



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.023.03.2021

Pani
Beata Moskal-Słaniewska
Prezydent Miasta Świdnica
Urząd Miejski w Świdnicy
ul. Armii Krajowej 49
58-100 Świdnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Świdnicy, ul. Armii Krajowej 49, 58-100 Świdnica (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Moskal-Słaniewska, Prezydent Miasta Świdnicy, od 8 grudnia 2014 r.(dalej: Prezydent).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I połowa) z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: ustawa o <i>NIK</i>).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mariusz Orawczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/138/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r.2. Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/147/2021 z dnia 8 września 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-6)

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W latach 2016-2021 (I połowa) Gmina Miasto Świdnica (dalej: Gmina, Miasto) podejmowała działania proenergetyczne, a także działania mające na celu poprawę stanu jakości powietrza atmosferycznego, a co za tym idzie doprowadzenie w konsekwencji do transformacji miejskiego systemu ciepłowniczego. Jednakże nie zaplanowano, jak też i nie realizowano działań mających doprowadzić do uzyskania przez system ciepłowniczy Świdnicy statusu efektywnego energetycznie zgodnie z definicją zawartą w art. 7b ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*³ (dalej: *Prawo energetyczne*).

Dopiero pod koniec 2018 r. pierwsze próby analizy ograniczeń utrudniających rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego wykonał Miejski Zakład Energetyki Ciepłej w Świdnicy Sp. z o.o. (dalej: MZEC), w których odniesiono się do modernizacji systemu ciepłowniczego z uwzględnieniem transformacji źródeł ciepła. W 2021 r. spółka uzyskała dofinansowanie na realizację projektu „Budowa układu wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, w technologii wysokosprawnej kogeneracji opartej o gaz ziemny o mocy elektrycznej 6,72 MWe, przy Ciepłowni Zawiszów w Świdnicy”, jednak nawet po zrealizowaniu tej inwestycji system ciepłowniczy Świdnicy nadal będzie nieefektywny.

W gminnych dokumentach strategicznych wskazywano przede wszystkim na konieczność ograniczenia zjawiska niskiej emisji na terenie Gminy. W latach 2016-2020 wymieniono 1 725 palenisk węglowych, w tym zlikwidowano 792 takich źródeł ciepła w 94 budynkach, które podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej. Określenie skuteczności realizacji tego zadania obniża fakt wykonania inwentaryzacji źródeł ciepła dopiero w 2018 r. (programy pomocowe funkcjonowały od 2012 r.). Według szacunków w latach 2018-2020 wymieniono około 30% tego typu źródeł.

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta nie zostały zaktualizowane w terminie wynikającym z *Prawa energetycznego*, a niektóre obligatoryjne elementy nie precyzowały zakresu rzeczowego zadań do wykonania. Mając także na uwadze fakt, że nie dokonano oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy, w Urzędzie po 2016 r. nie dysponowano pełną wiedzą w kwestii zjawisk utrudniających rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych. W dokumencie tym określono zadania inwestycyjne zmierzające głównie do ograniczania źródeł niskiej emisji oraz poprawy efektywności energetycznej (sieci przesyłowych i budynków), nie skonkretyzowano jednak zadań oraz nie sformułowano mierników i wskaźników ich realizacji. Przyjęte w powyższym zakresie kierunki działań były spójne z dokumentami strategicznymi i programowymi określającymi politykę Miasta w zakresie rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska. Dla podjętych zadań zapewniono odpowiednie środki finansowe na ich wykonanie, w tym także z dostępnych mechanizmów wsparcia.

Prezydent nie zapewniła sporządzenia raportu za lata 2018-2019 z wykonania *Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miasta Świdnica na lata 2016-2019 z perspektywą do 2023 r.*, czym naruszono postanowienia art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴ (dalej: *Prawo ochrony środowiska*). W ocenie NIK, wyniki raportu umożliwiłyby Prezydent wprowadzenie

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

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

odpowiednich korekt w tym programie, szczególnie w zakresie zwiększenia intensywności podejmowanych działań wspomagających ograniczenia emisji szkodliwych substancji, np. zwiększenia liczby wymienianych pieców. W toku kontroli NIK ustalono także, że nie prowadzono monitoringu efektów procesu wdrażania *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej na terenie Gminy Miasta Świdnicy*, przez co Prezydent nie posiadała wiedzy o stanie zaawansowania poszczególnych działań, co utrudniało skuteczne zarządzanie wymienionym planem, w tym reagowanie w przypadku odstępstw w realizacji od przyjętych harmonogramów.

W Urzędzie nie było procedur dotyczących bieżącego monitoringu planu rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego MZEC w zgodzie z zapisami *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta*. Z 16 zamierzeń inwestycyjnych MZEC na lata 2016-2023, określonych w tych założeniach, odstąpiono od realizacji dwóch zadań, a sześć zadań przeniesiono na lata następne, przede wszystkim ze względów finansowych (możliwość wykonania po 2024 r.). MZEC jest jednoosobową spółką Gminy i proces rozwoju przedsiębiorstwa pod kątem bieżących inwestycji, remontów oraz dochodzenia do wdrożenia efektywnego systemu ciepłowniczego, a także coroczne sprawozdania Zarządu z działalności MZEC za kolejne lata obrotowe, były przedstawiane, dyskutowane i opiniowane na posiedzeniach Rady Nadzorczej MZEC oraz podczas zgromadzeń wspólników MZEC. Potrzeba dostosowania systemu ciepłowniczego w Świdnicy do systemu efektywnego energetycznie była tematem spotkań Zarządu MZEC z Prezydent oraz Radą Nadzorczą MZEC.

III Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Świdnica, położona w powiecie świdnickim w województwie dolnośląskim, zajmuje powierzchnię 21,76 km². Na koniec kolejnych z lat 2015-2020 liczba mieszkańców (liczba mieszkańców na jeden km²) Świdnicy wynosiła⁶ odpowiednio: 58 537 (2 683), 57 959 (2 663), 57 671 (2 650), 57 310 (2 634), 56 803 (2 610) i 56 222 (2 584). Powyższe dane wskazują, że liczba mieszkańców Świdnicy stale maleje i przez pięć analizowanych lat zmniejszyła się o 2 315 osób, tj. o 4,0%.

Położenie i ukształtowanie terenu Świdnicy nie stanowiło utrudnienia dla rozbudowy i eksploatacji systemu ciepłowniczego. Równina Świdnicka, na której usytuowana jest większa część Miasta, stanowiąca fragment Przedgórze Sudeckiego, obejmuje teren płaski, niemal bezleśny z nielicznymi niewysokimi wierzchołkami. Południowy skraj Miasta należy do Obniżenia Podsudeckiego.

Działalność w zakresie wytwarzania, przesyłu i dystrybucji ciepła na terenie Miasta prowadzi MZEC działający na terenie Świdnicy w obszarze energetyki ciepłej od dnia 1 stycznia 2001 r. Zawarcie umowy spółki nastąpiło w wyniku wykonania Uchwały Nr XVIII/217/00 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 19 maja 2000 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego pn. Miejski Zakład Energetyki Ciepłej w Świdnicy w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z danymi z aktu założycielskiego: czas działania spółki jest nieograniczony; przedsiębiorstwo jest jednoosobową spółką Gminy, która posiada całość udziałów spółki MZEC w ilości 16 441 sztuk akcji o łącznej wartości 16 441,0 tys. zł.

W latach 2015-2020 liczba źródeł ciepła w Świdnicy przedstawiała się następująco (na koniec roku):

- 1) źródła systemowe⁷ – w latach 2015-2019 były trzy systemowe źródła ciepła, tj. Ciepłownia Zawiszów (spalająca w trzech kotłach miał węgla kamiennego), z siecią ciepłowniczą wysokotemperaturową, dostarczającą ciepło do odbiorców z terenu Osiedla Młodych, Osiedla Zawiszów i Osiedla Zarzecze w Świdnicy oraz dwie ciepłownie wyspowych systemów ciepłowniczych: ciepłownia przy ul. Boh. Getta (dwa kotły gazowe) i ciepłownia przy ul. Saperów (dwa kotły gazowe), z sieciami ciepłowniczymi niskotemperaturowymi, dostarczające ciepło do odbiorców z terenu Starego Miasta w Świdnicy; od 2020 r., po włączeniu wyspowych systemów do miejskiej sieci ciepłowniczej⁸, jedno źródło systemowe – Ciepłownia Zawiszów;
- 2) kotłownie lokalne⁹ – 15 w latach 2015-2017, 12 w 2018 r., 10 w 2019 r oraz dziewięć w 2020 r.;
- 3) indywidualne – 3 656 w 2018 r.¹⁰.

⁵ 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.

⁶ Źródło danych: GUS.

⁷ Miejski system ciepłowniczy.

⁸ W latach 2015-2018, w związku z realizowanym przez Miasto Programem Kawka, sieć wysokotemperaturowa z Ciepłowni Zawiszów została rozbudowana i wprowadzona do centrum miasta, a dwie eksploatowane tam sieci niskotemperaturowe zostały do nowej sieci włączone. Ciepłownie gazowe przy ul. Bohaterów Getta i ul. Saperów zostały wyłączone z eksploatacji, a ich dotychczasowi odbiorcy zaopatrują się w ciepło wytworzone w Ciepłowni Zawiszów.

⁹ Paliwem wykorzystywanym w kotłowniach był gaz ziemny.

Procentowy udział sposobu pokrycia zapotrzebowania w ciepło odbiorców (zasoby mieszkaniowe)¹¹ w Świdnicy przedstawiał się następująco (stan na 2018 r.):

1) system ciepłowniczy (miejski - węglowy oraz wyspowy - gazowy) - 43,6%;

2) ogrzewanie indywidualne - 56,4%, w tym:

- gaz sieciowy (lokalne kotłownie i gaz zużywany indywidualnie) - 16,3%;
- ogrzewanie węglowe (kotłownie i piece węglowe) - 38,2%;
- OZE - 0,5%;
- ogrzewanie elektryczne - 0,9% ;
- inne (np. olejowe) - 0,5%.

Głównym nośnikiem energii na cele grzewcze było paliwo węglowe pokrywające 77,6% (miejska sieć ciepłownicza – 39,4%, kotłownie i piece indywidualne – 38,2%) potrzeb ciepłych zasobów mieszkaniowych Świdnicy.

Źródłem ciepła dla miejskiego systemu ciepłowniczego w Świdnicy jest Ciepłownia Zawiszów należąca do MZEC, w której produkowane jest ciepło w oparciu o proces energetycznego spalania paliwa stałego w trzech kotłach wodnych typu WR, opalanych węglem kamiennym (miał energetyczny MIIA).

Zainstalowane w ciepłowni kotły z rusztem mechanicznym to: kocioł WR25/10-M o mocy nominalnej 10 MW (maksymalnie 12 MW), kocioł WR25/12-M o mocy nominalnej 12 MW (maksymalnie 15 MW) oraz kocioł WR25 o mocy nominalnej 29 MW (maksymalnie 35 MW) – łączna moc nominalna 51 MW. Wszystkie kotły są zbudowane w technologii ścian szczelnych, dzięki czemu ich maksymalna sprawność cieplna wynosi 84-85%. Ciepłownia Zawiszów produkuje ciepło na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej. Ciepłownia została zaprojektowana do pracy w układzie temperatur 150/70°C i maksymalnym ciśnieniu wody na wyjściu do sieci na poziomie 1,1 MPa. Sieć ciepłownicza Ciepłowni Zawiszów pracuje w układzie 130/70°C, a nośnikiem jest ciepła woda – objętość zładu wynosi 2 495 m³. Regulacja parametrów wody sieciowej odbywa się metodą ilościowo-jakościową w źródle. Ciśnienia robocze w sieci ciepłowniczej, na wyjściu z ciepłowni w sezonie grzewczym, wynoszą: 0,85 MPa dla zasilania oraz 0,40 MPa dla powrotu. Na koniec kolejnego z lat 2015-2020:

- długość eksploatowanej sieci ciepłowniczej przesyłowej i rozdzielczej wynosiła odpowiednio: 23,7 km, 24,7 km, 29,2 km, 29,7 km, 30,7 km i 30,7 km;
- długość eksploatowanych przyłączy do budynków wynosiła odpowiednio: 12,8 km, 13,3 km, 15,7 km, 16,0 km, 16,5 km i 16,5 km;
- wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Gminy wynosiła odpowiednio: 57 151,1 GJ, 62 482,3 GJ, 61 817,0 GJ, 73 401,2 GJ, 76 425,0 GJ i 79 491,1 GJ;
- udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił odpowiednio: 48%, 50%, 53%, 54%, 56% i 58%.

Zasięg sieci ciepłowniczej obejmował na koniec 2020 r. 356,86 ha¹². Utrzymujący się wysoki wskaźnik poziomu strat ciepła w systemie ciepłowniczym spowodowany

¹⁰ W latach 2016-2018 MZEC we współpracy z podmiotem zewnętrznym dokonali pierwszej wstępnej inwentaryzacji źródeł ciepła w Gminie (zasoby mieszkaniowe), w głównej mierze na podstawie przeprowadzonych ankiet. Z danych z roku 2018 wynikało, że z łącznej liczby 3 656 zidentyfikowanych źródeł ciepła, 2 867 zasilalo obiekty wielorodzinne, 666 - jednorodzinne, 104 - handlowe lub usługowe, 16 - użyteczności publicznej, 3 - inne.

¹¹ Na podstawie informacji przekazanych od poszczególnych zarządców zasobów mieszkaniowych na terenie Miasta zidentyfikowano łącznie ponad 12,3 tys. mieszkań, co stanowi ponad 50% ogólnej liczby mieszkań w Świdnicy (wg GUS Bank Danych Lokalnych, 2014 r.). Z tej liczby zidentyfikowano ponad 6,3 tys. mieszkań ogrzewanych węglem oraz ok. 2,7 tys. mieszkań korzystających z systemów ciepłowniczych. Na podstawie ww. danych od zarządców, danych GUS oraz bazy danych Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy oszacowano łącznie 23,92 tys. odbiorców w zabudowie mieszkaniowej oraz poszczególne sposoby zaspokajania ich potrzeb ciepłych.

był specyfiką sieci ciepłowniczej budowanej w układzie pierścieniowym, rozległym, gdzie udział magistrali przesyłowych w całkowitej długości sieci stanowi znaczny udział, tj. ok. 25% z całkowitej długości.

