, zawarte były w dokumencie dotyczącym ograniczenia emisji benzenu i niklu. Dotyczyły one: modernizacji sieci ciepłowniczej przesyłowej (co zostało zrealizowane)⁵¹ oraz modernizacji kotłowni komunalnych (co w zakresie kotłowni zarządzanych przez MPEC zostało zrealizowane).

Powyższe programy zawierały także zadania związane pośrednio z siecią ciepłowniczą. I tak (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) zadanie:

- w zakresie opracowania programu ograniczenia niskiej emisji, (przewidziane w programie z 2013 r. dotyczącym pyłu PM10), zostało zrealizowane przed okresem kontrolowanym⁵²;
- dotyczące zmiany sposobu ogrzewania (wymiany urządzeń grzewczych, w tym podłączenia do sieci ciepłowniczych) oraz termomodernizacji (przewidziane w programach dotyczących pyłu PM10 a także benzo(a)pirenu)⁵³ – realizowano w całym okresie objętym kontrolą, objęto nimi budynki użyteczności publicznej⁵⁴,

⁵¹ Nie określono zakresu zadań do wykonania. Faktycznie przeprowadzone działania związane z modernizacją i rozbudową sieci ciepłowniczej, zgodnie ze sprawozdawczością, objęły w latach 2016-2020 (z wyłączeniem 2017 r., za który brak danych) 8 507,4 m. Szczegółowy zakres rzeczowy realizacji czterech zadań dotyczących rozbudowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej opisano dalej w przypisie do wykonania Planu gospodarki niskoemisyjnej.

⁵² Przyjęcie Planu gospodarki niskoemisyjnej zostało opisane w pkt 3 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia.

⁵³ Powyższe Programy nie określały konkretnych zadań inwestycyjnych, ani liczby planowanych działań lecz ogólnie ww. kierunki działań.

⁵⁴ Wyszczególnione dalej w odniesieniu do opisu realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej.

a ponadto zadania w budynkach mieszkalnych realizowały spółdzielnie mieszkaniowe⁵⁵ (ogółem 99 działań w zakresie termomodernizacji budynków i 17 podłączeń budynków do sieci ciepłowniczej); poza siecią ciepłowniczą realizowano zadania związane z wymianą indywidualnych źródeł ciepła;

– zobowiązujące do stosowania zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które ustalają sposób zaopatrzenia w ciepło (przewidziane w programach dotyczących pyłów PM10 a także benzo(a)pirenu) – realizowano w całym okresie objętym kontrolą⁵⁶.

(akta kontroli str. 738-743, 1215-1222)

W Urzędzie sporządzano a Rada Miasta przyjmowała⁵⁷ raporty z realizacji POŚ na lata 2014-2017. Dochowano przy tym wymogu określonego w art. 17 Prawa ochrony środowiska⁵⁸. Zawartość raportów z POŚ za lata 2014-2017 nie odpowiadała jednak części założeń określonych w tym dokumencie, co opisano dalej w sekcji ustalone nieprawidłowości.

Spośród zadań POŚ na lata 2014-2017, które dotyczyły bezpośrednio sieci ciepłowniczych:

– dwa zadania związane z instalacjami odazotowania oraz odpylenia i odsiarczania spalin dla ciepłowni MPEC, pierwotnie planowane do zakończenia w 2020 r.⁵⁹, na 30 czerwca 2021 r. znajdowały się na etapie próbnych rozruchów⁶⁰; wg danych MPEC wydatkowano na powyższe zadania 35 083 tys. zł⁶¹; opóźnienie w realizacji wynikało z przedłużających się procedur przetargowych;

– w ramach zadania likwidacji niskich emisji w rejonie starego miasta poprzez budowę osiedlowej sieci ciepłowniczej – przyłączono do sieci 6 budynków⁶²;

– częściowo zrealizowano zadanie polegające na przebudowie istniejącej sieci ciepłowniczej na odcinku od ciepłowni do osiedla przy ul. Płockiej⁶³;

– zrealizowano wszystkie pięć zadań wymienionych w POŚ na lata 2014-2017 polegających na termomodernizacji (w latach 2016-2021) budynków użyteczności publicznej (jednego dotyczącego szkoły, dwóch – przedszkoli, budynku straży miejskiej, obiektów szpitala wojewódzkiego);

⁵⁵ Zgodnie ze sprawozdawczością z realizacji programów ochrony powietrza. Urząd nie dysponował danymi o działaniach spółdzielni mieszkaniowych w 2020 r. Dane dotyczą lat 2016-2019.

⁵⁶ W okresie objętym kontrolą odpowiednie zapisy przyjęto w sześciu uchwałach Rady Miasta Włocławka przyjmujących plany zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁷ Odpowiednio uchwałą nr XIII/108/2019 Rady Miasta Włocławek z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie Raportu z wykonania „Programu ochrony środowiska dla miasta Włocławek na lata 2014 - 2017 z perspektywą na lata 2018-2021”, za lata 2017 – 2018 oraz uchwałą Nr XXXII/81/2017 Rady Miasta Włocławek z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia Raportu z wykonania "Programu ochrony środowiska dla miasta Włocławek na lata 2014 - 2017 z perspektywą na lata 2018 - 2021, za lata 2014 -2016. Uchwały wraz z raportami zostały opublikowane na stronie internetowej <https://bip.um.wlocl.pl/raport-z-wykonania-programu-ochrony-srodowiska-dla-miasta-wloclawek/> (dostęp w dniu 23 września 2021 r.).

⁵⁸ Biorąc pod uwagę, że POŚ na lata 2014-2017 Rada Miasta Włocławka przyjęła 27 kwietnia 2015 r.

⁵⁹ Zadanie w POŚ na lata 2020-2023 przewidziano do realizacji w latach 2020-2021.

⁶⁰ Na dzień 4 listopada 2021 r. zostały zakończone.

⁶¹ Kwota kosztów netto wg danych na 30 czerwca 2021 r. Nakłady zaplanowane w ww. programie wynosiły 41 000 tys. zł. Ostatecznie plan finansowy określał planowane nakłady na 49 306,3 tys. zł. Oba zadania realizowano w ramach przedsięwzięcia pn. „Dostosowanie istniejącego źródła ciepła MPEC Włocławek do standardów emisyjnych wykraczających poza wymagania IED”, tj. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17; dalej: „Dyrektywa IED”.

⁶² POŚ na lata 2014-2017 nie określał rzeczowego zakresu inwestycji. Zadanie przewidziane było także do realizacji w GPR oraz Planie gospodarki niskoemisyjnej.

⁶³ POŚ na lata 2014-2017 nie określał rzeczowego zakresu inwestycji. Szczegółowo zakres zrealizowanych zadań dotyczących budowy i modernizacji sieci ciepłowniczych wykazano dalej (w punkcie pierwszym obszaru drugiego), w przypisach do opisu wykonania Planu gospodarki niskoemisyjnej. Przyczyny niepełnej realizacji zadań dotyczących rozbudowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej opisano w pkt 2 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia.

