



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.031.05.2021

Pani
Małgorzata Mańka-Szulik
Prezydent Miasta Zabrze
ul. Powstańców Śląskich 5-7
41-800 Zabrze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miejski w Zabrzu ul. Powstańców 5-7, 41-800 Zabrze ¹ |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Małgorzata Mańka-Szulik Prezydent Miasta Zabrze ² , od 6 grudnia 2006 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 efektywnych systemów ciepłowniczych.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, mających wpływ na kontrolowane obszary. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/205/2021 z 14 września 2021 r.2. Joanna Paliga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/210/2021 z 20 września 2021 r. |

(akta kontroli str. 1-9)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Dz. U. z 2020 poz. 1200, ze zm.. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Zabrze⁵ prawidłowo zdiagnozowała stan lokalnego rynku ciepła pod względem szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego. W opracowanych w Urzędzie Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Miasta Zabrze⁶ uwzględniono uwarunkowania systemu ciepłowniczego i określono spójne z nimi cele nastawione na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego. Przy czym dla określonych w nim zadań nie określono ich zakresu rzeczowego oraz przypisanych im mierników. Ponadto w strategii rozwoju gminy oraz w programach operacyjnych (programach rozwoju) uwzględniono zadania związane z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego. Stwierdzono przy tym, że Założenia aktualizowano po upływie wymaganego terminu trzech lat, naruszając przez to przepisy art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁷ oraz nie dokonano oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na swoim terenie. Ponadto NIK zwraca uwagę na wyższą niż średnia krajowa wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Miasta.

Zadania określone w strategiach lokalnych dotyczących rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, w tym w Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło w zakresie źródła ciepła zostały zrealizowane. Modernizacja i rozwój systemu ciepłowniczego, likwidacja niskiej emisji oraz zadania z zakresu termomodernizacji była prowadzone na bieżąco i zgodnie z planem. Wyjątkiem w tym zakresie był niewielki stopień realizacji zadań realizowanych przez inne podmioty oraz brak możliwości określenia skuteczności działań w zakresie wymiany kotłów ze względu na nieprzeprowadzenie ich inwentaryzacji. Środki finansowe (w tym pomocowe) na realizację zadań związanych z transformacją systemu ciepłowniczego były zabezpieczone w wystarczającej wysokości, a monitorowanie i ocena prowadzonych działań prowadzone były na bieżąco.

Urząd prawidłowo sprawował nadzór nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego. Korzystając z uprawnień właścicielskich wobec Zabrzeńskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej sp. z o.o. z siedzibą w Zabrzu⁸ dokonywał oceny realizacji Założeń pod kątem uwzględniania zadań z nich wynikających w planach rozwoju Spółki. Natomiast w odniesieniu do głównego dostawcy ciepła na terenie Miasta, Urząd monitorował realizację kluczowego projektu, który Fortum Silesia S.A. z siedzibą w Zabrzu⁹ oddał do użytkowania w I kwartale 2019 roku.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Miasto lub Gmina.

⁶ Dalej: Założenia.

⁷ Dz. U. 2021 poz. 716 ze zm., dalej: *ustawa Prawo energetyczne*.

⁸ Dalej: ZPEC.

⁹ Dalej: Fortum.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Powierzchnia Gminy w okresie objętym kontrolą wynosiła 80 407 km², a liczba ludności 170 924, co stanowiło 96,9% stanu z roku bazowego¹¹. Na terenie Miasta Zabrze¹² utrudnienia terenowe rozwoju systemu ciepłowniczego wskazane w aktualizacji Założeń podzielono na dwie grupy: elementy geograficzne¹³ oraz obszary podlegające ochronie¹⁴.

Na obszarze Miasta w okresie objętym kontrolą funkcjonowały cztery systemy ciepłownicze:

- miejski system ciepłowniczy¹⁵ zasilany z dwóch źródeł energetyki zawodowej: Elektrociepłowni I i Elektrociepłowni II wchodzących w skład EC Zabrze (należącej do Fortum). W 2018 r. zakończono prace związane z modernizacją Elektrociepłowni Zabrze. Zmodernizowane źródło ciepła było przystosowane do zasilania węglem i alternatywnym paliwem odpadowym (RDF – Refuse Derived Fuel) z możliwością spalania biomasy oraz miksów tych trzech paliw¹⁶. Właścicielem miejskiego systemu ciepłowniczego jest ZPEC;

- lokalny system ciepłowniczy Kociołni Helenka; właścicielem sieci i źródła¹⁷ był ZPEC;

- lokalny system ciepłowniczy Kociołni Rokitnica; właścicielem sieci i źródła¹⁸ był ZPEC;

- lokalny system ciepłowniczy Kociołni Biskupice; właścicielem sieci i źródła¹⁹ był TERMA-DOM Sp. z o.o. z siedzibą w Zabrze²⁰.

Ponadto ZPEC posiadał cztery kotłownie lokalne²¹.

(akta kontroli str. 809-810)

Urząd nie posiadał danych w zakresie liczby indywidualnych źródeł ciepła (niska emisja), co jak wyjaśniła Prezydent wynikało z braku *wynikającego z przepisów prawa obowiązku posiadania informacji i danych na temat ilości indywidualnych źródeł ciepła i kotłowni lokalnych, zwłaszcza w przypadku budynków nienależących do miasta (...)*.

(akta kontroli str. 791, 803-808)

Długość eksploatowanych na terenie Miasta sieci ciepłowniczych przesyłowej i rozdzielczej wynosiła 60,49 km (na koniec 2020 r.) i wzrosła o 2,5% (w stosunku do roku bazowego²²). Długość eksploatowanych przyłączy do budynków wynosiła

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 Stan na koniec roku 2015.

¹² Dalej: Miasto.

¹³ Akwenty i ciekły wodne, obszary: zagrożone zniszczeniami powodziowymi, niestabilizowane geologicznie, trasy komunikacyjne.

¹⁴ Obszary objęte ochroną konserwatorską lub archeologiczną oraz tereny zamknięte.

¹⁵ Dalej: msc.

¹⁶ Kocioł fluidalny przystosowany jest do pracy w różnych kombinacjach miksów paliwowych z wykorzystaniem: węgla kamiennego (do 100% mocy cieplnej), biomasy (do 50% mocy cieplnej) oraz RDF (do 50% mocy cieplnej).

¹⁷ Węglowa, cztery kotły o mocy znamionowej 5,82 MW.

¹⁸ Gazowa trzy kotły o mocy znamionowej 2,1 MW każdy.

¹⁹ Gaz koksowniczy (99%) oraz węgiel (1%).

²⁰ Dalej: TERMA-DOM.

²¹ Zlokalizowane w Zabrze przy ulicy: Witosza 8 (gazowa zasila dwa budynki), Bytomska 28 (olejowa jeden budynek), Cmentarna 19D (gazowa jeden budynek) oraz Chopina 32 (gazowo-olejowa dwa budynki).

²² 59,02 km na koniec roku 2015.

44,069 km i wzrosła o 16,9%²³. Udział sieci preizolowanej wynosił 59,7% i wzrósł o 6,5 punktu procentowego. Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Gminy w 2020 r. wynosiła 194 370,89 GJ (112,6% roku bazowego), co stanowiło ok. 17,6% ciepła zużytego. Taka wielkość strat była wyższa od średniej krajowej którą przyjmowano pomiędzy 10 a 12%²⁴. Miejski system ciepłowniczy obejmował 26 795 gospodarstw domowych (103,7% roku bazowego). Jak wyjaśniła Prezydent wzrost strat ciepła wynikał z tego, że *od września 2015 r. ZPEC zaprzestał dostawy ciepła do PEC Ruda Śląska²⁵, Średnioroczna sprzedaż ciepła do PEC stanowiła około 26% ogólnej sprzedaży ciepła i była przesyłana (...) siecią 2x ϕ 600 o długości tylko 1700 m. Była to duża sprzedaż na bardzo krótkim odcinku.*

Urząd nie dysponował danymi dot. procentowego udziału sposobu zaopatrzenia w ciepło odbiorców w zakresie: miejskiego systemu ciepłowniczego oraz ogrzewania indywidualnego (gaz sieciowy, ogrzewanie węglowe, OZE, ogrzewanie elektryczne oraz olejowe). Jak wyjaśniła Prezydent brak danych w tym zakresie wynikał m.in. z opisanego powyżej braku informacji dot. ilości kotłowni lokalnych oraz indywidualnych źródeł ciepła (niska emisja).

(akta kontroli str. 791, 803-808, 824-884)

Zamówiona moc cieplna w 2020 r. z msc wynosiła 164,6 MW²⁶ (79,0% roku bazowego), a zużycie ciepła przez odbiorców w ramach msc - 913 378,93 GJ (83,9% roku bazowego). Brak było danych dot. odsetka budynków podłączonych do sieci (do wszystkich w gminie/w zasięgu sieci). Jak wyjaśniła Prezydent *procentowy udział ilości budynków w zasięgu systemów ciepłowniczych nie został wyliczony z uwagi na skalę skomplikowania przemysłowego układu zasilania miasta oraz na błędne wnioski jakie wskaźnik taki mógłby przedstawiać z uwagi na sytuację dużego zróżnicowania jakościowego budynków, ich funkcji i terytorialnego miejskiego systemu ciepłowniczego oraz lokalnych systemów ciepłowniczych.*

(akta kontroli str. 791, 803-808)

Podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie wytwarzania i dystrybucji ciepła na terenie Miasta były: ZPEC (100% udziałów Miasta)²⁷, Fortum²⁸ (podmiot prywatny bez udziałów Miasta) oraz TERMA-DOM sp. z o.o. (podmiot prywatny bez udziałów Miasta)²⁹.

(akta kontroli str. 209-226)

Na terenie Miasta znajdowała się jedna stacja pomiarowa³⁰ jakości powietrza³¹ w której mierzono stężenia PM₁₀, NO₂, SO₂, i CO. W latach 2015-2020 PM₁₀ średnio wynosił ono, odpowiednio: 46, 43,2, 48,1, 44,9, 38,9 i 31,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (czas uśredniania - 24g), a liczba dni z przekroczoną normą dobową w tym okresie wynosiła, odpowiednio: 104, 91, 93, 111, 83 i 48, dla NO₂: 23,1, 19,6, 24,7, 23,2, 21,9 i 18,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Natomiast dla SO₂: 16, 14,4, 15,1, 12,9, 11,3 i 9,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (czas uśredniania - 24g), a liczba dni z przekroczoną normą dobową w tym okresie wynosiła, odpowiednio: 0, 0, 2, 0, 0 i 0, a dla CO: 600, 500, 600, 500, 400 i 400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

(akta kontroli str. 792)

²³ 37,68 km.

²⁴ Zgodnie z Kompleksową oceną potencjału kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych w Polsce (str.51).

²⁵ Dalej: PEC.

²⁶ W tym: Fortum, kotłownie osiedlowe (163,1 MW) oraz kotłownie lokalne (1,5 MW).

²⁷ Sieci ciepłownicze i lokalne kotłownie (Dzielnice Helenka i Rokitnica).

²⁸ Właściciel głównego źródła ciepła (elektrociepłowni).

²⁹ Właściciel kotłowni i sieci na części jednego osiedla na terenie dzielnicy Biskupice..

³⁰ W Zabrze przy ul. M. Curie – Skłodowskiej 34.

³¹ Wyniki pomiarów jakości powietrza zamieszczano na stronie <https://miastozabrze.pl/dla-mieszkanow/bezpieczenstwo/jakosc-powietrza/>.

Poziomy zanieczyszczeń poszczególnych substancji wytwarzanych w źródłach Fortum (wielkości emisji zanieczyszczeń dotyczą produkcji energii elektrycznej i ciepła) mierzono dla SO_x, NO_x, PM_{2,5}, PM₁₀, CO₂ oraz CO. I wynosiły one, w latach 2015-2020, odpowiednio dla: SO_x: 783,6, 709,2, 731,3, 773,7, 414,5 oraz 164,0 Mg, NO_x: 620,0, 459,9, 468,7, 572,2, 417,3 oraz 358,0 Mg, PM_{2,5}: 47,6, 26,9, 28,3, 37,1, 30,5 oraz 10,1 Mg, PM₁₀: 59,3, 33,5, 35,8, 49,4, 43,0 oraz 14,3 Mg, CO₂: 223 731, 186 303, 178 158, 212 552, 390 438 oraz 398 299 Mg oraz CO: 95,6, 140,4, 119,8, 160,8, 190,2 oraz 181,7 Mg. Zarząd Fortum duży wzrost emisji CO₂ w 2019 i 2020 roku uzasadnił uruchomieniem: *w roku 2019 nowej CHP Zabrze jako jednostki pracującej w podstawie (podstawowe źródło ciepła) dla obu, połączonych również w roku 2019 systemów ciepłowniczych Zabrze i Bytomia spowodowało znaczący wzrost produkcji energii elektrycznej i ciepła w tych latach. To z kolei przełożyło się na wzrost emisji CO₂ w latach 2019 i 2020.*

(akta kontroli str. 794-797, 814-818)

1.2. Miasto w ramach zleconego³² opracowania Założeń dokonało analizy szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego. Podstawą tej analizy była przeprowadzona na szeroką skalę ankietyzacja (zebranie danych niezbędnych do oceny systemu³³) obejmująca m.in. przedsiębiorstwa energetyczne³⁴, zarządców nieruchomości, obiekty użyteczności publicznej (w tym jednostki miejskie), transport, zakłady produkcyjne i usługowe. W ramach ww. prac brano pod uwagę modernizację źródeł ciepła (m.in. budowę nowego bloku CHP³⁵), poprawę efektywności budynków³⁶ oraz likwidację indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem i podłączanie ich do ciepła sieciowego³⁷. We wnioskach z ww. analizy zapisano m.in. że: obiekty przyłączone do systemów ciepłowniczych posiadają zabezpieczenie źródłowe³⁸. Wskazana była dalsza modernizacja i/lub przebudowa lokalnych systemów ciepłowniczych w aspekcie uzyskania statusu systemów efektywnych energetycznie oraz dostosowania ich źródeł do zaostrożonych wymagań środowiskowych³⁹ oraz nowych standardów emisyjnych⁴⁰. Natomiast w przypadku dużego źródła, którym w Zabrzu jest Elektrociepłownia produkująca ciepło dla pokrycia potrzeb miejskiego systemu ciepłowniczego, istotnym było również dostosowanie pracy jej urządzeń do konkluzji BAT po roku 2021⁴¹. Ponadto zapisano, że sieci ciepłownicze na terenie miasta poddawane były systematycznej modernizacji. Niemniej jednak wskaźnik udziału sieci preizolowanej msc w całkowitej długości tej sieci wynosił ok. 55%, co było wynikiem nieco poniżej średniej w porównaniu z podobnymi systemami krajowymi. Problemem do rozwiązania w ramach współpracy służb miejskich i mieszkańców była również modernizacja indywidualnych ogrzewań węglowych stanowiących źródło „niskiej emisji”.

(akta kontroli str. 780-790, 809-810)

³² Zamówienie publiczne w trybie zapytania o cenę.

³³ M.in. w zakresie posiadanych obiektów w tym kotłowni, zapotrzebowania na ciepło oraz planów modernizacyjnych.

³⁴ M.in. ZPEC oraz Fortum.

³⁵ CHP – Combined Heat and Power) – proces technologiczny jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i użytkowego ciepła w elektrociepłowni.

³⁶ M.in. w ramach PONE.

³⁷ M.in. likwidacja kotłowni lokalnych Helenka i Rokitnica oraz niskiej emisji na osiedlach.

³⁸ Zaopatrzenie w ciepło zabudowy mieszkaniowej w Zabrzu realizowane jest dla zabudowy: wielorodzinnej w znacznym stopniu z wykorzystaniem dostawy ciepła systemowego (msc i lsc), a jednorodzinnej za pośrednictwem rozwiązań indywidualnych głównie w oparciu o gaz ziemny i paliwo stałe, w tym węglowe oraz inne rozwiązania.

³⁹ Od 1 stycznia 2030 r. dla średnich obiektów energetycznego spalania (to jest źródeł o mocy <50 MW).

⁴⁰ Powyższe istotne było dla poprawy wskaźników związanych z efektywnością energetyczną i ograniczaniem emisji zanieczyszczeń do powietrza, jak również ze względu na możliwości pozyskania unijnych środków pomocowych na inwestycje związane z likwidacją niskiej emisji w mieście.

⁴¹ Planowany do uruchomienia w IV kwartale 2018 r. nowy blok energetyczny na terenie EC Zabrze spełniać będzie zaostrożone wymagania w zakresie standardów środowiskowych oraz zapewni dla zasilanego systemu ciepłowniczego status systemu efektywnego energetycznie.

1.3. Gmina nie dokonała oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na swoim terenie, pomimo wymogu zawartego w art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁴², co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 780-790, 824-884)

1.4. W Gminie obowiązywały opracowane⁴³ Założenia⁴⁴ do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Miasta Zabrze⁴⁵, które były aktualizowane⁴⁶, przy czym aktualizacja nastąpiła po okresie dłuższym niż trzy lata, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 780-790, 809-810)

1.5. W Założeniach uwzględniono uwarunkowania systemu ciepłowniczego⁴⁷ i określono spójne z nimi cele Miasta Zabrze w obszarze energetyki komunalnej, ukierunkowane na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego. Dla celu strategicznego nr 1 - Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii i jej nośników dla odbiorców z terenu Miasta Zabrze z zachowaniem akceptowalnych parametrów ekologicznych i ekonomicznych określono m.in. zadania nr: 1.1 Kontynuacja działań w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa i poprawy warunków dostawy ciepła systemowego i obniżenia jego kosztów⁴⁸, 1.4 Ciągły monitoring planów rozwoju przedsiębiorstw i ich realizacji, kosztów energii i jej nośników, w aspekcie utrzymania akceptowalnych warunków cenowych dla odbiorców końcowych⁴⁹ oraz 1.5 Opracowanie, koordynacja i aktualizacja w miarę zaistniałych potrzeb planów i strategii gospodarki niskoemisyjnej w aspekcie energetyki gminy jako narzędzi dla realizacji i organizacji finansowania działań⁵⁰. W ramach celu nr 2 - Zabezpieczenie dostaw energii i jej nośników na potrzeby nowej, rozwijającej się zabudowy na terenie Zabrze zapisano m.in. zadanie nr: 2.1 Koordynacja operacyjna zaopatrzenia w nośniki energii nowych terenów rozwojowych i współpraca z przedsiębiorstwami energetycznymi⁵¹. Dla celu nr 3 - Poprawa i stymulowanie efektywności energetycznej na wszystkich etapach procesu zaopatrzenia w energię odbiorców określono m.in. zadania nr: 3.2 Stymulowanie racjonalizacji i likwidacji przestarzałych i niskosprawnych ogrzewań węglowych – likwidacja „niskiej emisji”⁵², 3.3 Podniesienie efektywności systemów dystrybucji energii i jej nośników poprzez kontynuację modernizacji systemu w zakresie sieci dystrybucyjnych i zasilających⁵³ oraz 3.4 Podniesienie efektywności użytkowania ciepła poprzez ograniczanie zużycia energii użytecznej w ramach działań związanych z: termomodernizacją budynków mieszkalnych wielorodzinnych i obiektów miejskich oraz wspieraniem działań termomodernizacyjnych i modernizacji systemów grzewczych w zabudowie jednorodzinnej. Ponadto, w ramach celu nr 4 - Rozwijanie wykorzystania

⁴² Dz. U. 2021 poz. 716 ze zm., dalej: *ustawa Prawo energetyczne*.

⁴³ Uchwała Nr XXXIX/570/13 Rady Miasta Zabrze (dalej: RMZ) z 10 czerwca 2013 r.

⁴⁴ Programy i plany zamieszczone były w zakładce ekologia: <https://miastozabrze.pl/dla-mieszkanow/5457-2/plany-i-programy/>.

⁴⁵ Dalej: *Założenia*.

⁴⁶ Uchwała Nr LX/719/18 RMZ z 17 września 2018 r.

⁴⁷ M.in.: analizy i prognozy, źródła wytwarzania, system dystrybucji, moc zamówiona, zużycie energii w msc, lokalne systemy, kotłownie i źródła indywidualne, bieżący bilans potrzeb ciepłych oraz ocenę istniejącego stanu systemów zaopatrzenia w ciepło.

⁴⁸ Do wykonania przez ZPEC, FORTUM, Miasta oraz innych podmiotów współpracujących.

⁴⁹ Miasto.

⁵⁰ Miasto oraz przedsiębiorstwa energetyczne.

⁵¹ Miasto oraz przedsiębiorstwa energetyczne.

⁵² Miasto oraz przedsiębiorstwa energetyczne.

⁵³ Przedsiębiorstwa energetyczne, a rolą Miasta jest koordynacja.

odnawialnych źródeł energii w oparciu o lokalne zidentyfikowane możliwości zapisano m.in. zadanie nr: 4.1 Planowanie i finansowanie budowy odnawialnych źródeł energii w obiektach miejskich⁵⁴.

Dla ww. zadań nie określono ich zakresu rzeczowego oraz mierników ich realizacji, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Miasto dysponowało danymi niezbędnymi do opracowania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło (z wyjątkiem liczby indywidualnych źródeł ciepła), w szczególności dane te obejmowały: charakterystykę istniejącego systemu ciepłowniczego⁵⁵ (w tym w zakresie stosowanych paliw), inwentaryzacją odbiorców energii cieplnej⁵⁶, danymi o infrastrukturze sieci ciepłowniczej⁵⁷, a także danymi o stopniu dostępności dla odbiorców tej infrastruktury⁵⁸.

Uwarunkowania dotyczące systemu ciepłowniczego wskazane w dokumentach Gminy (opisanych w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia) znalazły odzwierciedlenie w kierunkach działań określonych w założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło⁵⁹.

(akta kontroli str. 809-810)

W Założeniach stosownie do art. 19 ust 3 Prawa energetycznego określono również możliwość wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów energii z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła, wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych (przedstawiono charakterystykę poszczególnych rodzajów źródeł energii odnawialnej). Wskazano potencjalne zasoby energii z biomasy możliwe do pozyskania na terenie miasta (roczna produkcja energii cieplnej 5,5 TJ). Wskazano na brak możliwości funkcjonowania biogazowni rolniczych. W zakresie elektrowni wodnych stwierdzono, że nie przewiduje się ich powstania ze względu na mały potencjał cieków wodnych. Przedstawiono zakłady wykorzystujące energię geotermalną i stwierdzono, że na terenie miasta wykorzystanie energii geotermalnej odbywać się za pomocą instalacji płytowych (nie podano potencjału tej energii). Również wskazano zakłady wykorzystujące ogniwa fotowoltaiczne (bez podania nadwyżki tej energii i sposobu wykorzystania). Podano, że analiza lokalnych źródeł przemysłowych wskazuje, że dysponują one w większości przypadków rezerwami mocy cieplnej (nie podano wielkości tej mocy). Nie podano możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji. Ponadto w Założeniach przedstawiono plany ZPEC oraz innych przedsięwzięć ciepłowniczych. Przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, wśród których wskazano m.in. poprawę jakości izolacji istniejących rurociągów wymianę i modernizację sieci ciepłowniczych termomodernizację budynków. Nie skonkretyzowano jednak tych przedsięwzięć pod względem zakresu rzeczowego ich zastosowania.

⁵⁴ Miasto.

⁵⁵ W zakresie źródeł ciepła (str. 47-59 Założeń), w tym zużycia poszczególnych paliw oraz systemu dystrybucji (zasięg, długości oraz rodzajów sieci, str. 59-64).

⁵⁶ Liczby odbiorców ciepła oraz ich zapotrzebowania na moc cieplną (str. 66).

⁵⁷ Zasięg, długość oraz rodzaje sieci (str. 59-64).

⁵⁸ Zasięg oddziaływania poszczególnych magistral (str. 60).

⁵⁹ M.in. w zakresie rozbudowy i modernizacji sieci oraz źródeł ciepła likwidacji niskiej emisji oraz rozwoju efektywnych i odnawialnych źródeł (str.277-281).

NIK zwraca uwagę że, jakkolwiek w Założeniach ujęto rozdział 13.5. „Możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej”, to nie zawarto w nim treści, odnoszących się bezpośrednio do gminy Zabrze.

(akta kontroli str. 809-810)

1.6. W Gminnej Strategii oraz opracowanych programach uwzględniano spójne z Założeniami potrzeby rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. I tak, poza opisanymi wcześniej zadaniami ujętymi w Założeniach, w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zabrze⁶⁰ w załączniku nr 1 do ww. uchwały Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, Tom I pkt 10.7. Główne cele rozwoju systemów infrastruktury technicznej w zakresie zaopatrzenia w ciepło (str. 143-147) zapisano: rozwój sieci ciepłowniczej dla obsługi nowych terenów zabudowy mieszkaniowo- usługowej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii jako czynnika wspomagającego podstawowe nośniki energii cieplnej. Podobnie w załączniku nr 2 do Studium Kierunki zagospodarowania przestrzennego Tom II 7.5. System zaopatrzenia w ciepło (str. 100-103) zapisano:

- dla budownictwa wielorodzinnego, zwłaszcza w centrum miasta jako podstawowe źródło ciepła ustala się systematycznie rozbudowywaną miejską sieć ciepłowniczą. Uzupełniające źródło ciepła stanowić będą lokalne kotłownie gazowe a także indywidualne rozwiązania z zastosowaniem paliw ekologicznych, głównie gazu i energii elektrycznej,
- dopuszcza się realizację projektowanego ciepłociągu z EC Miechowice do Zabrze – Nowy Dwór, trasa „Z” – według opracowania Energoexpert sp. z o.o. z możliwością doprowadzenia ciepła z tego ciepłociągu do dzielnic północnych miasta Zabrze oraz dla terenów objętych strefą ekonomiczną. Dopuszcza się również realizację planowanego ciepłociągu z EC Miechowice do EC Zabrze,
- należy dążyć do wyeliminowania z obszaru miejskiego źródeł ciepła na paliwo stałe, przede wszystkim ogrzewania piecowego i małych kotłowni węglowych niskoemisyjnych, nie ekologicznych i niespełniających norm ochrony środowiska. W zakresie źródeł ciepła na paliwa stałe dopuszcza się i preferuje się wykorzystanie wyłącznie ekologicznych kotłowni, pieców i urządzeń grzewczych (np. kominków) posiadających wysoką sprawność cieplną, spełniających normy ochrony środowiska i posiadających odpowiednie certyfikaty jakościowe,
- dla budownictwa wielorodzinnego zlokalizowanego poza obszarem działania centralnego systemu ciepłowniczego ustala się ogrzewanie z lokalnych kotłowni opalanych ekologicznym paliwem, głównie gazem lub energią elektryczną,
- dla terenów budownictwa jednorodzinnego należy podjąć działania mające na celu promowanie rozwiązań z zastosowaniem do celów grzewczych ekologicznych paliw.

(akta kontroli str. 809-810)

W Strategii Rozwoju Miasta Zabrze 2030⁶¹ zawarto następujące przedsięwzięcia dot. systemu ciepłowniczego: PR 12.2.1. Realizacja projektów wynikających z Programu Ograniczania Niskiej Emisji (wymiana źródeł ciepła w budynkach indywidualnych, docieplenia, OZE) i Planu Gospodarki Niskoemisyjnej (redukcja emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie OZE, oszczędność energii, poprawa jakości powietrza), PR 12.2.3. Wprowadzenie działań wspierających korzystanie z ekologicznych źródeł ciepła i OZE (str.37), PR 15.1.1. Remontowanie i modernizowanie komunalnych budynków mieszkaniowych z uwzględnieniem rozwiązań OZE i ciepła systemowego. PR 15.2.1. Remontowanie i modernizowanie

⁶⁰ Uchwała Nr XII/126/11 RMZ z 4 lipca 2011 r., dalej: *Studium*.

⁶¹ Uchwała Nr LIX/709/18 RMZ z 27 sierpnia 2018 r., dalej: *Strategia*.

zabytkowych, komunalnych budynków mieszkaniowych z uwzględnieniem OZE i ciepła systemowego (str. 39). Strategia nie zawierała szczegółowego wykazu zadań wraz z zakresem rzeczowym i przypisaniem im mierników.

(akta kontroli str. 809-810)

W Programie ochrony środowiska dla Miasta Zabrze do roku 2024 z perspektywą do roku 2028⁶² proponowane działania w zakresie ochrony powietrza to m.in.: Ograniczenie emisji z sektora komunalno-bytowego w zakresie źródeł emisji o małej mocy do 1 MW (str. 37). Głównym celem działania było określenie planu działań w celu obniżenia poziomu niskiej emisji, spowodowanej spalaniem paliw w indywidualnych źródłach ciepła o mocy do 1 MW. Działanie to miało być realizowane w ramach opracowanego Programu Ograniczania Niskiej Emisji, programu udzielania dofinansowania do zmiany systemu ogrzewania w lokalach mieszkalnych, programu „Czyste Powietrze”, czy programu „Mój Prąd”.

Wśród działań adaptacyjnych ujęto (str. 120-121):

- aktualizacja „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”,
- modernizacja i rozbudowa sieci ciepłowniczej w Zabrzu,
- kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej na terenie miasta Zabrze w tym także z uwzględnieniem wprowadzania zieleni posiadającej właściwości izolujące (zmniejszającej nagrzewanie),
- budowa systemu rozwiązań dla zapewnienia komfortu termicznego mieszkańców – instalacja doprowadzania chłodu z ciepła sieciowego.

Dla ww. działań nie określono szczegółowego zakresu rzeczowego wraz z przypisaniem im mierników.

(akta kontroli str. 803-810)

W Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Zabrze⁶³, na lata 2015 – 2020, z uwzględnieniem horyzontu długoterminowego do 2030 roku, określono cztery cele szczegółowe (str.12): redukcja emisji CO₂ w Mieście, zwiększenie udziału wykorzystania energii odnawialnej na terenie Miasta, zwiększenie efektywności energetycznej w obiektach zlokalizowanych na terenie Miasta oraz redukcja zanieczyszczeń do powietrza, w tym benzo(a)pirenu, PM10 i PM2,5. Wśród działań wymieniono (str. 14) m.in. likwidację (wymianę) niskosprawnych urządzeń wykorzystywanych w indywidualnych systemach grzewczych o mocy do 1 MW⁶⁴, udzielanie wsparcia finansowego w postaci dotacji celowej dla mieszkańców i pozostałych podmiotów z terenu Miasta⁶⁵ oraz współpracę z lokalnymi producentami i dostawcami ciepła sieciowego w celu skorelowania planów inwestycyjnych. Wśród zadań wymieniono m.in. termomodernizację 159 budynków mieszkalnych oraz 8 innych, Program Ograniczania Niskiej Emisji na terenie Miasta Zabrze⁶⁶ oraz 15 zadań z zakresu ciepłownictwa⁶⁷. Główne wskaźniki służące do monitorowania realizacji planu to: roczne oszczędności energii finalnej (w MWh), roczna produkcja energii z OZE (w MWh) oraz roczna redukcja emisji CO₂ (w Mg). Dla zaplanowanych działań w latach 2015-2020 ich roczny efekt w 2020 r. oszacowano (str. 124) w zakresie prognozowanych rocznych: oszczędności energii

⁶² Uchwała Nr XVII/305/20 RMZ z 17 lutego 2020 r., dalej: *Program*. Wcześniej obowiązywał Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Zabrze do 2016 r. z perspektywą do roku 2020 (Uchwała Nr LI/756/14 RMZ z 19 maja 2014 r.

⁶³ Uchwała Nr XXV/261/16 RMZ z 16 maja 2016 r., dalej: *PGN*.

⁶⁴ W obiektach należących do sektora komunalno-bytowego, do sektora usług i handlu oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a także w obiektach użyteczności publicznej.

⁶⁵ W szczególności na: wymianę niskosprawnych urządzeń opalanych paliwami stałymi na przyłączenie do sieci ciepłowniczej, urządzenia opalane gazem, olejem lub paliwem stałym spełniającym określone wymagania jakościowe, ogrzewanie elektryczne oraz termomodernizację.

⁶⁶ Dalej: *PONE*.

⁶⁷ Przyłączenia, ucieplnienia, modernizacji, w tym budowy nowej elektrociepłowni oraz kotła WR-40 na terenie Fortum.

na poziomie 82 418 MWh do roku 2020, wzrostu produkcji energii ze źródeł odnawialnych do 2 864 MWh do roku 2020, oraz redukcji emisji CO₂ na poziomie 29 378 Mg CO₂ do roku 2020.

(akta kontroli str. 809-810)

W PONE⁶⁸ zapisano m.in., że w Zabrzu był on realizowany od 2009 roku przy pomocy środków z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Zaplanowano realizację 2 115 inwestycji z zakresu modernizacji źródeł ciepła, montażu instalacji kolektorów słonecznych oraz fotowoltaicznych, docieplania ścian i dachów/stropodachów oraz wymiany okien.

(akta kontroli str. 764-766, 775-779)

Ponadto Miasto opracowało Plan adaptacji do zmian klimatu dla Miasta Zabrze do roku 2030⁶⁹, gdzie wśród działań adaptacyjnych wymieniono m.in. (w pkt. 6.1. str. 62) Aktualizację Założeń⁷⁰, (20.5. str. 67) Modernizacja i rozbudowa sieci ciepłowniczej w Zabrzu⁷¹, (31.2. str. 70) Budowa systemu rozwiązań dla zapewnienia komfortu termicznego mieszkańców – Instalacja doprowadzania chłodu z ciepła sieciowego⁷².

W Planie przewidziano następujące wskaźniki w kontrolowanym zakresie (str.85):

- Przeprowadzenie aktualizacji Założeń⁷³,
- Długość wymienionej sieci ciepłowniczej z kanałowej na preizolowaną⁷⁴,
- Wdrożenie instalacji doprowadzania chłodu z ciepła sieciowego⁷⁵,
- Liczba stacji monitorujących stan zanieczyszczeń w mieście⁷⁶,
- Liczba dni w roku, w których wystąpi przekroczenie poziomu dopuszczalnego dla stężeń dobowych PM10 (norma 50 µg/m³)⁷⁷,

Plan podlegać miał bieżącemu monitoringowi (str. 87) realizacji zaplanowanych działań oraz ewaluacji (raport) realizacji działań w cyklach pięcioletnich (2024 oraz 2029).

(akta kontroli str. 809-810)

W Planie działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP) dla miasta Zabrze⁷⁸ zapisano, że główną przyczyną przekroczeń poziomów dopuszczalnych zanieczyszczeń w powietrzu było oddziaływanie emisji z sektora bytowo-komunalnego i w mniejszym stopniu emisji ze źródeł komunikacyjnych. Wszelkie działania zmierzające do poprawy jakości powietrza w Zabrzu powinny w pierwszej kolejności dotyczyć kontynuacji programów związanych z ograniczeniem niskiej emisji. Ujęto w nim m.in. następujące przedsięwzięcia do realizacji (str. 80) w latach 2021 – 2030: (ZAB07) Realizacja działań mających na celu ograniczenie niskiej emisji, (ZAB09) Budowa, rozwój i modernizacja infrastruktury ciepłowniczej, (ZAB29) Budowa systemu rozwiązań dla zapewnienia komfortu termicznego mieszkańców – instalacja doprowadzania chłodu z ciepła sieciowego. Dla ww. działań nie określono

⁶⁸ Uchwała Nr XIV/257/19 RMZ z 18 listopada 2019 r.

⁶⁹ Uchwała Nr XII/161/19 RMZ z 16 września 2019 r., dalej: *Plan*.

⁷⁰ Działanie należy realizować cyklicznie zgodnie z wymogami prawnymi w tym zakresie.

⁷¹ W tym: modernizacji sieci ciepłowniczej poprzez przebudowę sieci kanałowej na preizolowaną (2,24 km sieci na odcinku od Multikina do ul. Jagiellońskiej, wzdłuż ul. Korczoka oraz wzdłuż ul. Klonowej) oraz budowy 1,57 km sieci ciepłowniczej oraz przyłączy do 9 budynków mieszkalnych na osiedlu Zandka wraz z zabudową 9 szt. dwufunkcyjnych węzłów ciepłych, w tych budynkach (w latach 2018-2019 planowane było przyłączenie 3 budynków zlokalizowanych przy ul. Bytomskiej oraz 1 budynku przy ul. Krakusa, pozostałe budynki zostaną podłączone do sieci ciepłowniczej w 2020 roku).

⁷² Instalacja pilotażowa została zrealizowana m.in. na terenie elektrociepłowni Zabrze. Aktualnie trwają testy i dalsze prace koncepcyjne. Zakres działania obejmuje przygotowanie działającej koncepcji technicznej spełniającej wewnętrzne kryteria ekonomiczne i możliwej do wdrożenia u klientów wykorzystujących ciepło sieciowe na potrzeby ogrzewania obiektów typu biurowce, hotele, galerie handlowe (w latach 2018-2024).

⁷³ Jednostka miary: TAK/NIE, oczekiwany wynik: TAK, źródło danych: UM.

⁷⁴ Jednostka miary: km, oczekiwany wynik: wzrost, źródło danych: UM.

⁷⁵ Jednostka miary: TAK/NIE, oczekiwany wynik: TAK, źródło danych: Fortum.

⁷⁶ Jednostka miary: I., oczekiwany wynik: wzrost, źródło danych: WIOŚ/UM.

⁷⁷ Jednostka miary: I., oczekiwany wynik: spadek, źródło danych: WIOŚ/UM.

⁷⁸ Uchwała Nr XXVIII/461/20 RMZ z 21 grudnia 2020 r., dalej: *SECAP*.

szczegółowego zakresu rzeczowego wraz z przypisaniem im mierników. Planowano natomiast przygotowywanie tzw. „Raportów z działań” (niezawierających aktualizacji inwentaryzacji emisji) co 2 lata począwszy od przygotowania SECAP (2000 r.). Ponadto co 4 lata należy przygotować „Raport z implementacji” zawierający szczegółową inwentaryzację emisji dotyczącą wcześniejszego roku.

(akta kontroli str. 809-810)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W Urzędzie nie dokonano oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na swoim terenie.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo energetyczne Miasto miało obowiązek przeprowadzenia takiej oceny, przy czym zgodnie z art. 18 ust. 2 ww. ustawy zadanie to Gmina winna realizować zgodnie z: miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz odpowiednim programem ochrony powietrza⁷⁹.

Założenia zawierały co prawda bieżący bilans cieplny miasta⁸⁰, zakres przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło⁸¹ od 2018 do 2033 r. Ponadto uwzględniono w nich zaspokajanie potrzeb z wysokosprawnej kogeneracji, w tym budowę nowej jednostki wielopaliwowej CHP w EC w Zabrze oraz połączenia z EC Miechowice oraz budowa w niej nowego kotła szczytowo rezerwowego. Natomiast w przyjętym w 2020 r. Planie działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP) dla miasta Zabrze⁸² oszacowano, że w wyniku zaplanowanych działań nastąpi m.in. spadek zużycia energii w stosunku do roku bazowego⁸³ (BEI 1992) w roku kontrolnym⁸⁴ (MEI 2018) o 31,8%, a w roku 2030⁸⁵ o 36%, podobnie jak emisji CO₂ odpowiednio o 39,9% oraz 44,1%⁸⁶.

Jednak zdaniem NIK zapisy te nie stanowiły oceny, która powinna zawierać m.in.:

- opis zapotrzebowania na ogrzewanie; prognozę zmian tego zapotrzebowania w ciągu najbliższych 15 lat (skoro projekt założeń, zgodnie z art. 19 ust. 2 sporządza się co najmniej na okres 15 lat, to ocena potencjału zawarta w projekcie założeń powinna odnosić się do tego samego okresu) z uwzględnieniem zmian zapotrzebowania (w budynkach i w różnych sektorach przemysłu);

- określenie zapotrzebowania na ogrzewanie, które może być zaspokojone z wysokosprawnej kogeneracji (łącznie z mikrokogeneracją lokalną oraz przez systemy ciepłownicze);

- określenie potencjału w zakresie dodatkowej wysokosprawnej kogeneracji (łącznie z renowacją istniejących oraz budową nowych instalacji wytwórczych i instalacji przemysłowych lub innych obiektów) oraz strategię, działania jakie można podjąć w celu wykorzystania określonego potencjału;

⁷⁹ Przyjętym na podstawie [art. 91](#) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1973)

⁸⁰ Pkt. 4.5 str. 103.

⁸¹ Pkt. 9.4 str. 183-187.

⁸² Uchwała Nr XXVIII/461/20 RMZ z 21 grudnia 2020 r., dalej: SECAP.

⁸³ 3 782 186 MWh/rok.

⁸⁴ 2 578 367 MWh/rok.

⁸⁵ 2 420 336 MWh/rok.

⁸⁶ 1 626 512 (1992), 978 308 (2018) oraz 909 970 (2030) Mg CO₂/rok.

- oszacowanie przewidywanych oszczędności w energii pierwotnej.

Reasumując, samo stwierdzenie, że istnieje produkcja energii ciepłej w kogeneracji albo, że po wykonaniu danego zadania system będzie efektywny energetycznie nie stanowi oceny potencjału. Powyższe skutkowało brakiem pełnej i aktualnej wiedzy o możliwości wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji w celu zapewnienia efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego, w sytuacji gdy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło oraz działań, mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii, należały do podstawowych zadań gminy, wynikających z art. 18 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy Prawo energetyczne.

Jak wyjaśniła Prezydent: *Miasto Zabrze nie dokonało oceny zgodności (...) z uwagi na brak wytycznych dla gmin w zakresie dobrych praktyk, wytycznych określających metodykę analizy i oceny, sposobu monitorowania czy plany przedsięwzięcia energetycznych zapewniają realizację założeń, jak i wytycznych w zakresie bieżącego zbierania informacji o efektach wprowadzonych zmian legislacyjnych związanych z poprawą lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.*

Zdaniem NIK brak wytycznych dla gmin nie zwalnia z obowiązku przeprowadzenia takiej oceny.

(akta kontroli str. 780-790+824-884)

2) Prezydent Miasta nie opracował i nie przedstawił Radzie Miejskiej w wymaganym terminie projektu aktualizacji Założeń. Założenia dla Miasta Zabrze przyjęto⁸⁷ 10 czerwca 2013 r., a ich aktualizacja⁸⁸ została dokonana przez Radę Gminy w dniu 17 września 2018 r., tj. po upływie ponad pięciu lat. Naruszono przez to termin określony w art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, zgodnie z którym projekt założeń aktualizuje się co najmniej raz na 3 lata.

Prezydent opóźnienie to uzasadniała m.in. malejącą tendencją zapotrzebowania mocy w systemach ciepłownicznych ZPEC oraz mocą nominalną źródła ciepła (431 MWt) zabezpieczającą w pełni potrzeby Miasta. Ponadto Prezydent wyjaśniła: *W 2015 r. Miasto przystąpiło do sporządzenia PGN⁸⁹, a w 2016 została sporządzona jego aktualizacja⁹⁰. Uwzględniając powyższe oraz biorąc pod uwagę rozpoczęty proces inwestycyjny uruchomienia nowego bloku, a także pozyskanie m.in. Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w 2015 r., Decyzji pozwolenie na budowę w 2016 r., udzielonych przez Prezydenta, a także zmiany warunków pozwolenia zintegrowanego udzielonego decyzją Marszałka Województwa Śląskiego w 2018 r., zaplanowano, wykonano i uchwalono aktualizację Projektu Założeń w 2018 r.*

(akta kontroli str. 780-790, 809-810)

Zdaniem NIK, zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie dostaw energii ciepłej oraz podejmowanie innych działań w zakresie poprawy systemu nie zwalnia z obowiązku systematycznej aktualizacji Założeń.

3) Dla zadań zapisanych w Założeniach nie określono ich zakresu rzeczowego oraz mierników stopnia ich realizacji, ich wartości normatywnych oraz docelowych i terminu ich osiągnięcia.

⁸⁷ Uchwała Nr XXXIX/570/13 Rady Miasta Zabrze (dalej: RMZ) z 10 czerwca 2013 r.

⁸⁸ Uchwała Nr LX/719/18 RMZ z 17 września 2018 r.

⁸⁹ Uchwała Nr XVIII/188/15 RMZ.

⁹⁰ Uchwała Nr XXV/261/16 RMZ.

Zakresu rzeczowego oraz mierników nie określono m.in. dla niżej wymienionych zadań nr:

- 1.1 Kontynuacja działań w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa i poprawy warunków dostawy ciepła systemowego i obniżenia jego kosztów;
- 1.4 Ciągły monitoring planów rozwoju przedsiębiorstw i ich realizacji, kosztów energii i jej nośników, w aspekcie utrzymania akceptowalnych warunków cenowych dla odbiorców końcowych;
- 1.5 Opracowanie, koordynacja i aktualizacja w miarę zaistniałych potrzeb planów i strategii gospodarki niskoemisyjnej w aspekcie energetyki gminy jako narzędzi dla realizacji i organizacji finansowania działań;
- 2.1 Koordynacja operacyjna zaopatrzenia w nośniki energii nowych terenów rozwojowych i współpraca z przedsiębiorstwami energetycznymi;
- 3.2 Stymulowanie racjonalizacji i likwidacji przestarzałych i niskosprawnych ogrzewań węglowych – likwidacja „niskiej emisji”;
- 3.3 Podniesienie efektywności systemów dystrybucji energii i jej nośników poprzez kontynuację modernizacji systemu w zakresie sieci dystrybucyjnych i zasilających;
- 3.4 Podniesienie efektywności użytkowania ciepła poprzez ograniczanie zużycia energii użytecznej w ramach działań związanych z: termomodernizacją budynków mieszkalnych wielorodzinnych i obiektów miejskich oraz wspieraniem działań termomodernizacyjnych i modernizacji systemów grzewczych w zabudowie jednorodzinnej;
- 4.1 Planowanie i finansowanie budowy odnawialnych źródeł energii w obiektach miejskich.

Jak wyjaśniła Prezydent: *Stan realizacji zadań oceniany był w sposób opisowy, na podstawie realizowanych na bieżąco działań oraz informacji uzyskiwanych od przedsiębiorstw energetycznych i jednostek gminy.*

Zdaniem NIK, skoro w Założeniach przyjęto cele strategiczne oraz przypisano im zadania, poprzez które ten cel miał być realizowany, to konsekwencją przyjętych założeń powinny być jasno określone działania i zestaw wskaźników mierzący ich realizację. Ocena bowiem stopnia realizacji wyznaczonego celu może być dokonana jedynie poprzez ustalenie mierników realizacji, w tym ich wartości docelowych. Brak wskaźników nie pozwala na bieżącą weryfikację skuteczności realizacji celu.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina prawidłowo zdiagnozowała stan lokalnego rynku ciepła pod względem szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego. W opracowanych w Urzędzie Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Miasta uwzględniono uwarunkowania systemu ciepłowniczego i określono spójne z nimi cele nastawione na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego. Przy czym dla określonych w nim zadań nie określono ich zakresu rzeczowego oraz przypisanych im mierników. Ponadto w strategii rozwoju gminy oraz w programach operacyjnych (programach rozwoju) uwzględniono zadania związane z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego. Stwierdzono przy tym, że Założenia aktualizowano po upływie wymaganego terminu trzech lat, naruszając przez to przepisy art. 19 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne oraz nie dokonano oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na swoim terenie. Ponadto, NIK zwraca uwagę na wyższą niż średnia krajowa wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Miasta.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania określone w Założeniach, Studium, Strategii, POŚ, Planie oraz SECAP, które nie posiadały określonych zakresów rzeczowych oraz mierników ich realizacji, były realizowane m.in. przez Fortum (w zakresie źródła ciepła) i ZPEC (w zakresie sieci ciepłowniczych) oraz w ramach PGN (w zakresie termomodernizacji i OZE) i PONE (w zakresie niskiej emisji i OZE).

I tak w zakresie głównego źródła ciepła Fortum zrealizowała wszystkie zadania ujęte w Założeniach: w 2019 r.⁹¹ uruchomiono nową elektrociepłownię CHP ITPO w Zabrze⁹² oraz oddano do użytku połączenie sieciowe pomiędzy źródłami ciepła w Zabrze i w Bytomiu⁹³. Natomiast nowe kotły szczytowo-rezerwowy⁹⁴ w Zabrze⁹⁵ o mocy 40 MW oraz w Bytomiu⁹⁶ (Miechowicach) o mocy 25 MW uruchomiono 2016 r. Efekty planowane i osiągnięte obliczono dla realizacji całości inwestycji w źródłach Fortum na terenie Zabrze i Bytomia⁹⁷ i wynosiły one odpowiednio: zmniejszenie zużycia energii pierwotnej 4000 MWh/rok (plan), zrealizowanego Fortum nie określiło, ograniczenie emisji CO₂ 44 740 Mg/rok, zrealizowany 142 378 Mg/rok, ograniczenie emisji SO₂ 2 723 Mg/rok i 2 926,7 Mg/rok, ograniczenie emisji NO_x 814 mg/rok i 859 Mg/rok, ograniczenie emisji pyłu PM10 334 mg/rok i 348 Mg/rok, ograniczenie emisji pyłu P2,5 planowane 267,2 Mg/rok i zrealizowane 278,1 Mg/rok.

(akta kontroli str. 23-26, 814-818)

Ponadto w zakresie likwidacji kotłowni Helenka i Rokitnica, ZPEC zawarł umowę⁹⁸ z Fortum o przyłączenie do sieci ciepłowniczej, w ramach której przewidziano m.in. realizację czterech zadań, w tym podłączenie do sieci nieruchomości obsługiwanych dotąd przez te kotłownie⁹⁹. Ponadto zawarto porozumienie¹⁰⁰ do ww. umowy dot. ponoszenia kosztów ww. zadań przez obie strony. ZPEC w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 zawarł umowę¹⁰¹ o dofinansowanie dla Projektu „Budowa sieci ciepłowniczej dla osiedli Rokitnica i Helenka w Zabrze połączone z likwidacją dwóch kotłowni osiedlowych POIS.01.07.02-00-0002/19”. Całkowity koszt projektu to 40,9 mln zł, a termin zakończenia jego realizacji to 31 grudnia 2023 r. Dla wszystkich czterech zadań realizowanych w ramach projektu wyłoniono wykonawców, a termin zakończenia ostatniego z nich to 21 sierpnia 2023 r. Zaawansowanie prac na 30 września 2021 r. ZPEC określił na: około 35% dla trzech z ww. zadań, a dla jednego na 58%¹⁰².

(akta kontroli str. 800-802)

⁹¹ Planowany termin jej realizacji Fortum określiło na lata 2001-2018, a realizację przeprowadzono w latach 2001-2019.

⁹² Planowane wydatki na to zadanie to: 659,5 mln zł, a faktycznie wydatkowano 662,7 mln zł.

⁹³ Planowanego wydatki Fortum określiło 78,4 mln, a planowanego terminu nie podano, natomiast rzeczywista realizacja nastąpił w okresie od czerwca 2016 r. do listopada 2018 r., a poniesione wydatki stanowiły 61,7 mln zł.

⁹⁴ Zmieniono decyzję biznesową i zainstalowano 5 kontenerowych kotłów olejowych o mocy 52,575 MW.

⁹⁵ Planowany: termin realizacji to lipiec 2014 r. do września 2015 r., a koszt określono na 35,8 mln zł. Faktycznie zrealizowano od lipca 2014 r. do lutego 2016 r., a koszt to 32,8 mln zł.

⁹⁶ Planowany: termin realizacji to wrzesień-lipiec 2015 r. do listopada 2016 r., a koszt określono na 48,5 mln zł. Faktycznie zrealizowano od września 2015 r. do listopada 2016 r., a koszt to 46,9 mln zł.

⁹⁷ Do obliczeń przyjęto roczne emisje zanieczyszczeń z 2013 r. ze źródeł Fortum w Zabrze i Bytomiu. (przed rozpoczęciem inwestycji) i emisje za 2020 r. planowane i faktyczne ze źródeł Fortum w Zabrze i Bytomiu (po realizacji inwestycji).

⁹⁸ Umowę nr RU/200/2019 z 16 października 2019 r.

⁹⁹ Trzech połączeń sieciowych oraz jednego połączenia źródła.

¹⁰⁰ Nr RU/201/2019 z 16 października 2019 r.

¹⁰¹ Nr RU/38/2020 z 31 stycznia 2020 r.

¹⁰² Całkowita długość wykonanej sieci to 3 472 m.

W zakresie zadań dot. modernizacji sieci zadania zaplanowano w ramach zatwierdzonych dla ZPEC Planu rozwoju na lata 2016-2018¹⁰³ oraz Planie Rozwoju na lata 2019-2021¹⁰⁴ wyznaczono m.in. zadania dot. rozwój rynku ciepłowniczego, przyłączanie nowych odbiorców, w tym likwidacja niskiej emisji oraz zapewnienie wysokiej jakości usług. W ramach pierwszego z ww. planów do końca 2018 r. wykonano m.in. przyłączenia 16 budynków¹⁰⁵, oraz dwóch obiektów¹⁰⁶. Nie zrealizowano czterech planowanych obiektów¹⁰⁷ z uwagi na wycofanie się inwestorów oraz 17 budynków mieszkalnych¹⁰⁸ z uwagi na opóźnienia. Ponadto w tym okresie dokonano przyłączenia 19 obiektów¹⁰⁹ o łącznej mocy 4,137 MW. W okresie obowiązywania drugiego z planów w 2019 r. wykonano m.in. przyłączenia 13 budynków¹¹⁰. Nie zrealizowano trzech planowanych obiektów¹¹¹ z uwagi na opóźnienia (przeniesiono na 2020 r.). Dodatkowo przyłączono do sieci jeden obiekt¹¹². W 2020 r. dokonano przyłączenia sześciu obiektów¹¹³. Nie zrealizowano sześciu obiektów¹¹⁴ z uwagi na opóźnienia (przeniesiono na kolejne lata), dwóch obiektów¹¹⁵ z uwagi na rezygnację inwestora (na etapie formalnym) oraz czterech obiektów¹¹⁶ z uwagi na ich niewybudowanie. Dodatkowo przyłączono osiem obiektów¹¹⁷. W ww. okresach wykonano również szereg zadań inwestycyjnych dot. m.in. wymiany sieci na preizolowaną, zabudowę indywidualnych węzłów kompaktowych oraz sieci teletechnicznych sterowania i monitoringu. Ogółem spośród ujętych w ww. planach przyłączeń 70 budynków i obiektów zrealizowano 37 oraz dodatkowo 28 obiektów nieujętych w planach.

W sprawie realizacji zadania dot. chłodu z ciepła sieciowego ujętego w Planie Prezydent wyjaśniła: *W „Planie adaptacji do zmian klimatu” dla Miasta Zabrze do roku 2030, podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego zadania jest Fortum Silesia S.A. W dokumencie SECAP zostało zinwentaryzowane to samo zadanie. Zgodnie z cytowanymi dokumentami, horyzont czasowy realizacji tego zadania sięga 2024 r. ZPEC sp. z o.o. nie podejmowało działań w zakresie doprowadzenia chłodu z ciepła sieciowego do obiektów na terenie miasta Zabrze, ponieważ żaden podmiot nie zwrócił się także do przedsiębiorstwa z zapytaniem o taką możliwość. Ponadto Fortum w tym zakresie udzieliła następujących informacji: Fortum Silesia S.A. jako jednostka wytwórcza w zakresie m.in. wytwarzania ciepła jest jedynie dostawcą ciepła do systemu ciepłowniczego miasta Zabrze i tym samym nie pełni roli dystrybutora ciepła na terenie miasta Zabrze. W związku z tym Fortum Silesia S.A. nie planuje na chwilę obecną żadnych inwestycji w zakresie zaopatrzenia w ciepło Miasta Zabrze, w tym instalacji doprowadzania chłodu z ciepła sieciowego.*

¹⁰³ Uchwała nr 17/2015 Zgromadzenia Wspólników ZPEC z 30 grudnia 2015 r.

¹⁰⁴ Uchwała Nr 19/2019 Zgromadzenia Wspólników ZPEC z 6 czerwca 2019 r.

¹⁰⁵ 12 budynków mieszkalnych na osiedlu Zaborze etap III (przewidywana moc 0,3 MW), trzy budynki mieszkalne przy ul. Franciszkańskiej i Skłodowskiej (0,5 MW) oraz budynek ŚUM przy ul. Dworcowej (0,38 MW).

¹⁰⁶ POWEN S.A. (7,0 MW) oraz JSW KOKS S.A. (0,8 MW).

¹⁰⁷ Dwa pawilony handlowe przy ul. Rymera i Wolności (nie powstały, 1,94 MW), Centrum Kultury przy ul. Słodczyka (nie powstało, 0,78 MW) oraz pawilon handlowy przy ul. Franciszkańskiej (0,21 MW).

¹⁰⁸ Trzy budynki przy ul. Korfantego i Heweliusza (0,33 MW) oraz 14 budynków w dzielnicy Zendek.

¹⁰⁹ M.in. Sala teatralna, siedem budynków mieszkalnych, cztery obiekty handlowe oraz dwa przemysłowe, żłobek, dwie szkoły i przychodnia lekarska.

¹¹⁰ Sali gimnastycznej przy ul. Płaskowickiej (0,35 MW), cztery budynki mieszkalne na osiedlu Zandka (0,432 MW), budynek mieszkalny przy ul. 1-go Maja (0,113 MW), przedszkole przy ul. 3-go Maja (0,03 MW) oraz sześć budynków ZBM-TBS Sp. z o.o. mieszkalnych (0,744 MW).

¹¹¹ Wieża ciśnieni przy ul. Zamoyskiego (0,140 MW) oraz dwa budynki mieszkalne ZGM na osiedlu Zandka (1,1 MW).

¹¹² Pawilon Handlowy przy ul. Struzika.

¹¹³ Budynek Politechniki Śląskiej (0,405 MW) oraz pięć budynków mieszkalnych ZBM-TBS Sp. z o.o. na osiedlu Zandka.

¹¹⁴ Nowy budynek mieszkalny przy ul. Słowackiego (0,3 MW), budynek mieszkalny przy ul. Stalmacha (0,18 MW), budynek użyteczności publicznej przy ul. Stalmach (0,1896 MW), dwa budynki mieszkalne przy ul. Tomeczka (0,11 MW) oraz budynek mieszkalny przy ul. Krakusa (0,1 MW).

¹¹⁵ Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego (0,2 MW) oraz budynek mieszkalny przy ulicy 3-go Maja (0,06 MW).

¹¹⁶ Budynek mieszkalno-usługowy przy ul. Wolności (0,32 MW) oraz trzy budynki przy ul. Koźlika (0,48 MW).

¹¹⁷ Dwa budynki przy ul. Tomeczka, wieżę ciśnieni przy ul. Zamoyskiego, budynek mieszkalny przy ul. Słowackiego, budynek mieszkalno-usługowy przy ul. Korczaka, przychodnię medyczną przy ul. Dzierżonia, Muzeum Górnictwa Węglowego przy ul. Wolności, dworzec kolejowy oraz budynek mieszkalny przy ul. Damrota 42.

W latach 2016-2017 nie było odmów wykonanie przez ZPEC przyłączenia do sieci ciepłowniczej, a w latach 2018-2020 (I półrocze) liczba takich odmów wynosiła: 1, 3, 9 i 3 (łącznie 16), wszystkie z przyczyn technicznych i ekonomicznych.

(akta kontroli str. 706-748, 767-772, 803-808, 819-823)

Na 201 zadań (11 Urzędu¹¹⁸, 17 ZPEC, trzy Fortum oraz 159 zarządców nieruchomości) określonych w PGN¹¹⁹ 52 były zakończone (osiem Urzędu, trzy ZPEC, trzy Fortum oraz 36 zarządców nieruchomości, tj. razem ok. 25%), 28 rozpoczęto/kontynuowano (cztery Urzędu, cztery ZPEC oraz 36 zarządców nieruchomości), nie rozpoczęto 107 (dwa Urzędu¹²⁰, cztery ZPEC oraz 101 zarządców nieruchomości), trzy zadania były realizowane ciągle (wszystkie Urzędu), z jednego zadania zrezygnowano (zadania dot. budynków przemysłowych lub usługowych), a w przypadku 10 brak było danych (tym dziewięć zarządców nieruchomości oraz jeden dot. budynków przemysłowych lub usługowych). Procent ich realizacji¹²¹ określono na 41% (88% Urzędu, 64% ZPEC, 100% Fortum oraz 31% zarządców nieruchomości). Zgodnie z ww. raportem na koniec 2020 r. osiągnięto następujące wskaźniki realizacji PGN: ograniczenie KZE: 23 516 MWh¹²² (126%), ograniczenie emisji CO₂ 10 244 Mg/rok¹²³ (144%) oraz produkcja z OZE 821 MWh¹²⁴ (59%). Przy czym projekty realizowane przez Urząd wykazywały odpowiednio wskaźniki na poziomie 234%, 296% oraz 232%, a projekty realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe odpowiednio: 41%, 49% oraz 0%. Jak wyjaśniła Prezydent: *Zaprezentowane w PGN wielkości efektów uwzględniają realizację potwierdzonych przez interesariuszy projektów i pokazują stan faktyczny realizowanych zadań. W wymienionym okresie Miasto podejmowało szereg starań stymulujących realizację działań związanych z likwidacją niskiej emisji, przy pomocy różnych modeli finansowania oraz sięgając po różne, dedykowane tematyce programy. (...).*

(akta kontroli str. 749-752, 803-808)

Nie wykonanie 107 zadań zapisanych w PGN Prezydent wyjaśniła następująco: *Dwa zadania Gminy Zabrze - dotyczące tzw. projektów „miękkich”, dla których w PGN nie został określony efekt ekologiczny ani energetyczny, tj.: Wdrożenie systemu zielonych zamówień/zakupów publicznych oraz Rozbudowa strony www gminy. Nie zostały zidentyfikowane tego rodzaju zamówienia publiczne i ze względu na trudność w wyłonieniu istotnych mierników, które jednoznacznie wskazywałyby na skategoryzowanie danego zamówienia do ww. systemu. Realizacja zadania dot. strony internetowej została przesunięta w czasie i nastąpiła pod koniec 2020 r.*

Cztery zadania ZPEC – zadania zakładały przyłączenie budynków do sieci ciepłowniczej. O tym, które budynki i kiedy będą przyłączone do sieci ciepłowniczej decyduje właściciel budynku, a w przypadku wspólnot mieszkaniowych, zarządca budynku po konsultacji z właścicielami. ZPEC dla przedmiotowych obiektów nie podpisało „Umów o przyłączenie do sieci ciepłowniczej węzła cieplnego”. Zadania mogą zostać zrealizowane przez ZPEC w przypadku deklaracji zarządców/właścicieli budynków o chęci przyłączenia do sieci ciepłowniczej oraz

¹¹⁸ W tym siedem w zakresie termomodernizacji, PONE, PONE KAWKA oraz dwa niezrealizowane projekty miękkie opisane poniżej.

¹¹⁹ Dane z Raportu o stanie gminy Zabrze za rok 2020 (str. 448).

¹²⁰ Dotyczyło to: Wdrożenie systemu zielonych zamówień/zakupów publicznych oraz Rozbudowa strony www gminy.

¹²¹ Zadania zakończone rozpoczęte i ciągle realizowane.

¹²² Zakładano 18 651 MWh.

¹²³ Zakładano 7 100 Mg/rok.

¹²⁴ Zakładano 1 402 MWh.

podpisaniu przez nich „Umów o przyłączenie do sieci ciepłowniczej węzła ciepłego”.

Sto jeden zadań zaplanowanych do realizacji przez zarządców nieruchomości mieszkaniowych. W przypadku tej grupy interesariuszy zgłoszone zadania dotyczyły przede wszystkim szeroko rozumianych działań termomodernizacyjnych, niejednokrotnie połączonych ze zmianą sposobu ogrzewania w zabudowie mieszkaniowej. Podczas naboru projektów/zadań do PGN - zarządcy nieruchomości zgłaszali z reguły maksymalny zakres potrzeb termomodernizacyjnych z zaznaczeniem, iż na ich realizację decydujący wpływ będzie miała możliwość (lub jej brak) pozyskania zewnętrznych środków pomocowych. W kolejnych latach (w ramach prowadzonych inwentaryzacji), potrzeby te były korygowane przez danego zarządcę nieruchomości, zgodnie z jego możliwościami finansowymi. Żaden z zarządców nie wykluczał możliwości realizacji danego zadania (którego nie udało się uruchomić w zaplanowanym terminie) w innym dogodnym terminie, w przypadku pozyskania środków finansowych.

(akta kontroli str. 824-884)

W ramach PONE w okresie jego realizacji¹²⁵ wykonano 5 053 zadań¹²⁶ na które wydatkowano 74 419 865,84 zł¹²⁷, a osiągnięty efekt ekologiczny wyniósł w zakresie emisji: Pył 96 030 kg/a, SO₂ 61 191 kg/a, NO_x 8 880 kg/a, CO 77 390 kg/a, B(a)P 27 kg/a oraz CO₂ 9 664 795 kg/a. Ponadto uzyskano zmniejszenie zapotrzebowania energii cieplnej netto o 65 254 GJ/a oraz produkcja energii ze źródeł odnawialnych 7 395 GJ/a. Osiągnięte efekty odpowiadały planowanym, przy czym z uwagi na brak inwentaryzacji w zakresie źródeł niskiej emisji brak było możliwości oceny skuteczności tych działań w zakresie wymiany źródeł ciepła na terenie całego Miasta.

(akta kontroli str. 764-766, 775-779)

2.2. Miasto zapewniło środki na realizację przyjętych założeń, tj. w latach 2016-2021 (I półrocze) na zadania¹²⁸ objęte zakresem kontroli zaplanowano (plan po zmianach 140 407 544 zł¹²⁹, a ich średni wskaźnik wykonania w latach 2016-2020 wyniósł 84,7%¹³⁰. Ponadto Miasto posiadało informacje od podmiotów (Fortum i ZPEC) o przeznaczeniu środków finansowych na planowane w założeniach zadania.

(akta kontroli str. 698-705)

2.3. Miasto dla realizacji zadań dot. tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego w okresie objętym kontrolą korzystało z mechanizmów pomocowych krajowych w wysokości 13 233 926 zł¹³¹ oraz unijnych 46 362 801 zł¹³². Na miejskich stronach internetowych¹³³ znajdowały się informacje o możliwości skorzystania z programów pomocowych (PONE, małe PONE). Ponadto na stronach internetowych Miasta zamieszczono odnośniki m.in. do głównej strony funduszy

¹²⁵ Etapy I- XI od 2009 do 2021 r.

¹²⁶ Modernizacja źródeł ciepła - 1 605, montaż instalacji kolektorów słonecznych - 947, montaż instalacji fotowoltaicznych - 480, docieplenie ścian - 746, docieplenie dachów/stropodachów - 669 oraz wymiana okien - 606.

¹²⁷ W tym: WFOŚiGW 42 185 152,79 zł, środki własne mieszkańców 28 639 725,33 zł, środki własne gminy 29 644,82 zł, dotacja NFOŚiGW/WFOŚiGW 3 565 342,90 zł, Operator i Inspektor 1 505 142,80 zł.

¹²⁸ M.in. PONE, PGN, Termomodernizacje i modernizacje obiektów publicznych (w tym gminnych) oraz mieszkalnych (w tym komunalnych) oraz innych podmiotów (np. policji, ŚUM).

¹²⁹ W latach 2016-2021 (I półrocze), odpowiednio: 8 782 764, 16 062 992, 24 286 881, 24 716 324, 27 964 547 oraz 38 594 036 zł.

¹³⁰ W latach 2016-2021 (I półrocze), odpowiednio: 96,1, 66,9, 97,1, 88,7, 74,5 oraz 21,9.

¹³¹ W latach 2016-2021 (I półrocze), odpowiednio: 1 962 945, 476 939, 901 331, 148 800, 6 535 890 oraz 3 208 021 zł.

¹³² W latach 2016-2021 (I półrocze), odpowiednio: 7 944 880, 10 089 643, 17 274 732, 8 254 756, 2 766 275 oraz 32 515 zł.

¹³³ <https://miastozabrze.pl/dla-mieszkanow/5457-2/dofinansowanie/>, <https://miastozabrze.pl/dla-mieszkanow/5457-2/dofinansowanie/program-ograniczania-niskiej-emisji-pone/>, <https://miastozabrze.pl/dla-biznesu/finansowanie-dzialalnosci-gospodarczej/>.

europejskich, na której znajdują się kompleksowe informacje nt. możliwości pozyskania dofinansowania w ramach wszystkich Programów Operacyjnych¹³⁴.

(akta kontroli str. 698-705)

2.4. Zadanie monitorowania wykonania opisanych powyżej działań (zadań) realizowano poprzez sporządzanie Raportów o stanie Miasta¹³⁵. W dokumencie przedstawiono sprawozdania z realizacji programów stanowiących uszczegółowienie strategii rozwoju miasta, tj. m.in. dot. Planu rozwoju na lata 2016-2018 oraz 2019-2021 (ZPEC), Założeń, PONE, Programu, PGN oraz SECAP. Raporty sporządzano terminowo¹³⁶, tj. przed 31 maja danego roku¹³⁷ i przedstawiano Radzie Miasta¹³⁸. Raporty zawierały m.in. części dot. wyznaczonych celów (priorytetów), oceny stopnia realizacji (w tym poszczególnych zadań) oraz opis działalności.

(akta kontroli str. 706-774)

W 2018 r. sporządzono¹³⁹ raport z realizacji PGN, w którym zapisano (str. 63), że w latach 2014-2017 zrealizowano 28 z 201 projektów ujętych w zaktualizowanym w 2016 r. PGN. Kolejnych 38 projektów znajduje się w realizacji. W sprawie nieopracowania Raportu z realizacji PGN za 2020 r. Prezydent wyjaśniła: *W roku 2020 opracowany został SECAP. W dokumencie wyznaczone zostały nowe cele dla Zabrza w zakresie ograniczenia wielkości emisji CO₂ oraz redukcji końcowego zużycia energii do 2030 roku. Dla osiągnięcia tych celów wyznaczone zostały w SECAP zadania/działania do realizacji we wszystkich istotnych dla miasta obszarach działalności, w tym również (oraz szczególnie) w zakresie gospodarki niskoemisyjnej. Tym samym SECAP stał się podstawowym dokumentem precyzującym kierunki polityki klimatyczno-energetycznej miasta, zawierającym i kontynuującym również wszystkie założenia PGN. Wdrożenie SECAP oznacza dla miasta realizację gospodarki niskoemisyjnej w znacznie szerszym zakresie niż przewidywał PGN. Z tego względu – od chwili uchwalenia i przyjęcia przez Radę Miasta Zabrza dokumentu SECAP, nie ma już potrzeby monitorowania i sprawozdawania wyników realizacji PGN, gdyż SECAP całkowicie przejął jego funkcję. Proces ewaluacji SECAP stanowić będzie również ocenę efektów realizacji gospodarki niskoemisyjnej miasta. Zaproponowana w PGN (we wspomnianym powyżej rozdziale V) forma monitorowania jego realizacji w postaci sprawozdań wykonywanych przynajmniej raz na dwa lata, została zachowana poprzez coroczne sprawozdania z PGN zawarte w Raportach o stanie gminy Zabrze¹⁴⁰.*

(akta kontroli str. 824-884)

Prezydent sporządził raporty z wykonania POŚ za lata 2015-2016 oraz 2017-2018, które przedstawiono Radzie Miasta Zabrza¹⁴¹. W raportach zawarto m.in. zapisy w zakresie jakości środowiska (w tym powietrza atmosferycznego), sprawozdanie z realizacji programu (zrealizowane zadania i poniesione na nie nakłady), monitoring skutków realizacji programu (nazwa wskaźnika, jego wartość w poszczególnych latach oraz uwagi/tendencje zmian), diagnozę oraz podsumowanie i wnioski.

¹³⁴ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wyszukiwarka/>.

¹³⁵ Raporty za lata 2015-2017 nie były publikowane, kolejne zamieszczano na stronach internetowych: <https://bip.miastozabrze.pl/engine/bip/6/483?o=tp1&e=sl483>.

¹³⁶ Ich daty publikacji w BIP to odpowiednio: 31 maja 2019, 30 maja 2020 oraz 31 maja 2021.

¹³⁷ Dla raportów od 2018 r. obowiązywał ww. termin wynikający z art. 28aa ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.). Dla wcześniejszych raportów nie było określonych terminów ich opracowania.

¹³⁸ 24 czerwca 2019 r., 22 czerwca 2020 r. oraz 21 czerwca 2021 r.

¹³⁹ Sporządzony był przez Konsorcjum firm: firmę Energoekspert Sp. z o.o. oraz AE Projekt Sp. z o.o., protokół odbioru został podpisany dnia 16 maja 2018 r.

¹⁴⁰ Raport o stanie gminy Zabrze za 2020 rok, s. 451, streszczenie.

¹⁴¹ Raporty przekazano Przewodniczącej Rady Miasta w Zabrzu pismem z dnia 04.02.2020 r.

W sprawie raportów z POŚ za lata 2019-2020 Prezydent wyjaśniła: *Raporty za lata 2019 i 2020 z wykonania programu ochrony środowiska sporządzone zostały i przedstawione Radzie Miasta w Zabrze w dokumentach pn. „Raport o stanie gminy Zabrze za 2019 rok” i „Raport o stanie gminy Zabrze za 2020 rok”. (..).*

(akta kontroli str. 910-920)

2.5. Działania Gminy były skuteczne z wyjątkiem PGN w zakresie zaplanowanych do wykonania przez zarządców nieruchomości zadań. Natomiast w przypadku PONE nie było możliwości określenia skuteczności działań w zakresie wymiany źródeł ciepła z uwagi na brak ich inwentaryzacji. Miasto dokonywało zmiany kierunków interwencji. Głównym przykładem było opracowanie w roku 2020 SECAP w ramach którego przeprowadzono inwentaryzację dotyczącą wielkości zużycia energii oraz towarzyszącej jej emisji CO₂, która obejmowała również zakres realizacji działań niskoemisyjnych ujętych w PGN. Jak wyjaśniła Prezydent: *Miasto na bieżąco dokonuje zmian kierunków interwencji w obszarze likwidacji niskiej emisji dostosowując je do dostępnych na terenie kraju, województwa i subregionu centralnego aglomeracji Śląskiej narzędzi finansowania inwestycji związanych z likwidacją niskiej emisji. Również w zakresie rozwoju systemu ciepłowniczego, weryfikacja kierunków następuje zgodnie z dostępnością środków i narzędzi wspierania jego rozwoju. ZPEC systematycznie realizuje projekty mające na celu rozwój zasięgu sieci oraz likwidację niskiej emisji z wykorzystaniem zasilania systemu ciepłowniczego. Przykładami takiego działania jest ucieplwienie osiedla Zandka oraz podłączenie systemu ciepłowniczego kotłowni Helenka i Rokitnica zasilanego z instalacji odnawialnego źródła energii Fortum. ZPEC skutecznie realizuje działania w zakresie eksploatacji oraz rozbudowy systemu ciepłowniczego, modernizując wyznaczone sieci i urządzenia oraz rozbudowując system ciepłowniczy. Długość sieci ciepłowniczej zwiększa się średnio o około 1,7 km rocznie (wyliczono na podstawie danych z lat 2015-2020).*

(akta kontroli str. 803-808)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania określone w strategiach lokalnych dotyczących rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, w tym w Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło w zakresie źródła ciepła zostały zrealizowane. Modernizacja i rozwój systemu ciepłowniczego, likwidacja niskiej emisji oraz zadania z zakresu termomodernizacji była prowadzone na bieżąco i zgodnie z planem. Wyjątkiem w tym zakresie był niewielki stopień realizacji zadań realizowanych przez inne podmioty oraz brak możliwości określenia skuteczności działań w zakresie wymiany kotłów ze względu na nieprzeprowadzenie ich inwentaryzacji. Środki finansowe (w tym pomocowe) na realizację zadań związanych z transformacją systemu ciepłowniczego były zabezpieczone w wystarczającej wysokości, a monitorowanie i ocena prowadzonych działań prowadzone były na bieżąco.

3. Nadzór Gminy nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego

Opis stanu faktycznego

3.1. Przewidziane dla Fortum Silesia SA w *Założeniach*¹⁴² inwestycje w ramach systemu ciepłowniczego na terenie Zabrze to: budowa jednostki wielopaliwowej CHP w Zabrzu – budowa bloku energetycznego z wielopaliwowym kotłem, budowa połączenia sieciowego Fortum Zabrze SA - Fortum Bytom SA i budowa nowego kotła szczytowo-rezerwowego. Inwestycje te zostały oddane do użytku w 2019 r. W okresie objętym kontrolą, poza rokiem 2018, instalacja spełniała wymogi efektywnego systemu ciepłowniczego. Procent ciepła dostarczonego do systemu wytworzonego z wysokosprawnej kogeneracji wynosił: 76% w 2016 roku, 77% w 2017 r., 64% w 2018 roku, 87% w 2019 i 2020 roku i 79% w I połowie 2021 r. Przyczyny niespełnienia definicji systemu efektywnego Zarząd Fortum wyjaśnił: *Przed zakończeniem inwestycji jaką była budowa nowego bloku oraz połączenie sieci ciepłowniczych systemów ciepłowniczych Bytomia i Zabrze, sieci ciepłe obu miast były zasilane oddzielnie ze starych jednostek w Miechowicach i w Zabrzu. W obu jednostkach zabudowane były dość podobne turbozespoły ciepłownicze o niskiej sprawności wytwarzania. Konsekwencją tego było ograniczanie produkcji energii elektrycznej do pracy w pełnym skojarzeniu, ponieważ jedynie w takim reżimie pracy produkcja energii elektrycznej była opłacalna. Taką zasadę prowadziliśmy już w latach poprzednich i jak widać system ciepłowniczy był na pograniczu efektywnego i wynosił 76 % w roku 2016 oraz 77 % w roku 2017 (jeden i dwa procenty powyżej wymaganego poziomu). W roku 2018 r. nie osiągnięto tego wskaźnika, co wynikało głównie ze spadku ilości ciepła odbieranego przez sieci (około 6% rok/rok) oraz rozkładu zapotrzebowania na ciepło, co ma znaczący wpływ na możliwość pracy w skojarzeniu (kogeneracja). Turbiny mogły zostać uruchomione dopiero od pewnego poziomu mocy na sieć, a dodatkowo w przypadku szczytowego zapotrzebowania musiały pracować kotły szczytowe, czyli jednostki bez kogeneracji, co wpływało negatywnie na wskaźniki określające efektywny system ciepłowniczy. Uruchomienie nowego bloku spowodowało podniesienie wskaźników skojarzenia dla obu połączonych sieci. Niestety blok ten nie wszedł do pełnej eksploatacji zgodnie z planem w IV kwartale roku 2018 i fakt ten spowodował konieczność kontynuowania pracy starych jednostek do końca roku 2018, a nawet w pierwszym kwartale 2019 dla nadal rozdzielonych systemów ciepłowniczych Zabrze i Bytomia. Opisane powyżej uruchomienie w roku 2019 nowej CHP Zabrze, jako jednostki pracującej w podstawie (podstawowe źródło ciepła) dla obu, połączonych również w roku 2019 systemów ciepłowniczych Zabrze i Bytomia spowodowało znaczący wzrost produkcji energii elektrycznej i ciepła w tych latach. To z kolei przełożyło się na wzrost emisji CO₂ w latach 2019 i 2020.*

Ponadto w *Założeniach* z 2013 r. ujęto planowane przez Fortum wyłączenie dwóch kotłów K61 i K62, co zostało zrealizowane w roku 2015.

(akta kontroli str. 10-26, 349-350, 445-446, 794-797, 813-818)

Przychody netto ze sprzedaży Fortum Silesia SA w kolejnych latach okresu 2015-2020 wyniosły 148,8 mln zł, 137,6 mln zł, 133,0 mln zł, 129,1 mln zł, 257,9 mln zł i 246,4 mln zł. W I połowie 2021 roku wyniosły 158,2 mln zł.

Zysk (strata) ze sprzedaży w kolejnych latach okresu 2015-2020 wyniósł: 19,4 mln zł, 13,7 mln zł, 7,7 mln zł, (6,0 mln zł), 6,9 mln zł i 5,7 mln zł. W I połowie 2021 roku zysk ze sprzedaży wyniósł 27,2 mln zł.

¹⁴² Zadanie to zostało ujęte w *Założeniach* wprowadzonych Uchwałą nr XXXIX/570/13 w dniu 10 czerwca 2013 r. (zwane dalej: „*Założeniami* z 2013 roku” oraz w *Założeniach* wprowadzonych Uchwałą nr LX/719/18 w dniu 17 września 2018 r. (zwane dalej: „*Założeniami* z 2018 roku”)

Koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ w kolejnych latach okresu 2015-2020 wyniosły: 4,9 mln zł, 2,9 mln zł, 4,9 mln zł, 18,9 mln zł, 25,4 mln zł i 50,5 mln zł.

(akta kontroli str. 794-797)

Zadania zalecane w Założeniach z 2013 i 2018 r. dla ZPEC to podłączanie nowych odbiorców i wymianę sieci ciepłowniczych na preizolowane. Zadania te zostały sformułowane w sposób ogólny – tj. nie wyznaczono poziomów odniesienia ani docelowych jakie w obu przypadkach powinny zostać osiągnięte, jak również nie wskazano kierunków rozwoju sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str. 279, 332, 351, 447-448, 513)

Plany rozwoju ZPEC na lata 2016-2018 i 2019-2021 oraz kierunki rozwoju (stanowiące element rocznych sprawozdań Zarządu) obejmowały oba ww. zagadnienia. Dokumenty te zawierały wykazy: planowanych przyłączeń i wykazy potencjalnych kluczowych odbiorców ciepła, a plany finansowe na każdy rok uwzględniały wymianę sieci ciepłowniczych¹⁴³.

(akta kontroli str. 37-41, 45-46, 58-64, 79-86, 111-116, 149-156, 192-199, 529, 537, 546, 555, 562, 570)

W okresie od końca 2015 roku do połowy 2021 r. liczba budynków podłączonych do sieci wynosiła: 895 na koniec 2015 roku, a na koniec czerwca 2021 r. - 935 budynków. Analiza sprawozdań z ZPEC za lata 2016-2020 wykazała, że w latach 2017-2021 ZPEC planował podłączyć 40 budynków w trakcie pięciu lat, a podłączył 35 w trakcie 4,5 roku.

W okresie od końca 2015 r. do połowy 2021 r. udział sieci preizolowanych wzrósł z 53,17% do 59,73% przy wzroście długości sieci z 96,7 km do 105,18 km. W okresie tym długość sieci niepreizolowanej zmalała z 45,26 km do 42,36 km, tj. o 6,4%.

(akta kontroli str. 79, 83, 111, 149, 193-194, 793)

Natomiast w założeniach z 2018 r. zadania jakich podjął się ZPEC w zakresie zaopatrzenia w ciepło to przede wszystkim likwidacja dwóch lokalnych kotłowni: Helenka¹⁴⁴ i Rokitnica¹⁴⁵ i przyłączenie lokalnego systemu ciepłowniczego do systemu Fortum Silesia SA. *Założenia z 2018 roku* nie precyzowały terminu wykonania tego zadania. Zostało ono ujęte w opracowanym w lutym 2019 r. Planie rozwoju Spółki na lata 2019-2021. Ze sprawozdania Zarządu Spółki z roku 2020 wynika, że w styczniu 2020 r. Spółka podpisała umowę o dofinansowanie ze środków POIiŚ ww. projektu. Zadanie ujęte w planach robót Spółki na lata 2020-2021. Zadanie jest w trakcie realizacji. Kolejne istotne zadania ZPEC ujęte w *Założeniach z 2018 roku* to:

- Modernizacja sieci ciepłowniczej (przebudowa z kanałowej na preizolowaną) na terenie Miasta,
- Zmiana sposobu zasilania w ciepło budynków zasilanych z grupowego węzła cieplnego U8 w Zabrze-Zaborzu¹⁴⁶,
- Ucieplnienie centrum Zabrze obejmujące obszar w obrębie EC Zabrze ul. Wolności, Bytomska i Powstańców Śląskich, w tym osiedle Zandka.

(akta kontroli str. 36, 166, 168-169, 447, 530-531, 540)

Plany rozwoju ZPEC na lata 2019-2021 obejmowały wszystkie ww. zagadnienia.

(akta kontroli str. 43-49, 111-116, 149-156, 192-199)

¹⁴³ Nie wskazywały planowanej do wymiany długości sieci ciepłowniczej.

¹⁴⁴ Paliwo: miał węglowy/węgiel

¹⁴⁵ Paliwo: gaz ziemny wysokometanowy/olej opałowy lekki

¹⁴⁶ W czasie opracowywania Założeń z 2018 r. zadanie to było w trakcie realizacji. Podłączono do sieci cztery budynki wielorodzinne z 10 planowanych.

Wszystkie opisane wyżej zadania ujęte w Założeniach z 2018 roku były realizowane:

- Modernizacja sieci ciepłowniczej (przebudowa z kanałowej na preizolowaną) na terenie Miasta

W Założeniach termin realizacji tego zadania to 2021 rok. Ten sam termin ujęty został w planie rozwoju ZPEC na lata 2019-2021. Projekt obejmuje kilka etapów i według sprawozdań zarządu ZPEC realizowany był w latach 2018-2020 (w ramach umowy z POLiŚ) oraz w okresach wcześniejszych (zadanie to realizowane było w sposób ciągły w całym okresie objętym kontrolą). Zadanie to zostało ujęte w planie robót na rok 2021. Miasto uzyskało na ten cel częściowe dofinansowanie z POLiŚ¹⁴⁷.

(akta kontroli str. 47, 100, 126, 137, 179-180, 447, 529-530)

- Zmiana sposobu zasilania w ciepło budynków zasilanych z grupowego węzła cieplnego U8 w Zabrze-Zaborzu

W Założeniach termin realizacji tego zadania to 2018 rok i w tym roku zadanie zostało zrealizowane. Projekt obejmował 10 budynków, z czego cztery podłączono do sieci przed 2018 rokiem, a kolejnych sześć w roku 2018.

(akta kontroli str. 49, 100, 447)

- Ucieplnienie centrum Zabrze obejmujące obszar w obrębie EC Zabrze ul. Wolności, Bytomska i Powstańców Śląskich, w tym osiedle Zandka

W Założeniach termin realizacji tego zadania to 2020 rok. Ten sam termin ujęty został w planie rozwoju ZPEC na lata 2019-2021. Projekt obejmuje kilka etapów i według sprawozdań zarządu ZPEC realizowany był w latach 2016-2020. Miasto uzyskało na ten cel częściowe dofinansowanie z POLiŚ¹⁴⁸.

(akta kontroli str. 48, 99-100, 137, 167, 447)

Przychody netto ze sprzedaży ZPEC w kolejnych latach okresu 2015-2020 wyniosły 78 mln zł, 72,7 mln zł, 73,3 mln zł, 69,4 mln zł, 71,2 mln zł i 75,7 mln zł. W I połowie 2021 roku wyniosły 47,2 mln zł.

Zysk (strata) ze sprzedaży w kolejnych latach okresu 2015-2020 wyniósł: (0,7 mln zł), 0,2 mln zł, 0,3 mln zł, (1,2 mln zł), (0,2 mln zł) i (0,8 mln zł). W I połowie 2021 roku zysk ze sprzedaży wyniósł 2,7 mln zł. Spółka nie ponosiła kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂ w badanym okresie.

(akta kontroli str. 793)

3.2. W Urzędzie Miasta nie zostały określone procedury dotyczące bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych, (np. celem realizacji przez przedsiębiorstwo założeń do planu zaopatrzenia w ciepło w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego), jednak Urząd dokonywał oceny, czy plany rozwoju spółek ciepłowniczych zapewniają realizację założeń do planu zaopatrzenia w ciepło.

W odniesieniu do spółki miejskiej ZPEC¹⁴⁹ kontrola ta odbywała się poprzez uprawnienia właścicielskie. Dokumentami regulującymi te kwestie były akt przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę ZPEC¹⁵⁰ oraz Umowa Spółki, która stanowi, że:

- Rada Nadzorcza: sprawuje stały nadzór nad działalnością Spółki (§ 21 ust. 1 umowy), dokonuje oceny sprawozdania finansowego (§ 21 ust. 2 pkt 2 umowy) oraz rozpatruje i opiniuje sprawozdania Zarządu z działalności Spółki (§ 21 ust. 2 pkt 3 umowy),

¹⁴⁷ Umowa o dofinansowanie nr 21/2018 z 15 stycznia 2018 r.

¹⁴⁸ Umowa o dofinansowanie nr 22/2018 z 15 stycznia 2018 r.

¹⁴⁹ Którę założycielem i jedynym udziałowcem jest Gmina Zabrze.

¹⁵⁰ W dniu 22 lipca 1994 r.

– Zgromadzenie Wspólników zatwierdza Sprawozdanie Zarządu Spółki (§ 24 ust. 1 pkt 1 umowy).

Ponadto w § 25 Umowy Spółki ustalono, że prowadzi ona działalność na podstawie rocznych i wieloletnich planów działalności Spółki (w tym rocznych planów robót) ustalonych przez Zarząd, opiniowanych przez Radę Nadzorczą i zatwierdzonych przez Zgromadzenie Wspólników.

(akta kontroli str. 209-226)

Roczne sprawozdanie Zarządu z działalności ZPEC obejmowało m.in. informację o ilości przyłączeń nowych odbiorców w danym roku, sprawozdanie z wykonania robót oraz dane dotyczące planowanych przyłączeń nowych odbiorców do sieci poprzez które weryfikowany był sposób realizacji zadań.

(akta kontroli str. 87-199)

Do końca 2019 roku spółka Fortum zrealizowała wszystkie zadania przewidziane w „Założeniach z 2013 i 2018 roku”. Jako formę monitoringu realizacji planów rozwoju w odniesieniu do spółki Fortum, Prezydent Miasta wskazała cykliczny kontakt z ww. spółką w tym zakresie z uwagi na opracowywanie i aktualizowanie różnych programów miejskich dotyczących energetyki komunalnej i polityką klimatyczną, np.: Plan gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru Miasta Zabrze (Uchwała z 2015 r.), aktualizacja Planu gospodarki niskoemisyjnej dla obszaru Miasta Zabrze (Uchwała z 2016 r.), Raport z realizacji „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Zabrze 2017-2018 (z roku 2017), aktualizacja „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Miasta Zabrze” (uchwała z 2018 r.), „Plan działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP) dla miasta Zabrze” (uchwała z 2020 r.). Prezydent wyjaśniła ponadto, że monitorowanie realizowanych zadań wykonywane jest również poprzez coroczne sprawozdania do „Raportu o stanie miasta oraz z wykonania strategii rozwoju miasta do 2030 r.”

(akta kontroli str. 200-208)

W Biurze Głównego Inżyniera Urzędu funkcjonuje komórka monitorująca pn. Zespół ds. Zarządzania Energią, do której zadań należy m.in. współpraca z przedsiębiorstwami energetycznymi oraz planowanie i organizowanie działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

(akta kontroli: 574-583)

Poziom zanieczyszczeń wytwarzanych w źródłach Fortum (emisja dotyczy produkcji ciepła i energii elektrycznej) na przestrzeni lat 2015-2020 spadł w przypadku: SO_x z 783,6 Mg do 164,0 Mg, NO_x z 620,0 Mg do 358,0 Mg, PM_{2,5} z 47,6 Mg do 10,1 Mg, PM₁₀ z 59,3 Mg do 14,3 Mg. Natomiast w odniesieniu do tlenku i dwutlenku węgla emisja wzrosła: CO₂ z 223 731 Mg do 398.299 Mg, natomiast CO z 95,6 Mg do 181,7 Mg.

(akta kontroli: 23-26, 585-697)

W związku z publikacją 17 sierpnia 2017 r/ w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Decyzji Wykonawczej Komisji ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznych nastąpiła konieczność zmiany dotychczasowego pozwolenia zintegrowanego dla instalacji eksploatowanej przez Fortum Silesia SA. Marszałek Województwa Śląskiego decyzją nr 388/OS/2021 z 28 stycznia 2021 r. zmienił dotychczasowe pozwolenie zintegrowane udzielone decyzją nr 2756/OS/2017 z 16 sierpnia 2017 r. Instalacja obecnie eksploatowana przez Fortum Silesia SA, powinna spełniać wymogi dotyczące wielkości emisji od 18 sierpnia 2021 roku.

(akta kontroli str. 585-586, 644-697)

3.3. Miasto nie podejmowała działań zaradczych, gdyż plany rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych zapewniały realizację Założeń.

(akta kontroli str. 584)

3.4. Kwestie dotyczące zatwierdzania planów wieloletnich i rocznych zostały opisane w punkcie 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Jak wyjaśniła Prezydent Miasta strategia ZPEC jest kształtowana na bieżąco poprzez zatwierdzane Sprawozdania Zarządu, poprzez zatwierdzanie planów robót i planów wieloletnich Spółki. Natomiast w przypadku Fortum Miasto nie musiało podejmować działań z uwagi na spełnienie wszystkich wymogów oraz realizację już w 2019 r. zadań zapisanych w Założeniach.

(akta kontroli str. 200-201, 204-205, 227-236)

Oczekiwania Miasta wobec systemu ciepłowniczego, według wyjaśnień pani Prezydent, wyrażane są również poprzez uchwały dotyczące np. trwałości projektów współfinansowanych ze środków europejskich. W odniesieniu do trzech inwestycji: (1) polegającej na budowie sieci ciepłowniczej do osiedli Rokitnica i Helenka w Zabrze wraz z likwidacją dwóch kotłowni osiedlowych, (2) ucieplnienia centrum Zabrze, (3) modernizacji sieci ciepłowniczej – przebudowa z kanałowej na preizolowaną Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników ZPEC podjęło po dwie takie uchwały w odniesieniu do wszystkich ww. inwestycji.

(akta kontroli str. 237-242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Miasta w zakresie sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o.

1. Dokonanie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych lub chłodniczych.
2. Zapewnienia terminowej aktualizacji Założeń oraz określenie w nich mierników stopnia ich realizacji.

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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Katowice, dnia 21 stycznia 2022 r.

Kontroler

Wojciech Graca

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....