



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.03.2021



RPW/113322/2021 P
Data: 2021-12-21



Pan
Krzysztof Chojniak
Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim
Pasaż Karola Rudowskiego 10
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim (zwany dalej „UM” lub „Miastem”), Pasaż Karola Rudowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego od 29 listopada 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 1-9)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I połowa), z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Janusz Rzepecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/133/2021 z dnia 2 sierpnia 2021 r.; upoważnienie nr LLO/180/2021 z 27 października 2021 r. (dowód: akta kontroli str. 10-11; 1415-1416)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 (I połowa) Miasto podejmowało działania mające na celu poprawę stanu jakości powietrza i w konsekwencji doprowadzenie do transformacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie, jednak zarówno zaplanowane jak i zrealizowane działania nie wpłynęły na uzyskanie przez system ciepłowniczy Piotrkowa statusu efektywnego energetycznie zgodnie z definicją zawartą w art. 7b ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne³. Miasto już w 2014 r. sporządziło „Analizę możliwości modernizacji i restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Tryb.”, jednak dopiero po dokonaniu w 2018 r. analizy techniczno-ekonomicznej modernizacji systemu ciepłowniczego⁴ zdecydowało o modernizacji istniejących źródeł na układ kogeneracyjny, zakładając zastąpienie paliwa węglowego paliwem gazowym. W 2019 r. złożyło do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wniosek o dofinansowanie projektu „Budowy systemu kogeneracyjnego w ramach restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Tryb.”, a w grudniu 2020 r. w powyższej sprawie została podpisana umowa o dofinansowanie.

Prezydent Miasta, wbrew przepisom ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne:

- nie dokonał pełnej oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych, ograniczając się tylko oceny potencjału miejskiej sieci ciepłowniczej;
- nie dokonał aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło w 2018 r. i 2021 r., co skutkowało brakiem spójności z kierunkami rozwoju sieci ciepłej, przyjętymi w zaktualizowanym w 2017 r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta”;
- nie uwzględnił możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych w aktualizacji „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Piotrków Tryb.”⁴ z 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że ocenę skuteczności realizacji zaplanowanych zadań, przyjętych w większości wskazanych dokumentów rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska (z wyjątkiem Planu Gospodarki Niskoemisyjnej⁵) uniemożliwia fakt przyjęcia wskaźników realizacji danych działań bez określenia poziomu bazowego oraz docelowego (i odpowiednich dla nich terminów).

Wprawdzie w okresie objętym kontrolą poprawiła się jakość powietrza w Mieście, jednak w ocenie NIK było to związane przede wszystkim z ogólnym trendem spadku liczby tzw. stopniodni grzewczych na terenie kraju, na co miały wpływ coraz łagodniejsze zimy.

Miasto co do zasady realizowało zaplanowane zadania ukierunkowane na tworzenie i rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego oraz minimalizujące zużycie energii i redukujące zanieczyszczenie powietrza, przyjęte w dokumentach strategicznych i operacyjnych. W Urzędzie Miasta nie dysponowano natomiast pełną wiedzą w zakresie zadań realizowanych przez podmioty zewnętrzne. Urząd pozyskał środki

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

³ Dz. U. z 2021 r., poz. 716, ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

⁴ Dalej: Projekt założeń, Założenia.

⁵ Dalej: PGN.

z POIiŚ 2014-2020 w kwocie 9 551 tys. zł na zadanie „Budowa systemu kogeneracji w ramach restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Tryb.”, a w przypadku zadań realizowanych przez osoby fizyczne i inne podmioty zewnętrzne, informował ich o możliwości uzyskania dofinansowania na termomodernizację i montaż odnawialnych źródeł energii, a także brał udział w programach funduszy ochrony środowiska, umożliwiając tym samym mieszkańcom pozyskanie dofinansowania na wymianę źródeł ciepła na bardziej ekologiczne.

W ocenie NIK istotne rozbieżności pomiędzy osiągniętymi a założonymi w PGN efektami ekologicznymi w zakresie redukcji emisji CO₂, wskazują na ich przeszacowanie na etapie tworzenia tego dokumentu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór Miasta nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego, zwłaszcza po utworzeniu spółki ciepłowniczej ze 100% udziałem Miasta, co pozwoliło na pełną kontrolę jej działalności.

Niezależnie od powyższej oceny, NIK wskazuje na zagrożenie związane z ryzykiem niedotrzymania wartości emisji wynikających z konkluzji BAT przez ciepłownie miejskie po roku 2022, które spowodowane jest przedłużeniem planowanego zakończenia modernizacji jednej z ciepłowni (C-1) na koniec 2023 r. W ocenie NIK opóźnienie to może skutkować wstrzymaniem działalności obecnie eksploatowanej instalacji do wytwarzania energii cieplnej w trybie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Właścicielami miejskiego systemu ciepłowniczego były spółki, w których Miasto posiadało odpowiednio 33% i 100% udziałów :

- od lutego 2001 r. Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej (MZGK) sp. z o.o. w Piotrkowie Tryb., dysponujący dwiema ciepłowniami (Ciepłownią nr 1 – C1 i Ciepłownią nr 2 – C2)⁸,
- od sierpnia 2019 r. Elektrociepłownia Piotrków Trybunalski sp. z o.o. w Piotrkowie Tryb., dysponująca dwiema ciepłowniami, jak wyżej.

Powierzchnia Miasta w 2015 r. wynosiła 67,24 km² i w kolejnych latach (2016-2020) nie uległa zmianie. Liczba mieszkańców wynosiła w 2015 r. 74.583 osoby i zmalała do 70.249 osób w 2020 r. Według danych na sierpień 2021 r. w Mieście były dwa systemowe źródła ciepła (ciepłownie: C1 i C2). Miejski system ciepłowniczy objął 4,45% budynków na terenie Miasta, a ogrzewanie indywidualne 95,55% w tym gazem sieciowym - 41,96% budynków. Długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych: przemysłowej i rozdzielczej wynosiła w 2015 r. 27,595 km, a w roku 2020 - 29,749 km, natomiast długość eksploatowanych przyłączy do budynków wynosiła w 2015 r. 20,983 km i wzrosła do 21,821 km w 2020 r. Udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wyniósł (w %): w 2015 r. – 37, w 2016 r. – 40,5, w 2017 r. – 42,9, w 2018 r. – 43,3, w 2019 r. – 43,5, w 2020 r. – 45,1 (w

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973.

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 Z dniem 1 czerwca 2020 r. spółka ta zaprzestała działalności ciepłowniczej.

latach 2015-2020 wzrósł o 4,6 punktu procentowego). Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym zmalała w latach 2015-2020 z 105.414 GJ do 87.528 GJ w 2020 r.⁹, jednak udział strat ciepła w ciepłe dostarczonej kształtował się na poziomie ok. 15% przez lata 2015-2019, malejąc do 13% w roku 2020. Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego wyniosło w 2015 r. 596.763 GJ, w 2016 r. - 623.307 GJ, w 2017 r. – 616.953 GJ i od tego roku małało do 562.828 GJ w 2020 r. W latach 2015-2020 jako paliwo wykorzystywany był węgiel kamienny.

W okresie objętym kontrolą poziomy zanieczyszczeń w powietrzu wyniosły: PM10 (średnia $\mu\text{g}/\text{m}^3$) od 40,7 w 2015 r. do 28,8 w 2020 r. i przekroczył dopuszczalną wartość średnioroczną jedynie w 2015 r. (natomiast liczba dni z przekroczoną normą dobową spadła w analogicznym okresie z 84 do 38); wartości dopuszczalne przekroczone¹⁰ były w przypadku PM2,5 (od 29,0 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2016 r. do 21,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2020 r.) oraz benzo(a)pirenu (ng/m^3) w 2016 r. – 7,7, a w 2020 – 3,2). Pozostałe wskaźniki (dwutlenek siarki, dwutlenek azotu oraz tlenek węgla nie przekraczały dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu).

Ilość dostarczonego ciepła użytkowego do systemu ciepłowniczego (w MW) wynosiła: 178,2 w 2015 r., 185,9 w 2016 r., 192,4 w 2017 r., 194,0 w 2018 r., 180,7 w 2019 r., 180,6 w 2010 r. W ww. okresach nie wytwarzano ciepła w procesie wysokosprawnej kogeneracji z uwagi na to, iż dopiero w 2019 r. Miasto złożyło do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie projektu „Budowy systemu kogeneracyjnego w ramach restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Tryb.”. W grudniu 2020 r. w powyższej sprawie została podpisana umowa o dofinansowanie.

W okresie 2015 – 2020 ilość zanieczyszczeń (w Mg/rok) wyemitowanych łącznie z Ciepłowni nr 1 i nr 2 kształtowała się następująco:

- SO₂: 441, 423, 414, 375, 359, 349,
- NO₂: 114, 130, 142, 131, 107, 102,
- pył: 100, 116, 111, 120, 110, 101,
- CO₂: 82 083, 84 477, 86 281, 83 821, 71 584, 74 573.

Emisje te nie powodowały przekroczeń rocznych wartości dopuszczalnych dla tych instalacji.

UM nie posiadał danych o liczbie funkcjonujących kotłowni lokalnych w Mieście¹¹. Największy udział w ogólnej emisji zanieczyszczeń do powietrza miała emisja powierzchniowa (rozproszona) - z indywidualnie ogrzewanych budynków:

- domów jednorodzinnych,
- starych kamienic,
- niewielkich zakładów przemysłowych.

Drugim „udziałowcem” w ogólnej emisji zanieczyszczeń na terenie Miasta była emisja punktowa – z ciepłowni miejskich i większych zakładów przemysłowych¹². W tym ostatnim przypadku decydujący udział w emisji zanieczyszczeń (poza

⁹ Z wyjątkiem roku 2017, w którym nastąpił wzrost do wartości 106 226 GJ.

¹⁰ Z wyjątkiem roku 2019.

¹¹ W PGN wskazano jednak, że liczba 300 kotłów na paliwo stałe, zaplanowanych do wymiany stanowiła 4% wszystkich kotłów na paliwa stałe.

¹² Dane na podstawie PGN dla Miasta Piotrków Trybunalski, aktualizacja 2016. W dokumencie nie wskazano procentowego udziału poszczególnych rodzajów emisji.

związkami organicznymi) miały ciepłownie miejskie: ok. 93% w przypadku SO₂, 84% w przypadku NO₂, 48% w przypadku tlenu węgla i 71% w przypadku pyłu¹³.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

1.2. W 2014 r. Miasto sporządziło „Analizę możliwości modernizacji i restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Tryb.”, w której przedstawiono następujące wnioski:

- wykonane na podstawie udostępnionych danych analizy wykazały, że stan techniczny ciepłowni C1 i C2 jest dostateczny. Niska sprawność kotłów WR-25 powoduje konieczność ich modernizacji. Koszty poniesione na modernizację 3 kotłów WR-25 zwrócą się w okresie około 5 lat. Niezbędna będzie również budowa nowych instalacji do oczyszczania spalin w zakresie odpylania, odsiarczania i odazotowania. Te nowe instalacje muszą powstać do roku 2023. Inaczej ciepłowniom grozi zamknięcie. Stan techniczny sieci ciepłowniczej jest również dostateczny i generuje dość wysokie straty ciepła 15 – 16 %. Należy sukcesywnie wymieniać rurociągi ciepłownicze wykonane w technologii kanałowej na rurociągi preizolowane. Wymianę należy rozpocząć od odcinków o najgorszym stanie technicznym. Należy mieć świadomość, że zwrot zainwestowanych środków zwróci się z zaoszczędzonego ciepła w okresie 20-30 lat;
- z wykonanej prognozy zapotrzebowania na ciepło sieciowe w mieście wynika, w okresie najbliższych kilkunastu lat zapotrzebowanie na ciepło utrzyma się na obecnym poziomie lub będzie nieco niższe. Można założyć, że moc dyspozycyjna w źródłach w wysokości 85 MW będzie wystarczająca;
- w opracowaniu przedstawiono możliwości modernizacji istniejących źródeł wraz z budową nowych instalacji kogeneracyjnych z silnikami zasilanymi gazem ziemnym. Inwestycja taka w okresie kilkunastu lat będzie bardziej opłacalna niż zachowanie stanu obecnego;
- najbardziej zachęcającym działaniem będzie jednak podłączenie systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Trybunalskim do elektrowni Bełchatów. Koszty całkowite przy takim rozwiązaniu będą niższe o około 80 mln zł. w okresie 2013-2026. W przypadku realizacji takiego scenariusza należy zaplanować pozostawienie jednego z istniejących źródeł ciepła jako źródła rezerwowego. Powinno być to źródło w kogeneracji, traktowane jako podstawowe na sezon letni i szczytowo-awaryjne na sezon grzewczy. Lokalizacja tego źródła w wariantach, gdy przebudowana zostanie w m.s.c. magistrala ciepłownicza, winna być na C-1, a w przeciwnym wypadku na C-2;
- budowa źródła ciepła opartego na biomase będzie bardzo kosztowne inwestycyjnie i okres zwrotu nakładów inwestycyjnych wynikających z braku opłat za uprawnienia do emisji dwutlenku węgla będzie nie atrakcyjny. Kłopotliwe będzie również zaopatrzenie ciepłowni w paliwo. Częściowe wprowadzenie biomasy do systemu ciepłowniczego nie gwarantuje rozwiązania problemów związanych z modernizacją ciepłowni.

W opracowanej w październiku 2018 r. „Analizie techniczno-ekonomicznej modernizacji systemu ciepłowniczego” dokonano analizy rynku ciepła, inwentaryzacji istniejącego systemu ciepłowniczego, oceny potrzeb rozwojowych miejskiego systemu ciepłowniczego, analizy alternatywnych działań inwestycyjnych wraz z rekomendacją wariantu do dalszego rozpatrzenia. We wskazaniach zapisano

¹³ Dane na podstawie Programu ochrony środowiska dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020.

m.in., że w odniesieniu do sieci ciepłych należy podjąć wymianę rozpoznanych jako awaryjne lub wskazujące duże straty na przesyle, odcinki rurociągów na nowe – preizolowane.

W dokumencie tym dokonano oceny potrzeb rozwojowych miejskiego systemu ciepłowniczego i zdefiniowania wariantu polegającego na modernizacji istniejących źródeł wytwórczych. Dokonano analizy trzech wariantów, w tym:

- polegającego tylko na modernizacji istniejących źródeł wytwórczych z dalszym wykorzystaniem węgla kamiennego i modernizacją kotłów w ciepłowni C-1 i C-2, w tym dobudowie kotłów o mocy 15 MW_t w każdej ciepłowni,
- polegającego na zmianie charakteru zakładu przy zachowaniu dotychczasowego paliwa w postaci węgla kamiennego, ale z pogłębioną modernizacją kotłów w ciepłowni C-1 i C-2 w stosunku do wariantu I, z tym zabudowę turbiny parowej upustowo-kondensacyjnej z generatorem elektrycznym o mocy 5 MW_e wraz z instalacją chłodzenia pary procesowej oraz układu wyprowadzenia mocy elektrycznej,
- budowie układu kogeneracyjnego (skojarzony) z planowanym zastąpieniem paliwa węglowego paliwem gazowym; w związku z tym zarekomendowano w Ciepłowni nr 1 zabudowanie 2 kotłów gazowych o mocy 20 MW_t każdy, w Ciepłowni nr 2 zabudowę turbiny gazowej o mocy generatora elektrycznego ok. 7 MW_e i układu wyprowadzania mocy elektrycznej, zabudowę kotła odzysknicowego o mocy cieplnej ok. 11 MW_t z gazowym palnikiem dopalającym o mocy 4 MW_t każdy, zabudowanie 3 kotłów gazowych o mocy cieplnej 20 MW_t każdy.

W wyniku m.in. analizy SWOT poszczególnych wariantów oraz analizy wielokryterialnej¹⁴ zarekomendowano ostatni ze wskazanych wariantów.

(dowód: akta kontroli str. 81-122)

1.3. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta Miasta, obowiązek w zakresie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, wynikający z art 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego, Miasto zrealizowało poprzez przygotowanie w 2018 r. „Analizy techniczno-ekonomicznej modernizacji systemu ciepłowniczego”.

(dowód: akta kontroli str. 1429)

1.4. W lipcu 2015 r. Miasto opracowało „Aktualizację projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Piotrków Tryb. na lata 2015-2030”¹⁵. Prezydent nie dokonał jednak kolejnych aktualizacji tego dokumentu, co było sprzeczne z art. 19 ust. 2 prawa energetycznego. W dokumencie tym wskazano w szczególności:

- ogólne kierunki dalszego rozwoju sieci ciepłowniczej w mieście (inwestycje w Centrum, Starym Mieście oraz północnej i południowej części miasta – w tym uciepłnienie terenów przy ul. Garncarskiej, Starowarszawskiej, Sadowej);
- ocenę stanu aktualnego i prognozę zapotrzebowania na ciepło – przyjęto scenariusz uwzględniający m.in. częściowe zrównoważenie niewielkiego (1,5-2%) wzrostu zapotrzebowania na ciepło, wynikającego z postępującego rozwoju Miasta, oszczędnościami wynikającymi z dalszych termomodernizacji; oszacowano wartość zużycia ciepła w Mieście w zależności od liczby

¹⁴ W której wzięto pod uwagę m.in. wskaźnik NPV, dostępność finansowania zewnętrznego, koszty paliwa, opłaty emisyjne CO₂, efektywność energetyczną, bezpieczeństwo zasilania odbiorców w energię cieplną i elektryczną.

¹⁵ Pierwotny projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowego dla miasta Piotrków Trybunalski Rada Miejska przyjęła 24 marca 2004 r. uchwałą nr XVIII/258/04.

mieszkańców i powierzchni budynków mieszkalnych (spadek z 2 027 tys. GJ w 2012 r. do 1 572 tys. GJ w 2030 r. w związku z prognozowanym spadkiem liczby mieszkańców);

- konieczność opracowania spójnego planu modernizacji i rozbudowy systemu ciepłowniczego zapewniającego m.in.: pełne pokrycie zapotrzebowania odbiorców, eliminację przestarzałych technicznie i uciążliwych dla środowiska źródeł ciepła, dostosowanie działań modernizacyjnych w energetyce do postępujących procesów termomodernizacyjnych w budynkach indywidualnych;
- przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, takie jak: działania termomodernizacyjne, inwestycje modernizacyjne, zwiększenie sprawności wytwarzania i sprawności przesyłu, inne działania wynikające z ustawy o efektywności energetycznej;
- możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek ciepła użytkowego wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii, ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego, a także możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu przepisów ustawy o efektywności energetycznej – przy czym ograniczały się one głównie do ogólnych wskazań opłacalności produkcji energii z poszczególnych OZE i ogólnego podsumowania, że w perspektywie roku 2030 możliwe do wykorzystania zasoby energii odnawialnej na terenie Miasta stanowić mogą: energia słoneczna, energia cieków wód powierzchniowych, energia wiatru w turbinach wiatrowych małej mocy, energia gruntu – geotermia płytka; w przypadku ciepła użytkowanego w kogeneracji wskazano na ogólne korzyści z jej zastosowania; natomiast nie wskazano możliwości zagospodarowania ciepła odpadowego, ograniczając się do przedstawienia gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy¹⁶;
- zakres współpracy z innymi gminami.

W aktualizacji oprócz ogólnych kierunków dalszego rozwoju sieci ciepłowniczej w mieście nie sprecyzowano celów oraz celów szczegółowych Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Nie zaplanowano też szczegółowych zadań i rezultatów planowanych działań (mierników realizacji poszczególnych działań). Wymieniono jedynie ogólnie działania Miasta w zakresie planowania energetycznego możliwe do zastosowania, w tym analizę możliwych przedsięwzięć zmierzających do racjonalizacji gospodarowania energią w obiektach należących do Miasta. Dokument nie był pełni spójny z kierunkami rozwoju sieci ciepłowniczej przyjętymi w zmienionym w 2017 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Piotrkowa Trybunalskiego¹⁷, zgodnie z którymi dla zwiększenia pewności zasilania Miasta, a także możliwości efektywnej współpracy obu ciepłowni C1 przy ul. Orlej i C2 przy ul. Rolniczej wymagane było ich spięcie rurociągami tworzącymi z istniejącym układem sieci system pierścieniowy. Ponadto należało brać pod uwagę różne warianty takiej modernizacji:

- zachowanie w ciepłowniach C1 i C2 kotłów węglowych z przeprowadzeniem niezbędnych procesów usprawniających,
- zastosowanie w ciepłowniach C1 i C2 jako nośnika energii węgla brunatnego,
- doprowadzenie ciepła do miasta z elektrowni Bełchatów,
- zastosowanie do opalania w ciepłowniach C1 i C2 w części lub w całości gazu ziemnego. W studium wskazano, że ostateczny wybór któregoś z w/w wariantów zależeć będzie od wyników pogłębionej analizy techniczno-

¹⁶ A także charakterystyki miejskiej oczyszczalni ścieków komunalnych, w przypadku której wskazano na jej samowystarczalność energetyczną w 40-60% dzięki wykorzystywaniu energii uzyskanej w procesie oczyszczania ścieków.

¹⁷ Przyjętym uchwałą Nr XLVII/566/17 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 25 października 2017 r.

ekonomicznej popartej odpowiednimi opracowaniami branżowymi w tym zakresie.

W Strategii Rozwoju Miasta Piotrków Trybunalski 2020¹⁸ cel operacyjny Racionalizacja gospodarki ciepłej – rozwój gospodarki niskoemisyjnej i zasobooszczędnej”, obejmował w szczególności takie kierunki działań jak:

- opracowanie planu gospodarki niskoemisyjnej,
- poprawa efektywności energetycznej (modernizacja systemu ciepłowniczego),
- wdrażanie ekologicznych nośników energii w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Wskaźniki przyjęte dla realizacji celu dotyczyły m.in.: długości nowo wybudowanej sieci ciepłowniczej, długości zmodernizowanej sieci ciepłowniczej, liczby przyłączy do sieci ciepłowniczej, liczby inwestycji z zakresu ochrony środowiska (w tym termomodernizacji i zmiany sposobu ogrzewania) oraz wskaźników emisji zanieczyszczeń. Dla wymienionych wskaźników nie określono ich wartości docelowych (ze wskazaniem terminu) jak również wielkości odniesienia (bazowych).

W programach ochrony środowiska¹⁹, w ramach obszaru działania w zakresie ochrony powietrza wskazano ogólne priorytety (bez przypisania im docelowych mierników stopnia wykonania):

- realizacja programów ochrony powietrza (POP),
- przygotowania do wdrożenia dyrektywy IED przez zakłady przemysłowe (modernizacja istniejących technologii i wprowadzanie nowych, nowoczesnych urządzeń),
- prowadzenie działań energooszczędnych w mieszkalnictwie i budownictwie (rozwój sieci ciepłowniczych, termomodernizacje).

Powyższym priorytetom przypisano w szczególności takie zadania jak:

- monitoring jakości powietrza,
- prowadzenie edukacji ekologicznej w zakresie sposobów zmniejszenia zużycia energii i ciepła, termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i innych obiektów komunalnych,
- modernizacje kotłowni zakładowych,
- wspieranie projektów w zakresie budowy urządzeń i instalacji do produkcji i transportu energii wytwarzanej z alternatywnych źródeł. (POŚ z 2012 r.)
- ograniczenie niskiej emisji ze źródeł komunalnych poprzez redukcję węgla jako paliwa w lokalnych kotłowniach i indywidualnych gospodarstwach domowych a zastępowanie go innymi bardziej ekologicznymi nośnikami ciepła, wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE), termomodernizacja budynków publicznych, mieszkalnych, komunalnych i wielorodzinnych, wdrożenie programu zarządzania energią elektryczną w budynkach użyteczności publicznej zapewniającego efektywność energetyczną, promocja systemów grzewczych przyjaznych dla środowiska, instalacje OZE w budynkach publicznych, wspieranie działań na rzecz wykorzystywania odnawialnych źródeł energii²⁰ (POŚ z 2021r.)

¹⁸ Przyjęta 22 grudnia 2014 r. uchwałą nr III/22/14 Rady Miasta.

¹⁹ Program Ochrony Środowiska dla miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020, przyjęty 19 grudnia 2012 r. uchwałą Rady Miasta nr XXVIII/532/12 oraz Program Ochrony Środowiska dla miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2021-2024 z perspektywą do roku 2028, przyjęty Uchwałą 27 stycznia 2021 r. uchwałą Rady Miasta nr XXXII/439/21, dalej: POŚ.

²⁰ W harmonogramie rzeczowo-finansowym na lata 2021-2024 wskazano m.in. przedsięwzięcia: „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej na kwotę 2 500 tys. zł” (bez wskazania lat realizacji) oraz Budowę systemu kogeneracyjnego w ramach restrukturyzacji systemu ciepłowniczego (lata 2020-2022) na kwotę 7 386 tys. zł w 2021 r. i 6 471 tys. zł w roku 2022.

Jako wskaźniki monitorowania wskazano m.in. wielkość emisji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza z zakładów szczególnie uciążliwych, udział energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii pierwotnej oraz nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska. Nie podano jednak wartości docelowych (w tym terminu ich osiągnięcia) oraz wartości odniesienia dla zdefiniowanych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 212-355)

Harmonogram realizacji zadań związanych z transformacją systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego w latach 2015 – 2020, wraz z przypisaniem im docelowych wartości mierników określony został w PGN²¹. Zadania te obejmowały w szczególności²²:

- ograniczenie niskiej emisji z budynków mieszkalnych – wymiana 300 kotłów²³ (koszt 2 408 tys. zł, planowany efekt ekologiczny – redukcja 7 379,65 Mg CO₂),
- termomodernizacja łącznie 300 budynków wspólnot mieszkaniowych, budynków mieszkalnych²⁴ wraz z audytami energetycznymi (koszt 55 000 tys. zł, planowany efekt ekologiczny – redukcja 3305,55 Mg CO₂),
- kompleksowa termomodernizacja 10 budynków użyteczności publicznej²⁵ (na łączną liczbę 55 takich budynków wskazanych w PGN²⁶) wraz z audytami energetycznymi (koszt 78 810 tys. zł, planowany efekt ekologiczny - redukcja 8 055 Mg CO₂).

W dokumencie tym nie przewidziano działań związanych z modernizacją ciepłowni miejskich, wskazano natomiast, że w najbliższych latach planowane będą także przedsięwzięcia związane z modernizacją istniejących przyłączy ciepłych, które również pozwolą na ograniczenie niskiej emisji na terenie Miasta. Ujęto również ogólne zadanie „Planowanie przestrzenne zorientowane na gospodarkę niskoemisyjną”, któremu nie przypisano efektu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 603-747)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Prezydent, wbrew art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, nie dokonał aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta w wymaganym terminie w 2018 i 2021 r. Wiceprezydent Miasta wyjaśnił m.in., że na początku 2020 r. zostały podjęte działania zmierzające do sporządzenia aktualizacji. Absencja spowodowana Covid 19 uniemożliwiła realizację tych przedsięwzięć, natomiast na 2021 r. zabezpieczono środki finansowe na sporządzenie przedmiotowej aktualizacji. Jednak przedłużająca się pandemia (absencje pracownicze) uniemożliwiły ogłoszenie przetargu w 2021 r. W związku z tym wzmiankowane przedsięwzięcie będzie realizowane w 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 357)

W ocenie NIK skutkiem tej nieprawidłowości było powstanie kolejnej nieprawidłowości polegającej na braku spójności pomiędzy obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta a Załoženiami (pkt2.),. Jednocześnie odnosząc się do wyjaśnień Prezydenta NIK wskazuje, że pandemia, która zaczęła się w 2020 r. nie usprawiedliwia niesporządzenia aktualizacji w roku 2018.

²¹ Przyjętym 25 listopada 2015 r. uchwałą Rady Miasta nr XVI/216/15, zmienionym uchwałami: nr XIX266/16 z dnia 2 marca 2016 r., nr XXXVI/440/17 z dnia 22 lutego 2017 r. oraz uchwałą nr X/161/19 z dnia 28 sierpnia 2019 r.

²² Opisano zadania o zaplanowanym efekcie ekologicznym wyrażonym w redukcji CO₂ powyżej 3 000 Mg.

²³ Brak danych o łącznej liczbie kotłów w mieście.

²⁴ Brak danych o łącznej liczbie takich budynków w mieście.

²⁵ Ośmiu należących do Miasta i dwóch do innych podmiotów.

²⁶ W aktualizacji PGN z 2017 r. wskazano, że w działaniu tym przewidziano również termomodernizację innych budynków użyteczności publicznej, jeśli zajdzie taka potrzeba.

2. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, nie były one spójne z kierunkami rozwoju Miasta w zakresie sieci ciepłowniczej w zaktualizowanym w 2017 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego co było niezgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 Prawa energetycznego. Według Studium, dla zwiększenia pewności zasilania miasta, a także uzyskania możliwości efektywnej współpracy obu ciepłowni C1 przy ul. Orlej i C2 przy ul. Rolniczej wymagane było ich spięcie rurociągami tworzącymi z istniejącym układem sieci system pierścieniowy, a działanie takie nie zostało natomiast przewidziane w założeniach.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że rozwój budownictwa mieszkaniowego we wschodniej części Piotrkowa spowodował, że podjęto decyzję, aby w przyszłości przewidzieć pracę ciepłowni w układzie pierścieniowym, co poprawi bezpieczeństwo zasilania Miasta w ciepło. Dlatego w 2017 r. wprowadzony został zapis w Studium o potrzebie realizacji układu pierścieniowego sieci ciepłowniczej, który znajdzie odzwierciedlenie w przygotowywanej obecnie aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło.

W ocenie NIK skutkiem nieprawidłowości było pozbawienia Miasta głównego narzędzia w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w energię ciepłą, które zgodnie z przepisami spełniałoby wymóg aktualności.

(dowód: akta kontroli str. 1411-1414, 1438)

3. W projekcie aktualizacji „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Piotrków Tryb.” z 2015 r., wbrew art. 19 ust. 3 pkt. Prawa energetycznego, Prezydent nie uwzględnił możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych. Opis przedstawiony w ww. dokumencie wskazywał za ledwie potencjalne korzyści z produkcji ciepła w skojarzeniu oraz charakterystykę gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Miasta, ze wskazaniem na samowystarczalność energetyczną w 40-60% miejskiej oczyszczalni ścieków, dzięki wykorzystywaniu energii uzyskanej w procesie oczyszczania nieczystości płynnych, bez jakiegokolwiek odniesienia się do innych instalacji.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w ww. dokumencie wskazano wykorzystanie energii słonecznej, wskazując jednocześnie, że na pięciu budynkach użyteczności publicznej zainstalowane były kolektory słoneczne. Wskazał również, że na terenie Miasta brak było instalacji, z których mogło być wykorzystane ciepło odpadowe. Zastępca Prezydenta nie odniósł się w wyjaśnieniach do ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji.

(dowód: akta kontroli str. 212-355; 1441)

W ocenie NIK opisu stanu faktycznego w zakresie wykorzystania energii słonecznej w mieście nie można uznać za wypełnienie ustawowego obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 3 Prawa energetycznego. NIK wskazuje również, że w założeniach nie znajduje się odzwierciedlenie stwierdzenia Zastępcy Prezydenta, że na terenie Piotrkowa brak było instalacji mogących być potencjalnym źródłem ciepła odpadowego, ani wyniki analiz potwierdzających powyższą tezę. Jednocześnie NIK podkreśla, że założenia do planu są jednym z podstawowych dokumentów o charakterze strategicznym, do których sporządzenia Miasto było zobowiązane, a nieuwzględnienie powyższych wymogów skutkuje brakiem możliwości prowadzenia pełnej polityki zaopatrzenia w ciepło.

4. Prezydent Miasta, wbrew art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego nie dokonał pełnej oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na obszarze Gminy. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że powyższy obowiązek został zrealizowany poprzez sporządzenie opracowania „Analiza techniczno-ekonomiczna modernizacji systemu ciepłowniczego” z 2018 r.

(dowód: akta kontroli str.1429)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wskazując, że przytoczone opracowanie dotyczyło wyłącznie miejskich ciepłowni. Istotnie, wskazano w nim m.in. ocenę potencjału przyłączenia nowych odbiorców i wzięto pod uwagę istniejące na rynku ciepła dynamiczne procesy wpływające na zmiany zapotrzebowania ciepła z systemu ciepłowniczego, szacując zapotrzebowanie na moc odbiorców na poziomie 87,7MW²⁷, co przekłada się na zapotrzebowanie mocy zainstalowanej w źródłach w wysokości 112 MW. Dokonano również analizy technologii źródeł ciepła dla miejskiego systemu ciepłowniczego (w tym odnawialnych źródeł energii takich jak biomasa, geotermia, a także potencjalne wykorzystanie odpadów komunalnych), ale dotyczyły one wyłącznie miejskiego systemu ciepłowniczego. Jednocześnie NIK podkreśla, że ocena taka powinna objąć również inne instalacje do wytwarzania ciepła na terenie Piotrkowa, w tym mikroinstalacje do wytwarzania ciepła u użytkowników indywidualnych, analogicznie do sporządzonej na szczelbu krajowym „Kompleksowej oceny potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów w ciepłowniczych i chłodniczych w Polsce”²⁸.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto, po dokonaniu analizy szans i zagrożeń dla rozwoju efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego, zaplanowało w 2018 r. jego modernizację na układ kogeneracyjny z planowanym zastąpieniem paliwa węglowego paliwem gazowym. Prezydent nie dokonał pełnej oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych, ograniczając się tylko oceny potencjału miejskiej sieci ciepłowniczej. W ocenie NIK, niedokonanie przez Prezydenta aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło w 2018 r. i 2021 r. skutkowało brakiem spójności z kierunkami rozwoju sieci ciepłej przyjętymi w zaktualizowanym w 2017 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. W konsekwencji Miasto pozbawione było również głównego narzędzia w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w energię ciepłą, które zgodnie z przepisami spełniałoby wymóg aktualności. Ponadto w Projekcie założeń Prezydent nie uwzględnił możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również na fakt, że działaniom w kierunku rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych i innych zadań zmierzających do minimalizacji emisji zanieczyszczeń do powietrza, przyjętym w większości dokumentów rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska (z wyjątkiem PGN) nie przypisano docelowych wartości mierników, co uniemożliwiało w praktyce ocenę skuteczności realizacji tych zadań. Jako pozytywny trend NIK wskazuje wzrost udziału sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych z 37% w 2015 r. do 45% w 2020 r. oraz spadek wielkości strat ciepła w systemie ciepłowniczym z 105.414 GJ w 2015 r. do 87.528 GJ w 2020 r. (choć udział strat ciepła udział strat ciepła w ciepłe

²⁷ Na podstawie potencjału analiz przyłączania nowych odbiorców.

²⁸ Dokument publicznie dostępny na portalu https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/Kompleksowa%20ocena%20PL_ME.pdf

dostarczonym kształtował się na poziomie ok. 15% przez lata 2015-2019, malejąc do 13% dopiero w roku 2020). Na uwagę zasługuje również fakt poprawy jakości powietrza na terenie Miasta w okresie objętym kontrolą, jednak w ocenie NIK był on związany w szczególności z ogólnym trendem spadku liczby tzw. stopniodni grzewczych na terenie kraju związanych z coraz łagodniejszymi zimami.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego (w tym w zakresie termomodernizacji) przypisane jednostkom miejskim były, co do zasady, realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i dokumentami strategicznymi. Miasto nie dysponowało jednak pełną wiedzą co do zadań przypisanych do podmiotom zewnętrznym (szczegóły dot. monitorowania realizacji zadań opisano w pkt. 2.4.). W przypadku wprowadzonego w 2017 r. do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapisu o potrzebie realizacji układu pierścieniowego sieci ciepłowniczej, w ramach rozpoczynającej się przebudowy ul. Roosevelta zaplanowano wykonanie odcinka sieci ciepłowniczej, który będzie elementem pierścienia pod torami PKP. W zakresie realizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło Miasto wybudowało 1 782 mb sieci ciepłowniczej, która objęła również wskazane w Aktualizacji założeń z 2015 r. obszary Centrum i ul. Starowarszawską, opracowało w 2018 r. „Analizę techniczno-ekonomiczną modernizacji systemu ciepłowniczego”, która stanowiła realizację wymogu opracowania spójnego planu modernizacji i rozbudowy systemu ciepłowniczego zapewniającego m.in.: pełne pokrycie zapotrzebowania odbiorców, eliminację przestarzałych technicznie i uciążliwych dla środowiska źródeł ciepła, a także realizowało zadania określone w Strategii rozwoju, POŚ i PGN, które odpowiadały przedsięwzięciom racjonalizującym użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych wskazanych w założeniach.

(dowód: akta kontroli str. 123-211;212-355;1411-1414)

2.2. Zadania wynikające ze Strategii rozwoju (lata 2015-2020) zrealizowano następująco²⁹:

- wybudowano łącznie ok. 5,7 km sieci ciepłowniczej i zmodernizowano łącznie ok. 887 m tej sieci,
- przyłączono 46 obiektów do sieci ciepłowniczej,
- dokonano termomodernizacji 14 budynków (TBS i obiektów edukacyjnych) oraz dwóch termomodernizacji dachów budynków szkolnych,
- dokonano zmiany sposobu ogrzewania w czterech budynkach.

Zadania wynikające z POŚ zrealizowano³⁰ m.in. następująco:

- prowadzono edukację ekologiczną poprzez wspieranie jednostek oświatowych, organizacji pożytku publicznego i ruchów społecznych finansujący zakup nagród dla laureatów i wyróżnionych w konkursach ekologicznych,
- na terenie Miasta dokonano termomodernizacji (w tym częściowej, np. wybranych ścian budynków) 166 obiektów, w tym budynków spółdzielni mieszkaniowych i TBS,
- rozbudowano sieć ciepłowniczą o 1 782 mb i sieć gazową 4,37 km,
- podpisano z WFOŚiGW w Łodzi umowę na realizację przez Miasto Programu Ograniczania Niskiej Emisji (szczegóły z realizacji przedstawiono przy realizacji zadań dot. PGN).

²⁹ Zgodnie z opublikowanym w BIP Urzędu sprawozdaniem.

³⁰ Dane zsumowane na podstawie sprawozdań z realizacji POŚ za lata 2016-2020.

Zadania przyjęte w PGN zrealizowano następująco:

- w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji Miasto pozyskało dotację z WFOŚiGW w Łodzi w kwocie 2 196 tys. zł i dokonało wymiany 300 kotłów (tj. 100% planu) na nowe; całkowity koszt zadania wyniósł 6 384 tys. zł, w tym dotacja z WFOŚiGW – 2 196 tys. zł, a efekt ekologiczny - 1 886 Mg redukcji CO₂, co stanowiło odpowiednio 37,7% szacowanych kosztów i 25,6% założonego efektu ekologicznego;
- wykonano termomodernizację sześciu budynków wspólnot mieszkaniowych, których Miasto było współwłaścicielem; całkowity koszt zadania wyniósł 1 575 tys. zł, co stanowiło ok. 3% planu; brak danych o uzyskanym efekcie ekologicznym; Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Urząd nie posiadał danych na temat wykonanych termomodernizacji budynków należących do prywatnych wspólnot mieszkaniowych, a realizacja takich zadań ograniczała się do prowadzenia działań wspierających przeprowadzenie inwestycji przez informowanie o aktualnych możliwościach pozyskania dofinansowania na inwestycje;
- wykonano termomodernizację pięciu z zaplanowanych ośmiu miejskich obiektów użyteczności publicznej³¹, całkowity koszt zadania wyniósł 13 132 tys. zł, a efekt ekologiczny – 282,5 Mg redukcji CO₂, co stanowiło odpowiednio 16,7% szacowanych kosztów i 3,5% założonego efektu ekologicznego; Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że ze względu na brak środków finansowych Miasto nie dokonało termomodernizacji dwóch przedszkoli oraz jednej szkoły;
- w zakresie realizacji planowania przestrzennego zorientowanego na gospodarkę niskoemisyjną Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych w latach 2016-2021 przeważały przepisy, w których zakazywano wykorzystania do celów grzewczych źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi oraz nakładano obowiązek stosowania bezpiecznych ekologicznie nośników energii cieplnej, w tym energii odnawialnej.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1039;1449-1453)

2.3. Miasto zapewniło środki do realizacji zadań przewidzianych do wykonania przez Urząd i jednostki miejskie (z wyjątkiem trzech z ośmiu zaplanowanych zadań dot. termomodernizacji budynków użyteczności publicznej), w tym na budowę systemu kogeneracji w ramach restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Trybunalskim. W przypadku tego ostatniego zadania, nowopowstała Spółka Elektrociepłownia Piotrków Trybunalski sp. z o.o. dwukrotnie w 2020 roku złożyła do NFOŚiGW wnioski o dofinansowanie na budowę nowych źródeł ciepła. Oba wnioski zostały rozpatrzone negatywnie. Z oświadczenia Prezesa Zarządu wynikało, że w zakresie kwalifikowalnym projektu Spółka przewidywała do realizacji działanie polegające na zastąpieniu kotłów węglowych kotłami wodnymi gazowymi, a według NFOŚiGW kotłów gazowych nie można uznać za jednostkę wytwarzania ciepła, która przyczyni się do spełnienia wymagań efektywnego systemu ciepłowniczego i dlatego wnioski te zostały odrzucone. Natomiast w 2019 r. Miasto złożyło do NFOŚiGW wniosek o dofinansowanie projektu „Budowa systemu kogeneracji w ramach restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Tryb.” W grudniu 2020 r. podpisana została z NFOŚiGW umowa o dofinansowanie ww. projektu, a Rada Miasta wyraziła zgodę na przyjęcie dofinansowania w kwocie 9 551 tys. zł

³¹ Miasto nie przedstawiło danych w zakresie wykonania termomodernizacji budynków Samodzielnego Szpitala Wojewódzkiego im. Mikołaja Kopernika i budynku przy ul. Wojska Polskiego 2 w Piotrkowie, zaplanowanego do realizacji przez Zarząd Nieruchomości Województwa Łódzkiego.

w ramach działania 1.6 Promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowane na ciepło użytkowe, Poddziałanie 1.6.1. Źródła wysokosprawnej kogeneracji, w ramach Osi Priorytetowej I Zmniejszenie emisyjności gospodarki, POIiŚ 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 1149-1151)

2.4. Miasto wykorzystało dostępne mechanizmy pomocowe dla realizacji zadań dot. tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, opisane w poprzednim punkcie wystąpienia.

Urząd informował zainteresowane strony (podmioty zewnętrzne) o możliwości skorzystania z programów dofinansowania zewnętrznego. Przykładowo, Miasto wzięło udział w realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”³², o którym poinformowano mieszkańców na stronie internetowej UM, jak również poprzez Telewizję Piotrków. Urząd zamieścił również na swojej stronie informacje dotyczące możliwości ubiegania się o dofinansowanie na odnawialne źródła energii³³ - kolektorów słonecznych (pomoc ze strony NFOŚiGW w formie kredytów z dopłatą do zakupu i montażu kolektorów słonecznych do ogrzewania wody użytkowej dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych nie podłączonych do sieci ciepłowniczej) oraz w ramach „Programu dla przedsięwzięć w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych, modernizacji źródeł ciepła oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii” – współfinansowanego przez WFOŚiGW w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 1031)

2.5. W Urzędzie Miejskim w ograniczonym stopniu prowadzono monitoring zadań wskazanych do realizacji w poszczególnych dokumentach strategicznych i operacyjnych. I tak:

- w przypadku Strategii rozwoju Prezydent opracowywał wymagane sprawozdania z jej realizacji w poszczególnych latach,
- w przypadku POŚ, Prezydent sporządzał raporty z jego wykonania w poszczególnych latach, uwzględniając w nich również dane pozyskane od podmiotów zewnętrznych, szczególnie w zakresie termomodernizacji (TBS, spółdzielnie mieszkaniowe), natomiast brak było danych na temat zmodernizowanych kotłowni zakładowych, pomimo przyjęcia takiego zadania w POŚ,
- w przypadku PGN Urząd monitorował zadania dot. wymiany kotłów w budynkach mieszkalnych i z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej³⁴, nie pozyskiwał natomiast danych na temat liczby wykonanych termomodernizacji budynków należących do prywatnych wspólnot mieszkaniowych na terenie Piotrkowa.

(dowód: akta kontroli str.1441)

2.6. W okresie objętym kontrolą Miasto zasadniczo nie dokonało zmian kierunków interwencji przyjętych w Strategii rozwoju³⁵ i POŚ³⁶ i założeń do planu zaopatrzenia w ciepło. Dokonano natomiast zmian PGN w 2019 r., zwiększając z 64 000 tys. zł do 78 810 tys. zł koszt realizacji zadania kompleksowej termomodernizacji budynków w obiektach użyteczności publicznej, z jednoczesnym zwiększeniem efektu ekologicznego wyrażonego jako redukcja emisji CO₂ z 7 204 Mg do 8 055 Mg.

³² W kwietniu 2021 r. utworzono również punkt konsultacyjny programu w Urzędzie.

³³ Pod adresem (na dzień otwarcia 30.11.2021 r.): <https://www.piotrkow.pl/gospodarka-t71/ochrona-srodowiska-t172/rolnictwo-t186/odnawialne-zrodla-energii-t190>

³⁴ Nie przedstawił jednak danych w zakresie wykonania zadania w przypadku dwóch budynków nie należących do Miasta.

³⁵ W październiku 2021 r. poddano konsultacjom społecznym Projekt Strategii Rozwoju Miasta Piotrków Trybunalski 2030.

³⁶ Zadania w POŚ z 2012 r. i 2021 r. były zbieżne.

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Prezydent Miasta w ograniczony sposób monitorował realizację zadań określonych w POŚ z 2012 r. oraz w PGN. W pierwszym przypadku nie pozyskiwano danych na temat zmodernizowanych kotłowni zakładowych, w drugim – danych na temat liczby wykonanych termomodernizacji budynków należących do prywatnych wspólnot mieszkaniowych na terenie Piotrkowa. W konsekwencji Miasto nie było w stanie ustalić faktycznego stanu realizacji zadań przyjętych w ww. dokumentach. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie pozyskiwano danych dotyczących zmodernizowanych kotłowni zakładowych, kładąc nacisk na zebranie informacji na temat termomodernizacji, wymiany stolarki okiennej, rozwoju sieci ciepłowniczej. Wskazał również, że Miasto nie dysponowało danymi ilościowymi w zakresie termomodernizacji budynków należących do prywatnych wspólnot mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str.1430)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że w celu możliwości dokonania oceny realizacji przyjętych dokumentów strategicznych i operacyjnych, niezbędne jest takie określenie wskaźników monitorowania, które będą umożliwiały dokonanie oceny skuteczności ich realizacji. Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie wskazuje na brak przeszkód co do możliwości zwrócenia się przez Urząd Miasta do innych podmiotów (w tym wspólnot mieszkaniowych i przedsiębiorstw posiadających kotłownie zakładowe) z prośbą o podanie danych, które umożliwią dokonanie oceny skuteczności realizowanych przez nie zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

W Mieście co do zasady realizowane były zadania ukierunkowane na tworzenie i rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego oraz minimalizujące zużycie energii i redukujące zanieczyszczenie powietrza, które przyjęło w dokumentach strategicznych i operacyjnych. Z powodu braku środków finansowych Miasto nie wykonało zaplanowanej termomodernizacji trzech z ośmiu budynków użyteczności publicznej, zaplanowanych do realizacji w PGN. W Urzędzie Miasta nie dysponowano natomiast pełną wiedzą w zakresie zadań realizowanych przez podmioty zewnętrzne, do czego przyczynił się ograniczony monitoring realizacji tych zadań, tj. niepozyskiwanie danych w zakresie termomodernizacji wykonanych przez prywatne wspólnoty mieszkaniowe czy liczby zmodernizowanych kotłowni zakładowych, pomimo wpisania takich zadań w PGN i POŚ. Ocenę skuteczności realizacji zaplanowanych zadań uniemożliwia również fakt przyjęcia wskaźników realizacji danych działań bez określenia poziomu normatywnego i docelowego a także terminu ich osiągnięcia. Urząd pozyskał środki z POliŚ 2014-2020 w kwocie 9 551 tys. zł na realizację „Budowa systemu kogeneracji w ramach restrukturyzacji systemu ciepłowniczego w Piotrkowie Tryb.”, a w przypadku zadań realizowanych przez osoby fizyczne i inne podmioty zewnętrzne, informował o możliwości uzyskania dofinansowania na termomodernizację i montaż odnawialnych źródeł energii. Wziął również udział w Programie Ograniczania Niskiej Emisji na terenie Piotrkowa, dzięki któremu wymienionych zostało 300 kotłów, a także przystąpił do programu „Czyste powietrze” tworząc w Urzędzie punkt konsultacyjny dla mieszkańców.

Niezależnie od powyższej oceny NIK wskazuje na istotne rozbieżności pomiędzy osiągniętymi a założonymi w PGN efektami ekologicznymi w zakresie redukcji emisji CO₂, które wskazują na ich przeszacowanie na etapie tworzenia tego dokumentu.

3. Nadzór Gminy nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego.

3.1. W dniu 22 lutego 2001 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia wpisał do rejestru przedsiębiorców Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej (MZGK) sp. z o.o. w Piotrkowie Tryb. W kapitale Spółki (600.000 zł) 198 udziałów po 1.000 zł każdy objęła Gmina Piotrków Tryb. Stanowiło to 33% kapitału zakładowego. W dniu 6 lutego 2020 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Piotrkowie Tryb. podjęło uchwałę o postawieniu tego podmiotu w stan likwidacji. W dniu 2 grudnia 2020 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia wydał postanowienie o likwidacji ww. podmiotu. W dniu 14 sierpnia 2019 r. zawiązana została sp. z o.o. pod firmą: Elektrociepłownia Piotrków Trybunalski z siedzibą w Piotrkowie Tryb. W dniu 29 sierpnia 2019 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia wpisał ww. Spółkę do rejestru przedsiębiorców. W podmiocie tym wszystkie udziały (o łącznej wartości 400.000 tys. zł) objęło Miasto Piotrków Tryb. Jak wyjaśnił Wiceprezydent Miasta, Spółka ta została wyposażona w majątek ciepłowniczy będący własnością Miasta, dotychczas dzierżawiony przez sp. z o.o. MZGK, który wg wyceny wynosi 35,9 mln zł i stanowił aport do nowopowstałej Spółki. Ponadto Miasto do tego podmiotu wniosło wkład pieniężny w kwocie ca. 12 mln zł. Wkład ten w ocenie Wiceprezydenta umożliwił ww. Spółce bieżące funkcjonowanie, jak również ubieganie się o ośrodki pieniężne na modernizację systemu ciepłowniczego (m.in. z NFOŚiGW, Funduszy Norweskich).

(dowód: akta kontroli str. 1040-1132)

Wyniki finansowe MZGK Sp. z o.o. za lata 2015-2019 były dobre. Aktywa trwałe ogółem kształtowały się na poziomie 2,9 mln zł, a aktywa obrotowe wysokości ca 10 mln zł. Kapitał własny wynosił 6 do 4 mln zł. Spółka nie posiadała zobowiązań długoterminowych. Przychody netto ze sprzedaży w ww. okresie miały tendencję wzrostową: od 33 mln zł w 2015 r. do 41,6 mln zł w 2019 r. Koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ wzrosły z 1,9 mln zł w 2015 r. do 7,2 mln zł w 2019 r. W całym analizowanym okresie Spółka odnotowywała zysk na sprzedaży, jedynie w 2018 r. poniosła stratę (1,2 mln zł) ale w 2019 r. odnotowała już zysk w kwocie 309 tys. zł. Zysk netto w latach 2015-2019 kształtował się w przedziale 2,2 mln zł do 1 mln zł.

Nowopowstała Spółka w latach 2020 – 2021 (I połowa) posiadała aktywa trwałe w wysokości ca 36 mln zł, a aktywa obrotowe 14 mln zł w 2020 r. i 16,8 mln zł na koniec I półrocza 2021 r. Kapitał własny był wysoki i w analizowanym okresie wynosił ca 40 mln zł. Zobowiązań długoterminowych Spółka nie odnotowała, natomiast zobowiązania krótkoterminowe wzrosły z 3,9 mln zł w 2020 r. do 4,1 mln zł na koniec I półrocza 2021 r. Koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂ wyniósł w 2020 r. 4,5 mln zł, a w I półroczu 2021 r. 9,3 mln zł. W analizowanym okresie ww. podmiot odnotował straty na działalności operacyjnej jak i stratę netto.

(dowód: akta kontroli str. 1133-1134)

3.2. Miasto dokonywało bieżącego monitoringu planów rozwoju spółek ciepłowniczych poprzez reprezentowanie Miasta w radach nadzorczych spółek ciepłowniczych, omawianie założeń inwestycyjnych na Zgromadzeniach Wspólników (plany działań na dany rok), a także poprzez analizę sprawozdań rocznych przekazywanych przez Spółki do Miasta (prezentowano w nich m.in. zakres działań inwestycyjnych).

MZGK sp. z o.o. wykonała w latach 2016 - 2019:

- 20 inwestycji obejmujących wykonanie przyłączy ciepłowniczych na łączną kwotę 577 tys. zł (obejmujące inwestycje planowane na lata 2016 – 2018),
- 4 inwestycje obejmujących wykonanie przyłączy ciepłowniczych na łączną kwotę 115 tys. zł (obejmujące inwestycje planowane na rok 2019).

Inwestycje powyższe wpisywały się w Aktualizację założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2015 r.

Plany rozwoju nowoutworzonej Spółki na lata 2019-2022 były spójne z Aktualizacją założeń w części wskazującej na możliwe działania w zakresie ciepła, tj. modernizację dotychczasowych źródeł oraz budowę nowych: w planach założono budowę gazowych źródeł ciepła w latach 2021 – 2022 w ciepłowniach C-1 i C-2 (uruchomienie układu zaplanowano na przełomie lat 2021/2022 w przypadku ciepłowni C-2 i pod koniec 2022 r. przypadku ciepłowni C-1). We wnioskach wskazano, że wybudowanie ciepłowni gazowych zapewni dotrzymanie standardów emisyjnych po 2022 r. (w przeciwnym razie mogłyby wystąpić problemy z poziomami emisji pyłu, siarki czy tlenków azotu). Aneks z grudnia 2020 r. dostawę sprzętu (w tym kotłów) i prace instalacyjne przesunięto na 2023 rok (ciepłownia C-1), a koszt całkowity netto dla obydwu zadań ciepłowni określono 30 827 tys. zł. Wskazano w nich również budowę przyłączy ciepłowniczych – łącznie 22 zadania na kwotę 3 224 tys. zł., a zaplanowany przyrost mocy wyniósł 3,5 MW. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że z warunków technicznych otrzymanych od operatora sieci gazowej wynikało, że dostawa gazu będzie możliwa od 31 grudnia 2023 r. dla ciepłowni C-1.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK:

- ogłoszony przez Spółkę w październiku 2021 r. przetarg na wyłonienie wykonawcy budowy obu źródeł ciepła został unieważniony z powodu przekroczenia w złożonych ofertach kwot przewidzianych na realizację zadania, 29 listopada 2021 r. spółka ogłosiła ponowny przetarg³⁷;
- dotychczasowy koszt poniesiony na realizację zadania wyniósł 850 tys. zł (opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego).
- w związku z rezygnacją odbiorców nie zrealizowano 10 z 22 zadań z powodu rezygnacji odbiorców/braku wniosków o warunki przyłączenia; pozostałe przyłącza zostały wykonane (koszt realizacji wyniósł 428 tys. zł.).

Z uwagi na derogację ciepłowniczą obowiązującą/czy obowiązującą do 31 grudnia 2022 r. dla Ciepłowni nr 1 i nr 2, do tego czasu nie musiały one spełniać konkluzji BAT. W związku z powyższym do tego czasu, prowadzący instalacje nie byli zobowiązani do zmiany pozwolenia zintegrowanego z dnia 26 lipca 2007 r. Obowiązujące pozwolenie zintegrowane zostało natomiast przeniesione na Elektrociepłownię Piotrków Trybunalski Sp. z o.o. w czerwcu 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-355; 1410)

3.3. Biorąc pod uwagę ogólny charakter kierunków przyjętych przez Miasto w Aktualizacji założeń z 2015 r., nie wystąpiły przesłanki do uchwalenia przez gminę planu zaopatrzenia w ciepło w trybie art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 212-355)

3.4. Miasto zapewniło realizację tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego w planach rozwoju spółek ciepłowniczych. Przedstawiciele Miasta kontrolowali spółki poprzez udział w pracach ich rad nadzorczych, jak również udział w Zgromadzeniach Wspólników. Dla jeszcze bardziej efektywnego wpływu na działanie systemu ciepłowniczego utworzono Spółkę ciepłowniczą

³⁷ Źródło: <https://www.elektrociepownia-piotrkow.pl/przetargi-zakup/budowa-dwoch-gazowych-zrodel-ciepla-w-piotrkowie-trybunalskim/>

(Elektrociepłownia Piotrków Trybunalski Sp. z o.o.) ze 100% udziałem Miasta, co pozwoliło na pełną kontrolę tego podmiotu. Z wyjaśnień Prezesa Spółki wynikało, że przedstawiciele Miasta w ramach nadzoru właścicielskiego prowadzili rozmowy z władzami spółki, a na spotkaniach były omawiane działania mogące prowadzić do uzyskania statusu systemu efektywnego energetycznie.

(dowód: akta kontroli str.1136-1137; 1151)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór Miasta nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego, zwłaszcza po utworzeniu spółki ciepłowniczej ze 100% udziałem Miasta, co pozwoliło na pełną kontrolę jej działalności.

Niezależnie od powyższej oceny, NIK wskazuje na zagrożenie związane z ryzykiem niedotrzymania wartości emisji wynikających z konkluzji BAT przez ciepłownie miejskie po roku 2022 (i w konsekwencji niedostosowanie pozwolenia zintegrowanego po tej dacie), które spowodowane jest przedłużeniem planowanego zakończenia modernizacji jednej z ciepłowni na koniec roku 2023. W ocenie NIK opóźnienie to może skutkować wstrzymaniem działalności obecnie eksploatowanej w ciepłowni C-1 instalacji do wytwarzania energii cieplnej w trybie przepisów Prawa ochrony środowiska.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dokonanie pełnej oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji i zapewnienia efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego.
2. Dokonanie aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Piotrków Trybunalski na lata 2015-2030, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, w tym z uwzględnieniem ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych, a także zapewnienie ich spójności z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
3. Podjęcie działań w celu monitorowania wszystkich zadań (również tych przypisanych podmiotom zewnętrznym) w POŚ i PGN.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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.

Łódź, dnia 16 grudnia 2021 r.

Kontroler
Janusz Rzepecki
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak

.....
podpis