– w zakresie termomodernizacji budynków wielorodzinnych POŚ na lata 2014-2017 określono sprecyzowany zakres zadań na lata 2016-2020 w przypadku dwóch spółdzielni – obie jednostki zrealizowały wskazane prace (działaniami objęto ogółem 11 budynków, z czego cztery w okresie objętym kontrolą)⁶⁴.

POŚ na lata 2020-2023 nie podlegał raportowaniu do 30 czerwca 2021 r. Wszystkie zadania wymienione w tym dokumencie i przewidziane na lata 2020-2021 (I połowa), które były związane bezpośrednio lub pośrednio z sieciami ciepłowniczymi, znajdowały się w końcu czerwca 2021 r. w realizacji⁶⁵.

(akta kontroli str. 735-738, 834-837, 1111-1155, 1212-1214)

W GPR wskazano, że sprawozdania z realizacji Programu powinny zostać sporządzone w cyklach rocznych. Zgodnie z zasadami określonymi w GPR w Urzędzie sporządzono sprawozdania za lata 2018-2020.⁶⁶

Zadanie w zakresie likwidacji niskiej emisji w obszarze objętym rewitalizacją winno być monitorowane m.in. przez miernik odnoszący się do liczby przyłączy do miejskiej sieci ciepłowniczej (tabela nr 18 w pkt 11.1). Biorąc jednak pod uwagę, że ww. działanie przewidziano do realizacji od 2021 r.⁶⁷, GPR w końcu 2020 miał niewielki wpływ na poziom tego wskaźnika. Do końca okresu kontrolowanego (30 czerwca 2021 r.) rozpoczęto rozbudowę sieci ciepłowniczej, przyłączy oraz zlikwidowano pierwsze źródła niskich emisji.⁶⁸

Sprawozdania z realizacji GPR zawierały także informacje m.in. o realizacji zadania w zakresie zakupu mobilnego systemu monitorowania jakości powietrza, a od 2019 r. dane o poziomie zanieczyszczenia w rewitalizowanym obszarze. Zawarto tam także informacje o realizacji zadań związanych z dotacjami do remontów budynków znajdujących się w strefie rewitalizacji⁶⁹.

(akta kontroli str. 744-745, 1156-1188)

Plan gospodarki niskoemisyjnej określał obowiązki sprawozdawcze w pkt 10.1. Wskazano tam, że końcowe podsumowanie efektów wdrożenia nastąpi wraz z końcem okresu planowania tj. po roku 2020. W toku kontroli w Urzędzie prowadzono działania związane z sporządzeniem dokumentu końcowego z realizacji ww. planu w II połowie 2021 r. (m.in. pozyskiwano informacje o realizacji planu do jednostek wykonujących określone w nim zadania). Odpowiadało to terminom realizacji zadań określonych w tym dokumencie⁷⁰. Nie prowadzono jednak bieżącego monitoringu m.in. realizacji celów w zakresie emisji dwutlenku węgla, co opisano dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości. W rezultacie, w toku

⁶⁴ Ponadto, bez wskazania obiektów, działania termomodernizacyjne przewidziano także dla trzech kolejnych spółdzielni. Jednostki te realizowały prace termomodernizacyjne w całym okresie lat 2016-2020.

⁶⁵ W szczególności dwa zadania dotyczące ograniczenia szkodliwych emisji z kotłów ciepłowni miejskiej, były tożsame z opisanymi już zadaniami przewidzianymi w POŚ na lata 2014-2017. POŚ na lata 2020-2023 nie określał szczegółowo liczby i zakresu przewidzianych prac termomodernizacyjnych. W latach 2020-2021 (I połowa) prowadzono prace w tym zakresie zarówno w zakresie budynków użyteczności publicznej, jak i wielorodzinnych. Dwa zadania dotyczące instalacji termicznego przekształcania frakcji palnej odpadów komunalnych przewidziane były do realizacji w latach 2024-2026.

⁶⁶ Sprawozdania udostępnione zostały w wersji elektronicznej (stan na 27 października 2021 r.):

http://rewitalizacja.wloclawek.eu/media/download/sprawozdanie_z_realizacji_w_r/6066e16006da2_sprawozdanie_z_realizacji_w_r_gminnego_programu_rewitalizacji_miasta_wloclawek_na_lata_pdf.pdf;

http://rewitalizacja.wloclawek.eu/media/download/xkr_zal_sprawozdanie_gpr/5ec4fef589a8a_xkr_zal_sprawozdanie_gpr.pdf;

http://rewitalizacja.wloclawek.eu/media/download/sprawozdanie_gpr_za_r/5ca361710093b_sprawozdanie_gpr_za_r.pdf;

⁶⁷ Zgodnie z zapisem w tabeli nr 17 zawartej w GPR.

⁶⁸ Wybudowano: odcinki sieci o długości 40,9 m, 5 przyłączy; zlikwidowano 4 źródła niskich emisji.

⁶⁹ Działania remontowe obejmowały prace mające wpływ na efektywność energetyczną budynków podłączonych do sieci ciepłowniczej (w szczególności wymiany stolarki).

⁷⁰ Pkt 9.5 Planu gospodarki niskoemisyjnej, wskazywał, że większość działań powinna zostać zakończona w 2020 r., jednak dla dwóch zadań termin ustalono do 2021 r.

kontroli NIK, niemożliwe było uzyskanie danych pozwalających na kompleksową ocenę stopnia realizacji celów ekologicznych zadań dotyczących sieci ciepłowniczej. Zgodnie z założeniem (orientacyjnym⁷¹) ww. programu, realizacja siedmiu zadań w grupie pn. „Wymiana źródeł ciepła w budynkach użyteczności publicznej” w całości bezpośrednio dotyczyła sieci ciepłowniczych (z czego sześć zadań dot. sieci miejskiej), a w wyniku poniesienia nakładów na kwotę 112 691,0 tys. zł⁷² miała pozwolić na zmniejszenie zużycia energii o 1 462 MWh/rok oraz redukcję emisji dwutlenku węgla o 544 Mg/rok⁷³. Spośród ww. zadań jedno dotyczyło budowy nowego źródła ciepła wysokosprawnej kogeneracji o łącznej mocy 16 MW. Inwestycji tej nie zrealizowano, działania zakończyły się wydaniem warunków dla przyłączenia nowego źródła ciepła oraz podpisaniem listu intencyjnego. Realizacja zadania, jakkolwiek powierzona w planie MPEC, była zależna od działań inwestora zewnętrznego. Zgodnie z informacją przekazaną przez MPEC zadanie to zakończyło się niepowodzeniem wskutek braku porozumienia w kwestiach finansowych⁷⁴. Cztery dalsze zadania MPEC dotyczyły budowy lub przebudowy sieci ciepłowniczych, w tym także wykonania przyłączy. Z tych zadań zakończono jedno, dotyczące podłączenia osiedla Mielęcin⁷⁵. Pozostałe na 30 czerwca 2021 r. znajdowały się w realizacji⁷⁶. Dwa zadania dotyczące podłączenia budynków użyteczności publicznej do sieci ciepłowniczej⁷⁷ zostały zrealizowane. Ogółem w grupie zadań dotyczących sieci ciepłowniczych wydatkowano na zrealizowany zakres zadań 22 974 tys. zł⁷⁸. Przyczyny niższego od przewidywanego zaangażowania finansowego w realizację powyższych zadań opisano dalej w pkt 2 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia. Wskutek braku danych o osiągniętych efektach ekologicznych zrealizowanych zadań w powyższej grupie – nie ma możliwości zestawienia rezultatów z planami.

⁷¹ Zgodnie z opisem kolumn w tabeli 9.4-1 zawartej w programie gospodarki niskoemisyjnej, zarówno zakładane koszty, jak i oczekiwane efekty ekologiczne, miały charakter orientacyjny. Sposób szacowania efektu ekologicznego podawano w odrębnej kolumnie, np. w przypadku większości działań termomodernizacyjnych określono, że założono redukcję 60% dotychczasowego zużycia energii cieplnej.

⁷² Kwota ogółem na całość grupy zadań pomniejszona o koszt jednego zadania dotyczącego SM Zazamcze wynosiła 112 191,0 tys. zł.

⁷³ Efekty ekologiczne zostały oszacowane dla wszystkich siedmiu zadań łącznie (oszacowano je przy założeniu redukcji o 1,5% emisji i zużycia energii), bez rozbicia na poszczególne działania, co nie pozwala na wskazanie efektu ekologicznego odnoszącego się do działań w miejskiej sieci ciepłowniczej.

⁷⁴ Na powyższe zadania nie wskazano odrębnie zamierzonych efektów ekologicznych, co uniemożliwia określenie skutków ekologicznych niezrealizowania inwestycji.

⁷⁵ Wybudowano 4 452 m nowej preizolowanej sieci ciepłowniczej (wobec planu 4 498 m); wybudowano 24 (w tym 22 MPEC, a dwa odbiorcy ciepła) nowych węzłów ciepłowniczych i 648 m² wysokoparametrowych przyłączy (na planowane 25 węzłów oraz 784 m przyłączy); podłączono do sieci 24 budynki (planowano 25).

⁷⁶ W okresie do 30 czerwca 2021 r. w poszczególnych zadaniach zrealizowano: (1) w zadaniu dot. odcinków na ulicach Teligi - Zielna - Papieżki - Duninowska, Barska - Polna - Żytnia, Żelazne Wody - Żytnia - Zielna - Ostrowska, Barska - Wojskowa - Ostrowska - Zielna - Al. Kazimierza Wielkiego - Leśna, z planowanych 6 927 m sieci do wymiany na preizolowaną zrealizowano 95 m; ze 109 przyłączy o długości 3 717 m zrealizowano jedno o długości 16 m; nie wykonano planowanych sześciu nowych i nie wymieniono siedmiu węzłów ciepłowniczych; (2) w zadaniu dot. m.in. ulic Cyganka, Żabiej, Piekarskiej, 3-go Maja (stare miasto) z 704 m nowej sieci ciepłowniczej (preizolowanej) zrealizowano 99 m, w tym 41 m z rur preizolowanych; na 35 planowanych budynków, do sieci podłączono sześć; na 35 planowanych nowych węzłów ciepłowniczych zrealizowano trzy, w tym dwa przez MPEC a jeden przez odbiorcę ciepła; (3) w zadaniu dot. budynków Płocka 151, Długa 34, Płowicka 7a, Dziewińska 9a, Dziewińska 32a, Bojańczyka 10, Brzozowa 3, Brzozowa 7, Bukowa 23, Chmielna 30, Słowackiego 1, Św. Antoniego 7, Św. Antoniego 34, Targowa 1, Traugutta 2a, Zduńska 6 z 2 529 m sieci planowanej do wymiany na preizolowaną zrealizowano 755 m; ze 111 przyłączy (o długości 2582 m) zmodernizowano 37, wymieniając także 730 m przyłączy na wysokoparametrowe; ze 108 nowych węzłów ciepłowniczych zrealizowano 33 (w tym 17 przez MPEC a 16 przez odbiorców ciepła), a z 18 planowanych węzłów do modernizacji zrealizowano 6 (w tym po 3 przez MPEC i odbiorców ciepła).

⁷⁷ Oba zadania połączone z termomodernizacją. Jedno z powyższych zadań dotyczyło podłączenia do sieci miejskiej, a drugie do sieci SM Zazamcze.

⁷⁸ Z czego na zadania dotyczące miejskiej sieci ciepłowniczej 22 600,0 tys. zł.

Plan gospodarki niskoemisyjnej przewidywał (orientacyjnie), że kosztem 40 487,2 tys. zł wydatkowanych na 41 zadań⁷⁹ dotyczących termomodernizacji budynków użyteczności publicznej osiągnięte zostanie zmniejszenie zużycia energii o 13 061 MWh/rok (a w rezultacie nastąpi redukcja emisji dwutlenku węgla o 5 216 Mg/rok⁸⁰). Z tej grupy zrealizowano 22 zadania (tj. 54%), a na 30 czerwca 2021 r. jedno pozostawało w toku. Wydatkowano na powyższe zadania ogółem 45 410,3 tys. zł⁸¹, z tego 14 zadań obejmowało w swym zakresie obiekty przyłączone lub przyłączane do miejskiej sieci ciepłowniczej (na te zadania wydatkowano 37 681,3 tys. zł⁸²). Z 23 zrealizowanych (lub będących w toku) zadań w zakresie termomodernizacji efekt ekologiczny był znany w Urzędzie w odniesieniu do 15 zadań⁸³. W tych przypadkach osiągnięto redukcję emisji dwutlenku węgla na poziomie 2 243,3 Mg/rok, co było wartością zbliżoną do zaplanowanej (2 287,0 Mg/rok), oraz wyższą niż oszacowana (na 2 068 Mg/rok⁸⁴) dla tych 15 inwestycji w Planie gospodarki niskoemisyjnej.

W zakresie modernizacji obiektów użyteczności publicznej przewidywano zrealizowanie ogółem ośmiu zadań, w wyniku czego za nakłady w wysokości (orientacyjnie) 81 435,9 tys. zł zmniejszeniu miało ulec zużycie energii o 2 767 MWh/rok oraz emisja dwutlenku węgla o 1 304 Mg/rok. Z tych ośmiu zadań: cztery dotyczyły obiektów podłączonych do sieci ciepłowniczej. Dwa z tych zadań dotyczyły obiektów jednostek Miasta Włocławka. Ogółem zrealizowane zostało sześć z tych zadań, z czego trzy dotyczące obiektów podłączonych do sieci ciepłowniczej. W Urzędzie nie dysponowano danymi o efektach ekologicznych i kosztach inwestycji w obiektach nienależących do jednostek Miasta, co uniemożliwia całościowe porównanie planów i efektów w tej grupie zadań. Zadania dotyczące obiektów miejskich⁸⁵ zrealizowano nakładem 9 180,4 tys. zł⁸⁶, przy czym, w odniesieniu do jednego z tych zadań osiągnięto zakładany efekt ekologiczny redukcji 443,6 Mg dwutlenku węgla na rok⁸⁷ (w przypadku drugiego z zadań – brak było danych).

Plan gospodarki niskoemisyjnej przewidywał, że jednostki niepubliczne za kwotę (orientacyjnie) 7 675,3 tys. zł zrealizują 20 zadań w zakresie termomodernizacji budynków społeczeństwa, w rezultacie czego zużycie energii spadnie o 746 MWh/rok, a emisja dwutlenku węgla spadnie o 1 250 Mg/rok. Część⁸⁸ z tych zadań dotyczyła obiektów niepodłączonych do sieci ciepłowniczej. Analiza danych Urzędu i informacji wykazanych przez dwie spółdzielnie mieszkaniowe, wymienione

⁷⁹ Liczba uwzględnia termomodernizację Gimnazjum Nr 9, ujętą w pierwotnym Planie gospodarki niskoemisyjnej, a nieujęty w planie po zmianach.

⁸⁰ Ponadto 259 MWh/rok oraz 101 Mg dwutlenku węgla na rok – w odniesieniu do Gimnazjum Nr 9.

⁸¹ Ze względu na brak danych, kwota nie uwzględnia nakładów na 3 zadania.

⁸² Oprócz powyższych zadań, sześć na kwotę 6 702,2 tys. zł dotyczyło obiektów podłączonych do sieci SM Zazamcze. Pozostałe zrealizowane zadania i jedno będące w toku – dotyczyły obiektów niepodłączonych do sieci ciepłowniczych lub podłączonych do sieci lokalnych.

⁸³ W tym w przypadku dwóch zadań efekt znany był tylko w części.

⁸⁴ Osiągnięty efekt ekologiczny w tej grupie wynosił średnio 108,5% oszacowanego w planie. Zakładając uzyskanie takiego samego wskaźnika (względem szacowanego efektu ekologicznego) dla wszystkich 23 zrealizowanych lub realizowanych inwestycji termomodernizacyjnych budynków użyteczności publicznej – ich wykonanie przyczyniło się do redukcji emisji dwutlenku węgla o 2647,9 Mg/rok. Dla 14 zadań dotyczących budynków podłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej odpowiednie wyliczenia wynosiły 2 145,1 Mg/rok. Dla niezrealizowanych 18 inwestycji w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznych, określonych w programie gospodarki, oszacowano efekt ekologiczny redukcji dwutlenku węgla wynosił łącznie 2876 Mg/rok (3120,5 Mg/rok po powiększeniu o 8,5%). Spośród zadań niezrealizowanych 13 dotyczyło obiektów podłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej, dla których w Planie gospodarki niskoemisyjnej szacowano redukcję dwutlenku węgla o 2261 Mg/rok (2453,2 Mg/rok po powiększeniu o 8,5%).

⁸⁵ Dotyczące rozbudowy, remontu i modernizacji szkół.

⁸⁶ W Planie gospodarki niskoemisyjnej przewidziano realizację tych zadań za kwotę 16 100 tys. zł

⁸⁷ Względem zaplanowanej redukcji emisji dwutlenku węgla: 92 Mg/rok w Planie gospodarki niskoemisyjnej, 443,6 Mg/rok w toku przygotowania inwestycji.

⁸⁸ Liczby tej nie można sprecyzować, gdyż w odniesieniu do jednej spółdzielni mieszkaniowej nie wskazano konkretnych budynków przewidzianych do termomodernizacji.

w Planie gospodarki niskoemisyjnej, wykazała że: spółdzielnia, której budynki wymieniono w ww. planie, zrealizowała termomodernizacje wszystkich wskazanych siedmiu budynków nakładem 4 726,2 tys. zł (nie dysponowała przy tym danymi o efektach ekologicznych, wszystkie budynki były podłączone do sieci ciepłowniczej); druga ze spółdzielni (w przypadku której wymieniono dwa osiedla, bez wskazania budynków) zrealizowała w przewidzianym zakresie ogółem 166 prac termomodernizacyjnych nakładem 12 852 tys. zł (z czego 164 prace w budynkach podłączonych do sieci ciepłowniczej, na kwotę 12 731 tys. zł).

Spośród wymienionych w Planie gospodarki niskoemisyjnej sześciu zadań w zakresie wymiany źródeł ciepła w budynkach społeczeństwa (orientacyjnie: kosztem 591,9 tys. zł zakładano osiągnięcie redukcji zużycia energii o 657 MWh/rok oraz emisji dwutlenku węgla o 1 250 Mg/rok), tylko jedno zadanie dotyczyło miejskiej sieci ciepłowniczej⁸⁹ i wg danych MPEC nie zostało zrealizowane⁹⁰.

Ponadto Plan gospodarki niskoemisyjnej przewidywał działania niezwiązane z siecią ciepłowniczą, w zakresie instalacji OZE w budynkach społeczeństwa i niskoemisyjnego transportu.

(akta kontroli str. 726-735, 746-858, 1193-1194, 1212-1214)

Strategia Rozwoju Miasta Włocławek 2020+⁹¹ określiła w sekcji IX m.in. bazę wskaźników do prowadzenia monitoringu realizacji celów strategicznych i operacyjnych. W odniesieniu do celu: dążenie do wzmocnienia atrakcyjności miasta jako miejsca do życia (odnoszącego się m.in. do działań w zakresie infrastruktury ciepłowniczej) określono miernik dotyczący zanieczyszczeń pyłowych i gazowych zatrzymanych lub zneutralizowanych w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń (jako % zanieczyszczeń wytworzonych).

Ewaluacja⁹² ww. strategii za lata 2014-2018 określiła osiągnięty poziom powyższych wskaźników dla poszczególnych lat ocenianego okresu: zanieczyszczenia pyłowe 87,1%, 87,9%, 87,6%, 90,3% (względem 2011 r., tj. roku bazowego – 88%); zanieczyszczenia gazowe: 76,3%, 71,1%, 64,3%, 74,4%, 76,4% (względem 2011 r., tj. roku bazowego – 83,2%).

(akta kontroli str. 1004-1009)

2. Niezrealizowanie określonej w Planie gospodarki niskoemisyjnej budowy nowego źródła ciepła wysokosprawnej kogeneracji o łącznej mocy 16 MW, zgodnie z informacją przekazaną przez MPEC, wynikało z braku porozumienia w kwestiach finansowych z podmiotem trzecim (inwestorem).

Niepełna realizacja (zadania w toku) trzech zadań MPEC określonych w Planie gospodarki niskoemisyjnej, polegających na budowie lub przebudowie odcinków (osiedlowych) sieci ciepłowniczych, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WDTZiE⁹³, wynikała z konieczności sfinansowania zadania w całości ze środków własnych MPEC. Tymczasem pierwotnie zakładano uzyskanie dofinansowania ze środków europejskich, którego nie udało się pozyskać (brak możliwości spełnienia warunku,

⁸⁹ W powyższym planie wskazano na dwa podłączenia budynków do sieci ciepłowniczej, przy czym jedno, do sieci miejskiej i jedno, do sieci SM Zamamcze.

⁹⁰ Zakładany w powyższym planie efekt ekologiczny tego zadania to zmniejszenie: zużycia energii o 23 MWh/rok oraz emisji dwutlenku węgla o 8 Mg/rok.

⁹¹ Dokument dostępny jest na stronie internetowej <https://bip.um.wlocl.pl/strategia-rozwoju-miasta-wloclawek-2020/> (dostęp na 16 września 2021 r.).

⁹² Uchwała nr XV/155/2019 Rady Miasta Włocławek z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przyjęcia ewaluacji Strategii rozwoju miasta Włocławek 2020+ w połowie okresu jej obowiązywania od roku 2014 do roku 2017 wraz z uzupełnieniem o rok 2018; dokument dostępny na stronie internetowej http://wloclawek.esesja.pl/zalaczniki/63311/uchwala-xv-155_2019_592795.pdf (dostęp 30 listopada 2021 r.).

⁹³ Złożonymi z upoważnienia Prezydenta Włocławka. Zgodnie z wyjaśnieniami, informacja pochodziła z MPEC.

iż istniejący system ciepłowniczy będzie w momencie zakończenia projektu spełniać wymóg efektywnego systemu ciepłowniczego). Spółka MPEC sukcesywnie kontynuuje realizację zgłoszonych zadań z uwzględnieniem możliwości finansowych przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 863, 1200)

Spośród niezrealizowanych zadań (określonych w Planie gospodarki niskoemisyjnej) w zakresie termomodernizacji budynków miejskich, największą grupę stanowiło 13 zadań dotyczących szkół lub przedszkoli⁹⁴, co wynikało z braku środków. Dyrektor WDTZiE⁹⁵ wyjaśnił, że lista obiektów przewidzianych w 2015 r. do termomodernizacji była bardzo długa. Dostępne środki na prace projektowe były ograniczone, zatem dokonano wyboru zadań priorytetowych. Działania są kontynuowane, stosownie do dostępności środków w budżecie Miasta.

(akta kontroli str. 1201)

Dyrektor WDTZiE⁹⁶ wskazując na przeszkody zewnętrzne w zakresie rozwoju we Włocławku efektywnego systemu ciepłowniczego odniósł się m.in. do definicji tego systemu, określonej w Prawie energetycznym, która dotyczy wyłącznie sposobu wytwarzania ciepła w systemie a nie do efektywności systemu jako całości. Pomija ona bowiem kwestie efektywności energetycznej budynków/instalacji zasilanych z systemu. Wyjaśniający wskazał także na podstawowe problemy: (1) brak kompleksowej polityki państwa odnoszącej się do ciepłownictwa, ze szczególnym uwzględnieniem systemów, które nie spełniają definicji systemów efektywnych energetycznie; (2) przyznawanie środków na rozwój systemów, tylko dla podmiotów spełniających wymagania dla systemu efektywnego energetycznie z pominięciem podmiotów najbardziej potrzebujących transformacji; (3) brak stabilności na rynku paliw, co powoduje strach przed zmianą źródła ciepła w istniejących instalacjach niebędących OZE lub kogeneracyjnymi (potrzeba kompleksowego wsparcia doradczego w pozyskaniu środków i wskazaniu odpowiedniej technologii); (4) strukturę właścicielską, która nie pozwala na zaciąganie znaczących zobowiązań związanych ze zmianą sposobu zasilania sieci ciepłowniczych.

(akta kontroli str. 1197, 1201-1202)

3. Określone w POŚ na lata 2014-2017 oraz Planie gospodarki niskoemisyjnej zadania związane bezpośrednio z siecią ciepłowniczą (dotyczące źródła ciepła oraz sieci dystrybucyjnej) finansowane były ze środków MPEC, z tym że przy inwestycji dotyczącej instalacji odazotowania oraz odpylania i odsiarczania spalin wykorzystywano środki z pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz kredyt preferencyjny z Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zadania w zakresie termomodernizacji określone w Planie gospodarki niskoemisyjnej, w przypadku budynków szkół i przedszkoli, współfinansowane były ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (ogółem w odniesieniu do 11 zadań dotyczących budynków podłączonych do sieci ciepłowniczej). Ze środków europejskich korzystało także Miasto i samorządowe jednostki prawne przy realizacji kolejnych trzech zadań dotyczących termomodernizacji budynków użyteczności publicznej podłączonych

⁹⁴ Liczba dotyczy wyłącznie budynków podłączonych do sieci ciepłowniczej.

⁹⁵ Złożonymi z upoważnienia Prezydenta Włocławka. Zgodnie z wyjaśnieniami, informacja pochodziła z Wydziału Inwestycji Urzędu.

⁹⁶ Z upoważnienia Prezydenta Włocławka.

do sieci ciepłowniczych⁹⁷. Dwie spółdzielnie mieszkaniowe korzystały z pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Toruniu⁹⁸ (lub z kredytów preferencyjnych) do finansowania termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych⁹⁹.

(akta kontroli str. 726-745, 798-802, 821-826, 832-833, 836-837, 840-841, 854, 1189-1191)

4. Informacje na temat zorganizowanych przez Miasto systemów wsparcia w zakresie wymiany indywidualnych źródeł ciepła zostały zamieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu¹⁰⁰. Informacji o tych programach udzielano także telefonicznie, mailowo oraz osobiście w Wydziale Środowiska Urzędu. Wiadomości na temat prowadzonych naborów wniosków o przyznanie dotacji były też upowszechniane za pośrednictwem lokalnych mediów, a od czerwca 2021 r. także poprzez miejską aplikację Transparentne JST. Na stronie BIP w sekcji „Środowisko-informacje, wykaz danych” zamieszczono także odesłania do programów realizowanych przez inne podmioty, w tym do: rządowego programu „Czyste powietrze”, informacji o dotacjach i pożyczkach z WFOŚiGW.

(akta kontroli str. 445)

5. Plan gospodarki niskoemisyjnej podlegał w okresie kontrolowanym ośmiu zmianom, których zasadniczy zakres dotyczył listy zadań oraz harmonogramu ich realizacji, a także odpowiednich zmian m.in. w zakresie mierników realizacji tego planu. W toku pierwszej zmiany, uchwałą Rady Miasta z 29 lutego 2016 r. przyjęto także dodatkowy dokument pn. „Elementy niezbędne do opracowania aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło na lata 2015-2020”. Zawartość tego dokumentu opisano w pkt 3 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 569-725)

Poza wymienionym wyżej przypadkiem, w programach i planach działań obowiązujących w Mieście w okresie objętym kontrolą nie wprowadzano zmian odnoszących się do systemu ciepłowniczego. W szczególności zmiany Programów ochrony powietrza dla obszaru Włocławka (wymienione w pkt 6 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia) wprowadzone przez Województwo Kujawsko-Pomorskie kontynuowały główne kierunki działań odnoszących się do systemu ciepłowniczego. Także przyjęty przez Miasto Włocławek POŚ na lata 2020-2023 wskazywał na kierunki działań odpowiednich do POŚ na lata 2014-2017. W okresie objętym kontrolą nie modyfikowano GPR.

(akta kontroli str. 1156-1170)

⁹⁷ Środki europejskie wykorzystywane były także przy zadaniach termomodernizacyjnych realizowanych w nienależących do Miasta budynkach użyteczności publicznej, które były także niepodłączone do sieci ciepłowniczej, lub podłączonych do lokalnej sieci ciepłowniczej SM Zazamcze. Przykładowo środki europejskie wykorzystano przy termomodernizacji budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego we Włocławku, budowie i wyposażeniu Centrum Nauk Technicznych i Nowoczesnych Technologii (należących do Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku).

⁹⁸ Dalej: „WFOŚiGW”.

⁹⁹ Spośród ogółem sześciu spółdzielni mieszkaniowych wymienionych w POŚ na lata 2014-2017 lub Planie gospodarki niskoemisyjnej.

¹⁰⁰ Dalej: „BIP”. Na stronach internetowych (dostęp na 30 września 2021 r.):

<https://bip.um.wlocl.pl/dotacja-na-wymiane-ogrzewania-2021-zabudowa-mieszkalniowa-jednorodzinna/>;
<https://bip.um.wlocl.pl/dotacja-na-wymiane-ogrzewania-2021-lokale-mieszkalnebudynki-wielorodzinne/>;
<https://bip.um.wlocl.pl/dotacja-na-wymiane-ogrzewania-2020/>;
<https://bip.um.wlocl.pl/program-ekopiec2018/>.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie zrealizowano wskazanego w pkt 10 POŚ na lata 2014-2017 obowiązku dokonywania oceny stopnia realizacji celów ekologicznych w cyklu czteroletnim. Raport przyjęty 27 sierpnia 2019 r. nie odnosił się do stopnia realizacji tych celów. Dotyczyło to w szczególności parametrów właściwych dla działań dotyczących bezpośrednio i pośrednio sieci ciepłowniczych (określonych w pkt 9 POŚ na lata 2014-2017), ujętych w kategoriach: „budowa i przebudowa sieci ciepłowniczych (ograniczenie emisji gazów i pyłów oraz strat energii)” oraz „ograniczenie zużycia energii i ochrona powietrza”. W szczególności powyższy raport nie zawierał analizy zmian stanu zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego.¹⁰¹

(akta kontroli str. 1032-1082, 1111-1155)

Dyrektor WDTZiE wyjaśnił¹⁰², że po analizie zadań określonych w POŚ na lata 2014-2017 i wykonaniu raportu z jego realizacji uznano, że wskaźniki proponowane w pkt 10 tego dokumentu nie mogą być zastosowane. Cele szczegółowe Programu, dotyczące ograniczenia zużycia energii i ochrony powietrza dotyczyły m.in. zadań w zakresie termomodernizacji, realizacji w zakładach przedsięwzięć redukujących emitery (np. z linii szklawierskiej), modernizacji układów chłodniczo-freonowych. Określenie wpływu tych działań na poprawę jakości powietrza za pomocą danych liczbowych jest trudne. Pozostałe zaś zadania, nie miały charakteru inwestycyjnego, dotyczyły działań zapobiegawczych (kontroli, monitoringu, analiz pozwoleń zintegrowanych). W ocenie stanu realizacji ww. Programu wskazano na dane określające parametry wykonywanych zadań lub wskazano przyczyny ich niezrealizowania.

(akta kontroli str. 542, 545-546)

NIK zauważa, że okresowa analiza zmiany wskaźników stanu powietrza nie tylko pozwoliłaby na wypełnienie obowiązków określonych w tym Programie lecz także umożliwiłoby ocenę potrzeby przeprowadzenia korekty działań, np. intensyfikacji działań związanych z emisją konkretnych zanieczyszczeń.

2. W Urzędzie nie prowadzono monitoringu osiągania zakładanych wskaźników realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla, co było niezgodne z założeniami przyjętymi w tym dokumencie. Powyższy plan przewidywał tworzenie bazy danych inwentaryzującej emisję dwutlenku węgla, zakładał także obserwację tendencji w zbliżaniu się lub oddalaniu od określonych wskaźników¹⁰³.

(akta kontroli str. 657-660, 1193-1194)

Dyrektor WDTZiE¹⁰⁴ wyjaśnił, że realizacja Planu gospodarki niskoemisyjnej nie jest usankcjonowana żadnymi przepisami prawnymi. Jest to dobrowolny dokument samorządu. Biorąc pod uwagę cele planu, wykonanie inwentaryzacji emisji jest szczególnie problematyczne i kosztochłonne, zwłaszcza w sektorze społeczeństwa

¹⁰¹ Monitoring jakości powietrza atmosferycznego był także zadaniem przewidzianym w tabeli nr 31 POŚ na lata 2014-2017.

¹⁰² Z upoważnienia Prezydenta Włocławka.

¹⁰³ Takie działania przewidziano w szczególności we wstępie na str. 15 Planu gospodarki niskoemisyjnej, a także w pkt 10.1 (str. 100-101) tego dokumentu (w wersji ujednoliconej Planu gospodarki niskoemisyjnej po uchwale XXV/109/2020 Rady Miasta Włocławek z dnia 17 sierpnia 2020 r., dokument dostępny na str. internetowej <https://bip.um.wlocl.pl/category/plan-gospodarki-niskoemisyjnej/> dostęp na 2 listopada 2021 r.).

¹⁰⁴ Złożonymi z upoważnienia Prezydenta Włocławka. Zgodnie z wyjaśnieniami, informacja pochodzi z Wydziału Inwestycji Urzędu.

(i indywidualnych źródeł ciepła). Biorąc pod uwagę, że monitoring realizacji powyższego dokumentu jest wykonywany w 2021 r. pod kątem realizacji zadań, a w zakresie inwentaryzacji kontrolnej – zebrano już dane dotyczące budynków miejskich, pozostałe dane są zbierane razem z opracowaniem projektu założeń zaopatrzenia w ciepło. Takie podejście pozwoli na ocenę realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej przy możliwie niewielkich nakładach ze strony Miasta. W ocenie Energetyka Miejskiego – powyższy plan ma wiele wad (w tym, w zakresie inwentaryzacji emisji), które wpływają na cele główne. Wynika to z niskiej jakości dokumentów opracowanych przez podmioty zewnętrzne. W kolejnych latach planowanie jest wykonanie odpowiedniego dokumentu siłami własnymi, w celu wyznaczenia kolejnych, bardziej ambitnych celów.

(akta kontroli str. 1146, 1149)

NIK zauważa, że Plan gospodarki niskoemisyjnej został przyjęty uchwałą Rady Miasta, a do jego realizacji zobowiązany był Prezydent Włocławka. Dokument ten był wielokrotnie zmieniany, jednak nie odstępiono od zasady bieżącego monitoringu zadań, jak również nie zweryfikowano oceny efektywności realizowanych zadań poprzez inwentaryzację emisji.

Podkreślenia wymaga także fakt braku danych o efektach ekologicznych znacznej części zadań wskazanych w tym planie, także u bezpośrednich wykonawców, w tym w spółkach miejskich (m.in. MPEC). Bieżące gromadzenie informacji mogłoby przyczynić się do większej świadomości ww. podmiotów o potrzebie zbierania danych o efektach realizowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 746-794, 829-853, 1193-1194, 1214)

OCENA CZĄSTKOWA

Zdezaktualizowanie się założeń do planu zaopatrzenia w ciepło uniemożliwiało dokonanie na podstawie tego dokumentu oceny działań dotyczących tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. Efektywności tego systemu dotyczyło wyłącznie zadanie polegające na utworzeniu nowej ciepłowni na paliwo odnawialne, wskazane w Planie gospodarki niskoemisyjnej. Realizacja tej inwestycji, uzależniona od działań zewnętrznego inwestora, zakończyła się niepowodzeniem.

Analiza obowiązujących w Mieście programów w zakresie ochrony środowiska i powietrza wykazała, że w latach 2016-2021 (I połowa) zrealizowano szereg działań mających pozytywny wpływ na system ciepłowniczy. Istotne znaczenie miało, jakkolwiek opóźnione, zakończenie inwestycji ograniczających emisje w ciepłowni MPEC. Ponadto, na 54 zadania dotyczące sieci ciepłowniczych (głównie modernizacji sieci, przyłączeń do sieci oraz termomodernizacji budynków już przyłączonych) określone w Planie gospodarki niskoemisyjnej, zrealizowano w całości 27, cztery wykonano w części (lub znajdowały się w toku prac), a 16 nie zrealizowano (o postępach pozostałych siedmiu Urząd nie miał informacji).

Stwierdzone przypadki niewykonania zadań wynikały głównie z braku środków, mimo podejmowanych w Urzędzie działań mających na celu uzyskanie wsparcia finansowego.

NIK jako nieprawidłowe ocenia niedopełnienie obowiązków dotyczących monitorowania POŚ na lata 2014-2017 oraz Planu gospodarki niskoemisyjnej.

3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Opis stanu faktycznego

1. Z informacji uzyskanych od MPEC¹⁰⁵ wynikało, że osiągnięte przez tą spółkę w 2020 r. przychody netto ze sprzedaży wyniosły 57 909,4 tys. zł i były wyższe od przychodów uzyskanych w roku obrachunkowym 2015¹⁰⁶ o 9 991,5 tys. zł, tj. o 20,9%.

Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów w powyższym okresie wzrosły o 12 358,5 tys. zł (o 29,7%; z 41 614,8 tys. zł do 53 973,3 tys. zł), a koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂, o 8 832,4 tys. zł (tj. o 533%; z 1 657,2 tys. zł w roku obrachunkowym 2015 do 10 489,6 tys. zł w roku 2020).

Koszty zakupu tzw. białych certyfikatów¹⁰⁷ w latach 2016-2021 (I połowa) wyniosły odpowiednio: 86,8 tys. zł, 212,4 tys. zł, 162 tys. zł, 538,2 tys. zł, 680,2 tys. zł i 0 zł, a koszty poniesionej opłaty zastępczej, 254,5 tys. zł w 2016 r.

Zysk netto za 2020 r. w kwocie 693 tys. zł był niższy od zysku osiągniętego w roku obrachunkowym 2015 o 470,6 tys. zł, tj. o 40,4%. Przy czym, zysk Spółki za I półrocze 2021 r. wyniósł 4 077,3 tys. zł.

W latach 2015-2021 (I połowa)¹⁰⁸ MPEC odnotowało wzrost wartości aktywów ogółem o 44 023,4 tys. zł (tj. o 53,8%; z 81 850,9 tys. zł do 125 874,3 tys. zł).

Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania w powyższym okresie wzrosły o 40 896 tys. zł (tj. o 280%; z 14 601 tys. zł do 55 497 tys. zł).

(akta kontroli str. 5, 1212)

W ocenie Zarządu Spółki¹⁰⁹, sytuacja ekonomiczno-finansowa MPEC w latach 2016-2021 (I połowa) nie pozwalała na realizację zadań inwestycyjnych związanych z modyfikacją systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie bez udziału środków zewnętrznych. Główną przeszkodę stanowił brak możliwości ubiegania się o bezzwrotną pomoc finansową na ten cel.

(akta kontroli str. 860-861)

Dyrektor WDTZiE podał¹¹⁰, że dotychczasowe wsparcie dotacyjne na rozwój i modernizację sieci ciepłowniczych (szczególnie w POliŚ) było przeznaczone tylko dla systemów spełniających już definicję systemu efektywnego energetycznie. W wyniku tego, podmioty eksploatujące systemy najbardziej wymagające transformacji nie mogły pozyskać środków dotacyjnych.

(akta kontroli str. 1198-1206)

2. W latach 2016-2021 (I połowa) Miasto nie posiadało aktualnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, o których mowa w art. 19 ust. 8 Prawa energetycznego,

¹⁰⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰⁶ Lata obrotowe 2015 i 2016 trwały w Spółce odpowiednio od 1 maja 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. i od 1 maja 2015 r. do 31 grudnia 2016 r.; następne lata obrotowe były tożsame z rokiem kalendarzowym.

¹⁰⁷ Najważniejszym i najczęściej stosowanym narzędziem do corocznego rozliczania się przedsiębiorstwa z obowiązku poprawy efektywności energetycznej (nałożonego ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej) jest uzyskanie i umorzenie świadectw efektywności energetycznej (białego certyfikatu). Obrót świadectwami odbywa się poprzez Towarową Giełdę Energii. Ustawa dopuszcza również uregulowanie tego obowiązku w postaci opłaty zastępczej, jednak możliwość zastosowania tego narzędzia istnieje tylko w sytuacji udokumentowania, że na wszystkich sesjach TGE nie można było nabyć białych praw majątkowych m.in. ze względu na niewystarczającą liczbę ofert sprzedaży.

¹⁰⁸ Według stanu na koniec lat obrotowych.

¹⁰⁹ Informację w tym zakresie przekazał Prezes Zarządu MPEC w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹⁰ W wyjaśnieniach złożonych z upoważnienia Prezydenta.

a Urząd nie dysponował pisemnymi procedurami bieżącego monitoringu realizacji planów rozwoju MPEC.

(akta kontroli str. 40-42, 541-555, 854-917, 927, 1010-1024, 1195-1206)

W okresie objętym kontrolą Prezydent, jako Zgromadzenie Wspólników MPEC¹¹¹ zatwierdzał roczne „plany techniczno-ekonomiczne” tej spółki, obejmujące m.in. zadania mające na celu modyfikację systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie¹¹² oraz wyrażał zgodę na zaciąganie przez Spółkę zobowiązań na sfinansowanie realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 71-426)

W sprawie monitorowania i oceny przez Urząd realizacji planów Spółki w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, Dyrektor WDTZiE podał¹¹³, że obecny Wydział Nadzoru Właścicielskiego, Gospodarki Komunalnej i Informatyzacji, a wcześniej Biuro Nadzoru Właścicielskiego i Przekształceń sprawowało i sprawuje nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem Miasta, w tym także nad MPEC. Nadzór ten dotyczy nie tylko bieżącej działalności Spółki, ale także jej zamierzeń inwestycyjnych oraz planów rozwoju. Zarówno Członkowie Rady Nadzorczej oraz pracownicy Biura/Wydziału wielokrotnie na bieżąco monitorowali poczynania Zarządu Spółki w wyżej określonych sprawach. Plany polityki niskoemisyjnej, a także dostosowanie istniejącego źródła ciepła MPEC do wymagań Dyrektywy IED były omawiane na wielu posiedzeniach Rady Nadzorczej i Zgromadzeniach Wspólników. Na każdym etapie przedstawiano postęp prac oraz informowano o kolejnych krokach postępowania. Zarówno Prezydent, jak i Biuro Nadzoru Właścicielskiego i Przekształceń posiadało kompletną wiedzę o stanie realizacji ww. inwestycji. Efektem tych działań były podejmowane stosowne uchwały organów Spółki jako jeden z elementów prowadzonych procedur.

(akta kontroli str. 1195-1206)

Według danych MPEC, system ciepłowniczy na terenie Miasta w latach 2015-2021 (I połowa) nie spełniał wymogów systemu efektywnego energetycznie w rozumieniu art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego. Tj., do wytwarzania ciepła w tym systemie nie wykorzystywano energii ze źródeł odnawialnych, ciepła odpadowego, ciepła pochodzącego z kogeneracji lub połączenia ww. rodzajów energii i ciepła. Poziom zanieczyszczeń wytwarzanych w źródłach ciepła MPEC wg stanu na koniec lat 2015-2020 wynosił odpowiednio dla:

- SO₂: 310,5, 560,4, 773,8, 903,3, 497,1 i 330,2 Mg;
- NO₂: 223,8, 205,5, 183,9, 180,6, 164,4 i 155,5 Mg;
- pyłu: 52, 40,1, 54,3, 102, 99,2 i 113,3 Mg;
- CO₂: 111 241, 119 657, 125 194, 121 169, 114 481 i 118 513 Mg;
- CO: 331,5, 230,7, 90,6, 92,2, 104,9 i 97,1 Mg;
- BaP: 34,8, 33,9, 30,8, 38, 33 i 28,5 kg;
- Hg: b.d., 2,6, 4,4, 1,8, 1 i 1,6 kg.

(akta kontroli str. 3-4)

¹¹¹ W okresie objętym kontrolą jedynym wspólnikiem MPEC było Miasto, a Zgromadzeniem Wspólników Spółki był Prezydent.

¹¹² Tj., m.in. zadania realizowane w ramach przedsięwzięć pod nazwą: „Likwidacja niskich emisji na terenie Osiedla Mieszkaniowego Mielęcín” oraz „Dostosowanie istniejącego źródła ciepła MPEC Włocławek do standardów emisyjnych wykraczających poza wymagania Dyrektywy IED”, a także opracowanie studium wykonalności projektu pn. „Budowa źródła ciepła z wykorzystaniem biomasy jako paliwa o mocy cieplnej uprawniającej do uznania systemu ciepłowniczego MPEC za efektywny”.

¹¹³ W wyjaśnieniach złożonych z upoważnienia Prezydenta.

W okresie od stycznia do kwietnia 2018 r. w Urzędzie poddawano analizie warunki pozwolenia zintegrowanego MPEC¹¹⁴ w zakresie dostosowania użytkowanej przez tą spółkę instalacji energetycznego spalania paliw do wymagań konkluzji BAT¹¹⁵. W ramach procedury administracyjnej związanej ze zmianą pozwolenia, MPEC poinformowało Urząd o zamierzeniach inwestycyjnych służących spełnieniu ww. wymogów, w tym o planach budowy instalacji oczyszczania spalin (odazotowania, odpylania i odsiarczenia). Po przeprowadzeniu analiz, 20 sierpnia 2018 r. Spółka złożyła wnioski o zmianę pozwolenia zintegrowanego. W wydanej 19 września 2018 r. decyzji zmieniającej pozwolenie zintegrowane¹¹⁶ określono, że MPEC do końca 2022 r. korzysta z derogacji ciepłowniczej w zakresie standardów emisji SO₂, NO_x i pyłów wprowadzanych do atmosfery, zgodnie z art. 33 i 35 Dyrektywy IED. Po upływie okresu derogacji, tj. od 1 stycznia 2023 r. instalacja eksploatowana przez MPEC musi być dostosowana do wymagań wynikających z konkluzji BAT.

(akta kontroli str. 6-39, 1025-1031)

Prezes Zarządu MPEC poinformował¹¹⁷, że do końca 2022 r. Spółka jest zobowiązana ograniczyć emisję SO₂, NO_x i pyłów ogólnych do poziomu określonego w konkluzjach BAT¹¹⁸ oraz, że w tym celu wybudowano instalację odsiarczenia, odpylania i odazotowania. Koszty działań Spółki mające na celu dostosowanie istniejącego źródła ciepła do standardów emisyjnych wynikających z Dyrektywy IED i konkluzji BAT oszacowano na 49 306,3 tys. zł netto; koszty te zostały uwzględnione w planach rozwoju i planach inwestycyjnych Spółki.

(akta kontroli str. 858-863)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2021 (I połowa) Miasto nie posiadało aktualnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, o których mowa w art. 19 ust. 8 Prawa energetycznego. W związku z tym, nie była możliwa ocena planów inwestycyjnych MPEC pod kątem ich zgodności z tymi założeniami. Niemniej jednak, Prezydent, jako Zgromadzenie Wspólników MPEC, zatwierdzał plany techniczno-ekonomiczne tej spółki, obejmujące m.in. zadania mające na celu modyfikację systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie oraz wyrażał zgodę na zaciągnięcie przez Spółkę zobowiązań na sfinansowanie realizacji tych zadań.

¹¹⁴ Pierwotne pozwolenie zintegrowane zostało udzielone Spółce 19 czerwca 2006 r. (znak: OŚ-7623-77-7/2006, ze zmianami), a następnie, na jej wniosek, ujednolicone 28 sierpnia 2017 r. (Znak: S.6223.6.2017).

¹¹⁵ Decyzji wykonawczej komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiającej 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 17.08.2017, str. 1; dalej: „konkluzje BAT”.

¹¹⁶ Nr S.6223.11.2018.; zmienionej decyzją nr S.6223.5.2019 z 15 maja 2019 r. Pozwolenia zintegrowane MPEC są opublikowane na stronie internetowej <https://bip.um.wlocl.pl/category/mpec-pozwolenia-zintegrowane/> (dostęp w dniu 11 października 2021 r.).

¹¹⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹⁸ Zgodnie decyzją Prezydenta z 15 maja 2019 r. (nr S.6223.5.2019), zmieniającą pozwolenie zintegrowane MPEC, maksymalna dopuszczalna roczna wielkość emisji z instalacji MPEC: SO₂, NO_x, CO₂, HCl, HF, HG, NH₃, w okresie od 1 stycznia 2023 r. powinna wynosić odpowiednio: 272,5, 189,4, 85,6, 19, 5,4, 2,5, 0,006, 6,2 Mg/rok.

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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze:

- zleceniem przez Miasto opracowania aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło wraz z przeprowadzeniem oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych;
- zakończeniem realizacji POŚ na lata 2014-2017;
- podjęciem działań mających na celu stworzenie raportu końcowego z realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej,

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków w tym zakresie.

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.

Bydgoszcz, 21 grudnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
(-)Tomasz Sobecki

kontrolerzy:
(-) Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli państwowej

(-) Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny