



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.01.2021

Pani
Hanna Zdanowska
Prezydent Miasta Łodzi
Urząd Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

1. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi ¹ , ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi, od dnia 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ul style="list-style-type: none">▪ Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych▪ Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego▪ Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych
Okres objęty kontrolą	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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Joanna Nurkiewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLO/130/2021 z 2 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej też: Urząd lub UMŁ.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W dokumentach strategicznych Łodzi⁴ wskazane zostały cele i działania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego nakierowane na rozwiązania niskoemisyjne, podłączanie budynków na rewitalizowanych obszarach Miasta do sieci ciepłowniczej oraz przeprowadzenia termomodernizacji budynków w celu redukcji zużycia energii końcowej dla potrzeb grzewczych. Zadania Miasta w tym zakresie realizowane były zgodnie z przyjętym harmonogramem i zaplanowanymi efektami w zakresie ograniczenia zużycia energii i ograniczenia emisji CO₂.

Zarówno źródła ciepła jak i sieć ciepłownicza na terenie Łodzi stanowiły w całości własność przedsiębiorstwa Veolia Energia Łódź S.A.⁵, w związku z czym Miasto nie realizowało bezpośrednio zadań inwestycyjnych polegających na rozwoju i modernizacji tego systemu. System ciepłowniczy spełniał wymogi systemu efektywnego energetycznie, ponieważ do produkcji ciepła wykorzystywane było w ponad 90% ciepło pochodzące z kogeneracji, jednak do produkcji ciepła wykorzystywany był przez Spółkę przede wszystkim węgiel.

Działania prowadzone przez Spółkę skutkowały systematycznym wzrostem długości eksploatowanych sieci ciepłowniczych: przesyłowej i rozdzielczej oraz przyłączy do budynków sieci przesyłowej wodnej. Wzrastał też udział sieci preizolowanych. Systematycznie spadał natomiast poziom zanieczyszczeń substancji wytwarzanych w dwóch elektrociepłowniach stanowiących źródła ciepła systemowego. Poprawie uległa jakość powietrza w zakresie PM 2,5, PM 10 oraz benzo(a)pirenu, choć w ocenie NIK zmiana ta wiązała się w szczególności z korzystniejszymi warunkami meteorologicznymi w okresie objętym kontrolą i spadkiem liczby tzw. stopniodni grzewczych⁶

W UML nie została przeprowadzona ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji i zapewnienia efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego, wymagana przepisami art. 18 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁷. Należy zauważyć, że wyrażony w ustawie obowiązek, nałożony został na gminy niezależnie od formy własności funkcjonującego na jej terenie systemu ciepłowniczego.

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe⁸ były spójne z dokumentami strategicznymi. Jednak wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, dwukrotnie (w roku 2016 i 2020) nie została sporządzona w wyznaczonym terminie aktualizacja projektu Założeń.

W Założeniach określono kierunek rozwoju systemu ciepłowniczego polegający głównie na modernizacji istniejących urządzeń i sieci przesyłowych, a nie budowie nowych źródeł ciepła, co wynikało ze zmian w zapotrzebowaniu na ciepło na lokalnym rynku oraz systematycznej poprawy efektywności produkcji i dostaw ciepła systemowego w Łodzi, przedstawiono w nich też przedsięwzięcia planowane przez Przedsiębiorstwo ciepłownicze, ujęte w jego planach rozwoju. Po przyjęciu Założeń nie dokonywano analiz czy plany rozwoju Przedsiębiorstwa zapewniały ich realizację w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego. Nie został również ustanowiony w Założeniach system monitorowania zadań w zakresie zaopatrzenia

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

⁴ Dalej: Miasto lub Łódź.

⁵ Dalej: Przedsiębiorstwo ciepłownicze lub Spółka

⁶ Źródło: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/zmiana-klimatu-w-polsce-na-mapkach-468/>

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

⁸ Dalej: Założenia.

w energię ciepłą w tym mierniki realizacji celów. Prowadzone w tym zakresie działania miały charakter stałego bieżącego uzgadniania z Miastem przebiegu i terminu realizacji prac prowadzonych przez Przedsiębiorstwo ciepłownicze na sieci przesyłowej na terenie Łodzi.

Zadania w zakresie transformacji ciepłownictwa i minimalizacji zużycia energii oraz wskaźniki ich realizacji zostały skonkretyzowane przede wszystkim w *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi*⁹. Pomimo ustanowienia systemu monitoringu zadań opisanych w tym dokumencie, UMŁ nie posiadał bieżących informacji o stopniu ich realizacji przez podmioty zewnętrzne, które nie podlegały i nie były nadzorowane przez Urząd. W sytuacji braku pełnej wiedzy o stopniu realizacji zadań, UMŁ nie podejmował skutecznych działań korygujących a zamiast tego w kolejnych aktualizacjach Planu dokonywał zmniejszenia wartości ogólnych planowanych efektów, dostosowując je do posiadanej wiedzy o dotychczasowej realizacji Planu. Finalnie, zaplanowane do osiągnięcia wartości efektów, zmniejszone zostały o 84% w przypadku redukcji emisji dwutlenku węgla i 79% w przypadku redukcji zużycia energii.

Finansowanie zadań Miasta w zakresie zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w ciepło było ujęte w Wieloletnich Prognozach Finansowych Miasta Łodzi. Przy finansowaniu zadań korzystano z dostępnych programów wsparcia.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą powierzchnia Miasta Łodzi nie ulegała zmianie i wynosiła 293 km². Liczba ludności wynosząca w 2015 r. 700 892 osób (2390 osób na km²) systematycznie spadała do 672 185 osób w roku 2020 (2292 osób na km²).

(akta kontroli str. 12-14)

Wytwarzanie i dystrybucja energii cieplnej poprzez system ciepłowniczy prowadzone były przez przedsiębiorstwo Veolia Energia Łódź S.A. będące, na mocy umowy prywatyzacyjnej z 11 sierpnia 2005 r. zawartej przez Skarb Państwa, właścicielem trzech elektrociepłowni położonych na terenie Łodzi: EC-2 przy ul. Wróblewskiego 26, EC-3 przy ul. Pojezierskiej 70 i EC-4 przy ul. Andrzejewskiej 5 oraz sieci ciepłowniczej. Źródłami ciepła systemowego od 2015 r. były dwie z nich: EC-3 i EC-4. System ciepłowniczy zaopatrywał ok. 60% odbiorców ciepła. Sieć ciepłownicza podzielona była na dwa podsystemy: sieć wody gorącej – do ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego, użyteczności publicznej i przemysłowego oraz sieć pary technologicznej

⁹Uchwała nr XLV/1193/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 kwietnia 2017 r.

https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/akty_prawne/1193.pdf. Dokument stanowił zaktualizowany Plan

Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi, przyjęty uchwałą Nr XX/451/15 z dnia 18 listopada 2015 r.,

http://archiwum.bip.uml.lodz.pl/plik.php?plik=uchwaly/rm/07_451.PDF zmienioną uchwałą Nr XXV/581/16 z dnia 10 lutego 2016 r. http://archiwum.bip.uml.lodz.pl/plik.php?plik=uchwaly/rm/07_581.PDF nr

LXIII/1638/17 z dnia 27 grudnia 2017 r., 6 lutego 2019 r.

https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/08_162.pdf, nr XVI/670/19 z dnia 20 listopada 2019 r. https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/08_670.pdf nr XL/1207/21 z dnia 17 marca 2021 r. Dalej Plan lub PGN.

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

(sukcesywnie likwidowana) – służąca głównie do dostawy pary technologicznej dla potrzeb produkcji przemysłowej.

Długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych przesyłowej i rozdzielczej sieci wodnej systematycznie rosła i w poszczególnych latach okresu 2015 – 2020 wynosiła odpowiednio: 790,9 km, 804,5 km, 812,4 km, 821,4 km, 827 km i 842,5 km. Rosła również długość eksploatowanych przyłączy do budynków tej sieci, która w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 243,9 km, 247,6 km, 251,9 km, 255,1 km, 257,3 km, 258 km. Systematycznie wzrastał udział sieci preizolowanych w sieci przesyłowej wodnej, który w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 57%, 58,1%, 58,4%, 59,2%, 61,3%, 63,7%. Wielkość strat ciepła w sieci przesyłowej wodnej w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 1 287 791 GJ, 1 256 773 GJ, 1 481 082 GJ, 1 560 469 GJ, 1 376 656 GJ, 1 439 704 GJ.

(akta kontroli str. 321-323)

Przyczynami wzrostu wielkości strat ciepła w sieci przesyłowej wodnej, w okresie objętym kontrolą, w stosunku do roku 2016 były:

- rozrost sieci przesyłowej skutkujący zwiększeniem się powierzchni wymiany ciepła. W analizowanym okresie nastąpił rozrost sieci przesyłowej wody gorącej co przełożyło się to na wzrost powierzchni zewnętrznej rurociągów przesyłowych (powierzchni wymiany ciepła) z około 933 tys. m² do około 972 tys. m², czyli o ponad 4%.
- zmiana parametrów klimatu i wzrost średniorocznych temperatur zewnętrznych, co w istotny sposób wpłynęło na zmniejszenie sprzedaży ciepła oraz wzrost bezwzględnej wartości strat ciepła na przesyle (rzeczywiste straty dzielone są przez niższą produkcję). W roku 2016 średnia temperatura zewnętrzna w okresie grzewczym wynosiła 4,60°C, w roku 2019 było to 6,28°C a w roku 2020: 6,40°C. Poziom strat, będących różnicą produkcji i sprzedaży, znacząco zwiększał się przy wyższych temperaturach zewnętrznych na skutek malejącej sprzedaży,
- starzenie się eksploatowanej sieci ciepłowniczej i jej izolacji termicznej.

(akta kontroli str.350-355)

Zamówiona moc cieplna z sieci przesyłowej wodnej systematycznie wzrastała i średniorocznie w poszczególnych latach okresu 2015 – 2020 wynosiła: 1715,3 MW, 1714,1 MW, 1722 MW, 1739,6 MW, 1763,4 MW, 1792,2 MW. Jednocześnie spadało zużycie ciepła przez odbiorców w ramach systemu przesyłowego sieci wodnej i wynosiło ono w poszczególnych latach odpowiednio: 10 256 850 GJ, 10 981 960 GJ, 11 275 800 GJ, 10 697 490 GJ, 10 468 820 GJ, 10 403 030 GJ. Liczba budynków podłączonych do sieci wzrosła o 720 szt. z 9 329 do 10 049.

W okresie 2016-2018 nie wystąpiły przypadki odmowy przyłączenia do sieci ciepłowniczej podmiotów, które złożyły takie wnioski. Odmowy (10 przypadków) miały miejsce w latach 2019-2021. Podstawowym ich powodem był brak opłacalności ekonomicznej.

(akta kontroli str. 321-323, 350-355)

W latach 2015 – 2020 do produkcji ciepła w źródłach systemowych wykorzystywane były przez Spółkę:

- węgiel, którego procentowy udział w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 86,03%, 88,31%, 87,70%, 89,57%, 81,85%, 82,22%,
- biomasa, której procentowy udział w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 13,03%, 10,71%, 11,08%, 9,56%, 17,65%, 17,25%

- olej opałowy, którego procentowy udział w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 0,94%, 0,98%, 1,22%, 0,87%, 0,50%, 0,53%.

(akta kontroli str. 321-323)

System wytwarzania energii w Spółce spełniał wymogi systemu efektywnego energetycznie, w którym do produkcji ciepła wykorzystuje się co najmniej w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji. Procent ciepła użytkowego dostarczonego do systemu ciepłowniczego w Łodzi wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji wahał się pomiędzy 96,4 w 2015 r. a 90,3 w I półroczu 2021 r. Procent ciepła użytkowego dostarczonego do systemu ciepłowniczego wytworzonego z wykorzystaniem biomasy wynosił od 10,9 w roku 2015 do 8,5 w I półroczu 2021 r.

