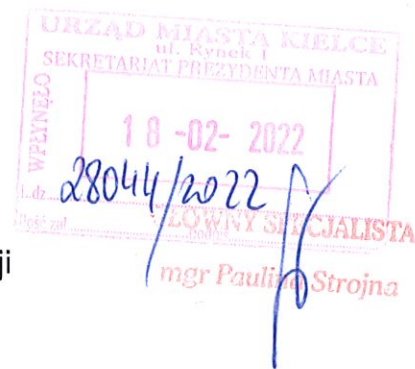


P. Przewoź A. Bożek
PREZYDENT MIASTA
Bogdan Wenta



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji



KG.P.410.006.03.2021

Pan
Bogdan Wenta
Prezydent Miasta Kielce
ul. Rynek 1, 25-325 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

PI/21/020 - Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kielcach, ul. Rynek 1, 25-325 Kielce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Wenta, Prezydent Miasta Kielce, od dnia 9 grudnia 2018 r. Poprzednio Prezydentem Miasta Kielce był Wojciech Lubawski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. 2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. 3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I połowa), z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/132/2021 z 31 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania gminy miejskiej Kielce - miasta na prawach powiatu³ w zakresie rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, w okresie objętym kontrolą, nie były w pełni skuteczne. Miejski system ciepłowniczy zapewniał wprawdzie bezpieczeństwo zaopatrzenia, poprzez rozbudowę sieci przesyłowej oraz modernizację źródeł ciepła. Nie spełniał on jednak kryteriów efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego, określonych w art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*⁴.

Miasto nie zdiagnozowało stanu lokalnego rynku ciepła pod względem szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego. Nie określiło też w obowiązujących strategiach i programach działań docelowego modelu systemu ciepłowniczego oraz ścieżki transformacji ukierunkowanej na stworzenie efektywnego systemu. Fakt, że większość źródeł ciepła w Gminie było własnością podmiotu prywatnego (PGE Energia Ciepła S.A. oddział Elektrociepłownia Kielce⁵) w istotny sposób ograniczał możliwości działania Miasta w tym zakresie.

Miasto nie zrealizowało obowiązku dokonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych na obszarze Miasta. Obowiązek ten od 1 października 2016 r. został wprowadzony do *Prawa energetycznego* (art. 18 ust. 1 pkt 5).

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

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

³ Dalej: Gmina lub Miasto.

⁴ *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.) dalej: *Prawo energetyczne*. Zgodnie z tym artykułem system ciepłowniczy jest efektywny energetycznie jeżeli do produkcji ciepła wykorzystuje się co najmniej w 50% energię ze źródeł odnawialnych lub w 50% ciepło odpadowe lub w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub w 50% wykorzystuje się połączenie ww. energii i ciepła.

⁵ Dalej: EC Kielce.

W *Założeniach z 2015 r.*⁶ stwierdzono, że najkorzystniejszym wariantem byłoby stworzenie jednolitego systemu ciepłowniczego, zasilanego z EC Kielce, stanowiącego podstawowe źródło ciepła dla systemu. Nie przedstawiono jednak konkretnych działań, które miałyby zapewnić osiągnięcie takiego celu. W konsekwencji na terenie Miasta w dalszym ciągu producentami ciepła sieciowego były trzy różne podmioty⁷, a głównym rodzajem paliwa wykorzystywanym w produkcji ciepła systemowego był węgiel kamienny (56%).

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o.⁸, zarządzające systemem ciepłowniczym, realizowało inwestycje związane z budową i modernizacją sieci ciepłowniczych, w wyniku których rozwinięto infrastrukturę oraz osiągnięto efekty pod względem zmniejszenia emisji CO₂ i poprawy efektywności energetycznej. Spółka pozbawiona była jednak możliwości uzyskania wsparcia ze środków pomocowych w związku z brakiem spełniania warunków *dyrektywy 2012/27/UE*⁹ w związku z faktem, że źródło produkcji ciepła z EC Kielce nie spełniło wymogów efektywności energetycznej.

*Założenia z 2015 r. i Założenia 2018 r.*¹⁰ zawierały wszystkie elementy wymagane przez art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*, jednak niektóre z nich opracowano w sposób nierzetelny. W zakresie przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła nie skonkretyzowano tych przedsięwzięć pod względem możliwego zastosowania na lokalnym rynku ciepła, jak również nie wskazano orientacyjnych danych o niezbędnych zasobach i środkach. W odniesieniu do możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek lokalnych zasobów energii z uwzględnieniem ciepła wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii i ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji, nie określono tych zasobów jak również nie podano możliwego ich wykorzystania. *Założenia z 2018 r.* były też częściowo niespójne z obowiązującymi programami/planami operacyjnymi.

Miasto podejmowało działania zmierzające do zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko procesów zaopatrzenia w ciepło, w tym w szczególności w ramach realizacji *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*¹¹ oraz *Programu Ograniczania Niskiej Emisji*¹². Działania te nie były jednak w pełni skuteczne. Zadania inwestycyjne w zakresie modernizacji źródeł ciepła i poprawy efektywności energetycznej zaplanowane w PGN zrealizowano w 40%, a większość zakładanych wskaźników realizacji wskazywały na istotne ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych wartości. Dotychczasowa realizacja zadań w PONE wynosiła zaledwie 8,4%, co stwarza wysokie ryzyko nieosiągnięcia celów wyznaczonych na 2023 r.

⁶ Aktualizacja założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Kielce uchwalone Uchwałą Nr V/57/2015 Rady Miasta Kielce z dnia 22 stycznia 2015 r.

⁷ Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o., Zakład Energetyki Ciepłej Kieleckiej Spółdzielni Mieszkaniowej i PGE Energia Ciepła S.A. oddział Elektrociepłownia Kielce.

⁸ Właścicielem spółki było Miasto. Dalej: MPEC.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/WE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str.1, ze zm.) Dalej: *dyrektywa 2012/27/UE*.

¹⁰ Aktualizacja założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Kielce uchwalona Uchwałą Nr LXI/1376/2018 Rady Miasta Kielce z dnia 8 października 2018 r.

¹¹ Przyjęty Uchwałą Nr XIV/257/2015 Rady Miasta Kielce z dnia 8 października 2015 r., zaktualizowany Uchwałą Nr XXVI/531/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 14 czerwca 2016 r. i Uchwałą Nr III/44/2018 Rady Miasta Kielce z dnia 6 grudnia 2018 r. Dalej: również PGN.

¹² Przyjęty Uchwałą Nr LII/944/2013 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r., zmieniony Uchwałą Nr XLVII/1071/2017 Rady Miasta Kielce z dnia 19 października 2017 r. W 2021 r. Uchwałą nr XXXIX/758/2021 Rady Miasta Kielce z dnia 21 stycznia 2021 r. przyjęto nowy Program Ograniczenia Niskiej Emisji. Dalej również: PONE.

Prezydent nie podejmował działań umożliwiających przeprowadzenie oceny stopnia realizacji i skuteczności założeń przyjętych w PGN oraz w Programie Ochrony Środowiska¹³ (POŚ), w sposób uchwalony w tych dokumentach. W szczególności Miasto nie opracowało raportów z realizacji POŚ, do czego było zobowiązane na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

1.1 Liczba mieszkańców zajmującej powierzchnię ok. 110 km² Gminy Miejskiej Kielce, zmniejszyła się w latach 2015-2020 o 4 631 (tj. o 2,3%) osób. Według stanu na koniec 2015 r. i 2020 r. Miasto zamieszkiwało odpowiednio: 198 046 i 193 415 osób. Gęstość zaludnienia w tym okresie zmalała od 1 806 do 1 764 osób/km².

(akta kontroli str. 13)

Dostawcą ciepła systemowego w Kielcach dla około 65% odbiorców było Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. (dalej: MPEC lub Spółka), przedsiębiorstwo w 100% należące do Miasta. Uprawnienia Zgromadzenia Wspólników (ZW) Spółki wykonywał jednoosobowo Prezydent¹⁶.

Okolo 92% energii cieplnej Spółka kupowała od wytwórców ciepła tj. EC Kielce (87,8%) oraz ze źródeł ciepła Kieleckiej Spółdzielni Mieszkaniowej¹⁷ (4,4%). Pozostałą energię cieplną Spółka produkowała z własnych źródeł, w tym w kotłowni zlokalizowanej przy ul. Hauke Bosaka (7,6%) - paliwo węgiel kamienny i w sześciu lokalnych źródłach ciepła (2%) – paliwo gaz ziemny. System ciepłowniczy MPEC nie spełniał w okresie objętym kontrolą wymogów systemu efektywnego energetycznie określonych w art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*.

W okresie objętym kontrolą nie zmieniła się struktura paliwa wykorzystywanego w produkcji ciepła systemowego¹⁸, około 56% stanowił węgiel kamienny, a 44% biomasa.

System wytwarzania ciepła przez EC Kielce nie spełniał w latach 2015 – 2021 (I połowa) wymogów systemu efektywnego energetycznie określonych w art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*. EC Kielce nie podejmowała, w badanym okresie, działań związanych z modernizacją systemu ciepłowniczego w celu osiągnięcia takich wymogów. Z informacji uzyskanych od Spółki¹⁹ wynika, że w dniu 24 sierpnia 2021 r. podpisano umowę, na mocy której pod koniec 2022 r. ma nastąpić zmiana paliwa zasilającego elektrociepłownię z węgla na gaz. Na moc cieplną kotłowni gazowej składać się ma zespół pięciu wodnych kotłów o mocy 32 MW każdy. Przewidywany udział paliw niskoemisyjnych w strukturze ciepła dostarczanego do miejskiego systemu ciepłowniczego ma wynosić około 55%. Harmonogram realizacji inwestycji zakładał, że przekazanie do eksploatacji nastąpi do dnia 30 grudnia 2022 r.,

¹³ Program Ochrony Środowiska dla Miasta Kielce na lata 2018-2022 z perspektywą do 2026 roku wraz z prognozą oddziaływania na środowisko uchwalony Uchwała nr II/32/2018 Rady Miasta Kielce z dnia 30 listopada 2018 r. Dalej również POŚ.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

¹⁵ 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.

¹⁶ Zgodnie z art. 12 ust. 4 *ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

¹⁷ Dalej: KSM.

¹⁸ Źródła MPEC + EC Kielce + KSM.

¹⁹ Pismo z dnia 15 października 2021 r. znak: DOC/01/2021/853.

a odbiór końcowy 24 miesiące od dnia podpisania umowy tj. do dnia 10 sierpnia 2023 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił²⁰, że Gmina informację o inwestycji EC Kielce, dzięki której kielecki system ciepłowniczy osiągnie wyższą sprawność i efektywność energetyczną, podjęła z danych dostępnych na stronie internetowej spółki. Nie jest jednak w stanie jednoznacznie określić, że inwestycje dokonywane w EC Kielce doprowadzą do tego, że system ciepłowniczy w Kielcach będzie można zaliczyć do efektywnego systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli str. 451-453)

Urząd nie dysponował danymi w zakresie stopnia zaopatrzenia odbiorców w ciepło przez system miejski w latach 2016-2020. Struktura indywidualnego ogrzewania w 2020 r. przedstawiała się następująco: 43% – w oparciu o gaz sieciowy, 37% – źródła węglowe, 4% – OZE, 6% – ogrzewanie elektryczne, 11% – inne (w tym olej opałowy). Zamówiona moc ciepła z miejskiego systemu ciepłowniczego w latach 2016-2020 wahała się od 257,0 MW w 2017 r. do 266,8 MW w 2020 r., a zużycie ciepła przez odbiorców od 1 709 223 GJ (w 2016 r.) do 1 999 582 GJ (w 2020 r.). Długość miejskiej sieci ciepłowniczej wzrosła w okresie objętym kontrolą o 30 km i mierzyła 171,9 km na koniec 2020 r. wobec 141,8 km na koniec 2015 r., z tego sieć preizolowana stanowiła od 51% na koniec 2015 r. (62,8 km) do 54% na koniec 2020 r. (82,6 km). Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym w latach 2016 – 2020 wynosiła od 212 588 GJ w 2015 r. do 205 976 GJ w 2020 r., a odsetek strat wynosił w badanym okresie średnio około 12,4%.²¹ Liczba budynków podłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej wzrosła o 6,6% (1 602 w 2020 r. wobec 1 509 w 2015 r.).

(akta kontroli str.13 351)

W okresie objętym kontrolą na jakość powietrza w Mieście wpływały zanieczyszczenia wynikające ze stężenia pyłów zawieszonych: PM_{2,5} oraz PM₁₀ i zawartego w nich benzo(a)pirenu. W przypadku PM_{2,5} w latach 2015-2019 średnioroczne wartości dopuszczonego poziomu (tj. 25 µg/m³) przekroczone dwukrotnie w latach 2015 i 2017 (odpowiednio 26 i 27 µg/m³ – stacja pomiarowa przy ul. Jagiellońskiej), a w 2020 r. średnioroczny poziom dopuszczalny dla pyłu zawieszzonego PM_{2,5} wyniósł 20 µg/m³ i 17 µg/m³ (stacje pomiarowe przy ul. Targowej i Warszawskiej)²². W przypadku PM₁₀ średnioroczne wartości każdorazowo wykazywały wartości mniejsze od dopuszczonego poziomu (tj. 40 µg/m³)²³, liczba poszczególnych dni w roku z przekroczoną normą dobową (50 µg/m³), wyniosła w latach 2015-2020 odpowiednio: 66, 45, 62, 0, 48 i 31 dni (stacja pomiarowa przy ul. Jagiellońskiej/Targowej) oraz 45, 33, 41, 41,19 i 15 dni (stacja pomiarowa przy ul. Kusocińskiego), względem dopuszczonej dobowej częstości przekraczania do 35 dób/rok. Średnioroczne stężenie benzo(a)pirenu wyniosło w latach 2015-2020 odpowiednio: 6, 5, 6, 5, 4, i 4 ng/m³ (stacja pomiarowa przy ul. Jagiellońskiej/Targowej), i 5, 5, 5, 4, 4 i 3 ng/m³ (stacja pomiarowa przy ul. Kusocińskiego) względem rocznej normy 1 ng/m³. Pozostałe zanieczyszczenia²⁴ nie przekraczały wartości dopuszczalnych.

(akta kontroli str. 15)

²⁰ Wyjaśnienia z dnia 27 października 2021 r., znak: KP-III.1710.7.2021.

²¹ W latach 2016-2020 ilość ciepła sprzedana przez Spółkę do odbiorców końcowych wyniosła odpowiednio: 1 563 003 GJ, 1 617 041 GJ, 1 502 559 GJ, 1 461 106 GJ, 1 457 873 GJ, a wielkość strat odpowiednio: 209 108 GJ, 21 588 GJ, 212 496 GJ, 205 243 GJ i 195 350 GJ.

²² Poziom dopuszczalny dla pyłu zawieszzonego PM_{2,5} obowiązujący od dnia 1 stycznia 2020 r. to 20 µg/m³.

²³ Stacje pomiarowe przy ul. Jagiellońskiej (Targowej), Kusocińskiego i Warszawskiej w Kielcach.

²⁴ Dwutlenek azotu, dwutlenek siarki, benzen, tlenek węgla.

W okresie objętym kontrolą Miasto nie przeprowadzało kompleksowych analiz w kwestii istniejących ograniczeń w rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta²⁵ Miasto nie przeprowadziło i nie zlecało przeprowadzenia takiej analizy z uwagi na brak takiego obowiązku. Ponadto Miasto nie było właścicielem podmiotów produkujących energię ciepłą, a producenci energii działają w oparciu o bilans ekonomiczny i określone działania warunkują zyskiem ekonomicznym. Częściowe analizy w tym zakresie były natomiast wykonywane na etapie opracowań np. *Założeń z 2015 r.* i *Założeń z 2018 r.*, PGN itp.

Prezydent Miasta wyjaśnił ponadto, że wiarygodność i kompletność pozyskiwanych informacji w zakresie barier hamujących rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego była weryfikowana przez zespoły opracowujące poszczególne programy (PGN, PONE) i na tych opiniach Miasto się opierało.

(akta kontroli str. 11,12, 345-350)

W *Założeniach z 2015 r.* zapisano, że najkorzystniejszym wariantem jest stworzenie w Kielcach jednolitego systemu ciepłowniczego, dla którego podstawowym źródłem ciepła byłaby EC Kielce. Połączenie systemu ciepłowniczego zarządzanego przez MPEC a zasilanego z EC Kielce z systemami zarządzanymi przez KSM, a zasilanymi z kotłowni węglowych miało pozwolić z jednej strony na dociążenie źródła EC Kielce, a z drugiej do likwidacji bardzo uciążliwych źródeł ciepła z uwagi na ich lokalizację i technologię produkcji. Realizacja tego scenariusza w kontekście planów rozwojowych EC Kielce (budowa nowego układu skojarzonego opartego o turbinę gazową) miała także pozwolić na znaczne obniżenie emisji zanieczyszczeń.

Prezes Zarządu MPEC Kielce wyjaśnił²⁶, że podmiot przygotowujący analizę w ramach aktualizacji *Założeń z 2015 r.* odniósł się jedynie do korzyści ogólnych, a szczególnie środowiskowych, nie uwzględniając realnej możliwości realizacji przedmiotowego wariantu przez podmioty niezależne od siebie i od Miasta. MPEC przeprowadził jednak w latach 2015-2020 szereg spotkań z podmiotami posiadającymi źródła ciepła w celu rozważenia możliwości wdrożenia ww. wariantu. W trakcie tych spotkań MPEC wskazywało, że pierwszym etapem takich działań winna być opracowana koncepcja techniczno-ekonomiczna połączenia systemów ciepłowniczych KSM z systemem ciepłowniczym obsługiwanym przez MPEC. Ze strony KSM wyrażano natomiast oczekiwanie na zakup całego systemu ciepłowniczego przez podmiot zewnętrzny, jednakże, zdaniem Prezesa MPEC, KSM nie potrafiła sprecyzować formy, czasu oraz sposobu przedmiotowych oczekiwań.

Prezes MPEC wyjaśnił także, że w ramach dotychczasowych działań MPEC podpisał w 2019 r. umowę z EC Kielce w celu realizacji podłączenia odbiorców KSM, których zapotrzebowanie na moc ciepłą określono na 10,8 MW. Zadanie obejmowało budowę sieci ciepłowniczej 2xDn300 o długości 1340,5 mb. Budowę rozpoczęto w 2020 r. i dotychczas zrealizowano 1100 mb. Ponadto w 2021 r. podjęto trójstronne uzgodnienia pomiędzy Świętokrzyskim Centrum Onkologii²⁷, EC Kielce i MPEC w sprawie przyłączenia do miejskiej sieci obiektów ŚCO i Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego i w konsekwencji likwidacji kotłowni ŚCO, której paliwem był węgiel kamienny. Obecnie opracowywana była przez ŚCO koncepcja zakładająca m.in. wykonanie przyłączy ciepłych do sieci, węzłów ciepłych i modernizację istniejących sieci ciepłowniczych.

²⁵ Wyjaśnienia z dnia 13 października 2021 r., znak: KP-III.1710.7.2021.

²⁶ Wyjaśnienia z dnia 4 października 2021 r. znak: PD/133/10/1804/2021.

²⁷ Podmiot wytwarza ciepło na własne potrzeby (paliwo – węgiel kamienny). Dalej: ŚCO.

Miasto Kielce, do zakończenia czynności kontrolnych tj. do dnia 30 listopada 2021 r. nie przyjęło wariantu zakupu systemu ciepłowniczego KSM (np. poprzez włączenia w aktywa MPEC) jako możliwego do zrealizowania z uwagi na obecną sytuację węglowych źródeł ciepła (realnie w krótkim czasie do wyłączenia z eksploatacji), a także możliwości finansowe tych podmiotów (KSM wymagała restrukturyzacji). Zdaniem Prezesa MPEC²⁸ powyższe zadanie wymaga znacznych nakładów finansowych i należałoby zrealizować je z dofinansowaniem NFOŚiGW oraz innych środków pomocowych, lecz będzie to możliwe dopiero po spełnieniu przez podstawowe źródło ciepła dla miasta Kielce warunków dyrektywy UE 2012/27/UE tj. warunku, że źródła ciepła stanowiące własność EC Kielce będą spełniały wymóg efektywnego systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli str. 345-350, 362-364, 617-622, 672-678)

1.2. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze miasta, wymaganej art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*²⁹. Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Miasta³⁰ obowiązek ten Gmina wykonywała w ramach aktualizacji *Założeń z 2018 r.*

1.3. Rada Miasta uchwaliła *Założenia z 2018 r.* w dniu 8 października 2018 r., tj. ponad osiem miesięcy po terminie wymaganym art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*. Zgodnie z tym przepisem założenia do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe powinny być aktualizowane raz na trzy lata. Rada Miasta powinna uchwalić *Założenia z 2018 r.* do 21 stycznia 2018 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił³¹, że brak przygotowania aktualizacji w terminie wynikał głównie z braków kadrowych, a pośrednio również z obciążenia jednego pracownika wieloma zadaniami.

(akta kontroli str. 233, 842-861)

1.4. W okresie objętym kontrolą, obowiązywały *Założenia z 2015 r.* i *Założenia z 2018 r.* Zostały opracowane z uwzględnieniem innych dokumentów planistyczno-strategicznych w tym: m.in. Strategii Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007-2020³² oraz Strategii Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007-2020 Aktualizacja³³ (opracowanie z lipca 2015 r.) i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kielce³⁴ (ostatnia zmiana z 2014 r.) – dalej Studium). *Założenia* były przygotowywane na podstawie danych własnych, danych od podmiotów lokalnych oraz danych z przedsiębiorstw energetycznych.

Gmina dysponowała każdorazowo danymi charakteryzującymi istniejący system ciepłowniczy (z uwzględnieniem istniejących źródeł ciepła, danymi eksploatacyjnymi, obszaru zasilania, stosowanych paliw, zużyciem paliwa itp.), inwentaryzacją odbiorców energii cieplnej (z podziałem na budynki wielorodzinne, użyteczności publicznej, zakłady produkcyjne), danymi o infrastrukturze sieci ciepłowniczej (długości, technologii), a także danymi o stopniu dostępności dla odbiorców tej infrastruktury (z uwzględnieniem obszarów objętych miejską siecią ciepłowniczą oraz terenów rozwojowych o dużym potencjale zapotrzebowania na ciepło).

²⁸ Wyjaśnienia Prezesa MPEC z dnia 4 października 2021 r., znak: PD/133/10/1804/2021.

²⁹ Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 października 2016 r.

³⁰ Wyjaśnienia z dnia 13 października 2021 r., znak: KP-III.1710.7.2021.

³¹ Wyjaśnienia z dnia 13 października 2021 r., znak: KP-III.1710.7.2021

³² Uchwała nr VII/123/2007 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 29 marca 2007 r.

³³ Uchwała nr XII/214/2015 Rady Miasta Kielce z dnia 30 lipca 2015 r. zmieniona uchwałą nr XXI/414/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 18 lutego 2016 r.

³⁴ Uchwała nr 580/2000 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 26 października 2000 r. ze zmianami. Dalej: Studium.

Założenia z 2015 r. i Założenia z 2018 r. zawierały następujące elementy, wymienione w art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego* tj.:

a) *ocenę aktualnego stanu i przewidywanych zmian zaopatrzenia w ciepło.*

Przedstawiono istniejący w mieście system ciepłowniczy z uwzględnieniem dostawców ciepła, charakterystyki źródeł ciepła, jego odbiorców i wielkości zużycia ciepła sieciowego, planów rozwojowych³⁵ systemu ciepłowniczego³⁶ oraz przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło do 2030 r. Stwierdzono wysoki poziom bezpieczeństwa zaopatrzenia w ten rodzaj energii. Przedstawiono informację o terenach, na których zgodnie z potrzebami rozwojowymi miasta następować będzie zmiana zapotrzebowania na ciepło a także prognozy zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło budownictwa istniejącego (w wyniku spadku energochłonności budynków już istniejących w związku z działaniami termomodernizacyjnymi) oraz zmiany w strukturze zaopatrzenia miasta w ciepło.

b) *przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych.*

Do podstawowych strategicznych założeń mających na celu racjonalizację użytkowania ciepła na obszarze Gminy Miasto Kielce zaliczono:

- propagowanie i popieranie inwestycji budowy źródeł kompaktowych wytwarzających ciepło i energię elektryczną w skojarzeniu i zasilanych paliwem ekologicznym,
- dążenie do likwidacji indywidualnego ogrzewania węglowego poprzez rozbudowę systemu ciepłowniczego (budowa kompaktowych węzłów ciepłowniczych),
- ograniczenie do minimum ilości awarii oraz ubytków nośnika energii cieplnej poprzez systematyczne remonty i modernizacje systemu ciepłowniczego,
- prace termomodernizacyjne i regulacyjne systemu ciepłowniczego,
- kontynuowanie przedsięwzięć związanych ze zwiększeniem efektywności wykorzystania energii cieplnej w obiektach miejskich.

Nie przedstawiono rzeczowego zakresu wymienionych przedsięwzięć, ich zastosowania na lokalnym rynku ciepła, jak również nie wskazano szacunkowych danych o niezbędnym zasobach i środkach do ich realizacji.

c) *możliwość wykorzystywania istniejących nadwyżek lokalnych zasobów paliw i energii Gminy Miasto Kielce, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych.*

Wskazano, że na terenie Miasta istnieją istotne nadwyżki energii, które dotyczą głównie systemowych i lokalnych źródeł ciepła, a najistotniejsze nadwyżki występują w EC Kielce i dotyczą około 94 MW. Nie przewidywano natomiast szerszego wykorzystania dla celów energetycznych energii odnawialnej w oparciu o energię wodną, wiatrową czy geotermalną. Wskazano na bardzo niewielki potencjał energii wodnej (bez podania konkretnej wielkości). Podano informację o uruchomieniu w 2009 r. kotła opalanego biomasą w EC Kielce. Nie przewidywano możliwości budowy elektrowni wiatrowych o istotnym znaczeniu w bilansie energetycznym miasta. Wymieniono podmioty wykorzystujące energię solarną oraz realizujące pilotażowy projekt mikroinstalacji fotowoltaicznej. Odnośnie energii geotermalnej stwierdzono, że dopiero po przeprowadzeniu

³⁵ W Założeniach z 2018 r. przedstawiono wykonanie planów za lata 2015-2017.

³⁶ Enumeratywnie wymieniono planowane przedsięwzięcia w zakresie planowanych przyłączeń do sieci ciepłowniczej MPEC, przyłączenia nowych terenów do miejskiej sieci, planowanych dociążeń systemu ciepłowniczego oraz planowanych działań w zakresie przebudowy sieci ciepłowniczej i węzłów cieplnych.

badań magneto-tellurycznych można będzie stwierdzić jakie są możliwości wykorzystania tej energii. Zalecono promowanie wykorzystania energii geotermalnej tzw. płytkiej (bez podania jej potencjału). Nie przewidywano możliwości zasilania w ciepło miasta za pomocą ciepła produkowanego na składowisku odpadów. Wskazano na niezasadność angażowania się miasta w wykorzystanie energii odpadowej na poziomie zakładów przemysłowych. Nie przedstawiono możliwości wykorzystania ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji, poza stwierdzeniem, że energia w kogeneracji wytwarzana jest w EC Kielce (blok energetyczny o mocy 10,5 MW).

- d) *możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art.10 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej³⁷ oraz w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej³⁸,*

Wskazano przede wszystkim termorenowację i termomodernizację³⁹ budynków, modernizację wewnętrznych systemów ciepłowniczych oraz wyposażenie w elementy pomiarowe i regulacyjne. Działaniami termomodernizacyjnymi miały zostać objęte w pierwszej kolejności obiekty szkolno-oświatowe, pomocy społecznej oraz ośrodki pomocy rodzinie. Nie przedstawiono jednak jakie są oczekiwane i wymierne skutki zamierzonych działań w zakresie zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło. Wskazano jedynie, że występuje znaczny potencjał jeśli chodzi o możliwe oszczędności związane z szeroko pojętą gospodarką energetyczną.

- e) *zakres współpracy z innymi gminami.*

Jako zadania Urzędu Miejskiego wskazano propagowanie wśród mieszkańców miasta oraz właścicieli obiektów usługowo-handlowych podejmowanie działań termomodernizacyjnych i likwidacji indywidualnych źródeł ciepła opartych o paliwo węglowe.

(akta kontroli str. 447, dokumenty umieszczone na płycie CD)

1.5 W Kielcach, poza dokumentami opisanymi w pkt 1.4 *Wystąpienia*, obowiązywały poniższe plany i programy, kształtujące politykę i kierunki działań Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło i zawierające szczegółowe zadania w tym zakresie.

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN)

Cel strategiczny *Programu* określono jako *Ukierunkowanie rozwoju Miasta Kielce w stronę gospodarki niskoemisyjnej, poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, poprawę efektywności energetycznej, wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i poprawę jakości powietrza*. Dla realizacji celu głównego wyznaczono cele szczegółowe oraz priorytety (w obszarach działań). W ramach priorytetów wyznaczono zadania (realizujące konkretne cele szczegółowe). Zdefiniowano trzy cele szczegółowe:

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2020 r.,
- zmniejszenie zużycia energii do 2020 r.,
- zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r.

Jako najistotniejsze i priorytetowe uznano działania w obszarach takich jak:

- efektywna produkcja, dystrybucja i wykorzystanie energii (Obszar 2),
- ograniczanie emisji w budynkach (Obszar 3),
- budowa i przebudowa sieci ciepłowniczych (Obszar 6).

³⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 94, poz. 551, ze zm. – uchylona z dniem 1 października 2016 r.

³⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 2166, ze zm.

³⁹ Przedsięwzięcie termomodernizacyjne w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków* (Dz. U. z 2021 r. poz.554, ze zm.).

W działaniu 2.1 *Budowa, rozbudowa i modernizacja systemów energetycznych* wskazano potrzebę wykonania działań o charakterze inwestycyjnym nakierowanych na budowę, rozbudowę lub modernizację systemów energetycznych w tym systemu ciepłowniczego. Zakładano m.in. realizację zadania polegającego na modernizacji stacji odpylania spalin w kotłowni przy ul. Szczecińskiej i Żniwnej (własność KSM) i budowę jednostki kogeneracyjnej o mocy cieplnej 2,5 MW i mocy elektrycznej 0,5 MW przez MPEC.

W działaniu 3.1 *Budowa i modernizacja budynków jednostek, spółek miejskich oraz sektora mieszkaniowego i przemysłu z uwzględnieniem wysokich wymogów efektywności energetycznej* założono realizację działań o charakterze inwestycyjnym nakierowanych na budowę, rozbudowę systemów ciepłowniczych w budynkach miasta. Podejmowane działania miały na celu m.in. wzrost oszczędności zużywanej energii cieplnej poprzez odpowiednią izolację termiczną.

W działaniu 6.1 *Produkcja i dystrybucja ciepła* zakładano realizację inwestycji związanych z budową i przebudową wskazanych odcinków sieci ciepłowniczej, których realizacja miała skutkować m.in. ograniczeniem ilości traconej energii cieplnej podczas transportu i w konsekwencji doprowadzić do ograniczenia emisji (przede wszystkim CO₂).

Dla każdego zadania określono koszty jego realizacji, planowany termin (do końca 2020 r.) oraz oczekiwane efekty ekologiczne w tym: oszczędność energii, ograniczenie emisji CO₂ oraz ograniczenie emisji pyłów ogółem. Nie określono natomiast jakie są potrzeby w zakresie poszczególnych zadań, np. w zakresie termomodernizacji nie wskazano ile budynków jej wymaga.

Program Ograniczania Niskiej Emisji (PONE)

PONE określał działania, których realizacja miała przyczynić się do ograniczenia niskiej emisji na terenie miasta. Program zawierał harmonogram realizacji tych zadań i termin ich realizacji (w pierwotnej perspektywie do 2020 r.) Podstawą opracowania PONE (aktualizacji z 2017 r.) była uchwała Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w sprawie określenia „Aktualizacji Programu Ochrony Powietrza dla województwa świętokrzyskiego wraz z planem działań krótkoterminowych”. Źródłem finansowania PONE miały być środki pochodzące z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach (WFOŚiGW) oraz Miasta (dotacje). Zasady udzielania dotacji dopuszczały dofinansowanie kosztów trwałej likwidacji systemu ogrzewania opartego na paliwie stałym i jego zmianie na: podłączenie do sieci ciepłowniczej, ogrzewanie elektryczne, gazowe, kocioł 5 klasy na pellet, ogrzewanie olejowe bądź pompę ciepła.

Zamierzano uzyskać efekt ekologiczny w postaci obniżenia emisji ze źródeł powierzchniowych do 2023 r. w zakresie redukcji:

- pyłu zawieszonego PM₁₀ do wartości 261,61 Mg/rok,
- pyłu zawieszonego PM_{2,5} do wartości 257,12 Mg/rok,
- benzo(a)pirenu do wartości 0,1266 Mg/rok.

Program Ochrony Środowiska (POŚ)

W POŚ w ramach celu strategicznego *Podejmowanie działań umożliwiających osiągnięcie wymaganych przepisami prawa standardów jakości powietrza oraz ograniczania zużycia energii pochodzącej ze źródeł konwencjonalnych* określono kierunki interwencji m.in. tj.: *Poprawa efektywności energetycznej, w tym poprzez eliminację węgla jako głównego paliwa w lokalnych kotłowniach i indywidualnych gospodarstwach domowych na rzecz przyłączenia do sieci cieplnej lub stosowania ekologicznych nośników energii, a także Minimalizacja zużycia energii oraz*

ograniczanie strat ciepła w budynkach mieszkalnych i obiektach użyteczności publicznej.

Dla tych kierunków określono szczegółowe zadania wraz z przyporządkowaniem: podmiotu odpowiedzialne za realizację (Prezydent Miasta, MPEC, gminne jednostki organizacyjne, podmioty prywatne), szacunkowych kosztów realizacji i źródła finansowania.

Program Ochrony Powietrza (POP)

W POP określono zadania dla województwa świętokrzyskiego wraz z planem działań krótkoterminowych w 2015 r.⁴⁰ oraz w 2020 r.⁴¹

POP został opracowany ze względu na występujące przekroczenia standardów jakości powietrza w strefach województwa świętokrzyskiego. W ramach POP określono kierunki działań naprawczych, których realizacja miał doprowadzić do poprawy jakości powietrza, w ramach kierunków: *Redukcja emisji zanieczyszczeń ze źródeł o małej mocy do 1 MW* oraz *Ograniczenie emisji przemysłowej*. W ramach tych kierunków określono działania naprawcze wskazując podmioty odpowiedzialne za ich realizację, termin realizacji, szacunkowe koszty działania i źródła finansowania.

Opisane w POŚ, POP, PGN i PONE cele i uwarunkowania systemu ciepłowniczego były spójne i skupiały się w szczególności na rozwoju ciepłowniczej infrastruktury sieciowej w obszarach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowej i przemysłowej i modernizacji infrastruktury, odchodzeniu od kotłowni lokalnych i indywidualnych palenisk domowych (ograniczeniu udziału palenia węglem, przeciwdziałanie niskiej emisji), poprawie efektywności energetycznej, w szczególności poprzez termomodernizację budynków i zwiększenie udziału OZE (także w budynkach użyteczności publicznej).

W *Założeniach z 2015 r. i 2018 r.* oraz programach operacyjnych i planistycznych (opisanych w punkcie. 1.5.) nie wskazywano działań ukierunkowanych na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego (spełniających warunek określony w art. 7b ust. 5 *Prawa energetycznego*).

(akta kontroli str. 429, 447, dokumenty umieszczone na płycie CD)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Miasto nie przyjęło *Założeń z 2018 r.* w terminie wynikającym z art. 17 *ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*.

Zgodnie z tym przepisem założenia do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe powinny być aktualizowane co najmniej raz na trzy lata. Ponieważ *Założenia z 2015 r.* zostały uchwalone w dniu 22 stycznia 2015 r. Miasta Kielce powinno dokonać ich aktualizacji do dnia 21 stycznia 2018r. Obowiązek ten został wypełniony jednak dopiero w dniu 8 października 2018 r., czyli z opóźnieniem wynoszącym 8 miesięcy i 16 dni.

NIK nie może podzielić wyjaśnienia Prezydent Miasta, że brak przygotowania aktualizacji w terminie wynikał głównie z braków kadrowych, a pośrednio również z obciążenia jednego pracownika wieloma zadaniami. Zadaniem Prezydent Miasta jako organu wykonawczego Miasta, jest bowiem taka organizacja pracy Urzędu, która zapewni terminową realizację wszystkich zadań, w tym określonych w ustawach.

⁴⁰ Uchwała nr XVII/248/15 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 listopada 2015 r.

⁴¹ Uchwała nr XXII/291/20 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 10 lipca 2020 r.

W efekcie niewykonania przez Prezydenta Miasta ustawowego obowiązku aktualizacji ww. dokumentu, Miasto nie dysponowało w okresie ponad 8 miesięcy aktualnym dokumentem określającym politykę Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Powodowało to ryzyko nieuwzględnienia w realizowanych zadaniach własnych zmieniających się uwarunkowań na lokalnym rynku ciepła.

(akta kontroli str. 345-350, 352-358)

2. Założenia z 2015 r. oraz *Założenia z 2018 r.* nierzetelnie określały niektóre elementy planowania zaopatrzenia w ciepło, wymagane przez art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*.

Przedstawiając przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, nie skonkretyzowano tych przedsięwzięć pod względem możliwego zakresu rzeczowego ich zastosowania w warunkach lokalnego rynku ciepła, jak również nie wskazano szacunkowych danych o niezbędnych zasobach i środkach do ich realizacji. W odniesieniu do możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek lokalnych zasobów energii z uwzględnieniem ciepła wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii i ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji nie określono lokalnych zasobów ciepła i możliwego ich wykorzystania. Wymienienie podmiotów wykorzystujących energię solarną oraz realizujących pilotażowy projekt mikroinstalacji fotowoltaicznej a także zawarcie informacji, że dopiero po przeprowadzeniu badań magneto-tellurycznych można będzie stwierdzić jakie są możliwości wykorzystania energii geotermalnej czy zalecenie promowania wykorzystania energii geotermalnej tzw. płytkiej (bez podania jej potencjału), nie może być uznane – w opinii NIK - za spełnienie dyspozycji art. 19 ust. 3 pkt 3 *Prawa energetycznego*. Wskazywał on bowiem na potrzebę określenia potencjału możliwych do zastosowania działań, a nie jedynie zdiagnozowanie dotychczasowego stanu. Nie określono też skali możliwego wykorzystania nadwyżek w odniesieniu do ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji. Podanie informacji o funkcjonującym źródle oraz jego mocy nie może stanowić realizacji zadania określenia skali występujących nadwyżek wyprodukowanej w kogeneracji energii cieplnej i sposobie jej zagospodarowania. W zakresie możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art.10 ust. 2 ustawy o efektywności energetycznej z 2011 r. i art. 6 ust. 2 ustawy o efektywności energetycznej z 2016 r. nie wskazano wymiernych skutków zamierzonych działań w zakresie zmniejszenia zapotrzebowania na ciepło. Wskazanie jedynie, że występuje znaczny potencjał oszczędności związanych z szeroko pojętą gospodarką energetyczną nie może być uznany – zdaniem NIK – za efekt zastosowanego środka poprawy efektywności energetycznej.

NIK nie może podzielić wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴², że w momencie przygotowywania dokumentu uznano, że takowe szczegóły nie są konieczne. Przepisy prawa wyraźnie wskazuje jakie elementy powinny zawierać założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe i nie zawierają przesłanek wyłączających. Ich nierzetelne wykonanie powodowało natomiast, że *Założenia z 2015 r.* i *2018 r.* nie stanowiły w pełni skutecznego narzędzia polityki Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Stwarzały bowiem ryzyko nieuwzględnienia aktualnych uwarunkowań, w tym zmieniających się potrzeb mieszkańców oraz wymogów otoczenia rynkowego.

(akta kontroli str. 345-350)

⁴² Wyjaśnienia z dnia 13 października 2021 r., znak: KP-III.1710.7.2021.

3. Prezydent Miasta nie zapewnił pełnej spójności *Założeń z 2018 r. z POŚ*.

W POŚ jednym z przyjętych kierunków interwencji była *Poprawa efektywności energetycznej, w tym poprzez eliminację węgla jako głównego paliwa w lokalnych kotłowniach i indywidualnych gospodarstwach domowych na rzecz przyłączenia do sieci ciepłej lub stosowania ekologicznych nośników energii*. Zakładano modernizację bądź wymianę nieefektywnych źródeł ciepła, w tym kotłowni należących do MPEC oraz budowę jednostki OZE o mocy 6 MW. Tymczasem w *Założeniach z 2018 r* w punkcie dotyczącym oceny systemu ciepłowniczego, stwierdzono, że istnieje dość wysokie bezpieczeństwo energetyczne z punktu widzenia zasilania MPEC Kielce wynikającego z wykorzystania paliw węglowych. Podkreślono konkurencyjność węgla jako nośnika energii.

W konsekwencji na terenie Gminy istniały dokumenty, które z jednej strony promowały działania związane z eliminacją węgla jako głównego paliwa stosowanego przy wytwarzaniu ciepła, a z drugiej strony uznawały to paliwo za bezpieczny i tani nośnik energii.

(akta kontroli str. 429, 447, dokumenty umieszczone na płycie CD)

4. W latach 2016-2021 (I połowa) Prezydent Miasta nie wykonał oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na obszarze Miasta, stanowiącej, od 1 października 2016 r., jedno z zadań własnych gmin, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Prezydenta Miasta⁴³, że Gmina w ramach aktualizacji *Założeń z 2018 r.* poddała ocenie ww. potencjał. W *Założeniach z 2018 r.* wprawdzie przedstawiono niektóre elementy mogące posłużyć wykonaniu tej oceny, w tym zapotrzebowanie na ogrzewanie, prognozę zmian tego zapotrzebowania w ciągu 15 lat, jednak nie podano zapotrzebowania na ogrzewanie, które może być zaspokojone z wysokosprawnej kogeneracji (łącznie z mikrokogeneracją lokalną oraz przez systemy ciepłownicze), jak również nie określono potencjału w zakresie dodatkowej wysokosprawnej kogeneracji (łącznie z renowacją istniejących oraz budową nowych instalacji wytwórczych i instalacji przemysłowych lub innych obiektów) oraz strategię, działania jakie można podjąć w celu wykorzystania określonego potencjału, a także oszacowanie przewidywanych oszczędności w energii pierwotnej. Niedokonanie oceny, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*, uniemożliwiło określenie możliwych do zastosowania rozwiązań w systemie ciepłowniczym jako istotnego elementu poprawy efektywności energetycznej ciepłowniczego infrastruktury Miasta.

(akta kontroli str. 345-350)

OCENA CZĄSTKOWA

W dokumentach strategicznych, kształtujących politykę zaopatrzenia Kielc w ciepło, zawarto zadania związane z rozwojem i modernizacją sieci ciepłowniczych w celu poprawy bezpieczeństwa energetyki ciepłej, działań termomodernizacyjnych oraz skutkujących poprawą stanu powietrza. Miasto nie dokonało jednak analizy szans i zagrożeń dla modernizacji takiego systemu, nie przeprowadzono inwentaryzacji posiadanych źródeł ciepła, zaniechało także przeprowadzenia oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na obszarze Miasta. *Założenia z 2015 i 2018 roku*, nie stanowiły spójnego i jednolitego wykazu zadań dotyczących całego systemu ciepłowniczego w Kielcach, nie wskazywały skonkretyzowanych celów

⁴³ Wyjaśnienia z dnia 13 października 2021 r., znak: KP-III.1710.7.2021.

i mierników ich realizacji, nie wskazywały też możliwości do zastosowania przez Miasto mechanizmów wsparcia oraz szacunkowych założeń o niezbędnych zasobach i środkach. Założenia były też częściowo niespójne z dokumentami strategicznymi Miasta w zakresie celów i zadań związanych z modernizacją systemu ciepłowniczego i zostały opracowane na zbyt wysokim poziomie ogólności, nie definiując konkretnych zadań Gminy w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło a jedynie zawierały zadania inwestycyjne lub modernizacyjne, za których wykonanie odpowiedzialny był MPEC.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania związane z transformacją systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego zostały wskazane w: *Założeniach z 2015 i 2018 r.*, PGN, POP, PONE oraz POŚ. Zadania określone w POŚ występowały w innych wskazanych programach/planach operacyjnych takich jak: PGN, PONE czy POP.

Założenia z 2015 r. i Założenia z 2018 r.

Zgodnie z *Założeniami z 2015 r. i 2018 r.* Miasto realizowało zadania związane z przyłączeniem do miejskiej sieci ciepłowniczej oraz modernizacją istniejących sieci za pomocą spółki komunalnej MPEC. Umieszczone w dokumentach planowe przedsięwzięcia MPEC w powyższym zakresie, były zgodne z planami rozwoju spółki MPEC obowiązującymi w okresie 2016 -2021 (I połowa)⁴⁴. MPEC w latach 2016-2020 wybudowało: 64 węzły ciepne, 6,23 km nowych przyłączy oraz przebudowało 3,22 km sieci ciepłowniczej, ponosząc łącznie koszty w kwocie 30 987 tys. zł, w tym: 6 190,6 tys. zł (węzły), 8 855,6 tys. zł (przyłącza) i 15 941,1 tys. zł (przebudowa sieci ciepłowniczych).

Spółka rokrocznie weryfikowała zadania z planów rozwoju ze swoim planem gospodarczym. Żadne z zadań ujętych w planach, które nie zostało zrealizowane w latach 2016-2020, nie zostało wycofane z realizacji, a jedynie przeniesione na kolejne lata. Zmiana wynikała przede wszystkim z priorytetowości zadań inwestycyjnych i remontowych.

MPEC w okresie objętym kontrola przyłączał sukcesywnie odbiorców do miejskiego systemu ciepłowniczego dla 5 spośród 10 obszarów wskazanych w *Założeniach z 2015 r. i 2018 r.*⁴⁵ pod zabudowę. Dla pozostałych obszarów przyczyną braku przyłączenia do miejskiej sieci był brak wniosku o przyłączenie.

W latach 2016 -2020 wystąpiły trzy przypadki odmów przyłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej węzłów ciepnych. Przyczyny odmów związane były z:

- brakiem w tym rejonie miasta sieci ciepłowniczych eksploatowanych przez MPEC (najbliższa sieć ciepłownicza zlokalizowana była w odległości 1 km od projektowanego budynku),
- brakiem zgody na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane przez współwłaścicieli działki przez którą musiałoby przebiegać przyłącze sieci ciepłowniczej,
- odmową zapewnienia dostawy dodatkowej ilości ciepła przez wytwórcę ciepła tj. KSM.

⁴⁴ Pięcioletni plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zaopatrzenia na energię ciepłą MPEC sp. z o.o. w Kielcach w latach 2016-2020 oraz Pięcioletni plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zaopatrzenia na energię ciepłą MPEC sp. z o.o. w Kielcach w latach 2021-2025.

⁴⁵ W dokumentach w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wskazano, że dla 10 wskazanych obszarów najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby zaopatrywanie tych obszarów przez MPEC w ciepło.

W *Założeniach z 2015 r.* nie określono zasad monitorowania, natomiast *Założenia z 2018 r.*, miały być monitorowane w szczególności poprzez:

- okresową ocenę stanu zaopatrzenia Miasta pod względem bezpieczeństwa energetycznego oraz stanu realizacji *Założeń z 2018 r.*,
- gromadzenie danych i wykonywanie okresowych diagnoz i kroczącej prognozy dla weryfikacji aktualności przyjętych założeń do przedsięwzięć planów wykonawczych,
- przygotowanie okresowych ocen i raportów dla głównych podmiotów lokalnych systemów energetycznych oraz dla władz Miasta.

Wskaźniki ocen dotyczących zapotrzebowania na ciepło ustalono m.in. jako udział (%) pokrycia zapotrzebowania na ciepło ze skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej, zmianę (wzrost/spadek) strat ciepła od źródeł do odbiorców w wielkościach bezwzględnych (GJ/rok) i względnie w % do sprzedanego ciepła odbiorcom oraz zmianę udziału energii ze źródeł w bilansie. Dla oceny postępu w ograniczaniu obciążenia środowiska przez systemy energetyczne oprócz wskaźników związanych ze zmianą stężeń zanieczyszczeń powietrza (PM10, PM2,5) wskazano postępowanie (narastająca liczba) w wymianie nieefektywnych kotłów węglowych (o mocy do 1 MW) na wysokosprawne i niskoemisyjne źródła ciepła. Natomiast dla oceny realizacji przedsięwzięć wskazanych w *Założeniach z 2018 r.* wskazano stopień realizacji tych przedsięwzięć, istotne zagrożenia realizacji i ich skutki na stan zaopatrzenia w ciepło oraz skoordynowane oraz nieskoordynowane plany rozwojowe przedsiębiorstw energetycznych i użytkowników energii w stosunku do *Założeń z 2018 r.*

Prezydent Miasta nie prowadził monitoringu *Założeń z 2018 r.* Nie wyjaśnił też przyczyn braku jego wykonania w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 429, 447, 539-570, 617-657, 831)

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej

W PGN przedstawiono program zadań w perspektywie do 2020 r. za realizację którego odpowiedzialne było Miasto, jednostki komunalne oraz interesariusze zewnętrzni. Łączny koszt zaplanowanych działań oszacowano na ok 2,6 mld zł.

Aktualny⁴⁶ PGN dla miasta Kielce obejmował 116 zadań, z czego 56 zadań należy do Gminy Kielce, 13 do gminnych spółek miejskich i 47 do interesariuszy zewnętrznych (26 do spółek prawa handlowego i 21 do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych).

Spośród 116 zadań, na koniec 2020 r. zrealizowano 43 zadania (37% planu) na łączną kwotę 573,2 mln zł⁴⁷, w realizacji pozostawało 40 zadań (34% planu) na kwotę 716,4 mln zł, a realizacji 33 zadań (29% planu) na łączną kwotę 1 358,2 mln zł nie rozpoczęto.

Z 116 zadań inwestycyjnych 20 z nich (18%) dotyczyły realizacji przedsięwzięć związanych z transformacją systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie, w tym:

- dwa zadania (2.1.01 i 2.1.02) dotyczyły modernizacji systemu ciepłowniczego, w tym budowy stacji odpylania spalin w kotłowni należącej do KSM za kwotę 750 tys. zł oraz jednostki kogeneracyjnej o mocy cieplnej 2,5 MW w kotłowni należącej do MPEC za kwotę 7 875 tys. zł,

⁴⁶ Po aktualizacji z 2018 r.

⁴⁷ 33 Inwestycje przeprowadzone i zrealizowane w ramach PGN przez Gminę Miasto Kielce i jednostki podległe za łącznie 402 620,0 tys. zł.

- jedno zadanie (1.3.01) dotyczyło budowy farmy fotowoltaicznej o mocy 250 KW w siedzibie MPEC za kwotę 250 tys. zł,
- cztery zadania (3.1.13, 3.1.17, 3.1.18, 3.1.28) dotyczyło termomodernizacji budynków oraz pozyskiwania energii z kolektorów na potrzeby ciepłej wody użytkowej za łączną kwotę 5 333 tys. zł,
- 13 zadań dotyczyło budowy i przebudowy sieci ciepłowniczej (od 6.1.01 do 6.1.13) – jednostką odpowiedzialną był MPEC oraz spółdzielnie mieszkaniowe za łączną kwotę 85 200 tys. zł.

Spośród 20 wymienionych zadań inwestycyjnych za realizację 12 odpowiedzialny był MPEC, za realizację pozostałych zadań: Gmina Miasto Kielce (3 zadania), spółdzielnie mieszkaniowe (3) i podmioty prywatne (2).

Z 20 zaplanowanych zadań do dnia 31 grudnia 2020 r., zrealizowano osiem (40% planu) zadań (na które wydatkowano 36 676,74 tys. zł, tj. 16,3% planu⁴⁸) siedem zadań było w trakcie realizacji (35% planu), a pięć inwestycji nie zostało rozpoczętych (25% planu). Nie podjęto wykonania dwóch zadań związanych z termomodernizacją budynków w związku z rezygnacją podmiotów prywatnych z wykonania tych projektów (ze względu na nieopłacalność oraz brak technicznej możliwości wykonania). Nie zostały także rozpoczęte trzy zadania związane z przebudową sieci ciepłowniczej (6.1.06, 6.1.09 i 6.1.13), których realizacja została przesunięta w czasie w związku z planowaną dostępnością środków z WFOŚiGW oraz z uwagi na fakt, iż jeden z podmiotów zainteresowanych nie złożył deklaracji partycypacji w kosztach budowy.⁴⁹

Zadania będące na dzień zakończenia czynności kontrolnych tj. 30 listopada 2021 r. w realizacji (siedem zadań) dotyczyły:

1. Budowy przez MPEC jednostki kogeneracyjnej o mocy cieplnej 2,5 MW - wydatkowano ze środków własnych 71,3 tys. zł (0,9% planowanych nakładów w kwocie 7 875 tys. zł) - przyczyną opóźnienia był brak możliwości pozyskania środków z NFOŚiGW,
2. Termomodernizacji budynku MPEC w Kielcach -wydatkowano kwotę 51 tys. zł (1,4% planowanych nakładów w kwocie 3 500 tys. zł) – przyczyną opóźnienia był brak pozyskania środków z RPO WŚ Działanie 3.3,
3. Przebudowy i budowy sieci ciepłowniczej (cztery zadania MPEC) -wydatkowano łącznie kwotę 17 823 tys. zł. (47,8% planowanych nakładów w kwocie 37 260 tys. zł) - przyczyną opóźnień był przede wszystkim brak pozyskania dofinansowania ze środków zewnętrznych (dwukrotnie) bądź brak własnych środków finansowych,
4. Wymiany sieci, przyłączy i instalacji wewnętrznych centralnego ogrzewania i ciepłej wody w budynkach należących do spółdzielni mieszkaniowej (jedno zadanie), za którego realizację odpowiedzialny był podmiot prywatny - szacowany koszt inwestycji to 7 881 tys. zł. Miasto nie posiadało informacji o aktualnym stanie realizacji tego zadania, ani o przyczynach opóźnienia.

Na osiem zrealizowanych zadań wydatkowano łącznie 34 822 tys. zł (81,7% planowanych nakładów w kwocie 42 678,6 tys. zł).

Na zadania związane z przebudową i budową sieci ciepłowniczej MPEC wydatkował kwotę 15 513,4 tys. zł, w tym 12 513,4 tys. zł stanowiły środki własne, a 3 000 tys. zł pożyczka z WFOŚiGW. Na zadanie związane z wymianą starej, skorodowanej sieci centralnego ogrzewania na sieć w technologii preizolowanej KSM wydatkowało

⁴⁸ W PGN określono 20 zadań związane z rozwojem systemu ciepłowniczego za których realizację odpowiedzialna była Gmina Miasto Kielce lub jednostki podległe na łączną kwotę 225 525,2 tys. zł.

⁴⁹Budowa miała dotyczyć zmiany sposobu zasilania w ciepło budynku należącego do spółdzielni mieszkaniowej.

2 500 tys. zł, a na modernizację stacji odpylania spalin w kotłowni przy ul. Szczecińskiej i Żniwnej w Kielcach 2 400 tys. zł (ze środków własnych). Na zadanie związane z budową farmy fotowoltaicznej (mikroinstalacja o mocy 2x49,7 kW) MPEC wydatkował kwotę 361,2 tys. zł ze środków własnych. Na zadanie związane z modernizacją miejskiej ciepłowni przy ul. Hauke Bossaka MPEC wydatkował łącznie ze środków własnych kwotę 1 783,3 tys. zł, w tym modernizacja kotła nr 1 - 189 tys. zł, a przebudowa kotła WR-5815 MW na kocioł WR-2,5 MW - 1 594,3 tys. zł. Na zadania w obszarze modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej gmina Miasto Kielce wydatkowała łącznie 15 163,9 tys. zł ze środków własnych i unijnych⁵⁰.

Łączny efekt ekologiczny zrealizowanych zadań był zgodny z szacowanymi efektami i wyniósł 3 261 MWh/rok redukcji zużycia energii i 967 Mg/rok redukcji emisji CO₂.

Wszystkie inwestycje przeprowadzone w ramach PGN nie pozwoliły na osiągnięcie celów ekologicznych zakładanych w PGN tj.:

- w ramach ograniczenia emisji gazów cieplarnianych uzyskano skumulowaną redukcję 52 278MgCO₂ w 2020 r. wobec zakładanych 1 062 525 MgCO₂ tj. 46,86% planu,
- w ramach zmniejszenia zużycia energii do 2020 r. uzyskano redukcję 36 570 MWh wobec zakładanych 2 539 177 MWh, tj. 37,9% planu),
- w ramach wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych uzyskano skumulowaną wartość 545 MWh wobec zakładanej 6 368 MWh tj. 9,33% planu.

Wskaźnikami monitorowania realizacji zadań zawartych w PGN było także stężenie pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} i benzo(α)pirenu (za pomocą tych wskaźników monitorowano także POP). Zakładano osiągnięcie poziomów dopuszczalnych tych stężeń. Zostały one osiągnięte dla pyłu zawieszonego PM₁₀ o okresie uśredniania wyników zarówno dla 24 godzin, jak i dla roku kalendarzowego (osiągnięto wartość odpowiednio 23 i 25 µg/m³ wobec wartości dopuszczalnych 50 i 40 µg/m³) i dla pyłu PM_{2,5} o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy (18,5 µg/m³ wobec 25 µg/m³). Nie osiągnięto wartości oczekiwanej w zakresie stężenia benzo(α)pirenu (3,5 µg/m³ wobec 1), zauważono jednak trend malejący.

Monitoring PGN miał być realizowany poprzez:

- systematyczne zbieranie danych energetycznych,
- systematyczne zbieranie danych liczbowych oraz informacji dotyczących realizacji poszczególnych zadań PGN, zgodnie z charakterem zadania,
- uprządkowanie, przetworzenie i analizę danych,
- przygotowanie raportów z realizacji zadań ujętych w PGN,
- analizę porównawczą osiągniętych wyników z założeniami PGN, określenie stopnia wykonania zapisów przyjętego PGN oraz identyfikację ewentualnych rozbieżności,
- analizę przyczyn odchyleń oraz określenie działań korygujących polegających na modyfikacji dotychczasowych oraz wprowadzenie nowych instrumentów wsparcia,
- przeprowadzenie zaplanowanych działań korygujących (w razie konieczności – aktualizacja PGN).

Za zbieranie danych odpowiedzialna była grupy robocze ds. PGN. Każda jednostka realizująca zadania przewidziane w PGN była zobowiązana do przekazywania (z częstotliwością minimum raz na rok) informacji o realizacji swoich zadań do Koordynatora Planu. W ramach prowadzonego monitoringu realizacji zaplanowano

⁵⁰ Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego Działanie 3.3.- dalej: RPOWŚ3.3.

sporządzanie raportów na potrzeby wewnętrznej sprawozdawczości, a minimalna częstotliwość raportów to okres 2-letni. Zakres raportu miał obejmować analizę stanu realizacji zadań oraz osiągnięte rezultaty w zakresie redukcji emisji oraz zużycia energii. Miasto sporządziło raporty z realizacji PGN za lata 2018-2020 w układzie: inwestycje zakończone, inwestycje w realizacji oraz inwestycje nierozpoczęte (według stanu na koniec każdego roku). Nie aktualizowano jednak danych dotyczących faktycznych kosztów poniesionych na realizację zadania, stopnia zaawansowania inwestycji, wykorzystanych środków z podziałem na źródła finansowania. Nie powołano także grupy roboczej, ani Koordynatora Planu, nie prowadzono też analizy porównawczej osiągniętych wyników z założeniami PGN, analizy przyczyn odchyleń oraz nie określono działań korygujących.

(akta kontroli str. 245- 263, 349, 350, 352, 356-358, 437-446, 835, 836)

Program Ograniczania Niskiej Emisji

W ramach realizacji zadań związanych z redukcją emisji z instalacji o małej mocy w latach 2016-2020 udzielono 390 dotacji na łączną kwotę 2 326,4 tys. zł, (kwota dofinansowania z WFOŚiGW 689,3 tys. zł) na wymianę źródeł ciepła. Dotacji w liczbie 367 (94%) udzielono na działania związane ze zmianą dotychczasowego sposobu ogrzewania na gazowe, 13 (3,3%) na montaż pomp ciepła do ogrzewania lokalu/budynku, 4 (1%) na kotły 5-klasy zasilane pelletem, 4 (1%) na ogrzewanie elektryczne i 2 (0,5%) na podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej. Dotacja mogła być udzielana w kwocie 90% kosztu kwalifikowanego zadania, przy czym maksymalna kwota dotacji była ograniczona do kwot określonych dla poszczególnych rodzajów zadań. Przykładowo w przypadku podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej budynku wielorodzinnego i instalacji w budynku węzła ciepłego maksymalna kwota dofinansowania wynosiła 25 tys. zł w 2019 i 40 tys. zł w 2020 r.

Uzyskane efekty ekologiczne wyniosły:

- 23,45 Mg/rok redukcji PM10,
- 22,42 Mg/rok redukcji PM2,5,
- 18,42 kg/rok redukcji benzo(α)pirenu.

Zakładane w PONE z 2017 r. efekty zarówno rzeczowe, jak i ekologiczne odnoszą się do perspektywy 2023 r., w której to zakładano realizację aż 4 650 inwestycji, w tym 2 335 związanych z wymianą kotła węglowego na gazowy, 1 375 na kocioł pellet 5-generacji, 485 podłączeń do miejskiej sieci ciepłowniczej, a 455 związanych z instalacją pompy ciepła.

NIK zwraca uwagę, że istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych na 2023 r. celów rzeczowych Planu i w konsekwencji nie osiągnięcie zakładanego efektu ekologicznego. Na koniec grudnia 2020 r. udzielono zaledwie 390 dotacji na wymianę źródeł ciepła (co przy planie 4 650 zaplanowanych do końca 2023 r. stanowi jedynie 8,4%).

(akta kontroli str. 11, 242-244, 310-338, 353)

Program ochrony powietrza

W ramach realizacji kierunku OP1 *Redukcja emisji zanieczyszczeń ze źródeł o małej mocy do 1 MW* i kierunku OP3 *Ograniczenie emisji przemysłowej* osiągnięto, od 2016 do 2020 r.⁵¹, następujące rezultaty:

- OP1.1 *Wymiana niskosprawnych źródeł spalania paliw na niskoemisyjne w obiektach sektora komunalno-bytowego*. W latach 2019-2020 zastąpiono 26 sztuk pieców i trzonów kuchennych opalanych paliwem stałym na instalacje

⁵¹ Do dnia 23 lipca 2020 r..

ogrzewania etażowego w lokalach mieszkalnych ze źródłem ciepła w postaci dwufunkcyjnych, kondensacyjnych pieców centralnego ogrzewania z zamkniętą komorą spalania, opalanych paliwem gazowym. Poniesiono koszty w kwocie 221,3 tys. zł z budżetu Miasta Gminy Kielce.

- OP1.2 *Likwidacja niskosprawnych źródeł spalania paliw i zastąpienie siecią ciepłowniczą lub ogrzewaniem elektrycznym w sektorze komunalno-bytowym* Nie zlikwidowano żadnego źródła.
- OP1.3 *Wymiana niskosprawnych źródeł spalania paliw w budynkach użyteczności publicznej* Wymieniono dwa piece opalane paliwem stałym na ogrzewania gazowe. Poniesiono koszty w kwocie 137,1 tys. zł z budżetu Gminy Miasto Kielce.
- OPI.1.5 *Realizacja PONE lub PGN na obszarach występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych pyłu PM10 i pyłu PM2,5.* Łącznie zlikwidowano 448 kotłów opartych na paliwie stałym w budynkach lub lokalach mieszkalnych, w tym 401 uległo zmianie na ogrzewania gazowe, 14 na kocioł opalany biomasa, 13 na pompę ciepła, 9 na kocioł 5-klasy opalany pelulem, 5 na odnawialne źródło energii, 4 na ogrzewanie elektryczne i 2 poprzez podłączenie do sieci MPEC. Udzielono 448 dotacji, w tym 390 w ramach realizacji PONE i 58 ze środków WFOŚiGW. Poniesiono łączne koszty w kwocie 2 965,9 tys. zł, z czego 2 149,7 tys. zł z budżetu Gminy Miasto Kielce i 816,2 tys. zł ze środków WFOŚiGW.
- OPI.1.6 *Termomodernizacja budynków budowlanych.* Przeprowadzono termomodernizację 14 budynków użyteczności publicznej o powierzchni 3 556 m² oraz wymieniono dwa kotły węglowe na gazowe. Poniesiono koszty w łącznej kwocie 23 500,4 tys. zł, w tym Gmina Miast Kielce – 7 120,6 tys. zł, NFOŚiGW w Warszawie – 1 665,1 tys. zł, środki unijne w ramach POIiŚ⁵² - 8 753,1 tys. zł, RPO WŚ – 3 265,1 tys. zł i ze środków Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji – 1 063,9 tys. zł.
- OPI1.7 *Rozbudowa sieci ciepłowniczej oraz podłączenie nowych obiektów* Długość rozbudowanej sieci ciepłowniczej wyniosła 6,238 km, oraz przyłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej 58 nowych obiektów. Poniesiono koszty w łącznej kwocie 11 112,9 tys. zł, w tym 5 713,8 tys. zł - MPEC środki własne oraz 5 399,1 tys. zł – pożyczka z WFOŚiGW.
- OPI1.9 *Budownictwo energooszczędne i pasywne.* Zbudowano mikroinstalację fotowoltaiczną o mocy zainstalowanej 28,08 kWp posadowioną na dachach Zarządu MPEC i budynku garażowego MPEC. Poniesiono koszty w łącznej kwocie 467,2 tys. zł, w tym 348,5 tys. zł MPEC środki własne oraz 118,7 tys. zł – pożyczka z WFOŚiGW.
- OPI3.3 *Modernizacja sieci ciepłowniczych.* Długość zmodernizowanej sieci ciepłowniczej wyniosła 2,368 km. Poniesiono koszty w łącznej kwocie 10 343,2 tys. zł, w tym 846 tys. zł MPEC środki własne oraz 9 497,2 tys. zł – pożyczka z WFOŚiGW.
- OPI3.5 *Modernizacja instalacji przechwytywania zanieczyszczeń.* Zmodernizowano odpylanie kotła nr 1 w kotłowni przy ul. Hauke Bosaka. Poniesiono koszty w łącznej kwocie 189 tys. zł, w tym 9,5 tys. zł - MPEC środki własne oraz 179,5 tys. zł – pożyczka z WFOŚiGW.

Łączne efekty ekologiczne ww. działań obejmowały redukcję:

- pyłu PM10 – 26,418 Mg/rok,
- pyłu PM2,5 - 25,758 Mg/rok,
- benzo(a)pirenu – 21,526 kg/rok.

⁵² Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Tymczasem założona w POP dla Miasta Kielce wielkość redukcji emisji pyłów wynosiła 45% tj.: dla PM10 z wielkości 581,6 Mg/rok w 2014 r. do 261,6 Mg/rok w 2023 r., dla PM2,5 z wielkości 571,37 Mg/rok w 2014 r. do 257,12 Mg/rok w 2023 r. i dla benzo(a)pirenu z wielkości 0,2808 Mg/rok w 2014 r. do 0,1266 w 2023 r.

NIK zwraca uwagę, że istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych na 2023 r. celów związanych z redukcją zanieczyszczeń. Uwzględniając fakt podejmowanych innych działań w ramach pozostałych obszarów określonych w POP, których realizacja przyczynia się również do zmniejszenia emisji pyłów Izba wskazuje, że dotychczasowa realizacja działań w ramach kluczowego z punktu widzenia emisji pyłów obszaru⁵³ przyczyniła się do redukcji pyłów PM10, PM2,5 i benzo(a)pirenu odpowiednio o: 10% dla PM10 i PM2,5 i 17% dla benzo(a)pirenu, wobec wielkości zakładanych na 2023 r.

W ramach kontroli przebiegu procesu wdrażania POP samorządy lokalne i inne jednostki realizujące zapisy POP zobowiązane byli do składania rocznych sprawozdań z realizacji działań naprawczych i przekazywania ich w terminie do dnia 28 lutego danego roku za rok poprzedni.

Urząd Gminy Miasto Kielce terminowo składał roczne sprawozdania z działań naprawczych wynikających z POP za lata 2016 -2020 (do 23 lipca 2020 r.).

(akta kontroli str. 234, 235, 264-309, 353-355, 371-373)

Program Ochrony Środowiska

Zadania Miasta i spółki komunalnej MPEC wpisane do POŚ były tożsame z zadaniami wpisanymi do programów operacyjnych takich jak: PGN i POP, których realizacja została opisana powyżej.

Dla wskaźników służących ocenie realizacji celów i kierunków działań przyjętych w POŚ dla obszaru interwencji: *Ochrona klimatu i jakości powietrza*, zgodnie z bazą danych GUS określono wyłącznie wartości bazowe (dla lat 2016-2017), nie przedstawiając zakładanego trendu oraz wartości oczekiwanych w kolejnych latach, w tym dla lat 2108-2020. Wskaźniki te kształtowały się następująco (na podstawie danych GUS):

- dla emisji zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych dla lat 2018-2020 uzyskano odpowiednio: 207 Mg/rok, 216 Mg/rok i 147 Mg/rok wobec 233 Mg/rok i 197 Mg/rok wartości bazowych dla lat 2016-2017,
- dla emisji dwutlenku siarki z zakładów szczególnie uciążliwych dla lat 2018 - 2020 uzyskano odpowiednio: 1 135 Mg/rok, 1 017 Mg/rok i 884 Mg/rok wobec 1 030 Mg/rok i 1 197 Mg/rok wartości bazowych dla lat 2016 i 2017,
- dla emisji tlenków azotu z zakładów szczególnie uciążliwych dla lat 2018-2020 uzyskano odpowiednio: 519 Mg/rok, 492 Mg/rok i 452 Mg/rok wobec 508 Mg/rok i 567 Mg/rok wartości bazowych dla lat 2016 i 2017,
- dla emisji dwutlenku węgla z zakładów szczególnie uciążliwych dla lat 2018– 2020 uzyskano odpowiednio: 327 021 Mg/rok, 340 346 Mg/rok, 326 013 Mg/rok wobec 322 043 Mg/rok i 337 486 Mg/rok wartości bazowych dla lat 2016 i 2017.

Prezydent Miasta wyjaśnił⁵⁴, że dla POŚ nie został jeszcze opracowany raport z wykonania POŚ, ani nie była dokonywana okresowa ocena stopnia realizacji przyjętych celów, kierunków i zadań.

MPEC spółka z o.o. w Kielcach wysyłała terminowo raporty w formie sprawozdania z realizacji działań spółki określonych w POŚ do Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach.

⁵³ Redukcja emisji zanieczyszczeń ze źródeł o małej mocy do 1 MW.

⁵⁴ Wyjaśnienia z dnia 5 listopada 2021 r. znak: KP-III.1710.7.2021.

(akta kontroli str. 359-362, 369-373)

2.2. W programach strategicznych, w których Miasto zaplanowało zadania dotyczące modernizacji systemu ciepłowniczego i poprawy efektywności energetycznej budynków (tj. POŚ, POP PGN) uwzględniono możliwe źródła finansowania tych zadań. W odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych, zrealizowanych ze środków, bądź przy wsparciu finansowym Miasta, przewidywane wydatki zostały zabezpieczone w budżecie Gminy Miasto Kielce. W przypadku, gdy finansowanie zadań miało następować ze środków innych podmiotów (przedsiębiorstw ciepłowniczych, spółdzielni mieszkaniowych, innych samorządowych osób prawnych, właścicieli budynków Gmina nie uzgadniała z nimi źródła finansowania działań. Prezydent Miasta wyjaśnił⁵⁵, że inwestycje, które następnie były ujmowane w harmonogramie rzeczowo – finansowym, interesariusze zgłaszali dobrowolnie, tym samym w ten sposób deklarując zabezpieczenie odpowiednich środków.

Miasto dysponowało tylko częściowymi danymi dotyczącymi przyczyn braku realizacji zadań przez inne podmioty⁵⁶ oraz poniesionych kosztów na prowadzone przez te podmioty inwestycje znajdujące się w fazie realizacji. Od 2019 r. Gmina występowała o dane na temat stanu realizacji działań zgłoszonych do PGN przez interesariuszy tego programu niezależnych od niej. Z uzyskanych informacji wynikało, że rezygnowali oni z realizacji projektów z uwagi na nieopłacalność inwestycji, brak technicznej możliwości wykonania, brak dysponowania przedmiotową nieruchomością lub zmianą planów co do wykorzystania budynku (w przypadku zakładanej termomodernizacji).

(akta kontroli str. 345-358)

2.3. W związku z faktem, że w okresie 2016-2020 miejski system ciepłowniczy Kielce nie spełniał warunku efektywności energetycznej (w rozumieniu art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*) ze względu na nieefektywne źródło ciepła należące do EC Kielce, MPEC nie mógł uzyskać wsparcia finansowego z programów pomocowych dla ciepłownictwa.

Prezes MPEC wyjaśnił⁵⁷, że spółka planowała skorzystać z RPO WŚ w ramach *Osi priorytetowej 3. Efektywna i zielona energia, Działanie 3.4 Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu*. MPEC planowało zgłosić do dofinansowania z tych programów pomocowych zadania polegające na przebudowie sieci ciepłowniczych. W trakcie postępowania przygotowawczego wskazano spółce, że wnioski dotyczące przebudów sieci ciepłowniczych (składane przez wiele przedsiębiorstw energetycznych) współpracujących z nieefektywnymi energetycznie źródłami ciepła są traktowane jako nieefektywne energetycznie systemy ciepłownicze i z tego powodu spółka nie może korzystać ze środków pomocowych, gdyż jest to niezgodne z dyrektywą 2012/27/UE – niezależnie kto jest właścicielem źródła ciepła.

MPEC w latach 2015-2021 podjęło działania związane z pozyskaniem środków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, *Oś priorytetowa 1 Zmniejszenie emisyjności gospodarki, Działanie 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu*. MPEC w dniu 28 czerwca 2019 r. złożyło do NFOŚiGW, wniosek o dofinansowanie projektu pn. *Poprawa efektywności energetycznej sieci*

⁵⁵ Wyjaśnienia z dnia 13 października 2021 r., znak: KP-III.

⁵⁶ M.in. Kielecka Spółdzielnia Mieszkaniowa, Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej, Świętokrzyska Spółdzielnia Mieszkaniowa, Kieleckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego.

⁵⁷ Wyjaśnienia z dnia 4 października 2021 r., znak: PD/133/10/1804/2021.

ciepłowniczej na terenie miasta Kielce (Załącznik Nr 3). Po ocenie formalnej, merytorycznej i negocjacjach w dniu 23 lipca.2020 r. Spółka podpisała umowę o dofinansowanie projektu. Planowany koszt realizacji projektu to 12 865,6 tys. zł. Kwota wydatków kwalifikowanych: 10 251,3 tys. zł. Kwota dofinansowania projektu wynosi 2 700 tys. zł.

Zakończenie realizacji w/w zadań określone w ramach *Działania 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu* to rok 2023. Warunkiem uzyskania dofinansowania jest spełnienie warunków Dyrektywy UE 2012/27/UE.

(akta kontroli str.: 347, 672-830)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Miasto nie prowadziło monitoringu *Założeń z 2018 r.* mimo zawarcia w tym dokumencie zasad jego wykonania.

W *Założeniach z 2018 r.* określono wskaźniki monitorowania, w tym w obszarach dotyczących zapotrzebowania na ciepło, ograniczenia obciążenia środowiska przez system ciepłowniczy jak i oceny realizacji przedsięwzięć określonych w *Założeniach z 2018 r.* Rozpoznanie kształtowania się wskaźników dawało Gminie wiedzę o stanie realizacji zadań określonych w tym dokumencie a także o skuteczności realizacji tych zadań (w tym ich wpływie na bezpieczeństwo zaopatrzenia w ciepło, czy na stan środowiska).

Ponadto brak prowadzenia monitoringu w zakresie koordynacji z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych i użytkowników energii w stosunku do *Założeń z 2018 r.* mógł utrudniać rzetelną ocenę czy wystąpiły przesłanki zobowiązujące do uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zgodnie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

Izba nie może odnieść się do przyczyn braku wykonania tego zadania ponieważ Prezydent Miasta ich nie podał.

2. Prezydent nie zapewnił rzetelnego monitorowania i ewaluacji wdrażania programów PGN i POŚ.
 - a) Sporządzane co dwa lata raporty z realizacji PGN nie zawierały wymaganych elementów.

Zakres raportu miał obejmować analizę stanu realizacji zadań oraz osiągnięte rezultaty w zakresie redukcji emisji oraz zużycia energii. Miasto sporządziło raporty z realizacji PGN za lata 2018-2020 w układzie: inwestycje zakończone, inwestycje w realizacji oraz inwestycje nierozpoczęte (według stanu na koniec każdego roku). Nie przedstawiono natomiast danych pozwalających ocenić stan realizacji zadania, tj.: faktyczne poniesione koszty na realizację zadania, stopień zaawansowania inwestycji, wykorzystanie środków z podziałem na źródła finansowania oraz osiągnięty efekt ekologiczny. Za egzekwowanie i gromadzenie danych o stanie realizacji PGN odpowiedzialny był Koordynatora Planu, a za nadzór nad realizacją *Planu* grupa robocza ds. PGN. Żaden z tych podmiotów nie został wyznaczony. Żadna inna komórka w Gminie nie prowadziła też analizy porównawczej osiągniętych wyników z założeniami PGN, a także analizy przyczyn odchyleń od zaplanowanego zakresu zadań. Biorąc pod uwagę, że z zaplanowanych 20 zadań w obszarze transformacji sektora ciepłowniczego w kierunku efektywnego do dnia 31 grudnia 2021 r. nie zrealizowano 25% tych zadań, prowadzenie takiego monitoringu i ostatecznie zastosowanie działań zaradczych wydaje się być zasadne.

- b) Nie dokonywano okresowej oceny stopnia realizacji przyjętych w POŚ celów, kierunków interwencji i zadań.

Wdrażanie POŚ miał podlegać regularnej ocenie w zakresie określenia stopnia realizacji przyjętych celów i kierunków działań, określenia stopnia zaawansowania w wykonywaniu zadań wymienionych w harmonogramie, wskazywania istotnych rozbieżności lub ich braku pomiędzy przyjętymi celami i działaniami, a ich wykonaniem, analizie przyczyn występowania potencjalnych rozbieżności.

Z wyjaśnień⁵⁸ Prezydenta Miasta wynika, że jedną z głównych przyczyn powodującą nieskuteczność lub brak realizacji działań w tym zakresie były zmiany organizacyjne w Urzędzie skutkujące zmianą odpowiedzialności za nadzór nad realizacją polityki energetycznej na obszarze Gminy.

NIK nie może zgodzić się z przytoczonymi wyjaśnieniami. Zadaniem Prezydenta Miasta jako organu wykonawczego Miasta, jest bowiem taka organizacja pracy Urzędu, która zapewni realizację obowiązków Prezydenta, określonych zarówno w ustawach, jak i planach i programach operacyjnych przyjętych przez Gminę Miasto Kielce.

W konsekwencji braku bądź nierzetelnego wykonywania monitoringu wymienionych programów Gmina mogła nie dysponować bieżącą informacją o konieczności podejmowania działań zmieniających zaplanowane zadania w sytuacji, gdy zastosowane mechanizmy nie przyniosły spodziewanych efektów.

3. Nie wykonano dyspozycji zawartej w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 1997 r. *Prawo ochrony środowiska*⁵⁹.

Zgodnie z tym przepisem organ wykonawczy gminy sporządza co dwa lata raporty z wykonania POŚ, który przedstawia radzie gminy. POŚ został przyjęty uchwałą Nr II/32/2018 Rady Miasta Kielce z dnia 30 listopada 2018 r. Raport z wykonania powinien zostać wykonany do 30 listopada 2020 r.

Brak sporządzania raportów z realizacji POŚ powodował ograniczenie możliwości skutecznego zarządzania tym programem i jego korygowania w efekcie zdiagnozowanych ryzyk i zagrożeń dla założonych celów.

(akta kontroli str.: 345-358, 362-373)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania w kierunku transformacji systemu ciepłowniczego nie były w pełni skuteczne. Zadania inwestycyjne w zakresie modernizacji źródeł ciepła i poprawy efektywności energetycznej zaplanowane w PGN zrealizowano jedynie w 40%, a dotychczasowa realizacja zadań w PONE jest na poziomie 8,4%. Stwarza to wysokie ryzyko nie osiągnięcia w zaplanowanym terminie (do końca 2023 r.) założonych celów tego programu. Przyczyną nierealizowania większości działań było niepozyskanie środków z zewnętrznych na ich realizację. Miasto nie osiągnęło także większości z zakładanych wskaźników monitoringu realizacji zadań określonych w PGN, a w przypadku realizacji innych programów wskaźniki te wskazują na istotne ryzyko ich nieosiągnięcia w zaplanowanym terminie. Nie monitorowano także stopnia realizacji zadań przyjętych w Założeniach z 2015 r. i 2018 r. PGN i POŚ w sposób określony w tych dokumentach. Miasto wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych jedynie w przypadku POP.

⁵⁸ Wyjaśnienia z dnia 13 października 2021 r., znak: KP-III.1710.7.2021.

⁵⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

3. Nadzór Gminy nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego

Opis stanu faktycznego

3.1. Sytuacja ekonomiczno-finansowa MPEC w latach 2015-2021 (I półrocze)

Na koniec 2020 r. aktywa ogółem MPEC wynosiły 97 307,2 tys. zł i w stosunku do stanu na koniec 2015 r. uległy zwiększeniu o 1 368 tys. zł (13%), a na koniec I poł. 2021 r. wynosiły 90 498,3 tys. zł (wzrost o 5,3% w stosunku do poziomu z końca 2015 r.). Kapitał własny Spółki wzrósł z poziomu 60 453,6 tys. zł na koniec 2015 r. do wysokości 60 735,7 tys. zł na koniec 2020 r., tj. o 0,4% (na koniec I półrocza 2021 r. wynosił 64 478,0 tys. zł).

Przychody netto ze sprzedaży wzrosły z poziomu 94 646,7 tys. zł na koniec 2015 r. do wysokości 99 872,9 tys. zł (wzrost o 5,5%) na koniec 2020 r. (na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły 65 479,0 tys. zł).

Koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂ wzrósł z poziomu 219,6 tys. zł na koniec 2016 r. do wysokości 854,1 tys. zł (wzrost o 289%) na koniec 2019 r. Od marca 2020 r. Spółka nie ma obowiązku zakupu uprawnień do emisji CO₂ w związku z faktem, że od marca 2020 r. kotłownia Spółki przy ul. Hauke Bosaka nie spełnia kryteriów uczestnictwa we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁶⁰.

W latach 2016-2021 (I poł.) Spółka ponosiła także koszty corocznego rozliczania się z obowiązku poprawy efektywności energetycznej w zakresie dystrybucji ciepła⁶¹. W omawianym okresie Spółka poniosła koszty w odpowiednio wysokości: 587,8 tys. zł w 2016 r. (w tym 430,7 tys. zł uiszczone w postaci opłaty zastępczej), 577,7 tys. zł w 2017 r., 290,5 tys. zł w 2018 r., 1 035,8 tys. zł w 2019 r. i 927,1 tys. zł w 2020 r. Za 2021 r. obowiązek wynikający z *ustawy o efektywności energetycznej* Spółka zamierza wypełnić korzystając z art. 11 ust. 3 ww. ustawy, który umożliwia podmiotom zobowiązanym zrealizować obowiązek efektywnościowy uiszczając opłatę zastępczą⁶².

Zysk netto Spółki spadł z poziomu 980,8 tys. zł na koniec 2015 r. do poziomu 171,4 tys. zł na koniec 2020 r. (spadek o 82,5%), przy czym największy zysk Spółka osiągnęła na koniec 2019 r. (2 038,3 tys. zł), a najniższy na koniec 2020 r. Na koniec I poł. 2021 r. zysk Spółki wyniósł 3 913,7 tys. zł.

Zatrudnienie w Spółce wynosiło 218 etatów na koniec 2015 r. i zmniejszyło się do poziomu 178 etatów na koniec 2020 r. (177,5 etatu na dzień 30 czerwca 2021 r.).

Zobowiązania długoterminowe Spółki wynikały z zaciągniętych kredytów i pożyczek i wyniosły, na dzień 31 grudnia dla lat w okresie 2015-2020 odpowiednio: 342,9 tys. zł, 810,0 tys. zł, 657,7 tys. zł, 3 453,5 tys. zł, 4 970,0 tys. zł, 5 443,5 tys. zł oraz 5 472,3 tys. zł na dzień 30 czerwca 2021 r.⁶³ Z kolei zobowiązania krótkoterminowe dla ww. okresu wynosiły odpowiednio: 15 146,5 tys. zł, 17 582,0 tys. zł, 18 025,8 tys. zł, 17 334,4 tys. zł, 16 767,9 tys. zł, 21 237,3 tys. zł

⁶⁰ Moc instalacji nie przekracza wartości progowej tj. 20 MW zainstalowanej mocy nominalnej.

⁶¹ Na podstawie przepisów *ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej*. Najważniejszym i najczęściej stosowanym narzędziem do rozliczenia się z tego obowiązku było uzyskanie i umorzenie świadectw efektywności energetycznej (białego certyfikatu). Obrót świadectwami odbywał się poprzez Towarową Giełdę Energii. Ustawa dopuszczała również uregulowanie tego obowiązku w postaci opłaty zastępczej, w przypadku braku możliwości nabycia tych praw majątkowych m.in. na TGE.

⁶² Jeżeli w transakcjach sesyjnych w ciągu roku kalendarzowego, którego dotyczy ten obowiązek, nie nabyły praw majątkowych wynikających z świadectw efektywności energetycznej z uwagi na fakt, że cena praw majątkowych wynikających z tych świadectw była wyższa niż wysokość jednostkowej opłaty zastępczej lub z uwagi na niewystarczającą liczbę ofert sprzedaży tych praw.

⁶³ Znaczący wzrost zobowiązań w latach 2020-2021 związany był m.in. z realizacją inwestycji realizowanych w ramach POP/POŚ (pożyczka z NFOŚiGW w wysokości 75% kosztów kwalifikowalnych, na okres 10 lat).

oraz 10 553,9 tys. zł na dzień 30 czerwca 2021 r., i stanowiły w głównej mierze zobowiązania z tytułu dostaw i usług, kredytów i pożyczek, wynagrodzeń oraz zobowiązań publicznoprawnych.

(akta kontrolistr.: 456)

3.2. Sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego nad MPEC i nadzoru nad polityką energetyczną Miasta.

Funkcję zgromadzenia wspólników MPEC pełnił Prezydent Miasta Kielce. Bezpośredni nadzór nad działalnością MPEC należał do Rady Nadzorczej, która była powoływana przez Zgromadzenie Wspólników na okres wspólnej kadencji wynoszącej 3 lata (art. 9 ust.1 *umowy spółki*). Jednymi z zadań powierzonych Radzie Nadzorczej MPEC były m.in. kontrola decyzji zarządów, stałe monitorowanie stopnia realizacji parametrów ekonomicznych, wyników finansowych oraz zleconych spółkom konkretnych zadań do wykonania, a także opiniowanie sprawozdań finansowych spółki, sprawozdań zarządu z działalności spółki oraz wniosków zarządu w sprawie podziału zysku.

Rada Nadzorcza spółki, każdorazowo za lata 2016-2020, pozytywnie opiniowała oraz wносиła o zatwierdzenie przez Zgromadzenie Wspólników sprawozdania finansowego, sprawozdania Zarządu z działalności spółki, wniosku Zarządu dotyczącego podziału zysku oraz pozytywnie oceniała pracę Zarządu i wносиła o udzielenie absolutorium Prezesowi Zarządu Spółki.

Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników MPEC (ZZW MPEC) zatwierdzało każdorazowo za lata 2016-2020: sprawozdania finansowe spółki, sprawozdania z działalności Zarządu, udzielało absolutorium członkom Rady Nadzorczej oraz Prezesowi Zarządu z wykonania obowiązków za poprzedni rok. ZZW MPEC podejmowało też uchwały w sprawie podziału zysku za lata 2016-2019. I tak łączny zysk netto za ww. okres w kwocie 6 111,1 tys. zł został podzielony w następujący sposób: 5 693,9 tys. zł (93,2%) na wypłatę dywidendy dla jedynego wspólnika tj. Gminy Miasto Kielce, 280 tys. zł (4,6%) na zasilenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, 113,2 tys. zł (1,8%) na Fundusz Rozwoju Spółki, 23,9 tys. zł (0,4%) na kapitał rezerwowy spółki.

Zadania związane z poprawą efektywności systemu ciepłowniczego w zakresie transformacji posiadanych przez MPEC źródeł ciepła zostały wpisane do planów rozwoju MPEC na lata 2016-2020.

Z planowanych wydatków inwestycyjnych w latach 2016 -2020 w łącznej kwocie 40 158,3 tys. zł MPEC poniósł wydatki w wysokości 39 546,7 tys. zł (98,5% planu), w tym 24 818,1 tys. zł (62,7%) ze środków własnych oraz 14 728,6 tys. zł (37,3%) z wypłaconych pożyczek ze środków WFOŚiGW. W ramach realizacji pięcioletniego planu rozwoju Spółka w latach 2016 – 2020 wybudowała łącznie 64 węzły ciepne, 6,23 km nowych przyłączy oraz przebudowała 3,22 km sieci ciepłowniczej.

(akta kontrolistr.457-614)

Urząd nie posiadał innych wewnętrznych procedur lub wytycznych, regulujących sposób bądź częstotliwość prowadzenia analiz dotyczących zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z założeniami do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Kielce⁶⁴ nadzór nad realizacją polityki energetycznej na obszarze gminy przypisany był do referatu ds.

⁶⁴ Nadanym zarządzeniem Prezydenta nr 338/2021 z dnia 25 maja 2021 r.

Klimatu, Powietrza, Energii i Elektromobilności w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Środowiska (WGKS)⁶⁵.

(akta kontroli str. 5-7, 345-350)

3.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa EC Kielce w latach 2015-2021 (I półrocze)

Na koniec 2020 r. aktywa ogółem EC Kielce wynosiły 18 786,3 tys. zł i w stosunku do stanu na koniec 2015 r. uległy zmniejszeniu o 6 970 tys. zł (27%). Przychody netto ze sprzedaży wzrosły z poziomu 83 149,9 tys. zł na koniec 2015 r. do wysokości 93 512,7 tys. zł (12,4%) na koniec 2020 r. (na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły 53 960,7 tys. zł).

Strata brutto Spółki na koniec 2015 r. wynosiła 152 107 tys. zł, a na koniec 2020 r. 761,4 tys. zł. Spółka generowała zysk w latach 2016–2018, największy zysk brutto Spółka osiągnęła na koniec 2016 roku (16 693,1 tys. zł). Na koniec I połowy 2021 r. zysk brutto Spółki wyniósł 1 807,1 tys. zł.

Zatrudnienie w Spółce wynosiło 179 etatów na koniec 2015 r. i zwiększyło się do poziomu 185 etatów na koniec 2020 r. (183 etaty na dzień 30 czerwca 2021 r.)

Koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂ wzrósł z poziomu 347,4 tys. zł na koniec roku 2016 do wysokości 12 118 tys. zł na koniec 2020 r.

(akta kontroli str. 386)

3.4 Konkluzje BAT

W związku z opublikowaniem dnia 17 sierpnia 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej *konkluzji BAT*⁶⁶, dla instalacji PGE Energia Ciepło SA Oddział Elektrociepłownia w Kielcach (EC Kielce) wystąpiła konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego. Z uwagi na to, że decyzja wykonawcza Komisji (UE) dotyczy spalania paliw w obiektach energetycznych spalania o całkowitej mocy cieplnej dostarczonej w paliwie wynoszącej 50 MW lub więcej, do zapisów *konkluzji BAT* kwalifikował się wyłącznie obiekt energetyczny składający się z 4 kotłów WR-25 i kotła OR50, z którego spaliny odprowadzane są wspólnym emitorem E2. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2022 r., zgodnie z art. 146b *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* obiekt ten jest objęty derogacją ciepłowniczą w związku z powyższym *konkluzje BAT* w tym okresie nie obejmują zapisami tego obiektu.

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego pismem z dnia 6 grudnia 2017 r.⁶⁷ zawiadomił EC Kielce o rozpoczęciu procedury analizy warunków decyzji Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2005 r.⁶⁸ celem sprawdzenia zgodności jej warunków z zapisami *konkluzji BAT* dla dużych obiektów energetycznego spalania. W dniu 16 lutego 2018 r., po przeprowadzonej analizie warunków decyzji, został sporządzony i podpisany protokół, zgodnie z zapisami, którego prowadzący instalację został poinformowany o konieczności zmiany pozwolenia zintegrowanego i złożenia wniosku o zmianę do dnia 16 lutego 2019 r. W dniu 15 lutego 2019 r. został złożony przedmiotowy wniosek przez prowadzącego instalację (EC Kielce).

⁶⁵ Uprzednio zadania związane z nadzorem nad realizacją polityki energetycznej należały do Wydziału Zarządzania Energią, a od 2019 r. do Referatu Zarządzania Energią, Gospodarki Niskoemisyjnej i Mobilności.

⁶⁶ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz. Urz. UE L 212 z 17.08.2017, str. 1.). Dalej: konkluzje BAT.

⁶⁷ Pismo znak: OWS-VII.7222.1.23.2017.

⁶⁸ Znak: ŚR.III.6618-08/05 ze zm.

W dniu 8 czerwca 2020 r. została wydana decyzja⁶⁹ Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, uwzględniająca wnioskowane zmiany mające na celu dostosowanie instalacji do *konkluzji BAT*.

Dopuszczalne standardy emisyjne SO₂, NO₂ i pyłu całkowitego dla emisji z kotłów WR-25 oraz kotła OR-50 (emitor E-2) w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r., do czasu wygaśnięcia derogacji ciepłowniczych, nie później niż do dnia 31 grudnia 2022 r zostały określone następująco (jako dopuszczalna ilość w mg/Nm³): 1 467 dla SO₂ oraz 400 dla NO₂ i pyłu. W latach 2015-2020 powyższe wielkości nie zostały przekroczone. Najwyższe średnioroczne stężenie zanieczyszczeń wyniosło: dla SO₂ 1 087 mg/Nm³ w 2018 r., dla NO₂ 343 mg/Nm³ w 2017 r. i dla pyłu całkowitego – 222 mg/Nm³ w 2018 r.

Zgodnie z art. 224 ust. 4 *Prawa ochrony środowiska* organ wydający pozwolenia zintegrowane dla EC Kielce odstąpił od określenia warunków emisji dla pozostałych zanieczyszczeń emitowanych podczas spalania węgla kamiennego. W latach 2016-2020 emisja CO₂ z kotłów objętych derogacją wynosiła odpowiednio: 183 701, 197 402, 185 187, 181 623 i 167 680 (w Mg/rok), a emisja CO₂ odpowiednio: 144, 98, 75, 101 i 107 mg/m³

W EC Kielce, w celu dostosowania instalacji do wymogów *konkluzji BAT* w maju 2018 r. Zarząd Spółki uruchomił „Program Inwestycyjny EC Kielce” obejmujący następujące zadania:

- dostosowanie centralnej ciepłowni do wymogów *konkluzji BAT* w zakresie zabudowy instalacji pól suchego odsiarczania spalin oraz odazotowania spalin metodami niekatalitycznymi SNCR dla 2 kotłów WR-25 nr 4 i 5 i bloku OR-50 oraz zgłoszenie dwóch kotłów WR-25 nr 1 i 2 do odstępstw i dostosowania ich do pracy poniżej 500 godz./rok,
- budowę nowego układu kogeneracyjnego z turbiną gazową i kotłem odzysknicowym o mocy ok 14,4 MWe i 25 MWt,
- budowę kotłów wodnych gazowo - olejowych (KRS) na paliwo gazowe lub olejowe o mocy do 50 MWt.

Na skutek przyjętej przez PGE SA „Strategii rozwoju” związanej z wprowadzeniem w Grupie PGE dekarbonizacją Komitet Inwestycyjny PGE EC SA w dniu 16 października 2020 r. zarekomendował zmianę Programu Inwestycyjnego EC Kielce w zakresie:

- modernizacji instalacji odpylania oraz instalacji redukcji tlenu azotu metodami pierwotnymi kotła OR50,
- budowę nowego układu kogeneracyjnego w oparciu o turbinę gazową o mocy około 8 MWe i 14 MWt z kotłem odzysknicowym i budowa gazowych kotłów wodnych o mocy około 5x30 MWt z terminem realizacji do 2023 roku.

Komitet Inwestycyjny GK w dniu 22 października 2020 r. zatwierdził powyższą rekomendację.

W dniu 11 grudnia 2020 r. PGE Energia Ciepła S.A. podpisała ze Spółką MEGAZEC sp. z o.o. umowę na modernizację instalacji odpylania oraz instalacji redukcji tlenu azotu metodami pierwotnymi kotła OR50 w EC Kielce.

W dniu 10 sierpnia 2021 r. PGE Energia Ciepła S.A. podpisała z SBB Energy S.A. umowę na budowę kotłowni gazowej o mocy 5x32 MWt w EC Kielce.

EC Kielce planuje również dwa zadania inwestycyjne związane z dostosowaniem instalacji energetycznych do eksploatacji w rygorze BAT polegające na budowie

⁶⁹ Znak: ŚO-II.7222.5.2020.

bloku gazowego w oparciu o turbinę gazową z wodnym kotłem odzysknicowym oraz ograniczeniu mocy kotłów WR-25 nr 1 i 2 do poziomu poniżej 30 MWt w paliwie łącznie.

Mając na uwadze powyższe, działania przedsiębiorcy w celu dostosowania istniejących instalacji do *konkluzji BAT* polegają na:

- wycofaniu z eksploatacji kotłów WR-25 nr 4 i 5 (zakończenie derogacji)
- wycofaniu z eksploatacji kotła WP-140 (zakończenie derogacji),
- modernizacji instalacji odpylania oraz instalacji redukcji tlenków azotu metodami pierwotnymi kotła OR50

Suma nakładów poniesionych na „*Program Inwestycyjny Elektrociepłowni Kielce*” do końca sierpnia 2021 r. wynosi 7 272,9 tys. zł. Nakłady planowane w zakresie obecnie realizowanego Programu Inwestycyjnego wynoszą 158,2 mln zł. EC nie zamierza korzystać z dostępnych programów wsparcia.

Harmonogram realizacji inwestycji na budowę kotłowni gazowej zakłada przekazanie jej do eksploatacji do końca 2022 r., a odbiór końcowy inwestycji w ciągu 24 miesięcy od daty wejścia w życie umowy. Przewidywany udział paliw niskoemisyjnych w strukturze ciepła dostarczanego do miejskiego systemu ciepłowniczego MPEC w Kielcach będzie wynosił około 55%.

(akta kontroli str.: 374-428, 430-435)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania w zakresie realizacji celów tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego zostały ujęte w planach rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego, będącego własnością Miasta. Miasto sprawowało nadzór nad realizacją planów rozwoju MPEC ograniczając się do instrumentów nadzoru właścicielskiego, takich jak zatwierdzanie strategicznych dokumentów opracowanych przez Zarząd MPEC w tym zakresie. W ocenie NIK plany rozwoju MPEC zapewniały realizację *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło sieciowe* - nie zachodziła więc konieczność opracowania przez Miasto projektu planu zaopatrzenia w ciepło, tj. procedury określonej w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

W okresie objętym kontrolą sytuacja ekonomiczno-finansowa MPEC była stabilna i pozwalała realizować Spółce zadania inwestycyjne w zakresie modernizacji i rozwoju obszaru wytwarzania i dystrybucji ciepła, niemniej jednak finansowanie tych zadań opierało się w dużej części na pożyczkach z WFOŚiGW (37,5% udział we wszystkich wydatkach).

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. Przeprowadzić ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta, tj. zadania własnego gminy Miasto Kielce wynikającego z art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.
2. Uwzględnić w kolejnych aktualizacjach *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe*: przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła dla wszystkich właścicieli źródeł i dostawców ciepła sieciowego w Mieście oraz w tym możliwe do osiągnięcia efekty, zakładane źródła finansowania, harmonogram realizacji i zasady monitoringu.

3. Prowadzić monitoring i nadzór nad realizacją zadań określonych w dokumentach strategicznych Miasta, związanych z rozwojem systemu ciepłowniczego, w sposób umożliwiający ocenę stopnia wdrożenia poszczególnych zadań oraz podejmowanie ewentualnych działań zaradczych w przypadku braku realizacji zaplanowanych zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa,  lutego 2022 r.

Kontroler
Główny specjalista k.p.
Piotr Piątkiewicz


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora Maciej Maciejewski
z up.: p.o. Wicedyrektora
Edyta Kosiarz


.....
podpis