



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.05.2021

Jacek Wiśniewski
Prezydent Miasta

Urząd Miejski w Mielcu, ul. Żeromskiego 26,
39-300 Mielec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mielcu, ul. Żeromskiego 26, 39-300 Mielec.	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wiśniewski – Prezydent Miasta od 19 listopada 2018 r. Daniel Kozdęba – Prezydent Miasta w latach 2014-2018 r.	
Zakres przedmiotowy kontroli	Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.	
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2021 r., z uwzględnieniem faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.	
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	
Kontroler	Miroslaw Wójtowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/64/2021 z 11 maja 2021 r.	

(akta kontroli, str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina miejska Mielec³ w okresie objętym kontrolą podjęła realizację zadań zwiększających efektywność miejskiego systemu ciepłowniczego oraz poprawiających w związku z tym jakość powietrza. Działania te były jednak nie w pełni skuteczne, bowiem nie wszystkie zaplanowane zadania wykonano w ustalonym terminie i zakresie rzeczowym, a osiągnięte efekty były mniejsze od zakładanych.

System ciepłowniczy spełniał przesłanki efektywnego energetycznie zgodnie z definicją zawartą w art. 7b ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁴, jednak prawie 70% paliwa zużywanego do produkcji ciepła w kogeneracji stanowił węgiel. NIK wskazuje, że źródła ciepła systemowego w Mielcu należały do spółki, w której Miasto miało mniejszościowy udział. W związku z tym Miasto posiadało ograniczone możliwości oddziaływania na realizowane przez tę spółkę działania związane z modernizacją źródeł ciepła.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W przyjmowanych strategiach i programach uwzględniano działania utrzymujące status efektywnego miejskiego systemu ciepłowniczego w rozumieniu art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*. Tworzono też warunki do zwiększenia zasięgu i możliwości przyłączenia nowych odbiorców do miejskiej sieci ciepłowniczej. Przeprowadzone analizy wskazywały jednak na występujące ekonomiczne bariery ograniczające przyłączanie nowych odbiorców. W okresie kontrolnym nie odnotowano istotnego

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

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

³ Dalej: Miasto lub Mielec.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*.

wzrostu nowych przyłączeń. Przyłączono kilkanaście budynków wielokubaturowych (budynki mieszkalne wielorodzinne oraz obiekty handlowo-usługowe), ale jednocześnie więcej budynków jednorodzinnych odłączyło się od sieci (22) niż przyłączono nowe (16).

Zrealizowane w latach 2016-2021 (I połowa) zadania przyczyniły się do redukcji zapotrzebowania na energię ciepłą o około 24 037 MWh/rok oraz redukcji emisji CO₂ o około 12 240 Mg/rok. Były to jednak wielkości stanowiące 57% i 71% redukcji zaplanowanych do osiągnięcia w tym okresie. Długość sieci przesyłowej zwiększono o 3 km (łącznie z przyłączami). Poziom strat ciepła utrzymywał się na relatywnie wysokim poziomie (powyżej 11 %), a ich redukcja w wyniku działań modernizacyjnych była nieznaczna (ok. 0,8 punktu procentowego w latach 2016-2021).

Miasto angażowało własne środki w ramach realizacji gminnego programu związanego z ograniczeniem niskiej emisji, a także uczestniczyło w pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego na zadania związane z efektywnością energetyczną. Sprawowało również skuteczny nadzór nad realizacją planów i zadań powierzonych spółce dystrybucyjnej.

Aktualizacje Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, będących głównymi narzędziami w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w ciepło, wykonywano z przekroczeniem terminów ustalonych w *Prawie energetycznym*. Nie dochowano bowiem obowiązku aktualizacji tego dokumentu co trzy lata. W dokumencie z 2019 r. w sposób nierzetelny ustalono poziom zapotrzebowania Miasta na ciepło. NIK zauważa, że ogólnikowe sformułowanie w założeniach do planu zaopatrzenia kierunków polityki Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło zmniejsza rolę tych założeń, jako wyznacznika działań organizujących zaopatrzenie w ciepło. Utrudnia to także ocenę czy plany przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację tych założeń, a tym samym podjęcie działań interwencyjnych przewidzianych w art. 20 Prawa energetycznego. NIK wskazuje w tym kontekście na przypadki odmów przez MPEC przyłączenia do sieci ciepłowniczej. Niewskazanie w założeniach do planu zaopatrzenia skonkretyzowanych kierunków rozwoju sieci ciepłowniczej i obszarów wymaganych objęciem miejskim systemem ciepłowniczym może stanowić dla przedsiębiorstw energetycznych podstawę do odmowy przyłączenia do sieci ubiegających się o to nowych odbiorców. Tym samym występuje ryzyko niezaspokojenia potrzeb mieszkańców Miasta w zakresie przyłączenia do sieci ciepłowniczej przez przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 7 ust 5 *Prawa energetycznego*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

Miasto zajmuje obszar 46,89 km² w granicach administracyjnych miasta Mielec. Liczba ludności w 2015 r. wynosiła 59,9 tys. osób, przy intensywności zaludnienia 1 278 osób na 1 km². W kolejnych latach następował niewielki spadek liczby mieszkańców. Na koniec 2020 r. w Mielcu zamieszkiwało 58,2 tys. osób, spadek o 3,2% w stosunku do 2015 r., a intensywność zaludnienia wynosiła 1 237 osób na 1 km².

Okolo 64% ludności zamieszkiwało w budynkach wielorodzinnych. Według danych Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej sp. z o.o.⁵ w 2021 r. okolo 35,4 tys. osób zamieszkujących w budynkach wielorodzinnych, korzystało z miejskiego systemu ciepłowniczego. Oznaczało to, że ponad 60,0% mieszkańców Miasta korzysta z ciepła systemowego. Znacznie niższy był odsetek mieszkańców budynków wielorodzinnych korzystających z ciepła systemowego do podgrzewania ciepłej wody użytkowej (26,3%). Pozostali mieszkańcy, korzystali głównie z indywidualnych podgrzewaczy gazowych.

W dokumentach Miasta (*Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, Strategia Rozwoju, Plan Gospodarki Niskoemisyjnej, Założenia do Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*⁶) nie zidentyfikowano istotnych utrudnień (czynników geograficznych, ograniczeń związanych z terenami chronionymi itp.) w zakresie rozwoju infrastruktury dotyczącej zaopatrzenia w ciepło.

W północno-wschodniej części Mielca na obszarze ok. 600 ha zlokalizowana była SSE⁷ EURO PARK-MIELEC, na terenie której działalność prowadziło okolo 150 przedsiębiorstw. Okolo 50% przedsiębiorców korzystało z ciepła systemowego dostarczanego przez Elektrociepłownię Mielec sp. z o.o.⁸.

Na terenie Miasta zlokalizowanych było również 81 obiektów użyteczności publicznej (urzędy, szkoły, ośrodki kultury, obiekty sportowe, obiekty związane z ochroną zdrowia i inne), z których 57 przyłączonych było do miejskiego systemu ciepłowniczego, 23 obiekty posiadało kotłownie gazowe i jeden obiekt ogrzewany był elektrycznie.

Według danych zawartych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁹, przyjętym w 2019 r., roczne zużycie energii cieplnej w Mieście szacowano na okolo 1 740 666 GJ¹⁰, a łączne zapotrzebowanie na moc wynosiło okolo 348 MW. Natomiast w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miejskiej Mielec na lata 2013-2020 - aktualizacja*¹¹, (przyjętych również w 2019 r.), zapotrzebowanie ustalono na 1 025 300 GJ (rok bazowy 2017 r.).

(akta kontroli, str. 19-66,499-501)

Według PGN zapotrzebowanie na energię ciepłą podzielono pomiędzy cztery sektory: mieszkalnictwo wielorodzinne, mieszkalnictwo jednorodzinne, obiekty użyteczności publicznej i działalność gospodarczą. Zgodnie z tym podziałem najwięcej energii cieplnej zużywał sektor mieszkalnictwa (59,6%), w tym wielorodzinnego (32,7%) i jednorodzinnego (26,9%), następnie sektor działalności gospodarczej (37,8%) oraz obiekty użyteczności publicznej (2,6%).

(akta kontroli, str. 499-501)

Właścicielem źródła ciepła systemowego była EC Mielec, w której Miasto posiadało 13,6% udziałów. Według stanu na 2021 r. głównym udziałowcem EC Mielec jest podmiot prywatny (SFW Energia sp. z o.o. - 85,4%), a pozostałymi – poza Miastem – F Inwestycje sp. z o.o. (0,6%) i ARP S.A. (0,5%). EC Mielec posiada koncesję¹² na

⁵ Dalej MPEC.

⁶ Dalej założenia do planu zaopatrzenia.

⁷ Specjalna Strefa Ekonomiczna.

⁸ Dalej EC lub EC Mielec.

⁹ Dalej również PGN – przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 30 stycznia 2019 r.

¹⁰ Jako źródło danych podano *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię i paliwa gazowe* przyjęte w 2013 r.

¹¹ Dalej *założenia do planu zaopatrzenia w ciepło z 2019 r.*

¹² Nr WCC/505/1334/U/1//98/JK

wytwarzanie ciepła w kogeneracji oraz koncesję¹³ na przesyłanie i dystrybucję ciepła wytwarzanego w kogeneracji, na okres do 31 grudnia 2030 r.

W EC zainstalowane były trzy źródła wytwórcze ciepła:

- kogeneracyjny układ gazowy oparty o dwa silniki gazowe o mocy w ciepłe około 9,6 MW każdy;
- trzy kotły parowe połączone z dwoma turbozespołami o mocy w ciepłe około 45,7 MW, każdy;
- dwa kotły wodne, o mocy 24,1 MW, każdy.

Kotły parowe (dla których pozwolenie na budowę wydano przed 1987 r.), były źródłami o mocy mniejszej niż 50 MW i każdy z nich posiadał odrębny system wyprowadzania spalin. Kotły wodne (posiadające wspólny system wyprowadzania spalin) łącznie nie przekraczały mocy 50 MW (48,2 MW). Silniki gazowe były również źródłami o mocy poniżej 50 MW (9,6 MW), a każdy z nich posiada odrębny przewód kominowy.

Instalacje, którymi dysponowała EC Mielec nie spełniały definicji źródła spalania paliw określonego w art. 157a ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁴ (każde ze źródeł instalacji posiadało nominalną moc cieplną poniżej 50 MW) i nie podlegały *decyzji komisji wykonawczej komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE*¹⁵

Według informacji prezesa zarządu EC¹⁶, zainstalowana moc cieplna (204 MW w paliwie) efektywnie pozwala na osiągnięcie około 160 MW mocy cieplnej, przy mocy zamawianej przez odbiorców około 109 MW. Realna moc cieplna dla odbiorców natomiast to około 127,1 MW, wobec mocy zamówionej przez odbiorców 109 MW. W latach 2016-2020 najwyższe dzienne realne zapotrzebowanie na moc nie przekraczało wielkości zamówionej i kształtowało się w przedziale od ok.69 MW w 2020 r. do ok. 106 MW w 2017 r.

Średnia struktura zużycia paliw wynosiła: 30% gaz ziemny i 70% węgiel. Około 95% wyprodukowanego ciepła pochodziło z kogeneracji¹⁷. System ciepłowniczy spełniał wymogi systemu efektywnego energetycznie, określone w art. 7b ust. 4 pkt 3 *Prawa energetycznego*.

W kogeneracji (na potrzeby własne) ciepło produkowało również Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. (oczyszczalnia ścieków), wykorzystując biogaz w agregacie kogeneracyjnym o mocy cieplnej 216 kW oraz Szpital Powiatowy w Mielcu, wyposażony w agregat zasilany gazem tworzący blok elektro-ciepny o mocy 400/400kW w powiązaniu z technologią wytwarzania energii chłodniczej o mocy 360 kW.

Według wyjaśnień Prezydenta¹⁸ przedsiębiorcy działający na terenie Mielca planowali zainstalowanie agregatów kogeneracyjnych, jednak Miasto nie dysponowało pełnymi danymi w tym zakresie. Pomimo wysyłanych zapytań (ankiet) w procesie opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia, tylko nieliczni przedsiębiorcy udzieliли informacji o zużyciu energii cieplnej oraz o zainstalowanych źródłach.

(akta kontroli, str. 67-82, 499-501, 693)

¹³ Nr PCC/797/9209/W/3/99/AD

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 212 z 17.08.2017, str.1.

¹⁶ Załącznik do pisma z dnia 3 września 2021 r. DTE.1710.1.01.2021

¹⁷ Według wyjaśnień prezesa EC Mielec - e-mail z dnia 13 września 2021 r.

¹⁸ Pismo z dnia 3 września 2021 r. DTE.1710.1.01.2021

Pozostałymi źródłami ciepła były indywidualne kotłownie wytwarzające ciepło na potrzeby własne. Na koniec 2020 r. było 37 kotłowni lokalnych (dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych, obiektów użyteczności publicznej, itp.); 4,7 tys. indywidualnych kotłowni gazowych; 1,4 tys. indywidualnych kotłowni węglowych; 500 wykorzystujących OZE oraz 150 wykorzystujących energię elektryczną. W latach 2015-2020 zmniejszyła się o około 24% ilość indywidualnych kotłowni węglowych, przy wzroście o ok. 29% kotłowni gazowych. Odnotowano również wzrost źródeł wykorzystujących OZE (z 9 w 2015 r. do 554 w 2020 r.)¹⁹. Przedstawione dane w części wynikały z inwentaryzacji źródeł wykonanej w czasie opracowania założeń do planu zaopatrzenia oraz szacunków w szczególności dotyczących indywidualnych źródeł ciepła.

(akta kontroli, str. 19-58, 67-82, 693)

Głównymi odbiorcami ciepła systemowego²⁰ byli: MPEC - 57,6%, (spółka w 100% należąca do Miasta), gospodarstwa ogrodnicze - 19,5% i przedsiębiorcy działający na terenie SSE EURO-PARK - 22,9%. Zarówno gospodarstwu ogrodniczemu jak i SSE EURO-PARK ciepło dostarczała EC. W latach 2016-2020 roczna sprzedaż ciepła przez EC Mielec kształtowała się w przedziale od 923 268 GJ do 1 025 306 GJ.

Sieć dystrybucyjna MPEC (stan na koniec 2020 r.) obejmowała sieci przesyłowe i rozdzielcze o łącznej długości 48,4 km oraz sieci przyłączeniowe o długości 18,2 km. W okresie 2015-2020 r. długość sieci przesyłowej zwiększyła się o 1,4 km, tj. o 2,9%, a długość przyłączy o 1,6 km, tj. o 8,8%. Udział sieci preizolowanych na koniec 2020 r. wynosił 70,1% wobec 48,1% w 2015 r. (wzrost o 22,0 punkty procentowe). Według danych przyjętych w *Planie rozwoju MPEC 2019-2021*, w skład systemu wchodziło 367 węzłów ciepłych (18 grupowych i 349 indywidualnych) w tym 151 objętych monitoringiem on-line i alarmowym. Wartość netto majątku trwałego MPEC wyniosła 23,9 mln zł, a stopień jego umorzenia 51,6%. Straty ciepła w miejskim systemie ciepłowniczym w 2020 r. wyniosły 59 581 GJ, tj. 11,2% wielkości pobranej z EC. W latach 2016-2019 wynosiły odpowiednio: 12,0%, 11,6%, 11,5% i 11,3%. NIK zauważa, że według *Kompleksowej oceny potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów w ciepłowniczych i chłodniczych w Polsce*, w przypadku warunków krajowych przyjęto, że średnia gęstość mocy systemów ciepłowniczych umożliwi osiągnięcie strat na poziomie 4% (przy zastosowaniu najlepszej dostępnej techniki)

Według danych z 2021 r., MPEC poprzez miejski system ciepłowniczy dostarczało ciepło 342 odbiorcom. W ciepło systemowe zaopatrywano 359 budynków wielorodzinnych (do około 60% mieszkańców miasta), 126 budynków jednorodzinnych, 57 obiektów użyteczności publicznej, oraz 51 innych obiektów.

Liczba odbiorców ciepła systemowego w latach 2016-2020 kształtowała się na podobnym poziomie. W tym okresie do systemu ciepłowniczego przyłączono 10 budynków wielorodzinnych, 16 budynków jednorodzinnych oraz 8 obiektów handlowo/usługowych. Jednocześnie właściciele 22 budynków jednorodzinnych podjęli decyzje o odłączeniu od systemu ciepłowniczego. Odłączono również 7 obiektów handlowo/usługowych. Przyczyną odłączenia były indywidualne decyzje odbiorców lub uwarunkowania ekonomiczne związane z kosztami koniecznych remontów długich odcinków jednostkowych przyłączy, w szczególności zlokalizowanych poza nieruchomościami odbiorców. W latach 2016-2021 MPEC odmówiło przyłączenia do sieci jednego budynku jednorodzinnego oraz czterech

¹⁹ Ogrzewanie indywidualne przy wykorzystaniu pomp ciepła, fotowoltaiki oraz biomasy wykorzystywane jest częściowo także do podgrzania c.w.u.

²⁰ Dane za 2020 r.

budynków dwupoziomowych (szeregowych). Przyczyną odmowy były uwarunkowania ekonomiczne.

Zamówiona moc cieplna przez miejski systemu ciepłowniczy (MPEC) kształtowała się w przedziale od 69,9 do 71,5 MW, natomiast zużycie ciepła przez odbiorców - od 448 611 GJ w 2015 r. do 472 176 GJ w 2020 r.

(akta kontroli, str. 19-58, 67-82, 693)

Ze źródła ciepła systemowego (technologicznego i użytkowego) korzystali również przedsiębiorcy na terenie SSE. Sieć ciepłownicza na tym terenie stanowiła odrębny system przesyłowy, obejmujący sieci przesyłowe wykonane w różnej technologii i w różnym okresie (od lat 80 -tych XX wieku do chwili obecnej), oraz system przyłączy do budynków. Ich łączna długość wynosiła 17,5 km, w tym 9,8 km (56%) stanowiły sieci preizolowane. Właścicielem sieci była Energia Euro Park sp. z o.o.²¹, a operatorem EC Mielec. Ciepło systemowe odbierało około 80 firm, tj. w przybliżeniu 53% podmiotów prowadzących działalność na terenie SSE. Roczna sprzedaż ciepła do tych odbiorców wynosiła około 220 tys. GJ, a moc zamówiona około 30 MW.

(akta kontroli, 407-443)

Na terenie Miasta funkcjonowały dwie stacje pomiarowe jakości powietrza. Z informacja przekazanej przez GIOŚ Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Rzeszowie²² wynikało, że w okresie 2015-2020 odnotowywano następujące przekroczenia dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń powietrza:

- w 2015 r. średnioroczne stężenie pyłu PM_{2,5}, przy poziomie dopuszczalnym 25 µg/m³ wyniosło 27 µg/m³. W kolejnych latach (2016-2018) średnioroczne stężenie kształtowało się na granicy normy (25 µg/m³), w 2019 r. 21 µg/m³, a w 2020 r. 18 µg/m³ przy obniżonym w tym roku poziomie dopuszczalnym do 20 µg/m³.
- Średnioroczne stężenie pyłu PM₁₀ kształtowało się w przedziale od 35 µg/m³ w 2015 r. do 26 µg/m³ w 2020 r. tj. nie przekraczało dopuszczalnego poziomu (50 µg/m³). W latach 2015-2018 odnotowano jednak przekroczenia dopuszczalnej liczby dni z przekroczoną normą dobową. Wobec normy wynoszącej 35 dób/rok, w 2015 r. odnotowano 59 dób z przekroczoną normą, w 2016 r. 37, w 2017 r. 49 i w 2018 r. 50. W 2019 r. i w 2020 r. sytuacja uległa poprawie. Przekroczenia dopuszczalnych norm dobowych stężeń PM₁₀ odnotowano, odpowiednio 26 i 21 razy.

W całym analizowanym okresie (2015-2020) stężenia benzo(a)pirenu wynosiły, odpowiednio: 6, 4, 5, 3, 2, 3 ng/m³, przy poziomie docelowym 1 ng/m³.

(akta kontroli str. 19-66, 403-403)

W ramach realizacji budżetu obywatelskiego, w 2016 r. Miasto zakupiło mobilną stację monitorowania powietrza i natężenia hałasu, którą wykorzystywano m.in. do monitorowania jakości powietrza w okolicach SSE. Badano emisje zanieczyszczeń przemysłowych. Pomiary prowadzono także na osiedlach domów jednorodzinnych, identyfikując skalę niskiej emisji w sezonie grzewczym. W latach 2016-2020 zrealizowano około 141 pomiarów oraz badań jakości powietrza, w zakresie zanieczyszczeń, w tym: pyłem PM₁₀ i PM_{2,5}, benzo(a)pirenem, metalami ciężkimi (oraz innymi pierwiastkami oznaczanymi w pyłe) i substancjami organicznymi. Pomiary ze stacji mobilnej i analizy przeprowadzane były przez podmiot zewnętrzny, a wyniki umieszczano na stronie internetowej²³.

²¹ Właścicielem spółki jest: Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych Spółek ARP - 78,35%, Elektrociepłownia Mielec Sp. z o.o. - 21,65%.

²² Pismo z dnia 18 sierpnia 2021 r. DM/RZ/063-2/03/2021

²³ <https://powietrze.mieleckie.pl>

W latach 2018- 2019 koncentrowano się na monitorowaniu stanu jakości powietrza w związku z modernizacją zakładu „Kronospan” oraz uruchomieniem nowej instalacji oczyszczania. Pomiary wskazywały poprawę, jakości powietrza. W latach 2019-2020 przeprowadzono szczegółowe pomiary stężenia pyłu zawieszonego PM 2,5 i PM 10 na terenie osiedli mieszkaniowych Mielca, których celem była lokalizacja źródeł niskiej emisji. Wyznaczono budynki do kontroli spalin. Na przełomie roku 2020/2021 dokonano pomiaru zanieczyszczeń niskiej emisji przy wykorzystaniu drona, połączonego z pomiarami czujnikiem na wysokości 1,5m nad poziomem gruntu. Monitorowaniem objęto budynki, z kominów których wydobywał się dym wskazujący na użytkowanie kotła na paliwo stałe. Wykonano pomiary nad 158 budynkami. W 38 przypadkach, z uwagi na wysokie stężenia zanieczyszczeń, podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli palenisk. Tylko jedna z kontroli potwierdziła niedozwolone spalanie odpadów.