(akta kontroli str. 321-323)

Poziom zanieczyszczeń poszczególnych substancji wytwarzanych w źródłach ciepła na koniec każdego roku okresu 2015-2021 (I półrocze) systematycznie spadał. Na początek i koniec tego okresu wynosił on odpowiednio:

a. dla EC-3:

- SO₂ - 2487,1840 Mg i 311,0259 Mg (redukcja o 87,5%),
- NO_x - 1333,9881 Mg i 329,0123 Mg (redukcja o 75,4%),
- CO - 68,7809 Mg i 56,4269 Mg (redukcja o 18%),
- pył - 43,7855 Mg i 23,6795 Mg (redukcja o 46%),

b. dla EC-4:

- SO₂ - 1541,1548 Mg i 462,1786 Mg (redukcja o 70%),
- NO_x - 1075,5187 Mg i 460,8133 Mg (redukcja o 57,2%),
- CO - 241,4296 Mg i 151,6088 Mg (redukcja o 37,2%),
- pył - 50,0474 Mg i 21,0630 Mg (redukcja o 68%).

(akta kontroli str. 84-90)

Emisja dwutlenku węgla w poszczególnych latach okresu 2015-2020 wynosiła:

- dla EC-3: 656 150 Mg, 865 511 Mg, 834 130 Mg, 831 302 Mg, 836 325 Mg, 847 449 Mg,
- dla EC-4: 769 004 Mg, 900 368 Mg, 929 878 Mg, 895 957 Mg, 693 780 Mg, 693 532 Mg.

(akta kontroli str. 623-624)

Według danych udostępnionych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska¹¹:

- przekroczenie poziomu dopuszczalnego PM_{2,5} (rocznie - 25 µg/m³) na terenie Miasta występowało w okresie 2015-2018. Najwyższą wartość pomiarów zanotowano w roku 2017 na stacji przy ul. Legionów i wynosiła ona 32,2 µg/m³.
- w latach 2015-2018 jedynie na stacji pomiarowej położonej na ulicy Legionów notowano przekroczenia dopuszczalnej wartości stężenia średniorocznego pyłu zawieszonego PM₁₀ (24g - 40 µg/m³). Maksymalna wartość pyłu PM₁₀ została zanotowana w roku 2015 i wynosiła 42,9 µg/m³. Dopuszczalna częstość przekraczania (35 razy w ciągu roku) stężenia dobowego została niedotrzymana we wszystkich analizowanych latach na dwóch stacjach (ul. Legionów i ul. Rudzka) a w latach 2015-2019 również na stacji przy ul. Gdańskiej. Najwięcej dni z przekroczeniami zanotowano również w 2015 roku na stacji pomiarowej przy ul. Legionów – 107 dni.
- we wszystkich analizowanych latach wystąpiło przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu (1 ng/m³). Najwyższe stężenie wynoszące 7,3 ng/m³ zanotowano w 2016 roku na stacji przy ul. Rudzkiej 60 gdzie poziom

¹¹ <http://powietrze.gios.gov.pl> (dane w zakresie tła miejskiego, bez stacji komunikacyjnych).

został przekroczony ponad 6-krotnie. Natomiast najniższe stężenie równe 2,3 ng/m³ stwierdzono w 2020 roku, na stacji pomiarowej przy ul. Legionów. Pozostałe parametry (dwutlenek siarki, dwutlenek azotu, benzen, tlenek węgla) nie przekraczały wartości dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu.

(akta kontroli str. 15-16)

W 2015 r. w Łodzi przeprowadzona została częściowa inwentaryzacja źródeł emisji powierzchniowej obejmująca m.in. ustalenie liczby palenisk węglowych na jej terenie. Objęto nią część nieruchomości z terenu Miasta, opisaną jako *rdzeń Strefy Wielkomiejskiej*, stanowiącą prawie 1/3 powierzchni tej Strefy (1,4% łącznej powierzchni Miasta). Spośród 1 822 punktów adresowych podlegających inwentaryzacji (5 711 budynków) wyodrębniono 464 punkty, które wg danych przesłanych przez Łódzki Ośrodek Geodezji korzystały ze źródła ogrzewania w postaci ciepła sieciowego. Źródłem ogrzewania pozostałych były: piece kaflowe – 4747 szt. (90,70%), piece/kotły/kozy na drewno – 213 szt. (4,07%), centralne ogrzewanie – 98 szt. (1,87%), węglowe piece kuchenne 97 szt. (1,85%) oraz kominki 79 szt. (1,51%).

2. Analiza szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego przeprowadzona została w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi*¹². Za słabe strony i zagrożenia systemu energetycznego uznano zamknięcie zasięgu oddziaływania sieci w strefie zurbanizowanej oraz niewystarczające wykorzystanie możliwości przesyłowych sieci ciepłych. Za atuty uznane zostały:

- rezerwy w sieciach przesyłowych i źródłach ciepła,
- duża niezawodność dostaw - możliwość przełączania obszarów zasilania między poszczególnymi elektrociepłowniami,
- efektywna produkcja ciepła, tzw. skojarzona (z produkcją energii elektrycznej),
- możliwość ciągłej dostawy ciepła (na życzenie klienta),
- dobry stan techniczny sieci i węzłów ciepłych (48 % sieci z rur preizolowanych, 96 % węzłów zautomatyzowanych).

3. W UMŁ nie została przeprowadzona ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy, o której mowa w art. 18 ust.1 pkt 5 Prawa energetycznego.

4. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi*, przyjęte zostały w roku 1999 i zaktualizowane w roku 2013¹³. Ostatnia aktualizacja Założeń, obejmująca lata 2017-2020 z perspektywą do roku 2030, przyjęta została w roku 2017¹⁴. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie nie została opracowana kolejna aktualizacja projektu Założeń wymagana art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego.

W aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło przyjętych w roku 2017, oprócz uwarunkowań klimatycznych, demograficznych (przewidywany do roku 2030

¹² Uchwała nr XCIX/1826/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 października 2010 r.

https://bip.um.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgeregalegacts_legalacts%5BlegalAct%5D=24505&tx_edgeregalegacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgeregalegacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct

¹³ Uchwała Nr XXVIII/578/99 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 grudnia 1999 r., https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/03_578.pdf zaktualizowana uchwałą nr LXXVI/11/1630/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 2013 r., https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/06_1630.pdf

¹⁴ Uchwała Nr LXIII/1616/17 r. Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 13 grudnia 2017 r., https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/1616.pdf

spadek liczby ludności o ok. 13 %), oraz gospodarczych (spadek liczby dużych przedsiębiorstw i prognozowane zmniejszenia zużycia nośników paliw i energii) zawarto również charakterystykę systemu ciepłowniczego. Obejmowała ona podstawowe informacje o elektrociepłowniach oraz parametry ich pracy, opis sieci ciepłej składającej się z układu połączonych ze sobą magistral ciepłowniczych dostarczających ciepło zawarte w gorącej wodzie lub parze wodnej, z podaniem ich długości w podziale na średnice oraz opis i parametry dodatkowych źródeł ciepła, którymi były kotłownie wykorzystywane do produkcji energii ciepłej na potrzeby własne przez dwa podmioty prywatne (w tym kotłownia obsługiwana przez Veolia Energia Łódź S.A. – źródło rezerwowe ciepła systemowego dla Łodzi) oraz Grupową Oczyszczalnię Ścieków w Łodzi sp. z o.o. Jako dodatkowe struktury tworzące system ciepłowniczy miasta Łodzi wskazania zostali mieszkańcy posiadający indywidualne źródła energii ciepłej, tj. instalacje centralnego ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej przy zastosowaniu kotłów opalanych paliwami stałymi oraz ciekłymi. Kotłownie lokalne zaspakajały około 40% potrzeb ciepłych mieszkańców Miasta Łodzi. Do znaczących kotłowni należały: kotłownia osiedlowa Stoki przy ul. Giewont 26 oraz kotłownie będące w eksploatacji Łódzkiego Zakładu Usług Komunalnych: kotłownie gazowe (12 sztuk), kotłownie koksowe (2 sztuki), kotłownie olejowe (122 sztuk).

W Założeniach przedstawiono najważniejsze informacje dotyczące mocy zamówionej, zapotrzebowania na ciepło, ilości odbiorców ciepła w postaci gorącej wody i pary technologicznej z wyróżnieniem poszczególnych dzielnic oraz sektorów. Dokonano analizy istniejących i przyszłych możliwych powiązań pomiędzy Miastem, a gminami sąsiadującymi.

W ocenie potencjału zaspokojenia potrzeb stwierdzono, iż obecność na obszarze Miasta jednego przedsiębiorstwa zajmującego się dostawą ciepła była wystarczająca. Posiadało ono rezerwy ciepła w źródłach mocy, przez co możliwe było wykonywanie nowych podłączeń, jak również pokrycie okresowego większego zapotrzebowania.

W kierunkach rozwoju systemu ciepłowniczego wskazano, iż związany był on głównie z modernizacją istniejących urządzeń i sieci przesyłowych, a nie budową nowych źródeł ciepła co wynikało ze zmian w zapotrzebowaniu na ciepło na lokalnym rynku oraz systematycznej poprawy efektywności produkcji i dostaw ciepła systemowego w Łodzi. Z uwagi na problemy prawnowłasnościowe i brak instalacji centralnego ogrzewania w budynkach, sieć ciepłownicza występowała w ograniczonym zakresie w obszarze śródmieścia. Podłączanie się indywidualnych odbiorców, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych do sieci ciepłowniczych zamiast korzystania z lokalnych źródeł powodujących zjawisko tzw. niskiej emisji wspierać miały programy dotacyjne. Wskazano również na potencjał rozwoju sieci do wykorzystania w programie rewitalizacji. W miarę modernizacji obiektów mieszkalnych i prowadzonych remontów w zakresie montażu instalacji centralnego ogrzewania i wymienników ciepła nastąpić miało ucieplenie śródmieścia, szczególnie istotne ze względu na występowanie, zwłaszcza w okresie zimowym, okresów podwyższonych stężeń pyłów i szkodliwych gazów w powietrzu atmosferycznym i występowania zjawiska niskiej emisji na najbardziej zurbanizowanym, a w związku z tym również najmniej przewiewnym, obszarze Miasta. W Założeniach nie wskazano konkretnych zadań inwestycyjnych, które miałyby być realizowane przez Miasto oraz planowanych efektów i mierników stopnia ich osiągnięcia.

W Założeniach zamieszczony został opis działań podejmowanych przez Spółkę według, których Veolia Energia Łódź S.A. zwiększała długość sieci ciepłej

średniorocznie o około 12 km rocznie. Celem tych działań było m.in. przyłączenie nowych odbiorców ciepła do sieci. W 2017 roku Spółka zamierzała przyłączyć około 40 MW mocy cieplnej. Dodatkowo planowała rozpowszechnić sieci ciepłownicze do obszarów nieocieplonych, zwłaszcza dzielnicy Stoki oraz centrum Miasta. W roku 2015 Spółka zawarła z Miastem list intencyjny, który miał na celu współpracę przy programie rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej. Spółka zamierzała wybudować m.in. cztery km nowych magistral o średnicach od DN 300 do DN 400 na terenie ul. Wschodniej/Sienkiewicza oraz ul. Składowej/Smugowej. W załączniku do Założeń wskazano zadania inwestycyjne zaplanowane przez Veolia Energia Łódź S.A. na lata 2013 – 2022, w tym 96 zadań dotyczących modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczej.

6. Wśród dokumentów o charakterze strategicznym, do których odwoływały się *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe miasta Łodzi na lata 2017-2020 z perspektywą do roku 2030*, znalazły się m.in.:

- a) *Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+¹⁵*. W Strategii w sposób ogólny odniesiono się do działań związanych z rozwojem efektywnych systemów ciepłowniczych, wskazując wśród priorytetowych obszarów działania Filar 3 *Przestrzeń i środowisko; Łódź atrakcyjna, bezpieczna i zdrowa – poprawa jakości życia mieszkańców dzięki zwiększeniu atrakcyjności przestrzeni publicznej, rewitalizacji kluczowych obszarów Miasta, wykorzystaniu potencjału środowiska przyrodniczego i rozwoju zrównoważonego transportu miejskiego*. W ramach realizacji celu strategicznego *Zielona, uporządkowana Łódź – poprawa jakości życia łodzian i zwiększenie atrakcyjności Miasta dzięki wykorzystaniu potencjału środowiska przyrodniczego, zachowaniu i porządkowaniu przestrzeni aktywnej biologicznie i obszarów służących rekreacji i budowaniu zdrowego stylu życia* zaplanowano m.in. szerokie stosowanie w gospodarce miejskiej technologii i rozwiązań służących ochronie środowiska oraz optymalizację wydatków energetycznych w wyniku termomodernizacji obiektów miejskich, w tym likwidację źródeł niskiej emisji i rozwiązania inteligentne w zarządzaniu systemami miejskimi. Realizację Strategii zapewnić miały polityki sektorowe w tym m.in. polityka przestrzenna, kształtująca przestrzeń Miasta na miarę współczesnych wyzwań demograficznych, gospodarczych i środowiskowych oraz polityka gospodarki komunalnej zapewniająca pełne bezpieczeństwo zaopatrzenia łodzian w media komunalne, spełniającą rosnące wymogi zrównoważonego rozwoju i zaostrzających się przepisów ekologicznych.
- b) *Strategia Przestrzennego Rozwoju Łodzi 2020+¹⁶*, w której wśród zasad kształtowania zabudowy dla Strefy Wielkowiejskiej wskazano m.in. konieczność uwspółcześnienia i zhumanizowania struktury wewnątrz kwartałowej polegającego na eliminacji ogrzewania tradycyjnego na rzecz CO, kotłowni gazowych lub ogrzewania elektrycznego, uzupełnień podłączeń wodno-kanalizacyjnych, ocieplaniu budynków. Modernizacja techniczna zabudowy w Strefie Wielkowiejskiej powinna odbywać się z uwzględnieniem m.in. termomodernizacji i ogrzewania centralnego. Strategia nie zawierała szczegółowego wskazania zadań wraz z przypisaniem im mierników.
- c) *Polityka komunalna i ochrony środowiska Miasta Łodzi 2020¹⁷*, w której zawarto diagnozę stanu zaopatrzenia w energię ciepłą. W ramach celu

¹⁵ Uchwała nr XLIII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 r.

https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/06_824.pdf

¹⁶ Uchwała nr LV/1146/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 r.

https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/06_1146.pdf

¹⁷ Uchwała nr LV/1151/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 r. .

https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/06_1151.pdf. Dalej Polityka komunalna lub Polityka

strategicznego *Miasto energetycznie bezpieczne* wskazano m.in. następujące cele operacyjne:

- utrzymanie poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w stanie nie gorszym od istniejącego tj. zapewniającym powszechność i pewność zasilania odbiorców,
- poprawa efektywności energetycznej budynków gminnych,
- wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii,
- poprawa jakości powietrza w Mieście przez ograniczenie zanieczyszczeń ze źródeł niskiej emisji.

Realizacji celów służyć miały w latach 2013 – 2020 programy: *Termomodernizacja i energomodernizacja budynków gminnych*, *Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii*, *Zrównoważony rozwój infrastruktury energetycznej*. Programy miały zostać szczegółowo opracowane przez zespoły merytoryczne.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMŁ, w punkcie 4 Polityki - *Wytyczne finansowe i harmonogram realizacji* ujęte są programy i działania w ramach wszystkich celów strategicznych Polityki. Informacja, o opracowaniu programów przez zespoły merytoryczne została umieszczona pod tabelką pierwszego z wymienionych celów i skopiowana na kolejne strony dokumentu, co należy uznać za niefortunny zabieg edycyjny. Uwaga powyższa winna być interpretowana w ten sposób, że tylko niektóre z wymienionych działań zostaną objęte nowym, szczegółowym dokumentem czy też *programem*. Nie ma bowiem potrzeby tworzyć i mnożyć kolejnych opracowań dla wszystkich działań ujętych w Polityce. W zakresie wszystkich trzech programów/działań w obszarze *Energetyki Miejskiej*, które zostały wskazane w *Polityce komunalnej i ochrony środowiska Miasta Łodzi 2020+* dokumentami, które spólnie wskazują kierunek i zakres działań są zarówno *Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi* przyjęty i aktualizowany mocą uchwały Rady Miejskiej, jak i *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Łodzi* również przyjmowane uchwałą Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 540-543)

- d) *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi*, w którym oprócz uwarunkowań systemu ciepłowniczego, stopnia zaspokojenia potrzeb oraz danych o stanie technicznym sieci i węzłów ciepłowniczych zawarto również analizę słabych strony i zagrożeń systemu energetycznego oraz analizę kierunków rozwoju. Wskazano m.in. na konieczność uwzględniania w opracowywanych planach miejscowych podłączania do sieci obiektów istniejących i nowo realizowanych w zasięgu istniejącego systemu np. w śródmieściu, gdzie około 70 % potrzeb ciepłych pokrywanych jest przy pomocy pieców kaflowych oraz lokalnych kotłowni. Jako przeszkodę w wykorzystaniu ciepła z elektrociepłowni w rejonie śródmieścia, zwłaszcza na terenach na południe od placu Wolności (największego potencjalnego odbiorcy energii cieplnej) wskazano problemy prawno-własnościowe związane z wejściem na tereny działek oraz niski standard wyposażenia budynków (brak instalacji centralnego ogrzewania) i związane z tym wysokie koszty ich modernizacji (budynki w większości w zarządzie miasta i wspólnot mieszkaniowych). Rejon ten znajdował się w zasięgu magistral o przepustowości zapewniającej ogrzanie całej istniejącej kubatury,

jednak w stosunkowo niewielkim stopniu nasycony był sieciami rozdzielczymi¹⁸. Studium nie zawierało szczegółowego wskazania zadań wraz z przypisaniem im mierników

- e) *Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi*, którego priorytetowym celem było ograniczenie emisji gazów cieplarnianych tj.: dwutlenku węgla, dwutlenku siarki i tlenków azotu oraz emisji substancji zanieczyszczających powietrze - pyłów, w tym pyłu zawieszonego PM10, pyłu zawieszonego PM2,5, jak również innych substancji, np. benzo(a)pirenu." Wśród celów opracowania wskazano również uzyskanie poprawy efektywności energetycznej i zastosowania odnawialnych źródeł energii (OZE). W dokumencie opisane zostały strategiczne działania kierunkowe zmierzające do przywrócenia standardów jakości powietrza wraz z wyznaczeniem szczegółowych zadań, harmonogramu ich realizacji i mierników w postaci redukcji zużycia energii finalnej (efekt energetyczny) oraz redukcji emisji dwutlenku węgla (efekt ekologiczny). Wśród nich znalazły się m.in. zadania dotyczące likwidacji źródeł niskiej emisji, termomodernizacji budynków Miasta oraz projekty rewitalizacyjne.
- f) *Gminny Program Rewitalizacji Miasta Łodzi*¹⁹, w którym wskazano na problem niskiej emisji z palenisk indywidualnych wynikający z niepełnego podłączenia zasobu mieszkaniowego do ciepła systemowego, skutkiem którego było wysokie stężenia zanieczyszczeń pyłowych i gazowych w sezonie grzewczym. Niemal 30% ludności zostało zidentyfikowanych jako korzystający z kotłów węglowych. W konkluzji wskazano na pilną potrzebę zaopatrzenia całego obszaru rewitalizacji w instalacje sieciowe rozwiązujące problem ogrzewania: ciepło sieciowe lub alternatywne paliwo gazowe. Program określił 10 kluczowych przedsięwzięć (nr 70 do 79) polegających na budowie sieci ciepłowniczej i przyłączy wraz z likwidacją niskiej emisji w Strefie Wielkomięskiej do zrealizowania w perspektywie lat 2014-2026, realizowanych wraz z postępowaniem przebudowy ulic i rewitalizacji kamienic. W programie nie określono mierników stopnia ich realizacji.

W okresie realizacji Założeń obowiązywał ponadto *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2011-2014 z perspektywą na lata 2015 – 2018*²⁰. Wyznaczone programem zadania w zakresie problematyki ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami prowadzić miały m.in. do ograniczenia emisji zanieczyszczeń ze źródeł punktowych oraz powierzchniowych i obejmowały w szczególności:

- wdrażanie ekologicznych nośników energii (biomasa, energia słoneczna, wody geotermalne) i stopniową eliminację paliw konwencjonalnych,
- modernizację funkcjonujących dużych zakładów ciepłych (filtry, zmiana technologii),
- opracowywanie i wdrażanie programu redukcji niskiej emisji, w oparciu o wysokosprawne kotły gazowe, opalane biomasą lub niskoemisyjne kotły węglowe,
- termomodernizację budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej,

¹⁸ Kierunki te kontynuowało *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi* przyjęte uchwałą Nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r.,

https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/1753.pdf zmienione uchwałą Nr VI/215/19 z dnia 6 marca 2019 r. https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/08_215.pdf

¹⁹ Uchwała nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r.

<http://archiwum.bip.um.lodz.pl/plik.php?plik=uchwaly/rm/916.16.PDF> zmieniona uchwałami nr: XXIII/1980/18 z dnia 5 lipca 2018 r. https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/1980.pdf, i nr XXXIV/1122/20 z dnia 24 grudnia 2020 r. https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/08_1122.pdf.

²⁰ Uchwała nr XI/139/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 30 marca 2011 r.

https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/06_139.pdf Dalej Program lub POŚ.

- centralizację dostaw ciepła na obszarach zabudowy miejskiej (likwidacja lokalnych kotłowni i indywidualnych palenisk domowych),
- doprowadzenie w miejsce likwidowanych źródeł, opalanych paliwem konwencjonalnym (węglem), sieci centralnego ogrzewania lub sieci gazowej,
- realizację Programów Ochrony Powietrza,
- wdrażanie nowoczesnych technologii przyjaznych środowisku (BAT),

Program ten zawierał tabelaryczne zestawienie 60 zadań krótkoterminowych w zakresie ochrony powietrza, które przewidywane były do realizacji w latach 2011–2014 i które były realizowane w latach poprzednich, bez wskazania mierników stopnia ich realizacji.

Kontynuacją ww. Programu był *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2018 - 2021 r.*²¹. Wśród celów strategicznych i kierunków zadań, w obszarze interwencji - *Ochrona Klimatu i jakości powietrza*, celu strategicznym – *Poprawa jakości powietrza*, kierunku interwencji – *Zarządzanie jakością powietrza*, zadaniu *Rozwój sieci ciepłowniczej*, wskazano 13 zadań polegających na termomodernizacji obiektów edukacyjnych oraz rewitalizacji obszarowej. Mierniki realizacji przypisane zostały w POŚ na poziomie celów.

Miasto Łódź zobowiązane było do realizacji *Programu Ochrony Powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM10 oraz planu działań krótkoterminowych. Nazwa strefy: aglomeracja łódzka. Kod strefy: PL1001.*²².

W celu osiągnięcia poziomów normatywnych zanieczyszczeń wyznaczono podstawowe kierunki działania i przewidziano szereg zadań w zakresie: ograniczania emisji powierzchniowej pochodzącej z sektora komunalno-bytowego oraz z działalności gospodarczej, w tym zmianę dotychczasowego sposobu zaopatrzenia w ciepło polegającą na podłączeniu budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymianie przestarzałych konstrukcyjnie źródeł węglowych na źródła niskoemisyjne oraz kontrolę gospodarstw domowych w zakresie właściwego gospodarowania odpadami, w celu zaniechania praktyk spalania w domowych kotłach i paleniskach odpadów lub paliw niekwalifikowanych. Od 2021 r. obowiązuje *Program Ochrony Powietrza i plan działań krótkoterminowych dla strefy aglomeracja łódzka*²³.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta Łodzi w wymaganych terminach dwukrotnie nie opracował i nie przedstawił do zatwierdzenia Radzie Miejskiej projektu aktualizacji dokumentu pn. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Łodzi*, co stanowiło naruszenie dyspozycji art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego. Zgodnie z przytoczonym przepisem, aktualizacji takiej należy dokonywać co trzy lata. Pierwotny dokument został opracowany w roku

²¹ Uchwała nr LXXVIII/2101/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 października 2018 r.

https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/2101.pdf

²² Uchwała nr XXXV/689/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj Łódzkiego z dnia 28 czerwca 2013 r. poz. 3434), zmieniona uchwałami: XLI/764/13 z dnia 29 października 2013 r., (Dz. Urz. Woj Łódzkiego z dnia 12 grudnia 2013 r. poz. 5517), VIII/90/15 z dnia 31 marca 2015 r. (Dz. Urz. Woj Łódzkiego z dnia 15 maja 2015 r. poz. 2102), XII/209/19 z dnia 29 października 2019 r. (Dz. Urz. Woj Łódzkiego z dnia 24 stycznia 2020 r. poz. 655)

²³ Uchwała nr XX/304/20 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 15 września 2020r. (Dz. Urz. Woj Łódzkiego z dnia 6 listopada 2020 r. poz. 5936)

1999 a jego ostatnia aktualizacja w roku 2017 (zamiast w 2016)²⁴. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMŁ, czynności dotyczące opracowania aktualizacji zostały podjęte na początku 2020 roku, jednak prace zostały zawieszono ze względu na decyzję o zablokowaniu środków finansowych spowodowaną pandemią COVID-19²⁵. Obecnie aktualizacja znajduje się w trakcie opracowania na podstawie umowy z dnia 27 lipca 2021 r. W ocenie NIK skutkiem zaniechania opracowania Założeń był brak aktualnego dokumentu strategicznego, stanowiącego informację dla przedsiębiorców, w tym przedsiębiorstw energetycznych, prowadzących działalność na terenie miasta, umożliwiającego prognozowanie, lokowanie inwestycji i dostosowanie kierunków rozwoju działalności do obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię oraz obszarów występujących rezerw lub nadwyżek.

(akta kontroli str.440-467)

2. W UMŁ nie została przeprowadzona ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy wymagana przepisami art. 18 ust.1 pkt 5 Prawa energetycznego. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMŁ, zidentyfikowano dwa obiekty, które spełniają warunek jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej, w którym oszczędność energii pierwotnej wynosi min. 10% w porównaniu do rozdzielnego procesu produkcji ciepła i energii elektrycznej ww. procesu: elektrociepłownie EC-3 i EC-4. Cały potencjał wysokosprawnej kogeneracji należy do niezależnej od Miasta Łodzi spółki Veolia Energia Łódź S.A. Miasto nie posiada narzędzi do pozyskania danych o podmiotach, które mogłyby posiadać jednostkowe źródła ciepła o mocy od 1MW, gdzie kogeneracja mogłaby być opłacalna. Wykonawca w obecnie opracowywanej aktualizacji poruszy tematykę kogeneracji w elektrociepłowniach należących do Veolia Energia Łódź S.A. w zakresie pozyskanych danych. W ocenie NIK stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała negatywnych skutków ponieważ system ciepłowniczy w Łodzi był – w całym okresie objętym kontrolą – systemem efektywnym energetycznie, w którym ciepło wytwarzane było w procesie wysokosprawnej kogeneracji przez podmiot niezależny od Miasta.

(akta kontroli str.440-467)

OCENA CZĄSTKOWA

System ciepłowniczy na terenie Miasta spełniał wymogi systemu efektywnego energetycznie, ponieważ do produkcji ciepła wykorzystywano w ponad 75% ciepło pochodzące z kogeneracji, jednak ciepło to wytwarzane było głównie w oparciu o węgiel.

Przystępując do opracowania aktualizacji Założeń, Miasto posiadało zdiagnozowany stan lokalnego rynku ciepła oraz analizę szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego w tym czynniki hamujące transformację systemu ciepłowniczego działającego na jego terenie. Nie została sporządzona jednak ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy.

²⁴ Nieprawidłowość dotycząca braku aktualizacji Założeń w roku 2016 została już stwierdzona w wyniku kontroli P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Łodzi w 2017 r.

²⁵ Zarządzenie Nr 3851/VIII/20 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych w 2020 roku.

Dwukrotnie nie został wypełniony obowiązek aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło co najmniej raz na trzy lata.

W Założeniach zawarte zostały uwarunkowania systemu ciepłowniczego spójne z dokumentami strategicznymi Miasta a także ogólne kierunki modyfikacji systemu ciepłowniczego. Założenia nie określały polityki Miasta w zakresie rozwoju sieci ciepłowniczego, natomiast zawarte zostały w nich przedsięwzięcia planowane przez Przedsiębiorstwo ciepłownicze. Nie zostały ustanowione w Założeniach mierniki realizacji celów, z tego względu brak było możliwości dokonania oceny skuteczności wykonania ujętych w nim celów w zakresie energetyki.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Działania wpływające na poprawę efektywności gospodarowania energią ciepłą, wskazane w dokumentach strategicznych, skonkretyzowane zostały w *Polityce gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, Programie Ochrony Środowiska* a przede wszystkim w *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi*, w którym uwzględniono zadania dotyczące m.in. mieszkalnictwa indywidualnego i wielorodzinnego, budynków miejskich oraz usług handlu i przemysłu wskazując na wysokość planowanych nakładów, źródła finansowania, terminy realizacji, podmioty odpowiedzialne za przeprowadzenie zadań oraz zakładane efekty i mierniki ich realizacji.

Krótkoterminowe zadania inwestycyjne dotyczyły m.in. wymiany źródeł ciepła w budynkach miejskich i komunalnych, modernizacji instalacji c.o. w budynkach miejskich i komunalnych, podłączenia do sieci ciepłowniczego nowych użytkowników, termomodernizacji budynków. Zadania średnioterminowe uwzględniały głównie termomodernizację budynków miejskich i komunalnych (docieplenia ścian, montaż odnawialnych źródeł energii) oraz przebudowę budowę odcinków sieci ciepłowniczego. Zadania długoterminowe to głównie inwestycje w zakresie termomodernizacji budynków mienia miejskiego i komunalnych oraz montażu instalacji odnawialnych źródeł energii.

Spśród działań przewidzianych w dokumentach programowych w zakresie termomodernizacji w okresie 2016 – 2020 zakończonych zostało 46 zadań²⁶. Osiągnięte zostały zaplanowane efekty: energetyczny w wysokości 30 117,6 GJ/rok²⁷ oraz ekologiczny w wysokości 6 594 MgCO₂/rok.

Ponadto zakończone zostały zaplanowane na lata 2016 – 2020 zadania związane z termomodernizacją i likwidacją źródeł niskiej emisji w 62 placówkach oświatowych stanowiących własność Miasta. Osiągnięte zostały zaplanowane efekty: energetyczny w wysokości 15 663 GJ/rok oraz ekologiczny w wysokości 3 535 MgCO₂/rok. Dwie instytucje kultury zrealizowały projekty²⁸ o łącznych efektach: energetycznym w wysokości 1 645,2 GJ/rok oraz ekologicznym w wysokości 371 MgCO₂/rok.

(akta kontroli str.336-337, 524-525)

²⁶ PGN, tabela nr 76 „Lista działań zrealizowanych”

²⁷ W PGN wartości wskaźnika efektu energetycznego wyrażone zostały w MWh/rok

²⁸ Muzeum Kinematografii w Łodzi zrealizowało projekt *Zwiększenie dostępności dorobku polskiej kinematografii poprzez zachowanie zabytkowej infrastruktury Pałacu Scheiblera*, dla którego przewidziano efekt energetyczny w wysokości 75,6 GJ/rok oraz ekologiczny w wysokości 17 MgCO₂/rok. Centralne Muzeum Włókiennictwa w Łodzi zrealizowało projekt *Wzbogacenie oferty Centralnego Muzeum Włókiennictwa w Łodzi poprzez modernizację infrastruktury, prace konserwatorskie i zakup wyposażenia*, dla którego przewidziano efekt energetyczny w wysokości 1569,6 GJ/rok i ekologiczny w wysokości 354 MgCO₂/rok

W ramach działań przewidzianych w dokumentach strategicznych w zakresie rewitalizacji przestrzeni miejskiej w tym m.in. uciepłowienia obszaru Śródmieścia, w PGN przewidziano realizację czterech zadań w zakresie ograniczenia emisyjności z budynków miejskich oraz 11 zadań w zakresie ograniczenia emisyjności z mieszkalnictwa indywidualnego i wielorodzinnego.

Zakończone zostały prace w ramach dwóch zadań rewitalizacyjnych²⁹ w zakresie ograniczenia emisyjności z budynków miejskich. Termomodernizacji poddane zostały 3 budynki, 2 podłączono do sieci ciepłowniczej. Osiągnięte zostały zaplanowane efekty: energetyczny w wysokości łącznie 1296 GJ/rok, oraz ekologiczny w wysokości łącznie 293 Mg/rok. W trakcie realizacji były dwa zadania³⁰.

W ramach realizacji 9 zadań rewitalizacyjnych w zakresie ograniczenia emisyjności z mieszkalnictwa indywidualnego i wielorodzinnego, których termin zakończenia przypada na lata 2020-2023, do końca sierpnia 2021 r. do sieci podłączonych zostało 41 budynków oraz zakończone zostały prace termomodernizacyjne na 27 nieruchomościach. Ponadto w ramach 2 zadań związanych z udziałem Miasta we wspólnotach mieszkaniowych³¹ zaplanowanych na okres 2015-2036 przeprowadzono prace polegające na podłączeniu 77 budynków do miejskiego systemu ciepłowniczego oraz termomodernizacji 234 budynków.

(akta kontroli str. 327-332)

W ramach miejskiego programu dotacyjnego³² w latach 2017 – 2020 zlikwidowano 3 389 pieców opalanych paliwami stałymi.

(akta kontroli str. 92-98)

Spółka Veolia Energia Łódź S.A. zgłosiła do PGN 24 zadania mające na celu modernizację i rozbudowę sieci ciepłowniczej wraz z likwidacją niskiej emisji na terenie Łodzi. Według danych przekazanych przez Spółkę w zaplanowanym terminie zakończonych zostało 7 zadań³³. Osiągnięty został zaplanowany w PGN

²⁹ Zagospodarowanie obiektów pofabrycznych i zespołu pałacowego Steinertów, okres realizacji 2017 -2019, zaplanowany efekt energetyczny, 716,4 GJ/rok, ekologiczny 162Mg/rok. Rewitalizacja Pałacu Poznańskich w Łodzi Cel: Przestrzeń i środowisko - rewitalizacja Śródmieścia, okres realizacji 2016 -2020, zaplanowany efekt energetyczny, 579,6 GJ/rok, ekologiczny 131 Mg/rok.

³⁰ Szlakiem Architektury Włókienniczej. Rewitalizacja Księżego Młyna „R” Cel: Przestrzeń i środowisko - rewitalizacja Śródmieścia, okres realizacji 2017-2021, Szlakiem Architektury Włókienniczej. Rewitalizacja Księżego Młyna Etap II Cel: Przestrzeń i środowisko - rewitalizacja Śródmieścia, okres realizacji 2020-2023,.

³¹ Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi - udział Gminy we wspólnotach mieszkaniowych „R”. Cel: Przestrzeń i środowisko – rewitalizacja oraz „Remonty budynków - udział Gminy we wspólnotach mieszkaniowych. Cel: Przestrzeń i środowisko – rewitalizacja.

³² Program realizowany na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr L/1255/17 z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia inwestycyjne służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 2697, ze zm.) oraz uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr IV/121/19 z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia inwestycyjne służące ochronie powietrza, trybu postępowania w sprawie ich udzielania i sposobu rozliczania (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, poz. 540)

³³ Likwidacja grupowych węzłów ciepłych wraz z budową sieci ciepłowniczej i indywidualnych węzłów ciepłych w ramach projektu likwidacja węzła grupowego zlokalizowanego w Łodzi w rejonie ul. Drewnowskiej, Likwidacja grupowych węzłów ciepłych wraz z budową sieci ciepłowniczej i indywidualnych węzłów ciepłych w ramach projektu likwidacja węzłów grupowych zlokalizowanych na obszarze Łodzi Budowa sieci ciepłowniczych umożliwiająca wykorzystanie energii wytworzonej w źródłach wysokosprawnej kogeneracji w projekcie. Przyłączenie do ciepła systemowego nowobudowanych budynków zlokalizowanych w Łodzi w rejonie ul. Łokietkówny

Budowa sieci ciepłowniczych umożliwiająca wykorzystanie energii wytworzonej w źródłach wysokosprawnej kogeneracji w projekcie. Przyłączenie do ciepła systemowego nowobudowanych budynków zlokalizowanych w Łodzi w rejonie ul. Pomorskiej 168/170 etap 1

Budowa sieci ciepłowniczych umożliwiająca wykorzystanie energii wytworzonej w źródłach wysokosprawnej kogeneracji w projekcie Przyłączenie do ciepła systemowego nowobudowanych budynków zlokalizowanych w Łodzi w rejonie ulicy Składowej i Pl. Sałacińskiego

łączny efekt energetyczny w wysokości 698,4 GJ/rok i efekt ekologiczny w wysokości 94 MgCO₂/rok. Dla czterech zadań, których termin realizacji przypada na lata 2022-2023, objętych dofinansowaniem z NFOŚiGW, w ramach programu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, Spółka zobowiązana była do monitorowania i raportowania zmniejszenia zużycia energii pierwotnej i emisji dwutlenku węgla. Na dzień 22 października 2021 r. osiągnięty łączny efekt energetyczny wynosił 75 163 GJ/rok wobec zaplanowanych 66 289 GJ/rok, a efekt ekologiczny 18 326 MgCO₂/rok wobec zaplanowanych 22 432 MgCO₂/rok. W przypadku pozostałych zadań będących w trakcie realizacji Spółka nie dysponowała dokładnymi danymi o osiągniętych efektach energetycznych i ekologicznych, ponieważ nie były one monitorowane z punktu widzenia zawartych umów.

(akta kontroli str. 350-433)

Kontroli poddano stopień realizacji ośmiu zadań ujętych w PGN w *Głównym harmonogramie rzeczowo-finansowym działań w skali regionalnej – miasta Łodzi*, dla których przewidziano efekt ekologiczny w postaci redukcji CO₂ większej niż 1000 Mg/rok i które według przyjętego harmonogramu powinny zostać zakończone do roku 2020:

- a. Modernizacja węzłów ciepłych w budynkach zarządzanych przez Spółdzielnię Mieszkaniową Batory. Planowane efekty: energetyczny 320 112 GJ/rok, ekologiczny 32 300 MgCO₂/rok.
- b. Docieplenie ścian budynków mieszkalnych zarządzanych przez RSM Bawełna Planowane efekty: energetyczny 27 910,8 GJ/rok, ekologiczny 6 299 MgCO₂/rok.
- c. Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi - Projekt 3, Cel: Przestrzeń i środowisko – rewitalizacja śródmieścia, Planowany efekty: energetyczny 50 619,6 GJ/rok, ekologiczny 11 425 MgCO₂/rok.
- d. Termomodernizacja 16 budynków mieszkalnych zarządzanych przez Spółdzielnię Mieszkaniową "Dąbrowa". Planowany efekty: energetyczny 27 482,4 GJ/rok, ekologiczny 6 203 MgCO₂/rok.
- e. Ochrona powietrza poprzez wymianę węzłów ciepłych w Instytucie „Centrum Zdrowia Matki Polki” w Łodzi, Planowany efekty: energetyczny 16 178,4 GJ/rok, ekologiczny 3272 MgCO₂/rok.
- f. Docieplenie ścian 8 budynków należących do SMB Kielnia. Planowane efekty: energetyczny 9342 GJ/rok, ekologiczny 2108 MgCO₂/rok.
- g. Racjonalizacja zużycia energii Termomodernizacja obiektów edukacyjnych Miasta Łodzi Cel: Przestrzeń i środowisko – zielona, uporządkowana Łódź, Planowany efekty: energetyczny 8 942,4 GJ/rok, ekologiczny 2018 MgCO₂/rok.
- h. Racjonalizacja zużycia energii – termomodernizacja obiektów edukacyjnych Łodzi. Etap II – część 1 Cel: Przestrzeń i środowisko – zielona, uporządkowana Łódź. Planowane efekty energetyczny 6 721,2 GJ/rok i ekologiczny 1517 MgCO₂/rok.

Łącznie realizacja powyższych zadań miała doprowadzić do osiągnięcia efektu energetycznego w wysokości 416 689,20 GJ/rok i ekologicznego w wysokości 65 142 MgCO₂/rok.

Budowa sieci ciepłowniczych umożliwiająca wykorzystanie energii wytworzonej w źródłach wysokosprawnej kogeneracji w projekcie Przyłączenie do ciepła systemowego nowobudowanego stadionu zlokalizowanego w Łodzi przy ul. Piłsudskiego 138

Budowa sieci ciepłowniczych umożliwiająca wykorzystanie energii wytworzonej w źródłach wysokosprawnej kogeneracji w projekcie Przyłączenie do ciepła systemowego nowobudowanych budynków zlokalizowanych w Łodzi w rejonie ulicy Zamorskiej 1/9

W pełni zrealizowany został zakres rzeczowy zadań polegających na termomodernizacji 62 obiektów edukacyjnych Miasta (pkt. g i h) oraz podłączeniu do centralnego ogrzewania oraz poddania termomodernizacji 5 nieruchomości w ramach Projektu 3 Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi (pkt. c). Spośród pięciu zadań zaplanowanych przez podmioty zewnętrzne, w jednym przypadku odstąpiono od realizacji zadania (ICZMP), w jednym zadanie było w trakcie realizacji (SMB Kielnia) a dwa (SM Batory, SM Dąbrowa) zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 471, 474-475, 477-483, 486-487, 490-491, 494-495, 524-525, 582)

Zakres zadania *Docieplenie ścian budynków mieszkalnych zarządzanych przez RSM Bawełna* (pozycja 4.37 Harmonogramu, szacunkowy koszt 22 836 tys. zł) dotyczył wszystkich budynków Spółdzielni, w tym również budynków zgłoszonych do planu jako pozycje 4.55, 4.56, 4.57, 4.58, 4.59, 4.60, dla których termin zakończenia ich realizacji określony został na rok 2022. Zadania te były w trakcie realizacji, Spółdzielnia nie realizowała natomiast zadania 4.37, ponieważ nie uznała go za zadanie zgłoszone do PGN.

(akta kontroli str.472, 477-483)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej UMŁ dane zamieszczone w poz. 4.37 pochodziły z ankiety dotyczącej zużycia energii finalnej w budynkach, jak i odnawialnych źródeł energii przekazanej w 2015 r. przez Spółdzielnię dla firmy przygotowującej PGN na zlecenie UMŁ. Oprócz szczegółowych danych w zakresie sposobu ogrzewania, wielkości i kosztów zużycia energii cieplnej w ankiecie były zbierane dane dot. planów modernizacyjnych oraz inwestycyjnych na lata 2015-2025 wpływających na ograniczenie zużycia energii lub związanych z modernizacją źródeł ciepła. Na jej podstawie firma umieściła wyszczególnione w ankiecie działania w Planie z roku 2015. W roku 2016 UMŁ zwrócił się do interesariuszy z prośbą o składanie wniosków o wpisanie planowanych zadań do aktualizowanego PGN-u informując jednocześnie o przyjęciu PGN w 2015 r., która została opublikowana w prasie lokalnej, na stronie BIP urzędu jak i na tablicy ogłoszeń. W ówczesnym dokumencie było ujęte zadanie (4.37), które obejmowało swym zakresem planowane przez RSM Bawełna działania zgłoszone w ankiecie rok wcześniej. W odpowiedzi RSM Bawełna wniosła o wpisanie do Planu kolejnych zadań o nazwie *Termomodernizacja budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul...*, które znajdują się pod pozycjami (4.55 - 4.60), nie zwracając się jednocześnie o modyfikację, korektę czy wykreślenie zadań już w Planie istniejących a należących również do RSM Bawełna. Zastępca Dyrektora dodał, że Wydział Gospodarki Komunalnej UMŁ nie posiadał wiedzy o zakresie zgłaszanych działań, zadania te występowały również pod innymi nazwami, terminami realizacji, kosztami czy stopniu szczegółowości w podanym opisie. Wydział bez informacji od zainteresowanych interesariuszy, nie dokonywał samoistnie zmian m.in. w postaci dopisywania lub usuwania zadań.

(akta kontroli str. 548-563)

UMŁ oraz podmioty zewnętrzne realizujące ww. zadania nie posiadały aktualnej informacji o stopniu realizacji wskaźnika efektów energetycznego i ekologicznego dla ww. zadań. Posiadane przez UMŁ dane dotyczą stanu podanego w „Raportie w wykonania Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi za lata 2016 – 2017”. Dodatkowo UMŁ nie posiadał aktualnej informacji o stopniu realizacji zadań realizowanych przez podmioty zewnętrzne.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej UMŁ planowane efekty energetyczne i ekologiczne zostały wyliczone przez firmę wykonującą PGN na zlecenie Miasta Łodzi, która dokonywała obliczeń ww. efektów

na podstawie własnej metodologii i zebranych audytów energetycznych uzyskanych w związku z dopisaniem nowych zadań planowanych do realizacji. Ze względu na jawny charakter PGN (uchwała Rady Miejskiej) każdy z podmiotów zewnętrznych miał możliwość zapoznania się z jego treścią i założonymi efektami oraz zgłoszenia swoich uwag lub zastrzeżeń na etapie kolejnej aktualizacji. Zastępca Dyrektora wyjaśnił również, że dla zadań realizowanych przez jednostki, dane o stopniu realizacji wskaźnika efektów energetycznego i ekologicznego będą wynikały z raportów, które dopiero zostaną opracowane, gdyż realizacja tych zadań albo jeszcze jest w toku (np. rewitalizacja obszarowa) albo została zakończona z końcem 2020 r. (zadania dot. termomodernizacji obiektów edukacyjnych). Zgodnie z wnioskami o dofinansowanie projektów z w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, a następnie zgodnie z zawartymi umowami, Miasto Łódź jako beneficjent było zobowiązane do wykazania stopnia osiągniętych wskaźników w 2021 roku. Wobec powyższego UMŁ zlecił sporządzenie raportów z monitorowania poziomu osiągnięcia założonych w niniejszych projektach wskaźników, które będą wykonane w terminie do grudnia br. Jeżeli chodzi o podmioty niezależne od Miasta przyczyna była podobna, gdyż zakończenie wielu inwestycji, z różnych powodów zostało przesunięte w czasie. W przypadku zadań, których finalizacja nastąpiła w 2020 roku termin przedstawienia raportów z osiągnięcia uzyskanych wskaźników prawdopodobnie został ustalony do końca 2021 r.

(akta kontroli str. 501-523)

2. Zarówno w Polityce komunalnej, w PGN oraz POŚ przewidziano źródła finansowania zadań. Obok środków własnych do najczęściej wskazywanych źródeł należały:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie m.in. modernizacji energetycznej budynków publicznych i mieszkalnych, w tym wymiany systemów ogrzewania oraz źródeł ciepła, ograniczenia emisji zanieczyszczeń ze źródeł punktowych w ramach podniesienia efektywności energetycznej w Przedsiębiorstwach; budowy i modernizacji sieci ciepłowniczych oraz źródeł energii (elektrycznej, cieplnej, kogeneracja)
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej m.in. w zakresie poprawy jakości powietrza - zmniejszenia zużycia energii w budownictwie poprzez wyposażenie obiektów w urządzenia o najwyższych, uzasadnionych ekonomicznie standardach efektywności energetycznej związanych bezpośrednio z prowadzoną termomodernizacją obiektów oraz w zakresie budowy, rozbudowy budynków użyteczności publicznej o podwyższonym standardzie energooszczędności.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 m.in. w zakresie wspierania efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym, promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, podejmowania przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza;
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi m.in. w zakresie racjonalizacji zużycia energii w budynkach użyteczności publicznej oraz zasobach komunalnych Miasta.

W Programie Ochrony Środowiska na lata 2011 – 2014 z perspektywą na lata 2015 – 2018 jak i Planie gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi przewidziano

zadania, których finansowanie miało następować ze środków innych podmiotów (przedsiębiorstw ciepłowniczych, spółdzielni mieszkaniowych, innych samorządowych osób prawnych, właścicieli budynków itp.), w tym również przy udziale środków pomocowych. W UMŁ nie weryfikowano wiarygodności informacji, że podmioty te przeznaczą określoną kwotę środków na wykonanie zaplanowanych zadań lub w jakiegokolwiek sposób uzgadniało z nimi źródła finansowania działań.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMŁ, Miasto nie miało prawnych instrumentów do kontrolowania sytuacji finansowej osób, które wskazały chęć realizacji zadań proekologicznych. W zakresie dotyczącym planów realizacji takich zadań przez osoby, bazowano na informacjach przekazanych przez te osoby, bez prawnej możliwości dokonania weryfikacji tych planów. Miasto opracowując PGN lub jego aktualizację zbierało od zainteresowanych podmiotów zgłoszenia i informacje w przedmiocie zamierzonych działań, które mają zostać wpisane do Planu. Zgłoszenie takie zawiera również informację o szacowanych kosztach inwestycji i źródłach jej finansowania. Po wypełnieniu i złożeniu przez dany podmiot Karty Projektu i spełnieniu przez przedmiotowe zadanie ogólnych założeń i celów gospodarki niskoemisyjnej Miasto nie ma możliwości odmowy wpisania zgłaszanego działania do PGN. Jeśli chodzi o weryfikację wiarygodności informacji co do przeznaczenia środków na wykonanie zadań i uzgadnianie źródeł finansowania działań to gmina nie ma obowiązku sprawdzania zgłoszeń podmiotów zewnętrznych pod tym kątem. Zgłoszenie do Planu propozycji planowanych zadań przez interesariuszy zewnętrznych miało charakter deklaratoryjny a nie zobowiązaniowy, podobnie z resztą jak sam PGN. Miasto nie ma narzędzi prawnych do wyegzekwowania od podmiotów zewnętrznych realizacji zgłaszanych działań ani sankcji za brak ich wykonania.

(akta kontroli str.531-533)

3. Poddane kontroli zadania realizowane przez Miasto prowadzone były z wykorzystaniem dostępnych programów pomocowych. W ramach poddanych kontroli zadań:

- spośród 95 699,57 tys. zł wydatkowanych na realizację zadania *Racjonalizacja zużycia energii, Termomodernizacja obiektów edukacyjnych Miasta Łodzi Cel: - zielona, uporządkowana Łódź*, 42 210,74 tys. zł pochodziło z budżetu Miasta, 49 929,68 tys. zł z RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 a 3 559,14 tys. zł z Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych (RFIL);
- spośród 10 400,06 tys. zł wydatkowanych na realizację zadania *Racjonalizacja zużycia energii – termomodernizacja obiektów edukacyjnych Łodzi. Etap II – część 1 Cel: Przestrzeń i środowisko – zielona, uporządkowana Łódź*, 2 577,32 tys. zł pochodziło z budżetu Miasta, 5 086,79 tys. zł z RPO Województwa Łódzkiego, 2 735,95 z RFIL;
- spośród 75 192 324,35 zł wydatkowanych do dnia 30 czerwca 2021 r. na realizację zadania *Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi - Projekt 3 - "R" Cel: Przestrzeń i środowisko – rewitalizacja śródmieścia*, 27 837 408,18 zł pochodziło ze środków POIiŚ.

Zadania spółdzielni mieszkaniowych realizowane były z ich środków własnych.

(akta kontroli str.582,621-622)

Na realizację zadań zgłoszonych do PGN, mających na celu budowę sieci ciepłowniczej wraz z likwidacją niskiej emisji na terenie miasta Łodzi, Veolia Energia Łódź S.A., do dnia 22 października 2021 r. wydatkowała łącznie 296 805 tys. zł. Zaplanowana kwota wynosiła 195 200 tys. zł. Dofinansowaniem z NFOŚiGW

w ramach programu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych objęte zostały cztery zadania:

- *Przebudowa sieci ciepłowniczej w Łodzi w celu ograniczenia emisji CO₂ i poprawy efektywności energetycznej - Etap I cz. 1* na realizację którego wydatkowano 57 621 114,54 zł (131 % wartości planowanej)
- *Przebudowa sieci ciepłowniczej w Łodzi w celu ograniczenia emisji CO₂ i poprawy efektywności energetycznej - Etap I cz. 2* na realizację którego wydatkowano 73 912 629,8 zł (136 % wartości planowanej)
- *Przebudowa sieci ciepłowniczej w Łodzi w celu ograniczenia emisji CO₂ i poprawy efektywności energetycznej - Etap II cz.1* na realizację którego wydatkowano 164 700 956,44 (133% wartości planowanej)
- *Przebudowa sieci ciepłowniczej w Łodzi w celu ograniczenia emisji CO₂ i poprawy efektywności energetycznej - Etap II cz.2* na realizację którego wydatkowano 61 422 399,08 (128% wartości planowanej)

Pozostałe zadania były realizowane ze środków własnych Spółki, bez dofinansowania ze środków publicznych³⁴.

(akta kontroli str.350-355, 436-438)

Na stronie internetowej³⁵ UML zamieścił odniesienie do strony internetowej Krajowego Ośrodka Zmian Klimatu, działającego przy Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym, który uruchomił Wyszukiwarkę Ekodotacji³⁶ pozwalającą wybrać, spośród wszystkich programów dofinansowania uwzględniających kwestie ochrony klimatu lub środowiska, odpowiednie dla konkretnego inwestora – z podziałem na poszczególne województwa. Na stronie internetowej zamieszczone zostały również informacje o dopłatach do źródeł ogrzewania³⁷

4. W *Polityce komunalnej i ochrony środowiska Miasta Łodzi* dla celów operacyjnych celu strategicznego *Miasto energetycznie bezpieczne* wskazano następujące wartości docelowe:

- dla celu *Utrzymanie poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w stanie nie gorszym od istniejącego tj. zapewniającym powszechność i pewność zasilania odbiorców – ilość awarii sieci ciepłej do ogółu budynków gminnych*: zero
- dla celu *Poprawa efektywności energetycznej budynków gminnych – ilość budynków gminnych poddanych termomodernizacji*: wzrost
- dla celu *Poprawa jakości powietrza w Mieście przez ograniczenie zanieczyszczeń ze źródeł niskiej emisji – ilość budynków gminnych podłączonych do sieci ciepłej do ogółu budynków gminnych*: wzrost

W cyklu półrocznym Wydział Gospodarki Komunalnej w kartach monitoringowych realizacji *Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+* w zakresie *Polityki komunalnej i ochrony środowiska Miasta Łodzi*, obszaru *Energetyka Miejska* wykazywał opis zrealizowanych działań oraz stopień realizacji przyjętych w *Polityce* wskaźników. Wartości bazowe poszczególnych mierników wynosiły: *ilość awarii sieci ciepłej do ogółu budynków gminnych* - 20, *ilość budynków gminnych poddanych termomodernizacji* - 28, *ilość budynków gminnych podłączonych do sieci ciepłej do ogółu budynków gminnych* - 327, a ich wartości docelowe odpowiednio: 370, zero, 370. Według stanu na koniec 2020 r. ich realizacja narastająco od

³⁴ Dane dotyczące wydatkowania środków przekazane zostały przez Spółkę w dniu 22 października 2020 r.

³⁵ <https://uml.lodz.pl/ekoportal/eko-wiedza/wlacz-sie/uzyskaj-dofinansowanie/>

³⁶ <https://ekodotacje.ios.edu.pl/>

³⁷ <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkanow/ochrona-srodowiska/walka-ze-smogiem-doplata-do-wymiany-zrodel-ogrzewania/> (poprzednio www.lodz.pl/smog).

początku realizacji wynosiła odpowiednio: 133, 284, 329 W kartach monitoringowych wykazano dane o realizacji wskaźników: *liczba budynków gminnych poddanych termomodernizacji* oraz *ilość budynków gminnych podłączonych do sieci ciepłej do ogółu budynków gminnych* dotyczące wyłącznie placówek edukacyjnych, podczas gdy w Polityce nie zawarto takiego ograniczenia.

(akta kontroli str.102-316)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMŁ, wartości bazowe zostały ustalone przez zaangażowanych w opracowanie Polityki pracowników UMŁ zgodnie ze stanem faktycznym roku 2012, przyjętego jako rok bazowy z uwagi na fakt, że dostęp do danych za ten rok był najpełniejszy i najbardziej aktualny. Natomiast wartości docelowe wskazanych w piśmie wskaźników, które również zostały przyjęte przez pracowników UMŁ biorących udział przy opracowywaniu dokumentu, wynikały z liczby budynków edukacyjnych w roku bazowym i liczby tych budynków, które należy podłączyć do sieci ciepłej. Wskaźnik dot. ilości awarii sieci ciepłej został określony docelowo na zero w związku z naturalnym dążeniem do całkowitej redukcji awarii. Wartości docelowe wskaźników dla celu strategicznego „Miasto energetycznie bezpieczne” nie zostały osiągnięte, gdyż procesy zmierzające do ich osiągnięcia nie zostały zakończone. Zarówno zadania inwestycyjne polegające na termomodernizacji obiektów, jak i na podłączaniu budynków do sieci ciepłej zostały zrealizowane w takim stopniu, w jakim pozwalał na to potencjał finansowo-organizacyjny Miasta oraz czynniki zewnętrzne od Miasta niezależne, jak np. dostęp do sieci ciepłej na danym terenie. Miasto w dalszym ciągu będzie sukcesywnie dążyć do osiągnięcia zakładanych wskaźników inwestując we wskazane powyżej działania i podejmować starania dla pozyskania dofinansowań dla zadań realizowanych w przedmiotowym obszarze. Wydział Gospodarki Komunalnej UMŁ jako jednostka biorąca udział w opracowywaniu *Polityki komunalnej i ochrony środowiska Miasta Łodzi 2020+*, jednocześnie odpowiedzialna za przygotowanie i realizację zadań termomodernizacyjnych placówek edukacyjnych, przyjął do raportowania wskaźniki dotyczące tej właśnie kategorii substancji miejskiej. Miasto, mając ograniczone zasoby finansowe, wygospodarowało w latach 2012-2020 środki niezbędne do pozyskania dofinansowania i przeprowadzenia inwestycji poprawiających efektywność energetyczną wybranych obiektów. Potrzeby budynków gminnych w zakresie termomodernizacji były i nadal są bardzo duże, jednakże Miasto musiało zdecydować, które z obiektów powinny być modernizowane w pierwszej kolejności. Z uwagi na zidentyfikowanie największego stopnia degradacji wśród budynków edukacyjnych oraz z uwagi na szczególny charakter ich przeznaczenia, Miasto w pierwszej kolejności zdecydowało się na termomodernizację właśnie tych obiektów. W 2021 r. zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków powstała baza Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków-CEEB, która oprócz inwentaryzacji źródeł ciepła w poszczególnych budynkach przyczyni się do zidentyfikowania i uporządkowania wiedzy o własnych nieruchomościach gminnych pod kątem ich efektywności energetycznej. Stanowić ona będzie podstawę to zewidencjonowania potrzeb inwestycyjnych w obiektach gminnych w zakresie termomodernizacji, jak i podłączenia do sieci ciepłej.

(akta kontroli str.540-546)

Za koordynację zarządzania procesem realizacji PGN odpowiadał Zespół ds. *wdrażania, monitorowania i realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta*

Łodzi³⁸ Stały monitoring Planu należał do zadań Przewodniczącego Zespołu. Wykonanie Zarządzenia powierzone zostało Dyrektorowi Wydziału Gospodarki Komunalnej.

Zasady prowadzenia monitoringu i raportowania zawarte zostały w PGN. Do dnia 20 listopada 2019 r., obowiązywał obowiązek raportowania efektów realizacji Planu przez Prezydenta Miasta co trzy lata a następnie co dwa lata. Do monitorowania realizacji Planu przewidziane została aplikacja internetowa *Obserwatorium PGN*.

Urząd Miasta Łodzi, w celu wypełnienia określonych w Planie obowiązków w zakresie monitorowania stopnia realizacji zadań, podczas aktualizacji dokumentu występował do interesariuszy z informacją, że do dnia 30 maja danego roku można składać wnioski o wpisanie planowanych zadań do PGN-u, wraz z prośbą o wypełnienie ankiety monitoringowej, w której należało wskazać na jakim etapie znajdują się ich działania wpisane już do Planu.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej UMŁ Miasto nie dysponowało narzędziami prawno-administracyjnymi do wyegzekwowania powinności raportowania ww. informacji od poszczególnych podmiotów zewnętrznych. Można zauważyć taką prawidłowość, że niektóre podmioty zewnętrzne po uzyskaniu dofinansowania na realizację zadania nie są już nadmiernie zainteresowane wypełnianiem ankiet monitoringowych i przekazywaniem informacji do UMŁ o stopniu realizacji zadań z PGN. Podmioty takie były zobowiązane do raportowania postępów do instytucji udzielającej wsparcia finansowego, pod groźbą konieczności zwrotu otrzymanych środków i zapewne do tych obowiązków sprawozdawczych podchodzą z większą rzetelnością

(akta kontroli str.501-523)

W okresie objętym kontrolą w UMŁ sporządzone zostały dwa raporty z realizacji *Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi*, za 2016 rok (obejmujący okres od 18 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2016 r.) oraz za lata 2017 – 2018.

W *Raporcie z realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi za rok 2016* zawarte zostały informacje dotyczące 196 działań, w tym 33 działań zrealizowanych, 45 w trakcie realizacji, 61 nierealizowanych oraz 57, co do których UMŁ nie posiadał informacji od podmiotu wykonującego działanie. Zrealizowano inwestycje na kwotę 115 111,66 tys. zł, spośród zaplanowanych 2 579 497,00 tys. zł. co stanowiło 4,46% zaplanowanych szacunkowych kosztów. Efekt redukcji energii osiągnął poziom 1 733,00 MWh/rok a efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji dwutlenku węgla 1 306,50 MgCO₂/rok. Osiągnięto 0,20% zaplanowanego wskaźnika redukcji zużycia energii finalnej oraz 0,22% zaplanowanego wskaźnika redukcji emisji CO₂.

(akta kontroli str.101)

W *Raporcie z realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi za lata 2017-2018* zawarte zostały informacje dotyczące 401 działań, w tym 11 działań zrealizowanych, 52 w trakcie realizacji, 19 nierealizowanych oraz 319, co do których UMŁ nie posiadał informacji od podmiotu wykonującego działanie. Łączny koszt działań zrealizowanych lub w trakcie realizacji, wyniósł 101 465,3 tys. zł spośród zaplanowanych 11 368 252,6 tys. zł (0,89% zaplanowanych kosztów). Zrealizowane

³⁸ powołany Zarządzeniem Nr 43344/VII/16 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 23 sierpnia 2016 r. (zmienionym Zarządzeniem Nr 4892/VII/16 z dnia 28 listopada 2016 r., Zarządzeniem Nr 5811/VII/17 z dnia 25 kwietnia 2017 r., Zarządzeniem Nr 7755/VII/18 z dnia 14 lutego 2018 r., Zarządzeniem Nr 1187/VIII/19 z dnia 17 maja 2019 r., Zarządzeniem Nr 3750/VIII/20 z dnia 14 lutego 2020 r. Zarządzeniem Nr 6195/VIII/20 z dnia 31 grudnia 2020 r.)

działania spowodowały redukcję zużycia energii o 59 907 MWh/rok, redukcję emisji CO₂ o 38 601 Mg/rok oraz wzrost produkcji energii z OZE o 10 MWh/rok. Miasto Łódź za lata 2017-2018 zrealizowało cel redukcji zużycia energii w 7,09% natomiast cel redukcji emisji CO₂ w 6,97%. Stopień realizacji celu wzrostu produkcji energii z OZE został zrealizowany w 0,05%.

(akta kontroli str.101)

W POŚ nie zostały określone zasady monitorowania wyszczególnionych w nich zadań w zakresie ochrony powietrza oraz wskaźniki stopnia ich realizacji. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMŁ, monitoring realizacji poszczególnych zadań wskazanych w POŚ był prowadzony przez realizatorów tych zadań, w ramach bieżącego wykonywania obowiązków. Sprawozdanie zawierało informację o realizacji konkretnego zadania i było wykonywane w oparciu o materiały dotyczące wykonania budżetu Miasta³⁹.

(akta kontroli str. 531-533)

W *Sprawozdaniu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2011-2014 z perspektywą na lata 2015 – 2018 r.*⁴⁰ w sposób ogólny opisano realizację zadań związanych z ochroną powietrza, wskazując m.in., iż w ramach programu *Mia100kamienic – rewitalizacja*, z okresem realizacji: 2012 – 2014, wykonano i wykonywano nadal w roku 2017 zadania związane z rewitalizacją budynków miejskich, przy czym zakres działań różnił się w odniesieniu do każdego z rewitalizowanych budynków. Do dnia 29 października 2021 r. nie został opracowany i przedstawiony Radzie Miejskiej raport z realizacji *Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2018 - 2021r.*

5. Pierwotnie zaplanowanymi efektami realizacji działań przewidzianych w PGN do roku 2020 r., w stosunku do roku bazowego 2013 r., miały być m.in. redukcja emisji CO₂ o 9,66% (587 649,10 MgCO₂/rok) oraz redukcja zużycia energii finalnej o 5,17% (877 332 MWh/rok). Wartości te ulegały zmniejszeniu w kolejnych aktualizacjach Planu i finalnie wynosiły: redukcja emisji CO₂ - 1,71% (96 417 MgCO₂/rok), redukcja zużycia energii finalnej - 1,21% (183 078 MWh/rok).

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej UMŁ Miasto Łódź dokonało zmniejszenia wartości ogólnych planowanych efektów Planu ze względu na fakt, iż nie otrzymało od zgłaszających podmiotów zewnętrznych dokumentacji potwierdzającej wykonanie przedsięwzięcia i osiągnięcia efektu zmniejszenia emisyjności.

(akta kontroli str.501-505)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Prezydent Miasta Łodzi nie przedłożył Radzie Miejskiej raportu z realizacji działań zawartych w *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2018 - 2021 r.* Stosownie do wymogów określonych w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴¹, raport taki powinien zostać przygotowany i przedłożony Radzie co dwa lata. Poprzednie sprawozdanie przyjęte zostało przez Radę Miejską w dniu 31 października 2018 r.⁴² Skutkiem zaniechania był brak aktualnej wiedzy na temat stopnia

³⁹ Dostępne pod adresem <https://bip.uml.lodz.pl/miasto/budzet-miasta/>.

⁴⁰ Przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi uchwałą nr LXXVIII/2101/18 z dnia 31 października 2018 r.

⁴¹ Dz. U z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

⁴² Nieprawidłowość dotycząca niesporządzenia sprawozdań z realizacji działań zawartych w „Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2011 - 2014 z perspektywą na lata 2015 – 2018” została stwierdzona w

realizacji podstawowego dokumentu funkcjonowania systemu zarządzania środowiskiem spajającego wszystkie działania i dokumenty dotyczące ochrony środowiska i przyrody na szczelbu Miasta

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Departamentu Ekologii i Klimatu UMŁ, prace koncepcyjne nad opracowaniem raportu rozpoczęte zostały w pierwszym kwartale 2020 roku i zasobami kadrowymi Wydziału w oparciu o dane przekazywane przez jednostki miejskie i komórki organizacyjne Urzędu Miasta Łodzi i przerwane w związku z wprowadzeniem na terenie Polski stanu epidemii COVID-19. Jednocześnie w związku z wejściem w życie z dniem 31 marca 2020 r. art. 15zszs ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020, poz. 374 ze zm.) zgodnie z ust. 10 i 11 w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów o bezczynności organów nie stosuje się a zaprzestanie czynności przez organ nie mógł być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności organu. Niniejszy stan prawny uwzględniający realia epidemiczne w kraju utrzymywał się do dnia 16 maja 2020 r., w którym ww. przepis został uchylony. Ponadto pismem z dnia 14 marca 2020r. Wojewoda Łódzki przekazał radom gmin województwa łódzkiego sugestię każdorazowego rozważenia konieczności zwoływania sesji, tak aby zminimalizować ryzyko rozprzestrzeniania się choroby. Aktualnie trwają prace nad finalną wersją przedmiotowego dokumentu - planowany termin zakończenia prac nad raportem i przedstawienia go Radzie Miejskiej w Łodzi to czwarty kwartał bieżącego roku.

(akta kontroli str. 527-528)

OCENA CZĄSTKOWA

Cele i działania Miasta zaplanowane w dokumentach strategicznych zostały skonkretyzowane w PGN i były realizowane zgodnie z przyjętym w nim harmonogramem działań. Zadania już zrealizowane były zgodnie z zaplanowanym zakresem rzeczowym oraz efektami: energetycznym i ekologicznym. Zapewniło to realizację celów związanych ze zmniejszeniem liczby źródeł zanieczyszczeń niskiej emisji: pieców i palenisk opalanych paliwami stałymi, rozbudowy sieci ciepłej przy rewitalizacji kwartałów zabudowy w śródmieściu oraz przyłączenia nowych odbiorców a także rozpowszechnienia sieci ciepłej do obszarów nieuciepłwionych, Nie zapewniono jednak skutecznego systemu oceny monitorowania zadań.

W *Polityce komunalnej* ustalono wskaźniki realizacji celów operacyjnych celu strategicznego *Miasto energetycznie bezpieczne* i sposób ich raportowania, w tym wskaźnik i jego stan docelowy, którego stopień osiągnięcia, ze względu na stan własnościowy sieci ciepłej był niezależny od Miasta. Dotyczyło to wskaźnika *ilość awarii sieci ciepłej do ogółu budynków gminnych* monitorowania ustalonego dla celu *Utrzymanie poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w stanie nie gorszym od istniejącego tj. zapewniającym powszechność i pewność zasilania odbiorców*, którego stan docelowy określono jako: zero.

Pomimo ustanowionego systemu monitoringu *Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Łodzi*, Urząd nie posiadał bieżących informacji o postępie rzeczowym i finansowym zadań realizowanych przez podmioty niezależne od Miasta przez co PGN nie spełniał warunków skutecznego narzędzia realizacji polityki Miasta w tym zakresie. Miasto nie weryfikowało tych zadań pod względem założeń i nie

monitorowało ich realizacji ponieważ nie miało narzędzi egzekwowania realizacji zadań od takich podmiotów. Skutkowało to m.in. dokonywaniem w aktualizacjach Planu zmniejszenia wartości ogólnych planowanych efektów, finalnie o 84% w przypadku efektu ekologicznego i 79% w przypadku efektu energetycznego.

Źródła finansowania zadań Miasta w zakresie zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w ciepło, które przyjęto w dokumentach programowych, ujęte zostały w *Wieloletnich Prognozach Finansowych*. Zarówno Miasto jak i właściciel systemu ciepłowniczego pozyskiwały środki na finansowanie zadań związanych z wprowadzanymi zmianami z dostępnych programów pomocowych. W sytuacji gdy zadania były realizowane przez inne podmioty, Miasto zapewniło na swojej stronie internetowej informację o możliwości skorzystania z mechanizmów pomocowych.

W wymaganych terminach nie zostały sporządzone sprawozdania z realizacji POŚ.

3. Nadzór Gminy nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2015-2021 (I półrocze) przychody netto osiągnięte przez Veolia Energia Łódź S.A. ze sprzedaży pokrywały koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów i w kolejnych latach okresu objętego kontrolą wyniosły odpowiednio

[REDAKTOWANE]

Koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂ wzrósł w okresie objętym kontrolą i wyniósł odpowiednio

[REDAKTOWANE]

Spółka w kolejnych latach okresu objętego kontrolą odnotowywała corocznie zysk netto w wysokości odpowiednio

[REDAKTOWANE]

Zobowiązania długoterminowe Spółki na dzień 31 grudnia lat 2015 – 2020 wynosiły odpowiednio

[REDAKTOWANE] na dzień 30 czerwca 2021 r. Zobowiązania krótkoterminowe na dzień 31 grudnia lat 2015-2020, wynosiły odpowiednio

[REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]

(akta kontroli str.84-90)

2 i 3. Przystępując do opracowania w roku 2016 projektu Założeń Dyrektor Biura Inżyniera Miasta wystąpił do Veolia Energia Łódź S.A.⁴³, z prośbą o udostępnienie aktualnej wersji planu rozwoju Przedsiębiorstwa wraz z propozycjami niezbędnymi do opracowania projektu Założeń.

W odpowiedzi Przedsiębiorstwo przekazało informację o zapewnieniu budowy sieci magistralnych i rozdzielczych do obszarów gdzie realizowane były bieżące i przewidziane do realizacji inwestycje oraz w oparciu o plany inwestycyjne realizowane przez UML, w tym w szczególności te związane z rewitalizacją centrum Łodzi. W informacji wskazano również, że Przedsiębiorstwo posiada odpowiednie

⁴³ pismo nr DGM-BIM-III.0630.2.2016 z dnia 11 kwietnia 2016 r.

moce wytwórcze dla zasilania wszystkich kluczowych obszarów Miasta.

(akta kontroli str. 442-467)

Spółka sporządziła plany rozwoju Przedsiębiorstwa w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło z miejskiej sieci ciepłowniczej w Łodzi obejmujące okresy 2015-2017, 2018–2020 oraz 2021-2023. Spółka nie sporządzała sprawozdań z realizacji Planów. Zawarte w planach rozwoju zadania inwestycyjne znalazły odzwierciedlenie w tabeli zadań inwestycyjnych stanowiących załącznik do Założeń. Prezes Spółki poinformował, że stosownie do art. 19 ust. 4 Prawa energetycznego, Spółka przekazywała plany rozwoju Przedsiębiorstwa na żądanie Urzędu Miasta Łodzi bądź przekazywała dane do aktualizacji *Planu gospodarki niskoemisyjnej lub planów zaopatrzenia w ciepło*. Spółka na bieżąco współpracowała z Urzędem Miasta Łodzi oraz jego doradcą technicznym w powyższym zakresie. Odpowiadała na zapytania dotyczące aktualizacji planów, przesyłanych przez Urząd Miasta Łodzi. NIK nie zostały przedstawione dokumenty na dowód powyższej okoliczności.

(akta kontroli str.350-433)

Po przyjęciu Założeń w UML nie przeprowadzano analiz czy plany rozwoju Przedsiębiorstwa ciepłowniczego zapewniały ich realizację w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego.

W Założeniach nie zostały określone procedury dotyczące bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłownicznych, w tym system oceny czy gwarantowały one realizację Założeń w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Inżyniera Miasta, zacieśniło ono współpracę z gestorami sieci dystrybucyjnej ciepła, energii elektrycznej, gazu, wody oraz sieci odbiorczej ścieków, w zakresie wymiany informacji o planowanych inwestycjach na terenie Łodzi. Staraniem Miasta, powstała baza wymiany danych (tzw. Kalendarz Dostępów), do której wpisywane były plany roczne i wieloletnie. Dzięki temu możliwe było koordynowanie prac, usuwanie przeszkód związanych np. z ruchem ulicznym, intensywną zabudową, procesami rewitalizacji, inwestycjami budowlanymi, kolejowymi i drogowymi, kolizjami z infrastrukturą podziemną i napowietrzną. Dane o inwestycjach gromadzone są od 2017 roku. Miasto występowało co najmniej raz w roku do gestorów, w tym do Veolia Energia Łódź S.A. o udostępnienie aktualnych planów inwestycyjnych. W tym samym procesie Miasto informowało o swoich planowanych inwestycjach.

(akta kontroli str. 442-467)

W związku z publikacją w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 17 sierpnia 2017 r. decyzji Wykonawczej Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (notyfikowanej jako dokument nr C(2017) 5225) (Dz.U. L 212 z 17 sierpnia 2017) ⁴⁴, Marszałek Województwa Łódzkiego, w oparciu o art. 215 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska przeprowadził analizę pozwolenia zintegrowanego - decyzji Wojewody Łódzkiego Nr PZ/29 z dnia 30 czerwca 2006 r.⁴⁵, w sprawie pozwolenia zintegrowanego (ze zmianami) na prowadzenie przez Veolia Energia Łódź S.A. z siedzibą w Łodzi, przy ul. Andrzejewskiej 5, instalacji energetycznego spalania

⁴⁴ dalej: konkluzje BAT

⁴⁵ znak: SR.VII-G/6617- 2/PZ/29/2006

paliw wraz z urządzeniami pomocniczymi eksploatowanej na terenie EC-3 w Łodzi, przy ul. Pojezierskiej 70 oraz pozwolenia zintegrowanego - decyzji Wojewody Łódzkiego Nr PZ/30 z dnia 30 czerwca 2006 r.⁴⁶, w sprawie pozwolenia zintegrowanego (ze zmianami) na prowadzenie przez Veolia Energia Łódź S.A. z siedzibą w Łodzi, przy ul. Andrzejewskiej 5, instalacji energetycznego spalania paliw wraz z urządzeniami pomocniczymi eksploatowanej na terenie EC-4 w Łodzi, przy ul. Andrzejewskiej 5. Przeprowadzona analiza wykazała konieczność zmiany ww. pozwoleń zintegrowanych. Marszałek Województwa Łódzkiego przekazał prowadzącemu instalację informację o konieczności dostosowania instalacji, w terminie nie dłuższym niż cztery lata od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT, do określonych w nich wymagań⁴⁷ stosownie do art. 215 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, zobligował prowadzącego instalację do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia w terminie roku od dnia doręczenia wezwania.

Na wniosek prowadzącego instalację, Marszałek Województwa Łódzkiego wydał:

- w dniu 7 maja 2019 r. decyzję, znak: RŚVI.7222.66.2018.KK w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego tj. decyzji Wojewody Łódzkiego Nr PZ/29 z dnia 30 czerwca 2006 r., na prowadzenie instalacji energetycznego spalania paliw wraz z urządzeniami pomocniczymi eksploatowanej na terenie EC-3, obejmującą dostosowanie warunków eksploatacji instalacji do wymogów przedmiotowych konkluzji BAT. W niniejszej decyzji uwzględniono termin nie dłuższy niż cztery lata od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT, dostosowania instalacji do nowych wymagań określonych w tej decyzji.
- w dniu 9 sierpnia 2019 r. decyzję znak: RŚVI.7222.65.2018.KK w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego tj. decyzji Wojewody Łódzkiego Nr PZ/30 z dnia 30 czerwca 2006 r., a prowadzenie instalacji energetycznego spalania paliw wraz z urządzeniami pomocniczymi eksploatowanej na terenie EC-4 w Łodzi, przy ul. Andrzejewskiej 5, obejmującą dostosowanie warunków eksploatacji instalacji do wymogów konkluzji BAT. W decyzji uwzględniono termin nie dłuższy niż 4 lata od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ww. konkluzji BAT, dostosowania instalacji do nowych wymagań określonych w tej decyzji. Decyzją zezwolono także, na podstawie art. 204 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych SO₂, HCl i NO_x dla kotłów K-4 i K-5.

(akta kontroli str.19-81)

4. W umowie prywatyzacyjnej zawartej w dniu 11 sierpnia 2005 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Dalkia Polska S.A., w załączniku nr 6 *Program rozwoju Spółki* zawarta została deklaracja, iż „poprzez nabycie akcji Spółki przez Kupującego (członka grupy Dalkia) Zespół Elektrociepłowni w Łodzi Spółka Akcyjna stanie się beneficjentem korzyści wynikających z przynależności do grupy Dalkia związanych z dostępem do międzynarodowych struktur grupy, jej doświadczenia, know-how, zasobów finansowych oraz wizerunku i reputacji na międzynarodowych rynkach, co wzmocni zdolności Spółki do zapewnienia rozwoju oraz przekształceń związanych ze zmianami otoczenia gospodarczego, w tym poprawy efektywności produkcji i jakości oferowanych usług, obniżania kosztów wytwarzania i dystrybucji ciepła oraz respektowania wymogów ochrony środowiska. W załączniku nr 7 Gwarantowany Program Inwestycyjny do ww. umowy prywatyzacyjnej wskazano kwoty nakładów na

⁴⁶ znak: SR.VII-G/6617- 2/PZ/30/2006

⁴⁷ pismo UMWŁ z dnia 8 lutego 2018 r., znak: SVI.7222.252.2017.KK) oraz wezwanie z dnia 8 lutego 2018 r., znak: SVI.7222.252.2017.KK, pismo UMWŁ z dnia 8 lutego 2018 r., znak: RŚVI.7222.253.2017.KK) oraz wezwanie z dnia 8 lutego 2018 r., znak: RŚVI.7222.253.2017.KK

inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe dotyczące zakładów wytwórczych i dystrybucji w łącznej kwocie 260 664 tys. zł.

(akta kontroli str.583-620)

Według informacji przekazanych przez Spółkę działania podjęte w celu realizacji ww. polityki i strategii, polegały m.in. na wprowadzeniu przedsięwzięć:

- a. racjonalizujących zużycie energii cieplnej u odbiorców, dotyczących przede wszystkim modernizacji sieci i węzłów cieplnych, przyłączenia nowych odbiorców, systemów monitorowania i zdalnej regulacji urządzeń sieci cieplnej i węzłów cieplnych. Zastąpienie kotłowni gazowych, olejowych oraz węglowych przyłączeniami do wodnej sieci ciepłowniczej przyniosło odbiorcom wymierne korzyści ekonomiczne, a zastępowanie lokalnych kotłowni wpłynęło na poprawę ochrony środowiska.
- b. rozwojowych oraz racjonalizujących zużycie ciepła, zakładających:
 - zastępowanie tzw. niskiej emisji przyłączeniami do wodnych sieci ciepłowniczych, co przyczyniło się do poprawy ochrony środowiska (m.in. poprzez ograniczenie zjawiska "smogu") oraz przyniosło odbiorcom wymierne korzyści ekonomiczne;
 - budowę instalacji niskotemperaturowych oraz hybrydowych pracujących na wspólną sieć;
 - budowę i eksploatację źródeł ciepła OZE (tzw. pomp ciepła) w lokalizacjach, gdzie dostawa ciepła z sieci była technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona;
 - modernizację sieci i węzłów cieplnych;
 - budowę nowych systemów monitoringu i zdalnej regulacji urządzeń sieci cieplnej i węzłów cieplnych (m.in. rozwój telemetrii);
 - dekarbonizację.

W ramach tych działań w okresie od 2005 roku wymieniono lub zmodernizowano 132 km sieci ciepłowniczej, co stanowi około 15% długości sieci na terenie miasta Łodzi.

Inwestycje, które zostały zrealizowane w związku z Gwarantowanym Programem Inwestycyjnym, wykazane zostały w sprawozdaniach z wykonania zobowiązań pozacenowych za lata 2006-2009. Ze sprawozdania za rok 2009 wynika całkowite wykonanie zobowiązań z umowy prywatyzacyjnej.

(akta kontroli str.350-439)

Stwierdzone
nieprawidłowość

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

1. Po przyjęciu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* w UMiŁ nie przeprowadzono analiz czy plany rozwoju Przedsiębiorstwa ciepłowniczego zapewniały ich realizację w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Inżyniera Miasta, ocena taka dokonywana była przez wykonawcę projektu *Założeń* na etapie tworzenia aktualizacji w oparciu o dane od przedsiębiorstw energetycznych, pochodzące z ich planów. Brak informacji o rozbieżnościach pomiędzy projektem aktualizacji a planami przedsiębiorstw zarówno w opracowaniu z 2013 roku jak i jego aktualizacji z 2017 roku. W przypadku ciepłownictwa sytuację utrudniał brak obowiązku przedstawiania planów do URE, co mogło powodować, że ich aktualizacje, wykonywane co trzy lata, mogły ograniczać się do zapewnień o budowie głównych magistrali, które umożliwiały realizację bieżących przyłączeń oraz przyłączeń w obszarach, gdzie przewidywane były inwestycje. Skutkiem nieprawidłowości był brak możliwości dokonania analizy wystąpienia

przesłanek określonych w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego, czy plany przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację założeń, o których mowa w art. 19 ust. 8, i czy nie zaistniały przesłanki do uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło.

(akta kontroli str. 442-467)

OCENA CZĄSTKOWA

Po przyjęciu Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło w UMŁ nie dokonywano oceny ich realizacji pod kątem realizacji zadań wynikających z planów rozwoju Przedsiębiorstwa ciepłowniczego i nie przeprowadzono analiz czy plany te zapewniały realizację Założeń. Nie zostały też określone procedury dotyczące bieżącego monitoringu planów rozwoju Przedsiębiorstwa ciepłowniczego. Prowadzone w tym zakresie działania miały charakter stałego bieżącego uzgadniania przebiegu i terminu realizacji prac prowadzonych przez Spółkę na sieci przesyłowej na terenie Miasta. Realizowane przez Spółkę zadania wpisywały się w kierunki określone w Założeniach i stanowiły realizację przedsięwzięć, które zostały w nich wymienione.

W ramach działań podjętych przez Spółkę w celu racjonalizacji zużycia energii cieplnej u odbiorców oraz działań rozwojowych w okresie od 2005 roku wymieniono lub zmodernizowano 132 km sieci ciepłowniczej, co stanowi około 15% długości sieci na terenie miasta Łodzi. Inwestycje, które zostały przewidziane u umowie prywatyzacyjnej zostały zrealizowane i wykazane w sprawozdaniach z wykonania zobowiązań pozacenowych za lata 2006-2009.

Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonanie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji i zapewnienia efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego.
2. Zapewnienie w aktualizacji Założeń mechanizmu oceny zgodności planów rozwoju Przedsiębiorstwa ciepłowniczego z Założeniami.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

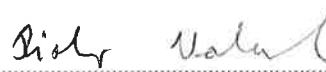
Łódź, 26 listopada 2021 r.

Kontroler
Joanna Nurkiewicz
Doradca prawny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Piotr Walczak



podpis