Według stanu na 2018 r., po przeprowadzonej w Świdnicy inwentaryzacji źródeł ciepła wynikało, że na 7 602 zidentyfikowane budynki, 91, tj. 1,2%, podłączonych było do sieci ciepłowniczej. Były to przede wszystkim budynki wielorodzinne (86 budynków).

Zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego wynosiła w analizowanym okresie: 57,2 MW (w 2015 r.), 56,8 MW (w 2016 r.), 58,4 MW (w 2017 r.), 62,6 MW (w 2018 r.), 61,8 MW (w 2019 r.) oraz 62,1 MW (w 2020 r.).

Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego kształtowało się w analizowanym okresie na poziomie: 316 700,5 GJ (w 2015 r.), 354 414,8 GJ (w 2016 r.), 358 948,0 GJ (w 2017 r.), 365 897,3 GJ (w 2018 r.), 384 229,6 GJ (w 2019 r.) oraz 393 427,4 GJ (w 2020 r.).

W 2020 r. zamówiona moc cieplna wyniosła ponad 62 MW przy maksymalnej mocy trwałej, możliwej do osiągnięcia w optymalnych warunkach przez Ciepłownię Zawiszów, wynoszącej 62 MW. Jednakże w sezonie grzewczym 2019/2020 maksymalna, rzeczywista, średniodobowa moc cieplna oddawana przez kotły ciepłowni wyniosła 43 MW i była potrzebna przez jedną dobę. W sezonie tym wystąpiło tylko 15 dób o zapotrzebowaniu przekraczającym 30 MW. W sezonie grzewczym 2020/2021 podczas jednego dnia w styczniu 2021 r., maksymalna, godzinowa moc cieplna wyniosła 52 MW, przy średniodobowej w tym dniu wynoszącej 41 MW.

W produkcji ciepła systemowego w latach 2015-2017 wykorzystywano paliwo w rodzaju słomy, węgla MIIA oraz gazu ziemnego. W latach 2018-2019 był to węgiel MIIA oraz gaz ziemny, a od roku 2020 był to tylko węgiel MIIA.

Wykorzystanie słomy w produkcji ciepła wynikało z faktu, iż na terenie Ciepłowni Zawiszów od 2015 r. rozpoczęto próby przyjęcia do eksploatacji instalacji do zgazowania biomasy, składającej się ze zgazowarki TORBET o mocy cieplnej 5 MW z tzw. wirowym złożem fluidalnym¹³. Paliwem dla tej instalacji była biomasa pochodzenia rolnego (słoma pszena i rzepakowa). Wytworzony w zgazowarce niskokaloryczny gaz palny spalany był w komorze spalania, a powstałe spaliny o temperaturze ok. 1000°C były wprowadzane do istniejącego kotła węglowego, co pozwalało na ograniczenie ilości węgla zużywanego w tym kotle. Jednak wszystkie próby rozruchu były przerywane przez awarie układów rozdrabiania i transportu biomasy, sterowania i automatyki lub innych urządzeń mechanicznych – nie udało się doprowadzić układu do założonego stanu, pozwalającego na stałą eksploatację. W związku z powyższym, pod koniec 2017 r. zrezygnowano z dalszych prac przy

¹² Gmina nie dysponowała danymi z innych okresów. Podany stan został wyrażony w powierzchni obejmującej zasilane w ciepło budynki (528 punktów odbioru). Podana powierzchnia obejmuje wszystkie tereny, niezależnie od przeznaczenia.

¹³ Umowa na „Zaprojektowanie i budowę linii technologicznej zgazowania biomasy w postaci słomy luźnej z możliwością alternatywnego zgazowania zrębków drewna” została zawarta 9 listopada 2009 r. z terminem realizacji na dzień 11 sierpnia 2010 r. Wobec wielu trudności w budowie i w uruchomieniu układu, a w konsekwencji bardzo dużych opóźnień w pracach wykonawcy, podpisano w okresie do końca 2012 r. dwa aneksy do Umowy oraz pięć porozumień, przedłużających termin realizacji inwestycji. Z uwagi na przekroczenie przez wykonawcę wszelkich ustalanych terminów wykonania umowy, MZEC w dniu 20 maja 2013 r. od umowy odstąpił. W listopadzie 2014 r. podpisano z wykonawcą ugodę, normującą sposób rozwiązania wszystkich sporów, związanych z realizacją umowy. Wskutek tej ugody MZEC stał się właścicielem nieskończonego, a skomplikowanego układu technologicznego o niesprawdzonym do końca działaniu i nieznanym, niepotwierdzonym stosownym ruchem próbnym z pomiarami gwarancyjnymi osiągnięciem. Wykonawca, zgodnie z ugodą, nie miał obowiązku dokonywania żadnych napraw gwarancyjnych, ani żadnych innych działań.

układzie zgazowania i prób doprowadzenia go do stanu pozwalającego na formalne przyjęcie do stałej eksploatacji. Podstawowym powodem była ponadstandardowa awaryjność wielu elementów układu, nie dająca gwarancji, że nakłady ponoszone na ich naprawy i modyfikację przyniosą oczekiwane rezultaty.

(akta kontroli: tom I str. 19-35, tom III str. 123-156)

Stan jakości powietrza w Świdnicy

Na terenie Miasta, w okresie objętym kontrolą, funkcjonowały (w ramach państwowego monitoringu środowiska) stacje tła miejskiego zlokalizowane: przy ul. Marcinkowskiego, która została zamknięta pod koniec 2015 r. (miernik automatyczny odczytywał parametry w zakresie: PM10, NO₂, SO₂, CO), przy ul. Rynek 43, która została zamknięta pod koniec 2016 r. (miernik manualny, który wykonywał pomiary pyłu PM10) oraz od 2017 r. przy ul. Folwarcznej 2 (miernik manualny, który wykonywał pomiary pyłu PM10 oraz Benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10).

Ponadto od 2018 r. na terenie Miasta funkcjonuje pięć mierników powietrza w ramach projektu Air-Fox¹⁴ (mierniki automatyczne odczytywały parametry w zakresie PM10 i PM2,5). Jak wskazał Zastępca Prezydenta, ze względów technicznych dane z mierników przechowywane są na serwerze tylko przez rok; w związku z powyższym uśrednione dane roczne zanieczyszczenia powietrza dostępne są za 2020 r.

Zestawienie pomiarów poziomu zanieczyszczeń powietrza, dokonanych przez powyższe mierniki w latach 2015-2020, kształtowało się następująco:

- pył zawieszony PM2,5 (stężenie średnioroczne)¹⁵: 10,37 µg/m³ w 2020 r.;
- pył zawieszony PM10 (stężenie średnioroczne)¹⁶ odpowiednio: 31,0 µg/m³, 31,5 µg/m³, 31,5 µg/m³, 33,5 µg/m³, 25,4 µg/m³ i 20,9 µg/m³;
- pył zawieszony PM10 (liczba dni przekroczenia normy dobowej)¹⁷ odpowiednio: 35 dni, 46 dni, 50 dni, 57 dni, 28 dni i 11 dni;
- benzo(a)piren (stężenie średnioroczne)¹⁸: 4,85 ng/m³ w 2018 r., 2,5 ng/m³ w 2019 r. i 2,87 ng/m³ w 2020 r.;
- dwutlenek azotu (stężenie średnioroczne)¹⁹: 14 µg/m³ w 2015 r.;
- dwutlenek siarki (stężenie średnioroczne)²⁰: 4,1 µg/m³ w 2015 r. bez dni z przekroczoną normą dobową²¹;
- tlenek węgla (stężenie średnioroczne): 370 µg/m³ w 2015 r.

(akta kontroli: tom I str. 20, 39, 41, tom II str. 366-367)

1.2. W badanym okresie Gmina samodzielnie nie przeprowadzała oraz nie zlecała przeprowadzenia całościowej analizy w zakresie oceny ograniczeń utrudniających rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego.

Analizy takie wykonywał MZEC. Odniesiono się w nich do modernizacji systemu ciepłowniczego z uwzględnieniem statusu systemu efektywnego energetycznie. Wyniki analiz zaprezentowano Radzie Nadzorczej MZEC w dniu 10 grudnia 2018 r.

¹⁴ Głównym celem projektu jest wdrożenie systemu pomiaru zanieczyszczeń, przede wszystkim pyłów zawieszonych PM2,5 oraz PM10, w wielu punktach zdefiniowanego obszaru (miasto, gmina, dzielnica itp.). Pomiar dokonywany jest w czasie rzeczywistym (on-line) z odpowiednio krótkim czasem próbkowania co 30 sek. lub co 1 min.

¹⁵ Poziom dopuszczalny: 20 µg/m³.

¹⁶ Poziom dopuszczalny: 40 µg/m³.

¹⁷ Poziom dopuszczalny (uśredniony dobowy): 50 µg/m³; dopuszczalna liczba przypadków powyżej poziomu dopuszczalnego: 35 razy w roku.

¹⁸ Wartość docelowa: 1 ng/m³.

¹⁹ Poziom dopuszczalny: 40 µg/m³.

²⁰ Poziom dopuszczalny: 20 µg/m³.

²¹ Poziom dopuszczalny (uśredniony dobowy): 125 µg/m³.

Przedstawiono m.in. przedsięwzięcia konieczne do zrealizowania przez Spółkę ze względu na: (1) zachowanie niezawodności dostawy ciepła do odbiorców: remont komina, wymiana i modernizacja sieci ciepłowniczych (komory, armatura), wymiana izolacji sieci naziemnej, modernizacja układu hydraulicznego; (2) obowiązki wynikające z Dyrektywy MCP²²: konieczność budowy instalacji odsiarczania (i ewentualnie odazotowania). Przedstawiono także koncepcje możliwych do realizacji układów technologicznych produkcji energii, pozwalających eliminować węgiel, takich jak: układ kogeneracji gazowej, spalanie biomasy, farma fotowoltaiczna, kolektory słoneczne, wykorzystanie (spalanie) odpadów. Pokazano szacowane koszty realizacji tych przedsięwzięć, wskazując na ich relację w stosunku do możliwości finansowych Spółki oraz wskazano na status systemu ciepłowniczego po realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Rozbudowaną i uzupełnioną przedmiotową prezentację *MZEC 2019-2025 - stan, konieczności i możliwości*, przedstawiono Radzie Nadzorczej MZEC i władzom Miasta w grudniu 2019 r. Wskazano w niej na konieczność uzyskania przez Świdnicki system ciepłowniczy statusu systemu efektywnego energetycznie w kontekście możliwości uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego na realizację zamierzeń inwestycyjnych i rozwojowych MZEC.

W rezultacie akceptacji wniosków z prezentacji przez właściciela Spółki, MZEC podjął działania zmierzające do oceny zasadności uwzględnienia w planach modernizacji i rozwoju źródła ciepła dla Miasta, jakim jest Ciepłownia Zawiszów, możliwości wykorzystania paliwa alternatywnego, tworzonego na bazie odpadów komunalnych. MZEC we współpracy z Przedsiębiorstwem Utylizacji Odpadów w Świdnicy sp. z o.o. sfinansował opracowanie²³ oceniające możliwość realizacji Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych (ITPOK), zawierające koncepcję w pełnym zakresie: technologii, możliwości i uwarunkowań formalno-prawnych, zdefiniowania źródeł finansowania. Ponadto, w ramach programu realizowanego przez japońskie Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu (METI) oraz polskie Ministerstwo Energii, MZEC współpracował z japońską organizacją JCOAL²⁴ w zakresie implementacji na polski rynek japońskich rozwiązań technologicznych w celu wykorzystania odpadów w produkcji energii. Elementem współpracy były studia wykonalności zastosowania japońskich technologii współspalania i kogeneracji w modernizacji Ciepłowni Zawiszów. W analizach tych oceniano wpływ realizacji nowej jednostki kogeneracyjnej na możliwość spełnienia wymagań efektywnego systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli: tom I str. 46-48, 62-225)

W dniu 27 sierpnia 2020 r. MZEC złożył do Narodowego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) wniosek o wsparcie finansowe w formie dotacji, w ramach III edycji Programu „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu” dofinansowanego z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021. Decyzją z dnia 16 lipca 2021 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska zatwierdził listę rankingową projektów złożonych w ramach przedmiotowego programu z obszaru dot. energii w naborze: Budowa/modernizacja miejskich systemów ciepłowniczych i eliminacja indywidualnych źródeł ciepła. Projekt MZEC pt. „Budowa układu wytwarzania energii

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania.

²³ Studium wykonalności dla przedsięwzięcia polegającego na energetycznym wykorzystaniu paliwa alternatywnego pozyskiwanego z odpadów komunalnych na potrzeby systemu ciepłowniczego Świdnicy. Budowa instalacji termicznego przetwarzania odpadów wytworzonych z odpadów komunalnych w Świdnicy.

²⁴ Japan Coal Energy Center.

elektrycznej i ciepła, w technologii wysokosprawnej kogeneracji opartej o gaz ziemny o mocy elektrycznej 6,72 MWe, przy Ciepłowni Zawiszów w Świdnicy” znalazł się na ósmym miejscu listy i uzyskał 100% wnioskowanej kwoty dotacji w wysokości 9 565,2 tys. zł, stanowiącej 40% kosztów kwalifikowanych projektu. Pozostała część kosztów kwalifikowanych w wysokości 14 347,8 tys. zł zostanie sfinansowana z pożyczki NFOŚiGW, a koszty niekwalifikowane w wysokości 5 512,29 tys. zł, tj. VAT i koszty działań promocyjno-informacyjnych oraz w wysokości ok. 335,0 tys. zł netto opłaty przyłączeniowej do sieci gazowniczej, zostaną sfinansowane ze środków własnych MZEC. Jak wyjaśnił Prezes MZEC, przed podpisaniem umowy dotacji podejmowane będą negocjacje z NFOŚiGW w zakresie terminu realizacji, który się zmienił z powodu dłuższego niż zakładano procesu oceny wniosku o dofinansowanie, oraz przewidywanych kosztów inwestycji, które od momentu złożenia wniosku wzrosły o ok. 20%.

Projekt polegać będzie na budowie układu wysokosprawnej kogeneracji na terenie Ciepłowni Zawiszów, w nowej, wolno stojącej hali. Układ złożony będzie z dwóch agregatów kogeneracyjnych (silnik spalający gaz ziemny sprzęgnięty z prądnicą) o łącznej mocy elektrycznej 6,72 MWe i mocy cieplnej 6,38 MWt – wytwarzana energia elektryczna częściowo będzie zużywana na potrzeby własne, a pozostała część odprowadzana będzie do sieci elektroenergetycznej. Wyprodukowane jednocześnie ciepło oddawane będzie do sieci ciepłowniczej i będzie stanowić ok. 37% całości ciepła potrzebnego dla systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli: tom I str. 46-48, 226-280)

1.3. Gmina nie dokonała oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*. Zadanie w tym zakresie powinno być realizowane zgodnie z *miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego* (dalej: *mpzp*), a w przypadku braku takiego planu, zgodnie z kierunkami rozwoju gminy, zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz z odpowiednim programem ochrony powietrza, przyjętym na podstawie art. 91 *Prawa ochrony środowiska*.

(akta kontroli: tom I str. 28, 44, 283-289)

1.4. Gmina opracowała *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Świdnicy* na mocy uchwały nr XXXV/309/01 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 2 marca 2001 r. Z uwagi na zmianę *Prawa energetycznego* w 2010 r., wprowadzającą m.in. wymóg aktualizacji przedmiotowych założeń, a także znaczące zmiany w planach rozwoju Świdnicy, opracowano *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Świdnicy – aktualizacja*, przyjęte uchwałą nr XV/188/2012 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 12 kwietnia 2012 r. Wskazany dokument został jeden raz zaktualizowany na podstawie uchwały nr XXII/235/16 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie *Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Świdnicy w perspektywie do 2030 r.* (dalej: *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*).

Na podstawie przeprowadzonych analiz w niniejszym opracowaniu oraz biorąc pod uwagę założenia polityki energetycznej państwa i zapisy lokalnych i regionalnych dokumentów planistycznych i strategicznych określono główne działania Miasta w obszarze realizacji obowiązku organizowania i planowania zaopatrzenia m.in. w ciepło, oraz działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze Miasta. W zakresie energii cieplnej były to:

- modernizacja i rozbudowa źródła ciepła systemowego dla zapewnienia ciągłości dostawy ciepła dla miejskiego systemu ciepłowniczego z uwzględnieniem zmiany wymagań środowiskowych i emisyjnych oraz prognozowanego rozwoju – realizacja po stronie przedsiębiorstwa energetycznego (Z1);
- modernizacja i rozbudowa sieci systemu ciepłowniczego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i poprawy warunków hydraulicznych dostawy ciepła dla odbiorców oraz rozszerzenia zasięgu oddziaływania systemu ciepłowniczego poprzez przyłączanie odbiorców w ramach ograniczania „niskiej emisji” – realizacja po stronie przedsiębiorstwa energetycznego we współpracy z Gminą (Z2);
- stymulowanie racjonalizacji i likwidacji przestarzałych i niskosprawnych ogrzewań węglowych – likwidacja „niskiej emisji” (Z3);
- podniesienie efektywności użytkowania ciepła poprzez ograniczanie zużycia energii użytecznej w ramach działań związanych z: termomodernizacją budynków mieszkalnych wielorodzinnych i obiektów miejskich, wspieraniem działań termomodernizacyjnych i modernizacji indywidualnych systemów grzewczych w zabudowie jednorodzinnej (Z4).

(akta kontroli: tom I str. 283-289, 476-479)

1.5. Dokumentami strategicznymi i planistycznymi Miasta, których ustalenia uwzględniono w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*, były:

- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Świdnicy*, przyjęte uchwałą nr XXXVI/422/09 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 3 lipca 2009 r. oraz obowiązujące mpzp²⁵; w studium dla ochrony powietrza atmosferycznego zakłada się eliminację zanieczyszczeń pyłowych i gazowych o znaczeniu lokalnym poprzez m.in. zmianę dotychczas stosowanych technologii ogrzewania na technologie proekologiczne; ponadto założono modernizację istniejącego systemu ciepłowniczego, który uzupełniony gazem jako równoważnym źródłem energii, stanowić będzie podstawę zaopatrzenia odbiorców w energię ciepłą; w studium przewidziano sukcesywną eliminację działalności uciążliwej dla mieszkańców i środowiska przyrodniczego głównie poprzez wymianę, modernizację lub uzupełnienie infrastruktury ciepłowniczej, z uwzględnieniem likwidacji źródeł niskiej emisji;
- *Strategia rozwoju miasta Świdnicy na lata 2009-2020*, przyjęta uchwałą nr XLII/500/2010 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 19 lutego 2010 r.; w strategii tej nie zostały ujęte uwarunkowania dotyczące systemu ciepłowniczego;
- *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Świdnica*, przyjęty do wdrożenia uchwałą nr XII/104/15 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 25 września 2015 r. ze zmianą²⁶; w planie tym jednym z celów szczegółowych jest cel nr 4: „Zwiększenie efektywności wytwarzania, wykorzystania i dostarczania energii” (wysoka efektywność wytwarzania energii cieplnej, a także w przypadku nośników sieciowych, efektywność dystrybucji energii do odbiorców końcowych, w oparciu o wspólny cel redukcji wpływu systemów energetycznych na

²⁵ Zgodnie z uchwałą nr XLIV/517/14 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 30 września 2014 r. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Świdnicy* uznane zostało za aktualne. Podstawą oceny była wykonana przez Prezydenta *Analiza zmian zagospodarowania przestrzennego miasta Świdnica w latach 2007-2014*. Ponadto analiza ta wykazała potrzebę sporządzenia mpzp dla pięciu obszarów, aktualność czterech mpzp, brak aktualności dla pięciu mpzp oraz potrzebę częściowej aktualizacji 19 mpzp.

²⁶ Wprowadzenie zmiany uchwałą nr XVII/183/16 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 lutego 2016 r. zostało spowodowane koniecznością doprecyzowania sformułowania zastosowanego w § 1 uchwały, które pierwotnie brzmiało „Uchwała się Plan Gospodarki (...)” i zostało zmienione na „Przyjmuje się do wdrożenia Plan Gospodarki (...)”. Sugestię dotyczącą zmiany przekazał NFOŚiGW udzielający dofinansowania na sporządzenie dokumentu.

środowisko) oraz cel nr 5: „Rozwój systemów zaopatrzenia w energię zmniejszających występowanie niskiej emisji zanieczyszczeń” (modernizacja i rozbudowa miejskiej sieci ciepłowniczej połączona z pozyskiwaniem nowych odbiorców, u których dokonano likwidacji lokalnych lub indywidualnych węglowych źródeł ciepła);

- *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miasta Świdnica – aktualizacja²⁷ na lata 2008-2011 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2015*, przyjęty uchwałą nr XI/119/11 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 21 października 2011 r.; w programie tym jednym z głównych priorytetów była poprawa jakości powietrza atmosferycznego poprzez zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do powietrza – kierunkami działań prowadzącymi do realizacji tego priorytetu były m.in. zmiana systemu ogrzewania z węglowego na gazowe, elektryczne lub olejowe, edukowanie i informowanie społeczeństwa o szkodliwości i zakazie spalania odpadów w paleniskach indywidualnych, wprowadzenie systemu wsparcia finansowego dla właścicieli mieszkań zmieniających system ogrzewania na proekologiczny, czy też termomodernizacja budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej.

(akta kontroli: tom I str. 48-52, 310-311, tom II str. 68-98, 125-493)

Urząd dysponował wszystkimi danymi niezbędnymi do opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, a w szczególności: charakterystyką istniejącego systemu ciepłowniczego (w tym w zakresie stosowanych paliw), danymi o infrastrukturze sieci ciepłowniczej, inwentaryzacją odbiorców energii cieplnej, a także danymi o stopniu dostępności dla odbiorców tej infrastruktury. Identyfikację powyższą przeprowadzono w oparciu o informacje pochodzące z MZEC, informacje pozyskane w wyniku akcji ankietowej przeprowadzonej wśród podmiotów gospodarczych działających na terenie Świdnicy, informacje pozyskane ze spółdzielni mieszkaniowych oraz od zarządców nieruchomości działających na terenie Miasta, bazę danych *Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Świdnica*.

(akta kontroli: tom I str. 326-342)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*, stosownie do art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*, określono:

- ocenę stanu istniejącego systemu zaopatrzenia w ciepło, z której wynikało, że:
 - rozwiązania indywidualne zaopatrzenia w ciepło z wykorzystaniem paliwa stałego stanowią źródło powstawania „niskiej emisji” i istotne jest dla Miasta planowanie nowych i kontynuacja podjętych działań zmierzających do racjonalizacji w tym zakresie;
 - zapotrzebowanie ciepła z miejskiego systemu ciepłowniczego stanowi blisko 100% mocy dyspozycyjnej źródła ciepła, które go zasila i w przypadku planowanych nowych podłączeń niezbędna będzie rozbudowa potencjału wytwórczego ciepła;
 - sieć ciepłowniczą charakteryzują wysokie straty ciepła na przesyle i w celu ich ograniczenia należy przeprowadzić wymianę sieci ciepłych tradycyjnych na sieć z rur preizolowanych, a wszystkie węzły należy wyposażyć w układ automatycznej regulacji pogodowej oraz regulatory różnicy ciśnień i przepływu;
- przewidywane zmiany zapotrzebowania na ciepło – szacowano, że do 2030 r. w wariantcie zrównoważonym wartość zapotrzebowania mocy cieplnej pozostanie

²⁷ Pierwszy *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miasta Świdnica* przyjęty został uchwałą nr XXIII/245/04 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 27 sierpnia 2004 r., który obejmował perspektywę działania na kolejne cztery lata.

- na niezmiennym poziomie²⁸, natomiast w wariantcie optymistycznym – wzrosnie o ok. 4%;
- przedsięwzięcia racjonalizujące wytwarzanie i użytkowanie ciepła, w szczególności:
 - wskazano cele nastawione na modyfikację systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego, tj. w celu zwiększenia mocy zainstalowanej w ciepłowni zalecono zabudowę układu kogeneracyjnego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej, zapewniającego podawanie ciepła w układzie całorocznym dla pokrycia zapotrzebowania na ciepłą wodę użytkową;
 - w obrębie systemu dystrybucji ciepła wskazano działania polegające na redukcji strat ciepła na przesyle oraz redukcji ubytków wody sieciowej;
 - w zakresie kotłowni lokalnych oraz indywidualnych źródeł ciepła wskazano na konieczność modernizacji niskosprawnych kotłowni węglowych i wymiany kotłów (szczególnie pieców węglowych) na nowoczesne o wyższym poziomie sprawności, zastosowania zmiany paliwa (np. na gazowe) tam, gdzie jest to możliwe, wprowadzenia dodatkowych instalacji umożliwiających wspomagająco wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii (kolektory słoneczne, pompy ciepła);
 - w zakresie budynków wskazano działania termomodernizacyjne w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej na terenie Świdnicy oraz w obiektach użyteczności publicznej należących do zasobów Miasta;
 - ocenę możliwości i planowane wykorzystanie lokalnych i odnawialnych źródeł energii:
 - stwierdzono, że lokalne źródła przemysłowe dysponują niewielkimi nadwyżkami mocy – nie podano jednak wielkości tych nadwyżek;
 - wskazano zakład wykorzystujący ciepło odpadowe oraz zaproponowano zastosowanie układów rekuperacji ciepła w układach wentylacji we wszystkich obiektach wyposażonych w instalacje klimatyzacyjne, których modernizacji lub budowy podejmie się Miasto;
 - wskazano potencjalne zasoby energii z biomasy możliwe do pozyskania na terenie Miasta (łącznie 2,8 MW), stwierdzono brak możliwości lokalizacji farm wiatrowych (ze względu na wysokie ryzyko środowiskowe i inwestycyjne), w kwestii wykorzystania cieków wodnych (mała energetyka wodna) stwierdzono konieczność przeprowadzenia lokalnych szczegółowych badań (wykraczających poza zakres *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*), wskazano również, że na terenie Miasta wykorzystanie energii geotermalnej odbywać się będzie za pomocą instalacji płytowych z gruntowymi pompami ciepła, a także podano funkcjonujące na terenie Świdnicy kolektory słoneczne i ogniwa fotowoltaiczne;
 - możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej²⁹, poprzez tzw. przedsięwzięcia prooszczędnościowe, takie jak: izolacja instalacji, przebudowa lub remont budynków, modernizacja sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła, stosowanie do ogrzewania obiektów energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii;

²⁸ W wariantcie tym potrzeby cieplne nowych odbiorców wzrastają o 20,7 MW, w tym dla nowego budownictwa mieszkaniowego o 7,6 MW, jednak przyrosty te będą równoważone spadkiem zapotrzebowania na skutek prowadzenia wszelkiego typu działań racjonalizacji użytkowania ciepła na obiektach istniejących.

²⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2166, ze zm.

- zakres współpracy z gminami sąsiednimi – w zakresie zorganizowanego zaopatrzenia w ciepło brak było, i nie przewidziano w przyszłości, współdziałania z gminami sąsiednim.

NIK zauważa, że w odniesieniu do przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła nie uszczegółowiono tych przedsięwzięć pod względem możliwego zakresu rzeczowego ich zastosowania, nie wskazano również szacowanego potencjału oszczędności energii. W zakresie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów energii, z uwzględnieniem ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych, nie przedstawiono skali występujących nadwyżek lokalnych zasobów energii oraz sposobu możliwego ich wykorzystania (wykonano to tylko dla biomasy).

(akta kontroli: tom I str. 343-344, 399-405, 422-435, 441-450, 458-461)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* zawarto plany rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego, tj.: zamierzenia inwestycyjne MZEC na lata 2016-2023, obejmujące 16 zadań dotyczących m.in.: modernizacji oraz budowy przyłączy i węzłów cieplnych, wymiany izolacji magistralnej napowietrznej, wymiany kanałowej sieci ciepłowniczej na sieć preizolowaną, montażu zaworów preizolowanych i wymiany sieci trakcyjnej na preizolowaną, a także budowy nowego źródła ciepła (10MW) na potrzeby zapewnienia zwiększonego zapotrzebowania na ciepło, budowy instalacji oczyszczania spalin oraz modernizacji wybranych węzłów cieplnych.

(akta kontroli: tom I str. 342)

1.6. W okresie objętym kontrolą poniższe dokumenty strategiczne i programowe Gminy, powstałe po uchwaleniu przedmiotowej aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* określały kierunki działań i przedsięwzięcia w zakresie rozbudowy i modernizacji systemu ciepłowniczego.

Strategia Rozwoju Miasta Świdnicy na lata 2017-2023 (dalej: *Strategia Rozwoju Miasta*), przyjęta uchwałą nr XXXVIII/407/17 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 24 listopada 2017 r., określiła jako jeden z celów szczegółowych „ochronę środowiska, w tym przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu” (cel nr 3.2). Kierunki działań przewidywane do podjęcia w ramach tego celu obejmowały m.in.:

- modernizację i rozbudowę miejskiej sieci ciepłowniczej – zwiększenie liczby odbiorców podłączonych do sieci z jednoczesną eliminacją źródeł ciepła powodujących zanieczyszczenia (S1);
- wymianę źródeł ciepła w obiektach użyteczności publicznej na źródła przyjazne środowisku (S2);
- zastosowanie instrumentów wsparcia przy wymianie tradycyjnych źródeł ogrzewania na ekologiczne w lokalach mieszkalnych, w tym w szczególności budynków zlokalizowanych na obszarach Miasta poza zasięgiem miejskiej sieci ciepłowniczej (S3);
- poprawę efektywności energetycznej i termomodernizację budynków użyteczności publicznej i mieszkalnej (S4).

Termin realizacji powyższych działań określono na lata 2017-2023 i lata późniejsze, natomiast jako narzędzia służące ich realizacji wskazano dokumenty strategiczne i operacyjne, tj.: *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miasta Świdnica na lata 2016-2019 z perspektywą do 2023 r.* (o którym niżej), *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Świdnica*, program w sprawie udzielania dotacji celowych z budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza polegające na zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na proekologiczne (zgodnie

z podjętymi uchwałami Rady Miejskiej w Świdnicy w tym zakresie)³⁰, *Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu* (proponowany w niniejszej *Strategii* jako nowy dokument, do opracowania, o którym niżej), plan rozwoju MZEC w zakresie zaspokajania obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło na lata 2014-2018 (zgodnie ze *Strategią Rozwoju Miasta*, dokument wymagający aktualizacji).

(akta kontroli: tom II str. 1-67)

Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miasta Świdnica na lata 2016-2019 z perspektywą do 2023 r. (dalej: *Program Ochrony Środowiska*), przyjęty uchwałą nr XXII/230/16 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 sierpnia 2016 r. zidentyfikował główne źródła zanieczyszczenia powietrza w Świdnicy wskazując, że decydujący³¹ wpływ na tę jakość ma niska emisja z obiektów zaliczanych do sektora komunalno-bytowego, tj. lokalnych kotłowni i palenisk domowych, wyposażonych w niskie emitory. W programie tym jednym z głównych priorytetów była poprawa jakości powietrza atmosferycznego poprzez zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do powietrza – kierunki działań prowadzące do realizacji tego priorytetu podzielono na:

- długoterminowe do 2023 r., tj. m.in. udział w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020 – „Ograniczenie niskiej emisji na terenie Świdnicy – program dla obszarów nie objętych zasięgiem miejskiej sieci ciepłowniczej”, udział w programie „Poprawa jakości powietrza Część 2) KAWKA - Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii” – „Ograniczenie niskiej emisji powierzchniowej na terenie Świdnicy poprzez likwidację węglowych, lokalnych źródeł ciepła i podłączenia obiektów do rozbudowanej sieci ciepłowniczej” (POŚ1), termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej - Szkoła Podstawowa nr 4 w Świdnicy (POŚ2), kontynuowanie systemu wsparcia finansowego dla właścicieli mieszkań zmieniających system ogrzewania na proekologiczny (POŚ3);
- krótkoterminowe do 2019 r., tj. m.in. termomodernizacja budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej, zmiana systemu ogrzewania z węglowego na gazowe, elektryczne lub olejowe.

(akta kontroli: tom II str. 139-239)

Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Miasto Świdnica na lata 2015-2024 (dalej: *Lokalny Program Rewitalizacji*), przyjęty do realizacji na mocy uchwały nr XXI/217/16 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 24 czerwca 2016 r., zmieniony uchwałą nr XXXI/331/17 z dnia 31 marca 2017 r. i uchwałą nr VI/54/19 z dnia 29 marca 2019 r., wyznaczył jeden z celów rewitalizacji jako „modernizacja i rozbudowa infrastruktury w celu zwiększenia jej użyteczności dla mieszkańców obszaru rewitalizowanego” (cel nr 2). Przewidywane kierunki działań realizujące ten cel powinny zmierzać do rozbudowy i modernizacji infrastruktury sieciowej, w tym przede wszystkim sieci ciepłowniczej oraz poprawy efektywności energetycznej infrastruktury publicznej i prywatnej. Ponadto określono, że wysoka jakość środowiska naturalnego wymaga zastosowania przez mieszkańców, przedsiębiorców i podmioty publiczne nowoczesnych i proekologicznych systemów grzewczych przy jednoczesnej poprawie efektywności energetycznej budynków.

³⁰ Uchwała nr XV/198/12 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowywanie zadań inwestycyjnych, związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ze środków budżetu Miasta, pozyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz uchwała nr XXIV/264/16 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 października 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza, polegające na trwałej zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie z sieci ciepłowniczej.

³¹ Emisja niska stanowiła 95,9% zanieczyszczeń powietrza, emisja wysoka – 2,9%, emisja liniowa – 1,2%.

Zaplanowanymi działaniami realizującymi powyższy cel rewitalizacyjny były m.in.:

- *Ograniczenie niskiej emisji powierzchniowej na terenie Świdnicy poprzez likwidację węglowych lokalnych źródeł ciepła i podłączenie obiektów do rozbudowanej sieci ciepłowniczej (Program KAWKA II) – wskaźnik rezultatu: 497 zlikwidowanych lub zmodernizowanych źródeł ciepła (LPR1);*
- *Ograniczenie niskiej emisji na terenie Miasta Świdnica dla obszarów nie objętych zasięgiem miejskiej sieci ciepłowniczej – wskaźnik rezultatu: 532 zlikwidowane lokalne źródła ciepła w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych i jednorodzinnych (LPR2);*
- *Zmiana sposobu ogrzewania w budynkach komunalnych w Świdnicy – wskaźnik rezultatu: 52 zmodernizowane źródła ciepła (LPR3).*

(akta kontroli: tom II str. 99-124)

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej na terenie Gminy Miasta Świdnica (dalej: Plan Gospodarki Niskoemisyjnej) przyjęty do realizacji na mocy uchwały nr XXII/234/16 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 sierpnia 2016 r. jako cele szczegółowe zdefiniował m.in.: ograniczenie emisji CO₂ oraz emisji z instalacji wykorzystywanych na terenie Miasta (spełnienie norm w zakresie powietrza), rozwój systemów zaopatrzenia w paliwa i energię zmniejszających występowanie efektu niskiej emisji zanieczyszczeń (w tym emisji pyłów, benzo(a)pirenu, ozonu i arsenu) oraz zwiększenie efektywności wytwarzania/dostarczania/wykorzystania energii. Wśród projektów przedsięwzięć wymieniono: termomodernizację Szkoły Podstawowej nr 4, Żłobka Miejskiego nr 1 oraz Przedszkoli Miejskich nr 3 i 14 (SW04), termomodernizację obiektów użyteczności publicznej będących własnością Gminy, w których działalność prowadzą inne podmioty (SW06), ograniczenie niskiej emisji na terenie Świdnicy - program dla obszarów nie objętych zasięgiem miejskiej sieci ciepłowniczej (SW08), ograniczenie niskiej emisji na terenie Świdnicy – działania w ramach Programu KAWKA (SW09), termomodernizację budynków mieszkalnych wielorodzinnych na terenie Miasta (SW10, SW11, SW13 i SW15)³² oraz przebudowę i modernizację sieci ciepłowniczej (SW26).

(akta kontroli: tom II str. 242-493)

Opracowany na zlecenie Gminy i ukończony w lipcu 2021 r.³³ projekt *Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu dla Gminy Miasto Świdnica do 2030 r.* charakteryzuje infrastrukturę techniczną na terenie gminy, w tym system zaopatrzenia w ciepło, opierając się na dokumencie *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. Jednym z celów operacyjnych określonych w powyższym projekcie planu jest „zmniejszenie negatywnej presji na klimat oraz zmniejszenie emisji zanieczyszczeń poprzez inne działania infrastrukturalne” (cel nr 3). Wskazane w dokumencie przykładowe zadania realizujące ten cel operacyjny przewidywały m.in. przebudowę źródeł zasilających system ciepłowniczy w Świdnicy np. poprzez budowę systemu kogeneracji zasilanej gazem i/lub instalacji do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych lokalnie. W ramach działań planowane jest także podnoszenie efektywności energetycznej oraz rozwój odnawialnych źródeł energii instalowanych w budynkach mieszkalnych i użyteczności publicznej. Przewidywanym w dokumencie społecznym efektem tych działań będzie wzrost bezpieczeństwa energetycznego w sytuacji obserwowanych zmian klimatycznych oraz zmniejszenie zapotrzebowania na energię ze źródeł nieodnawialnych, a tym samym zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych

³² Budynków komunalnych, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych i Świdnickiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

³³ Do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie w dniu 15 listopada 2021 r. nie został przedstawiony do zatwierdzenia przez Radę Miejską w Świdnicy.

odpowiedzialnych za zmiany klimatyczne.

(akta kontroli: tom II str. 524-627)

Wskazane w powyższych dokumentach strategicznych i programowych Gminy cele i działania związane z transformacją systemu ciepłowniczego były spójne z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*.

Niezależnie od powyższego, w okresie objętym kontrolą Gminie przypisano do realizacji działania naprawcze wyznaczone w programach przyjętych przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego dla strefy dolnośląskiej, tj. w:

- *Programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego*³⁴, którego część stanowił *Program ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej, opracowany ze względu na przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłów zawieszonych PM10, tlenku węgla oraz docelowych benzo(a)pirenu i ozonu w powietrzu*³⁵. W ramach programu organ wykonawczy w Gminie, oraz Gmina jako właściciel spółki ciepłowniczej i budynków użyteczności publicznej, powinny realizować m.in. działania długoterminowe: DssDsZSO – Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego, w ramach którego miało nastąpić podłączanie do sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie gazowe, elektryczne, pompy ciepła lub nowoczesne piece retortowe mieszkań ogrzewanych indywidualnie (głównie piecami węglowymi) w zabudowie wielorodzinnej oraz jednorodzinnej.

W programie tym nie opracowano harmonogramu wykonania działań. Ponadto postanowienia ww. uchwały nie nakładały obowiązku określenia efektu ekologicznego podejmowanych działań (wskaźnik rezultatu) w postaci redukcji emisji zanieczyszczeń z poszczególnych źródeł. W dokumencie nie określono także okresowych, jak i docelowych wartości dla wskaźników produktu przypisanego Gminie działań.

(akta kontroli: tom I str. 368-371)

- *Programie ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 roku zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych*³⁶. W ramach programu Gmina miała realizować m.in.:
 - Działanie DsOeZn – ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (działanie długoterminowe, na okres nie dłuższy niż sześć lat). Planowane daty rozpoczęcia realizacji działania naprawczego określono na dzień 1 stycznia 2021 r., a zakończenia na 31 lipca 2026 r. Wskaźnikiem monitorowania postępu dla działania naprawczego była liczba nieefektywnych źródeł ciepła (szt.) wraz z podaniem zmiany sposobu ogrzewania na: przyłączy do sieci ciepłowniczej, przyłączy do sieci gazowej, odnawialne źródła energii, kocioł węglowy spełniający wymagania ekoprojektu³⁷, kocioł na biomasę spełniający wymagania ekoprojektu, ogrzewanie elektryczne, ogrzewanie gazowe. Szacowana liczba kotłów, które powinny zostać wymienione wynosiła: [1] 1 140 szt. (łącznie kotły w zabudowie jednorodzinnej w latach 2021-2026), przy czym 114 szt. rocznie (w latach 2021-2023) oraz 285 szt. rocznie (w latach 2024-2025)

³⁴ Przyjęty uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 985 ze zm.).

³⁵ Program opracowany został na podstawie diagnozy jakości powietrza za rok 2011.

³⁶ Przyjęty uchwałą nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4389).

³⁷ Ekoprojekt to potoczna nazwa Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią.

i 228 szt. (w 2026 r.) oraz [2] 4 308 szt. (łącznie kotły w zabudowie wielorodzinnej w latach 2021-2026), przy czym 431 szt. rocznie (w latach 2021-2023) oraz 1 077 szt. (w latach 2024-2025) i 861 szt. (w 2026 r.). Planowanym do osiągnięcia efektem ekologicznym miała być redukcja wielkości emisji: pyłu zawieszonego PM10, PM2,5, benzo(a)pirenu i arsenu. Łączny koszt w całej zabudowie dla Gminy oszacowano na lata 2021-2026 na poziomie 81 720,0 tys. zł;

- Działanie DsHrFi – opracowanie szczegółowych harmonogramów rzeczowo-finansowych gwarantujących realizację działania DsOeZn i wdrażania uchwał antysmogowych (działanie krótkoterminowe na okres nie dłuższy niż dwa lata). Planowane daty rozpoczęcia realizacji działania naprawczego określono na 1 stycznia 2021 r., a zakończenia na 31 marca 2022 r. Wskaźnikiem monitorowania postępu dla działania naprawczego miało być opracowanie dokumentu zawierającego harmonogram rzeczowo-finansowy. Dla wskazanego powyżej działania nie określono efektu ekologicznego (działanie wspomagające). Przewidywany koszt opracowania harmonogramu rzeczowo-finansowego gwarantującego realizację działania i wdrażania uchwał antysmogowych ok. 15,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 595-609)

W analizowanym okresie na terenie województwa dolnośląskiego obowiązywała także uchwała nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw³⁸, tzw. „uchwała antysmogowa”. I tak, na podstawie postanowień przedmiotowej uchwały, od 1 lipca 2018 r. zakazano stosowania: węgla brunatnego oraz paliw produkowanych z jego wykorzystaniem, węgla kamiennego w postaci sypek o uziarnieniu poniżej 3 mm, mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, biomasy stałej o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%. Ponadto zgodnie z powyższą uchwałą, od 1 lipca 2018 r. nowo uruchamiane kotły musiały spełniać wymagania ekoprojektu, a nowo uruchamiane kominki musiały spełniać wymagania emisyjne dla cząstek stałych (pyłu) w ekoprojekcie.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie wypełniła obowiązku, określonego w art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*, w zakresie wykonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta. Zgodnie z ww. przepisem prawa, który wszedł w życie z dniem 1 października 2016 r., do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia m.in. w energię ciepłą należy wykonanie wskazanej oceny potencjału.

(akta kontroli: tom I str. 28, 283-289)

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, po dokonaniu w 2015 r. zmiany struktury organizacyjnej Urzędu i dokonaniu nowego podziału kompetencji wydziałów Urzędu, uwadze umknęły obowiązki Gminy w zakresie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy.

(akta kontroli: tom I str. 44-45)

³⁸ Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5155.

2. Nie dokonano od 26 sierpnia 2019 r. aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*, który nakładał obowiązek takiej aktualizacji co najmniej raz na trzy lata.

(akta kontroli: tom I str. 27, 43)

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, ograniczone zasoby kadrowe Urzędu, których zakres obowiązków obejmował m.in. zadania związane z aktualizacją *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* nie były w stanie zrealizować tego zadania w kolejnych latach.

(akta kontroli: tom I str. 43-44)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina nie dokonała oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na swoim obszarze. W Gminie nie powstał dokument, który w sposób jednoznaczny definiowałby utrudnienia w transformacji systemu ciepłowniczego w kierunku osiągnięcia efektywności energetycznej. Dopiero pod koniec 2018 r. pierwsze próby analizy ograniczeń utrudniających rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego wykonał MZEC, w których odniesiono się do modernizacji systemu ciepłowniczego z uwzględnieniem transformacji źródeł ciepła. W dokumentach strategicznych wskazywano przede wszystkim na konieczność ograniczenia zjawiska niskiej emisji na terenie Świdnicy. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło* nie zostały od sierpnia 2019 r. zaktualizowane w terminie wynikającym z *Prawa energetycznego*. W dokumencie tym określono zadania inwestycyjne zmierzające głównie do ograniczania źródła niskiej emisji oraz poprawy efektywności energetycznej (sieci przesyłowych i budynków), nie skonkretyzowano jednak zadań i nie sformułowano mierników i wskaźników ich realizacji. Przyjęte w powyższym zakresie kierunki działań były spójne z dokumentami strategicznymi i programowymi określającymi politykę Miasta w zakresie rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała działania związane z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego (rozbudowa i modernizacja sieci ciepłowniczej, likwidacja pieców i kotłów indywidualnych opalanych węglem oraz termomodernizacja budynków w celu redukcji zużycia energii końcowej dla potrzeb grzewczych) zgodnie z przewidzianymi w dokumentach strategicznych (operacyjnych) Gminy kierunkami, poprzez realizację poniższych zadań:

- 1) Udzielenie dotacji celowych na podstawie uchwały nr XXIV/264/16 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 października 2016 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza, polegające na trwałej zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie z sieci ciepłowniczej – Program KAWKA II³⁹. Zadanie określone w: *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło (Z2 i Z3)*, *Strategii Rozwoju Miasta (S1) w Programie Ochrony Środowiska (POŚ1)*, *Lokalnym Programie Rewitalizacji (LPR1)*; i *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej (SW9)*:
 - w latach 2016-2018 udzielano dotacji w ramach programu NFOŚiGW "Poprawa jakości powietrza. Część 2) KAWKA - Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych

³⁹ Wcześniej uchwała nr XIII/127/15 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 30 października 2015 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta na zadania służące ochronie powietrza, polegające na trwałej zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na proekologiczne. Część 2) KAWKA.

odnawialnych źródeł energii" – w 2015 r. Gmina podpisała umowę z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: WFOŚiGW) w sprawie realizacji programu „Ograniczenie niskiej emisji powierzchniowej na terenie Świdnicy poprzez likwidację węglowych, lokalnych źródeł ciepła i podłączenie obiektów do rozbudowanej sieci ciepłowniczej” – Program KAWKA II. Umowa ta zakładała podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej 86 budynków i zlikwidowanie 497 palenisk węglowych co ograniczy emisję pyłów zawieszonych PM10, PM2,5 i CO₂ do atmosfery w wysokości odpowiednio 8,48 Mg/rok, 8,04 Mg/rok i 16,52 Mg/rok. Według umowy wartość zadania opiewała na kwotę 13 292,2 tys. zł, przy dofinansowaniu z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW we Wrocławiu w kwocie 10 683,0 tys. zł. Trzyletni czas realizacji KAWKI II pokazał znaczny wzrost kosztów materiałów oraz ograniczoną liczbę wykonawców, którzy mogli na zlecenie Miasta zrealizować inwestycje - efektem tych trudności był wzrost kosztów realizacji Programu KAWKA II do kwoty 18 185,7 tys. zł. Po zakończeniu realizacji osiągnięto wyższy niż zakładano efekt rzeczowy i ekologiczny – podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej 554 lokale w 88 budynkach (o dwa więcej niż planowano) oraz zlikwidowano 762 źródła ciepła na paliwo stałe (o 53,3% więcej niż planowano); efekt ekologiczny to ograniczenie emisji pyłów zawieszonych PM10, PM 2,5 i CO₂ do atmosfery w wysokości odpowiednio: 9,23 Mg/rok, 8,77 Mg/rok i 18,00 Mg/rok (nieznacznie większy niż planowano);

- w 2019 r. ze środków budżetu Miasta udzielono dotacji na zadanie "Budowa wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania w lokalach mieszkalnych i pomieszczeniach użytkowych oraz części wspólnych w budynkach wielorodzinnych przy ulicach: Jodłowa 3, Wodna 32, Wodna 34, Wodna 36 w Świdnicy". Były to budynki wstępnie zakwalifikowane do Programu KAWKA II, nie podłączone ze względu na brak środków finansowych. W wyniku realizacji zadania podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej cztery budynki – 10 lokali, w których zlikwidowano 15 palenisk węglowych; efekt ekologiczny to ograniczenie emisji pyłów zawieszonych PM10, PM2,5 i CO₂ do atmosfery w wysokości odpowiednio: 0,14 Mg/rok, 0,13 Mg/rok i 0,27 Mg/rok. Koszt zadania wyniósł 282,8 tys. zł;
- w 2020 r. ze środków budżetu Miasta udzielono dotacji na zadanie "Budowa wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania w lokalach mieszkalnych budynków wielorodzinnych przy ul. Teatralnej 38, ul. Waleriana Łukasińskiego 5-5A oraz placu Św. Małgorzaty 8 w Świdnicy" (trzy budynki). Były to budynki również wstępnie zakwalifikowane do Programu KAWKA II, nie podłączone ze względu na brak środków finansowych. W wyniku realizacji zadania podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej dwa budynki⁴⁰ – 12 lokali, w których zlikwidowano 15 palenisk węglowych; efekt ekologiczny to ograniczenie emisji pyłów zawieszonych PM10, PM2,5 i CO₂ do atmosfery w wysokości odpowiednio: 0,27 Mg/rok, 0,25 Mg/rok i 0,51 Mg/rok. Koszt zadania wyniósł 350,3 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 52-54, 281-282, 614-619, 627-633)

- 2) Udzielano dotacji celowych na podstawie uchwały nr XV/198/12 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowywanie zadań inwestycyjnych związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ze środków budżetu Miasta, pozyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Zadanie

⁴⁰ Wspólnota Mieszkaniowa Św. Małgorzaty 8 ostatecznie zrezygnowała z udziału w realizacji zadania.

określone w: *Strategii Rozwoju Miasta (S3)*, *Programie Ochrony Środowiska (POŚ3)*, *Lokalnym Programie Rewitalizacji (LPR2)* i *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej (SW8)*. Uchwała umożliwiła udzielanie dotacji osobom fizycznym, osobom prawnym oraz podmiotom gospodarczym zmieniającym sposób ogrzewania z palenisk węglowych na ogrzewanie gazowe lub elektryczne. Wraz z podjętą uchwałą został przyjęty Regulamin przyznawania dotacji, zgodnie z którym wysokość dotacji wynosiła: 2,5 tys. zł dla kosztów wynoszących 8,3 tys. zł i powyżej, 30% dla kosztów zadania wynoszących poniżej 8,3 tys. zł, do 20% dla kosztów zadania obejmującego cały budynek wielomieszkańcowy. Wnioski składane były w trakcie roku budżetowego i rozpatrywane w zależności od ilości posiadanych środków finansowych, przeznaczonych na wypłatę dotacji. W latach 2016-2020 udzielono 434 dotacje na łączną kwotę 1 045,8 tys. zł – likwidacji uległo 860 wysokoemisyjnych źródeł ciepła (pieców kaflowych i kotłów węglowo-koksowych).

W ramach realizacji powyższych zadań zlikwidowano w latach 2016-2020 łącznie 1 652 paleniska węglowe.

(akta kontroli: tom I str. 610-613, 626-628)

3) Realizowano projekty współfinansowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020:

- Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej - Szkoła Podstawowa nr 4 w Świdnicy. Zadanie określone w: *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło (Z4)*, *Programie Ochrony Środowiska (POŚ2)* i *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej (SW04)*;
- Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej - modernizacja Żłobka nr 1 w Świdnicy. Zadanie określone w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej (SW04)*;
- Zmiana sposobu ogrzewania w budynkach komunalnych w Świdnicy. Zadanie określone w: *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło (Z3)*, *Strategii Rozwoju Miasta (S2)*, *Lokalnym Programie Rewitalizacji (LPR3)*;
- Wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie wybranych gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej. Zadanie określone w: *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło (Z3)*, *Strategii Rozwoju Miasta (S3 i S4)* i w *Lokalnym Programie Rewitalizacji (LPR2)*, które opisano szerzej w podrozdziale 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I str. 52-54, 282, 629-632)

Ponadto przeprowadzono termomodernizację budynku gminnego przy ul. Mickiewicza 1-2 w Świdnicy, w którym Fundacja „Naszej Szkole” prowadzi Społeczną Szkołę Podstawową. Zadanie określone zostało w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej (SW06)*. Całkowita wartość projektu wyniosła 150,0 tys. zł, z czego 50% pokryła fundacja, a pozostała część pochodziła z budżetu Miasta.

W analizowanym okresie nie wykonano zgodnie z założeniami przedstawionymi w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* termomodernizacji budynków mieszkalnych wielorodzinnych na terenie Miasta (SW10).

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, zgodnie z zapisami w planie, warunkiem realizacji działań przedstawionych w tym planie są możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe ich przeprowadzenia, a decyzja co do ostatecznej realizacji przedsięwzięć była podejmowana w zależności od pozyskania środków zewnętrznych na ich realizację.

(akta kontroli: tom II str. 630-632)

W latach 2015-2020 MZEC zaplanował i realizował działania związane z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego polegające na rozwoju systemu ciepłowniczego, tj. na budowie sieci i przyłączy (zadanie określone w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło (Z1 i Z2)* oraz w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej (SW26)*). Jako główne zadanie zaplanowano i zrealizowano rozbudowę systemu ciepłowniczego w ramach programu inwestycyjnego pn. „*Ograniczenie niskiej emisji powierzchniowej na terenie Świdnicy poprzez likwidację węglowych, lokalnych źródeł ciepła i podłączenie obiektów do rozbudowanej sieci ciepłowniczej, w części obejmującej budowę sieci ciepłowniczej do Śródmieścia i przyłączy do budynków zlokalizowanych w Świdnicy – KAWKA*”. Realizowano także zakładowe roczne plany inwestycyjno-rozwojowe⁴¹. Łącznie wykonano 6,5 km sieci ciepłowniczej, 1,86 km przyłączy ciepłowniczych oraz wybudowano nowe węzły cieplne o łącznej mocy 5,6 MW. Do zrealizowanych najważniejszych zadań rozwojowych systemu ciepłowniczego należało:

- w 2015 r.: budowa (I etap) sieci ciepłowniczych do odbiorców zlokalizowanych w śródmieściu Świdnicy w ramach Programu KAWKA - wykonanie odcinka sieci cieplnej od istniejącej sieci magistralnej do kotłowni gazowej na ul. Saperów;
- w 2016 r.: budowa (II etap) sieci ciepłowniczych w ramach Programu KAWKA - budowa magistrali ciepłowniczej na ul. Łącznej do ul. Siennej i do ul. Podchorążych; budowa (I etap) magistrali ciepłowniczej od ul. Podchorążych w kierunku ul. Hetmańskiej do ul. Parkowej przez ul. Saperów i ul. Kościelną wraz z przyłączami do budynków Liceum Ogólnokształcącego nr 3 przy ul. Kościelnej 32 i Powiatowego Biura Geodezji i Katastru w Świdnicy, przy ul. Parkowej 2 i ul. Saperów 25; połączenie nowych węzłów cieplnych w budynkach przy ul. Saperów 27; Domu Dziennego Pobytu, ul. Saperów, ul. Kościelnej 36, 38, 40, 42; Liceum Ogólnokształcącego nr 3, ul. Kościelna 28-32; Internatu ul. Kościelna 28-32;
- w 2017 r.: zakończenie I etapu budowy magistrali ciepłowniczej od trójkąta przy ul. Podchorążych w kierunku ul. Hetmańskiej do ul. Parkowej i ul. Saperów, wpięcie w istniejącą sieć ciepłowniczą kotłowni przy ul. Saperów i przez park Wrocławski; budowa przyłączy ciepłowniczych przy ul. Piłsudskiego i ul. Dąbrowskiego; budowa sieci przy ul. Prądyńskiego 1-7 i 9-11 oraz ul. Wodnej;
- w 2018 r.: budowa sieci ciepłowniczej od trójkąta ul. Podchorążych w Parku Wrocławskim oraz wpięcie w sieć ciepłowniczą kotłowni przy ul. Bohaterów Getta na wysokości pl. Kombatantów, wpięcie w istniejącą sieć na wysokości ul. Teatralnej 16; budowa przyłączy ciepłowniczych łączących sieć kotłowni przy ul. Bohaterów Getta z budynkami przy ul. Pułaskiego 42-44, 46, 48, 63, 65, 67 oraz Teatralną 28, 25; budowa sieci rozdzielczej obejmującej odcinek od kotłowni przy ul. Saperów do kotłowni przy ul. Łukasińskiego 7 oraz zmiana średnicy fragmentu istniejącej sieci i podłączenie nowych odbiorców; budowa przyłączy do budynków zlokalizowanych przy ul. Rynek 11a, ul. Słowackiego 10, ul. Prądyńskiego 89-97; podłączenie nowych węzłów cieplnych w budynkach przy ul. Pułaskiego 1-5, 21/1, 23, ul. Szpitalnej 3, 4, 50, ul. Mennickiej 10, 12, ul. Teatralnej 4, 19, 34, 36, 36a, 40, ul. Łukasińskiego 7, ul. 1 Maja 23, ul. Rynek 39-40, ul. Siostrzanej 6; ul. Grodzkiej 1, 4; ul. Franciszkańskiej 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 18;
- w 2019 r.: budowa sieci rozdzielczej obejmującej odcinek od kotłowni przy ul. Saperów do kotłowni przy ul. Łukasińskiego 7 oraz zmiana średnicy fragmentu

⁴¹ Określone przede wszystkim w planie rozwoju MZEC w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło na lata 2014-2018 oraz Planie rozwoju MZEC (...) na lata 2019-2025, jak również w planach remontów, inwestycji i zakupów inwestycyjnych MZEC na kolejne lata 2016-2020.

istniejącej sieci i podłączenie nowych odbiorców; budowa sieci ciepłowniczej do budynku pomiędzy ulicami Waryńskiego – Wyszyńskiego – Marcinkowskiego; budowa przyłączy do budynków przy ul. Niecałej 2, ul. Okrężnej 40-42, ul. Teatralnej 25, ul. Kilińskiego; 1-3, 5-11, 41-45, ul. Kołłątaja 35-37, 39-41, ul. Kopernika 24-26, 25-27, 29-31, przy ul. P. Skargi 16-20, 22-28, ul. Krzywoustego dz. 454, ul. Prądyńskiego 43a; podłączono nowe węzły cieplne w budynkach przy ul. Łukasińskiego 11, 11a, ul. Ks. Bolka 29, ul. Waryńskiego I segment;

- w 2020 r.: budowa przyłączy do budynków przy ul. 1 Maja 13, ul. Konopnickiej 4, ul. H. Brodatego 30-32-34, ul. Łukasińskiego 5-5a, ul. Jodłowej 15-17, ul. Pułaskiego 7, ul. Wrocławskiej 68-70; podłączono nowe węzły cieplne w budynkach przy: ul. 1 Maja 13, ul. Pułaskiego 7, ul. Waryńskiego III segment, ul. Wyszyńskiego II segment, ul. Wrocławskiej 68-70, ul. Krzywoustego 2, 4, 6.

(akta kontroli: tom I str. 54-56)

2.2. W latach 2016-2021 (I poł.) w budżecie Gminy zabezpieczono środki na realizację zadań związanych z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego (likwidacja pieców i kotłów indywidualnych opalanych węglem oraz termomodernizacja budynków w celu redukcji zużycia energii końcowej dla potrzeb grzewczych), które były przewidziane w dokumentach strategicznych (operacyjnych) Gminy. Planowane⁴² wydatki kształtowały się na poziomie: 4 704,0 tys. zł w 2016 r., 14 968,5 tys. zł w 2017 r., 13 046,8 tys. zł w 2018 r., 5 713,4 tys. zł w 2019 r., 5 387,5 tys. zł w 2020 r. oraz 5 032,1 tys. zł w 2021 r. Z tego wydatkowano kolejno: 4 670,1 tys. zł (99,3%) w 2016 r., 14 951,7 tys. zł (99,9%) w 2017 r., 13 027,3 tys. zł (99,8%) w 2018 r., 3 589,3 tys. zł (62,8%)⁴³ w 2019 r., 4 769,4 tys. zł (88,5%)⁴⁴ w 2020 r. oraz 85,0 tys. zł w I poł. 2021 r.

Ponadto, w przypadku budynków, których Gmina była właścicielem, koszty remontów budynków zostały ujęte w budżecie Miejskiego Zarząd Nieruchomości. W budżecie Gminy kwoty przekazane dla Miejskiego Zarząd Nieruchomości znalazły odzwierciedlenie w postaci udzielonych dotacji przedmiotowych na pokrycie części kosztów zasobów mieszkaniowych, których plan na latach 2016-2021 (I poł.) kształtował się następująco: 1 100,0 tys. zł w kolejnych latach 2016-2018, 700,0 tys. zł w 2019 r. oraz 1 500,0 tys. zł w 2020 r. i 2021 r. Z tego wydatkowano w kolejnych latach 100,0% środków finansowych, poza 2021 r., w którym w I poł. wydatkowano 50%.

(akta kontroli: tom III str. 591-676)

W okresie objętym kontrolą MZEC zabezpieczył środki na realizację zadań związanych z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego. Zadania te dotyczyły sfery przesyłania oraz dystrybucji ciepła i były przewidziane w planie remontów, inwestycji i zakupów inwestycyjnych na kolejne lata. Planowane⁴⁵ wydatki kształtowały się na poziomie: 3 307,5 tys. zł w 2016 r., 2 759,4 tys. zł w 2017 r., 4 486,4 tys. zł w 2018 r., 1 201,7 tys. zł w 2019 r., 1 725,9 tys. zł w 2020 r. oraz 1 333,7 tys. zł w 2021 r. Wydatkowano natomiast kolejno:

⁴² Plan po zmianach, według stanu na koniec każdego roku.

⁴³ W połowie 2019 r. nie udało się wyłonić wykonawcy na roboty budowlane o wartości 2 070,6 tys. zł dotyczące zadania wykonania remontu komunalnych budynków wielorodzinnych przy ul. Teatralnej 25 i ul. Przechodniej 3, 4, 5, 6, 8, 10. Zaplanowano ponownie zadanie z terminem wykonania do końca marca 2020 r.

⁴⁴ W zadaniu *Wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie wybranych gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej* zaplanowano w 2020 r. 613,7 tys. zł na wypłatę grantów na modernizację systemów grzewczych, jednak ze względu na wprowadzenie w Polsce stanu epidemii i ograniczeń w życiu społeczno-gospodarczym wystąpiło opóźnienie w realizacji projektu skutkujące brakiem możliwości wypłaty.

⁴⁵ Plan po zmianach.

3 201,5 tys. zł (96,8%) w 2016 r., 3 255,5 tys. zł (118,0%) w 2017 r., 4 447,9 tys. zł (99,1%) w 2018 r., 1 366,9 tys. zł (113,7%) w 2019 r., 1 747,0 tys. zł (101,2%) w 2020 r.

(akta kontroli: tom III str. 266-352, 389-590)

2.3. W okresie objętym kontrolą Gmina, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, oś priorytetowa 3 – Gospodarka niskoemisyjna, Działanie 3.3. Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym, realizowała projekty:

- 1) Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej – Szkoła Podstawowa nr 4 w Świdnicy. Projekt zakończył się w grudniu 2017 r. i polegał na wymianie instalacji grzewczej, wodno-kanalizacyjnej, oświetlenia, stolarki drzwiowej; remontem objęte zostały sale lekcyjne, część socjalna stołówki, korytarze oraz sanitariaty; z zewnątrz budynek został ocieplony wraz z modernizacją instalacji odgromowej. Całkowita wartość projektu wyniosła 6 998,9 tys. zł, w tym dofinansowanie w wysokości 1 977,9 tys. zł;
- 2) Zmiana sposobu ogrzewania w budynkach komunalnych w Świdnicy. Projekt był realizowany od sierpnia 2018 r. do kwietnia 2020 r. i polegał na modernizacji systemów grzewczych i podłączeniu do sieci ciepłowniczej budynków komunalnych przy ul. Teatralnej 25 i ul. Przechodniej 3, 4, 5, 6, 8, 10 oraz wymianie wysokoemisyjnych źródeł ciepła na nowoczesne kotły gazowe w budynkach przy ul. Kraszowickiej 32, 34, 35 (brak możliwości podłączenia do sieci ciepłowniczej). W ramach projektu zamierzano zlikwidować 51 palenisk na paliwo stałe – ostatecznie zlikwidowano 73 paleniska. Szacowany roczny efekt ekologiczny to spadek: emisji gazów cieplarnianych - o 31,37 Mg równoważnika CO₂; pyłu PM₁₀ - o 1,04 Mg; pyłu PM_{2,5} - o 0,89 Mg. Całkowita wartość projektu wyniosła 2 526,2 tys. zł, w tym dofinansowanie w wysokości 1 326,5 tys. zł;
- 3) Wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie wybranych gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej. Projekt rozpoczął się w 2020 r. i będzie realizowany do 2022 r. na terenie 15 gmin⁴⁶ Dolnego Śląska jako projekt partnerski, w którym Gmina jest liderem⁴⁷ projektu. Cel projektu jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza pochodzących ze spalania paliw stałych w indywidualnych instalacjach grzewczych. W ramach projektu właściciele nieruchomości i wspólnoty mieszkaniowe mogą wymienić wysokoemisyjne źródło ciepła (kotły opalane węglem, miałem, koksem, ekogroszkiem) na instalacje wykorzystujące odnawialne źródła ciepła, kotły spalające biomasę lub paliwa gazowe oraz podłączyć się do sieci ciepłowniczej. Planowane jest zmodernizowanie łącznie min. 637 sztuk źródeł ciepła, co powinno przełożyć się na roczny spadek emisji pyłu PM₁₀ w wysokości 14,34 ton oraz pyłu PM_{2,5} w wysokości 11,13 ton; ponadto przeciwdziałać to będzie zmianom klimatu, dzięki planowanej redukcji emisji CO₂ w wysokości 2 810 ton równoważnika CO₂. Planowana całkowita wartość projektu wynosi 24 212,6 tys. zł, w tym dofinansowanie w wysokości 16 841,0 tys. zł. Na

⁴⁶ Miasto Świdnica, Boguszów-Gorce, Dobromierz, Głuszyca, Jaworzyna Śląska, Marcinowice, Mieroszów, Nowa Ruda, Miejska Nowa Ruda, Strzegom, Świebodzice, Świdnica, Walim, Miasto Wałbrzych, Żarów.

⁴⁷ Na podstawie uchwały Nr VI/49/19 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do partnerstwa powołanego do realizacji projektu.

podstawie naboru wniosków zakończonego w październiku 2020 r., dla Gminy przyznano 217 grantów na łączną kwotę 3 059,8 tys. zł⁴⁸.

Ponadto, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, oś priorytetowa nr 3 – Infrastruktura spójności społecznej, Działanie 6.1. Inwestycje w infrastrukturę społeczną, Gmina realizowała w 2018 r. projekty „Modernizacja Żłobka nr 1 w Świdnicy”. Zakres prac obejmował termomodernizację budynku żłobka, tj. ocieplenie ścian zewnętrznych oraz stropodachu, wymianę stolarki zewnętrznej i wewnętrznej, przebudowano wewnętrzną infrastrukturę gazową, elektryczną, instalacji wodno-kanalizacyjnej, c.o. oraz ciepłej wody użytkowej. Po realizacji projektu nie było wymogu wykonania audytu energetycznego. Całkowita wartość projektu wyniosła 4 270,2 tys. zł, w tym dofinansowanie w wysokości 2 513,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 52-53, 592-593, 629-632, tom II str. 630-631)

Ponadto, na podstawie zawartego w lutym 2021 r. porozumienia z WFOŚiGW we Wrocławiu, Gmina pozyskała środki finansowe na pokrycie kosztów funkcjonowania w Urzędzie punktu konsultacyjno-informacyjnego programu „Czyste Powietrze”, w którym pracownicy Urzędu udzielali informacji na temat warunków dofinansowania oraz pomagali przy składaniu wniosku⁴⁹. W I poł. 2021 r. z terenu Gminy złożono 27 wniosków w ramach projektu.

(akta kontroli: tom I str. 580-583)

Gmina informowała podmioty odpowiedzialne za realizację zadań związanych z modernizacją systemu ciepłowniczego o możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego. Informacje te przekazywano drogą elektroniczną m.in. do MZEC. Ponadto na stronie internetowej Urzędu były zamieszczane informacje o wszystkich zidentyfikowanych programach pomocowych, które były realizowane na terenie Świdnicy, a dotyczyły mieszkańców.

(akta kontroli: tom I str. 496-594)

2.4. Gmina realizowała zadania monitorowania i oceny działań zgodnie z zasadami określonymi w poniższych dokumentach strategicznych i programowych, w których określono kierunki działań i przedsięwzięcia w zakresie modernizacji systemu ciepłowniczego.

W *Strategii Rozwoju Miasta* określono proces monitorowania i ewaluacji tej *Strategii*, zgodnie z którym podstawowym narzędziem służącym monitorowaniu miały być sprawozdania za dany rok realizacji tej *Strategii*. Sprawozdania te, zawierające ocenę efektów realizacji poszczególnych celów strategicznych, powinny pozwolić zdefiniować czynniki, które przyczyniły się do sukcesu lub niepowodzenia wdrażania poszczególnych przedsięwzięć określonych w *Strategii Rozwoju Miasta*. Przedmiotowe sprawozdania, na podstawie raportów wszystkich podmiotów

⁴⁸ W mieście Świdnica złożono 393 wnioski na wnioskowaną kwotę grantu w wysokości 5 029,6 tys. zł. Kwota przeznaczona na granty w naborze (alokacja) dla Gminy wynosi 3 068,5 tys. zł

⁴⁹ „Czyste Powietrze” to program rządowy, którego celem jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Skierowany jest do właścicieli lub współwłaścicieli jednorodzinnych budynków mieszkalnych, lub wydzielonych w budynkach jednorodzinnych lokali mieszkalnych z wyodrębnioną księgą wieczystą, o dochodzie rocznym nieprzekraczającym kwoty 100 tys. zł. Wsparcie finansowe można uzyskać na:

- wymianę nieefektywnego źródła ciepła na ekologiczne, spełniające wymagania programu,
- instalację centralnego ogrzewania lub ciepłej wody użytkowej,
- wentylację mechaniczną,
- mikroinstalację fotowoltaiczną,
- ocieplenie domu oraz wymianę stolarki okiennej i drzwiowej.

zaangażowanych w realizację *Strategii Rozwoju Miasta*, zostały sporządzone za rok 2018, 2019 i 2020.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo określenia w *Strategii Rozwoju Miasta* wielu działań w zakresie rozbudowy i modernizacji systemu ciepłowniczego, niezbędnych do podjęcia w ramach realizacji szczegółowego celu strategicznego nr 3 (wskazane w pkt. 1.6), w procesie monitoringu i ewaluacji *Strategii Rozwoju Miasta* nie przewidziano wskaźników realizacji tego celu związanych z ciepłownictwem. Wprawdzie w sprawozdaniach z realizacji *Strategii Rozwoju Miasta* przedstawiano stan realizacji i zaawansowania wszystkich przewidzianych działań, jednak w odniesieniu do działań w zakresie rozbudowy i modernizacji systemu ciepłowniczego, nie można było stwierdzić jak ich realizacja wpływa na cel strategiczny i jaka jest ich tendencja w porównaniu z rokiem bazowym (2015 r.).

(akta kontroli: tom III str. 4-5, 37-66)

W *Programie Ochrony Środowiska* podstawą monitoringu programu była sprawozdawczość oparta na wskaźnikach odzwierciedlających stopień realizacji założonych zadań. W okresie objętym kontrolą został wykonany jeden raport z realizacji programu za lata 2016-2017, który został zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 *Prawa ochrony środowiska* przedstawiony Radzie Miejskiej w Świdnicy oraz przekazany Starostwu Powiatowemu w Świdnicy. W raporcie tym, w ramach oceny realizacji założeń wynikających z programu realizowanego przez Gminę, dokonano zestawienia celów i kierunków działań oraz dokonano jakościowej oceny stopnia ich realizacji przy zastosowaniu trzystopniowej skali⁵⁰ odnoszącej się do stopnia zaawansowania realizacji ocenianych zadań/inwestycji.

(akta kontroli: tom III str. 1-2, 8-36)

W *Lokalnym Programie Rewitalizacji* podstawowym narzędziem służącym monitorowaniu programu były coroczne sprawozdania mające na celu określenie postępu rzeczowo-finansowego projektów rewitalizacyjnych oraz zapewnienie zgodności ich realizacji z wcześniej zatwierdzonymi założeniami. Przedmiotowe sprawozdania zostały sporządzone zgodnie ze stanem na koniec każdego kolejnego roku 2016-2020 i zawierały ocenę stopnia zaawansowania wdrażania programu (narastająco) przy zastosowaniu trzystopniowej skali⁵¹ w oparciu o poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu przez projekty rewitalizacyjne.

(akta kontroli: tom III str. 5-7, 67-97)

W *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* określono proces monitorowania efektów wdrażania planu, zgodnie z którym podstawowymi narzędziami służącym monitorowaniu miały być coroczne raporty z działania wykorzystujące wskaźniki monitoringu w poszczególnych grupach użytkowników energii. Ponadto w 2018 r. oraz w 2020 r., po kilkuletnim okresie realizacji planu, przewidziano raport z implementacji planu zawierający szczegółową inwentaryzację emisji dotyczącą wcześniejszego roku oraz skumulowane efekty wdrożonych działań. W 2021 r. przewidziano opracowanie raportu finalnego. W okresie objętym kontrolą żaden z powyższych raportów nie został wykonany.

(akta kontroli: tom III str. 2-3)

Gmina, w dokumentach w zakresie rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska, nie zagwarantowała sobie możliwości uzyskania informacji o przebiegu realizacji zadań realizowanych przez podmioty prywatne. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, Gmina nie posiada odpowiednich narzędzi prawnych do zagwarantowania sobie takiej możliwości uzyskiwania informacji – możliwe to jest na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, co nie leży w kompetencji Gminy;

⁵⁰ Zrealizowane, niezrealizowane lub w trakcie realizacji (realizowane).

⁵¹ Zrealizowane, zrealizowane częściowo lub niezrealizowane.

monitoring nad większymi inwestycjami jest możliwy raz w kadencji Rady Miejskiej w momencie opracowywania „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy”, do sporządzenia której analizie poddaje się między innymi wydane pozwolenia na budowę.

(akta kontroli: tom I str. 59)

Zgodnie z postanowieniami programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej w zakresie działania przypisanego do realizacji Gminie uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, Prezydent była zobowiązana przedkładać Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdania z realizacji działań naprawczych określonych wspomnianą uchwałą corocznie, w terminie do 30 kwietnia za rok poprzedni. W toku niniejszej kontroli NIK ustalono, że w okresie objętym kontrolą, Prezydent przekazała sprawozdania: za 2020 r. w dniu 30 kwietnia 2021 r., za 2019 r. w dniu 9 września 2020 r. oraz za lata 2016, 2017 i 2018 w dniu 25 kwietnia 2019 r. Sprawozdania sporządzane były według wzoru określonego w załączniku do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego i zawierały m.in. opis zadań wykonanych w ramach działania naprawczego, datę rozpoczęcia i zakończenia zadania, skalę czasową działań naprawczych (krótkoterminowe, średniookresowe lub długoterminowe), szacunkową wartość kosztów.

Zgodnie z postanowieniami programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej w zakresie działań przypisanych do realizacji Gminie uchwałą nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych, Prezydent była zobowiązana przedkładać Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdania z realizacji działań naprawczych określonych wspomnianą uchwałą corocznie, w terminie do 31 stycznia za rok poprzedni. W toku kontroli NIK ustalono, że w okresie objętym kontrolą, Prezydent przekazała wskazane powyżej sprawozdanie w dniu 16 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 595-609, 638-666)

2.5. Spośród 16 zamierzeń inwestycyjnych MZEC na lata 2016-2023 określonych w Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło zrealizowano sześć (37,5% z zaplanowanych) zadań, tj.:

- budowę przyłącza do budynku Cloos sp. z o.o. w Świdnicy (L-240m DN40),
- modernizację przyłącza do budynku Dolmed sp. z o.o. w Świdnicy (L37m DN100) i budowę węzła ciepłego 1 425 kW,
- wymianę kanałowej sieci ciepłowniczej na sieć preizolowaną (ul. Zamenhofa) II etap,
- przebudowę instalacji odpylania kotła WR25 (K3) w Ciepłowni Zawiszów – budowa filtrów workowych i obniżenie pyłów poniżej 100 mg/Nm³,
- modernizację kominów eksploatowanych przez MZEC,
- modernizację układu zasilającej instalacji elektrycznej – likwidacja 6kW.

Częściowo zrealizowano dwa zadania:

- modernizację wybranych węzłów ciepłych (w celu obniżenia ciśnienia dyspozycyjnego w źródle ciepła) - zmodernizowano węzły hydroelewatorowe będące w posiadaniu MZEC,
- modernizację układu hydraulicznego Ciepłowni Zawiszów - w 2021 r. ukończono I etap (rozbudowa układów automatyki i sterowania).

Przeniesiono na lata następne, przede wszystkim ze względów finansowych (możliwość wykonania po 2024 r.) realizację sześciu następujących zadań:

- wymianę izolacji magistrali napowietrznej (2xDN500, 2xDN600, 2xDN350, 2x600) o łącznej długości L-1 157 m,
- likwidację komory K 3 (ul. Werbla) oraz montaż zaworów preizolowanych (DN200 2 szt. i DN150 2 szt.),
- wymianę sieci tradycyjnej na preizolowaną wzdłuż ul. Głowackiego od nr 27 do nr 8-10 (2xDN80 L-312 m),
- wymianę sieci rozdzielczej oraz przyłączy w rejonie ul. Wyszyńskiego, ul. Słobódzkiego i ul. Riedla,
- budowę kotła o mocy 10 MW na potrzeby zapewnienia zwiększonego zapotrzebowania na ciepło - ze względu na potrzebę odstępowania od paliw węglowych możliwa była rezygnacja z realizacji (trwały poszukiwania innych alternatywnych źródeł ciepła),
- budowę instalacji oczyszczania spalin – ze względu na posiadaną do 2029 r. derogację.

Odstąpiono od realizacji dwóch zadań:

- montażu odgazowywacza próżniowego w układzie z nerką ciepłowniczą oraz zabudowy wężła ciepłego w budynku przy ul. Robotniczej 66 – ze względów finansowych.

Jak wyjaśniła Prezydent, zamierzenia inwestycyjne MZEC nigdy nie były zmieniane w kontekście nieskuteczności lub nieefektywności planu zaopatrzenia w ciepło, również nie było sytuacji, gdy zaplanowane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* działania, nie dawały spodziewanych efektów – zmiany w planach rozwoju wynikały z:

- braku środków finansowych na realizację zadania lub braku możliwości przerobowych, co skutkowało przekładaniem zadań na lata następne, o ile pozwalała na to sytuacja techniczna lub formalnoprawna;
- zmiany technicznej lub zmiany koncepcji rozwoju (np. KAWKA zmieniła kierunki rozwoju i rozbudowy sieci ciepłowniczych oraz umożliwiła likwidację kotłowni lokalnych);
- rezygnacji potencjalnych odbiorców, dla których wystawiono *Techniczne Warunki Przyłączenia*, z ciepła systemowego (były to zadania ujęte w planie);
- przesunięcia terminu realizacji zadania przez np. dewelopera.

(akta kontroli: tom I str. 59-60, 342, tom. II str. 98-100)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie sporządziła w 2020 r. raportu za lata 2018-2019 z wykonania *Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miasta Świdnica na lata 2016-2019 z perspektywą do 2023 r.*, co było działaniem niezgodnym z art. 18 ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*, który nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek opracowania takiego raportu co dwa lata (ostatni raport został opracowany w 2018 r. za lata 2016-2017).

(akta kontroli: tom III str. 1-2, 8-36)

Jak wyjaśniła Prezydent, przyczyną takiego stanu rzeczy były przede wszystkim zmiany kadrowe w Biurze Ochrony Środowiska Urzędu oraz stan pandemii, który powodował znaczne absencje w pracy.

(akta kontroli: tom III str. 2)

2. Nie przeprowadzono monitoringu efektów procesu wdrażania *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*, tj. nie wykonywano przewidzianych w części 11.3 tego dokumentu corocznych raportów z działania, w 2018 r. oraz 2020 r. nie

opracowano raportu z implementacji *Planu* oraz w 2021 r. nie opracowano raportu finalnego, co świadczyło o nierzetelnym wykonywaniu przez Gminę obowiązku monitorowania tego planu. W związku z powyższym Prezydent nie posiadała wiedzy o stanie zaawansowania poszczególnych działań, co utrudniało skuteczne zarządzanie wymienionym programem, w tym reagowanie w przypadku odstępstw (szczególnie w kontekście nieosiągnięcia efektów ekologicznych).

(akta kontroli: tom II str. 452-455, tom III str. 2-4)

Jak wyjaśniła Prezydent, raporty nie zostały wykonane ze względu na brak zasobów kadrowych, które mogłyby dokonać m.in. aktualizacji inwentaryzacji emisji; dodatkowo zasoby ludzkie, którymi dysponował Urząd w latach 2015-2018, zaangażowane były w realizację Programu KAWKA, a od 2018 r. rozpoczęły się w Urzędzie prace nad dwoma projektami, tj.: projektem „Zmiana sposobu ogrzewania w budynkach komunalnych w Świdnicy” oraz projektem „Wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach i lokalach mieszkalnych na terenie wybranych gmin Aglomeracji Wałbrzyskiej”, w którym Gmina jest liderem.

(akta kontroli: tom III str. 3-4)

3. Prezydent nierzetelnie realizowała obowiązki sprawozdawcze, tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu wyznaczonego⁵² w uchwale nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego przekazała Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdania z wykonania działań przypisanych do realizacji Gminie, tj. sprawozdanie za 2019 r. złożono w dniu 9 września 2020 r. oraz za lata 2016 i 2017 – w dniu 25 kwietnia 2019 r. Ponadto z opóźnieniem w stosunku do terminu wyznaczonego⁵³ w uchwale nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych Prezydent przekazała Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdania z wykonania działań przypisanych do realizacji Gminie, tj. sprawozdanie za 2020 r. złożono w dniu 16 kwietnia 2021 r.,

(akta kontroli: tom I str. 595-609, 638-666)

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, niedopatrzenie polegające na nieterminowym złożeniu sprawozdań wynikało z przeoczenia terminu.

(akta kontroli: tom I str. 637)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd nie realizował zadań związanych z transformacją miejskiego systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego⁵⁴. Zrealizowane na terenie Świdnicy inwestycje, mające wpływ na poprawę efektywności gospodarowania ciepłem dotyczyły przede wszystkim wymiany indywidualnych węglowych źródeł ciepła. W latach 2016-2020 wymieniono 1 725 takich źródeł ciepła, w tym zlikwidowano 792 paleniska węglowe w 94 budynkach, które podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej. Określenie skuteczności realizacji tego zadania obniża fakt wykonania inwentaryzacji tych źródeł dopiero w 2018 r. (programy pomocowe funkcjonowały od 2012 r.). Według szacunków w latach 2018-2020 wymieniono około 30% takich źródeł. Dla podjętych zadań zapewniono odpowiednie środki finansowe na ich wykonanie, w tym

⁵² Do 30 kwietnia po zakończeniu roku objętego okresem sprawozdawczym.

⁵³ Do 31 stycznia po zakończeniu roku objętego okresem sprawozdawczym.

⁵⁴ W rozumieniu art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*.

z dostępnych mechanizmów wsparcia. Prezydent nie zapewniła również sporządzenia raportu za lata 2018-2019 z wykonania *Programu Ochrony Środowiska*, czym naruszono postanowienia art. 18 ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*. W ocenie NIK, wyniki raportu umożliwiłyby Prezydent wprowadzenie odpowiednich korekt w programie, szczególnie w zakresie zwiększenia intensywności podejmowanych działań wspomagających ograniczenia emisji szkodliwych substancji, np. zwiększenia liczby wymienianych źródeł węglowych. Nie przeprowadzono monitoringu efektów procesu wdrażania *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*, przez co Prezydent nie posiadała aktualnej wiedzy o stanie zaawansowania poszczególnych działań, co utrudniało skuteczne zarządzanie wymienionym programem, w tym reagowanie w przypadku odstępstw (szczególnie w kontekście nieosiągnięcia zaplanowanych efektów ekologicznych). Ponadto, w *Strategii Rozwoju Miasta*, zawierającej działania w zakresie rozbudowy i modernizacji systemu ciepłowniczego, nie przewidziano wskaźników realizacji tych zadań, przez co brak było możliwości oceny ich wpływu na realizację tej *Strategii*. Poza tym, Gmina nie zagwarantowała sobie możliwości uzyskania informacji o przebiegu wykonania zadań realizowanych przez podmioty prywatne w zakresie rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska. Z 16 zamierzeń inwestycyjnych MZEC na lata 2016-2023 określonych w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* odstąpiono od realizacji dwóch zadań, a sześć zadań przeniesiono na lata następne, przede wszystkim ze względów finansowych (możliwość wykonania po 2024 r.).

OBSZAR

3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

3.1. Z informacji uzyskanych od MZEC wynikało, że:

- przychody netto ze sprzedaży wynosiły kolejno: 22 844,8 tys. zł (w 2016 r.), 22 741,2 tys. zł (w 2017 r.), 23 971,3 tys. zł (w 2018 r.), 26 443,7 tys. zł (w 2019 r.), 27 684,3 tys. zł (w 2020 r.) oraz 17 336,5 tys. zł (w I poł. 2021 r.); na koniec 2020 r., w porównaniu do 2015 r., zanotowano wzrost przychodów netto ze sprzedaży o 6 511,1 tys. zł, tj. o 30,8%;
- koszty działalności operacyjnej wynosiły kolejno: 20 286,5 tys. zł (w 2016 r.), 21 058,9 tys. zł (w 2017 r.), 21 961,7 tys. zł (w 2018 r.), 25 300,3 tys. zł (w 2019 r.), 26 177,5 tys. zł (w 2020 r.) oraz 12 718,5 tys. zł (w I poł. 2021 r.); na koniec 2020 r., w porównaniu do 2015 r., zanotowano wzrost tych kosztów o 6 296,1 tys. zł, tj. o 31,7%;
- nie wykazano kosztów sprzedaży;
- koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ wyniósł odpowiednio: 634,6 tys. zł (w 2016 r.), 806,4 tys. zł (w 2017 r.), 2 788,3 tys. zł (w 2018 r.), 4 069,0 tys. zł (w 2019 r.), 4 359,4 tys. zł (w 2020 r.) oraz 1 182,7 tys. zł (w I poł. 2021 r.); na koniec 2020 r., w porównaniu do 2015 r., zanotowano wzrost tych kosztów o 3 805,3 tys. zł, tj. o 686,8%; jak wskazano wydatki na zakup praw do emisji CO₂ miały wpływ na wynik finansowy – przewidywany koszt zakupu uprawnień na koniec 2021 r. wyniesie 11 800,3 tys. zł;
- koszt zakupu świadectw efektywności energetycznej (białych certyfikatów) wyniósł odpowiednio: 121,4 tys. zł⁵⁵ (w 2016 r.), 70,9 tys. zł (w 2017 r.), 65,3 tys. zł (w 2018 r.), 195,8 tys. zł (w 2019 r.), 265,7 tys. zł (w 2020 r.); zysk netto wyniósł kolejno: 1 407,2 tys. zł (w 2016 r.), 1 534,5 tys. zł (w 2017 r.), 663,6 tys. zł (w 2018 r.), 624,6 tys. zł (w 2019 r.), 336,3 tys. zł (w 2020 r.) oraz

⁵⁵ W 2016 r. koszt poniesionej opłaty zastępczej.

4 344,0 tys. zł⁵⁶ (w I poł. 2021 r.); w 2020 r., w porównaniu do 2015 r., zanotowano spadek zysku netto o 957,8 tys. zł, tj. o 74,0%.

Koszty inwestycyjne analizowanych przez MZEC scenariuszy modernizacji źródeł spalania w Ciepłowni Zawiszów w celu zapewnienia efektywnego systemu ciepłowniczego zawierają się w przedziale od kilkudziesięciu do stu kilkudziesięciu milionów złotych dla wariantu całkowitej eliminacji spalania węgla. Przykładowo, budowa układu kogeneracji gazowej i układu współspalania biomasy dla połowy produkcji dotychczasowego ciepła to wariant wymagający nakładów finansowych odpowiadających ok. połowie rocznego przychodu MZEC. Realizacja natomiast wariantu gwarantującego najniższą cenę ciepła i najlepszy efekt ekologiczny, czyli układu kogeneracji ze spalaniem odpadów RDF⁵⁷, wymagałby przeznaczenia na sfinansowanie całego przychodu MZEC z okresu półtora roku. MZEC więc, przy aktualnym, ustawowym mechanizmie regulacji cen ciepła i wpływie na wynik finansowy kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂, nawet bez uwzględnienia potrzeb finansowych wynikających ze stanu technicznego systemu przesyłu i dystrybucji ciepła, nie ma możliwości wygenerowania z bieżącej działalności środków koniecznych do sfinansowania przedstawionych inwestycji w jakimkolwiek wariantcie.

Warunkiem koniecznym dla realizacji modernizacji źródeł ciepła miejskiego systemu ciepłowniczego jest pozyskanie kapitału zewnętrznego, np. w postaci wsparcia finansowego realizacji inwestycji w formie dotacji obejmującej co najmniej 50% kosztów inwestycyjnych z jednoczesną pożyczką dopełniającą do 100% tych kosztów lub udział kapitałowy inwestora zewnętrznego.

(akta kontroli: tom I str. 17, 87-150, tom III str. 207-265)

3.2. MZEC corocznie umieszczał w swoich planach inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych przedsięwzięcia zapewniające realizację założeń do planu zaopatrzenia Miasta w ciepło. MZEC, z powyższym założeniem, tworzył i analizował swoje plany transformacji Ciepłowni Zawiszów i całego systemu ciepłowniczego, a także zlecał podmiotom zewnętrznym analizy dotyczące budowy systemu kogeneracji i wykorzystania w produkcji ciepła odpadów komunalnych, opisane w podrozdziale 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W Urzędzie nie było procedur dotyczących bieżącego monitoringu planu rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego MZEC w zgodzie z zapisami założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Świdnicy. Jednak MZEC jest jednoosobową spółką Gminy Miasto Świdnica i jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, sam proces rozwoju przedsiębiorstwa pod kątem bieżących inwestycji, remontów oraz dochodzenia do wdrożenia efektywnego systemu ciepłowniczego był opiniowany i przedstawiany na posiedzeniach Rady Nadzorczej MZEC oraz podczas zgromadzeń wspólników MZEC.

(akta kontroli: tom I str. 60, 484, tom III str. 266-352)

MZEC w dniu 3 lipca 2006 r. decyzją Starosty Świdnickiego otrzymał pozwolenie zintegrowane nr 2/PZ/2006 na prowadzenie instalacji energetycznego spalania paliwa o mocy nominalnej ponad 50 MW, zlokalizowanej na terenie Ciepłowni Zawiszów. Pozwolenie było trzykrotnie zmieniane⁵⁸, przy czym ostatnia zmiana w 2014 r. była wynikiem wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego,

⁵⁶ Wynik netto na koniec I poł. 2021 r. nie uwzględnia kosztów umorzenia uprawnień do emisji CO₂, ponieważ koszt ten jest rozliczany na ostatni dzień roku.

⁵⁷ RDF (z jęz. ang. *Refuse Derived Fuel*) – paliwo alternatywne powstające w wyniku wysortowania oraz odpowiedniego przygotowania frakcji odpadów charakteryzujących się wysoką wartością opałową.

⁵⁸ Decyzje Starosty Świdnickiego wydane: w dniu 1 grudnia 2010 r. (znak: ROŚ-7633-Z-618/06), w dniu 14 grudnia 2011 r. (znak: ROŚ.6222.3.2011) oraz w dniu 5 grudnia 2014 r. (znak: ROŚ.6222.5.2014).

kórego efektem była, w oparciu o art. 188 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*, zmiana punktu pozwolenia dotyczącego ważności pozwolenia zintegrowanego w ten sposób, że pozwolenie wydane zostało na czas nieoznaczony. W uzasadnieniu do przedmiotowej, ostatecznej decyzji zmieniającej wskazano, że Starosta Świdnicki przeanalizował działalność MZEC oraz obowiązujące konkluzje i dokumenty referencyjne BAT⁵⁹ w zakresie monitorowania wielkości emisji stwierdzając brak konieczności zmiany pozwolenia zintegrowanego w tym zakresie.

Jak wyjaśnił, z upoważnienia Starosty Świdnickiego, Dyrektor Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Świdnicy, MZEC w ramach instalacji do energetycznego spalania paliw eksploatuje trzy źródła spalania paliw o nominalnych mocach cieplnych 11,91 MW, 14,29 MW oraz 34,6 MW i z tego względu źródła te zostały zaliczone do średnich źródeł spalania paliw (MCP)⁶⁰; źródła spalania MZEC umieszczono w rejestrze średnich źródeł spalania paliw prowadzonym przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) – dla takich obiektów nie wydano konkluzji BAT i z tego też względu Starosta Świdnicki nie występował do MZEC z wezwaniem o konieczności dostosowania instalacji do wymagań określonych w konkluzjach BAT oraz nie wydano decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli: tom III str. 101-122)

3.3. Nie było konieczności podejmowania działań zaradczych w sytuacji, gdy plan rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego nie zapewniał realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. Jak wskazał Zastępca Prezydenta, w Urzędzie nie ma dokumentacji dotyczącej monitorowania planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, pomimo posiadania planów rozwoju MZEC, który corocznie umieszczał w swoich planach inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych przedsięwzięcia zapewniające realizację założeń do planu zaopatrzenia Miasta w ciepło. Sam proces rozwoju przedsiębiorstwa pod kątem bieżących inwestycji, remontów oraz dochodzenia do wdrożenia efektywnego systemu ciepłowniczego był opiniowany i przedstawiany na posiedzeniach Rady Nadzorczej MZEC oraz podczas zgromadzeń wspólników MZEC

(akta kontroli: tom I str. 61, 484-494)

3.4. Potrzeba dostosowania systemu ciepłowniczego w Świdnicy do systemu efektywnego była tematem spotkań Zarządu MZEC z Prezydentem. Na podstawie ustaleń dokonanych przez strony powstało opracowanie „MZEC 2019-2025. Stan, konieczności i możliwości”, które w grudniu 2019 r. w formie prezentacji multimedialnej zostało przedstawione Radzie Miejskiej w Świdnicy oraz członkom Rady Nadzorczej MZEC.

Coroczne sprawozdania Zarządu z działalności MZEC za kolejne lata obrotowe były dyskutowane oraz opiniowane i zatwierdzane na posiedzeniach Rady Nadzorczej MZEC i zgromadzeniach wspólników MZEC. Ponadto Rada Nadzorcza MZEC zobowiązała Zarząd MZEC do przedstawienia koncepcji rozwiązań innych źródeł ciepła niż węgiel. W związku z powyższym powstał dokument „Plan zamierzeń inwestycyjnych spółki w perspektywie roku 2029”, na podstawie którego Urząd dokonywał oceny możliwości w zakresie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. W opracowaniu przedstawiono propozycję docelowych wariantów technologicznych ciepłowni, wykorzystujące jedną lub kombinację kilku technologii:

– układ kogeneracji gazowej,

⁵⁹ Decyzja wykonawcza komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz. Urz. UE L 212 z 17 sierpnia 2017 r.).

⁶⁰ Medium Combustion Plants – MCP.

- układ kogeneracji gazowej+ układ spalania paliwa RDF,
 - układ kogeneracji gazowej + układ kogeneracji wykorzystujący RDF,
 - układ kogeneracji wykorzystujący RDF,
 - układ spadania paliwa RDF,
- oraz układy dodatkowe:
- układ kogeneracji wielopaliwowej Sumitomo,
 - spalanie biomasy,
 - układ ogniw fotowoltaicznych dla produkcji energii elektrycznej.

Opis wariantów w powyższej analizie został zaprezentowany wraz z planowanymi kosztami jego wdrożenia, biorąc pod uwagę możliwości finansowe MZEC.

Finalnie MZEC złożył do NFOŚiGW wnioszek o wsparcie finansowe w formie dotacji i ostatecznie otrzymał dofinansowanie projektu pt. „Budowa układu wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, w technologii wysokosprawnej kogeneracji opartej o gaz ziemny o mocy elektrycznej 6,72 MWe, przy ciepłowni Zawiszów w Świdnicy”, co wskazano w podrozdziale 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I str. 46-47, 61-150, tom. III str. 206-265, 353-388)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie było procedur dotyczących bieżącego monitoringu planu rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego MZEC w zgodzie z zapisami *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* dla Miasta. Jednakże MZEC jest jednoosobową spółką Gminy i proces rozwoju przedsiębiorstwa pod kątem bieżących inwestycji, remontów oraz dochodzenia do wdrożenia efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego, a także coroczne sprawozdania Zarządu z działalności MZEC za kolejne lata obrotowe, były przedstawiane, dyskutowane i opiniowane na posiedzeniach Rady Nadzorczej MZEC oraz podczas zgromadzeń wspólników MZEC. Potrzeba dostosowania systemu ciepłowniczego w Świdnicy do systemu efektywnego była tematem spotkań Zarządu MZEC z Prezydentem oraz Radą Nadzorczą MZEC. Spółka jednak, głównie ze względu na wzrastające koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂, nie posiadała możliwości wygenerowania z bieżącej działalności środków koniecznych do sfinansowania zadań inwestycyjnych niezbędnych do uzyskanie przez miejski system ciepłowniczy statusu efektywnego.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Wykonanie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w układzie wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy.
2. Wykonanie aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Świdnicy w perspektywie do 2030 r.*
3. Sporządzenie raportu za odpowiednie lata z wykonania *Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miasta Świdnica na lata 2016-2019 z perspektywą do 2023 r.*
4. Przeprowadzenie przewidzianego monitoringu efektów procesu wdrażania *Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Świdnica.*

5. Zapewnienie terminowego wykonywania obowiązku przedkładania Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdań z realizacji działań naprawczych wynikających z programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim.

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 we Wrocławiu. 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
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, grudnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Marcin Kaliński

Kontrolerzy:

Mariusz Orawczak

Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Maria Ossowska

Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis