



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.411.009.02.2022

Dariusz Wojtas
Prezes Zarządu

Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o.
ul. Henryka Sienkiewicza 91
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/008 Zapewnienie dostaw ciepła dla odbiorców ciepła systemowego w województwie świętokrzyskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. (dalej: MEC lub Spółka), ul. Henryka Sienkiewicza 91, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Wojtas, Prezes Zarządu Spółki w całym okresie objętym kontrolą (dalej: Prezes Zarządu).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie działań w celu zagwarantowania dostaw ciepła dla odbiorców ciepła systemowego na sezon grzewczy 2022/2023.2. Realizacja działań zmierzających do zapewnienia dostaw ciepła dla odbiorców ciepła systemowego na sezon grzewczy 2022/2023.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Majewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/114/2022 z 21 listopada 2022 r.,2. Magdalena Kaczmarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/118/2022 z 23 listopada 2022 r.

(akta kontroli str.1-7)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Spółki, reagując na kryzysową sytuację na rynku paliw, prawidłowo zaplanował działania w celu zagwarantowania dostaw ciepła systemowego dla odbiorców w sezonie grzewczym 2022/2023. Podjęte czynności polegające na poszukiwaniu dostawców miału węglowego w ramach procedury przetargowej oraz zawarciu umów ramowych, w tym z dostawcami z poprzedniego sezonu były alternatywne, zapewniały wariantowość i pozwalały elastycznie reagować na dynamiczne zmiany rynku. W ich wyniku Zarząd zawarł umowy z dostawcami, w których zabezpieczył interesy Spółki.

Sporządzony przez MEC w ramach planowania *Program pracy sieci ciepłowniczej na rok 2022/2023* (dalej: Program pracy) nie został opracowany co najmniej na dwa miesiące przed rozpoczęciem sezonu grzewczego oraz nie zawierał wszystkich obowiązkowych elementów, co było niezgodne z § 16 ust. 2 pkt 1 i § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych³.

Zarząd Spółki zrealizował działania zmierzające do zapewnienia ciągłości dostaw ciepła dla odbiorców. W ich rezultacie zakontraktował dostawy miału węglowego na poziomie niemal 95% planowanego zapotrzebowania. Jednak wybór dostawców i zawarcie umów w każdym z sześciu przypadków został przeprowadzony z pominięciem Procedury postępowania (dalej: Procedura), stanowiącej załącznik do uchwały Zarządu nr 5/2021 z 15 marca 2021 r., co nie zapewniało, że środki zostały wydatkowane w sposób oszczędny, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: uofp).

Zarząd Spółki zapewnił także właściwe warunki do składowania zapasów. Niemniej jednak trudna sytuacja finansowa MEC spowodowała, że pomimo zakontraktowania odpowiedniej ilości surowca, zapasy na koniec listopada 2022 r. były niższe niż w analogicznym okresie 2019 r. aż o ponad 50%.

Spółka utrzymywała niższy od wymaganego stan zapasów miału węglowego w każdym miesiącu I kwartału 2022 r. Pomimo tego Zarząd MEC nie poinformował Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) o terminie uzupełnienia tych zapasów, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1e pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁵. Zarząd nie wystąpił również z wnioskiem o wskazanie terminu na ich uzupełnienie, co było niezgodne z art. 10 ust. 1d ww. ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepodjęcie przez Zarząd Spółki postępowań reklamacyjnych wobec dostawców miału węglowego w przypadkach, w których surowiec nie spełniał norm jakości. Zarząd nie skorzystał z możliwości zabezpieczenia interesów MEC, choć miał takie uprawnienia na podstawie § 5 ust. 3 umów zawartych z tymi dostawcami.

Zarząd MEC nie podjął ponadto wystarczających działań w celu wyegzekwowania dla części dostaw świadectw jakości miału węglowego, pomimo tego, że art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁶ (dalej: ustawa o kontroli jakości) nakładał na przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu paliwo stałe obowiązek przekazania każdemu podmiotowi, który je nabywa kopii tego świadectwa.

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

³ Dz. U. Nr 16, poz. 92.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1315, ze zm.

Wnioskując o zmianę taryf dla ciepła Zarząd Spółki składał rzetelne dokumenty i informacje, a wszystkie wnioski złożone w 2022 r. zostały zaakceptowane przez Prezesa URE.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie działań w celu zagwarantowania dostaw ciepła dla odbiorców ciepła systemowego na sezon grzewczy 2022/2023

Opis stanu faktycznego

MEC była przedsiębiorstwem energetycznym, która prowadziła koncesjonowaną działalność w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji oraz obrotu ciepłem. Ciepło, w szczególności w postaci wody gorącej, produkowane było na potrzeby odbiorców z miasta Ostrowiec Świętokrzyski, w tym na potrzeby ogrzewania budynków mieszkalnych wielorodzinnych, obiektów administracji publicznej, budynków szkolnictwa oraz ochrony zdrowia. Do sieci ciepłej podłączona była także znaczna liczba budynków mieszkalnych jednorodzinnych (jako źródło alternatywne dla indywidualnych źródeł ciepła). Spółka dostarczała ciepło do 75% mieszkańców Ostrowca Świętokrzyskiego⁸.

(akta kontroli str. 131-140, 165-190, 459-478)

Mając na uwadze sytuację ciągłego wzrostu cen węgla i problemów z jego zakupem, aby zapewnić dostawy miału węglowego na sezon grzewczy 2022/2023, Zarząd MEC 11 kwietnia 2022 r. podjął decyzję o działaniu dwutorowym, które polegało na:

- ogłoszeniu przetargu na dostawę 45 000 ton miału węglowego, na zasadach zawartych w Procedurze;
- zawarciu umów ramowych z dostawcami węgla, których celem było zapewnienie możliwości elastycznego reagowania na wpływające do Spółki oferty zakupu.

Ponadto Zarząd MEC wskazał, że przy zawieraniu umów ramowych należy uwzględnić dotychczasowych dostawców, jak i inne firmy, a także wykorzystać rekomendacje Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie (dalej: IGCP).

(akta kontroli str. 148-149)

W związku z trudnościami na rynku węglowym, tj. wzrostem cen węgla oraz problemami w jego uzyskaniu Zarząd Spółki analizował sytuację na rynku krajowym, jak również na rynkach światowych, a także konsultował ją z IGCP, dokonywał rozeznania rynku i uzyskiwał informacje o aktualnych cenach węgla; prowadził negocjacje z dostawcami i rozważał możliwość podpisania umowy ramowej z nowym dostawcą. Ponadto Zarząd Spółki konsultował sytuację na rynku węgla z innymi przedsiębiorstwami ciepłowniczymi. Z ich doświadczeń wynikało m.in., że dostawcy nie chcą brać udziału w przetargach i wiązać się umową na dostawę węgla na dłuższy czas.

(akta kontroli str. 29-50, 99-107, 141-145, 148-149, 253, 646, 659-681, 974, 984)

W ramach przygotowań do sezonu grzewczego 2022/2023, w tym w związku z kryzysową sytuacją na rynku paliw, MEC w szczególności:

⁷ 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.

⁸ Wg szacunków Spółki.

- zawarła 14 kwietnia 2022 r. dwie umowy ramowe sprzedaży węgla kamiennego z firmami TRANS-Z z siedzibą w Krajinie Parcele i Transport Towarowy Handel Opalem z siedzibą w Kletni (dalej: TTHO) oraz 27 kwietnia 2022 r. umowę ramową sprzedaży węgla energetycznego z PGE Paliwa Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie⁹ (dalej: PGE);
- ogłosiła 4 maja 2022 r. przetarg na dostawę węgla na sezon grzewczy 2022/2023;
- dokonywała rozeznania rynku węgla, gazu ziemnego i oleju opałowego, w tym składała oferty współpracy w zakresie dostaw węgla;
- brała udział w aukcjach elektronicznych na zakup węgla od Polskiej Grupy Górniczej S.A. (dalej: PGG) i w efekcie złożyła trzy najkorzystniejsze oferty, które równoznaczne były z zawarciem Aukcyjnej Umowy Sprzedaży Węgla;
- zawarła 26 maja 2022 r. umowę na dostawę gazu z PGNiG Obrót Detaliczny Sp. z o.o.¹⁰;
- negocjowała warunki i rozpoczęła w czerwcu 2022 r. dostawę ciepła odpadowego z Celsa Huta Ostrowiec¹¹.

(akta kontroli str. 148-149, 191-291, 264-273, 312-372, 374-457, 636-638)

Wiceprezes Zarządu wyjaśniła: (...) *Zarząd Spółki podjął decyzję o zawarciu trzech umów ramowych na dostawę mialu węglowego z dostawcami, co do których Zarząd posiadał wiedzę, że pomimo trudnej sytuacji na rynku deklarowali możliwość dostaw surowca, w szczególności surowca o oczekiwanych przez Spółkę parametrach i pochodzeniu. Wiedzę tę Zarząd pozyskał na podstawie składanych przez trzech dostawców deklaracji, rekomendacji IGCP oraz w oparciu o doświadczenie zebrane w ramach dotychczasowej współpracy z dostawcami, w tym współpracy w sezonie 2021/2022. (...).* Ponadto podała, że kotłownia awaryjno-szczytowa na paliwo gazowe oraz alternatywnie na olej opałowy jest w pełnej gotowości do pracy i dostaw energii cieplnej w przypadku wystąpienia sytuacji skrajnie kryzysowej na rynku węgla.

(akta kontroli str. 191-195, 595-596)

W związku z problemami finansowymi MEC podjęła działania mające na celu zabezpieczenie możliwości zapłaty za dostawy mialu węglowego polegające m.in. na:

- składaniu do Prezesa URE wniosków o zmianę taryfy dla ciepła;
- występowaniu do wspólników o dokapitalizowanie oraz udzielenie poręczenia/gwarancji bankowej;
- składaniu wniosków kredytowych do banków;
- zawarciu porozumień z gminą Ostrowiec Świętokrzyski oraz jednostkami podległymi powiatowi ostrowieckiemu celem otrzymania zaliczek na poczet opłat za ciepło.

(akta kontroli str. 191-195, 292-311, 847-852)

Wiceprezes Zarządu wyjaśniła: (...) *Trudna sytuacja finansowa Spółki, w tym brak własnych środków finansowych i ograniczona możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego, wobec rosnących drastycznie cen węgla, były dominującymi zagrożeniami dla zapewnienia dostaw paliwa dla Spółki na sezon grzewczy 2022/2023. Problemy z dostępnością węgla, jakie wystąpiły w szczególności w I półroczu 2022 r. i wynikały głównie z agresji Rosji na terytorium Ukrainy, Zarząd*

⁹ Nr SW/22/239/UH.

¹⁰ W celu zapewnienia alternatywnej dostawy ciepła dla miasta Spółka miała kotłownię awaryjno-szczytową. Do czasu uruchomienia dostaw gazu kotłownia ta pracowała przy wykorzystaniu oleju opałowego lekkiego.

¹¹ Uzupełniająca metoda pozyskania ciepła dla mieszkańców. Skala produkcji z ciepła odpadowego wyniosła ok. 17% produkcji całkowitej ciepła.

Spółki ocenia jako przejściowo zagrażające dostawom paliwa na sezon grzewczy 2022/2023. (...).

(akta kontroli str. 597-599)

Spółka zawarła z TRANS-Z i TTHO umowy ramowe, w których wskazano, że dostawy będą realizowane na podstawie składanych przez MEC zamówień, a dostawca zobowiązany będzie do ich realizacji¹². Umowy te określały także: zasady odbioru paliw; poboru próbek (w tym wskazywały laboratorium MEC jako instytucję kontrolną oraz certyfikat jakości mialu węglowego jako dokument przewozowy); kary umowne z tytułu niewywiązywania się z umowy (w tym z tytułu nieterminowych dostaw); zasady, tryb oraz terminy rozliczeń jakościowych dostaw węgla. Ponadto umowy zawierały zasady rozliczeń ilościowych, tj. niepełna realizacja dostaw w danym miesiącu powyżej 10%, bez uzgodnienia z zamawiającym, miała skutkować wstrzymaniem odbioru węgla w następnych miesiącach, a niedobory potraktowane jako ilość niedostarczona ze skutkami z tego wynikającymi i odwoływały się do kar umownych, w tym z tytułu niedotrzymania zapasów normatywnych mialu węglowego.

(akta kontroli str. 374-405, 458)

Odnosnie powyższego zapisu dotyczącego rozliczeń ilościowych Wiceprezes Zarządu wyjaśniła, że (...) z praktyki lat wcześniejszych wiemy, że Dostawcy, z którymi zawarte zostały umowy ramowe nigdy bez wcześniejszego uzgodnienia, nie stworzyli sytuacji, w której Spółka mogłaby skorzystać z tego zapisu.

(akta kontroli str. 595-596)

W umowach z TRANS-Z i TTHO wskazano, że reklamacje za niedotrzymanie parametrów jakościowych lub ilościowych odbywają się zgodnie z Procedurą, jednak nie zawierała ona postępowania reklamacyjnego dla parametrów ilościowych.

(akta kontroli str. 374-405, 458)

Prezes i Wiceprezes Zarządu wyjaśnili: Procedura (...) precyzyjnie reguluje postępowanie stron w przypadku reklamacji jakościowych. Z uwagi na fakt, że przepisy regulujące rękojmię prowadzą do powstania szczególnej odpowiedzialności za jakość świadczenia, a nie za ilość (...) Spółka nie wprowadziła reklamacji ilościowych. W zakresie niedostarczenia odpowiedniej ilości węgla, doszłoby do nienależytego wykonania umowy, co w świetle art. 471 kodeksu cywilnego rodziłoby po stronie dostawców pełną odpowiedzialność odszkodowawczą. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa zabezpieczają zatem w tym zakresie interes Spółki. (...).

(akta kontroli str. 563-574)

W umowie ramowej z PGE zawarto informację, że sprzedaż węgla realizowana będzie na podstawie warunków określonych w porozumieniach transakcyjnych¹³. Ponadto treść umowy z PGE określała: zasady odbioru paliw; poboru próbek, w tym wskazywała niezależne laboratorium akredytowane do ich pobrania i wykonania analiz jakościowych węgla; kary umowne za niedokonanie w uzgodnionym terminie dostawy całości lub części zakontraktowanego węgla; zasady rozliczeń ilościowych i jakościowych dostaw węgla, jednak bez wskazania terminów tych rozliczeń.

(akta kontroli str. 406-427, 458)

Prezes i Wiceprezes Zarządu wyjaśnili, że umowa z PGE Paliwa Sp. z o.o. nie była negocjowalna. Warunki umowy ramowej omawiała IGCP (...). W chwili jej zawarcia to dostawca ustalał jednostronnie warunki. (...) zapisy umowy nie wyłączały stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o rękojmi. (...) Termin wnoszenia

¹² Wzory zamówienia stanowiły załączniki do umowy.

¹³ Wzór stanowił załącznik nr 1 do umowy.

reklamacji również wynika z powyższych przepisów prawa. Spółka ma zatem zabezpieczone możliwości reklamacyjne w sposób ustanowiony przez ustawodawcę.

(akta kontroli str. 563-574)

We wszystkich trzech zawartych umowach ramowych nie określono terminów dostawy węgla.

(akta kontroli str. 374-427, 458)

Wiceprezes Zarządu wyjaśniła, że *umowa ramowa (...) określa ogólne warunki umowy sprzedaży węgla oraz wyznacza ramy współpracy pomiędzy Stronami, natomiast zawierane pomiędzy Stronami w ramach niniejszej umowy porozumienia transakcyjne/zamówienia każdorazowo określają przedmiotowo i podmiotowo istotne postanowienia umowy sprzedaży węgla tj. m.in. kontraktową ilość węgla, kontraktowe parametry jakości węgla oraz termin dostaw. Ponadto na uwadze należy mieć nadzwyczajną sytuację jaka miała miejsce w 2022 roku w zakresie dostępności miału węglowego na rynku. W tym czasie żaden dostawca miału nie dysponował wiedzą co do precyzyjnego określenia terminu dostaw na etapie zawierania umowy. W związku z powyższym uznano, że zawarte umowy w sposób wystarczający zabezpieczają interesy Spółki.*

(akta kontroli str. 597-592)

MEC w czerwcu 2022 r. złożyła trzy najkorzystniejsze oferty w ramach aukcji elektronicznych za pośrednictwem Portalu Aukcji Niepublicznych LAIN3. Złożone oferty w terminie zamknięcia aukcji elektronicznych były równoznaczne z zawarciem Aukcyjnych Umów Sprzedaży Węgla, przy uwzględnieniu warunków i postanowień zawartych w Ogłoszeniu - Specyfikacji Węgla przeznaczonego do sprzedaży w Aukcji Elektronicznej oraz w Regulaminie Aukcji Elektronicznych na sprzedaż węgla. Dokumenty te określały odpowiednio: charakterystykę węgla, odbiór paliw, pobór próbek w przypadku reklamowanej partii węgla i przeprowadzenie badania przez akredytowane laboratorium, terminy dostawy, reklamacje, w tym określenie zakresu roszczeń z tytułu ilości i jakości, wyznaczenia terminu wnoszenia reklamacji i zasad potwierdzania ich zasadności. Ponadto tryb rozpatrywania reklamacji określony był w Zasadach reklamacji jakościowych i ilościowych w PGG S.A.¹⁴ W ogłoszeniu ujęte były zapisy dotyczące kar umownych należących się tylko dostawcy.

(akta kontroli str. 428-458, 929)

W Planie rozwoju MEC Sp. z o.o. w Ostrowcu Św. w zakresie zaspokojenia obecnego i przeszłego zapotrzebowania na ciepło. Plan wieloletni na lata 2020-2025 (dalej: Plan rozwoju) wskazano, że dotychczasowa działalność inwestycyjna spółki skupiona była głównie na przebudowie oraz modernizacji systemu przesyłu i dystrybucji ciepła. Dzięki podjętym wcześniej działaniom przedsiębiorstwo posiadało przebudowane niemal wszystkie sieci przesyłowe na technologię preizolowaną¹⁵, zmodernizowane węzły cieplne wraz z systemem zdalnego nadzoru oraz odczytu urządzeń pomiarowych. Odnośnie systemu przesyłu i dystrybucji jako główne działania wskazano uzyskanie nowych odbiorców w obrębie istniejącej sieci cieplnej (krótkie przyłącza) celem poprawy efektywności przesyłu poprzez zwiększenie obciążenia sieci. Ponadto ujęto planowanie działań zwiększających sprzedaż ciepła na potrzeby ciepłej wody użytkowej¹⁶ w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych. Do ewentualnej likwidacji przewidziany był węzeł grupowy

¹⁴ Umieszczone były na stronie internetowej organizatora aukcji (www.pgg.pl).

¹⁵ Ok. 93%.

¹⁶ Na przestrzeni lat 2016-2020 zmieniono sposób przygotowania ciepłej wody użytkowej w 1753 lokalach mieszkalnych (46 budynków), co skutkowało przyrostem mocy zamówionej o ok. 1,8 MW.

jednofunkcyjny „Śliska-Niska”, którego likwidacja umożliwiłaby dostarczanie do budynków mieszkalnych również ciepłej wody użytkowej.

Ponadto w Planie rozwoju wskazano, że stan infrastruktury przesyłowej zapewniał stabilność, ciągłość dostaw oraz dawał możliwość uzyskania odpowiednio wysokiego poziomu sprzedaży, a uzyskane efekty co do wysokości strat ciepła nie odbiegały w sezonie grzewczym od standardów występujących w państwach Europy Zachodniej. Jednocześnie wskazano, że Spółka analizowała dalsze możliwości ograniczenia zarówno kosztów energii elektrycznej zużywanej do przesyłu ciepła, jak również ilości traconego na przesył ciepła. Jako najważniejsze realizowane cele wskazano: zwiększenie sprzedaży ciepła poprzez uzyskanie nowych odbiorców i zmianę podgrzewania wody użytkowej celem wzrostu zapotrzebowania mocy z nowych przyłączeń ponad ubytek mocy na skutek termomodernizacji obiektów odbiorcy; utrzymanie parametrów eksploatacyjnych systemu przesyłowego celem utrzymania niskiego poziomu strat ciepła, niskiej awaryjności systemu ciepłowniczego, strat wody, a także niezawodną pracę węzłów ciepła; utrzymanie cen sprzedawanego ciepła na poziomie zapewniającym konkurencyjną pozycję rynkową spółki, który był jednym z celów priorytetowych ze względu na stale rosnące koszty produkcji ciepła z węgla kamiennego. Istotnym czynnikiem kształtotwórczym stawał się zakup praw do emisji dwutlenku węgla.

(akta kontroli str. 459-481)

MEC opracowała Program pracy, którego celem było ustalenie zasad prowadzenia ruchu sieciowego zgodnie z wymogami racjonalnego użytkowania paliw i energii, przy zachowaniu ochrony środowiska, w sposób zapewniający minimalizację kosztów dostarczania ciepła do odbiorców. Program pracy uwzględniał lokalne warunki, w tym warunki pracy źródeł współpracujących z siecią. Ujęcie w dokumencie powyższych warunków i wymagań było zgodne z § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych. Program pracy nie został opracowany, co najmniej na dwa miesiące przed rozpoczęciem sezonu grzewczego oraz nie określał wszystkich elementów wskazanych w § 17 ust. 2 tego rozporządzenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 485-491, 600)

Odnosnie ograniczeń w dostarczaniu ciepła w Programie pracy wskazano, że dla miejskiego systemu ciepłowniczego obowiązuje *Plan wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze ciepła w systemie ciepłowniczym miasta Ostrowca Św. na sezon grzewczy 2020-2023* (dalej: Plan ograniczeń). Powyższy plan uzgodniony został 3 grudnia 2020 r. przez Wojewodę Świętokrzyskiego (dalej: Wojewoda). Ponadto Wojewoda przekazał rekomendacje do przedłożonego dokumentu, aby plan zawierał m.in.: informację o minimalnej wielkości temperatury niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa osób oraz uszkodzenia lub zniszczenia obiektów technologicznych; nazewnictwa w zakresie odbiorców ciepła skorelowanych z nazewnictwem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła¹⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń); nazwę i dane adresowe dostawcy/sprzedawcy paliwa do produkcji energii cieplnej, z którym zawarte były stosowne umowy celem wykorzystania tych danych

¹⁷ Dz. U. Nr 133, poz. 924; uchylone z dniem 2 grudnia 2021 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (Dz. U. poz. 2209).

w sytuacji wystąpienia konieczności wprowadzenia ograniczeń w sprzedaży paliw stałych przez uzgadniającego plan.

(akta kontroli str. 485-491, 513-536)

Wiceprezes Zarządu wyjaśniła, że ze względu na małą istotę rekomendacji (o charakterze kosmetycznym), uzgodniono telefonicznie z właściwymi służbami Wojewody, że zostaną one uwzględnione w następnym opracowywanym planie wprowadzenia ograniczeń. Najbliższą aktualizację planu przewiduje się w miesiącu kwietniu 2023 r.

(akta kontroli str. 587-592)

Plan ograniczeń zawierał elementy wskazane w § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń¹⁸.

(akta kontroli str. 513-536, 559, 929)

W przypadku wprowadzenia ograniczeń w dostawie ciepła zaproponowano uzależnienie terminu rozpoczęcia lub zakończenia sezonu grzewczego od aktualnej sytuacji w zakresie zaopatrzenia w paliwa i energię oraz wprowadzenie czterech stopni ograniczeń. Jako odbiorców zasilanych z miejskiego systemu ciepłowniczego wskazano trzy grupy: Huta Celsa Ostrowiec, obiekty użyteczności publicznej, budynki zbiorowego i indywidualnego zamieszkania. Dokument zawierał zasady wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu ciepła w poszczególnych stopniach ograniczeń. Ponadto wskazano, że okres trwania IV stopnia ograniczeń można przedłużyć poprzez awaryjne uruchomienie kotłów na olej lekki.

(akta kontroli str. 513-536)

Planowane i faktyczne zużycie ciepła przez odbiorców w poszczególnych sezonach grzewczych¹⁹ wynosiło odpowiednio: w 2019/2020 – 678,5 tys. GJ²⁰ i 618,8 tys. GJ; w 2020/2021 – 680,6 tys. GJ i 694,2 tys. GJ, w 2021/2022 – 691,7 tys. GJ i 666,5 tys. GJ.

Natomiast ilość paliw zgromadzonych²¹ i zużytych do produkcji ciepła w poszczególnych sezonach grzewczych wynosiła odpowiednio: w 2019/2020 – 18,6 tys. Mg²² i 38,3 tys. Mg; w 2020/2021 – 17,8 tys. Mg i 44,8 tys. Mg, w 2021/2022 – 11 tys. Mg i 44,1 tys. Mg.

W sezonie grzewczym 2022/2023 planowane zużycie ciepła przez odbiorców wynosiło 689,7 tys. GJ a zgromadzony zapas²³ miału węglowego 14,2 tys. Mg.

(akta kontroli str. 560-561)

Planowane na sezon grzewczy 2022/2023 zapasy miału węglowego w stosunku do sezonu grzewczego 2021/2022 były większe o 24,8%. Wiceprezes Zarządu wyjaśniła, że dostawy miału węglowego na potrzeby Ciepłowni MEC w poprzednich sezonach odbywały się na podstawie harmonogramów dostaw, stanowiących załączniki do umów. Harmonogram taki uwzględniał zarówno potrzeby w zakresie zaopatrzenia w miał w danym miesiącu, jak również możliwości finansowe Spółki (...). Rok 2022 diametralnie odbiega od standardów, jakie funkcjonowały w latach ubiegłych. Dostawy miału realizowane były do Spółki na podstawie obowiązujących umów ramowych i składanych zamówień na oferowaną przez dostawców ilość miału

¹⁸ W obecnie obowiązującym rozporządzeniu z 2 grudnia 2021 r., o tej samej nazwie, elementy te ujęte są w § 14 ust. 1.

¹⁹ Z uwagi na zmienność dat w zakresie rozpoczęcia jak i zakończenia sezonu grzewczego podane dane dotyczą pełnych miesięcy w okresie październik – kwiecień.

²⁰ GJ – gigadžul, jednostka ciepła, pracy, energii w układzie SI. Jeden džul to praca wykonana przez 1 wat w ciągu 1 sekundy.

²¹ Stan na 1 października danego roku.

²² Mg – megagram, pochodna jednostka masy w układzie SI równa jednemu milionowi gramów (1 000 000 g), popularna nazwa – tona.

²³ Stan na 1 października 2022 r.

węglowego po uzgodnionej cenie. Dlatego też wystąpiła sytuacja, że na dzień 1 października 2022 r. ilość miatu węglowego zgromadzonego na składowisku była większa niż w [przypis NIK: analogicznym okresie] roku 2021. Natomiast zauważyć należy, że była niższa niż np. w roku 2020 czy 2019.

(akta kontroli str. 562, 587-592)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na opracowaniu Programu pracy, zatwierdzonego przez Wiceprezes Zarządu, niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych, gdyż:

- a) został opracowany z naruszeniem terminu określonego w § 16 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia, tj. w październiku 2022 r. Z przepisu tego wynika, że program opracowywany jest co najmniej na dwa miesiące przed rozpoczęciem sezonu grzewczego, a w Programie pracy, w warunkach uruchamiania i wyłączania ogrzewania wskazano, że jako sezon grzewczy rozumie się okres między wrześniem a majem.
- b) nie określał wszystkich obligatoryjnych elementów, co było niezgodne z § 17 ust. 2 ww. rozporządzenia. Program pracy nie zawierał w szczególności: warunków współdziałania dyspozytora sieci ciepłowniczej z odbiorcami ciepła; warunków prowadzenia dokumentacji ruchu sieciowego przez dyspozytora sieci ciepłowniczej; procedur zapobiegających uszkodzeniu urządzeń w przypadku przerwy w zasilaniu energią elektryczną oraz zasad wprowadzania zmian w programie.

(akta kontroli str. 485-491, 600)

Odnosnie terminu opracowania Programu pracy Prezes i Wiceprezes Zarządu wyjaśnili, że (...) sieć ciepłownicza MEC pracować musi całorocznie, (...) z technicznego punktu widzenia nie występuje gwałtowna zmiana warunków pracy sieci, którą można by określić początkiem sezonu grzewczego a jedynie płynna zmiana parametrów jej pracy z letnich na zimowe. W roku 2022 prowadzone były prace przy zakończeniu inwestycji polegającej na modernizacji kotłowni awaryjno-szczytowej (...). Inwestycja została zakończona w lipcu 2022 (...). W sierpniu i we wrześniu trwały jeszcze rozmowy z dostawcami paliwa gazowego na temat cen. Włączenie do pracy tej kotłowni miało istotny wpływ na opracowywany program pracy sieci. (...) Ponadto z uwagi na problemy z dostępnością opału przed sezonem 2022/2023 określenie warunków pracy sieci (...) nie było do końca możliwe z uwagi na bardzo dynamicznie zmieniającą się sytuację makroekonomiczną. (...) opóźnienie w opracowaniu programu pracy sieci spowodowane było niestabilną sytuacją na rynku paliw i nie miało najmniejszego wpływu na stan i warunki pracy systemu ciepłowniczego miasta.

(akta kontroli str. 575-586)

Prezes i Wiceprezes Zarządu, w związku z brakiem części elementów Programu pracy wyjaśnili: (...). W odniesieniu do współpracy z odbiorcami ciepła informacje zawarte są w różnych miejscach: w ostatnim akapicie pkt 8 programu, zapisano iż zmiana parametrów dostaw może odbywać się na podstawie wniosków pisemnych odbiorcy; w pkt 7 określono zasady informowania odbiorców o przerwach w dostarczaniu ciepła; dodatkowo w przedsiębiorstwie funkcjonuje numer pogotowia ciepłego dostępny dla odbiorców na wypadek skontaktowania się z dystrybutorem sieci o czym wspomniano w pkt 9. Odnosnie prowadzenia dokumentacji ruchu sieciowego przez dyspozytora sieci ciepłowniczej wyjaśnili, że szczegółowe informacje na ten temat zawarto w pkt 9 dokumentu. Wynika

z niego iż cały system dystrybucji (ruch sieciowy) pracuje pod nadzorem zdalnego komputerowego systemu monitoringu. Dokumentacja ruchu sieciowego jest gromadzona elektronicznie na serwerach dyspozytorni. Dokument w wersji papierowej może zostać wygenerowany w dowolnym czasie, archiwum dokumentacji dostępne jest od czasu zainstalowania sytemu. Odnośnie procedur zapobiegających uszkodzeniu urządzeń w przypadku przerw w zasilaniu energią elektryczną wyjaśnili, że urządzenia elektryczne związane z obsługą sieci ciepłej to głównie pompy obiegowe oraz aparatura kontrolno-pomiarowa. W przypadku przerw w zasilaniu urządzenia te przestają pracować bez jakichkolwiek negatywnych skutków dla sieci. Nie zachodzą zatem okoliczności do opracowania procedur określających zachowanie na wypadek przerw w dostawach energii elektrycznej. Ponadto odnośnie zmian w programie wyjaśnili, że użyte w § 17 ust. 2 rozporządzenia [przypis NIK: w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych] sformułowanie „program określa w szczególności” nie stanowi według oceny sporządzającego dokument definicji zakresowej ani też listy enumeratywnej. Wskazane punkty są tzw. listą przykładową w związku z czym przy opracowaniu programu pracy sieci uwzględniono elementy listy mające związek ze specyfiką i zakresem działalności spółki. Zasady wprowadzania zmian w programie, przy jego obowiązywaniu tylko przez 12 miesięcy uznano za mało istotne dla istoty dokumentu. (...) Wskazane w dokumencie braki, nie mają większego wpływu na procedury obsługi systemu przesyłowego, lecz zostaną oczywiście uwzględnione jako cenne uwagi przy najbliższej modyfikacji dokumentu.

(akta kontroli str. 575-586)

Odnośnie do wyjaśnień dotyczących elementów Programu pracy, NIK podkreśla, że § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych wskazuje obowiązkowe elementy programu, co oznacza, że program powinien je wszystkie zawierać. Ponadto sporządzony dokument powinien być czytelny, a osoby zainteresowane nie powinny poszukiwać określonego zakresu w innych obligatoryjnych elementach. NIK zauważa, że jeżeli nie zachodzą okoliczności do opracowania procedur określających zachowanie na wypadek przerw w dostawach energii elektrycznej to również powinno być to wyartykułowane w dokumencie.

NIK wskazuje na niespójność w wyjaśnieniach Wiceprezes Zarządu, która jako opóźnienie w opracowaniu Programu pracy sieci podała m.in. niestabilną sytuację na rynku paliw, a odnośnie braku dostosowania tego dokumentu do bieżącej sytuacji na rynkach paliw wskazała, że (...) w żaden sposób nie jest powiązany z ilością i dostępnością paliwa na rynku, przewiduje on pracę sieci dla różnej ilości przesyłanego ciepła od parametrów letnich po zimowe. Nawet ograniczenie ilości produkowanego ciepła nie zmienia zasad pracy sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str. 587-592)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z kryzysową sytuacją na ryku paliw, Zarząd Spółki zaplanował rozwiązania mające na celu zagwarantowanie dostaw miału węglowego, a także podejmował w tym zakresie odpowiednie działania. W zawartych umowach z dostawcami zabezpieczono interesy Spółki. Jednak MEC nie opracowała w odpowiednim czasie Programu pracy oraz nie ujęła w nim wszystkich wymaganych elementów.

2. Realizacja działań zmierzających do zapewnienia dostaw ciepła dla odbiorców ciepła systemowego na sezon grzewczy 2022/2023

Opis stanu faktycznego

MEC, jako podmiot prowadzący działalność sektorową w rozumieniu art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴, na podstawie art. 364 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie była zobowiązana do stosowania jej przepisów do udzielania zamówień na dostawę paliw do wytwarzania energii. Podstawą udzielania zamówień była Procedura, która określała: sposób wyboru dostawców węgla, organizację zakupu węgla oraz postępowanie przy reklamacjach.

(akta kontroli str. 381-388, 397-404)

W kwietniu 2022 r. MEC zawarła umowy ramowe z trzema podmiotami: TRANS-Z, TTHO i PGE. Zawarcie żadnej z tych umów nie zostało poprzedzone czynnościami określonymi w Procedurze, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Umowy ramowe zawarte na czas nieoznaczony nie określały liczby ton, ceny za jedną tonę, terminów płatności ani harmonogramu dostaw miału. Zobowiązywały natomiast dostawców do dostarczania miału węglowego na podstawie składanych przez MEC zamówień w cenach jednostkowych wynikających z tych zamówień.

Prezes i Wiceprezes Zarządu wyjaśnili: *Skomplikowanie stosunków gospodarczych, panujących na dzień zawarcia umów ramowych, motywowało Zarząd do zawarcia umów nieskodyfikowanych bezpośrednio w kodeksie cywilnym, czym są umowy ramowe. (...) Charakterystyczne dla powyższej umowy jest to, że strony, przystępując do niej, nie oznaczają od razu przedmiotu świadczenia ani terminów spełnienia zobowiązania. To dopiero w umowach realizacyjnych, zawieranych w późniejszym terminie, strony dokładnie określają, na czym ma polegać dane świadczenie. (...) Wobec problemów finansowych Spółki oraz nadzwyczajnej sytuacji na rynku węgla umowy ramowe miały pozwolić na optymalnie szybką realizację zakupu węgla w przyszłości, w terminie uzgodnionym przez Spółkę i na podstawie wiążącego zamówienia wykonawczego (...). Żaden kontrahent w ówczesnej sytuacji na rynku węgla (...) nie zobowiązał się do przyrzeczenia na podstawie umowy do spełnienia stałych, z góry określonych warunków w zakresie cen i ilości dostaw, maksymalnej ceny miału węglowego ani harmonogramu dostaw.*

(akta kontroli str. 374-427, 601-635)

W oparciu o Procedurę MEC przeprowadziła w 2022 r. (do 30 listopada) tylko jedno postępowanie na zakup węgla wraz z dostawą do ciepłowni w Ostrowcu Świętokrzyskim. W odpowiedzi na ogłoszenie opublikowane 4 maja 2022 r. na stronie internetowej jednostki wpłynęła jedna oferta, która nie spełniała warunków określonych w pkt VI.2 Specyfikacji Warunków Zamówienia 1/TC/2022 z kwietnia 2022 r. z powodu braku dowodu wniesienia wadium. Wobec powyższego komisja nie oceniała tej oferty.

(akta kontroli str. 381-388, 397-404, 636-638)

Do 30 listopada 2022 r. MEC nie ponawiała prób uzyskania dostawców w oparciu o Procedurę. Według wyjaśnień Prezesa i Wiceprezes Zarządu, *Zarząd Spółki wobec posiadania zawartych przez Spółkę trzech umów ramowych oraz trzech umów aukcyjnych z PGG podjął decyzję o zabezpieczeniu Spółki w miał węglowy w oparciu o zawarte umowy ramowe (...). Dodatkowym argumentem za odstąpieniem od procedury przetargowej, z zawarciem umowy na dostawę miału węglowego na „z góry” określonych warunkach dostaw i płatności, były ówczesne problemy finansowe Spółki i brak odpowiedniej płynności finansowej. Okoliczności*

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

te uniemożliwiały zobowiązanie się Spółki wobec dostawcy do konkretnych terminów odbioru dostaw i zapłaty za nie.

(akta kontroli str. 601-634)

MEC podejmowała także inne działania mające na celu zapewnienie ciągłości dostaw surowca na sezon grzewczy 2022/2023. W maju 2022 r. wysyłała zapytania o ewentualną współpracę do podmiotów będących dostawcami mialu węglowego, w tym m.in. do PGG. Spółka PGG poinformowała, że jej ówczesna struktura handlowa opierała się na umowach wieloletnich zawartych w latach wcześniejszych i zaproponowała MEC zakup węgla poprzez organizowane przez PGG aukcje elektroniczne. Biorąc udział w takich aukcjach MEC zakontraktowała 5300 t mialu węglowego z terminem odbioru do końca 2022 r., w tym: 1500 t na aukcji 23 czerwca 2022 r., 2300 t na aukcji 23 czerwca 2022 r. i 1500 t na aukcji 30 czerwca 2022 r. Również ten zakup zrealizowano z pominięciem zasad określonych w Procedurze, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 381-388, 397-404, 635, 639-648)

W dniu 27 czerwca 2022 r. MEC kolejny raz wystąpiła do PGG o rozważenie możliwości zawarcia umowy wieloletniej dostaw mialu węglowego. W skierowanym do PGG piśmie Spółka nadmieniła, że rozmowy o współpracy prowadzone były już w 2017 r., a zostały przerwane pomimo monitów ze strony MEC.

PGG ponownie poinformowała o własnej strategii skoncentrowanej na umowach wieloletnich i zaproponowała zakup mialu przez portal aukcyjny. Dodała, że zakończenie rozmów w 2017 r. było wynikiem braku akceptacji za strony MEC przedstawionych jej warunków handlowych.

(akta kontroli str. 649-650)

Pomimo tego, że mial węglowy został wylicytowany na aukcjach w dniach 23 i 30 czerwca 2022 r., a PGG przesłało do MEC pismo przypominające (z 27 października 2022 r.), do końca listopada 2022 r. Spółka nie odebrała zakupionego mialu węglowego od PGG.

(akta kontroli str. 651)

Z wyjaśnień Prezesa i Wiceprezes Zarządu wynika, że powodem powyższej sytuacji były (...) *warunki tych umów w zakresie płatności. Warunkiem odbioru mialu, w oparciu o umowy aukcyjne, było bowiem dokonanie przez Spółkę przedpłaty za każde zamówienie (...), tj. 10.983.936,90 zł brutto. Spółka (...) nie posiadała wolnych środków finansowych (...). W tym czasie Zarząd prowadził intensywne działania w celu zabezpieczenia wymaganych środków pieniężnych, zwracając się do Wspólników, składając stosowne wnioski do instytucji bankowych oraz dostosowując obowiązującą taryfę cen ciepła do panującej sytuacji. Równocześnie Spółka - w celu zabezpieczenia mialu węglowego dla potrzeb wytwarzania ciepła - dokonywała zakupów mialu od dostawców, z którymi posiada zawarte umowy ramowe, przewidujące zapłatę za dostawę mialu z odroczonym 60-dniowym terminem płatności. Wobec spodziewanego zwiększenia miesięcznych obrotów Spółki z tytułu sprzedaży ciepła wraz z rozpoczęciem sezonu grzewczego 2022/2023, w dniu 8 listopada 2022 r. Spółka skierowała do PGG zamówienia mialu węglowego w ramach trzech zawartych umów aukcyjnych.*

Zarząd Spółki prowadził również intensywne działania ukierunkowane na pozyskanie zewnętrznego finansowania z przeznaczeniem na zapłatę za dostawę mialu, w szczególności na dokonanie przedpłat na rzecz PGG z tytułu zamówień aukcyjnych. Na dzień przygotowania niniejszego pisma Spółka otrzymała wstępną pozytywną informację o możliwości przyznania nieodnawialnego kredytu obrotowego w kwocie 15.000.000,00 zł z banku PKO Bank Polski S.A. (...) Spółka jest w trakcie uzgodnień decyzji kredytowej i formy zabezpieczeń kredytu. Środki

pieniężne pochodzące z przedmiotowego kredytu, niezwłocznie po jego otrzymaniu, zostaną przeznaczone na dokonanie przedpłat na rzecz PGG, by dopełnić warunków zawartych umów aukcyjnych.

(akta kontroli str. 601-634)

Ceny wylicytowane w aukcjach elektronicznych miały charakter stały (wygrywała oferta z najwyższą ceną) i nie podlegały negocjacom. Spółka zakontraktowała na aukcjach 1500 t mialu węglowego w cenie 1675,02 zł netto za tonę, 2300 t w cenie 1675 zł netto za tonę i 1500 t w cenie 1710 zł netto za tonę.

W żadnej z trzech umów ramowych nie określono cen nabycia ani ilości mialu węglowego, bowiem dostawcy określali je w składanych okresowo ofertach. Cena jednej tony mialu węglowego wahała się w przedziale do 950 zł netto do 1650 zł netto. Cena wskazana przez dostawcę w ofercie była tożsama z ceną na zamówieniu składanym przez MEC. Spółka negocjowała ceny nabycia, ale tylko w jednym przypadku (w kwietniu 2022 r.) negocjacje skutkowały obniżeniem ceny ofertowej tony mialu o 50 zł netto, z 1150 zł do 1100 zł.

W sezonie grzewczym 2021/2022 średnia cena nabycia przez MEC jednej tony mialu węglowego nie przekraczała 300 zł netto.

(akta kontroli str. 646, 656, 659-681)

MEC szacowała ilość mialu węglowego niezbędną do zapewnienia odbiorcom ciepła w sezonie grzewczym 2022/2023 na 45 000 t. Do 30 listopada 2022 r. Spółka zakontraktowała 42 800 t mialu węglowego, w tym: 5300 t od PGG, 18 500 t od TRANS-Z i 19 000 t od TTHO, a nabyła 26 382,24 t mialu: 14 860,66 t od TRANS-Z i 11 521,58 t od TTHO. Ilość zakontraktowanego surowca odpowiadała 94,86% ilości zaplanowanej.

(akta kontroli str. 635, 652-658)

Według stanu na 30 września 2022 r. MEC miała zgromadzone 14 222,14 t zapasów mialu węglowego przy średnim dobowym zużyciu 29,08 t. Na koniec października 2022 r. zapasy wynosiły 12 555,59 t, a średnie dobowe zużycie 117,36 t, natomiast na koniec listopada 12 331,32 t przy średnim dobowym zużyciu 197,93 t. W porównaniu do: 2019 r. – zapasy były niższe w poszczególnych miesiącach odpowiednio o 23,4%, 48,97% i 50,33%, 2020 r. – niższe o 20,11%, 34,51% i 38,94% i 2021 r. – wyższe o 29,74%, 8,49% i 17,47%.

(akta kontroli str. 682-686)

W okresie od kwietnia do listopada 2022 r. MEC utrzymywała stan zapasów mialu węglowego w ilościach zgodnych z określonymi w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych²⁵ (dalej: rozporządzenie o zapasach). Zapasy niższe od wymaganych były natomiast na koniec stycznia, lutego i marca 2022 r. Niedobory wynosiły: w styczniu – 5263,88 t (5561,69 t zamiast 10 825,57 t), w lutym – 3144,38 t (4149,67 t zamiast 7294,05 t) i w marcu – 1404,59 t (3232,30 t zamiast 4636,89 t).

(akta kontroli str. 682-684)

MEC każdorazowo pisemnie informowała Urząd Regulacji Energetyki (dalej: URE) o zaistniałej sytuacji. Wielkości stanów magazynowych mialu węglowego przekazanych do URE wynosiły: za styczeń – 5719,41 t, za luty – 4038,39 t i za marzec – 3233,30 t.

(akta kontroli str. 687-692)

²⁵ Dz. U. Nr 39, poz. 338, ze zm.

Rozbieżności pomiędzy wielkościami zapasów przekazanymi do URE a faktycznymi – zgodnie z informacją Wiceprezes Zarządu – wynikały z tego, że wskazując wymagany stan zapasów na potrzeby określenia wykonania obowiązków w poszczególnych miesiącach posłużono się danymi niezwyfikowanymi z *dobowych nawęgluń wprost z produkcji*. Faktyczne dane pochodziły ze zintegrowanego systemu informatycznego. Różnice nie wpłynęły na fakt niedotrzymania stanu zapasów w każdym miesiącu I kwartału 2022 r.

(akta kontroli str. 682-684)

Prezes i Wiceprezes Zarządu wyjaśnili: (...) *Spółka w miesiącach styczeń, luty i marzec 2022 r. nie dopełniła obowiązku utrzymania wymaganych prawem stanów magazynowych zapasów paliwa. (...) na dzień 31 stycznia 2022 r. (...) Niedobór (...) stanowił 38%. Na składowisku każdego dnia stycznia 2022 r. znajdowała się ilość opału, która zabezpieczała z nadmiarem dwutygodniowym produkcję ciepła na potrzeby systemu ciepłowniczego. (...) na dzień 28 lutego 2022 r. (...) Niedobór (...) stanowił 43%. Na składowisku każdego dnia lutego 2022 r. znajdowała się ilość opału, która zabezpieczała z nadmiarem ponad dwutygodniowym produkcję ciepła na potrzeby systemu ciepłowniczego. (...) na dzień 31 marca 2022 r. (...) Niedobór (...) stanowił 43%. Na składowisku każdego dnia marca 2022 r. znajdowała się ilość opału, która zabezpieczała z nadmiarem produkcję ciepła na potrzeby systemu ciepłowniczego.*

Składający wyjaśnienia dodali, że niedobór zapasów wynikał ze wzrostów cen mialu węglowego zakontraktowanego na sezon grzewczy 2021/2022, które wymuszały negocjowanie z dostawcami i zawieranie aneksów do umów. Wyjaśniający zauważyli, że: *Każdorazowe wnioski o wzrost cen, związane ze wstrzymaniem dostaw do czasu zawarcia porozumienia, burzyły harmonogram dostaw (...). Spowodowało to niedotrzymanie warunków w zakresie utrzymania wymaganych prawem zapasów paliwa. (...) Niezapewnienie wymaganych przepisami stanów zapasu mialu węglowego (...) nie wpłynęło w żaden sposób negatywnie na dostawę ciepła do odbiorców. Dostawy ciepła do odbiorców w okresach, w których Spółka nie zapewniła wymaganych zapasów mialu węglowego, odbywały się bez żadnych zakłóceń, nie nastąpiły również żadne przerwy w dostawach ciepła, które wynikały z niezapewnienia wymaganych zapasów mialu węglowego.*

(akta kontroli str. 601-634)

W maju 2022 r. Prezes URE wezwał Zarząd MEC do złożenia pisemnych wyjaśnień m.in. w zakresie przyczyn niedotrzymania obowiązkowych zapasów od końca grudnia 2021 r. oraz ich odbudowania.

(akta kontroli str. 693-695)

W odpowiedzi Spółka wyjaśniła, że przyczyny niedoborów stanów zapasów były od niej niezależne i wynikały ze wzrostów cen węgla, koniecznością aneksowania umów z dostawcami oraz konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Stan deficytu utrzymywał się od grudnia 2021 r. do marca 2022 r., ale ciepłownia miała ilość paliwa, która pozwalała na bezpieczną produkcję ciepła na potrzeby miasta.

(akta kontroli str. 696-699)

W piśmie o obniżeniu ilości zapasów mialu węglowego według stanu na 31 grudnia 2021 r. przekazanym do Prezesa URE 4 stycznia 2022 r. MEC nie zawarła informacji o terminie uzupełnienia tych zapasów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 700-701)

Ponadto Spółka nie wystąpiła do Prezesa URE z pisemnym wnioskiem o wskazanie w drodze decyzji dłuższego terminu na uzupełnienie zapasów mialu węglowego do wymaganej wielkości, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 693-695, 702)

W sezonie grzewczym 2022/2023 (do 30 listopada 2022 r.) MEC wytwarzała energię ciepłą w oparciu o mial węglowy. Spółka podejmowała działania mające na celu dywersyfikację paliw z jednoczesnym wyjściem z obowiązku uczestnictwa w systemie ETS²⁶ ukierunkowane na przebudowę kotła węglowego na paliwo biomasowe, które do 30 listopada 2022 r. nie zostały zmaterializowane. Ponadto w grudniu 2021 r. MEC otrzymała od Polskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o. potwierdzenie gotowości dostaw gazu ziemnego do kotłowni awaryjno-szczytowej w Ostrowcu Świętokrzyskim przy al. Solidarności 10A oraz otrzymała warunki przyłączenia do sieci gazowej dla planowanej inwestycji przy ul. Samsonowicza 2 z terminem realizacji w 2024 r.

(akta kontroli str. 703-704)

Spółka w okresie od 14 kwietnia do 14 listopada 2022 r. przyjęła na składowisko 25 380,22 t mialu węglowego z przeznaczeniem na sezon grzewczy 2022/2023, który nabyła od dwóch dostawców na podstawie umów ramowych, w tym 10 519,56 t od TTHO i 14 860,66 t od TRANS-Z. Na wymieniony tonaż składało się 79 dostaw złożonych z 886 partii dostarczanych transportem ciężarowym dostawców.

MEC weryfikowała jakość dostarczonego opału wykonując we własnym laboratorium badania próbek mialu węglowego dla każdej z 79 dostaw (100%). Wszystkie badania zostały potwierdzone sprawozdaniem z badań zawierającym m.in.: unikatowy numer, datę sporządzenia, opis próbki, datę i tonaż dostawy, nazwę dostawcy, datę zakończenia badania oraz wyniki badania wraz ze wskazaniem norm lub metody badania. Wyniki obejmowały m.in. badanie następujących cech: wilgotność całkowita, wilgotność analityczna, popiół, siarka całkowita, części lotne, węgiel całkowity, wartość opałowa i uziarnienie.

(akta kontroli str. 705-713)

Spółka miała świadectwa jakości mialu węglowego dla wszystkich dostaw zrealizowanych przez TRANS-Z. Świadectwa wystawione przez tego dostawcę były kompletne i sporządzone według wzoru określonego przez Ministra Energii.

(akta kontroli str. 714-719)

W MEC nie egzekwowano natomiast świadectw jakości dla żadnej z dostaw zrealizowanych przez TTHO, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 714-715, 720-724)

W Spółce funkcjonowała *Instrukcja magazynowania węgla* zatwierdzona przez Dyrektora Technicznego. Określono w niej m.in. zasady składowania węgla w pryzmach otwartych, informacje na temat samozapalenia się węgla wraz z zasadami obserwacji pryzmy oraz sposób i częstotliwość pomiaru temperatury składowanego węgla. Instrukcja zabraniała składowania węgla różnych typów oraz węgla przeznaczonego do krótko i długoterminowego magazynowania. Określała kształt zwałów (wysokość, kąt nachylenia) i sposób zbierania węgla ze zwał. Wskazywała ponadto metody zapobiegania przenikaniu powietrza do wnętrza zwał.

(akta kontroli str. 725-728)

²⁶ Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) powstały w 2005 r., by propagować racjonalne pod względem kosztów oraz skuteczne gospodarczo ograniczanie emisji gazów cieplarnianych.

W MEC kontrolowano temperaturę składowanego mialu węglowego. Wyniki pomiarów wraz z datą ich wykonania odnotowano w *Raporcie kontroli temperatury przyzmy węgla na placu składowym*.

(akta kontroli str. 729)

Spółka przechowywała zapasy mialu węglowego na własnym składowisku położonym na terenie Celsy Huta Ostrowiec. Składowisko było zabezpieczone przed kradzieżą i wyposażone w hydrant pożarniczy. Podłoże składowiska oraz drogi dojazdowe były utwardzone i przejezdne. Plac posiadał odwodnienie liniowe w postaci kanału drenażowego z ujściem do zbiornika pełniącego funkcję separatora.

(akta kontroli str. 730-737, 739-742)

W 2022 r. (do 30 listopada) Spółka z tytułu prawa wieczystego użytkowania składowiska poniosła koszty w wysokości 11 562,39 zł. W tym okresie MEC nie gromadziła zapasów na innych składowiskach.

(akta kontroli str. 743)

W § 2 ust. 1 umów ramowych z 14 kwietnia 2022 r. MEC określiła klasy jakościowe dla mialu węglowego i zobowiązała dostawców do dostarczania paliwa spełniającego m.in. następujące warunki: wartość opałowa 21-23GJ/Mg, popiół w stanie roboczym 18%, zawartość wilgoci w stanie roboczym do 15%, maksymalna zawartość siarki w stanie roboczym 0,8%, minimalna zawartość części lotnych w stanie roboczym 28%, maksymalna zawartość podziarna 30% i maksymalna zawartość nadziarna 5%.

(akta kontroli str. 374-405)

Dobór przez MEC ww. parametrów mialu węglowego determinowały wytyczne producentów kotłów²⁷ eksploatowanych w źródle ciepła. Dodatkowo Spółka zwiększyła wymagania co do zawartości siarki, której maksymalną zawartość producenci określili na poziomie 1%. Ograniczenie miało na celu dotrzymanie wymagań norm emisyjnych.

(akta kontroli str. 744-750)

Miał węglowy dostarczony do MEC na podstawie umów ramowych z 14 kwietnia 2022 r. przez TRANS-Z i TTHO w 54 na 79 dostaw (tj. 68%) nie spełniał – przynajmniej dla jednego parametru – wymogów jakościowych określonych w tych umowach, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 374-405, 751-806)

Odebrany od dostawców miał węglowy nie spełniał także norm określonych przez producentów kotłów użytkowanych przez MEC, w tym: dla wartości opałowej (norma 20,9 GJ/Mg) w 13 dostawach, dla popiołu w stanie roboczym (norma 18%) w 26 dostawach.

(akta kontroli str. 374-405, 751-806)

Prezes i Wiceprezes Spółki wyjaśnili: *Normy podawane przez producentów kotłów (...) stanowią wartości graniczne dla osiągnięcia nominalnej mocy wydajności kotła. (...) Gorsze paliwo (...) obniża dyspozycyjność kotła. Producenci kotłów zalecają, aby dla ekonomicznej pracy kotła dążyć do stosowania paliwa zbliżonego do gwarancyjnego. (...) Większa zawartość popiołu w spalonym paliwie wpływa na obniżenie sprawności kotła, większy nakład pracy przy odżużłaniu. (...) Taka różnica parametrów nie stwarza ryzyka uszkodzenia kotła, może pogorszyć jedynie jego wydajność.*

(akta kontroli str. 601-634)

²⁷ Rafako S.A. i SEFAKO S.A.

MEC pomimo tego, że miał węglowy z 54 dostaw charakteryzował się jakością odbiegającą od parametrów zatwierdzonych w ww. umowach ramowych w żadnym przypadku nie wszczęła wobec TRANS-Z i TTHO postępowań reklamacyjnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 374-405, 751-806, 807-808)

Zarząd MEC na bieżąco informował Radę Nadzorczą i wspólników o sytuacji Spółki, rosnących cenach mialu węglowego i trudnościach na rynku. Wskazywał również podjęte i planowane w związku z tym działania. Rada Nadzorcza ani Zgromadzenie Wspólników nie żądały od Zarządu dodatkowych wyjaśnień, dokumentów ani nie formułowały zaleceń wobec Zarządu w tym zakresie.

(akta kontroli str. 51-58, 99-107, 141-145)

Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej Wydział Kontroli) przeprowadził w MEC w 2022 r. kontrolę w zakresie analizy kosztów Spółki, w tym kosztów związanych z emisją CO₂ i dostawami węgla oraz ich wpływu na sytuację Spółki.

(akta kontroli str. 809-814)

Wydział Kontroli ustalił, że sytuacja finansowo-ekonomiczna Spółki zagraża jej dalszemu funkcjonowaniu w obecnej formie prawnej. Wpływ na to miały m.in. rosnące koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂, wzrost cen zakupu mialu węglowego oraz zobowiązania wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁸ (dalej: NFOŚiGW). Spółka nie miała środków na zakup brakujących uprawnień do emisji za 2021 r., a rezerwa utworzona na dzień 31 grudnia 2021 r. była niewystarczająca. Wydział Kontroli zauważył, że pogarszająca się sytuacja finansowa MEC może doprowadzić do nieterminowego regulowania zobowiązań skutkujących naliczeniem odsetek za zwłokę, które mogą dodatkowo obciążyć jej wynik finansowy. Biorąc pod uwagę fakt, że strata na koniec 2021 r. wraz z niepokrytą stratą z lat poprzednich, przewyższała połowę kapitału zakładowego Spółki Wydział Kontroli zauważył, że Zarząd jest obowiązany zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu spółek handlowych niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki.

(akta kontroli str. 815-828)

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników MEC na posiedzeniu 28 lutego 2022 r. uchwałą nr 3/2022 w sprawie dalszego istnienia Spółki zdecydowało o kontynuacji działalności przez Spółkę.

(akta kontroli str. 829-834)

W lipcu 2022 r. na posiedzeniu Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Prezes Zarządu zwrócił się do wspólników o pomoc w uzyskaniu kredytów bankowych na zakup mialu węglowego. Formą pomocy miały być poręczenia lub gwarancje, aby Spółka mogła zabezpieczyć nabycie surowca wobec banków lub dostawców.

(akta kontroli str. 835-846)

W sierpniu 2022 r. Zarząd MEC ponownie skierował do Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dalej: Prezydent) i Prezesa Zarządu NFOŚiGW (dalej: Prezes NFOŚiGW) prośbę o pomoc w nabyciu niezbędnej ilości surowca na sezon 2022/2023. Zarząd podkreślił, że Spółka nie była w stanie zakupić mialu węglowego w ilości pozwalającej na normalne funkcjonowanie w okresie zimowym, nie miała też możliwości uzyskania kredytowania z powodu ujemnego wyniku finansowego za 2021 r. Wskazał, że sytuacja Spółki była dramatyczna, a banki odmawiały kredytowania.

(akta kontroli str. 652-655)

²⁸ Właściciel 40 000 z 85 958 udziałów.

W odpowiedzi Prezes NFOŚiGW poinformował o braku możliwości dokapitalizowania MEC środkami na zakup miału węglowego.

(akta kontroli str. 847-848)

W październiku 2022 r. Prezydent zapewnił, że funkcjonowanie Spółki jest niezbędne i nie ma zagrożenia dla jej bytu prawnego. Jednocześnie potwierdził, że akceptuje fakt przyznania (lub zamiaru przyznania) Spółce kredytu w kwocie nieprzekraczającej 15 000 000 zł, oceniając to za korzystne dla jej działalności.

(akta kontroli str. 849)

W październiku 2022 r. MEC zawarła z gminą Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Gmina) porozumienie ramowe w zakresie płatności częściowych za dostawę energii cieplnej. Na mocy tego porozumienia, w sezonie grzewczym trwającym od października 2022 r. do kwietnia 2023 r., Gmina zobowiązała się zapewnić możliwość częściowego uregulowania płatności (przedpłat) za dostawę energii cieplnej do obiektów będących we władaniu Gminy oraz jednostek gminnych. Działania te podjęto celem zabezpieczenia możliwości zapłaty za dostawę miału węglowego przez MEC. Podobne porozumienia Spółka zawarła w październiku i listopadzie 2022 r. z powiatem ostrowieckim – Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim.

(akta kontroli str. 308-311, 850-852)

Ponadto Spółka prowadziła z Bankiem PKO BP negocjacje w sprawie otrzymania kredytu obrotowego w wysokości 15 000 000 zł. Do 6 grudnia 2022 r. bank nie podjął decyzji, trwało procedowanie wniosku.

(akta kontroli str. 853)

Zarząd Spółki w złożonych wyjaśnieniach potwierdził, że problemy finansowe mogą spowodować zagrożenie wystąpienia braków miału węglowego, skutkujących wystąpieniem przerw w dostawach ciepła dla odbiorców. *Problemy finansowe Spółki pogłębiły się wraz z drastycznym wzrostem cen miału węglowego (...). Wpływy taryfowe uzyskiwane przez Spółkę nie pokrywały faktycznych kosztów prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania ciepła, w szczególności nie pokrywały kosztów zużycia miału węglowego oraz emisji CO₂ na potrzeby wytworzenia tego ciepła. W konsekwencji Spółka nie posiadała wolnych środków pieniężnych na zakup miału węglowego na kolejny sezon po cenach, których wzrost był kilkukrotny w okresie pierwszych miesięcy 2022 r. Zarząd Spółki prowadził intensywne działania ukierunkowane na zabezpieczenie finansowania zakupu miału węglowego. (...) Spółka składała wnioski o uaktualnienie taryfy dla ciepła (...) Zarząd Spółki poszukiwał możliwości pozyskania kapitału, zarówno własnego – od Wspólników Spółki, jak również kapitału obcego – w oparciu o kredyty od instytucji finansowych – banków komercyjnych i Banku Gospodarstwa Krajowego. (...) Na każdy ze złożonych wniosków Spółka otrzymała odpowiedź o braku możliwości udzielenia kredytu, z uwagi na nieposiadanie przez Spółkę wystarczającej zdolności kredytowej. (...) Z uwagi na toczące się w bankach PKO Bank Polski S.A. i Bank Pekao S.A. we wrześniu i październiku 2022 r. procedury przedłużenia obowiązywania kredytów odnawialnych (...) Spółka w obu wskazanych bankach rozpoczęła starania o kredyt na zakup węgla dopiero po zakończeniu procedowania wniosków o przedłużenia. W efekcie (...) Bank Pekao S.A. (...) poinformował o możliwości udzielenia kredytu (...) w wysokości ok. 8 mln zł wyłącznie w przypadku udzielenia przez Wspólnika większościowego - Gminę Ostrowiec Świętokrzyski gwarancji spłaty tego kredytu. Natomiast w banku PKO Bank Polski S.A. (...) trwa procedowanie wniosku o udzielenie kredytu obrotowego w wysokości 15 mln zł.*

(akta kontroli str. 601-634)

Odbiorcy ciepła byli uprawnieni do zgłaszania skarg i wniosków na warunkach określonych w umowie sprzedaży oraz na podstawie *Regulaminu korzystania z usług publicznych świadczonych przez Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim* zatwierdzonego zarządzeniem nr III/646/2013 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 5 listopada 2013 r. W okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2022 r. do Spółki nie wpłynęły żadne skargi ani wnioski od odbiorców ciepła.

(akta kontroli str. 854-867)

W okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2022 r. MEC nie składała do Prezesa URE wniosku w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła. Trzykrotnie wnioskowała natomiast o zmianę taryfy zatwierdzonej decyzją Prezesa URE z 8 listopada 2021 r. i wprowadzonej od 1 grudnia 2021 r., w tym: 13 grudnia 2021 r. (zmiana wprowadzona od 1 lutego 2022 r.), 24 marca 2022 r. (zmiana wprowadzona od 1 czerwca 2022 r.) i 23 sierpnia 2022 r. (zmiana wprowadzona od 1 listopada 2022 r.).

(akta kontroli str. 872-905)

Uzasadnieniem zmiany taryf były:

- dla wniosku z 13 grudnia 2021 r. – uwzględnienie rekompensaty z tytułu niepokrytych kosztów rozliczenia emisji CO₂ za 2020 r. (okoliczność powołana w § 45a rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło²⁹);
- dla wniosku z 24 marca 2022 r. – istotna zmiana warunków prowadzenia działalności gospodarczej, m.in. wzrost kosztów zakupu paliwa węglowego i energii elektrycznej oraz istotna zmiana cen zakupu uprawnień do emisji dwutlenku węgla (okoliczność powołana w § 28 ust. 1 i 1a rozporządzenia o taryfach);
- dla wniosku z 23 sierpnia 2022 r. – istotna zmiana warunków prowadzenia działalności gospodarczej, m.in. wzrost kosztów zakupu mialu węglowego i ciepła odpadowego (okoliczność powołana w § 28 ust. 1 rozporządzenia o taryfach).

(akta kontroli str. 890-905)

Prezes URE nie wzywał do uzupełnień ani składania wyjaśnień do wniosku z 13 grudnia 2021 r. Pismem z 14 kwietnia 2022 r. wezwał natomiast do szczegółowego uzasadnienia wniosku z 24 marca 2022 r. m.in. w zakresie, że zmianie decyzji Prezesa URE z 8 listopada 2021 r. nie sprzeciwiają się przepisy szczególne, w szczególności rozporządzenie taryfowe a za jej zmianą przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony, wykazania działań zmierzających do minimalizacji kosztów zakupu uprawnień CO₂, przyjęcia do obliczeń średniej ceny uprawnień do emisji CO₂, wskazania podjętych działań mających na celu zabezpieczenie długofalowych dostaw mialu węglowego po konkurencyjnych cenach wraz z umowami oraz przedłożenia obliczeń i kalkulacji.

Pismem z 21 kwietnia 2022 r. Spółka uzupełniła wnioski i złożyła wyjaśnienia.

Spółka została także wezwana pismem z 14 września 2022 r. do uzupełnienia wniosku z 23 sierpnia 2022 r. Wezwanie dotyczyło m.in.: szczegółowego uzasadnienia, że zmianie ww. decyzji nie sprzeciwiają się przepisy rozporządzenia taryfowego, a za jej zmianą przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony w kontekście wnioskowanego po raz kolejny w okresie niespełna roku

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 718, ze zm. (dalej: rozporządzenie o taryfach).

kilkudziesięcioprocentowego wzrostu opłat za dostarczane ciepło, wykazanie działań podjętych lub zmierzających do wyeliminowania bądź ograniczenia kolejnych wzrostów kosztów zakupu mialu węglowego, zrównoważenia interesu Spółki i odbiorców poprzez uwzględnienie w wyliczeniach kosztów zakupu paliwa węglowego np. średniej ceny, na którą składałaby się cena uzyskana w dotychczasowym okresie obowiązywania taryfy oraz cena prognozowana, przedłożenia tabel kalkulacyjnych.

Spółka uzupełniła wniosek i złożyła wyjaśnienia w piśmie z 20 września 2022 r.

(akta kontroli str. 906-916)

Każdy ze złożonych przez MEC wniosków ostatecznie został zaakceptowany przez Prezesa URE, w tym:

- wniosek z 13 grudnia 2021 r. – decyzją z 13 stycznia 2022 r. zatwierdzającą wzrost ceny ciepła dla odbiorców we wszystkich grupach taryfowych o 12,10 zł/GJ, w tym dla grupy P³⁰ o 11,9%, dla pozostałych grup³¹ o 26,9%;
- dla wniosku z 24 marca 2022 r. – decyzją Prezesa URE z 16 maja 2022 r. zatwierdzającą wzrost ceny ciepła dla odbiorców we wszystkich grupach taryfowych, w tym dla grupy P o 100,30 zł/GJ (87,9%), dla pozostałych grup o 43,97 zł/GJ (77%);
- dla wniosku z 23 sierpnia 2022 r. – decyzją Prezesa URE z 12 października 2022 r. zatwierdzającą wzrost ceny ciepła dla odbiorców we wszystkich grupach taryfowych, w tym dla grupy P o 51,95 zł/GJ (24,2%), dla pozostałych grup o 33,15 zł/GJ (32,8%).

(akta kontroli str. 917-928)

Według Prezesa i Wiceprezes Zarządu Spółki wzrost taryfy dla ciepła w 2022 r. podyktowany był wzrostem kosztów całkowicie niezależnych od Spółki, tj. drastyczną podwyżką cen mialu węglowego i energii elektrycznej. Przyczyną tego była kryzysowa sytuacja na rynku węgla, wynikająca przede wszystkim z agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę. Dodatkowo nastąpił wzrost kosztów emisji CO₂, związany z poziomem cen notowanych w systemie handlu tymi uprawnieniami oraz kursem euro w stosunku do złotego. Zmiany taryfy dla ciepła w 2022 r. uwzględniały wzrost cen mialu węglowego z poziomu 278,96 zł/Mg do 1434,59 zł/Mg, energii elektrycznej (czynnej) z poziomu 328,73 zł/MWh do 660,02 zł/MWh oraz uprawnień do emisji CO₂ z poziomu 257,33 zł/Mg do 363,75 zł/Mg.

(akta kontroli str. 601-634)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MEC zawarła sześć umów na dostawy mialu węglowego bez stosowania obowiązującej w Spółce procedury wewnętrznej, co stanowiło naruszenie pkt III.3 Procedury, zgodnie z którym zamówienia na zakup mialu węglowego mogły być udzielone wyłącznie dostawcy wybranemu zgodnie z tą procedurą.

³⁰ Grupa P – odbiorcy zasilani w ciepło w postaci wody bezpośrednio ze źródła ciepła.

³¹ Grupa B - odbiorcy zasilani w ciepło w postaci wody gorącej poprzez sieć ciepłowniczą stanowiącą własność przedsiębiorstwa energetycznego, grupa C1 – odbiorcy zasilani w ciepło w postaci wody gorącej poprzez sieć ciepłowniczą i grupowe węzły cieplne stanowiące własność przedsiębiorstwa energetycznego, grupa C2 – odbiorcy zasilani w ciepło w postaci wody gorącej poprzez sieć ciepłowniczą, grupowe węzły cieplne oraz zewnętrzne instalacje odbiorcze stanowiące własność przedsiębiorstwa energetycznego, grupa D – odbiorcy zasilani w ciepło w postaci wody gorącej poprzez sieć ciepłowniczą i węzły cieplne stanowiące własność przedsiębiorstwa energetycznego; koszty zakupu energii elektrycznej zasilającej węzły cieplne pokrywane są przez odbiorców ciepła, grupa D1 – odbiorcy zasilani w ciepło w postaci wody gorącej poprzez sieć ciepłowniczą i węzły cieplne stanowiące własność przedsiębiorstwa energetycznego; koszty zakupu energii elektrycznej zasilającej węzły cieplne pokrywane są przez przedsiębiorstwo energetyczne.

Bez stosowania ww. zasad Spółka w kwietniu 2022 r. podpisała trzy umowy ramowe na dostawy mialu węglowego z TRANS-Z, TTHO i PGE, a w czerwcu 2022 r., po wygraniu licytacji, zawarła z PGG trzy aukcyjne umowy sprzedaży, na podstawie których zakontraktowała mial węglowy.

(akta kontroli str. 374-427, 639-648)

Prezes i Wiceprezes Zarządu wyjaśnili: *Działania Zarządu Spółki MEC podjęte w okresie od kwietnia do czerwca 2022 r., skutkujące zawarciem umów ramowych (...) oraz trzech aukcyjnych umów sprzedaży (...) podporządkowane były konieczności (...) zabezpieczenia dostaw mialu na potrzeby zapewnienia ogrzewania dla mieszkańców miasta wobec kryzysowej sytuacji na polskim rynku węgla (...). Zarząd Spółki otrzymał sygnały o wystąpieniu problemów w dostawach mialu węglowego (...) od dostawców, realizujących dostawy w ramach umów zwartych na sezon grzewczy 2021/2022, w pierwszych dniach marca 2022 r. (...) Dostawcy sygnalizowali, że wystąpił problem z dostępnością węgla oraz z rosnącymi drastycznie cenami węgla (...) Informacje od dostawców znajdowały potwierdzenie w (...) notowaniach giełdowych (...) oraz doniesieniach medialnych (...). Równocześnie dostawcy TTHO i TRANS-Z deklarowali możliwość kontynuowania dostaw w ramach zawartych umów. W przesłanym komunikacie IGCP (...) poinformowano, iż (...) należy mieć świadomość, że typowe (...) warunki umowne pomiędzy przedsiębiorstwami a dostawcami węgla ulegną istotnej zmianie, np. w zakresie terminów dostaw i związanych z nimi ewentualnych kar, parametrów węgla w zakresie uziarnienia, itp. Przedstawiciele PGE Paliwa poinformowali o możliwości zawierania tzw. umowy ramowej, określającej ogólne warunki sprzedaży węgla. Zawarcie takiej umowy z PGE Paliwa miało pozwolić na optymalnie szybką realizację zakupu węgla w przyszłości, w terminie uzgodnionym przez przedsiębiorstwo i na podstawie wiążącego zamówienia wykonawczego, w przypadku wystąpienia takiej konieczności lub w sytuacji, jeżeli cena spadłaby do akceptowalnego poziomu. (...) W dniu 13 kwietnia 2022 r. Sejm RP przyjął ustawę (...), która wprowadziła zakaz przywozu do Polski i tranzytu przez terytorium naszego kraju węgla i koks pochodzących z Rosji i Białorusi. (...) Zarząd Spółki podjął decyzję o zawarciu trzech umów ramowych na dostawę mialu węglowego z dostawcami, co do których Zarząd posiadał wiedzę, że pomimo trudnej sytuacji na rynku deklarowali możliwość dostaw surowca, w szczególności surowca o oczekiwanych przez Spółkę parametrach i pochodzeniu. (...) Zawarcie trzech umów ramowych służyło ograniczeniu ryzyka braku dostaw do Spółki mialu węglowego na potrzeby wytwarzania ciepła w nadchodzącym sezonie grzewczym (...). Zważywszy na trwające niespotykane dotychczas trudności na rynku węglowym (...) umowy ramowe zawarte zostały z pominięciem zasad określonych w Procedurze postępowania stanowiącej załącznik do uchwały Zarządu nr 5/2021 z 15 marca 2021 r. Tym samym celom służyło zawarcie trzech aukcyjnych umów sprzedaży węgla z PGG (...). Zarząd Spółki, decydując o zawarciu przedmiotowych umów ramowych oraz umów aukcyjnych, musiał mieć na uwadze istotność prowadzonej działalności z punktu widzenia mieszkańców Ostrowca Świętokrzyskiego i podejmował wszelkie możliwe działania, które miały zagwarantować ciągłość dostaw ciepła w nadchodzącym sezonie grzewczym.*

(akta kontroli str. 601-634)

Dostrzegając intencję kontrolowanego, którego działania ukierunkowane były na zapewnienie ciągłości dostaw ciepła, Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że sposób wydatkowania przez Zarząd Spółki środków publicznych naruszał obowiązek określony w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, zgodnie z którym wydatki powinny być ponoszone w sposób oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania

najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

2. W piśmie ze stycznia 2022 r., informującym Prezesa URE o obniżeniu stanu zapasów mialu węglowego na 31 grudnia 2021 r., Prezes i Wiceprezes Zarządu Spółki nie wskazali terminu uzupełnienia tych zapasów, czym naruszyli art. 10 ust. 1e pkt 2 ustawy Prawo energetyczne.

(akta kontroli str. 700-701)

Według Prezesa i Wiceprezes Zarządu (...) w pismach skierowanych do Prezesa URE spółka poinformowała iż „Spółka posiada umowy kupna mialu węglowego z trzema dostawcami, w dniu 12 stycznia spółka podpisała z dostawcami aneksy dotyczące podniesienia cen sprzedaży. Dostawy węgla są realizowane”. Informacja zapisana w piśmie do Prezesa URE była zgodna ze stanem faktycznym, dostawy były realizowane przez Dostawców co skutkowało uzupełnieniem stanu zapasów do wymaganego poziomu.

(akta kontroli str. 563-574)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w ww. przepisie prawa sformułowany został wymóg zobowiązujący do wskazania konkretnego terminu, czego Zarząd Spółki nie dopełnił.

3. Zarząd Spółki nie wystąpił do Prezesa URE z pisemnym wnioskiem o wskazanie w drodze decyzji dłuższego terminu na uzupełnienie zapasów mialu węglowego do wymaganej wielkości, czym naruszył do art. 10 ust. 1d ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym przedsiębiorstwo energetyczne powinno taki wniosek złożyć nie później niż na 30 dni przed upływem terminu, w którym to przedsiębiorstwo energetyczne obowiązane do uzupełnienia zapasów, w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od ostatniego dnia miesiąca, w którym rozpoczęto ich obniżanie. Wniosek powinien być zawierać szczegółowe uzasadnienie i harmonogram uzupełnienia zapasów i należało go złożyć w przypadku gdy uzupełnienie zapasów paliw, z przyczyn niezależnych od przedsiębiorstwa energetycznego, nie było możliwe w terminie, o którym mowa w ust. 1b ustawy Prawo energetyczne.

(akta kontroli str. 693-695, 702)

Prezes i Wiceprezes Zarządu potwierdzili: *Spółka nie złożyła wniosku, o którym mowa w art. 10 ust. 1c gdyż dostawy mialu węglowego w miesiącach styczeń, luty, marzec odbywały się nieprzerwanie, istniało domniemanie, że niedotrzymanie wymaganego prawem stanu zapasów jest zdarzeniem chwilowym, które w każdej chwili mogło ustąpić.*

(akta kontroli str. 563-574)

4. Zarząd Spółki nie egzekwował świadectw jakości mialu węglowego dla żadnej z dostaw zrealizowanych przez TTHO, co było działaniem nierzetelnym. Stosownie do art. 6c ust. 1 ustawy o kontroli jakości obowiązkiem przedsiębiorcy w momencie wprowadzania do obrotu paliwa stałego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a i b, jest wystawianie dokumentu potwierdzającego spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3a ust. 2, zwanego świadectwem jakości. Zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy o kontroli jakości, kopia tego świadectwa poświadczona za zgodność z oryginałem przez przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu paliwo stałe jest przekazywana każdemu podmiotowi, który nabywa paliwo stałe. Stosownie do art. 7 ust. 7a pkt 5 tej ustawy zabrania się wprowadzania do obrotu paliw stałych, dla których nie wystawiono wymaganego świadectwa jakości.

Zamiast ww. świadectw jakości Zarząd Spółki akceptował przedkładane przez tego dostawcę raporty z badań, analizy paliw, sprawozdania z badań oraz certyfikaty

jakości, które były sporządzone niezgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych³² oraz nie zawierały wszystkich obowiązkowych elementów wskazanych w art. 6d ustawy o kontroli jakości, w tym m.in: numeru identyfikacji podatkowej (NIP) przedsiębiorcy wystawiającego świadectwo jakości oraz numeru identyfikacyjnego w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON), jeżeli został nadany, informacji o wymaganiach jakościowych dla paliwa stałego, dla którego jest wystawiane świadectwo jakości, określonych w przepisach, oświadczenia przedsiębiorcy wystawiającego świadectwo jakości, że paliwo stałe, dla którego jest wystawiane to świadectwo, spełnia wymagania jakościowe określone w przepisach oraz nie wskazywały wartości wszystkich parametrów paliwa stałego, dla którego jest wystawiane świadectwo jakości.

(akta kontroli str. 714-715, 720-724)

Wiceprezes Zarządu wyjaśniła: *Spółka (...) nie egzekwowała od dostawcy TTHO świadectw jakości paliw stałych (...) akceptując, by dostawca przedstawiał raporty z badań, analizy paliw, sprawozdania z badań oraz certyfikaty jakości (...) z uwagi na przeoczenie formalne. (...) Spółka w dniu 9 grudnia 2022 r. wystąpiła do dostawcy TTHO z wezwaniem o uzupełnienie złożonej dokumentacji o wystawione świadectwa jakości paliw stałych, które nabyła Spółka.*

(akta kontroli str. 868-870)

5. Zarząd Spółki, pomimo niższych od wymaganych parametrów jakości miału węglowego, w żadnym przypadku nie wszczął reklamacji, choć był do tego uprawniony na podstawie § 5 ust. 3 umów ramowych, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia niedotrzymania przez dostawcę określonych w umowie parametrów jakościowych w otrzymanej partii węgla miał prawo skierować do dostawcy reklamację.

Miał węglowy dostarczony Spółce przez TRANS-Z i TTHO w 54 na 79 dostaw (tj. 68%) nie spełniał – przynajmniej dla jednego parametru – norm jakości określonych w § 2 ust. 1 umów ramowych z 14 kwietnia 2022 r. zawartych z tymi dostawcami, w tym dla:

- wartości opałowej (norma 20,6 GJ/Mg) – w 13 dostawach (wynik badania: od 20,48 GJ/Mg do 18,52 GJ/Mg);
- popiołu w stanie roboczym (norma 21%) – w 26 dostawach (wynik badania: od 21,39% do 29,61%);
- maksymalnej zawartości siarki w stanie roboczym (norma 0,84%) – w 26 dostawach (wynik badania: od 0,86% do 1,15%);
- maksymalnej zawartości podziarna (norma 34%) – w 22 dostawach (wynik badania: od 34,20% do 40,94%).

(akta kontroli str. 374-405, 751-806)

Prezes i Wiceprezes Zarządu wyjaśnili: *Przeprowadzone wyliczenia dla całości dostaw wskazują na wystąpienie przekroczeń norm jakościowych określonych w umowach ramowych. Zarząd nie skorzystał z prawa, jakie dawały mu zapisy umowy ramowej w kwestii dochodzenia upustów za niedotrzymanie parametrów z dwóch powodów:*

- 1) *Spółka zalegała i nadal zalega z zapłatą za dostarczony miał węglowy. Wielkość bonifikat jest niewielka w stosunku do wielkości odsetek, jakimi mogliby obciążyć Spółkę dostawcy, którzy jednak zapewniają o niedochodzeniu odsetek;*

³² Dz. U. poz. 1892.

- 2) Dostawcy miału na potrzeby Spółki w okresie od kwietnia do chwili obecnej mają możliwość dostaw węgla z polskich kopalń lub węgla z importu, którego parametry w zakresie siarki czy popiołu, jak również kaloryczności, nie spełniają wymagań określonych w umowach zawartych w kwietniu 2022 r.

Problem ten został zauważony przez ustawodawcę, który w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw w której art. 61 mówi:

Art. 61. 1. W przypadku wystąpienia w okresie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 30 kwietnia 2023 r. zagrożenia bezpieczeństwa dostaw ciepła spowodowanego w szczególności:

- 1) ograniczeniem dostaw gazu ziemnego lub biomasy,
 - 2) zakłóceniem na rynku węgla polegającym na braku dostępności węgla o małej zawartości siarki,
 - 3) ograniczeniem w dostawach substancji niezbędnych do funkcjonowania urządzeń ochrony środowiska służących redukcji emisji tlenków azotu do powietrza,
 - 4) zakłóceniem inwestycji modernizacyjnych i odtworzeniowych, związanym z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy
- skutkującego możliwym zmniejszeniem lub przerwaniem dostaw ciepła dostarczanego do publicznej sieci ciepłowniczej, w rozumieniu art. 157a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.17)), w ramach której funkcjonuje instalacja w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o mocy nie mniejszej niż 1 MW, objęta pozwoleniem na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza, pozwoleniem zintegrowanym albo zgłoszeniem, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, i prowadzonej przez wytwórcę ciepła, wytwórca ten może złożyć do organu ochrony środowiska właściwego do wydania tego pozwolenia albo przyjęcia tego zgłoszenia, zwanego dalej „organem właściwym”, wniosek o wydanie decyzji pozwalającej na eksploatację instalacji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa dostaw ciepła, zwany dalej „wnioskiem”. Spółka – wniosek, o którym mowa w przywołanym przepisie – złożyła do organu wydającego Pozwolenie Zintegrowane, tj. Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, w dniu 25 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 601-634)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wskazana przez kontrolowanego ustawa weszła w życie 22 września 2022 r., a przytoczony przepis stwarza możliwość uzyskania pozwolenia na eksploatację instalacji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa dostaw ciepła, co nie jest tożsame z odstąpieniem przez Spółkę od prawa egzekwowania od dostawców upustów cenowych w ramach postępowania reklamacyjnego w przypadku realizowania przez nich dostaw miału węglowego o parametrach niższych od wymaganych.

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Spółki podejmował działania mające na celu utrzymanie dostaw ciepła dla odbiorców i zapewnił nieprzerwane funkcjonowanie ciepłowni. Zapewnił też odpowiednie warunki składowania miału węglowego. Występując o zmianę taryf dla ciepła składał rzetelne dokumenty i informacje.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jednak fakt nieegzekwowania od dostawców odpowiedniej jakości miału węglowego oraz niepodjęcie wobec nich czynności reklamacyjnych, do których Zarząd Spółki był uprawniony.

Zarząd nie zadbał także o wyegzekwowanie od dostawcy świadectw jakości dla części dostaw oraz nie poinformował Prezesa URE o terminie uzupełnienia zapasów

miąłu węglowego ani nie wystąpił z wnioskiem o wskazanie terminu na ich uzupełnienie.

IV. Uwagi i wnioski

- Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Ujęcie w Programie pracy wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych.
 2. Wygzekwowanie brakujących świadectw jakości miąłu węglowego.
 3. Przeprowadzenie postępowań reklamacyjnych wobec dostawców, którzy dostarczyli miął węglowy o parametrach jakościowych poniżej norm określonych w zawartych umowach ramowych.
- Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Kielce, 20 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy

Magdalena Kaczmarczyk
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

Tomasz Majewski
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis