



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.02.2021

Pan
Grzegorz Mackiewicz
Prezydent Miasta Pabianic
ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 - Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pabianicach, ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Mackiewicz, Prezydent Miasta Pabianic, od 9 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego3. 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewa Tworkowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/132/2021 z 2 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania podejmowane w latach 2016 - 2021 (I połowa) przez Miasto Pabianice (dalej: Miasto) w zakresie modernizacji systemu ciepłowniczego (bądź źródeł wytwarzania ciepła) w kierunku systemu efektywnego energetycznie³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę negatywną uzasadniają stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, a także nieuwzględnienie potrzeby tworzenia efektywnego systemu ciepłowniczego w dokumentach strategicznych Miasta, prowadzonej polityce właścicielskiej względem spółki ciepłowniczej i realizowanych na terenie Pabianic inwestycjach. Miasto nie dokonywało analizy szans i zagrożeń dla funkcjonowania takiego systemu, zaniechało także przeprowadzenia oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta, stanowiącej, od 1 października 2016 r., jedno z zadań własnych gmin, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 p.e. W latach 2016-2021 (do 4 lutego 2021 r.), w Mieście nie przyjęto *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* (dalej: *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło* lub *Założenia*), tj. dokumentu spełniającego warunki określone w art. 19 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne⁴ (dalej: p.e.), będącego jednym z podstawowych opracowań w zakresie planowania i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego odbiorców z terenu Miasta, którego obowiązek przyjęcia lub aktualizacji do dnia 12 marca 2012 r. wynikał z art. 17 ustawy zmieniającej p.e.⁵. W konsekwencji, przez niemal cały okres objęty kontrolą Miasto było pozbawione podstawowego narzędzia w realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Taka sytuacja mogła stanowić podstawę do odmowy przyłączenia ubiegających się o to nowych odbiorców do sieci ciepłowniczej, na podstawie art. 7 ust. 5 p.e.

Program Ochrony Środowiska dla Miasta Pabianic na lata 2018-2022⁶ (dalej: *Pr.O.Ś.* lub *Program*) przygotowano nie dochowując terminu wynikającego z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷ (dalej: p.o.ś.), w związku z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁸ (dalej u.n.p.o.ś.).

Prezydent nie podejmował działań umożliwiających przeprowadzenie oceny stopnia realizacji i skuteczności założeń przyjętych w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Pabianic na lata 2016-2020⁹ (dalej: PGN lub Plan) oraz Pr.O.Ś, w sposób uchwalony w tych dokumentach, a także pozwalających pozyskiwać informacje o realizowanych inwestycjach od podmiotów prywatnych. W konsekwencji Miasto nie dokonywało modyfikacji tych założeń i nie podejmowało adekwatnej interwencji, pozwalającej osiągnąć cele obu dokumentów. Wskutek nieprzypisania pracownikom Urzędu zadań dotyczących monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego z polityką Miasta w zakresie dostaw ciepła, taka

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Efektywny system ciepłowniczy – system, w którym do produkcji ciepła wykorzystuje się co najmniej w 50% energię ze źródeł odnawialnych lub w 50% ciepło odpadowe lub w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub w 50% wykorzystuje się połączenie ww. energii i ciepła (art. 2 ust. 2 pkt 41 dyrektywy 2012/27/UE).

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

⁵ Ustawa o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. z 2010 r. Nr 21 poz. 104, ze zm.

⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach nr LVIII/736/18 z 28 sierpnia 2018 r.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

⁸ Dz. U. poz. 1101.

⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach nr XXVIII/371/16 z 15 września 2016 r.

analiza odbywała się wyłącznie podczas posiedzeń Rady Nadzorczej, w formie omówienia.

Wobec wymienionych powyżej nieprawidłowości, negatywnej oceny ogólnej nie zmienia regularnie prowadzony nadzór nad spółką ciepłowniczą i funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego, prawidłowe zabezpieczenie środków na realizację inwestycji wpływających na poprawę sposobu gospodarowania energią ciepłą w Mieście, w tym skuteczne wykorzystywanie dostępnych mechanizmów pomocowych, informowanie o możliwych źródłach wsparcia, a także współfinansowanie w 2019 r. zadań związanych z likwidacją niskiej emisji, realizowanych przez mieszkańców Miasta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

1.1 Liczba mieszkańców zajmującej powierzchnię ok. 3 300 ha Gminy Miejskiej Pabianice (dalej: Miasto), zmniejszyła się w latach 2015-2020 o 4 747 osób. Według stanu na koniec tych lat Miasto zamieszkiwało odpowiednio: 65 498, 64 339, 63 483, 62 667, 61 913 i 60 751 osób. Gęstość zaludnienia w tym okresie zmalała od 1 985 do 1 841 osób/km².

(akta kontroli str. 8)

Dostawcą ciepła systemowego w Pabianicach był Zakład Energetyki Ciepłej sp. z o.o. (dalej: ZEC lub Spółka)¹¹, przedsiębiorstwo w 100% należące do Miasta. Uprawnienia Zgromadzenia Wspólników (ZW) Spółki wykonywał jednoosobowo Prezydent¹². Głównymi źródłami wytwarzania ciepła przez ZEC były źródła węglowe¹³: ciepłownia miejska przy ul. Konstantynowskiej 62¹⁴ oraz kotłownia Piaski¹⁵, przy ul. Cmentarnej 5. System ciepłowniczy ZEC nie spełniał w okresie objętym kontrolą wymogów systemu efektywnego energetycznie.

Poza ZEC działalność w zakresie dostaw czynników grzewczych prowadziły na terenie Miasta m.in.: Polska Grupa Energetyczna S.A. – w zakresie dostaw prądu, i Polska Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. (PSG), jako dystrybutor gazu ziemnego.

(akta kontroli str. 40-47, 1506, 1645-1670)

Urząd nie dysponował danymi w zakresie stopnia zaopatrzenia odbiorców w ciepło przez system miejski, w latach 2016-2018 oraz w 2020 r. W 2019 r. ciepłem systemowym objętych było 23,8% podmiotów z terenu Miasta. Spółka – jak wyjaśnił jej Prezes – nie prowadziła statystyk umożliwiających wskazanie udziału miejskiej sieci ciepłej w ogólnej liczbie odbiorców¹⁶. W ocenie Prezesa ZEC ok. 60%

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

¹¹ 3 541 udziałów o wartości 10 tys. zł każdy, zgodnie z § 10 Umowy Spółki z dnia 1 lutego 2006 r., z późniejszymi zmianami.

¹² Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

¹³ W strukturach ZEC, poza źródłami węglowymi, funkcjonowały kotłownie lokalne (gazowe oraz olejowe), w ilości od siedmiu w 2015 r. do dwóch w 2021 r., o procentowym udziale w łącznej produkcji energii cieplnej nieprzekraczającym poziomu 1%: od 0,7% w 2015 r. do 0,2% w 2021 r.

¹⁴ Obiekt zaliczany do tzw. dużych źródeł spalania paliw, o mocy 96,6 MW, w skład którego wchodziły trzy kotły wodne o mocach nominalnych: KW 1 – 34,1 MW, KW 3 – 31,1 MW i KW 4 – 31,4 MW.

¹⁵ Dalej: Ciepłownia Miejska. Obiekt zapewniający produkcję ciepła z wykorzystaniem czterech kotłów o mocach znamionowych (odpowiednio przed oraz po przeprowadzonych w 2019 r. pracach związanych z ograniczeniem mocy nominalnej w paliwie do poziomu nieprzekraczającego łącznej mocy kotłów 20 MW): KW 1, KW 2 oraz KW 4 – 5,82/ 3,65 MW (moc nominalna w paliwie 4,5 MW) sprawność ok. 81%, KW 3 – 6,00/ 5,44 MW (moc nominalna w paliwie 6,4 MW), sprawność ok. 85%.

¹⁶ W latach 2015-2020 ilość ciepła sprzedana przez Spółkę do odbiorców końcowych wyniosła kolejno: 606972 GJ, 652323 GJ, 671918 GJ, 635403 GJ, 606849 GJ, 604257 GJ, co stanowiło odpowiednio: 83,08 MW, 85,39 MW, 80,83 MW, 78,91 MW, 81,88 MW, 82,47 MW mocy cieplnej.

mieszkańców Miasta korzystało z usług Spółki. Indywidualne ogrzewanie stosowało w 2019 r. 76,2% podmiotów z terenu Miasta, w tym: 27,2% – źródła węglowe, 17,4% – gazowe (gaz sieciowy – 16,2%, gaz ciekły – 1,2%), 13,5% – biomasowe, 14% – elektryczne, 3,8% – odnawialne źródła energii (dalej: OZE) lub na olej opałowy (0,35%). Zamówiona moc ciepła systemowego w latach 2016-2020 wahała się od ok. 79,5 MW do 84,5 MW, a zużycie ciepła – od 604.257 GJ do 671.917 GJ.

Długość miejskiej sieci ciepłowniczej wzrosła w okresie objętym kontrolą o 5 km i mierzyła 49,3 km na koniec 2015 r. oraz 54,3 km na koniec 2020 r., z tego sieć preizolowana stanowiła od 34,6% na koniec 2015 r. (17,1 km) do 48,6% na koniec 2020 r. (26,4 km). Pomimo przeprowadzanych przez ZEC inwestycji, polegających na wymianie sieci ciepłowniczych, w latach 2015-2017 oraz w 2020 odnotowywano wzrost wielkości strat ciepła w systemie¹⁷, względem roku poprzedniego¹⁸.

Ewentualne utrudnienia terenowe, wynikające z położenia Miasta w dolinie rzeki Dobrzyńki, bądź z układu komunikacyjnego, skutkującego kolizją infrastruktury technicznej z kolejową lub drogową, nie zostały uznane w strategicznych dokumentach Miasta jako czynniki stanowiące barierę rozwojową rozbudowy systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli str.8,40-42,176-177,733,736,1286-1291,1497-1499,1588,2028-2084)
W okresie objętym kontrolą na jakość powietrza¹⁹ w Mieście wpływały zanieczyszczenia wynikające ze stężenia pyłów zawieszonych: PM_{2,5} oraz PM₁₀ i zawartego w nich benzo(a)pirenu. Przyczyną występowania przekroczeń była w szczególności emisja komunalno-bytowa, powierzchniowa (zjawisko tzw. „niskiej emisji”). W przypadku PM₁₀, pomimo nieprzekraczania w latach 2015-2020 średniorocznej wartości dopuszczonego poziomu (tj. 40 µg/m³), liczba poszczególnych dni w roku z przekroczoną normą (50 µg/m³), wyniosła w tym okresie odpowiednio: 91, 72, 54, 65, 25 i 30 dni (stacja pomiarowa przy ul. Kilińskiego 4²⁰) oraz 71, 80, 63, 81, 41 i 37 dni (stacja pomiarowa przy ul. Konstantynowskiej²¹), względem dopuszczanej dobowej częstości przekraczania do 35 dób/rok. Średnioroczne stężenie benzo(a)pirenu wyniosło w latach 2015-2020 odpowiednio: 5,4, 6,1, 4,7, 4,0, 2,2 i 2,6 ng/m³ (stacja pomiarowa przy ul. Kilińskiego 4), względem rocznej normy 1 ng/m³. W okresie objętym kontrolą poziom stężenia pyłu PM_{2,5} klasyfikował Miasto do klasy strefy C, tj. powyżej poziomu dopuszczalnego²². Pozostałe zanieczyszczenia nie przekraczały wartości dopuszczalnych²³.

(akta kontroli str. 48, 177-189, 421)

¹⁷ Straty ciepła wyniosły w latach 2015-2020 odpowiednio: 86 391, 91 861, 95 725, 90 168, 81 015 i 82 721 GJ.

¹⁸ Prezes Spółki wyjaśnił, że większe straty ciepła w latach 2015-2017 były spowodowane wzrostem produkcji i sprzedaży, od których zależy różnica pomiędzy temperaturami rurociągów i gruntu, natomiast wzrost strat w latach 2019-2020 były wynikiem zwiększonych ubytków wody sieciowej o prawie 10% rok do roku.

¹⁹ Analizie poddano dane z bazy JPOAT 2,0 Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ), dotyczące rocznych poziomów zanieczyszczeń i stężeń substancji: pyłu PM₁₀, benzo(a)pirenu, dwutlenku azotu i dwutlenku siarki, a także – w przypadku: pyłu PM_{2,5}, tlenku węgla oraz benzenu – zawartych w corocznych raportach *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce* oraz na stronie <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/maps/air/quality/type/R> (data dostępu 5 sierpnia 2021 r.).

²⁰ Kod stacji: LdPabiKilins, typ stacji: tło miejskie, typ pomiaru manualny, czas uśredniania 24 g.

²¹ Kod stacji: LdPabiKonsta, typ stacji: przemysłowa, typ pomiaru automatyczny, czas uśredniania 1 g.

²² Brak jednostkowych wyników pomiarów GIOŚ dla stężenia pyłu PM_{2,5} na terenie Miasta (aglomeracja łódzka, kod strefy: PL1001, wg. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. poz. 914). Wartości kryterialne, stanowiące podstawę do klasyfikacji stref w ocenie rocznej dla poszczególnych zanieczyszczeń, wynikały z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2021 r. poz. 845). Wg. raportów GIOŚ zaliczenie strefy do klasy C wynika z wystąpienia przekroczeń odpowiedniej wartości kryterialnej stężeń substancji na określonym, z reguły dość ograniczonym, obszarze strefy i nie powinno być utożsamiane ze złą oceną jakości powietrza na terenie całej strefy.

²³ Stopień udziału poszczególnych sektorów w emisji w 2013 r., przyjętym jako rok bazowy w PGN oraz aktualizacji PGN, wyniósł: 55,1% - budynki mieszkalnych (zabudowa wielo- i jednorodzinna), 21,5% - transport ogółem, 18,9% - przedsiębiorstwa, 3,2% budynki użyteczności publicznej, 0,8% - oświetlenie komunalne, 0,5% - transport publiczny.

1.2. W okresie objętym kontrolą Miasto nie przeprowadzało kompleksowych analiz pod kątem możliwości rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. Jak wyjaśnił Prezydent częściowe analizy w tym zakresie były wykonywane przez miejskie jednostki organizacyjne, w ramach posiadanych kompetencji, np. w zakresie możliwości rozwoju sieci oraz jej modernizacji – przez ZEC, a w zakresie poprawy efektywności wykorzystania energii – przez Wydział Inwestycji Urzędu. Prezydent wyjaśnił także, że w celu wypracowania ostatecznego stanowiska dotyczącego sposobu funkcjonowania miejskiego systemu ciepłowniczego prowadzono wielowątkowe rozmowy pomiędzy organami Spółki, jej Zarządem oraz kadrą kierowniczą, w wyniku których ZEC inicjował działania transformacji sektora ciepłowniczego, a także, że definiowanie zagrożeń oraz możliwości powodzenia konkretnego przedsięwzięcia odbywało się w ramach sporządzanych opracowań²⁴ ukierunkowanych pod uprzednio zdefiniowane potrzeby, z uwzględnieniem kosztów realizacji inwestycji, stopy zwrotu, ceny dostarczanego ciepła do potencjalnych odbiorców oraz ich zainteresowania odbiorem ciepła systemowego. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasto czerpało od ZEC, jako podmiotu powołanego w celu prowadzenia kompleksowej polityki dotyczącej ciepłownictwa, wiedzę na temat: stanu zaopatrzenia Pabianic w ciepło, ilości mocy zamówionej w danym roku obrotowym, ilości sprzedanej energii cieplnej, struktury odbiorców ciepła systemowego i stanu infrastruktury Spółki. Jak wyjaśnił Prezydent brak kompleksowej informacji na temat stanu zapotrzebowania na energię w Mieście nie był równoznaczny z niepodejmowaniem działań w celu poprawy efektywności energetycznej²⁵.

Miasto tworzyło bazę nieruchomości posiadających stare ogrzewanie węglowe, na podstawie składanych deklaracji przez właścicieli nieruchomości zainteresowanych uczestnictwem w programach wspierających likwidację niskiej emisji²⁶ w latach 2015-2019. Ponadto posiadało wiedzę o sposobie dostarczania ciepła do budynków użyteczności publicznej Miasta oraz pozostających pod zarządem Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej (ZGM) w Pabianicach i Pabianickiej Spółdzielni Mieszkaniowej (PSM).

(akta kontroli str. 10-40, 49-61, 676-677, 684-685, 733-737, 1328-1476)

1.3. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Pabianic, wymaganych art. 18 ust. 1 pkt 5 p.e.²⁷. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta organy nadzoru Spółki zostały zapoznane z *Koncepcją budowy systemu wysokosprawnej kogeneracji na terenie ciepłowni przy ul. Konstąntynowskiej*, opracowaną na zlecenie ZEC w listopadzie 2013 r., jednak wdrożenie projektu, zgodnie z rekomendacją Zarządu Spółki, uzależnione było od możliwości pozyskania środków zewnętrznych, a sytuacja finansowa Miasta nie pozwalała na bezpośrednie wsparcie realizacji zadania. Prezes ZEC wyjaśnił, że celem zlecenia ww. opracowania nie miała być ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej, jako działań szerszych, ołomiejskich, a tylko krok w kierunku rozwoju Przedsiębiorstwa. Wyjaśnił również, że wnioski wynikające z Koncepcji zostały przedstawione organom Spółki (ZZW, Radzie Nadzorczej) w trybie roboczym, podczas odbytych spotkań. Prezes Spółki

²⁴ Zastępca Prezydenta wskazał m.in. analizy techniczno-ekonomiczne w zakresie przebudowy węglowych źródeł ciepła lub budowy nowych źródeł umożliwiających spalanie paliw alternatywnych (RDF), współspalanie biomasy, budowy źródła kogeneracyjnego opartego na kotle gazowym, budowy ciepłowni geotermalnej.

²⁵ Miasto zrealizowało m.in.: zakup 18 autobusów niskoemisyjnych o napędzie hybrydowym, wycofując 16 pojazdów o gorszych parametrach emisji spalin; wymianę źródeł światła w pasach drogowych i na innych terenach miejskich na energooszczędne; inwestycję dotyczącą termomodernizacji i poprawy efektywności energetycznej 11 budynków użyteczności publicznej, przyłączenia budynków użyteczności publicznej do miejskiej sieci ciepłowniczej, o czym szerzej w obszarze II wystąpienia.

²⁶ Jak np. „Kawka” lub Program Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE), realizowane ze środków WFOŚiGW w Łodzi przez jednostki samorządu terytorialnego.

²⁷ Z przepis ten wszedł w życie z dniem 1 października 2016 r.

wyjaśnił, że poza chwilowym wdrożeniem technologii współspalania biomasy²⁸, z którego zrezygnowano m.in. ze względu na brak surowca i wysoką cenę jego zakupu, każdy z kolejnych rozpatrywanych kierunków działania, zmierzających do odejścia od spalania węgla, nie znalazł w ocenie Zarządu Spółki uznania, przede wszystkim z powodów: braku możliwości sfinansowania inwestycji oraz braku technicznego uzasadnienia jej realizacji.

(akta kontroli str. 680, 686, 734, 737, 1293, 1343-1394, 1477-1480, 1825-1829)

1.4. Do 4 lutego 2021 r., w Mieście nie zostały uchwalone *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, tj. opracowanie, spełniające warunki określone w art. 19 p.e. ust. 2, którego obowiązek przyjęcia lub aktualizacji do dnia 12 marca 2012 r. wynikał z art. 17 *ustawy zmieniającej p.e.* W grudniu 2016 r. przygotowano projekt *Założeń* (nad którym prace trwały od 2015 r.), jednak dokument ten nie został uchwalony, jak wyjaśnił Prezydent – ze względu na konieczność uszczegółowienia m.in. w zakresie odniesienia do współpracy z Powiatem Pabianickim i gminami ościennymi, w ramach gospodarki energetycznej, a także z uwagi na nieujęcie w opracowaniu aktualnych danych dotyczących charakterystyki sieci ciepłej, gazowej oraz planowanych podłączeń. Prace nad projektem *Założeń* zlecono ponownie w marcu 2020 r. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Pabianic na lata 2020-2035* (dalej: *Założenia z 2021 r.*) przyjęto 4 lutego 2021 r.²⁹.

(akta kontroli str. 62-236, 680-681, 686-687)

1.5. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Miasto w okresie od 2016 do 4 lutego 2021 r., prowadziło politykę zaopatrzenia w energię ciepłą zgodnie z art. 18 ust. 2 p.e.³⁰, przede wszystkim w oparciu o wytyczne wynikające z *Programu Ochrony Powietrza dla strefy w województwie łódzkim* (uchwała nr XXXV/689/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z 26 kwietnia 2013 r.³¹, zmieniona uchwałą nr XX/304/20 z 15 września 2020 r.³², dalej: POP), a także na podstawie założeń zawartych w planach rozwoju Spółki i wytycznych wynikających z ustawy z 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej³³, stosując wybrane środki poprawy, wymienione w art. 6 tej ustawy³⁴.

(akta kontroli str. 680-684)

W okresie objętym kontrolą, poza *Założeniami z 2021 r.*, w Mieście obowiązywały niżej wymienione dokumenty, kształtujące politykę i kierunki działań w zakresie zaopatrzenia w ciepło:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego³⁵ z 2012 r. (dalej: Studium uwarunkowań);
- PGN 2016-2020 z 2016 r., zaktualizowany w 2020 r.³⁶;

²⁸ Próba współspalania biomasy i węgla przeprowadzona została w ZEC w 2010 r. i od tego czasu nie była ponownie podejmowana. Jak wyjaśnił Prezes Spółki brak wdrożenia wysokosprawnej kogeneracji gazowej miał podłoże czystko ekonomiczne (przy uwzględnieniu proponowanego ówczesnie wsparcia oraz z uwagi na czekające Spółkę inwestycje w zakresie dostosowania systemu wytwórczego do mających wejść w życie zaostrożonych przepisów w zakresie dopuszczalnych poziomów emisji zanieczyszczeń), a także prawne (warunkujące wydawanie tzw. białych i zielonych certyfikatów).

²⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach nr XXIX/311/21 z 4 lutego 2021 r.

³⁰ Wskazującym, że gmina realizuje zadania, o których mowa w art. 18 ust. 1 Prawa energetycznego, zgodnie z: 1) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu - z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) odpowiednim programem ochrony powietrza przyjętym na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, 1378, 1565, 2127 i 2338).

³¹ Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2013 r. poz. 3434 i 5517; z 2015 r. poz. 2102 oraz z 2020 r. poz. 655.

³² Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 5936.

³³ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 468 ze zm.).

³⁴ Realizację i finansowanie przedsięwzięć dostosowania do standardów emisyjnych instalacji odprowadzania spalin przy ul. Cmentarnej 5,a także instalacji oczyszczania spalin dla kotłów wodnych przy ul. Konstantinowskiej 62; nabywanie pojazdów charakteryzujących się niskim zużyciem energii i niskimi kosztami eksploatacji; realizacja projektu głębokiej termomodernizacji w 11 placówkach edukacyjnych; realizację projektów likwidacji niskiej emisji.

³⁵ Uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach nr XXVII/316/12 z 20 czerwca 2012 r.

- Strategia Rozwoju Miasta Pabianice na lata 2016-2022³⁷, z 2016 r.;

- Program Ochrony Środowiska dla Miasta Pabianic na lata 2018-2022, z 2018 r.

Opisane w ww. opracowaniach cele i uwarunkowania systemu ciepłowniczego były spójne i skupiały się – w zakresie ogrzewania Miasta – w szczególności na rozwoju infrastruktury sieciowej w obszarach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowej i przemysłowej, odchodzeniu od kotłowni lokalnych i indywidualnych palenisk domowych (ograniczeniu udziału palenia węglem, przeciwdziałaniu niskiej emisji), poprawie efektywności energetycznej, w szczególności poprzez termomodernizację budynków i zwiększenie udziału OZE (także w budynkach użyteczności publicznej) oraz modernizację i rozbudowę sieci (magistralno-przesyłowych i rozdzielczych). Uwarunkowania systemu ciepłowniczego dotyczyły głównie charakterystyki infrastruktury energetycznej, systemów zaopatrzenia w ciepło, w tym źródeł ZEC, stosowanych paliw, długości i stanu technicznego sieci oraz urządzeń. Poza PGN, dla ww. przedsięwzięć nie określono szczegółowych wartości mierników ich realizacji³⁸. Przyjęte w PGN 2016-2020 działania z zakresu zwiększenia efektywności energetycznej oraz wykorzystania OZE zakładały do 2020 r. redukcję, w porównaniu do 2013 r., emisji CO₂ o 3,6%, zużycia energii finalnej o 3,03% oraz zwiększenie udziału energii pochodzącej z OZE do poziomu 4,61 (str.16-17). Ponadto w dokumentach podkreślano konieczność zwiększania świadomości ekologicznej społeczeństwa. Nie wskazywano natomiast działań ukierunkowanych na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego.

W Studium uwarunkowań (z 2012 r.) wskazano plany Spółki dot. modernizacji źródeł ciepłowni miejskiej w celu umożliwienia współspalania biomasy z węglem lub budowę kogeneracji³⁹, z których Spółka zrezygnowała w kolejnych latach⁴⁰. Natomiast przyjęte kierunki rozwoju infrastruktury ciepłowniczej skoncentrowano na likwidacji źródeł indywidualnych, wpływających na efekt „niskiej emisji”, oraz rozbudowie sieci w celu umożliwienia przyłączenia do systemu nowych rejonów miasta oraz zapewnienia dostaw ciepła.

(akta kontroli str. 237-655, 1293, 1477-1480)

W *Założeniach z 2021 r.* uwzględniono uwarunkowania systemu ciepłowniczego wynikające z dokumentów strategicznych Miasta, w szczególności przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, polegające na:

- podniesieniu standardu czystości środowiska poprzez m.in. likwidację niskiej emisji, oraz fakt, że dalsze funkcjonowanie i modernizacja piecy i przestarzałych kotłowni na paliwo stałe zależeć będzie głównie od świadomości ekologicznej właścicieli;
- przeprowadzeniu termorenowacji oraz termomodernizacji budynków,
- modernizacji działających systemów grzewczych, stosowaniu elementów pomiarowych i regulatorów zużycia energii;
- modernizacji węzłów, rozbudowie istniejących modułów centralnego ogrzewania o ciepłą wodę użytkową, likwidacji węzłów grupowych i budowę indywidualnych przyłączy;
- promowaniu i wspieraniu działań oraz edukacji w ww. zakresie.

³⁶ Aktualizacja Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Pabianic na lata 2021-2024, uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach nr XXV/275/20 z 30 listopada 2020 r.

³⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Pabianicach nr XXX/405/16 z dnia 8 listopada 2016 r.

³⁸ Wskaźnikami realizacji celu – spełnienia norm jakości powietrza atmosferycznego, przyjętymi do Pr.O.Ś. były: liczba ztermomodernizowanych budynków, w tym użyteczności publicznej, liczba instalacji OZE, liczba wymienionych kotłów, ilość budynków podłączona do sieci ciepłowniczej, liczba zrealizowanych działań modernizacyjnych na terenie Ciepłowni Miejskiej.

³⁹ Rozumianej jako równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego – art. 3 pkt 33 p.e.

⁴⁰ Opisane szerzej w punkcie 1.3 wystąpienia.

W opracowaniu nie uwzględniono kwestii wynikającej z obowiązującego *Studium uwarunkowań*, dotyczącej planów modernizacji ciepłowni celem współspalania węgla z biomasą lub produkcji ciepła w skojarzeniu (kogeneracja). Prezydent wyjaśnił, że powyższe było działaniem świadomym, wynikającym z niewyznaczenia ostatecznego kierunku transformacji systemu ciepłowniczego, w tym modernizacji źródeł. Jak wyjaśnił Prezydent, takie przeniesienie zapisów z jednego do drugiego opracowania stanowiłoby błąd, polegający m.in. na dezaktualizacji zaproponowanego w *Studium* rozwiązania, przyjętego w 2012 r., podczas gdy działania w celu przyjęcia *Założeń* były prowadzone na przełomie 2020 i 2021 r. Z wyjaśnień Prezydenta wynika również, że na chwilę obecną Spółka nadal nie podjęła ostatecznej decyzji co do przebiegu transformacji systemu, a zatem operowanie ogólnymi sformułowaniami nie powinno mieć miejsca w dokumencie o takiej randze (*Założeniach*).

(akta kontroli str. 157-240, 2085-2086)

Według *Założeń* rozbudowa miejskiego systemu przesyłu i dystrybucji ciepła obejmować miała w szczególności tereny centrum Miasta, skupiające dużą ilość zabudowań, budynki wielorodzinne oraz użyteczności publicznej, z uwzględnieniem postulatów społeczności z obszarów zagrożonych niedotrzymaniem standardów ochrony atmosfery. Wskaźnikami oceny realizacji rozwoju ciepła sieciowego były: długość sieci, liczba odbiorców, liczba nowych węzłów cieplnych, zużycie ciepła sieciowego na terenie Miasta oraz w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przy czym nie założono konkretnych wartości planowanych do osiągnięcia, przyjmując, że miarą oceny będzie zmiana w stosunku do roku poprzedzającego i/lub bazowego.

Na obszarze Miasta nie zidentyfikowano istnienia nadwyżek energii, niemniej jednak dostawcy energii do systemów: ciepłowniczego, gazowego i elektroenergetycznego dysponowali rezerwami mocy, pozwalającymi na zabezpieczenie potencjalnego wzrostu potrzeb odbiorców. Możliwości wynikające z wykorzystania OZE na terenie Pabianic wiązały się ze stosowaniem energii geotermalnej (w tym pomp ciepła), słonecznej oraz wiatru (potencjał rozwojowy oceniono w *Założeniach* z 2021 r. jako wysoki lub średni).

(akta kontroli str. 157-237)

1.6. W Strategii rozwoju Miasta oraz programach operacyjnych i planistycznych (opisanych szerzej w pkt. 1.5. wystąpienia) nie wskazywano działań ukierunkowanych na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego. Główne kierunki prac w ramach tego systemu zostały opisane na dużym poziomie ogólności i wiązały się przede wszystkim z rozwojem i modernizacją sieci (zarówno magistralnych, jak i rozdzielczych, celem m.in. obniżenia strat przesyłowych, budową nowych odcinków, w szczególności w centrum Miasta oraz wymianą węzłów). Poza *Założeniami* z 2021 r., w których wskazano planowane na 2020 r. przyłączenia nowych odbiorców oraz inwestycje z lat 2015-2016 w kotłowni Piaski i z lat 2019-2021 – w Ciepłowni Miejskiej (której potrzebę modernizacji uwzględniono także w Pr.O.Ś.) dokumenty te nie odnosiły się do szczegółowych zadań transformacji źródeł systemu ciepłowniczego, w tym m.in. w celu dostosowania jednostek wytwórczych energii cieplnej ZEC do nowych standardów emisji zanieczyszczeń atmosferycznych.

(akta kontroli str. 157-655)

Długoterminowa strategia inwestycyjna przedstawiona w PGN (dotycząca głównie przeprowadzenia zadań termomodernizacji, docieplenia budynków, zmiany ich wyposażenia, sposobu ogrzewania, zastosowania OZE, ale także inwestycji w zakresie transportu i ograniczenia emisji komunikacyjnej) pozwalała szacować łączną oszczędność energii na poziomie 26 486 MWh w okresie 2015-2020 i 7 153 MWh w latach 2021-2024, wzrost produkcji z OZE o 300 MWh (2015-2020) i o 162

MWh (2021-2024), redukcję emisji CO₂ na poziomie 9 264 Mg (2015-2020) oraz 1 193 Mg (2021-2024).

(akta kontroli str. 350-655)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta Pabianic, od 12 marca 2012 r. do 4 lutego 2021 r., zaniechał skutecznych działań w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 p.e., według którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata. Opracowanie projektu *Założeń* zlecono w sierpniu 2015 r., jednak czynności wówczas podejmowane nie doprowadziły do uchwalenia przedmiotowego dokumentu przez Radę Miejską⁴¹. Kolejne prace prowadzone były od marca 2020 r. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, obejmujące okres 2020-2035, przyjęto 4 lutego 2021 r. Skutkiem zaniechania opracowania wymaganych *Założeń* był brak dokumentu strategicznego, stanowiącego informację dla przedsiębiorców, w tym przedsiębiorstw energetycznych, prowadzących działalność na terenie Pabianic, umożliwiającego prognozowanie, lokowanie inwestycji i dostosowanie kierunków rozwoju działalności do obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię oraz obszarów występujących rezerw lub nadwyżek. Ponadto Miasto było pozbawione podstawowego narzędzia w realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w ciepło.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że do 3 lutego 2021 r. obowiązywały *Założenia* z 2001 r.⁴², uchylone uchwałą z 4 lutego 2021 r., pomimo braku ich aktualizacji w ustawowym terminie, tj. do dnia 12 marca 2012 r.⁴³. Jako przyczynę braku aktualizacji Zastępca Prezydenta wskazał trudną sytuację finansową Miasta, spowodowaną przejściem zobowiązań w kwocie ponad 100 mln zł, po likwidacji SP ZOZ w Pabianicach od 30 września 2011 r. i wejściem Miasta w plan naprawczy. Zdaniem NIK, obowiązujący w okresie wcześniejszym (od 29 listopada 2001 r.) dokument, który obejmował okres prognostyczny do 2010 r. i nie był aktualizowany z częstotliwością wynikającą z art. 19 ust. 2 p.e. (co najmniej raz na 3 lata), nie spełniał w okresie objętym kontrolą, celów planistycznych oraz strategicznych, dla jakich został przygotowany. Taka sytuacja mogła stanowić podstawę do odmowy przez ZEC przyłączenia do sieci ubiegających się o to nowych odbiorców, na podstawie art. 7 ust. 5 p.e.⁴⁴.

(akta kontroli str. 62-236, 680-687, 686-687)

2. Prezydent Miasta Pabianic, wbrew art. 17 ust. 1 p.o.ś., nie sporządził Pr.O.Ś., tj. programu o którym mowa w art. 14 ust. 2 wskazanej ustawy, w terminie umożliwiającym przyjęcie dokumentu przez Radę Miejską przed 1 stycznia 2017 r. Program, uchwalony przez Radę Miejską Pabianic w 2004 r. i zaktualizowany w 2007 r.⁴⁵, utracił ważność z końcem 2016 r., na mocy art. 14 ust. 1 u.n.p.o.ś. Sporządzenie nowego Pr.O.Ś. zlecono dopiero w marcu

⁴¹ Przyczyny opisane w pkt. 1.4 wystąpienia. Poniesiony na ten cel koszt wyniósł 15 990 zł.

⁴² Uchwała Rady Miasta Pabianice nr XLIX/523/01 z 29 listopada 2001 r. w sprawie przyjęcia *Założeń* do planu zaopatrzenia miasta Pabianic w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

⁴³ Obowiązujące w okresie wcześniejszym - od 2001 r. - *Założenia* należało zaktualizować (lub przyjąć w ich miejsce nowe) w terminie wynikającym z art. 17 ustawy zmieniającej p.e. z 2010 r., tj. do dnia 12 marca 2012 r.

⁴⁴ Zgodnie z którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączenia podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych m.in. w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i art. 20 p.e., oraz w przepisach odrębnych.

⁴⁵ Uchwała nr XXXI/261/04 Rady Miejskiej Pabianice z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia projektów Gminnego programu ochrony środowiska i Gminnego planu gospodarki odpadami zmieniona uchwałą nr XVIII/234/07 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 26 listopada 2007 r.

2018 r. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że przyczyną była niejednoznaczna interpretacja przepisów, bowiem, zgodnie z art. 14 ust. 1 i art. 17 ust. 1 p.o.ś. programy ochrony środowiska powinny uwzględniać cele zawarte w dokumentach programowych, na podstawie których prowadzona jest polityka ochrony środowiska, jednak przepisy nie precyzują konkretnego okresu, na jaki powinny zostać opracowane programy.

NIK zauważa, że zgodnie z dokumentem pomocniczym z września 2015 r. pn.: *Wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska*⁴⁶, adresowanym do organów wykonawczych i uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego, ramy czasowe programów ochrony środowiska powinny być zbieżne z okresem obowiązywania głównych dokumentów strategicznych i programowych w obszarze środowiska. Wytyczne przewidywały jednak możliwość wyznaczenia dodatkowej perspektywy obowiązywania Programu w latach następnych. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 17 ust. 1 p.o.ś., programy gminne powinny uwzględniać cele określone w strategii rozwoju, programach i dokumentach programowych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁷. Dlatego, zdaniem NIK, nie było przeszkód co do możliwości sporządzenia przez Prezydenta Pr.O.Ś. po przyjęciu przez Radę Miejską w listopadzie 2016 r. *Strategii Rozwoju Miasta Pabianice na lata 2016 – 2022. Program Ochrony Środowiska dla Miasta Pabianic na lata 2018-2022 z perspektywą do roku 2025* uchwalono 28 sierpnia 2018 r. Zaniechanie opracowania w terminie ww. dokumentu spowodowało, że w okresie 20 miesięcy (od 1 stycznia 2017 r. do 28 sierpnia 2018 r.) w Mieście nie było podstawowego dokumentu dotyczącego funkcjonowania systemu zarządzania środowiskiem, spajającego wszystkie działania i dokumenty dotyczące ochrony środowiska i przyrody na szczeblu Miasta.

(akta kontroli str. 237, 287-349, 681, 687)

3. W latach 2016-2021 (I połowa) Prezydent nie podjął działań dotyczących przeprowadzenia oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta, stanowiącej, od 1 października 2016 r., jedno z zadań własnych gmin, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 p.e. Powyższe skutkowało brakiem pełnej i aktualnej wiedzy o możliwości wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji w celu zapewnienia efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego, w sytuacji gdy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło oraz działań, mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii, należały do podstawowych zadań gminy, wynikających z art. 18 ust. 1 pkt 1 i 4 p.e.

Zastępca Prezydenta, w złożonych wyjaśnieniach, powołał się na brzmienie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (*u.s.g.*), który stanowi, że ustawy określają które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, a także (ust. 3 zdanie pierwsze wskazanego artykułu), że przekazanie gminie w drodze ustawy nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta – niezrealizowanie zadania wynikającego z art. 18 ust. 1 pkt. 5 p.e. wynikało z dokonania oceny powyższych przepisów i uznania ww. zadania jako nieobowiązkowego, tym bardziej, że Gmina nie otrzymała na jego

⁴⁶ Opracowanie Ministerstwa Środowiska, przy konsultacji z Państwową Radą Ochrony Środowiska, urzędami marszałkowskimi, Związkiem Powiatów Polskich, Unią Metropolii Polskich, Związkiem Miast Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).

realizację dodatkowych środków i dysponowała ograniczonymi środkami w stosunku do potrzeb związanych z realizacją podstawowych zadań, wynikających z art. 7 ust. 1 u.s.g., tj. zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty i konieczności finansowania innych, wynikających z ustaw zadań obowiązkowych.

NIK zwraca uwagę, że art. 7 ust. 1 pkt 3 *in fine* u.s.g. wyznacza ogólny zakres działania gminy poprzez przykładowe wskazanie dziedzin składających się na sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym i ma charakter otwarty. Z kolei art. 18 ust. 1 p.e. określa szczegółowo zakres działania gminy w dziedzinie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz gaz. Na obowiązkowy charakter zadań gminy wskazuje art. 7 ust. 2 u.s.g., stanowiący, że są one wprowadzane w drodze ustaw. Umieszczenie dyskutowanego zadania w ustawie Prawo energetyczne (art. 18 ust. 1 pkt 5) należy zatem traktować jako zakwalifikowanie przez ustawodawcę tego zadania do kategorii zadań własnych gminy, w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g., o charakterze obowiązkowym⁴⁸.

W dniu 28 października 2021 r. Miasto zawarło umowę na wykonanie przedmiotowego opracowania.

(akta kontroli str. 680, 686, 734, 737)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Miasta podejmowane w latach 2016-2021 (I półrocze), w celu tworzenia strategii modernizacji systemu ciepłowniczego ukierunkowanej na osiągnięcie parametrów systemu efektywnego. Miasto nie dokonało analizy szans i zagrożeń dla modernizacji takiego systemu, zaniechało także przeprowadzenia oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta, stanowiącej, od 1 października 2016 r., jedno z zadań własnych gmin, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 p.e. W dokumentach strategicznych, kształtujących politykę zaopatrzenia Pabianic w ciepło, brak było odniesienia do potrzeb modernizacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie. Ponadto, do lutego 2021 r., nie przyjęto *Założeń do planu zaopatrzenia*, spełniających warunki określone w art. 19 ust. 2 p.e., będącego jednym z podstawowych dokumentów w zakresie planowania i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego odbiorców z terenu Miasta. Prezydent zaniechał także sporządzenia Pr.O.Ś. w terminie umożliwiającym przyjęcie dokumentu przez Radę Miejską przed 1 stycznia 2017 r., co było działaniem niezgodnym z art. 17 ust. 1 p.o.ś., w związku z art. 14 ust. 1 u.n.p.o.ś. *Założenia*, poza brakiem uwzględnienia wynikających ze *Studium uwarunkowań* planów modernizacji źródeł Ciepłowni Miejskiej dotyczących współspalania biomasy z węglem lub budowy kogeneracji (z których to planów Spółka zrezygnowała po 2013 r.), były spójne z dokumentami strategicznymi Miasta w zakresie celów i zadań związanych z modernizacją systemu ciepłowniczego, jednak również nie wskazywały potrzeby rozwoju tego systemu w kierunku efektywnego energetycznie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania wpływające na poprawę efektywności gospodarowania energią cieplną, zostały wskazane w: *Strategii rozwoju*, *Założeniach do planu zaopatrzenia*⁴⁹, Pr.O.Ś. oraz PGN, przy czym, poza PGN, przyjęte w dokumentach: wysokość planowanych nakładów, terminy realizacji, lub podmioty odpowiedzialne

⁴⁸ Por.: A. Kościuk [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2020, art. 18, a także: P. Orzech, M. Stefaniuk [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, wyd. II*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, art. 18.

⁴⁹ Wyłącznie zadania ZEC modernizacje systemów odpylania Kociołowni Piaski, odpylania, odazotowania i odsiarczania spalin produkowanych w Ciepłowni Miejskiej, oraz nowych przyłączy planowanych w 2020 r.

za przeprowadzenie zadań, określono z dużym stopniem ogólności. Spośród 84 zadań inwestycyjnych⁵⁰, przyjętych do PGN 2016-2020 i wpływających na zaopatrzenie w ciepło albo jego wykorzystanie, 32 zrealizowano zgodnie z zakładanym zakresem rzeczowym (w tym 11 w zaplanowanych terminach), 12 zrealizowano częściowo, a trzy były w 2021 r. w trakcie realizacji⁵¹. Kwota nakładów na tego rodzaju inwestycje, przyjęta do PGN 2016-2020, wyniosła 125 029,5 tys. zł. Do dnia 30 czerwca 2021 r. na realizację tych zadań wydatkowano 85 386,4 tys. zł (tj. 68,3% planu⁵²), w tym 16 428,7 tys. zł z budżetu Miasta. Inwestycje przeprowadzone w pełni (za łącznie 33 827,8 tys. zł) pozwoliły na osiągnięcie niespełna 38% zakładanego w PGN 2016-2020 efektu ekologicznego, jakim były: oszczędność energii pierwotnej (4 660 MWh/rok z 12 300 MWh/rok, tj. 37,9% planu) oraz redukcja emisji dwutlenku węgla (1 548 MgCO₂/rok z 4 084 Mg CO₂/rok, tj. 37,9% planu).

W okresie objętym kontrolą, poza opisanymi powyżej zadaniami, na terenie Pabianic dodatkowo przeprowadzono (lub rozpoczęto realizację) łącznie 60 zadań nieprzewidzianych w PGN, za 71 714,9 tys. zł⁵³, których charakter także wpływał na realizację założeń przyjętych w miejskich dokumentach strategicznych z zakresu ochrony środowiska (tj. Studium uwarunkowań, Pr.O.Ś. oraz Strategii rozwoju Miasta), w tym w szczególności z zakresu sposobu gospodarowania energią cieplną⁵⁴. 17 spośród ww. 60 zadań nadzorowanych było przez Urząd Miasta, 22 – przez podmioty komunalne (w tym trzy – ZEC), a 21 – przez wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe. Efekty⁵⁵ tych zadań różniły się w zależności od ich charakteru i zakresu, a dla zadań nieaplikujących o zewnętrzne wsparcie finansowe, podmioty je realizujące nie potrafiły wskazać zakładanego lub osiągniętego wpływu inwestycji na stan środowiska lub ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery.

(akta kontroli str. 794-808, 833-836)

Znacząca większość, spośród łącznie 107 zrealizowanych w całości lub częściowo na terenie Pabianic w latach 2016-2021 inwestycji, wpływających na sposób gospodarowania energią cieplną, dotyczyła: poprawy izolacji termicznej budynków⁵⁶ – 63, przyłączenia lub zmiany sposobu zasilania w zakresie c.o. albo c.w.u. na miejską sieć ciepłowniczą – 21 zadań (w tym jedno zadanie zbiorcze ZEC dot. ucieplnienia Miasta), bądź obu tych zakresów (pięć zadań). Pozostałe inwestycje wiązały się z m.in.:

- modernizacją źródeł ciepła sieciowego – dostosowaniem instalacji celem ograniczenia szkodliwych emisji (dwa zadania ZEC),

⁵⁰ Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację tych zadań były: PSM lub wspólnoty mieszkaniowe (60 zadań), Miasto (jedno zadanie), lub jednostki mu podlegające: Pabianickie Centrum Medyczne (dalej: PCM, dwa zadania), ZGM, pełniący dla części nieruchomości funkcję zarządcy wspólnoty (dziewięć zadań), ZEC (dwa zadania), inne jednostki samorządowe lub im podlegające (sześć zadań), mieszkańcy i przedsiębiorcy z terenu Miasta (trzy zadania), Państwowa Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Pabianicach (jedno zadanie).

⁵¹ Planowane zadania inwestycyjne w badanym zakresie wskazano także w: *Założeniach* (wyłącznie zadania ZEC w zakresie Ciepłowni Miejskiej oraz na 2020 r.: 15 zadań dot. rozgrupowania węzłów PSM i rozszerzenia usługi c.w.u. oraz pięć dot. nowych przyłączy, zrealizowano 15 w 2020 r., pozostałych pięć w 2021 r.).

⁵² W tym projekt Miasta dot. poprawy efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej, za 46 657 tys. zł (wartość umowy z partnerem prywatnym, realizującym projekt w formule PPP), na który do dnia 30 czerwca 2021 r. roku Miasto wydatkowało 14 218,4 tys. zł.

⁵³ W tym w ramach budżetu inwestycyjnego Miasta wydatkowano 4 360,9 tys. zł.

⁵⁴ Zadania dotyczyły m.in.: poprawy izolacji termicznej budynków (26), przyłączenia lub zmiany sposobu zasilania w zakresie c.o. albo c.w.u. na miejską sieć ciepłowniczą (15), bądź obu tych zakresów (dwa), modernizacji źródeł ciepła sieciowego (dwa), inwestycjami i zakupami w zakresie źródeł gazowych (osiem), pracami w zakresie wymiany lub instalacji urządzeń ciepłowniczych (siedem).

⁵⁵ Efekty ekologiczne zaplanowane/ osiągnięte dla zadań aplikujących o zewnętrzne wsparcie finansowe, a nieprzewidzianych w PGN, wyniosły odpowiednio: zmniejszenie zużycia energii pierwotnej 263 378,75/ 227 326,43 GJ/rok, ograniczenie emisji CO₂ 7595,08/ 7583,54 Mg/rok, ograniczenie emisji SO₂ 73,65/ 71,21 Mg/rok, ograniczenie emisji NO_x 13,77/ 13,58 Mg/rok, ograniczenie emisji pyłu PM10 14,62/ 13,97 Mg/rok, ograniczenie emisji pyłu PM2,5 15,07/ 14,46 Mg/rok, lub ograniczenie emisji pyłu (bez wyszczególnienia) 43,71/ 43,71 Mg/rok, ograniczenie emisji B(a)P 9,38/ 8,36 Mg/rok, redukcja zużycia węgla 1 423,95/ 1 348,95 Mg/rok.

⁵⁶ Obejmującej m.in. docieplenia ścian i dachów, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej.

- modernizacją sieci ciepłowniczej (jedno zadanie zbiorcze ZEC),
- likwidacją indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem związaną ze zmianą źródła ciepła (głównie na gazowe) lub inwestycjami i zakupami w zakresie źródeł gazowych (osiem zadań, w tym PONE edycja I i II oraz Projekt Miejski).
- pracami w zakresie wymiany lub instalacji urządzeń ciepłowniczych⁵⁷ - siedem zadań, w tym zadania zbiorcze ZEC i spółdzielni mieszkaniowych.

Na terenie Miasta nie realizowano w okresie objętym kontrolą zadań związanych z budową kogeneracji w źródłach ZEC, zastępowaniem węglowych źródeł ciepła energią geotermalną, energią słoneczną, odpadowym ciepłem przemysłowym bądź wielkoskalowymi pompami ciepła. Prezydent wyjaśnił, że brak realizacji inwestycji umożliwiających współspalanie węgla z biomasą lub budowę kogeneracji, zaplanowanych w *Studium uwarunkowań*, wynikał głównie z (cyt.): *nieopłacalności przedsięwzięcia (biomasa), braku odpowiednich uregulowań prawnych oraz niewystarczających środków finansowych po stronie Spółki (kogeneracja gazowa)*.

Nakłady na zadania realizowane przez ZEC w latach 2016-2021 (I połowa) wyniosły:

- 972,1 tys. zł (w 2016 r.) na dostosowanie instalacji odprowadzania spalin kotłowni Piaski do obowiązujących standardów emisji zanieczyszczeń;

- 32 190,7 tys. zł na wykonanie instalacji odpylania, odsiarczania, odazotowania spalin w Ciepłowni Miejskiej,
- 5 298,6 tys. zł na budowę sieci i przyłączy do miejskiego systemu ciepłego,
- 8 072,9 tys. zł na wymianę i przebudowę sieci ciepłowniczych,
- 5 925,5 tys. zł w ramach przebudowy węzłów PSM.

(akta kontroli str. 794-917, 1489-1494, 1509, 2085-2086)

W latach 2017-2019 Miasto podjęło się przeprowadzenia dwóch edycji Programu ograniczenia niskiej emisji (PONE)⁵⁸, współfinansowanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW). W tym celu uchwalone zostały stosowne zasady⁵⁹ wsparcia zadań, których celem była likwidacja istniejących źródeł węglowych w budynkach i lokalach mieszkalnych należących do podmiotów spoza sektora finansów publicznych, przez zastępowanie tych źródeł ogrzewaniem sieciowym, gazowym, olejowym, elektrycznym, pompami ciepła, bądź kotłami spalającymi biomasę lub węgiel (o wyższej sprawności wytwarzania ciepła niż w źródle likwidowanym⁶⁰). Ponadto, w 2019 r., Miasto współfinansowało ze środków własnych podłączanie budynków ogrzewanych węglem do sieci gazowej, a jeśli było to niemożliwe – instalację kotła biomasowego lub węglowego, o wyższej sprawności wytwarzania ciepła. Program ten⁶¹ nie zakładał finansowania przyłączy do sieci ciepłowniczej⁶² i nie był kontynuowany po 2019 r., jak wyjaśnił Prezydent, ze względu na brak środków spowodowanych koniecznością finansowania wprowadzonych zmian ustawowych (m.in. zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli, zmiana systemu podatkowego). W wyniku realizacji trzech ww. programów latach 2017-2019 zlikwidowano łącznie 306 źródeł

⁵⁷ M.in. przebudowa węzłów ciepłowniczych hydroelewatorowych na wymiennikowe, wymiany grzejników, zaworów termostatycznych, instalacja urządzeń rozliczeniowych kosztów ciepła.

⁵⁸ Program ograniczenia niskiej emisji na terenie Miasta Pabianic na lata 2017-2018 oraz 2018-2019.

⁵⁹ Zasady refundacji poniesionych kosztów określono w uchwałach Rady Miejskiej nr: XLII/545/17 z 8 czerwca 2017 r. (zmienionej uchwałą nr LVIII/737/18 z 28 sierpnia 2018 r.) oraz LIX/746/18 z 27 września 2018 r.

⁶⁰ Kotły opalane paliwem stałym, o nominalnej sprawności przemiany energetycznej minimum 85%, spełniające wymagania tzw. „klasy 5” oraz „ekoprojektu”, posiadające certyfikat zgodności z normą PN-EN 303-5, wyposażone w automatyczny podajnik paliwa, bez rusztu awaryjnego.

⁶¹ Dalej „Projekt Miejski”. *Regulamin w sprawie określania zasad udzielania dotacji na wymianę węglowych źródeł ciepła* wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej w Pabianicach nr VII/86/15 z dnia 15 maja 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2019 r. poz. 3255).

⁶² Prezydent wyjaśnił, że w przypadku zainteresowania odbiorcy przyłączeniem nieruchomości do sieci miejskiej, do obowiązków Spółki należy opracowanie dokumentacji budowy przyłącza ciepłego oraz technologii węzła jedno- lub dwufunkcyjnego, ponadto ZEC pokrywa koszty budowy obu elementów infrastruktury, a odbiorca – opłatę przyłączeniową, stąd elementy te zostały pominięte jako kwalifikujące się do pokrycia z dotacji Miasta.

węglowych, w dwóch przypadkach zastępując je przyłączami do sieci ciepłowniczej⁶³.

Poza projektami Miasta dotyczącymi likwidacji indywidualnych kotłów węglowych (PONE edycja I i II oraz Projekt Miejski), Urząd nie posiadał wiedzy o podmiotach indywidualnych realizujących zadania z zakresu zmiany sposobu zasilania budynków w ciepło lub poprawy ich efektywności energetycznej.

(akta kontroli str. 698, 743, 746-747, 794-803)

Zauważalne tendencje dotyczące zmniejszenia się poziomu zanieczyszczeń w latach 2019 i 2020⁶⁴, zbiegły się w czasie z realizowanymi na terenie Miasta inwestycjami okolicy ciepłowniczymi i termomodernizacyjnymi, jednak nie wynikały ze zwiększenia zasięgu sieci (w 2018 r. ZEC wybudował 1,524 km sieci, w 2019 r. – 0,604 km, w 2020 r. – 0,260 km⁶⁵), realizowanych przyłączeń, czy inwestycji prowadzonych w źródłach wytwarzania ciepła⁶⁶. W latach 2016-2021 (do 30 czerwca) złożono do ZEC 92 wnioski o przyłączenie do ciepła systemowego, z tego 79 rozpatrzono pozytywnie, 54⁶⁷ zrealizowano, a 9 przewidziano do realizacji w latach kolejnych. O możliwość przyłączenia do sieci pytano ZEC, w okresie objętym kontrolą, 108 razy; w przypadku 52 budynków wydano wstępną pozytywną deklarację, a dwie nieruchomości podłączono. Jak wyjaśnił Prezes Spółki, powodami takiego stanu rzeczy były głównie: techniczne możliwości budowy przyłącza, wynikające z braku uzbrojenia ciepłowniczego w pobliżu nowo budowanego budynku, wysokie koszty realizacji prac przyłączeniowych, nieuregulowanie stanów właścicielskich, brak zgód wszystkich właścicieli danego budynku lub sprzeciw sąsiadów na przebieg sieci przez sąsiadujące z podłączaną posesją działki.

(akta kontroli str. 48, 1247-1285, 1292, 1489, 1497-1501, 1509)

Zmniejszeniu poziomu zanieczyszczeń w latach 2019 i 2020 sprzyjały uwarunkowania meteorologiczne, w szczególności temperatura powietrza, wpływająca na aktywność źródeł grzewczych i długość sezonu grzewczego⁶⁸. Liczba stopniodni grzewczych⁶⁹ wyniosła: w 2019 r. – 2991,3, w 2020 r. – 3067,3, względem 3132,3 w 2015 r., 3276,6 w 2016 r., 3373,8 w 2017 r. oraz 3149,3 w 2018 r.⁷⁰.

(akta kontroli str. 1488)

2.2. W programach strategicznych, w których Miasto zaplanowało zadania dotyczące modernizacji systemu ciepłowniczego i poprawy efektywności

⁶³ Planowany i osiągnięty efekt ekologiczny w ramach trzech programów likwidacji niskiej emisji: ograniczenie emisji CO₂ 1,843,43/ 1827,67 Mg/rok, ograniczenie emisji SO₂ 30,47/ 28,0 Mg/rok, ograniczenie emisji NO_x 3,99/ 3,79 Mg/rok, ograniczenie emisji pyłu PM₁₀ 7,64/ 6,95 Mg/rok, ograniczenie emisji pyłu PM_{2,5} 6,83/6,2 Mg/rok, ograniczenie emisji B(α)P 9,38/ 8,36 Mg/rok, redukcja zużycia węgla 1 423,95/ 1 348,95 Mg/rok.

⁶⁴ W szczególności średnioroczne stężenia pyłu PM₁₀ i benzo(α)pirenu, mniejsza liczba dni w roku z przekroczoną normą dobową pyłu PM₁₀, szerzej opisane w obszarze I wystąpienia, pkt. 1.1

⁶⁵ <https://bjp.um.pabianice.pl/arttykul/3/6/prezydent>; raport o stanie Miasta Pabianice za lata 2018, 2019, 2020, dostęp: 13 września 2021 r.

⁶⁶ Pierwszą linię instalacji oczyszczania spalin (IOS) ciepłowni miejskiej przekazano do eksploatacji 29 stycznia 2021 r., zaś dostosowanie IOS kotłowni Piaski miało miejsce w 2015 i 2016 r. Ilość wyemitowanego pyłu przez źródła ciepłowni miejskiej wyniosła w 2019 r. - 44,033 Mg, w 2020 r. – 37,626 Mg, względem 35,993 Mg w 2018 r., w którym stacja pomiarowa przy ul. Konstantynowskiej odnotowała najwyższy poziom stężenia PM₁₀ (39,5 µg/m³) w okresie 2015 r. – 2020 r.

⁶⁷ Ilość zrealizowanych przyłączy dotyczyła wniosków złożonych w latach 2016-2021 (I połowa). W rzeczywistości w tych latach ilość podłączonych obiektów była większa i wyniosła 75. Różnica wynika z ilości wniosków wystawionych przed 2016 r., bądź ujęcia w jednym wniosku zespołu budynków należących do jednego wnioskodawcy (np. PSM w Pabianicach, firmy deweloperskie).

⁶⁸ Sezon grzewczy, rozumiany jako okres zwiększonego zapotrzebowania na ciepło, trwał według danych ZEC: 223 dni (2015/2016), 235 dni (2016/2017), 188 dni (2017/2018), 236 dni (2018/2019), 245 dni (2019/2020). Jako datę początku i końca sezonu grzewczego przyjęto termin włączenia i wyłączenia ciepła do obiektów PSM, jako największego odbiorcy ciepła.

⁶⁹ Wyliczona jako suma różnicy między średnią temperaturą dobową a wartością 18.0 dla T_m ≤ 15.0°C.

⁷⁰ https://meteomodel.pl/dane/srednie-miesieczne/?imgwid=351190465&par=hdd&max_empty=2, dostęp 22 października 2021 r. Źródłem pochodzenia danych temperaturowych jest Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy. Dane Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowego Instytutu Badawczego zostały przetworzone.

energetycznej budynków (tj. Pr.O.Ś. oraz PGN na lata 2016-2020 i 2021-2024) uwzględniono możliwe źródła finansowania tych zadań.

W odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych, zrealizowanych ze środków, bądź przy wsparciu finansowym Miasta, przewidywane wydatki zostały zabezpieczone w budżetach rocznych, z wyjątkiem dwóch zadań ujętych w PGN 2016-2020, dotyczących: nieprzeprowadzonej w planowanym terminie termomodernizacji budynku szpitala PCM oraz budowy instalacji gazowej w budynku ZGM.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta powyższe wynikało z terminów ubiegania się o dofinansowanie projektów termomodernizacji ze środków WFOŚiGW oraz wycofania się z realizacji drugiego z zadań, z uwagi na niezasadność przeprowadzenia modernizacji jednej z dotychczasowych siedzib administracji ZGM, w obliczu planowanej reorganizacji struktury Zakładu, w kierunku utworzenia jednego Rejonu Obsługi Mieszkańców.

Dodatkowo, celem realizacji przedsięwzięcia pn. „*Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice*” (dalej: *Projekt poprawy efektywności*), polegającego na kompleksowej termomodernizacji oraz wdrożeniu zintegrowanego systemu zarządzania energią w 11 budynkach użyteczności publicznej Miasta, nawiązano współpracę z podmiotem prywatnym⁷¹, zakładającą przeprowadzenie i finansowanie inwestycji przez partnera prywatnego oraz, po stronie partnera publicznego, dokonywaniu cyklicznych płatności (180 miesięcznych rat), począwszy od lipca 2020 r., w ramach tzw. opłaty za dostępność, czyli zapewnienia przez wykonawcę odpowiedniego standardu usług w znaczeniu techniczno-technologicznym, a także odpowiedniej ich ilości i jakości⁷². Partner publiczny zobowiązany był również do wniesienia części dokumentacji projektowej (audytów energetycznych) oraz wkładu własnego w postaci pozyskanego dofinansowania (pierwotnie zakładanego w wysokości 10 499,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 328-343, 424-471, 578-637, 780-793, 804-807, 918-994, 1082-1130) Prezydent wyjaśnił, że w celu uzgodnienia z podmiotami niezależnymi od Miasta źródeł finansowania zadań ujętych w PGN na lata 2016-2020 i 2021-2024, opierano się na informacjach uzyskiwanych od wspólnot mieszkaniowych, PSM i zarządców oraz, że na etapie opiniowania tych dokumentów nie zgłaszano uwag o możliwości wystąpienia przeszkód w sfinansowaniu inwestycji.

(akta kontroli str. 743, 746)

2.3. W okresie objętym kontrolą Miasto skorzystało z dofinansowania w formie dotacji z RPO WŁ na lata 2014-2020, w wysokości 10 337,3 tys. zł, dla Projektu poprawy efektywności⁷³ oraz pośredniczyło w pozyskaniu i rozliczeniu dofinansowania w formie dotacji do programów PONE - edycja I i II, realizowanych:

– w okresie od lipca 2017 r. do października 2018 r., zadanie „Poprawa jakości powietrza miasta Pabianic poprzez likwidację niskiej emisji w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji”, pozyskana dotacja: 1 271,0 tys. zł,

– w okresie od października 2018r. do września 2019 r., zadanie „Poprawa jakości powietrza miasta Pabianic poprzez likwidację niskiej emisji – II edycja”⁷⁴, pozyskana dotacja: 629,8 tys. zł.

⁷¹ Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym nr 1/IE/2017 z 23 maja 2017 r. (PPP).

⁷² Partnerowi Prywatnemu przysługiwało wynagrodzenie w łącznej wysokości 39 920,3 tys. zł netto powiększone o podatek VAT w kwocie 6 736,7 tys. zł, łącznie 46 657 tys. zł brutto, w tym koszty inwestycyjne 43 712,6 tys. zł (brutto) i koszty zarządzania 2 944,4 tys. zł (brutto). Od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. ze środków własnych Miasta w ramach umowy PPP uregulowano na rzecz partnera prywatnego 2 407,6 tys. zł oraz przekazano wartość faktycznego otrzymanego dofinansowania w kwocie 10 337,3 tys. zł powiększonego o wartość wynikającą ze zmniejszenia dofinansowania względem zakładanego, w kwocie 161,9 tys. zł, które Miasto pokryło także ze środków własnych.

⁷³ Wartość projektu, według umowy o dofinansowanie nr RPLD.04.02.01-10-0013/17 z 6 października 2017 r. wyniosła 33 729,2 tys. zł. Miasto, do dnia 30 czerwca 2021 r., wydatkowało 14 218,5 tys. zł.

⁷⁴ Umowy o dofinansowanie w formie dotacji nr 266/OA/D/2018 z 4 października 2018 r.

Ponadto Miasto podjęło się dofinansowania, w ramach Projektu Miejskiego, likwidacji 29 źródeł i zastąpienia ich 28 źródłami (w tym 25 na gaz ziemny i trzy biomasowe); wartość przedsięwzięcia (koszty kwalifikowalne) wyniosła 310,8 tys. zł, dofinansowanie Miasta 191,6 tys. zł.

Wydział Infrastruktury, Transportu i Komunikacji (WITiK), pozyskał dofinansowanie z RPO WŁ dla projektu *Modernizacja i rozwój komunikacji miejskiej w Pabianicach*, którego jednym z elementów była zmiana ogrzewania z węglowego na gazowe w budynkach Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego (realizowane poza okresem objętym kontrolą).

Miasto nie występowało o środki w ramach innych programów pomocowych, wspierających inwestycje w celu poprawy racjonalizacji zużycia ciepła, ograniczenia emisji punktowej lub powierzchniowej, pochodzącej z indywidualnych systemów zaopatrzenia w ciepło, czy też wspierających transformacje systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie, w tym budowę źródeł wysokosprawnej kogeneracji. O wsparcie finansowe ubiegały się natomiast jednostki podlegające Miastu, m.in. ZEC, PCM, Muzeum Miasta Pabianic, Miejski Ośrodek Kultury⁷⁵.

(akta kontroli str. 742-743, 746, 783-789, 803-811, 822-824, 829-832, 918-1081)

Jak wyjaśnił Prezes ZEC Spółka ubiegała się w okresie objętym kontrolą o środki WFOŚiGW (Program Ochrona Powietrza) i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷⁶ (dalej NFOŚiGW), natomiast, ze względów formalnych, nie mogła lub nie będzie mogła skorzystać z innych źródeł finansowania, m.in.:

- RPO WŁ, Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz POLiŚ, w których warunkiem uzyskania wsparcia było spełnianie przez system ciepłowniczy definicji wysokoefektywnego lub doprowadzenie w ciągu 3 lat do powstania takiego systemu;
- NFOŚiGW – Programy priorytetowe: „Ciepłownictwo Powiatowe”, „Energia Plus”, oraz środków w ramach „Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności 2021 – 2023 – Komponent B „Zielona Energia i zmniejszenie energochłonności” B.1.1.1 – Inwestycje w źródła ciepła (chłodu) w systemach ciepłowniczych, ograniczających możliwość ubiegania się o środki do podmiotów – systemów ciepłowniczych, których całkowita moc cieplna zamówiona nie przekracza 50 MW. Ponadto, założenia programu Ciepłownictwo Powiatowe przewidywały wsparcie miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, do których nie zaliczono Pabianic.
- FENiKS – Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko – Priorytet II – Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - wsparcie ograniczono do podmiotów, które dysponują efektywnym systemem ciepłowniczym oraz takich, które osiągną ten status do 31 grudnia 2025 r., co, jak ocenił Prezes ZEC, w przypadku Spółki jest nierealne, ze względu na możliwości inwestowania środków.

W 2012 r. Miasto wycofało się z działań mających na celu umożliwienie Spółce skorzystanie ze środków POLiŚ, o które ubiegał się ZEC. W efekcie Spółka musiała odstąpić od podpisania umowy o dofinansowanie w formie pożyczki na wymianę

⁷⁵ Pabianickie Centrum Medyczne (termomodernizacja budynków, w ramach środków pozostających w dyspozycji NFOŚiGW lub WFOŚiGW), Muzeum Miasta Pabianic (m.in. wymiana stolarki okiennej, dwa wnioski w ramach RPO WŁ), Miejski Ośrodek Kultury (prace dot. m.in. termomodernizacji i termoizolacji budynku – dwukrotnie wnioskowano w ramach RPO WŁ, nie otrzymano dofinansowania; środki na remont elewacji pozyskano od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

⁷⁶ Pożyczka w ramach programu priorytetowego 5.8.1 „Wsparcie przedsięwzięć w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki”, na inwestycję przeprowadzaną na Ciepłowni Konstantynowska, szerzej opisanej w dalszej części wystąpienia, obszar III, pkt. 3.2.

i przebudowę głównych sieci magistralno-przesyłowych⁷⁷, z uwagi na brak możliwości wniesienia zabezpieczenia. Prezydent wyjaśnił, że Miasto nie mogło zagwarantować ustanowienia hipotek na nieruchomościach miejskich z powodu zakazu wynikającego z pism Ministerstwa Finansów oraz miejscowej Regionalnej Izby Obrachunkowej⁷⁸.

(akta kontroli str. 744, 748, 756-779, 1497-1503)

Urząd zapewnił informację o możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego dla zaplanowanych zadań, związanych m.in. z modernizacją systemu ciepłowniczego, oszczędnością zużycia energii i poprawą efektywności energetycznej budynków, umieszczając w programach strategicznych Miasta (PGN i Pr.O.Ś.) wykazy potencjalnych źródeł finansowania inwestycji, w szczególności:

- zakresy działań finansowanych w obszarze energetyki i ochrony środowiska w ramach POIiŚ 2014-2020, oś priorytetowa I – Zmniejszenie gospodarki niskoemisyjnej (Pr.O.Ś., PGN 2016-2020);
- typy przedsięwzięć wspieranych w ramach RPO WŁ 2014-2020 (priorytet inwestycyjny, oś priorytetowa IV – Gospodarka niskoemisyjna (Pr.O.Ś, PGN 2021-2024);
- listę programów priorytetowych przyjętych przez NFOŚiGW (Pr. O.Ś, PGN 2016-2020, PGN 2021-2024) i WFOŚ (Pr. O.Ś., PGN 2021-2024);
- informację o premii termomodernizacyjnej oraz o Funduszu termomodernizacji i remontów, pozostających w dyspozycji Banku Gospodarstwa Krajowego (PGN 2016-2020);
- wykaz kredytów na urządzenia i wyroby służące ochronie środowiska, w tym termomodernizacyjne i remontowe, oferowanych przez Bank Ochrony Środowiska (PGN 2016-2020).

(akta kontroli str. 335-343, 361-362, 472-484, 641-648)

Na stronie internetowej⁷⁹ Miasta upubliczniono informacje o możliwości ubiegania się o dofinansowanie w ramach programów: PONE – edycja I i II (odpowiednio styczeń i luty 2017 r. oraz maj 2018 r.), „Czyste powietrze” (wrzesień 2018 r.) oraz Programu miejskiego (czerwiec 2019 r.), zakładających dopłaty do likwidacji węglowych źródeł ciepła, a także informowano o możliwości finansowania przedsięwzięć, w związku z wejściem w życie tzw. uchwały antysmogowej⁸⁰, ogólnie wskazując możliwość współfinansowania przedsięwzięć z RPO WŁ lub WFOŚiGW. Ponadto Miasto organizowało spotkania informacyjne oraz występowało do lokalnych portali informacyjnych o umieszczenie stosowanej wiadomości dotyczącej możliwości ubiegania się o dopłaty na wymianę pieców opalanych paliwem stałym, w ramach zawartych umów o dofinansowanie z WFOŚiGW na realizację I i II edycji PONE.

(akta kontroli str. 1131-1155)

W okresie objętym kontrolą nie funkcjonował w Mieście punkt konsultacyjny obsługujący program „Czyste Powietrze”. Gotowość przystąpienia do tego programu zgłoszono w dniu 15 września 2021 r., a od 1 października 2021 r. stosowna jednostka doradcza rozpoczęła funkcjonowanie w Urzędzie.

(akta kontroli str. 743, 747)

⁷⁷ Wniosek aplikacyjny nr POIS.09.02.00-0019/10 projektu pn. „Wymiana i przebudowa głównych sieci magistralno – przesyłowych zlokalizowanych na terenie Pabianic”.

⁷⁸ W związku z udzieloną w 2011 r. pożyczką Ministra Finansów na sfinansowanie zobowiązań po likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Pabianicach, obowiązkiem Miasta było uzyskanie pisemnej zgody Ministra na zaciągnięcie zobowiązań w postaci m.in. pożyczki, emitowania obligacji, udzielania poręczeń, gwarancji lub przystąpienia do długu, w tym za osoby trzecie, lub innego obciążenia majątku Miasta.

⁷⁹ Adresem internetowym Miasta jest strona: <https://um.pabianice.pl> (dalej: strona internetowa), natomiast adresem strony BIP Miasta jest <https://bip.um.pabianice.pl> (dalej: strona BIP).

⁸⁰ Uchwała Nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

2.4. Obowiązek monitorowania i oceny realizacji programów określających politykę Miasta w zakresie rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska określono w PGN 2016-2020 i 2021-2024 oraz Pr.O.Ś. 2018-2022:

- PGN zakładał wyznaczenie koordynatora odpowiedzialnego za nadzór nad realizacją Planu⁸¹ oraz sporządzanie minimum raz na dwa lata sprawozdań, określających na stan realizacji opracowania oraz stan środowiska, a w okresie nie dłuższym niż raz na 4 lata – inwentaryzacji monitorującej. Odpowiedzialny za nadzór PGN Koordynator nie został wyznaczony, a wymagane dokumenty nie były sporządzane. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska (WOŚ) wyjaśniła, że w ramach na bieżąco realizowanych zadań Wydział pozyskiwał po zakończeniu każdego roku kalendarzowego informacje dotyczące realizacji działań zawartych w PGN i umieszczał je w zbiorczych tabelach oraz sprawozdaniach z Pr.O.Ś.

- Według założeń zawartych w Pr.O.Ś, w 2019 r. miał zostać przeprowadzony monitoring stanu środowiska, zweryfikowana realizacja mierników efektywności programu, dokonana ocena stopnia realizacji planu operacyjnego, sporządzony raport z realizacji Programu. Należało również wyznaczyć koordynatora wdrażania Programu (osoba z WOŚ), który co dwa lata ocenić miał postęp w zakresie wdrażania zdefiniowanych działań. Także w tym przypadku nie dochowano wymogów monitoringu, przyjętych w Programie. Sprawozdanie z wykonania Pr.O.Ś. za lata 2018-2019 sporządzono w 2020 r. W dniu 30 października 2020 r. dokument przedłożono Radzie Miejskiej, a następnie, 3 listopada 2020 r. – Staroście Pabianickiemu, wywiązując się tym samym z obowiązku, o którym mowa w art. 18 ust. 2 i 3 p.o.ś., dotyczącego przedstawiania co dwa lata radzie gminy i radzie powiatu raportu z wykonania programu ochrony środowiska. W opracowaniu odniesiono się do wszystkich zadań zaplanowanych w Pr.O.Ś., wskazując ich wartość i stopień realizacji⁸².

(akta kontroli str. 237-238, 343-345, 371-373, 648-650, 681, 687-732)

Strategia rozwoju Miasta zawierała rekomendację powołania zespołu roboczego, corocznego sporządzania zestawienia wniosków z wdrażania Strategii, opracowywania okresowych raportów (co dwa lata) oraz, w 2023 r., raportu końcowego. W kwietniu 2018 r. przygotowano sprawozdanie z realizacji Strategii w roku 2017, obejmujące m.in. opis ośmiu przeprowadzonych zadań z zakresu gospodarowania energią cieplną, w tym Projektu poprawy efektywności i trzech realizowanych przez wspólnoty mieszkaniowe, a także informację o przygotowywanej przez ZEC inwestycji dotyczącej redukcji zanieczyszczeń wytwarzanych w Ciepłowni Miejskiej. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, w związku z wprowadzeniem wymogu corocznego podsumowania działalności Prezydenta, w szczególności realizacji polityk, programów i strategii, uchwał Rady Miejskiej i budżetu obywatelskiego (art. 28aa ust. 2 u.s.g.) elementy sprawozdania z realizacji Strategii zostały włączone do *Raportu o stanie Miasta*⁸³ i nie tworzono odrębnego dokumentu.

⁸¹ Do zadań koordynatora należała m.in. weryfikacja sposobu realizacji Planu przez podmioty zależne, współpraca i wsparcie nad inwestycjami przedsiębiorstw, podmiotów niezależnych i mieszkańców; pozyskiwanie i aktualizacja informacji dot. zużycia energii, emisji gazów cieplarnianych, raportowanie postępów prac związanych z wdrażaniem Planu, monitoring dostępności zewnętrznych źródeł finansowania, prowadzenie akcji informacyjnych wśród mieszkańców oraz wnioskowanie o zabezpieczenie środków na cele wynikające z Planu.

⁸² Zadanie niezrealizowane w sprawozdawanym okresie dotyczyło montażu OZE w budynkach użyteczności publicznej; ponadto raport wskazywał na brak możliwości podsumowania liczby zrealizowanych instalacji OZE na budynkach mieszkalnych, z uwagi na nieprowadzenie odpowiedniej ewidencji przez Urząd.

⁸³ W dokumentach tych, w zakresie podsumowania zadań związanych z szeroko rozumianą efektywnością energetyczną, zamieszczano informacje o Projekcie poprawy efektywności, wspieranych przez Miasto łącznie trzech programach likwidacji niskiej emisji w 2018 i 2019 r., oraz o długości wybudowanej sieci ciepłowniczej przez ZEC i przeprowadzanej inwestycji dostosowującej źródła emisji punktowej Ciepłowni Miejskiej do norm ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 281-285, 1237-1285)

WOŚ każdego roku gromadził, w formie elektronicznej, informacje o zadaniach inwestycyjnych wpływających na stan środowiska⁸⁴, przeprowadzanych na terenie Miasta przez różne jednostki, m.in.: spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, jednostki oświaty, opieki i kultury, jednostki samorządowe i podlegające Miastu (ZEC, Zarząd Dróg Miejskich, ZGM, Straż Miejska). W okresie objętym kontrolą Urząd nie występował o powyższe dane do części podmiotów, którym przypisano realizację 10 zadań w PGN: Starosty Pabianickiego, Komendanta Powiatowej Straży Pożarnej w Pabianicach, Wójta Gminy Wiejskiej Pabianice, Dyrektora Państwowej Szkoły Muzycznej I i II stopnia, mieszkańców lub przedsiębiorców. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, mając na uwadze iż Miasto wykazywało działania Gminy Miejskiej Pabianice, wystąpienia kierowane były do jednostek miejskich, zaś głównym sprawozdaniem, w ramach którego pozyskiwany był najszerszy zakres danych, także do innych zestawień, było sprawozdanie z wykonania POP. Wyjaśnił również, że Wydział nie posiadał podstawy prawnej do pozyskiwania takich informacji od osób fizycznych, a jedyną formą byłoby coroczne wysyłanie korespondencji do wszystkich mieszkańców, co powodowałoby obciążenie finansowe budżetu i nie dawałoby pewności otrzymania informacji zwrotnych.

Miasto nie opracowało ani nie wprowadziło w dokumentach dotyczących rozwoju, planowania przestrzennego lub ochrony środowiska mechanizmu umożliwiającego skuteczne pozyskiwanie informacji o przebiegu zadań wykonywanych przez podmioty prywatne (cztery zadania w PGN oraz jedno w Pr.O.Ś., bez wyznaczonych wielkości zakładanych efektów ekologicznych). Prezydent wyjaśnił, że Miasto nie zagwarantowało sobie takich informacji, mając ograniczone możliwości wynikające z braku sposobu pozyskiwania tego typu danych, kosztów rozesłania korespondencji oraz ograniczeń kadrowych. Wskazał także, że w przypadku dokumentów dotyczących planowania przestrzennego, jednostką kontrolującą zgodność realizacji zamierzeń inwestycyjnych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest Starosta (art. 35 ust. 1 pkt. 1 lit. a – ustawy Prawo budowlane⁸⁵), a Prezydent otrzymuje jedynie kopie zgłoszeń robót budowlanych i decyzji pozwoleń na budowę, które świadczą o zamiarze przeprowadzenia inwestycji, a nie o jej zrealizowaniu.

(akta kontroli str. 743-748, 794-803, 1156-1236)

Pomimo corocznie zabieranych przez WOŚ informacji, względem 22 przeprowadzonych inwestycji przewidzianych w PGN 2016-2020, Urząd nie posiadał wiedzy o ich realizacji, lub wykazywał stan odbiegający od faktycznego, co było skutkiem: niewystępowania do odpowiedzialnych podmiotów (dziewięć zadań), nierzetelnej i rozbieżnej przekazywania informacji przez jednostki odpowiedzialne za realizację (osiem zadań) lub nieudzielenia przez nie informacji (pięć zadań).

(akta kontroli str. 794-803)

2.5. Z uwagi na niezgodny z założeniami PGN i Pr.O.Ś. sposób prowadzenia monitoringu, opisany szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, oraz niedokonywanie, w okresie objętym kontrolą, regularnej i sformalizowanej oceny skuteczności działań zaplanowanych w PGN, Miasto nie posiadało odniesienia do stopnia realizacji założeń tego Planu, ani nie podejmowało czynności celem zmiany przyjętych w PGN i Pr.O.Ś. założeń lub poprawy ich skuteczności. Jak wyjaśnił

⁸⁴ Działania dotyczące poprawy jakości powietrza, w szczególności poprzez termomodernizowanie budynków i poprawę ich efektywności energetycznej, zmianę sposobu ogrzewania, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację i budowę dróg, także rowerowych, realizację zadań zmniejszających pylenie, rozwój komunikacji miejskiej, rozwój i modernizację sieci ciepłej oraz urządzeń ciepłowniczych, edukację ekologiczną, a także działania związane z usuwaniem wyrobów azbestowych.

⁸⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.).

Prezydent (cyt.): *jedną z przyczyn powodującą nieskuteczność lub brak realizacji działań były przyczyny finansowe.*

(akta kontroli str. 743, 747)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent nie zapewnił rzetelnego monitorowania i oceny wdrażania programów określających politykę Miasta w zakresie ochrony środowiska i gospodarki niskoemisyjnej, w sposób uchwalony przez Radę Miejską w ramach programów PGN 2016-2020 oraz Pr.O.Ś., bowiem:

- a) nie wyznaczono wymaganego przez PGN (w części II.5.3) koordynatora, odpowiedzialnego za nadzór nad realizacją Planu, nie sporządzano minimum raz na dwa lata sprawozdań, określających na stan realizacji oraz stan środowiska, a także inwentaryzacji monitorującej, w okresie nie dłuższym niż raz na 4 lata (raport zawierający odniesienie do celów ogólnych, opis stanu realizacji Planu, wyniki inwentaryzacji emisji, ocenę realizacji i propozycję działań korygujących, stan realizacji działań). Prezydent wyjaśnił, że ze względów finansowych nie wyznaczono Koordynatora odpowiedzialnego za nadzór nad realizacją PGN w założonej formie, oraz że informacje dotyczące realizacji działań, po zakończeniu każdego roku kalendarzowego, pozyskiwał WOŚ, umieszczając je następnie w tabelach zbiorczych i przedkładając w sprawozdaniach z wykonania P.O.P.;
- b) monitoring realizacji Pr.O.Ś. (stanu środowiska, realizacji przyjętych mierników, ocenę stopnia realizacji planu operacyjnego) przeprowadzono w 2020 r., a nie - jak zakładał Program⁸⁶ - w 2019 r. Ponadto nie wyznaczono koordynatora wdrażania Pr.O.Ś. (osoba z WOŚ). Prezydent, w złożonych wyjaśnieniach, wskazywał, że monitoring odbywał się poprzez coroczne gromadzenie przez WOŚ danych, na podstawie których możliwa była ocena stopnia realizacji Programu. Jako powód niewyznaczenia koordynatora wskazał względy finansowe. Prezydent zadeklarował także, że w 2022 r. zostanie sporządzony kolejny raport (za lata 2020-2021) oraz zlecona będzie aktualizacja Pr.O.Ś.

NIK zwraca uwagę, że brak wskazania osób odpowiedzialnych za monitoring ww. dokumentów strategicznych spowodował nieprzeprowadzenie oceny stopnia realizacji Pr.O.Ś oraz PGN i wpływu założeń obu opracowań na poprawę stanu środowiska, w tym atmosfery, w zakładanych w dokumentach okresie: tj. po roku (Pr.O.Ś.) oraz po dwóch latach (PGN). W konsekwencji nie wprowadzano działań naprawczych oraz nie modyfikowano przyjętych w PGN i Pr.O.Ś. założeń, w sytuacji, gdy zaplanowane w dokumentach inwestycje i mechanizmy nie przynosiły spodziewanych efektów.

(akta kontroli str. 237-238, 343-345, 371-373, 648-650, 681, 687-732, 743-748)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Miasto, ani podległa mu Spółka, nie zaplanowały i nie realizowały zadań związanych z transformacją systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie. Przeprowadzane na terenie Pabianic inwestycje, mające wpływ na poprawę efektywności gospodarowania ciepłem, stanowiły ponad połowę, tj. 56% tego typu zadań, zaplanowanych w PGN 2016-2020, co wskazuje na niską skuteczność realizacji założeń tego dokumentu, przy czym spośród dziewięciu zadań przypisanych Miastu lub jednostkom zależnym, zrealizowano (częściowo lub w pełni) siedem (co stanowiło 77,8% zadań), a jedno było, w trakcie kontroli, na etapie przygotowawczym. Miasto zagwarantowało jednocześnie odpowiednie środki finansowe na ich wykonanie, korzystając z dostępnych mechanizmów wsparcia dla Projektu poprawy efektywności, w postaci dofinansowania oraz udziału podmiotu prywatnego, a także pozyskania dotacji

⁸⁶ Pkt. 10 – System realizacji Programu Ochrony Środowiska.

z WFOŚiGW, na sfinansowanie inwestycji związanych z likwidacją indywidualnych źródeł węglowych. Ponadto Miasto podjęło się współfinansowania takiego przedsięwzięcia w 2019 r.

Urząd zapewnił zainteresowanym stronom informację o możliwości skorzystania z wybranych mechanizmów pomocowych na realizację przedsięwzięć zmierzających w szczególności do poprawy efektywności energetycznej.

Prezydent monitorował stopień realizacji zadań przyjętych w PGN i Pr.O.Ś. w sposób odbiegający od określonego w tych dokumentach. Ponadto, jak zauważa NIK, brak wiedzy o przebiegu inwestycji realizowanych przez podmioty, nad którymi Miasto nie miało zwierzchności, w szczególności przez podmioty prywatne oraz inne jednostki samorządowe i państwowe, wpływał na możliwość dokonywania oceny stopnia wypełnienia założeń przyjętych w ramach wskazanych dwóch dokumentów strategicznych. W konsekwencji Miasto nie podejmowało czynności celem zmiany lub poprawy skuteczności przyjętych założeń.

OBSZAR

3. Nadzór Gminy nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego

Opis stanu faktycznego

3.1. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Przedsiębiorstwa w latach 2015-2021 (I półrocze) przedstawiała się następująco:

- przychody netto ze sprzedaży nie w każdym roku pokrywały koszty działalności operacyjnej i wyniosły: 32 426,4 tys. zł w 2015 r., 34 657,7 tys. zł w 2016 r., 35 054,3 tys. zł w 2017 r., 34 971,8 tys. zł w 2018 r., 37 766,2 tys. zł w 2019 r., 39 194,9 tys. zł w 2020 r. oraz 25 802,3 tys. zł na dzień 30 czerwca 2021 r., podczas gdy poniesione koszty na działalność operacyjną w tym okresie wyniosły odpowiednio: 32 984,8 tys. zł, 34 499,9 tys. zł, 35 902 tys. zł, 35 677,2 tys. zł, 38 969,1 tys. zł, 40 266,7 tys. zł.

- Koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂, poza 2017 r., wzrósł w okresie objętym kontrolą prawie pięciokrotnie i wyniósł w latach 2015-2020 odpowiednio: 1 133,5 tys. zł, 1 303,7 tys. zł, 791,3 tys. zł, 2 980,7 tys. zł, 3 864,2 tys. zł, 3 827,9 tys. zł oraz 5 588,6 tys. zł po sześciu miesiącach 2021 r. Prezes ZEC wyjaśnił, że poniesione wydatki z tego tytułu pozbawiały i będą pozbawiały Spółkę potrzebnych środków na dalszy rozwój oraz zapewnienie wkładu własnego na wymaganą przez UE transformację systemu. Wyjaśnił także, że brak konieczności wydatkowania olbrzymich środków na zakup uprawnień umożliwiłby rozwój nowoczesnych i ekologicznych technologii, przy niezbędnym wsparciu środkami pomocowymi, do których z racji nie spełniania definicji systemu efektywnego Spółka miała ograniczony dostęp.

- Spółka odnotowywała corocznie zysk netto w wysokości: 298,5 tys. zł w 2015 r., 745,4 tys. zł w 2016 r., 563,9 tys. zł w 2017 r., 861,7 tys. zł w 2018 r., 538,9 tys. zł w 2019 r., 346,4 tys. zł w 2020 r. oraz 5 592,2 na dzień 30 czerwca 2021 r. Wypracowany wynik był przeznaczany na kapitał zapasowy Spółki, przy czym za lata 2015-2018 w całości, natomiast za lata 2019 i 2020 w kwotach odpowiednio: 365,4 tys. zł i 46,4 tys. zł. Pozostałą kwotę zysku z lat 2019-2020 wypłacono na rzecz Miasta (odpowiednio: 173,5 tys. zł i 300 tys. zł).

- Zobowiązania długoterminowe Spółki wynikały z zaciągniętych kredytów i pożyczek i wyniosły, na dzień 31 grudnia lat 2015-2020: 3 429 tys. zł, 3 303,3 tys. zł, 2 285,3 tys. zł, 1 509,3 tys. zł, 1 702,6 tys. zł, 19 459,6 tys. zł oraz 25 840 tys. zł na dzień 30 czerwca 2021 r.⁸⁷ Z kolei zobowiązania krótkoterminowe na dzień 31 grudnia lat 2015-2020, w wysokości odpowiednio: 5 177,5 tys. zł, 5 200,8 tys. zł, 5 875,7 tys. zł, 4 646,8 tys. zł, 4 831, 2 tys. zł, 5 332,3 tys. zł oraz 5 669,9 tys. zł na

⁸⁷ Znaczący wzrost zobowiązań w latach 2020-2021 związany był m.in. z realizacją inwestycji dostosowania instalacji oczyszczania spalin ciepłowni przy ul. Konstantynowskiej (pożyczka z NFOŚiGW w wysokości 75% kosztów kwalifikowalnych, na okres 10 lat).

dzień 30 czerwca 2021 r., stanowiły w głównej mierze zobowiązania z tytułu dostaw i usług, kredytów i pożyczek, wynagrodzeń oraz zobowiązań publicznoprawnych.

- Zatrudnienie w ZEC (w etatach) było stopniowo obniżane, od 173,25 na koniec 2015 r., do 143,50 po sześciu miesiącach 2021 r.

(akta kontrolistr.1286-1288,1294,1306-1327,1483-1485,1497,1499-1500,1786-1824)

3.2. Sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta określało zarządzenie Prezydenta nr 1/2013/P z 8 stycznia 2013 r.⁸⁸. Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek należał do rad nadzorczych, instrumentu Prezydenta Miasta jako ZW (§ 3 ust. 3 zarządzenia). Jednymi z zadań powierzonych radom nadzorczym spółek komunalnych były m.in. kontrola decyzji zarządów, stałe monitorowanie stopnia realizacji parametrów ekonomicznych, wyników finansowych oraz zleconych spółkom konkretnych zadań do wykonania, a także opiniowanie rocznych planów rzeczowo-finansowych i strategicznych planów wieloletnich (§ 5 ust. 1 pkt 4, 6, 10).

Urząd nie posiadał innych wewnętrznych procedur lub wytycznych, regulujących sposób bądź częstotliwość prowadzenia analiz dotyczących zgodności i wpływu planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych na realizację polityki Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Regulamin organizacyjny⁸⁹ przypisywał (§ 31) WITiK zadania dotyczące m.in.: opracowania wieloletnich programów strategii i rozwoju infrastruktury technicznej oraz nadzoru nad ich realizacją, a także stosowną sprawozdawczość, współpracę z podmiotami i zakładami prowadzącymi infrastrukturę techniczną Miasta. Zadania związane z poprawą stanu powietrza poprzez likwidację niskiej emisji oraz opracowanie i realizacja PGN należały do WOŚ (§ 30 Regulaminu).

Prowadzenie m.in. analiz, ocen i opiniowanie wniosków oraz dokumentów skierowanych przez zarządy i rady nadzorcze spółek miejskich, opracowanie tematycznych analiz i informacji zbiorczych na potrzeby Prezydenta, przygotowanie projektów zarządzeń, a także współpraca z zarządami tych spółek, powierzone zostały w okresie od 2 lutego 2015 r. do 31 sierpnia 2020 r. osobie zatrudnionej na stanowisku doradcy Prezydenta/głównego specjalisty ds. nadzoru właścicielskiego, a od 27 sierpnia 2020 r. – zlecone zewnętrznej kancelarii prawnej.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Naczelników Wydziałów WOŚ i WITiK oraz osoby realizujące zadania związane z nadzorem właścielskim nad spółkami miejskimi, analiza planów rozwoju ZEC nie była przeprowadzana przez pracowników Urzędu lub wskazaną kancelarię.

Prezes Spółki wyjaśnił, że ZEC nie przekazywał wprost Urzędowi Miejskiemu w Pabianicach planów rozwoju Spółki, ani sprawozdań z ich realizacji. Wyjaśnił także, że dyskusja nad założeniami do planu, jego konstrukcją, ujętymi w nich przedsięwzięciami, trybem ich finansowania oraz sprawozdawanie realizacji zadań odbywały się podczas posiedzeń Rady Nadzorczej.

W latach 2016-2021 (I połowa) odbyły się 22 udokumentowane spotkania Zgromadzenia Wspólników oraz 59 posiedzeń Rady Nadzorczej ZEC. Organy te były zapoznawane z planami rozwojowymi i potrzebami inwestycyjnymi Spółki. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent podkreślił, że z przepisów ustawy Kodeks

⁸⁸ Zarządzenie w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta Pabianice, zmienione zarządzeniami nr: 219/2013/P z 20 września 2013 r., 102/2019/P z 16 maja 2019 r., 127/2019/P z 18 czerwca 2019 r.

⁸⁹ Nadanym zarządzeniem Prezydenta nr 400/2015/P z dnia 29 grudnia 2015 r., ze zmianami wynikającymi z zarządzenia Prezydenta nr 139/2016/P z 17 maja 2016 r., nr 325/2016/P z 30 grudnia 2016 r., nr 8/2017/P z 11 stycznia 2017 r., nr 145/2017/P z 30 czerwca 2017 r., nr 117/2018/P z 21 czerwca 2018 r., nr 170/2018/P z 30 sierpnia 2018 r., nr 77/2019/P z 29 marca 2019 r., 191/2019/P z dnia 30 sierpnia 2019 r., nr 224/2019/P z 8 października 2019 r., nr 196/2020/P z 27 sierpnia 2020 r.

spółek handlowych⁹⁰ oraz umowy Spółki nie wynikał obowiązek przedkładania i zatwierdzania przez ZW planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.

(akta kontroli str. 1478, 1485, 1671-1824, 2085-2086)

Wynikające z obowiązujących *Założeń* z 2021 r. kierunki działań racjonalizujących użytkowanie ciepła w Mieście i likwidacja tzw. „niskiej emisji”, poprzez m.in. wymianę istniejących odcinków sieci magistralno-przesyłowej, rozbudowę infrastruktury umożliwiającej stopniowe podłączanie nowych odbiorców, w szczególności w centrum Miasta i na terenach skupiających dużą ilość zabudowań wielorodzinnych oraz użyteczności publicznej, z uwzględnieniem postulatów lokalnej społeczności, w szczególności z terenów zagrożonych niedotrzymaniem standardów ochrony atmosfery, były tożsame z wynikającymi z planów rozwoju ZEC, opracowanych w 2020 r.⁹¹ oraz w 2021 r.⁹². Pozostałe wskazane w *Założeniach* z 2021 r. planowane inwestycje dotyczyły prowadzonych w latach 2019-2021 prac nad dostosowaniem układu odprowadzania spalin ciepłowni miejskiej do wymogów emisyjnych (w tym wynikających z tzw. *konkluzji BAT*⁹³) oraz realizacji przyłączy nowych odbiorców usług w 2020 r.

(akta kontroli str. 157-236, 1604-1644)

Dopuszczony poziom zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery w okresie objętym kontrolą przez Ciepłownię Miejską⁹⁴, określono w decyzji Starosty Pabianickiego z 29 grudnia 2015 r. o zmianie pozwolenia zintegrowanego⁹⁵ następująco:

- do 2022 r.: SO₂ – 537,83 Mg/rok; NO₂ – 192,51 Mg/rok, pył – 108,01 Mg/rok,
- od 2023 r.: SO₂ – 197,57 Mg/rok; NO₂ – 148,18 Mg/rok, pył – 14,82 Mg/rok.

Zmiana wynikała z konieczności dostosowania do norm obowiązujących od 1 stycznia 2016 r., związanych z transponowaniem do prawodawstwa polskiego zapisów Dyrektywy IED⁹⁶. W okresie od 2016 do końca 2022 r. Spółka korzystała z tzw. „derogacji ciepłowniczej”⁹⁷, umożliwiającej wydłużenie okresu dostosowania instalacji do zaostrzonych norm emisyjnych. Obniżenie wielkości emisji faktycznej⁹⁸ do dopuszczonej pozwoleniem zintegrowanym, wymagało przeprowadzenia modernizacji układu odpylania oraz podjęcia działań celem zredukowania emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu. Stosowną inwestycję⁹⁹ Spółka przygotowywała od

⁹⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.

⁹¹ Uchwała nr 1/XVII/20 Zarządu ZEC z 21 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia opracowania pn. „Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło w okresie 2020-2023”.

⁹² Uchwała nr 4/XVII/21 Zarządu ZEC z 21 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia opracowania pn. „Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło w okresie 2021-2024”.

⁹³ decyzja wykonawcza komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE – Dz. Urz. UE L 212 z 17.08.2017, str. 1.

⁹⁴ W okresie objętym kontrolą dla Kociołni Piaski obowiązywała decyzja Starosty Pabianickiego nr 750/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. oraz nr 827/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. - pozwolenie na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza atmosferycznego z instalacji energetycznego spalania paliw.

⁹⁵ Decyzja Starosty Pabianickiego nr 243/06 z 30 czerwca 2006 r. ze zmianami wprowadzonymi decyzjami nr: 359/09 z 21 września 2006 r., 395/09 z 17 sierpnia 2009 r., 397/10 z 24 sierpnia 2010 r., 647/2014 z 24 listopada 2014 r., 766/2015 z 29 grudnia 2015 r. oraz 31 grudnia 2020 r.

⁹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17.

⁹⁷ Zwalniającej na podstawie art. 146b p.o.ś. (w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do czasu spełnienia warunków, o których mowa art. 146b pkt 2 i 3 p.o.ś., jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2022 r.) z obowiązku przestrzegania dopuszczalnych wielkości emisji tlenku azotu i dwutlenku azotu w przeliczeniu na dwutlenek azotu, wielkości dopuszczalnej emisji pyłu i wielkości dopuszczalnej emisji dwutlenku siarki lub stopnia odsiarczania, które zostały określone w pozwoleniu zintegrowanym, jako obowiązujące w dniu 31 grudnia 2015 r.

⁹⁸ Faktyczna emisja zanieczyszczeń z emitora ciepłowni miejskiej, na dzień 31 grudnia lat objętych kontrolą: SO₂ od 137,037 do 243,757 Mg/rok; NO_x od 50,317 do 91,580 Mg/rok; pył od 35,993 do 63,398 Mg/rok, CO od 10,854 do 44,473 Mg/rok.

⁹⁹ Inwestycja pn.: „Wykonanie instalacji odpylającej, instalacji odsiarczania i odazotowania spalin umożliwiających spełnienie wymogów nowych norm zakresu ochrony środowiska w instalacji Ciepłownia Miejska Konstantynowska w Pabianicach”, zakładała przeprowadzenie modernizacji istniejących instalacji odpylania – budowę filtrów workowych, montaż instalacji odazotowania spalin metodami pierwotnymi,

2017 r. poprzez m.in.: złożenie wniosku o pożyczkę z NFOŚiGW¹⁰⁰, opracowanie niezbędnych koncepcji, analiz i dokumentacji, w tym w 2018 r. – przetargowej i programu funkcjonalno-użytkowego oraz w 2019 r. – projektu technicznego. W 2020 r. rozpoczęto roboty budowlane dostosowania układu odprowadzania spalin¹⁰¹. 29 stycznia 2021 r. przekazano do eksploatacji pierwszą linię instalacji oczyszczania spalin (IOS) – wykonano urządzenia odpylania i odsiarczania kotła KW 1 oraz instalację odazotowania KW 1 i KW 4. Zakończenie trwających prac nad drugą linią IOS (instalacja odpylania i odsiarczania kotła KW 4) założono na 15 grudnia 2021 r. Łączne koszty przedsięwzięcia szacowano na ok. 37 111,4 tys. zł (netto)¹⁰², w tym 27 819,4 tys. zł stanowiły środki z pożyczki z NFOŚiGW; do 30 czerwca 2021 r. wydatkowano łącznie 32 190,7 tys. zł (netto). Inwestycja była każdorazowo uwzględniana w planach rozwoju Spółki.

(akta kontroli str. 1292, 1295, 1298-1305, 1510-1644, 1795-1824, 1830-2019)

W związku z opublikowaniem dnia 17 sierpnia 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej *konkluzji BAT*, w dniu 6 kwietnia 2018 r. Starosta Pabianicki, skierował do ZEC wyniki analizy warunków wydanej decyzji, wskazując na elementy wymagające korekt¹⁰³ i wzywając Spółkę do wystąpienia w terminie jednego roku od dnia otrzymania wezwania, z wnioskiem o zmianę obowiązującego pozwolenia zintegrowanego. W dniu 31 maja 2019 r. Starosta powtórzył wezwanie, wyznaczając termin przedłożenia wniosku do 15 lipca 2019 r. Przedmiotowy wniosek wpłynął w dniu 18 lipca 2019 r. (w części ochrona atmosfery) oraz 12 sierpnia 2019 r. (w zakresie gospodarki odpadami). Określone w zmianie decyzji Starosty¹⁰⁴ graniczne wielkości emisji wyniosły (od 1 stycznia 2023 r.): SO₂ – 136,35 Mg/rok; NO₂ – 102,26 Mg/rok, pył – 6,82 Mg/rok, chlorowodór – 3,79 Mg/rok, rtęć w pyle – 3,41 Mg/rok; natomiast termin dostosowania instalacji do tych wymogów upływał – w związku z derogacją ciepłowniczą – z dniem 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1894-1937, 2020-2027)

3.3. W okresie objętym kontrolą, do dnia 4 lutego 2021 r., Miasto nie posiadało uchwalonych *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* (szerzej opisane w obszarze I wystąpienia, pkt 1.4). Burmistrz nie mógł zatem skorzystać w latach 2016-2020 z narzędzia ustawowego, wynikającego z art. 20 ust. 1 p.e., jakim było opracowanie *Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, w przypadku, gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniały realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. Opracowany przez Spółkę plan rozwoju z lipca 2021 r. zapewniał realizację najistotniejszych przesłanek związanych z dostawami ciepła systemowego wynikającymi z *Założeń z 2021 r.*

(akta kontroli str. 62-237, 1625-1644)

Podstawowe kierunki rozwoju ZEC wynikające z planów rozwoju z lat 2015-2021¹⁰⁵ określały przede wszystkim:

wspomagany metodą niekatalityczną SNCR dla kotłów K1 i K4, budowę instalacji odsiarczania spalin dla K1, K3, K4, wraz z budową mediów pomocniczych.

¹⁰⁰ Program priorytetowy 5.8.1 – Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki część 1 – E-Kumulator – Ekonomiczny Akumulator dla Przemysłu.

¹⁰¹ W wyniku przeprowadzenia modernizacji zakładano redukcję zanieczyszczeń: SO₂ o 147,103 Mg/rok (o ok. 73%); NO_x o 10,509 Mg/rok (o ok. 11%); pyłu o 59,204 Mg/rok (o ok. 95%), CO o 12,601 Mg/rok (o ok. 42%).

¹⁰² Wartość całego zadania wynosi 44 738,1 tys. zł.

¹⁰³ Stwierdzono, że nie są spełnione techniki BAT określone w BAT 4, BAT 20, BAT 21, BAT 22, BAT 23. Zmiana pozwolenia zintegrowanego miała dotyczyć monitoringu oraz dopuszczalnych wartości granicznych dla zanieczyszczeń: tlenków azotu, dwutlenku siarki, chlorowodoru i fluorku wodoru, pyłu, metali w pyle, rtęci.

¹⁰⁴ Decyzja Starosty Pabianickiego nr 771/2019 z 27 grudnia 2019 r. o zmianie pozwolenia zintegrowanego dla ciepłowni przy ul. Konstantynowskiej. Ograniczeniu po 1 stycznia 2023 r. podlegała m.in. emisja SO₂ (o 401,48 Mg/rok), NO₂ (o 90,25 Mg/rok), pyłu (o 101,28 Mg/rok) oraz ilość wykorzystywanych rocznie surowców, w tym węgla (o 11 tys. Mg/rok), wody (o 9,6 tys. m³/rok), energii elektrycznej (o 1,4 tys. MWh/rok).

¹⁰⁵ Przyjęte uchwałami Zarządu ZEC nr 5/XXVI/15 z 19 czerwca 2015 r., nr 3/XXVIII/16 z 13 lipca 2016 r., (skorygowana w zakresie wykazu przedsięwzięć inwestycyjnych dot. sieci ciepłowniczych uchwałą nr 4/VIII/17 z 24 lutego 2017 r.), nr 1/XXXVII/18 z 31 sierpnia 2018 r., nr 1/XXVIII/19 z 30 sierpnia 2019 r., nr 1/XVII/20

- przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy lub budowy sieci, nie wykluczając budowy nowych źródeł ciepła;
- przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie paliw i energii u odbiorców (m.in. modernizacje węzłów hydroelewatorowych na wymiennikowe, przebudowa istniejącej infrastruktury oraz wymiana sieci i przyłączy na rury preizolowane).

Opracowania uwzględniały inwestycje konieczne do przeprowadzenia, w tym zarówno na źródłach, jak i dotyczących modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczych. Założenia *Planów rozwoju* wskazywały, że przy doborze zadań w zakresie budowy nowych sieci kierowano się lokalizacją (rozbudowa systemu przesyłu i dystrybucji miała obejmować w szczególności tereny centrum Miasta, skupiające dużą ilość zabudowań, budynki wielorodzinne oraz użyteczności publicznej), a także postulatami lokalnej społeczności z obszarów szczególnie zagrożonych niedotrzymaniem standardów ochrony atmosfery. Plany rozwoju nie przewidywały budowy odnawialnych źródeł ciepła ani kogeneracji.

(akta kontroli str. 1510-1644)

3.4. Podczas mających miejsce w latach 2016-2021 (I półrocze) posiedzeń ZW oraz Rady Nadzorczej ZEC, nie przekazywano Zarządowi Spółki oczekiwań bądź innych wytycznych, dotyczących produkcji ciepła w układzie skojarzonym CHP (kogeneracji) lub przekształcenia funkcjonującego systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie. Prezydent wyjaśnił, że organy Spółki były odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków działań i rekomendowanie ich przedstawicielom Miasta, a Prezydent był w trybie roboczym informowany o możliwych kierunkach transformacji systemu i poszukiwaniach najlepszego rozwiązania. Koncepcja budowy wysokosprawnej kogeneracji, zlokalizowanej na terenie ciepłowni przy ul. Konstantynowskiej, opracowana przez ZEC w listopadzie 2013 r., przedstawiona została Radzie Nadzorczej Spółki¹⁰⁶. Od tego czasu nie ponowiono analiz w tym zakresie. Ponadto Spółka zleciła w 2013 r. opracowanie wstępnej koncepcji wytwarzania energii cieplnej na bazie spalania odpadów komunalnych, oraz wspólnie z Miastem przeprowadziła w 2015 i 2016 r. analizę wpływu budowy źródła geotermalnego na funkcjonowanie Spółki, przy czym, wśród rozważanych wariantów nie uwzględniono samodzielnej (lub przy współudziale Miasta) realizacji inwestycji przez ZEC. Prezes Spółki wyjaśnił, że takie założenia wynikały z oceny możliwości finansowych ZEC oraz braku odpowiedniego własnego doświadczenia w prowadzeniu tego rodzaju projektów. Za wariant najmniej negatywnie wpływający na sytuację Spółki uznano opcję budowy instalacji przez inwestora zewnętrznego, bez udziału Miasta lub ZEC, natomiast wariantem najmniej korzystnym uznano budowę przez Miasto lub ZEC przy współudziale inwestora zewnętrznego, takiej instalacji, której moc zapewniłaby spełnienie przez system ciepłowniczy wymogu efektywnego energetycznie.

(akta kontroli str. 1328-1485, 1786-1829)

Od połowy 2020 r. Spółka podjęła rozmowy z Politechniką Łódzką, dotyczące współpracy przy budowie farmy fotowoltaicznej z instalacją solarną na terenie ciepłowni miejskiej, celem produkcji energii elektrycznej na potrzeby własne obiektu oraz podgrzania wody powracającej z systemu miejskiego. Powyższa inwestycja – jak wyjaśnił Prezes Spółki – miała przyczynić się do spełnienia warunków wysokoefektywnego systemu ciepłowniczego i optymalizacji kosztów zakupu energii elektrycznej i wytwarzania ciepła, poprzez zmniejszenie zużycia paliw pierwotnych.

(akta kontroli str. 1477-1482, 1793-1794, 1807, 1819)

z 21 sierpnia 2020 r. Na dzień zakończenia kontroli obowiązywał *Plan rozwoju* na lata 2021-2024, przyjęty uchwałą nr 4/XVII/21 z 21 lipca 2021 r. Plany rozwoju ZEC tworzone były w oparciu o przepisy prawa ogólnie obowiązującego, wydane dla Spółki pozwolenia i koncesje oraz na podstawie Studium Uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

¹⁰⁶ Podczas posiedzenia w dniu 27 listopada 2013 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W obowiązującym w Urzędzie w okresie objętym kontrolą Regulaminie organizacyjnym, a także w ramach przypisanych pracownikom Urzędu obowiązków (indywidualne zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności), nie uwzględniono zadań związanych z analizą planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, oceną wpływu planowanych i realizowanych przez te spółki inwestycji na wypełnianie obowiązków Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło oraz prowadzenia działań w zgodzie z obowiązującymi dokumentami planistycznymi oraz strategicznymi Miasta, powiatu bądź województwa. Takie działanie było niezgodne z zasadami wynikającymi ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰⁷, według których struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki, a zakres zadań poszczególnych komórek powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny (cz. II – Standardy kontroli zarządczej, A – Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna). Analiza ww. planów rozwoju była zadaniem Miasta i wynikała z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze Prawa Energetycznego¹⁰⁸, zgodnie z którym w przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, o których mowa w art. 19 ust. 8, wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek opracować projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Prezydent wyjaśnił, że brak przypisania zadań związanych z analizą planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych był skutkiem niewłaściwego wykonywania zadań przez Zespół Radców Prawnych Urzędu, do którego należało m.in. sprawdzanie zgodności aktów prawa tworzonych przez organy Miasta (a więc także Regulaminu organizacyjnego) z przepisami prawa, informowanie o zmianach w obowiązującym stanie prawnym oraz uchybieniach w działalności Urzędu w zakresie przestrzegania prawa i skutkach prawnych tych uchybień (§ 44 ust. 1 pkt 2, 6 i 7 Regulaminu). Jak wyjaśnił Prezydent wpływ na brak odpowiedniej wiedzy mogły mieć także podjęte radykalne działania oszczędnościowe, warunkujące udział pracowników w szkoleniach i konferencjach. Prezydent wyjaśnił, że analizę planów rozwoju prowadzili bezpośrednio członkowie Rady Nadzorczej Spółki, a kwestie mogące wpływać na działalność Miasta były w trybie roboczym omawiane także z Prezydentem i pracownikami Urzędu.

W konsekwencji zaniechania przypisania pracownikom zadań dotyczących analizy planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, ocena, wynikająca z art. 20 ust. 1 p.e., nie była przeprowadzana w formie innej niż omówienie planów rozwoju ZEC z organami nadzoru Spółki.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 1478, 1485, 1671-1824)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego prowadzony był regularnie, a organy Miasta były zapoznawane z potrzebami i planami inwestycyjnymi Spółki. Niemniej jednak nie uwzględniono w nich działań mających na celu dostosowanie systemu ciepłowniczego Miasta do wymogów efektywnego energetycznie, uznając konieczność przeprowadzenia przez Spółkę przede wszystkim przedsięwzięć dostosowujących układy odprowadzania spalin, funkcjonujące na źródłach węglowych ZEC, do wymogów emisyjnych, w tym wynikających z *konkluzji BAT*. Prezydent, niezgodne z zasadami wynikającymi ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰⁹, nie przypisał pracownikom Urzędu zadań

¹⁰⁷ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.).

¹⁰⁹ Cz. II - Standardy kontroli zarządczej, A. - Środowisko wewnętrzne, 3. Struktura organizacyjna.

związanych z przeprowadzaniem analizy planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych pod kątem realizacji zadań i strategii obowiązujących Miasto w zakresie zaopatrzenia w ciepło. W konsekwencji ocena, wynikająca z art. 20 ust. 1 p.e., nie była przeprowadzana w formie innej niż omówienie planów rozwoju ZEC podczas posiedzeń Rady Nadzorczej i ZW.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi	NIK nie formułuje uwag.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none">1. Przeprowadzić ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta, wynikającą z art. 18 ust. 1 pkt 5 p.e.2. Zapewnić funkcjonowanie systemu monitorowania i nadzoru nad realizacją zadań oraz oceny stopnia wdrożenia Pr.O.Ś. i PGN, w sposób zgodny z zasadami przyjętymi w ramach tych dokumentów.3. Przypisać pracownikom Urzędu zadania związane z regularną analizą wpływu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych na wypełnianie obowiązków Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło oraz prowadzenia działań w zgodzie z obowiązującymi dokumentami planistycznymi oraz strategicznymi Miasta, powiatu bądź województwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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, 15 listopada 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

Piotr Walczak

Kontroler
Ewa Tworkowska
Inspektor k.p.



.....
podpis



.....
podpis