(akta kontroli, str.170-177)

W *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania przestrzennego Miasta Mielca* uchwalonym Uchwałą Nr XXI/186/2000 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 28 września 2000 r. ze zmianami -(ostatnia aktualizacja z dnia 24 kwietnia 2020 r. ²⁴) ²⁵ postanowiono, że budownictwo wielorodzinne i budynki użyteczności publicznej w większości przypadków zasilane będą w ciepło poprzez sieć ciepłowniczą, a źródłem będzie instalacja Elektrociepłowni. Dla potrzeb energetycznych obszarów budownictwa jednorodzinnego wskazano indywidualne źródła, głównie zasilane gazem lub innymi paliwami z zachowaniem wymogów środowiskowych. Postanowienia SUIKZP uwzględniano w Planie Zagospodarowania Przestrzennego uchwalanym sukcesywnie dla wybranych terenów lub indywidualnych nieruchomości. Dla obszarów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego ustalano, że ciepło dostarczane będzie z miejskiego systemu ciepłowniczego. Natomiast na obszarach poza zasięgiem sieci ciepłowniczej, realizację potrzeb mogły zapewniać źródła indywidualne, głównie oparte na gazie ziemnym. Dopuszczano również możliwość wykorzystania do ogrzewania alternatywnych nośników energetycznych, tj.: olej opałowy o niskiej zawartości siarki, gaz płynny, energię elektryczną, OZE lub inne paliwa bezpieczne ekologicznie pod warunkiem, że będą stosowane w urządzeniach mających odpowiednie atesty lub świadectwa ekologiczne i zapewniające standardy emisji dopuszczone w przepisach ochrony środowiska.

Według wyjaśnień Prezydenta²⁶ Miasto wspólnie ze spółkami energetycznymi na etapie przygotowania projektu założeń do planu zaopatrzenia, dokonało oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych. Analizy oparto na źródle systemowym EC, jedynym istotnym źródle w Mieście zdolnym wytwarzać energię cieplną w kogeneracji. Wskazano, że poziom mocy cieplnej EC użytecznej dla odbiorców (około 160 MW), przy mocy zamówionej przez odbiorców (około 109 MW) posiada rezerwy umożliwiające dalszy rozwój systemu miejskiego. W projekcie aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia wymieniono również inne źródła kogeneracji, jednak ich moc wskazywała, iż nie są istotne w bilansie zaspokojenia potrzeb Miasta. Jak poinformował prezes MPEC²⁷, spółka dokonywała analiz i ocen potencjału systemu przesyłowego ciepła, wskazując rezerwy głównych magistrali przesyłowych w wysokości około 15 MW. Zidentyfikowano w ten sposób rezerwy wytwarzania w kogeneracji i przesyłu ciepła, które po spełnieniu innych przesłanek

²⁴ Dalej: SUIKZP.

²⁵ <https://mielec.bip.gov.pl>.

²⁶ Pismo z dnia 20 października 2021 r.

²⁷ Pismo z dnia 24 09 2021 r.

(głównie ekonomicznych) mogły być wykorzystane w rozwoju miejskiego systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli, str. 411-443, 499-501)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały założenia do planu zaopatrzenia, przyjęte uchwałą nr XLIV/399/2014 Rady Miejskiej z dnia 30 października 2014 r., a następnie zaktualizowane uchwałą nr XIV/148/2019 r.

Wykonanie projektów aktualizacji założeń zlecano podmiotom zewnętrznym.

W ww. założeniach wskazano, że przedsiębiorstwa energetyczne działające na terenie Gminy Miejskiej Mielec posiadają rezerwy mocy, których poziom był w stanie zapewnić pokrycie szacowanego zwiększonego zapotrzebowania, zarówno na poziomie źródeł wytwarzania jak i przesyłu.

Treści aktualizowanych założeń do planu zaopatrzenia (2014 r. i 2019 r.) odnosiły się do obszarów wymienionych w art. 19 ust 3 *Prawa energetycznego*, tj.: oceny stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe; przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych; możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych; możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu [art. 6 ust. 2](#) ustawy z dnia 20 maja 2016 r. *o efektywności energetycznej*²⁸ oraz zakres potencjalnej współpracy z innymi gminami. Poza oceną aktualnego i przewidywanego zapotrzebowania na ciepło, opisy pozostałych ww. obszarów nie zawierały konkretyzacji kierunków rozwoju systemu ciepłowniczego miasta, które należy realizować.

Co do zasady, uwarunkowania przejęte w założeniach do planu zaopatrzenia (2014 r. i 2019 r.), spójne były z dokumentami strategicznymi Miasta, jednak określone na dużym poziomie ogólności. Głównym założeniem było utrzymanie istniejącego systemu, przyłączania do miejskiego systemu ciepłowniczego nowych obiektów mieszkalnictwa wielorodzinnego i obiektów użyteczności publicznej lokalizowanych w zasięgu sieci, poszerzanie zasięgu sieci oraz jej modernizacja, zgodnie z planami przedsiębiorstw energetycznych. Równolegle zakładano poprawę efektywności energetycznej obiektów odbiorców ciepła poprzez ich termomodernizację.

W założeniach do planu zaopatrzenia z 2014 r. wielkości w zakresie oceny zapotrzebowania na ciepło przytaczane w opisach odbiegały od zestawień tabelarycznych, a tabele zawierały błędne podsumowania lub umieszczano w nich dane z innego zakresu. Ustalając „Bilans energetyczny”, w tabeli „Zużycie energii i szacunkowe zapotrzebowanie na moc w gminie Miejskiej Mielec w 2012 r.” (rok bazowy), podano zużycie energii cieplnej na poziomie 1 740 660 GJ, zaniżając podsumowanie o 7 713 GJ, a zapotrzebowanie na moc oszacowano na poziomie 2 506 163 MW. Była to wielkość odpowiadająca energii pierwotnej w paliwie. W tabeli „Prognoza zapotrzebowania” jako wyjściową do szacowania na lata następne przyjęto zużycie z 2012 r. na poziomie 1 579 208 GJ, a zapotrzebowanie na moc na poziomie około 350 MW, tj. w wielkościach innych niż ustalono uprzednio.

W założeniach do planu zaopatrzenia z 2019 r. zapotrzebowanie na ciepło dla miasta dla roku bazowego (2017 r.) ustalono na poziomie 1 025 300 GJ, tj. wielkości równej sprzedaży ciepła przez EC w 2017 r. Była to wielkość znacznie niższa niż w prognozach przyjętych uprzednio założeń. Wielkość przyjęta jako bazowa nie uwzględniała ciepła wytwarzanego ze źródeł innych niż EC, tj. źródeł sektora

²⁸ DZ. U. z 2021 r. poz. 468, ze zm.

mieszkalnictwa jednorodzinne, źródeł ciepła przedsiębiorstw niekorzystających z ciepła systemowego.

(akta kontroli, str. 487, 499-501(CD), 502-690, 823-855)

W aktualizacjach założeń do planu zaopatrzenia, zawierano ogólne wytyczne i normy uwzględniające wykorzystywanie ciepła systemowego w budownictwie wielorodzinnym, poszerzenia zasięgu sieci ciepłowniczej i przyłączenie nowych odbiorców, o ile pozwolą na to uwarunkowania ekonomiczne. Formułowano ogólne potrzeby modernizacji sieci, skutkujące ograniczaniem strat jak również zwiększeniem wykorzystania ciepła systemowego do podgrzewania ciepłej wody użytkowej. Po stronie odbiorców wskazywano potrzeby termomodernizacyjne obiektów.

Zadania szczegółowe w zakresie poprawy efektywności energetycznej oraz poprawy jakości powietrza zostały ustalone przez Miasto w:

- *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Mielca,*
- *Programie ochrony środowiska,*
- *Programie ochrony powietrza,*
- *Programie ograniczenia niskiej emisji dla Miasta Mielca,*
- *Lokalnym programie rewitalizacji dla Miasta Mielca.*

Zaplanowano również termomodernizację obiektów użyteczności publicznej. Zadania w zakresie rozwoju sieci ciepłowniczej, ujęte były w planach rozwojowych MPEC i dotyczyły modernizacji istniejących odcinków, modernizacji węzłów ciepłowniczych, oraz modernizacji instalacji ciepłej wody użytkowej w budynkach wielorodzinnych poprzez likwidację podgrzewaczy gazowych na rzecz wykorzystania ciepła systemowego. Rozbudowę sieci i instalacji nowych przyłączy zapewniano dla powstających obiektów mieszkalnictwa wielorodzinnego, natomiast przyłączenia innych obiektów warunkowano rachunkiem ekonomicznym.

(akta kontroli, str.499-501)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta nie dotrzymał terminów aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o *zmianie ustawy – Prawo Energetyczne oraz zmianie niektórych innych ustaw*²⁹, Prezydent powinien sporządzić aktualizację przyjętych w 2001 r. założeń, w terminie do 12 marca 2012 r. Projekt aktualizacji sporządzono w 2013 r., natomiast Rada Miejska przyjęła je uchwałą w dniu 30 października 2014 r.

Projekt kolejnej aktualizacji opracowano w 2018 r., a Rada Miejska przyjęła go uchwałą z 28 listopada 2019 r., tj. z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 19 ust 2 *Prawa energetycznego* o ponad dwa lata. Aktualizację założeń Prezydent powinien sporządzać co najmniej raz na trzy lata, zatem aktualizacja powinna być sporządzona najpóźniej w 2017 r.

Według wyjaśnień Prezydenta oraz naczelnika Wydziału DTE³⁰, Urząd Miejski nie zidentyfikował obowiązku aktualizacji i nie zaplanował w budżecie na 2012 r. środków na ten cel. Niedotrzymanie terminu następnej aktualizacji, według wyjaśnień, spowodowane było intensywnymi zmianami w strukturze organizacyjnej urzędu, a zadania związane z energetyką przenoszone były pomiędzy tworzonymi i zmieniającymi wydziałami. W planie budżetu na 2017 r. nie

²⁹ Dz.U. Nr 21, poz. 104, ze zm.

³⁰ Pismo z dnia 28 września 2021 r. oraz pismo z dnia 29 października 2021 r.

ujęto tego zadania. Zadanie ujęto w planie budżetu na 2018 r. Za nieprawidłowość tę odpowiadał Prezydent Miasta jako Kierownik Urzędu Miejskiego oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia.

(akta kontroli, str. 487)

2. W założeniach do planu zaopatrzenia z 2018 r. nierzetelnie oszacowano zapotrzebowanie na ciepło dla Miasta.

W ocenie NIK było to spowodowane tym, że nie dokonano rzetelnej oceny poprawności i kompletności projektu *aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gminy Miejskiej Mielec na lata 2013-2020*, przyjmując w 2018 r. od wykonawcy ten dokument bez zastrzeżeń.

Opracowanie projektu aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło zlecono umową Nr DTE.272.17.2018 z dnia 5 czerwca 2018 r. Instytutowi Dobrych Ekorozwiązań „Alternatywa” sp. z o.o., której zawarcie poprzedzono przeprowadzeniem procedury o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro, w formie zapytania ofertowego. W zapytaniu zawarto, że zakres opracowania obejmuje m.in. *Wykonanie i dostarczenie zamawiającemu opracowania stanowiącego przedmiot zamówienia (...) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, w stanie kompletnym z punktu widzenia celu, któremu ma służyć.*

Zgodnie § 1 umowy *opracowanie* powinno być wykonane zgodnie z wymogami *Prawa energetycznego*, które w art. 19 ust. 3 pkt. stanowi, że projekt założeń powinien określać ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Tymczasem w opracowanym dokumencie nierzetelnie ustalono wielkość zapotrzebowania na energię cieplną na 2017 r., stanowiącą bazę dalszych oszacowań i prognoz. Pominięto zapotrzebowanie, co najmniej, sektora mieszkalnictwa oraz przedsiębiorstw i usług niekorzystających z miejskiej sieci ciepłowniczej i ciepła wytwarzanego w EC, jak również ciepła wykorzystywanego do podgrzewania wody w sektorze budownictwa wielorodzinnego.

W założeniach do planu zaopatrzenia przyjętych w 2014 r., zapotrzebowanie na ciepło dla Miasta Mielec oszacowano na około 1 740 660 GJ, a w aktualizacji z 2018 r. na 1 025 300 GJ, co oznaczałoby spadek zapotrzebowania o ponad 40% przy względnie stałym poziomie liczby mieszkańców (mieszkań), tj sektora generującego najwyższe zużycie ciepła. Nie przeanalizowano prognozy tak wysokiego spadku zapotrzebowania.

W dniu 3 grudnia 2018 r. sporządzono protokół zdawczo odbiorczy, w którym stwierdzono, że *Zamawiający, Gmina Miejska Mielec przyjmuje opracowanie bez zastrzeżeń.* W zbiorze dokumentów znajduje się również *Karta Uzgodnień* do uchwały, według której aktualizacja założeń przed uchwaleniem przez Radę Miejską została uzgodniona na poziomie merytorycznym i prawnym oraz zaakceptowana m.in. przez właściwego Naczelnika Wydziału, Radcę Prawnego, Sekretarza Miasta, nadzorującego Zastępcę Prezydenta i Prezydenta Miasta.

Według wyjaśnień Prezydenta³¹ wykonawca aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia, pozyskał dane niezbędne do wykonania aktualizacji, a dokument został złożony w terminie, w stanie kompletnym z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Dokument był opiniowany przez samorząd województwa oraz został wyłożony do publicznego wglądu. Treść dokumentu była konsultowana z MPEC i EC, które nie kwestionowały danych zawartych w opracowaniu w zakresie

³¹ Pismo z dnia 28-09-2021 r. DTE.1710.1.03.2021

zapotrzebowania na ciepło dla miasta. Wobec tego dokument został odebrany jako sporządzony prawidłowo. Prezydent podkreślił również, że niektóre dane mogły być niepełne, ponieważ nie wszystkie podmioty, do których się zwrócono dostarczyły dane.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska. W związku z tym, że nierzetelnie ustalono stan wyjściowy dalsze szacowanie zapotrzebowania miasta na ciepło było błędne, mało przydatne w prognozowaniu zapotrzebowania, zwłaszcza w kontekście wskazywanego poziomu rezerw źródła wytwórczego oraz zwiększania zasięgu sieci ciepłowniczej.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto, tworząc strategię, studia i plany odnoszące się do zaopatrzenia w ciepło, w szczególności uwzględniało utrzymanie statusu efektywności miejskiego systemu ciepłowniczego, przy założeniu wykorzystywania jego rezerw. Wskazywano potrzeby modernizacji oraz poszerzenie zasięgu sieci ciepłowniczej. Jednak opracowując wymienione dokumenty nie konkretyzowano kierunków i działań, których realizacja zapewniałaby utrzymanie i rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego. Również w opracowanych założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło nie sformułowano zadań, mierników i wskaźników ich realizacji. Ponadto aktualizacje założeń do planu zaopatrzenia, wykonywano z przekroczeniem terminów ustalonych w *Prawie energetycznym*, oraz nierzetelnie ustalano poziom zapotrzebowania miasta na ciepło.

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

Moc cieplna zainstalowania w głównym źródle wytwórczym (EC) pozwalała na pokrycie zapotrzebowania miasta na ciepło pochodzące z kogeneracji, zachowując jednocześnie rezerwy mocy. W przyjmowanych do realizacji programach zadania dotyczące systemu ciepłowniczego, skupiały się głównie na poprawie efektywności energetycznej sieci i obiektów u odbiorców ciepła systemowego. W związku z niewielkim przyrostem budownictwa wielorodzinnego, również w niewielkim zakresie planowano zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczej. Przyjęte programy obejmowały również tzw. sektor mieszkalnictwa indywidualnego, a głównym celem realizowanych zadań była poprawa efektywności energetycznej poprzez termomodernizację budynków i poprawa jakości powietrza poprzez ograniczenie niskiej emisji.

(akta kontroli, str. 499-501)

Programem kompleksowym, łączącym w swoim zakresie zadania przyjęte w Programie Ochrony Środowiska, Programie Ochrony Powietrza, Programie Ograniczenia Niskiej Emisji, Programie Rewitalizacji, Strategii Rozwoju Miasta oraz zapewniającym spójność z Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta, był *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta Mielec*³², przyjęty w 2015 r. i zaktualizowany w 2019 r.

W PGN w zakresie ciepłownictwa, powielając zadania zapisano w ww. programach, wyodrębniono 15 zadań, które obejmowały:

- zmniejszenie zużycia energii finalnej poprzez termomodernizację budynków użyteczności publicznej, budynków mieszkalnych wielorodzinnych;
- ograniczenie emisyjności z budynków mieszkalnych poprzez wymianę indywidualnych systemów grzewczych na niskoemisyjne;
- zwiększenia udziału OZE w bilansie energetycznym dla sektora użyteczności publicznej oraz gospodarstw domowych;
- modernizację instalacji ciepłej wody użytkowej w budynkach wielorodzinnych;
- likwidację kotłowni węglowych,

³² Dalej PGN

- modernizację sieci ciepłowniczej.

Zadanie 1³³ obejmowało termomodernizację ośmiu obiektów użyteczności publicznej³⁴ za łączną kwotę 8 155,0 tys. zł. Działania realizował Urząd Miejski i Samorząd Powiatowy. Zmodernizowano pięć obiektów (62% planu), wydatkując 7 926,1 tys. zł, tj. 97% wielkości planowanych nakładów. Około 40% stanowiły środki zewnętrzne (dotacje). Niezrealizowane działania dotyczyły termomodernizacji budynku warsztatów szkolnych, budynku szkoły im. Profesora Groszkowskiego oraz budynku bursy szkolnej. Za te działania odpowiedzialny był Powiat Mielecki. Według informacji zamieszczonych w tzw. *robotycznej tabeli monitorującej realizację zadań PGN*, modernizację bursy i warsztatów odłożono w czasie z uwagi na wystąpienie innych priorytetowych dla Powiatu zadań. Realizacja wszystkich działań miała skutkować redukcją zapotrzebowania na energię o 431 MWh/rok i redukcją CO₂ o 143 Mg/rok. Zrealizowany zakres zadania zredukował zapotrzebowanie na ciepło o około 890 MWh/rok oraz emisję CO₂ o około 301Mg/rok.

Zdanie 2 i 3³⁵ realizowane były przez Urząd Miejski, a ich zakres obejmował modernizację energetyczną szkoły nr 2 oraz budowę przedszkola w standardzie pasywnym. Zadania zostały zrealizowane. Nakłady zaplanowano w wysokości 14 300,0 tys. zł. Razem wydatkowano 19 222,5 tys. zł, w tym uzyskując dofinansowanie 9 382,4 tys. zł. Oszacowane uzyskane efekty ekologiczne to: zmniejszenie zużycia energii o 74,4 MWh/rok (planowane 69,5 MWh/rok) i redukcja CO₂ o 53,5 MG/rok (planowana 79,8 Mg/rok).

Zadanie 4³⁶ realizowane przez Miejską Komunikację Samochodową sp. z o.o. związane było ze zwiększeniem udziału OZE poprzez zainstalowanie ogniw fotowoltaicznych i pomp ciepła do obsługi myjni samochodowej. Planowano wydatkować kwotę 6 982,4 tys. zł. Zadanie zrealizowano w 100%, Zainstalowano ogniwa fotowoltaiczne o mocy około 40 kW oraz trzy pompy ciepła i 58 wymienników gruntowych. Wydatki wyniosły 10 916,4 tys. zł, w tym dofinansowanie 6 960,9 tys. zł. Oszacowano, że redukcja zapotrzebowania na energię wyniosła 59,1 MWh/rok a redukcja emisji CO₂ 42,5 Mg/rok. Były to wielkości niższe niż projektowano w PGN (148,6 MWh/rok i 151,7 Mg/rok).

Zadanie 5³⁷ obejmowało zainstalowanie pomp ciepła i ogniw fotowoltaicznych oraz kotłowni na zrębki w budynkach socjalnych. Miasto zmieniło koncepcję zaopatrzenia w ciepło tych obiektów w związku z wybudowaniem w tym rejonie sieci gazowej. Zaplanowane do modernizacji budynki zostały przyłączone do sieci gazowniczej, a dotychczasowe indywidualne źródła węglowe zastąpiono gazowymi. Miasto nie szacowało efektów ekologicznych, zarówno na etapie projektowania zadania jak i późniejszej zmiany sposobu realizacji.

Zadanie 6³⁸ obejmowało termomodernizację budynków mieszkalnych wielorodzinnych, w tym komunalnych, łącznie o powierzchni 200 tys. m², z planem wydatków 36 013,4 tys. zł. W zadaniu nie wskazano poszczególnych obiektów, a

³³ PGN_M04

³⁴ Na terenie Miasta zlokalizowanych było 81 obiektów użyteczności publicznej, których właścicielami byli: Urząd Miejski, Starostwo Powiatowe oraz podmioty prywatne. Spośród wszystkich 81 obiektów termomodernizacji nie wykonano w pięciu obiektach. Trzy z nich należące do Powiatu Mieleckiego (budynki: szkoły im. Groszkowskiego, Bursy szkolnej Warsztatów szkolnych) ujęto w PGN, jednak nie zmodernizowano z uwagi na brak możliwości sfinansowania. Pozostałe dwa (budynek po byłej przychodni i zlikwidowanym oddziale PKO BP, to budynki wyłączone z użytkowania.

³⁵ PGN_M04b i 4a

³⁶ PGN_M011

³⁷ PGN_M12

³⁸ PGN_M014

jedynie oczekiwany zakres, który spójny był z założeniami Programu Ochrony Powietrza. Jako odpowiedzialnych za realizację, ogólnie wskazano zarządców budynków i Urząd Miejski. Według danych uzyskanych od Spółdzielni Mieszkaniowej oraz Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych sp. z o.o., zmodernizowano 124 budynki (około 97,3 tys. m²) wydatkując łącznie 13 049,9 tys. zł. Zadanie zrealizowano na poziomie 49% wielkości planowanej. Źródłem sfinansowania był fundusz remontowy gromadzony przez zarządców budynków. Oszacowano osiągnięcie redukcji zapotrzebowania na energię o 9 303 MWh/rok oraz emisji CO₂ o 3 088 Mg/rok, co stanowiło około 49% wielkości planowanych do osiągnięcia.

Zadania 7, 8 i 9³⁹ za realizację, których odpowiedzialny był Urząd Miejski, obejmowały całość działań zaplanowanych w Programie Ograniczenia Niskiej Emisji i dotyczyły wymiany nieefektywnych źródeł ciepła, oraz montaż instalacji OZE w sektorze mieszkalnictwa indywidualnego. Zaplanowano, że do końca 2020 r. zmodernizowane zostaną budynki o łącznej powierzchni 196 tys. m², a wydatki wyniosą 21 083,1 tys. zł, z tego: 10 000 tys. zł na instalację OZE; 9 000 tys. zł na wymianę źródeł ciepła na paliwa stałe (inne niż węgiel); 2 083 tys. zł na wymianę nieefektywnych źródeł, dopuszczając wymianę na kotły opalane węglem kamiennym o odpowiednim standardzie.

Częściowo zrealizowano działanie dotyczące wymiany nieefektywnych źródeł ciepła na źródła zasilane paliwami innymi niż węgiel. W 83 budynkach mieszkalnych zamontowano 77 kotłów na gaz i 6 na biomasę. Razem wartość projektu wyniosła 1 450,9 tys. zł, w tym uzyskano dofinansowanie 1 111,3 tys. zł. Limit finansowy zadania ustalony w PGN, zrealizowano w około 16%. Brak było dalszych zainteresowanych realizacją programu w przyjętej formule. Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Inwestycji⁴⁰ pierwotnie do realizacji zgłosiło się 127 beneficjentów, jednak 44 wycofało się. Zadanie wykonywał podmiot wybrany w trybie zamówienia publicznego, który ustalił jednolite warunki realizacji poszczególnych działań u beneficjentów. Jako główną przyczynę wycofania się z realizacji lub nie przystąpienia do realizacji, beneficjenci wskazywali brak możliwości swobodnego wyboru producenta kotła, sposobu realizacji tj. przez wskazany beneficjentowi podmiot oraz niestabilność cen gazu w kontekście pięcioletniej trwałości projektu.

Według PGN realizacja całości zadania miała skutkować redukcją zapotrzebowania na energię (12 773 MWh/rok) i redukcją emisji, CO₂ (4 241 Mg/rok). Oszacowana redukcja dla zrealizowanej wielkości wyniosła 3 261 MWh/rok i 2 344 Mg/rok CO₂.

W drugim równoległym działaniu skierowanym do właścicieli domów jednorodzinnych można było zainstalować nowoczesny piec na ekogroszek spełniający normy środowiskowe, jednak realizacja tego zadania nie doszła do skutku. W maju 2019 r. Miasto podpisało umowę o dofinansowanie, a deklaracje przystąpienia do projektu złożyło 49 beneficjentów. W czerwcu 2019 r. Urząd Marszałkowski przekazał wytyczne w zakresie dostępności sieci gazowej, w związku z czym dokonano weryfikacji i oceny możliwości przyłączenia potencjalnych nieruchomości do sieci gazowej. Z 49 nieruchomości, których właściciele zgłosili się do udziału w projekcie wykluczono 46, a dwóch mieszkańców złożyło rezygnację. Projekt, mimo wydłużenia naborów o sześć miesięcy oraz kilkukrotnej informacji przekazywanej mieszkańcom, zakończono rozwiązaniem umowy o dofinansowanie.

Trzecie z zadań w tej grupie z budżetem 10 000 tys. zł dotyczyło instalacji OZE w domach jednorodzinnych. Projekt przygotowany przez Miasto oczekuje na liście rezerwowej RPO na przyznanie dofinansowania. Instalacje OZE (fotowoltaika),

³⁹ PGN_M015 a, b i c.

⁴⁰ Pismo z dnia 25 października 2021 r.

z których energia częściowo może być zamieniana na energię ciepłą, montowane były indywidualnie przez mieszkańców, również ze wsparciem finansowym z programu NFOŚiGW *Mój Prąd*. Miasto nie posiadało danych w tym zakresie. Według informacji uzyskanych z NFOŚiGW, na terenie Mielca w ramach programu *Mój prąd* zainstalowano 734 instalacje prosumenckie o łącznej mocy 3,742 MW. Tym projektem NFOŚiGW udzielił dotacji w wysokości 3 609,8 tys. zł. Według danych głównego dystrybutora energii elektrycznej (PGE Dystrybucja S.A.), w latach 2016-2021 do sieci dystrybucyjnej na terenie Mielca przyłączono 1 043 instalacje fotowoltaiczne o mocy łącznej 7,041 MW.

Zadanie 10⁴¹ z budżetem 4 200 tys. zł obejmowało instalacje kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych w budynkach użyteczności publicznej. Odpowiedzialnymi za realizację był Urząd Miejski i Starostwo Powiatowe. Nie podjęto realizacji zadania. Według wyjaśnień Naczelnika wydziału Ochrony Środowiska⁴², realizację zadania przesunięto na lata 2022-2023. Brak realizacji w zaplanowanym terminie, spowodowany był brakiem środków finansowych w tym okresie (wkładu własnego). Miasto złożyło wniosek o dofinansowanie projektu w ramach RPO WP 2014-2020, który został oceniony pozytywnie, jednak termin realizacji zadania został przesunięty na lata 2022-2023. Miasto oczekuje na podpisanie umowy o dofinansowanie na łączną wartość zadania 3 289,2 tys. zł, w tym 2 233,9 tys. zł to wartość przyznanego dofinansowania. W ramach projektu planuje się montaż instalacji fotowoltaicznych o łącznie o mocy 0,3107MW na 12 obiektach.

Zadanie 11⁴³ realizowane przez MZBM dotyczyło modernizacji instalacji ciepłej wody w budynkach wielorodzinnych. Budżet zadania oszacowano na 4 044,0 tys. zł. Zadanie realizowano poprzez likwidację piecyków gazowych i przyłączenia lokali mieszkalnych do instalacji CWU miejskiego systemu ciepłowniczego. W latach 2016-2021 do systemu miejskiego przyłączono 2 572 lokale mieszkalne. Wydatki wyniosły 4 639,2 tys. zł, tj. 116% wielkości planowanej. Źródłem finansowania były środki własne wspólnot mieszkaniowych. Zgodnie z założeniami inwestycyjnymi uzyskano redukcję zapotrzebowania energii (1 440 MWh/rok) oraz emisji CO₂ (1 035 Mg/rok)

Zadania 12, 13⁴⁴ dotyczyły modernizacji sieci ciepłowniczej i przyłączy; zastąpienie węzłów grupowych indywidualnymi oraz budowę nowych odcinków sieci i przyłączy; budowę systemu monitorowania pracy urządzeń ciepłowniczych wraz ze zdalnym odczytem układów pomiarowych. Zadanie realizował MPEC. W PGN ujęto, że nakłady będą ponoszone zgodnie z planami inwestycyjnymi MPEC. Według danych z *tabeli monitorującej realizację zadań PGN*, MPEC na ten cel zaplanowało 15 422,9 tys. zł, a wydatkowało 18 597,7 tys. zł, tj. około 120% wielkości planowanej. Wydatki współfinansowano z PRO w łącznej kwocie dotacji 13 533,8 tys. zł. Realizacja zadań wpłynęła na redukcję zapotrzebowania na energię (6 500 MWh/rok wobec planowanej 5 300 MWh/rok) oraz redukcje emisji CO₂ (2 269,7 Mg/rok wobec planowanej 1 662 Mg/rok).

Zadanie 14⁴⁵ obejmowało likwidację kotłowni węglowej przy zespole szkół oraz przyłączenie obiektu do miejskiej sieci ciepłowniczej. Zadanie zostało zrealizowane, a nakłady wyniosły 217,5 tys. zł, w tym pokryte z dofinansowania 138,7 tys. zł. Uzyskano redukcję zapotrzebowania na energię o 282 MWh/rok wobec planowanej 150 MWh/rok oraz emisji CO₂ o 96 Mg/rok, wobec planowanej 47 Mg/rok.

⁴¹ PGN_M_018

⁴² Tabela monitorująca PGN.

⁴³ PGN_M_020

⁴⁴ PGN_M_022, M_023

⁴⁵ PGN_M_025

Zadanie 15⁴⁶ - planowana termomodernizacja internatu przy Zespole Szkół przy ul. Królowej Jadwigi w Mielcu nie została wykonana. Szacowany koszt to 1 146,5 tys. zł. Starostwo Powiatowe, mimo złożonych wniosków nie uzyskało dotychczas dofinansowania, od czego uzależniało realizację zadania.

(akta kontroli, str. 207-218)

Z 15 zadań PGN dotyczących ciepłownictwa zrealizowano siedem. Trzy zadania zrealizowano częściowo, w tym:

- z ośmiu zaplanowanych termomodernizacji budynków użyteczności publicznej zmodernizowano pięć obiektów;
- z zaplanowanej termomodernizacji budynków mieszkalnych o pow. 200,0 tys. m² zmodernizowano budynki o pow. 93,7 tys. m²;
- z zaplanowanej wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych o pow. 169,0 tys. m² wymieniono źródła ciepła w 83 budynkach, nie ustalając stopnia realizacji przyjętego wskaźnika.

Niezrealizowane zadania i działania dotyczyły:

- termomodernizacji budynku szkoły im. Profesora Groszkowskiego, termomodernizacji bursy, termomodernizacji budynku warsztatów szkolnych, a brak realizacji argumentowany był innymi ujawnionymi priorytetami Powiatu Mieleckiego,
- termomodernizacji przedszkola miejskiego nr 1, z uwagi na ograniczone możliwości sfinansowania – zadanie zaplanowane do realizacji w latach 2022-2024,
- instalacji OZE w budynkach socjalnych, oraz budynkach użyteczności publicznej, z uwagi na nie uzyskanie wsparcia finansowego w zakładanym terminie,
- instalacji OZE w gospodarstwach domowych na terenie Mielca, z uwagi na nieuzyskanie dotychczas wsparcia finansowego (projekt na liście rezerwowej RPO),
- zmniejszenie niskiej emisji poprzez wymianę nieefektywnych źródeł ciepła z możliwością instalacji nowoczesnych kotłów węglowych, (rozwiązano umowę o dofinansowanie z RPO z powodu braku beneficjentów).

Dla zadań ujętych w PGN realizowanych przez podmioty publiczne oszacowano wielkości nakładów, natomiast w stosunku do zadań zaplanowanych dla MPEC odwołano się do przyszłych planów inwestycyjnych Spółki. Wielkości oszacowane w PGN oraz uwzględnione w późniejszych planach inwestycyjnych MPEC łącznie, wyniosły 111 347,3 tys. zł. Na zadania zrealizowane w całości lub w części wydatkowano 76 020,2 tys. zł, tj., około 68% wielkości planowanej. Około 45% środków (34 293,9 tys. zł) uzyskano z dofinansowania, głównie z RPO województwa podkarpackiego.

Niewykonanie zadań głównie wynikało z braku środków na pokrycie wkładu własnego lub oczekiwania na przyznanie dofinansowania (projekty na listach rezerwowych). Szczególnie niski był stopień realizacji zadań związanych z wymianą nieefektywnych źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych, mimo uzyskanego wsparcia finansowego ze środków RPO. Przyczyną tego stanu było wycofanie się lub nieprzystąpienie do realizacji potencjalnych beneficjentów wsparcia finansowego (właściciele domów jednorodzinnych), głównie w związku z brakiem pewności, co do stabilnych cen nośników energii (gazu ziemnego).

Według szacunków PGN pełna realizacja zadań miała spowodować redukcję zapotrzebowania na energię o 38 492 MWh/rok oraz redukcję emisji CO₂

⁴⁶ PGN_M 026

o 13 136 Mg/rok. W związku z realizacją części zadań osiągnięto redukcję zapotrzebowania na energię na poziomie 21 809 MWh/rok, natomiast redukcja emisji CO₂ wyniosła 9 230 Mg/rok, odpowiednio około 57% i 71% wielkości planowanych.

(akta kontroli, str. 207-218, 362-364, 499-501)

Harmonogram przyjęty w PGN przewidywał zakończenie realizacji do 2020 r. za wyjątkiem wymiany źródeł ciepła w gospodarstwach domowych, które planowano do 2021 r. Według wyjaśnień Prezydenta⁴⁷ na początku 2021 r. dokonano oceny realizacji zadań wpisanych do PGN. Po zidentyfikowaniu uwarunkowań, oraz zasięgnięciu opinii podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań, Miasto przewiduje rezygnację z dwóch zadań⁴⁸, natomiast pozostałe będą kontynuowane w terminach późniejszych. Miasto zamierza dokonać aktualizacji PGN, jednak z uwagi na powstającą Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków, działanie to planuje podjąć w najbliższym terminie umożliwiającym wykorzystanie danych z CEEB.

(akta kontroli, str. 194-201, 207-226)

Poza zadaniami ujętymi w PGN Miasto wykonało termomodernizację budynku szkoły podstawowej nr 2, wydatkując 2 481,5 tys. zł, z dofinansowaniem ze środków PRO 1 834,5 tys. zł, oraz instalację fotowoltaiczną w obiekcie biblioteki miejskiej o mocy 11,75 kW (76,3 tys. zł) ze wsparciem środków RPO (26,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 331-335)

W latach 2017-2018 Miasto podjęło działania w celu realizacji własnego programu ograniczenia niskiej emisji, związanego z wymianą nieefektywnych indywidualnych źródeł ciepła (domy jednorodzinne). Finansowanie programu oparto na dofinansowaniu kosztów wymiany źródeł ciepła ze środków budżetu Miasta. Po okresie pilotażowym (lata 2017-2018), w którym Miasto wydatkowało 225,6 tys. zł i wymieniono 68 nieefektywnych źródeł ciepła, z uwagi na uruchomienie dwóch analogicznych działań w PGN współfinansowanych z RPO, wstrzymano realizację tego programu. W latach 2020-2021 z uwagi na duże zainteresowanie mieszkańców taką formułą realizacji, ponownie uruchomiono program, uzyskując również współfinansowanie z budżetu powiatu mieleckiego. Program zakładał, że działanie przeprowadzi beneficjent (mieszkaniec/właściciel) a następnie po spełnieniu warunków regulaminu otrzyma dofinansowanie (95% kosztów nie więcej niż 4 000 zł). Łączna suma dofinansowania ze środków publicznych w latach 2017-2020 wyniosła 580,2 tys. zł. Wymieniono 155 nieefektywnych źródeł ciepła, instalując 140 kotłów gazowych oraz 15 kotłów na ekogroszek spełniających wymogi środowiskowe. Pozwoliło to zredukować zapotrzebowanie na energię o 2 229 MWh/rok oraz emisję CO₂ o 3 101 Mg/rok. Na 2021 r. Miasto oraz Powiat Mielecki przeznaczyły na ten cel 400,0 tys. zł. Podpisano 100 umów z mieszkańcami wyczerpując pulę środków.

(akta kontroli, str. 205-206, 694)

Dla zadań przyjmowanych w dokumentach programowych, których realizację planowano finansować lub współfinansować z budżetu miasta, zapewniano finansowanie budżetowe, lub poziom wydatków lat przyszłych ujmowany był w wieloletniej prognozie finansowej, adekwatnie do projektowanego poziomu zaangażowania. W kilku działaniach realizację przesunięto na terminy późniejsze, argumentując potrzebą finansowania innych priorytetowych zadań.

Finansowanie kosztów projektów opierano o zasadę współfinansowania, z jednej strony: środków budżetowych miasta, środków własnych innych jednostek samorządowych lub innych samorządów, spółek oraz osób fizycznych - z drugiej - dotacji, głównie z RPO WP. Brak realizacji niektórych działań, wynikał z nieotrzymania wsparcia z RPO WP.

⁴⁷ Pismo z dnia 5 października 2021 r.

⁴⁸ Termomodernizacja Bury Szkolnej; Zwiększenie OZE w budynkach socjalnych

W Urzędzie Miejskim w Mielcu wyodrębniono komórkę organizacyjną (Biuro Pozyskiwania Funduszy), której powierzono prowadzenie analiz w zakresie możliwości pozyskiwania środków finansowych oraz realizację czynności związanych z pozyskiwaniem dofinansowania. W latach 2016-2020 Miasto, wspólnie z innymi podmiotami⁴⁹ realizowało zadania, które w całości lub części związane były z modernizacją systemu ciepłowniczego lub ograniczeniem emisji, o łącznej wielkości nakładów ponad 95,3 mln zł, w tym pozyskano dofinansowanie na kwotę ponad 51,4 mln zł. W latach 2016-2021 (I połowa) Miasto samodzielnie zrealizowało zadania związane z poprawą efektywności energetycznej, których wielkość nakładów wynosiła 24 682,1 tys. zł. Bezpośrednio z budżetu miasta sfinansowano 12 747,5 tys. zł. Pozostałe nakłady (11 935,5 tys. zł) pokryto dofinansowaniem oraz udziałem własnym beneficjentów działań.

(akta kontroli str. 145-169, 194-201, 207-210)

W harmonogramie PGN ujęto zadania, które równolegle lub wcześniej ustalone były w innych programach (POŚ, POP, PONE, Strategia Rozwoju). Harmonogram określał: terminy realizacji zadań, podmioty odpowiedzialne za realizację, planowane poziomy nakładów, planowane poziomy dofinansowania zewnętrznego oraz planowane do uzyskania efekty ekologiczne. Dla niektórych zadań określono również rzeczowe wskaźniki realizacji.

Monitoring realizacji zadań Miasto prowadziło sporządzając w wymaganych terminach raporty dla: Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego; Programu Ochrony środowiska; Programu Ochrony Powietrza; Programu Ograniczenia Niskiej Emisji; Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Mielca na lata 2016-2023. Były to jednak dokumenty obejmujące znacznie szersze zakresy i realizacja działań związanych z systemem ciepłowniczym, nie była eksponowana na poziomie zapewniającym ocenę stopnia realizacji poszczególnych zadań.

Monitorowanie PGN polegało na prowadzeniu tzw. roboczej tabeli monitorującej, która obejmowała: tytuł zadania, skrócony opis realizacji, koszty realizacji oraz ich podział na środki własne i dofinansowanie. W tabeli nie zawierano wielkości planowanych nakładów i ich odniesienia do stopnia realizacji, planowanych a następnie uzyskanych efektów ekologicznych, oraz innych wskaźników i mierników realizacji zadania oraz stopnia jego realizacji.

W PGN założono wyznaczenie koordynatora oraz powołanie komórki ds. zarządzania energią, oraz podkreślono, że istotnym dla powodzenia realizacji zadań będzie monitorowanie i ocena stopnia realizacji celów Planu, a Prezydent został zobowiązany do sporządzania sprawozdań rocznych. W strukturze organizacyjnej i regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego nie wyodrębniono komórki ds. zarządzania energią. Według wyjaśnień Prezydenta⁵⁰ koordynację zadań PGN przydzielono wydziałowi właściwemu ds. ochrony środowiska a monitorowanie zadań PGN powierzono jednej osobie, dlatego nie zachodziła potrzeba tworzenia dodatkowej komórki w Urzędzie.

(akta kontroli, str. 329-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Miasto nie stworzyło skutecznego i rzetelnego systemu monitorowania realizacji PGN. Prezydent nie sporządzał rocznych sprawozdań mimo określenia takiego wymogu w dokumencie *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Mielca*, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Nr VII/50/2015 z dnia 19 maja 2015 r.,

⁴⁹ Powiat mielecki, MZBM, Spółdzielnia Mieszkaniowa, MPEC oraz właściciele nieruchomości (domy jednorodzinne)

⁵⁰ Pismo z dnia 5 października 2021 r.

zmienionej następnie uchwałą Rady Miejskiej Nr IV/33/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Mielca” współfinansowanego ze środków funduszu spójności.

Nie ustalono sposobu skutecznego pozyskiwania danych od interesariuszy i beneficjentów zadań realizowanych w PGN. Monitoring prowadzony był w formie indywidualnych kontaktów telefonicznych lub e-mailowych z niektórymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań, sporadycznych pism a uzyskane informacje umieszczanie były w roboczej tabeli obrazującej ogólny stan realizacji zadań. Format tabeli nie uwzględniał wymagań określonych w PGN, np. uzyskanych efektów ekologicznych, mierników realizacji celu oraz stopnia ich osiągnięcia. Informacje ujmowane w tabeli nie gwarantowały rzetelnej oceny stanu realizacji zadań. W toku kontroli tabela wielokrotnie była uzupełniana, w szczególności o wskaźniki osiągniętych efektów ekologicznych oraz wartości mierników realizacji poszczególnych zadań.

Według wyjaśnień naczelnika wydziału ochrony środowiska⁵¹ w ramach monitoringu PGN-u prowadzona była coroczna ewaluacja realizacji przyjętych działań. Urząd zwracał się do interesariuszy PGN w celu oceny bądź informacji w zakresie celowości realizacji wybranych działań. Ocena przeprowadzana była w I kwartale każdego roku. Z przeprowadzanych działań nie sporządzano pisemnych raportów, jednakże na bieżąco uaktualniane były informacje nt. realizacji zadań, które systematycznie wpisywane były do roboczej tabeli pracownika merytorycznego wydziału OŚGO. Dodatkowo raport z podejmowanych działań, jak i ich skutków przedstawiany jest na spotkaniach Zespołu roboczego ds. czystego powietrza. Informacje w przedmiotowym zakresie znajdują się również w corocznym Raporcie o Stanie Gminy.

Przedstawione wyjaśnienia nie zostały jednak poparte adekwatną dokumentacją. Wymieniony raport o stanie gminy zawierał jedynie roboczą tabelę. Brak w nim było ocen, ewaluacji zadań lub innych informacji o realizacji PGN. Niektóre informacje były nieaktualne i nierzetelne. Między innymi, w *Raporcie o stanie gminy za 2020 r.*, opublikowanym w czerwcu 2021 r. w zakresie stopnia realizacji zadania „PGN_15c Redukcja emisji poprzez wymianę dotychczasowych źródeł ciepła w gospodarstwach domowych z terenu Gminy Miejskiej Mielec, zamieszczono informację „Wniosek wybrany do dofinansowania”, podczas gdy umowa w ramach RPO została rozwiązana w sierpniu 2020 r., ponieważ w tej formule działania brak było zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów.

2. W *Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Mielca na lata 2015- 2020 z prognozą do roku 2025, w Celu strategicznym 5.1. Poprawa stanu infrastruktury technicznej, w kierunkach działań w pkt 2 przyjęto działanie: Modernizacja i rozbudowa miejskiego systemu ciepłowniczego*, jednak nie określono mierników realizacji tego działania ich wartości normatywnych oraz docelowych i terminu ich osiągnięcia. Taki stan utrudniał rzetelną weryfikację i ocenę realizacji przyjętego celu. W tabeli nr 12 *Strategiczna Karta Wyników*, w której zamieszczano wskaźniki realizacji celu 5.1. *Poprawa infrastruktury technicznej* nie odniesiono się do działania dotyczącego modernizacji i rozbudowy miejskiego systemu ciepłowniczego a jedynie do zaplanowanych działań związanych z budową i modernizacją sieci kanalizacyjnej i sanitarnej, budową systemu zaopatrzenia w wodę oraz modernizacją oczyszczalni ścieków.

⁵¹ Pismo z dnia 5 października 2021 r.

Zdaniem NIK, skoro w *Strategii* przyjęto cel strategiczny związany z poprawą infrastruktury technicznej i wyznaczono działania, poprzez które ten cel miał być realizowany, to konsekwencją przyjętych założeń powinny być jasno określone działania i zestaw wskaźników mierzący ich realizację. Ocena stopnia realizacji wyznaczonego celu może być bowiem dokonana jedynie poprzez ustalenie mierników realizacji, w tym ich wartości docelowych. Skoro Miasto uznało za konieczne wykonanie modernizacji i rozbudowy miejskiego systemu ciepłowniczego to jednocześnie powinno określić jasny i mierzalny wskaźnik realizacji tego zadania. NIK wskazuje, że zgodnie z zasadami kontroli zarządczej⁵² cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(akta kontroli str.194-201)

OCENA CZĄSTKOWA

Zaplanowane działania Miasta w zakresie poprawy efektywności infrastruktury ciepłowniczej odpowiadały zidentyfikowanym potrzebom i zgodne z określonymi przez Radę Miejską strategicznymi kierunkami. Realizacja tych działań była jednak nie w pełni skuteczna. Nie osiągnięto założonych poziomów realizacji, a w konsekwencji efekty były mniejsze od planowanych. Stopień realizacji zadań ujętych w Programie Gospodarki Niskoemisyjnej oraz uzyskane efekty kształtowały się na poziomie 60-70% wielkości planowanych. Z zaplanowanej redukcji 13 136 Mg/rok emisji CO₂ osiągnięto redukcję na poziomie 9 230 Mg/rok, natomiast z zaplanowanej redukcji zapotrzebowania na energię o 38 492 MWh/rok, osiągnięto redukcję o 21 809 MWh/rok. Najniższy wskaźnik realizacji charakteryzował zadania związane z wymianą nieefektywnych źródeł ciepła w obszarze mieszkalnictwa jednorodzinne. Wpływ na niższe niż planowano wykonanie niektórych zadań miało nieuzyskanie dofinansowania ze środków zewnętrznych (szczególnie przez podmioty niepubliczne – Spółdzielnia, MZBM). Miasto niewłaściwie prowadziło monitoring realizacji PGN. Monitoring ten miał stanowić podstawę, koordynacji i ewaluacji działań we wszystkich obszarach realizacji PGN.

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór Gminy nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego

Właścicielami majątku wchodzącego w skład miejskiego systemu ciepłowniczego, są spółki:

- Elektrociepłownia sp. z o.o. - wytwarzająca ciepło (udział Miasta 13,55%);
- Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. które dostarcza ciepło głównie do budynków wielorodzinnych i obiektów użyteczności publicznej (udział Miasta, 100%);
- Energia Euro Park sp. z o.o. w Mielcu⁵³ – właściciel sieci na terenie SSE (spółka z portfela ARP – zarządzającego SSE).

Istniała również magistrala dostarczająca ciepło do gospodarstw ogrodniczych, która stanowiła własność odbiorców ciepła.

Sieć ciepłownicza na terenie SSE była dzierżawiona przez EC, który jednocześnie był dystrybutorem ciepła do przedsiębiorstw zlokalizowanych w strefie.

Według danych zawartych w planie rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego (EC) *remonty na sieciach w SSE odbywają się kosztem i staraniem dzierżawcy sieci, zaś zadania modernizacyjne i inwestycyjne zgłaszane są do właściciela sieci. Decyzja*

⁵² Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. <https://www.gov.pl/web/finanse/standardy-i-wytyczne-kontrola-zarzadcza>

⁵³ Spółka z portfela ARP – zarządzającego SSE w Mielcu

o realizacji zadania zostaje podjęta po obustronnych uzgodnieniach i rozliczana pomiędzy spółkami.

Głównymi podmiotami finansującymi przedsięwzięcia dotyczące potrzeb rozwojowych systemu ciepłowniczego Mielca były: EC i MPEC.

(akta kontroli str.19-25, 421-443, 486)

Analiza ekonomiczna sprawozdań finansowych EC wskazywała na względnie ustabilizowaną sytuację finansową Spółki. Wielkość sprzedaży, przy stałym poziomie odbiorców, zależała głównie od warunków pogodowych generujących zapotrzebowanie. W analizowanym okresie (2016-2020) roczna wielkość sprzedaży kształtowała się w przedziale od 923 268 GJ do 1 025 306 GJ, a przychody ze sprzedaży od 77,1 mln zł do 82,6 mln zł. Według informacji zawartych w sprawozdaniach z działalności Spółki, koszty bezpośrednie wytworzenia i sprzedaży ciepła zależne były, przede wszystkim, od kształtowania się cen nośników energii (węgiel i gaz) na rynku krajowym i międzynarodowym. W sprawozdaniu z działalności za 2020 r. poinformowano, że *w ramach dostaw uzupełniających i w celu ograniczenia kosztów zakupu sprowadzono ok. 30% węgla rosyjskiego po cenach ponad 10% niższych niż na rynku krajowym.*

Poziom kosztów sprzedanego ciepła i energii elektrycznej w latach 2016-2020 zawierał się w przedziale od [...] ⁵⁴ mln zł, zapewniając rentowność na sprzedaży, odpowiednio: [...] %. W kolejnych latach spółka ponosiła coraz wyższe opłaty związane z emisją CO₂, odpowiednio: [...] mln zł, a w pierwszym półroczu 2021 r. [...] mln zł. Po uwzględnieniu opłat emisyjnych oraz wyniku na pozostałej działalności, w latach 2016-2020 spółka osiągała zysk netto, odpowiednio: 10,0 mln zł, 10,6 mln zł, 3,4 mln zł 5,6 mln zł, 5,4 mln zł. Spółka mimo osiągania coraz lepszej akumulacji na sprzedaży ciepła i energii elektrycznej, w związku z wzrastającym poziomem opłat emisyjnych odnotowała spadek rentowności netto z [...] % w latach 2016-2017 do [...] % w latach 2018-2020.

Spółka wskazywała na wyzwania finansowe i realizacyjne w przyszłości, związane z dostosowaniem instalacji do wymogów emisyjności, jednak zysk z lat 2016-2020 niemal w całości przeznaczony został na wypłaty dywidend. Miasto w ww. okresie otrzymało, odpowiednio, dywidendy: 678,1 tys. zł, 1 007,8 tys. zł, 1 331,8 tys. zł, 425,4 tys. zł, 655,4 tys. zł i 687,9 tys. zł.

Ze sprawozdań i wyjaśnień⁵⁵ przedłożonych przez EC wynikało, że spółka w okresie ostatnich 10 lat przeprowadziła inwestycje dotyczące modernizacji instalacji, które stabilizowały poziom mocy wytwórczych i przyczyniły się do dywersyfikacji paliw i ograniczenia szkodliwości oddziaływania na środowisko. W szczególności, zainstalowano dwa silniki gazowe do wysokosprawnego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej (nakłady ok. 28 mln zł). W latach 2014-2015 zainstalowano nowe układy odpylania spalin przy wszystkich kotłach węglowych (nakłady ok. 7,5 mln zł). Inwestycje te ograniczyły czterokrotnie wielkość emisji pyłów, oraz zredukowały emisję: NO_x o 20-23%, SO_x o 25-28%, CO₂ o 6-8%. W latach 2016-2020 spółka, zgodnie z planami inwestycyjnymi, realizowała zadania modernizacyjne w różnych obszarach działalności wytwórczej, na które łącznie w tym okresie poniosła nakłady w kwocie 13 479,3 tys. zł. Również na lata przyszłe (2021-2026) zaplanowano

⁵⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022r. poz. 902 .) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233.). Wyłączenia dokonano w interesie Elektrociepłownia Mielec Sp. z o.o. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁵ Pismo z dnia 3 września 2021 r.DTE.1710.1.01.2021

wydatki inwestycyjne (12 810,0 tys. zł). Jak poinformował prezes EC⁵⁶ na szczepku grupy SFW Energia SA (większościowy właściciel EC) został powołany zespół, którego celem jest wypracowanie modelu dekarbonizacji wszystkich aktywów wytórczych grupy. Wszystkie rozważane warianty zakładają utrzymanie statusu efektywnego systemu ciepłowniczego dla sieci ciepłowniczych zasilanych z EC Mielec.

(akta kontroli, str. 296-326, 488-489, 499-501, 819-822)

Według Starosty Powiatu w Mieleckim⁵⁷, wszystkie źródła spalania paliw eksploatowane przez Elektrociepłownię Mielec sp. z o.o. nie były obiektami energetycznego spalania paliw, których całkowita nominalna moc dostarczona w paliwie była równa lub większa niż 50 MW, i według Starosty, *Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz.U.UE L 212 z 17.08.2017) nie ma zastosowania do instalacji EC. Znajduje tutaj zastosowanie Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (Dz.U.UE.L.2015.313). Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do obiektów energetycznego spalania o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1 MW i mniejszej niż 50 MW tzw. „średnich obiektów energetycznego spalania”.*

Starosta poinformował również, że nie zaistniała konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, w związku z czym nie informował prowadzącego instalację o konieczności zmiany jak i nie wydawał decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli, str.341-346)

W analizowanym okresie wielkość sprzedaży ciepła dla odbiorców (MPEC) kształtowała się na stałym poziomie (liczba odbiorców w 2016 r. wyniosła 356 a w 2020 r. - 349). Ilość ciepła dostarczonego do odbiorców w 2016 r. wyniosła 478 650 GJ, a w 2020 r. 472 176 GJ. Przychody MPEC ze sprzedaży w 2016 r. wyniosły 29,4 mln zł a w 2020 r. 35,4 mln zł. Było to spowodowane przede wszystkim wzrostem cen dostarczanego ciepła. Suma opłat wnoszonych do MPEC przez odbiorców (średnia cena zrealizowana) za 1 GJ dostarczonej energii wynosiła, odpowiednio: 71,5 zł, 74,8 zł, 82,1zł, 90,8 zł a w 2021 r. 91,1 zł. W związku z modernizacją sieci w kierunku sieci preizolowanej, spółka nieznacznie ograniczała straty ciepła. W 2020 r. (w stosunku do 2016 r.) straty zmniejszyły się o około 0,8punktu procentowego. Koszty sprzedanego ciepła, podobnie jak przychody ze sprzedaży wykazywały porównywalny trend wzrostowy. W 2016 r. koszty wyniosły 28,6 mln zł a w 2020 r. 35,4 mln zł. Wynik na sprzedaży, w latach 2016 i 2017 był dodatni (zysk 412,8 tys. zł i 42,3 tys. zł), natomiast w latach kolejnych osiągnęto stratę, odpowiednio: -59,1 tys. zł, -997,6 tys. zł i -812,4 tys. zł. W pierwszym półroczu 2021 r. ponownie odnotowano zysk (720,4 tys. zł). W ostatecznym rozliczeniu rachunku zysków i strat spółka prezentowała zyski (445,4 tys. zł, 477,0 tys. zł, 209,7 tys. zł, 89,2, tys. zł, 178,9 tys. zł). Decydowały o tym bierne rozliczenia międzyokresowe przychodów wynikające z rozliczania w bieżącym wyniku finansowym otrzymanych dotacji, rozliczanych według wskaźników amortyzacji środków trwałych wytworzonych lub zmodernizowanych, które sfinansowano z dotacji.

Poziom nakładów na finansowanie inwestycji/modernizacji systemu ciepłowniczego realizowanych przez MPEC wyznaczały wielkości odpisów amortyzacyjnych i uzyskane dotacje. W planach rozwoju MPEC na lata 2016-2020 ujęto, że na wydatki

⁵⁶ Pismo podpisane przez prezesa EC (nieopatrzone znakiem i datą – zamieszczone w aktach kontroli).

⁵⁷ Pismo z dnia 12-10-2021 OŚ.604.83.2021.KŁ

na inwestycje i modernizacje spółka przeznaczy 18 820,0 tys. zł. Jako źródło finansowania wskazano: środki własne ok. 40%; dotacje ze środków europejskich 57% oraz kredyt 3%.

Łącznie w latach 2016-2020 na inwestycje i modernizacje spółka wydatkowała 19 385,0 tys. zł, tj. 103% wielkości zaplanowanych. Uzyskane przez MPEC dotacje w kwocie 11 759,7 mln zł, pochodziły ze środków europejskich (POLiŚ) i stanowiły ok. 61% ogółu poniesionych wydatków. Najistotniejsze zadania dotyczyły modernizacji i budowy sieci ciepłowniczych w technologii rur preizolowanych, budowy i modernizacji węzłów ciepłych oraz przyłączenia nowych odbiorców. Wartość bilansowa (netto) rzeczowych aktywów trwałych MPEC wzrosła o około 40%, z 15 550,5 tys. zł w 2016 r. do 25 563,3 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli, str. 499-0501)

W okresie 2016-2020 r. z budżetu miasta nie udzielano wsparcia finansowego dla MPEC lub EC na realizację zadań dot. rozwoju systemu ciepłowniczego miasta. W okresie 2016-2020 miasto udzielało niewielkich przedmiotowych zwolnień w podatku od nieruchomości dla MPEC, łącznie 15,3 tys. zł.

(akta kontroli, str. 817-818)

Monitoring realizacji planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego był zadaniem Wydziału Dróg, Transportu, Energetyki i Działalności Gospodarczej⁵⁸ oraz Biura Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego⁵⁹. Zakres zadań dla ww. Wydziału, sformułowano następująco: *tworzenie planów zaopatrzenia miasta w energię oraz ich realizacja i aktualizacja; współpraca ze spółkami miejskimi w zakresie energetyki.* Dla BKiNW: *sprawowanie nadzoru ekonomiczno-finansowego poprzez prowadzenie bazy danych w zakresie: a) kwartalnych informacji o wynikach ekonomiczno-finansowych spółek, b) rocznych sprawozdań finansowych przedkładanych celem ich zatwierdzenia, c) sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, wskaźników finansowych.*

Działania Wydziału polegały na bieżących kontaktach roboczych oraz okresowych analizach prowadzonych podczas opracowania i aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia. Prezydent poinformował⁶⁰, że opracowanie *aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miejskiej Mielec na lata 2013-2030*, zlecono podmiotowi zewnętrznemu, który informował o pozyskaniu danych niezbędnych do wykonania aktualizacji. Treść opracowanego dokumentu była konsultowana zarówno z MPEC jak i EC, tj. podmiotami zajmującymi się tematyką ciepłownictwa na terenie Miasta.

BKiNW swoje działania opierało na zarządzeniu Nr 1396/2018 Prezydenta Miasta Mielca z dnia 21 września 2018 r. wprowadzającym *Regulamin nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miejskiej Mielec*.

BKiNW prowadziło bieżący monitoring całości działalności EC i MPEC, między innymi, gromadziło i analizowało informacje udostępniane lub przekazywane przez spółki, prowadząc bazy danych w zakresie kwartalnych informacji spółek, rocznych sprawozdań finansowych oraz analizowano i oceniano sytuacje ekonomiczno-finansową. Biuro interpretowało informacje kwartalne przedstawiane przez Rady Nadzorcze spółek. Według wyjaśnień pracownika BKiNW opracowywane były kwartalne informacje podsumowujące, których wyniki prezentowano w formie ustnej Prezydentowi a w formie pisemnej roczne sprawozdania. EC i MPEC realizowały zamierzenia przyjęte w planach rozwojowych.

⁵⁸ Dalej DTE

⁵⁹ Dalej BKiNW

⁶⁰ Pismo z 11 października 2021 r. PO.0232.12.3.2021

(akta kontroli, str. 290-326, 400-501(CD), 823-855)

W 2020 r. MPEC odmówiło przyłączenia jednego budynku jednorodzinnego a w 2021 r. czterech budynków (mieszkania dwupoziomowe - Spółdzielnia). Uzasadnieniem odmowy były wyniki analizy ekonomicznej.

Urząd Miejski wspólnie z MPEC organizował spotkania z mieszkańcami (osiedle Dziubków, osiedle Kazimierza Wielkiego), na których przekazywano mieszkańcom informacje o możliwości przyłączenia się do systemu ciepłowniczego. Temat przyłączeń, a w szczególności uwarunkowań ekonomicznych był również przedmiotem obrad Rady Miejskiej.

Jako zagrożenia i bariery rozwoju systemu, z punktu widzenia spółki, MPEC wskazało wzrost cen ciepła i spadek liczby odbiorców ciepła sieciowego, spowodowane koniecznością zakupu uprawnień związanych z emisją dwutlenku węgla; słaby rozwój mieszkalnictwa wielorodzinnego; niewielka ilość terenów przewidzianych pod budownictwo wielorodzinne; ograniczone środki MPEC na poszerzanie systemów ciepłowniczych; brak uzasadnienia ekonomicznego w zakresie podłączenia do sieci miejskiej istniejących osiedli domków jednorodzinnych (wysokie nakłady inwestycyjne). Większość domów jednorodzinnych w Mielcu posiada punkt gazowy, co dawało możliwość przejścia z węgla na gaz. Według analiz MPEC w tej grupie taryfowej tańszy był GJ wytworzony z gazu w źródle indywidualnym w stosunku do ciepła z sieci miejskiej. W przypadku złożenia wniosku o przyłączenie domu jednorodzinnego do sieci miejskiej przeprowadzano analizę opłacalności, a decyzja o przyłączeniu opierała się na wspólnej akceptacji warunków. MPEC przeprowadziło analizy opłacalności (np. Osiedla Dziubków oraz Osiedla przy ulicy Nowej), z których wynikał brak opłacalności. Propozycje partycypacji odbiorców w kosztach podłączenia spotkały się z bardzo małym zainteresowaniem. Według MPEC, możliwość podłączenia domków jednorodzinnych istnieje jedynie w przypadku pozyskania środków zewnętrznych, ale również wyrażenia woli przyłączenia przez odbiorcę. Z uwagi na wzrastające koszty produkcji ciepła systemowego MPEC identyfikuje ryzyka odłączania się odbiorców.

Szansę i rezerwy spółka postrzega w rozwoju rynku sprzedaży ciepłej wody użytkowej.

(akta kontroli str.371-379, 338-340)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego Miasta. Miasto pozyskiwało informacje od przedsiębiorstw energetycznych o ich działalności, gromadziło dokumentację sprawozdawczą oraz dokonywało analiz i ocen wykonywanych zadań. Prezydent sprawował również nadzór poprzez członków rad nadzorczych spółek energetycznych. Zagadnienia związane z możliwościami funkcjonowania systemu były upubliczniane i konsultowane z mieszkańcami.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Uwzględnienie w bilansie energetycznym Miasta, w odniesieniu do zapotrzebowania na ciepło, sektora mieszkalnictwa indywidualnego oraz sfery

przedsiębiorstw i usług, które nie korzystały z ciepła systemowego, oraz wykorzystanie tych danych w analizach i ocenach potencjału źródeł wytwórczych i możliwości dostarczanie ciepła z wykorzystaniem sytemu przesyłowego.

2. Zapewnienie organizacji procesu aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w sposób pozwalający na terminowe dokonanie tej aktualizacji.
3. Ustalenie zasad monitorowania i koordynowania realizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej, oraz zapewnienie skutecznego pozyskiwania danych od interesariuszy i beneficjentów zadań.
4. Ustalanie mierników realizacji zadań dla wszystkich zadań zaplanowanych w danym celu strategicznym.

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 Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 25 stycznia 2022 r.

Kontroler
Miroslaw Wójtowicz
Główny Specjalista kp.

/ - /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski

/ - /

.....
podpis