



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.006.02.2018

Pan

Artur Jędruszczuk

Prezes Zarządu

Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

ul. Towarowa 9

22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr S/18/005 „Działalność przedsiębiorstw energetyki ciepłej w województwie lubelskim”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Towarowa 9, 22-100 Chełm (dalej „MPEC”, „Spółka”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 26 lutego 2019 r. funkcję Prezesa Zarządu i Dyrektora MPEC sprawuje Artur Jędruszczuk. W okresie od 17 stycznia 2007 r. do 25 lutego 2019 r. funkcję Prezesa Zarządu i Dyrektora MPEC sprawował Mirosław Iwiński. (akta kontroli tom I str. 6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo energetyki ciepłej. 2. Przygotowanie i realizacja postępowań o udzielenie zamówień publicznych. 3. Prowadzenie robót budowlanych związanych z działalnością statutową spółki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Mirosław Bortacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/118/2018 z 11 grudnia 2018 r. 2. Rafał Padrak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/34/2019 z 4 lutego 2019 r. (akta kontroli tom I str. 2-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Spółki w latach 2016-2018.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zarząd Spółki nie przyjął do realizacji w <i>Planie modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego miasta Chełma na lata 2019-2021</i> inwestycji zmierzających do ograniczenia wielkości emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu do wymogów przewidzianych w obowiązujących standardach emisyjnych. Inwestycja ta wymaga wielomilionowych nakładów, pozyskania źródeł finansowania i będzie zrealizowana w perspektywie kilku lat. W związku z wygaśnięciem z końcem 2022 r. derogacji ciepłowniczej ³ , przyznanej Spółce w pozwoleniu zintegrowanym ⁴ , niezaplanowanie tego rodzaju inwestycji stanowi ryzyko dla kontynuowania działalności przez Spółkę po 2022 r.

Zarząd Spółki, pomimo istnienia możliwości, nie podejmował w latach 2017-2018 skutecznych działań w celu poprawy pogarszającej się sytuacji ekonomicznej⁵. Brak skutecznych działań w celu obniżenia wydatków na zakup węgla spowodował wyrządzenie Spółce w 2018 r. szkody majątkowej w kwocie co najmniej 1.466 tys. zł. Pomimo pogarszającej się sytuacji ekonomicznej Spółki, Zarząd zaniechał pobierania należnych opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej, a także zawierał umowy sponsoringu (181,2 tys. zł), udzielał darowizn (390,2 tys. zł) i pożyczek (1.200 tys. zł) przy równoczesnym spłacaniu zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów oraz niewykonywaniu zaplanowanych remontów.

¹ Dz.U. z 2019 poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

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

³ O której mowa w art. 33 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych Dz. Urz. UE L Nr 334, str. 17, ze zm.

⁴ Decyzja Prezydenta Miasta Chełm z 16 marca 2015 r., ze zm.

⁵ Spółka w 2018 r. poniosła stratę w kwocie 6.926 tys. zł.

Powyższe było działaniem sprzecznym z interesem ekonomicznym Spółki. Udzielanie pożyczek wykraczało poza, określony w umowie Spółki, przedmiot działalności MPEC i sferę użyteczności publicznej. Nie określono również zasad działalności sponsoringowej oraz udzielania darowizn. Spadek liczby⁶ przyłączeń nowych odbiorców do sieci w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. wskazuje na nieskuteczność zlecanych działań reklamowych i niegospodarność przy ich podejmowaniu.

Na brak należytej dbałości o sprawy gospodarcze Spółki wskazuje także zakup 10.567 ton węgla o wartości 2.752,7 tys. zł o parametrach niezgodnych⁷ ze wskazanymi w umowach. Ponadto z naruszeniem wewnętrznych procedur przeprowadzono pięć postępowań na zakup węgla, w wyniku których zakupiono 51.095 ton węgla (19.382,4 tys. zł).

W zawartych umowach na zakup węgla w nienależyty sposób zabezpieczono interesy MPEC, m.in. poprzez wyrażanie zgody na dostarczanie węgla o parametrach niezgodnych z pozwoleniem zintegrowanym. Działanie takie było również niekorzystne dla środowiska naturalnego, ponieważ zwiększało emisję zanieczyszczeń do atmosfery.

Spółka prawidłowo udzielała zamówień na dostawy, do których zastosowanie miały postanowienia obowiązujących w MPEC *Regulaminów udzielania zamówień*. Badane zadania inwestycyjne zostały zrealizowane w zakresie finansowym i rzeczowym zgodnie z zawartymi umowami. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo energetyki ciepłej

Opis stanu faktycznego

1.1. Spółka prowadziła działalność związaną z wytwarzaniem, przesyłaniem i dystrybucją ciepła. Przychody ze sprzedaży⁹ w 2018 r. wyniosły 31.277 tys. zł i stanowiły 82-83% przychodów z 2016 r. (38.164 tys. zł) i 2017 r. (37.696 tys. zł). Koszty działalności operacyjnej w 2018 r. wyniosły 39.926 tys. zł, tj. 109% kosztów z 2016 r. (36.660 tys. zł) i 103% kosztów z 2017 r. (38.741 tys. zł). W okresie objętym kontrolą w strukturze kosztów¹⁰ najwyższy udział stanowiły:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi, stanowiące 31-33% kosztów (12.535 tys. zł w 2016 r., 12.697 tys. zł w 2017 r., 12.728 tys. zł w 2018 r.),
- zakup opału: 11.149 tys. zł (29%) w 2016 r., 12.247 tys. zł (31%) w 2017 r., 15.130 tys. zł (37%) w 2018 r.

W latach 2016-2017 Spółka osiągnęła zysk netto w wysokości odpowiednio 511 tys. zł oraz 490 tys. zł, a w 2018 r. poniosła stratę w kwocie 6.926 tys. zł¹¹. W ramach działalności podstawowej (głównie ze sprzedaży usług ciepłowniczych) Spółka osiągnęła zysk netto (1.505 tys. zł) w 2016 r., natomiast w kolejnych latach poniosła stratę (1.045 tys. zł w 2017 r. oraz 8.649 tys. zł w 2018 r.).

(akta kontroli tom I str. 7-99, 101)

⁶ Z 19 do 17.

⁷ Zakup węgla o niższej wartości opałowej niż dopuszczalna w umowach.

⁸ 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.

⁹ Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi.

¹⁰ Według danych przekazanych przez Prokurenta.

¹¹ Informacje finansowe dotyczące 2018 r. podane są według danych z 11 lutego 2019 r.

Wskaźnik rentowności sprzedaży¹² obniżał się systematycznie i wyniósł 1,3% w 2016 r. i w 2017 r., (-22,2%) w 2018 r. Wskaźnik rentowności aktywów¹³, wskazujący zdolność Spółki do wypracowywania zysków i efektywności gospodarowania jej majątkiem, zmniejszył się z 0,9% w 2016 r. i 2017 r. do (-13,1%) w 2018 r. Wskaźnik płynności bieżącej¹⁴, informujący o potencjalnej zdolności do spłaty bieżących zobowiązań za pomocą krótkoterminowych aktywów, ulegał wahaniom i wyniósł 1,7 w 2016 r., 1,9 w 2017 r. oraz 0,9 w 2018 r. Wskaźnik zadłużenia¹⁵, obrazujący strukturę finansowania aktywów, zwiększył się z 26,4 w 2016 r. do 36,2 w 2018 r.

Z wyjaśnień poprzedniego Prezesa Zarządu wynika, że pogarszająca się sytuacja finansowa Spółki wynikała m.in. ze wzrostu kosztów uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz cen węgla.

(akta kontroli tom I str. 7-35, 99, 100, tom IV str. 145-154)

1.2. Średnia roczna cena¹⁶ węgla dla energetyki na polskim rynku¹⁷ wyniosła 8,40 zł/GJ w 2016 r., 10,07 zł/GJ w 2017 r. oraz 12,42 zł/GJ w 2018 r. Spółka kupowała węgiel na podstawie umów, w których cenę węgla uzależniono m.in. od jego wartości opałowej oraz sposobu odbioru (miejsce wyznaczone przez sprzedawcę lub MPEC). Ceny te były wyższe niż średnia cena¹⁸ z miesiąca poprzedzającego podpisanie umowy/aneksu:

- 1) Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A.¹⁹ (dalej „LW Bogdanka”) z odbiorem własnym:
 - [...] ²⁰ w 2016 r., tj. o 13% wyższa od średniej ceny²¹,
 - [...] ²² w 2017 r., tj. o 25% wyższa od średniej ceny²³,
 - [...] ²⁴ w 2017 r. (dostawy od sierpnia do grudnia) oraz 13,30 zł/GJ w 2018 r., tj. odpowiednio o 34% i 40% wyższa od średniej ceny²⁵,
- z Polską Grupą Górniczą Sp. z o.o. siedzibą w Katowicach (dalej „PGG”) – przy odbiorze własnym [...] ²⁶, tj. o 13% wyższa od średniej ceny²⁷,

¹² Relacja wyniku finansowego netto do przychodów netto ze sprzedaży produktów towarów i materiałów, pomnożony przez 100%.

¹³ Relacja wyniku finansowego netto do wartości aktywów, pomnożony przez 100%.

¹⁴ Relacja aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych.

¹⁵ Relacja kapitałów obcych do aktywów ogółem.

¹⁶ Bez podatku towarów i usług i podatku akcyzowego, loco kopalnia.

¹⁷ Za stroną <https://polskirynekwegla.pl/index-pscmi-2> Indeks PSCMI 2 w PLN/GJ: dla miałów energetycznych klasy 23-26/08 w sprzedaży do ciepłowni przemysłowych i komunalnych, innych odbiorców przemysłowych i pozostałych odbiorców krajowych. Obliczane jako średnia ważona z miesięcznych dostaw, spełniających kryterium jakościowe indeksu (parametry w stanie roboczym): wartość opałowa: 23≤Q<27 MJ/kg, zawartość siarki całkowitej poniżej 0,8%.

¹⁸ Do wyliczeń przyjęto średnie ceny węgla energetycznego z miesiąca poprzedzającego podpisanie umowy/aneksu podane na stronie <https://polskirynekwegla.pl/index-pscmi-2>.

¹⁹ Umowa wieloletnia kupna/sprzedaży węgla energetycznego nr 54/W/2014 z 9 stycznia 2014 r.

²⁰ Wyłączono z publikacji początkowy fragment pierwszego tiretu w pkt 1.2. ppkt 1 na str. 3 wystąpienia pokontrolnego w zakresie ceny. Wyłączenia dokonała Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) w związku z objęciem tego fragmentu tajemnicą przedsiębiorstwa przez i na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Towarowa 9, 22-100 Chełm.

²¹ Aneks z 23 listopada 2015 r. Średnia cena węgla w październiku 2015 r. to 9,85 zł/GJ.

²² Wyłączono z publikacji początkowy fragment drugiego tiretu w pkt 1.2. ppkt 1 na str. 3 wystąpienia pokontrolnego w zakresie ceny. Wyłączenia dokonała Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) w związku z objęciem tego fragmentu tajemnicą przedsiębiorstwa przez i na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Towarowa 9, 22-100 Chełm.

²³ Aneks z 19 grudnia 2016 r. Średnia cena węgla w listopadzie 2016 r. to 8,68 zł/GJ.

²⁴ Wyłączono z publikacji początkowy fragment trzeciego tiretu w pkt 1.2. ppkt 1 na str. 3 wystąpienia pokontrolnego w zakresie ceny. Wyłączenia dokonała Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) w związku z objęciem tego fragmentu tajemnicą przedsiębiorstwa przez i na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Towarowa 9, 22-100 Chełm.

²⁵ Aneks z 25 lipca 2017 r. Średnia cena węgla w czerwcu 2017 r. to 9,52 zł/GJ.

²⁶ Wyłączono z publikacji fragment w pkt 1.2. ppkt 2 na str. 3 wystąpienia pokontrolnego w zakresie ceny. Wyłączenia dokonała Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) w związku z objęciem tego fragmentu tajemnicą przedsiębiorstwa przez i na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Towarowa 9, 22-100 Chełm.

²⁷ Umowa wieloletnia z 27 grudnia 2017 r. Średnia cena węgla w listopadzie 2016 r. to 10,62 zł/GJ.

- z AGRAM Spółką Akcyjną z siedzibą w Lublinie (dalej „AGRAM”) – przy dostawie do MPEC²⁸: 9,58 zł/GJ (tj. o 16% wyższa od ceny w maju 2016 r.²⁹) oraz 10,35 zł/GJ (tj. o 28% wyższa od średniej ceny³⁰),
- z MCE Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmie (dalej „MCE”) – przy dostawie do MPEC³¹: 15,80 zł/GJ (tj. o 66% wyższa od średniej ceny w czerwcu 2017 r.³²), 17,30 zł/GJ (tj. o 44% wyższa niż średnia cena w styczniu 2018 r.³³), 17,30 zł/GJ (tj. o 38% wyższa niż cena w lipcu 2018 r.³⁴).
(akta kontroli tom II str. 7-42, 116-133, 151-155, 196-204, 256-267, 338-342, 360-368, 397)

1.3. W latach 2016-2018 spółka udzieliła darowizn na łączną kwotę 390,2 tys. zł (84,5 tys. zł 2016 r., 156,5 tys. zł w 2017 r., 149,2 tys. zł w 2018 r.). Darowizny dla Chełmskiego Klubu Sportowego „Chełmianka” wyniosły łącznie 232,5 tys. zł, Chełmskiego Domu Kultury – 67 tys. zł, Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Świętej Matki Teresy z Kalkuty – 15 tys. zł, Miasta Chełm 2,5 tys. zł.

Poniesione przez MPEC koszty na działalność sponsoringową (reklamową) wyniosły 181,2 tys. zł, z tego: 68,5 tys. zł w 2016 r., 56,9 tys. zł w 2017 r., 55,8 tys. zł w 2018 r. W latach 2016-2018 przekazano 145,5 tys. zł netto (80,3%) Chełmskiemu Klubowi Sportowemu „Chełmianka”.

Spółka udzieliła czterech pożyczek na kwotę 1.200 tys. zł:

- Chełmskim Liniom Autobusowym Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (300 tys. zł w 2016 r. i 200 tys. zł w 2018 r.),
- Miejskiemu Przedsiębiorstwu Robót Drogowych Sp. z o.o. w Chełmie (300 tys. zł w 2017 r. i . 400 tys. zł w 2018 r.).

W sprawozdaniach z działalności MPEC za 2016 r. i 2017 r. Zarząd Spółki nie zawarł informacji na temat udzielonych darowizn, pożyczek i zawartych umów sponsoringowych.

(akta kontroli tom I str. 7-35, 305-329, 330-343, 346)

W okresie objętym kontrolą Spółka finansowała działalność kredytami obrotowymi na kwotę 3.000 tys. zł (koszty 7,8 tys. zł), 4.000 tys. zł (koszty 21,1 tys. zł), 3.000 tys. zł (koszty 20,3 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 102)

1.4. Według umowy Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością³⁵ (dalej „umowa Spółki”), MPEC prowadzi działalność gospodarczą należącą do zadań własnych gminy o charakterze użyteczności publicznej, obejmującą sprawy bieżącego i nieprzerwanego zaopatrzenia miasta w energię ciepłą. Właścicielem Spółki jest Miasto Chełm. Przedmiotem działalności Spółki m.in. było:

- wytwarzanie i zaopatrywanie w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych,
- roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych,
- wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych,
- pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane,
- wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi,

²⁸ W cenie ujęto również koszty transportu do MPEC.

²⁹ Umowa z 24 czerwca 2016 r. Średnia cena węgla w maju 2016 r. to 8,29 zł/GJ.

³⁰ Umowa z 25 lipca 2016 r. Średnia cena węgla w czerwcu 2016 r. to 8,07 zł/GJ.

³¹ W cenie ujęto również koszty transportu do MPEC.

³² Umowa z 28 lipca 2017 r. Średnia cena węgla w czerwcu 2017 r. to 9,52 zł/GJ.

³³ Umowa z 19 lutego 2018 r. Średnia cena węgla w styczniu 2018 r. to 12,04 zł/GJ.

³⁴ Umowa z 1 sierpnia 2018 r. Średnia cena węgla w lipcu 2018 r. to 12,53 zł/GJ.

³⁵ Z dnia 30 grudnia 1992 r.

- pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej, gdzie indziej niesklasyfikowana.

(akta kontroli tom I str. 279-304)

Przychody Spółki z realizacji usług konserwacyjnych, wynajmu majątku, niszczenia dokumentów i ważenia wyniosły ok. 700 tys. zł każdego roku objętego kontrolą (ok. 2% przychodów netto ze sprzedaży).

(akta kontroli tom I str. 7-35, 279-304, 345)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej w latach 2017-2018, Zarząd Spółki nie podjął skutecznych działań w celu jej naprawy, np. poprzez obniżenie wydatków na zakup węgla, czy opracowanie programu naprawczego.

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że trudna sytuacja na rynku węglowym, notowana już od 2016 r. i wciąż pogarszająca się w 2017 r., spowodowała, że dostawcy węgla nie wyrażali zgody na obniżenie kosztów dostaw, ale też zmniejszali wolumeny dostaw objęte umowami. Możliwość zakupu węgla w tym okresie była ograniczona oraz uzależniona od ustalenia nowych (po wyższej cenie) warunków umowy. Zarząd MPEC musiał zmierzyć się z dylematem, czy brać pod uwagę sytuację ekonomiczną Spółki, czy też dążyć do wypracowania kompromisu (nie zawsze korzystnego finansowo) pozwalającego na zapewnienie dostaw węgla, a tym samym na zapewnienie nieprzerwanej dostawy czynnika grzewczego do odbiorców oraz dopełnienia obowiązku utrzymania zapasów paliw na poziomie ustalonym przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Niedotrzymanie wymaganego zapasu paliw naraziłoby Spółkę na dotkliwe kary finansowe.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że obecny Zarząd niezwłocznie podejmie działania w zakresie renegocjacji umów na dostawę mialu węglowego.

Zgodnie z ofertą PGG z 11 sierpnia 2017 r. MPEC nie miało określonych limitów ilościowych węgla możliwego do zakupu. W 2017 r. Spółka miała możliwość podpisania umowy z PGG na dostawę węgla bez ograniczeń ilościowych w cenach niższych niż węgiel dostarczany przez LW Bogdanka. Jak wyjaśnił poprzedni Prezes Zarządu, MPEC celowo podpisało umowę na roczną ilość 10.000 ton, co stanowiło ¼ potrzeb.

Brak skutecznych działań w celu obniżenia wydatków na zakup węgla spowodował wyrządzenie Spółce w 2018 r. szkody majątkowej w szacunkowej kwocie co najmniej 1.466.021 zł.

NIK zauważa, że dokonując zakupów węgla wyłącznie od PGG Spółka mogła obniżyć wydatki na zakup węgla w 2018 r. co najmniej o 1.466.021 zł. Wydatki Spółki w 2018 r. na zakup węgla (44.052 ton) wyniosły 18.646.596 zł (w tym wydatki na węgiel – 17.603.378 zł, transport 1.043.218 zł), tj. MPEC zakupił od:

- LW Bogdanka 19.801 ton (7.356.114 zł, w tym węgiel – 6.999.457³⁶, transport – 356.657 zł),
- MCE 14.962 tony (węgiel z transportem – 7.559.536 zł),
- PGG 9.289 ton (3.730.946 zł, w tym węgiel – 3.044.385 zł, transport – 686.561 zł).

Wydatki na zakup węgla od PGG w ilości 44.052 tony wyniosłyby 17.180.575 zł (w tym na węgiel – 13.924.679 zł³⁷, transport – 3.255.896 zł) i byłyby niższe

³⁶ Aneks nr 7 z 25 lipca 2017 r. do umowy wieloletniej kupna/sprzedaży węgla energetycznego nr 54/W/2014 z 9 stycznia 2014 r. – cena netto węgla to 13,30 zł/GJ.

³⁷ Przyjęto założenie, że Spółka mogła dokonać zakupu:

co najmniej o 1.466.021 zł od wydatków poniesionych w 2018 r.³⁸. Zakup węgla od PGG mógłby wyeliminować konieczność zakupu węgla niskozasiarczonego, gdyż jakość tego węgla pozwala na uzyskania poziomu emisji SO₂ określonego w pozwoleniu zintegrowanym.

(akta kontroli tom I str. 7-102, tom II str. 4-6, 30-33, 38-41, 73-140, 338-396, 399-407, tom IV str. 187-189, 210, 213)

2. Spółka w okresie objętym kontrolą, prowadziła działalność sprzeczną z interesem ekonomicznym Spółki poprzez:

– prowadzenie działalności sponsoringowej (reklamowej). Poniesione przez MPEC koszty na tą działalność wyniosły łącznie 181,2 tys. zł, z tego Chełmskiemu Klubowi Sportowemu „Chełmianka” przekazano 145,5 tys. zł netto (80,3%). Działalność sponsoringowa była prowadzona bez wcześniejszego ustalenia jej warunków i dokonania rozeznania potencjalnych korzyści z zawartych umów, a także bez szacowania wartości zlecanych usług.

Kierownik Działu Zarządzania Majątkiem wyjaśnił, że działalność sponsoringowa, jak również decyzje o zlecaniu reklamy, podejmowane były bezpośrednio przez Prezesa Zarządu Spółki, i jego zdaniem wynikały z umowy spółki i w związku z powyższym nie zostały opracowane procedury w tym zakresie.

– udzielenie darowizn na łączną kwotę 390,2 tys. zł (84,5 tys. zł 2016 r., 156,5 tys. zł w 2017 r., 149,2 tys. zł w 2018 r.). Darowizny dla Chełmskiego Klubu Sportowego „Chełmianka” wyniosły łącznie 232,5 tys. zł. W MPEC nie obowiązywały pisemne regulacje dotyczące zasad rozpatrywania i udzielania wsparcia w formie darowizn pieniężnych.

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że wspieranie finansowe miejskich instytucji kultury, miejskich szkół, klubów sportowych, stowarzyszeń działających na rzecz edukacji, kultury, sportu oraz zdrowia, było pomocą w realizacji zadań własnych gminy spoczywających na właścicielu Spółki i budowało pozytywny wizerunek Spółki wśród lokalnej społeczności. Skuteczność promowania Spółki była niezaprzeczalna i owocowała rokrocznym dynamicznym zwiększeniem liczby złożonych przez mieszkańców wniosków o przyłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej.

NIK zauważa, że w latach 2017-2018 Spółka ponosiła straty finansowe³⁹, a plany remontów nie były w pełni wykonywane. W latach 2016-2018 nie nastąpił wzrost liczby przyłączeń mieszkańców do miejskiej sieci ciepłowniczej i utrzymywał się na średnim poziomie 17 rocznie⁴⁰.

(akta kontroli tom I str. 279-320, 330-343, tom III str. 216-218 tom IV str. 145-154, 197)

3. Udzielenie czterech pożyczek w łącznej kwocie 1.200 tys. zł (podmiotom, których profil działalności nie był związany z działalnością Spółki) wykraczało poza przedmiot działalności MPEC określony w § 7 umowy Spółki oraz poza sferę użyteczności publicznej, co było niezgodne z art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia

- 19.801 ton węgla o wartości opalowej 21.600 kJ/kg (tj. o wartości energetycznej węgla dostarczanego przez LW Bogdanka) w cenie netto 11,50 zł/GJ,

- 24.251 ton węgla o wartości opalowej 22.000 kJ/kg (tj. o wartości energetycznej węgla dostarczonego przez PGG) w cenie netto 12,00 zł/GJ.

Cena ta wynikała z cennika PGG obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. (załącznik do umowy wieloletniej sprzedaży węgla nr 99/PGG/2018/K z 28 grudnia 2017 r.), tj. dla węgla o wartości opalowej 21.000-21.999 kJ/kg – 11,50 zł/GJ, dla węgla o wartości opalowej 22.000-22.999 kJ/kg – 12,00 zł/GJ.

³⁸ Wyliczenie to nie uwzględnia wydatków Spółki na mieszanie węgla o wysokiej zawartości siarki (do 1,4% w przypadku węgla z LW Bogdanka) z węglem o niższej zawartości siarki (np. 0,6% w przypadku węgla z PGG oraz MCE), które było niezbędne do uzyskania poziomu emisji SO₂ określonego w pozwoleniu zintegrowanym.

³⁹ W 2017 r. na działalności podstawowej.

⁴⁰ Odpowiednio 15 w 2016 r., 19 w 2017 r. oraz 17 w 2018 r.

1996 r. o gospodarce komunalnej⁴¹, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴². Pożyczek udzielano również w czasie, kiedy Spółka była w niekorzystnej sytuacji finansowej i zaciągała kredyty.

Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, że MPEC swoją działalność prowadzi także na podstawie Kodeksu spółek handlowych, a pożyczki udzielono samorządowym spółkom komunalnym. Trzy z nich zostały spłacone w całości, a uzyskane przychody częściowo skompensowały ponoszone przez Spółkę koszty odsetek z tytułu zaciągniętych zobowiązań kredytowych. Do spłaty pozostaje jedna pożyczka z ustalonym terminem spłaty do 31 sierpnia 2019 r.

Prezydent Miasta Chełm wyjaśnił, że pełniąc funkcję Zgromadzenia Wspólników w MPEC nie posiadał wiedzy na temat podejmowania przez Prezesa Spółki pewnych działań, a w szczególności, co do wysokości zaciągania zobowiązań lub udzielania darowizn. Funkcjonujące w Biurze nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi mechanizmy i procedury nie pozwalały na szczegółowe monitorowanie całej działalności Spółki, do których niewątpliwie zaliczyć należy przekazywanie darowizn oraz świadczenie usług reklamowych. Obecnie trwają prace nad zmianą umów spółek, regulaminów pracy rad nadzorczych oraz innych wewnętrznych regulaminów mających wpływ na całokształt działalności spółek, w celu wzmocnienia nadzoru nad spółką.

(akta kontroli tom I str. 321-328, tom IV str. 142-144, 225)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nie podjęto skutecznych działań poprawiających sytuację finansową Spółki. Jednocześnie kontynuowano prowadzenie działalności, która pogarszała tę sytuację (m.in. udzielano darowizn, zawierano umowy sponsoringu, blokowano środki finansowe Spółki poprzez udzielanie pożyczek przy równoczesnym spłacaniu zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów). Prowadzenie działalności, polegającej na udzielaniu pożyczek, wykraczało poza określony w umowie Spółki przedmiot jej działalności i sferę użyteczności publicznej.

OBSZAR

2. Przygotowanie i realizacja postępowań o udzielenie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r. Spółka przekazała terminowo do Urzędu Zamówień Publicznych, zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴³. Zakres informacji zawartych w sprawozdaniach był zgodny z zakresem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania⁴⁴.

Spółka w latach 2016-2018 nie udzielała zamówień sektorowych z wykorzystaniem trybów określonych w ustawie Pzp. W wyniku przeprowadzonych zamówień sektorowych, których wartość przekroczyła kwotę określoną w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp i mniejszą od kwoty wyszczególnionej w art. 11 ust. 8 ww. ustawy, Spółka udzieliła zamówień o łącznej wartości⁴⁵: 3.719,7 tys. zł w 2016 r., 2.708,5 tys. zł w 2017 r., 3.364 tys. zł w 2018 r.

(akta kontroli tom IV str. 59-71, 230-232)

2.2. W okresie objętym kontrolą w Spółce obowiązywały *Regulaminy udzielania zamówień sektorowych na dostawy, usługi i roboty budowlane* z 20 lipca 2007 r.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 827, ze zm.

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: ustawa Pzp.

⁴⁴ Dz. U. poz. 2038.

⁴⁵ Kwoty w sprawozdaniach wykazuje się w wartości zawartych umów bez podatku od towarów i usług.

oraz 30 grudnia 2016 r.⁴⁶, określające zasady postępowania przy udzielaniu zamówień sektorowych. Zawarcie 16 umów o łącznej wartości 384,4 tys. zł brutto zostało poprzedzone przeprowadzeniem dziewięciu postępowań na dostawę (m.in. aparatury kontrolno-pomiarowej, liczników ciepła i regulatorów różnicy ciśnień, ciepłomierzy i radiowych modułów komunikacyjnych). Zamówień tych udzielono według trybu określonego w *Regulaminach udzielania zamówień*, oszacowano wartość zamówienia, komisja przetargowa zrealizowała prawidłowo swoje obowiązki. W zawartych umowach prawidłowo zabezpieczono interes Spółki. Przedmiot zamówienia został zrealizowany terminowo i zgodnie z umową, wykonawcom wypłacono wynagrodzenie wynikające z umowy.

(akta kontroli tom IV str. 2-38, 72-141)

2.3. W latach 2016-2018 Spółka zakupiła na potrzeby produkcji ciepła 131.115 ton węgla (44.992.668 zł), z tego 41.209 ton (11.573.289 zł) w 2016 r., 45.854 tony (15.816.001 zł) w 2017 r. i 44.052 tony (17.603.378 zł) w 2018 r.

Postępowania na dostawę paliw do wytwarzania ciepła prowadzone były na podstawie procedury P-SZJ/007 *Zakupy* (dalej „procedura P-SZJ/007 *Zakupy*”), zatwierdzonej przez Prezesa Zarządu 30 września 2009 r. (obowiązującej w 2016 r.) i 30 grudnia 2016 r. (obowiązującej od 2 stycznia 2017 r.), stanowiącej m.in., że:

- zakupy mialu węglowego są realizowane na podstawie ofert handlowych otrzymywanych od dostawców, prezentowanych przez producentów na stronach internetowych, przesyłanych bezpośrednio do Spółki,
- w przypadku ofert handlowych złożonych przez producentów dopuszczalne są indywidualne rozmowy w celu wynegocjowania dodatkowych upustów cenowych oraz innych korzystnych warunków realizacji dostawy,
- oferty handlowe poprzedzone zapytaniem wystosowanym przez Spółkę, zawierającym określenie parametrów mialu węglowego, terminu dostawy oraz warunków płatności poddawane są analizie przez Kierownika Działu Zaopatrzenia, a następnie przedkładane Prezesowi Zarządu, który dokonuje wyboru wykonawcy oraz określa warunki zawarcia umowy na zakup mialu węglowego,
- ceny mialu węglowego podane w ofertach handlowych porównuje się dla określonej wartości opałowej, zawartości popiołu, siarki i wilgotności,
- w przypadku otrzymania korzystnych ofert handlowych od nieznanych i niesprawdzonych na rynku ciepła dostawców paliw, Dział Zaopatrzenia przygotowuje projekt umowy na dostawę partii próbnej paliw i przedkłada go do zatwierdzenia Prezesowi Zarządu. Po sprawdzeniu przydatności takiej partii w źródłach spalania paliw Centralnej Ciepłowni mogą być zawierane z dostawcą partii próbnej kolejne umowy na dostawy większych partii przetestowanych uprzednio paliw,
- właściwe komórki merytoryczne dokonują odbioru ilościowego i jakościowego dostarczanych partii paliw,
- wszelkie odstępstwa parametrów jakościowych paliwa na niekorzyść zamawiającego (takich jak: wartość opałowa, zawartość popiołu, siarki i wilgotności) od wartości zadeklarowanych w umowie są podstawą do złożenia reklamacji u dostawcy węgla, o ile umowa nie stanowi inaczej,

⁴⁶ Regulamin udzielania zamówień sektorowych na dostawy, usługi i roboty budowlane w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Chelmie (załącznik do zarządzenia Dyrektora MPEC nr 63/2007 z 20.07.2007 r.), zwany dalej „Regulaminem udzielania zamówień z 2007 r.” oraz Regulamin udzielania zamówień sektorowych na dostawy, usługi i roboty budowlane w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Chelmie (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 47 z dnia 30.12.2016 r.), zwany dalej „Regulaminem udzielania zamówień z 2016 r.”, oba regulaminy zwane dalej „Regulaminami udzielania zamówień”.

- oferty handlowe takich dostawców, którzy nie wywiązują się należycie ze swoich zobowiązań umownych, nie są brane pod uwagę przy udzielaniu kolejnych zamówień na dostawę paliw.

(akta kontroli tom II str. 3-6, tom IV str. 39-71)

2.3.1. LW Bogdanka w latach 2016-2018, na podstawie umowy z 9 stycznia 2014 r. wraz z aneksami, dostarczyła na miejsce odbioru łącznie 66.217 ton węgla (21.121.450 zł). W umowie uzgodniono jakość dostaw węgla, tj. wartość opałową (od 20.000 do 21.900 kJ/kg), zawartość popiołu (od 20% do 28%), siarki (1,2% ± 0,2%) oraz ilość rocznych dostaw (20.000 ton ± 20%). Strony uzgodniły również możliwość zakupu do 10% ilości rocznie (do 2.000 ton) węgla o wartości opałowej 19.000 kJ/kg, zawartości popiołu do 32% i siarki do 1,4%. W umowie nie określono wymaganej wilgotności dostarczanego węgla. Okres obowiązywania umowy, ilość oraz cena węgla ustalane były w aneksach do ww. umowy.

(akta kontroli tom II str. 4-72)

2.3.2. PGG dostarczyła w 2018 r. 9.289 ton węgla (3.044.385 zł). W umowie⁴⁷ MPEC zobowiązał się do zakupu węgla w ilości do 10.000 ton (-20%) o wartości opałowej od 22.000 do 22.900 kJ/kg i zawartości siarki do 0,6% (+0,2%). W umowie nie określono pozostałych parametrów jakościowych, tj. maksymalnej ilości popiołu oraz maksymalnej wilgotności węgla. Cenę określono na kwotę [...]⁴⁸.

(akta kontroli tom II str. 4-6, 73-140)

2.3.3. Spółka zakupiła w latach 2016-2018 od spółek AGRAM oraz MCE⁴⁹ łącznie 51.095 ton węgla o wartości 19.382.400 zł.

(akta kontroli tom II str. 4-6)

2.3.3.1. MPEC w 2016 r. przeprowadził postępowanie w trybie zapytania o cenę na dostawę węgla o parametrach: wartości opałowej od 22.000 do 25.000 kJ/kg, zawartości popiołu do 21% i siarki do 0,5%, wilgotności do 16%. W postępowaniu oferty złożyli m.in:

- PGG (węgiel o wartości opałowej 23.000 kJ/kg – 9,68 zł/GJ, 24.000 kJ/kg – 9,59 zł/GJ), oferta wpłynęła 10 czerwca 2016 r.
- AGRAM (węgiel o wartości opałowej od 22.000 do 23.500 kJ/kg – 9,58 zł/GJ), oferta wpłynęła 15 czerwca 2016 r.

Zawarto umowę z AGRAM (24 czerwca 2016 r.) na dostawę 10.000 ton węgla (± 10%) o wartości opałowej od 22.000 do 23.500 kJ/kg, zawartości popiołu do 14%, siarki do 0,5%, wilgotności do 16%, według wskaźnika cenowego 9,58 zł/GJ z dostawą do MPEC. W ww. umowie (§ 5 ust. 4) kupujący zastrzegł sobie prawo odmowy kupienia węgla w przypadku, gdy nie będzie on spełniał określonych parametrów, a także dopuścił kupno miału węglowego o wartości opałowej poniżej 22.000 kJ/kg, ale nie niższej niż 21.500 kJ/kg dla ilości do 2.000 ton (wskaźnik cenowy nie mógł przekroczyć 9,20 zł/GJ). AGRAM dostarczył węgiel:

- w sierpniu 2016 r. 2.944 tony (783.895 zł) o wartości opałowej 22.000 kJ/kg i 22.900 kJ/kg,
- we wrześniu 2016 r. 2.959 ton (794.969 zł) o wartości opałowej 23.605 kJ/kg i 22.094 kJ/kg,

⁴⁷ Umowa wieloletnia sprzedaży węgla nr 99/PGG/2018K z 27 grudnia 2017 r.

⁴⁸ Wyłączono z publikacji ostatnie zdanie w pkt 2.3.2 na str. 9 wystąpienia pokontrolnego w zakresie ceny. Wyłączenia dokonała Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) w związku z objęciem tego fragmentu tajemnicą przedsiębiorstwa przez i na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Towarowa 9, 22-100 Chelm.

⁴⁹ Repertorium a nr 3215/2017 - uchwała nadzwyczajnego walnego zgromadzenia wspólników Agram SA w Lublinie o podziale Agram SA w Lublinie przez wydzielenie w drodze zawiązania nowej spółki poprzez przeniesienie majątku Agram SA w Lublinie na nowo zawiązywaną spółkę pod firmą: MCE sp. z o.o. z siedzibą w Chelmie. Za stroną <http://lex.nik.gov.pl>.

- w październiku 2016 r. 4.416 ton (1.086.322 zł) o wilgotności 17,4% i 19,3%, w tym 1.474 tony o wartości opałowej 22.034 kJ/kg (381.402 zł), 1.460 ton – 21.279 kJ/kg (349.796 zł), 1.482 tony – 21.334 kJ/kg (355.124 zł).
- (akta kontroli tom II str. 4-6, 151-195)

Po przeprowadzeniu zapytania o cenę zawarto 25 lipca 2016 r. umowę z AGRAM na dostawę 15.000 ton węgla ($\pm 10\%$) o wartości opałowej od 22.000 do 23.500 kJ/kg, zawartości popiołu do 14% i siarki do 0,4%, wilgotności do 16%, cena 10,35 zł/GJ z dostawą do MPEC. W ww. umowie (§ 5 ust. 4) kupujący zastrzegł sobie prawo odmowy kupienia węgla w przypadku, gdy nie będzie on spełniał określonych parametrów, a także dopuścił kupno miału węglowego o wartości opałowej poniżej 22.000 kJ/kg, ale nie niższej niż 21.500 kJ/kg dla ilości do 2.000 ton (wskaźnik cenowy nie mógł przekroczyć 10 zł/GJ). AGRAM zobowiązał się dostarczyć w listopadzie, grudniu 2016 r. i styczniu 2017 r. po 5.000 ton węgla. W aneksie zawartym 21 lutego 2017 r., tj. po terminie obowiązywania umowy (do 31 stycznia 2017 r.), postanowiono, że dostawy w 2017 r. odbędą się, z pominięciem stycznia, w lutym (1.500 tys. ton) i marcu (2.000 ton). MPEC kupił węgiel:

- w listopadzie 2016 r. – 2.962 tony (783.370 zł) o wartości opałowej 21.561 kJ/kg i 21.711 kJ/kg, wilgotności 19-19,6% oraz 1.491 ton (384.553 zł) o wartości opałowej 21.115 kJ/kg, wilgotności 19,3%,
- w grudniu 2016 r. – 1.529 ton (397.276 zł) o wartości opałowej 21.302 kJ/kg i wilgotności 20%, 514 ton (125.919 zł) – 20.824 kJ/kg i 21,5%, 1.530 ton (426.053 zł) – 22.011 kJ/kg i 18,5%, 951 ton (253.431 zł) – 21.820 kJ/kg i 19%,
- w lutym 2017 r. – 1.483 tony (390.727 zł) o wartości opałowej 21.619 kJ/kg, wilgotności 19,8%,
- w marcu 2017 r. – 1.732 tony (483.918 zł) o wartości opałowej 22.001-22.050 kJ/kg, wilgotności 18,3% oraz 200 ton (53.339 zł) o wartości opałowej 21.779 kJ/kg, wilgotności 17,5%.

(akta kontroli tom II str. 4-6, 196-255)

2.3.3.2. Po przeprowadzeniu zapytania o cenę MPEC zawarł 28 lipca 2017 r. umowę z MCE na dostawę 15.000 ton węgla ($\pm 10\%$) o wartości opałowej od 22.000 do 24.500 kJ/kg, zawartości popiołu do 16%, siarki do 0,5%, wilgotności do 16%, cena 15,80 zł/GJ z dostawą do MPEC. W ww. umowie (§ 5 ust. 4) kupujący zastrzegł sobie prawo odmowy kupienia węgla w przypadku, gdy nie będzie on spełniał określonych parametrów, a także dopuścił kupno miału węglowego o wartości opałowej poniżej 22.000 kJ/kg, ale nie niższej niż 21.500 kJ/kg dla ilości do 2.000 ton (wskaźnik cenowy nie może przekroczyć 15 zł/GJ).

Do MPEC dostarczono węgiel:

- w sierpniu 2017 r. – 858 ton (374.973 zł) o wartości opałowej 22.318-22.706 kJ/kg, 476 ton (188.897 zł) – 21.485 kJ/kg, 153 tony (61.019 zł) – 21.699 kJ/kg,
- we wrześniu 2017 r. – 102 tony (44.678 zł) o wartości opałowej 22.484 kJ/kg i wilgotności 17%, 1.060 ton (61.019 zł) – 21.699 kJ/kg i 17,5%, 359 ton (143.476 zł) – 21.679 kJ/kg i 16,5%,
- w październiku 2017 r. – 515 ton (206.606 zł) o wartości opałowej 21.813 kJ/kg i wilgotności 17,4% oraz 576 ton (222.950 zł) – 21.090 kJ/kg i 19,4%,
- w listopadzie 2017 r. – 1.379 ton (621.757 zł) o wartości opałowej 22.891-23.307 kJ/kg, 1.182 tony (509.686 zł) o wartości opałowej 22.032-22.481 kJ/kg i wilgotności 17,1-17,4%, 367 ton (141.959 zł) o wartości opałowej 21.090 kJ/kg i wilgotności 19,4%, 390 ton (151.045 zł) – 21.075 kJ/kg i 18,8%,
- w grudniu 2017 r. – 6.006 ton (2.769.515 zł) o wartości opałowej 22.032-25.121 kJ/kg, do końca 2017 r. dostarczono 13.423 tony węgla,

- w styczniu 2018 r. dostarczono 2.593 tony (1.284.827) o wartości opałowej 26.849 kJ/kg, umowa z 28 lipca 2017 r. nie przewidywała dostaw w styczniu 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 4-6, 256-336)

Po przeprowadzeniu zapytania o cenę MPEC zawarł 19 lutego 2018 r. umowę z MCE, której przedmiotem było dostarczenie 5.000 ton ($\pm 10\%$) węgla o wartości opałowej od 24.000 do 25.500 kJ/kg, zawartości popiołu do 18%, siarki do 0,4%, wilgotności do 16%, według wskaźnika cenowego 17,30 zł/GJ.

Do MPEC w 2018 r. dostarczono węgiel:

- w lutym 992 tony (502.423 zł) o wartości opałowej 26.703 kJ/kg,
- w kwietniu 3.991 tony (1.969.009 zł) o wartości opałowej 25.002-25.664 kJ/kg,
- w maju 207 ton (102.214 zł) o wartości opałowej 25.182 kJ/kg.

(akta kontroli tom II str. 4-6, 338-359)

Na podstawie umowy z 1 sierpnia 2018 r. zawartej z MCE, której przedmiotem było dostarczenie 6.000 ton ($\pm 20\%$) węgla o wartości opałowej od 23.000 do 25.500 kJ/kg, zawartości popiołu do 18%, siarki do 0,4%, wilgotności do 16%, cena 17,30 zł/GJ, do MPEC w 2018 r. dostarczono węgiel: we wrześniu 1.209 ton (606.828 zł), w październiku 3.117 ton (1.592.339 zł), w listopadzie 2.853 tony (1.501.896 zł).

(akta kontroli tom II str. 4-6, 379-397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spółka zrealizowała trzy umowy na dostawę węgla (z 24 czerwca 2016 r. i 25 lipca 2016 r. z AGRAM, z 28 lipca 2017 r. z MCE) niezgodnie z ich postanowieniami i zakupiła:

- 6.971 ton węgla (1.801.564 zł) niespełniającego parametrów ściśle określonych w umowach, tj. zakupiono węgiel o wartości opałowej mniejszej niż 21.500 kJ/kg⁵⁰. Ww. umowy w § 5 ust. 4 nie przewidywały zakupu mialu węglowego o wartości opałowej mniejszej niż 21.500 kJ/kg, za dostarczony węgiel o wartości opałowej mniejszej niż 21.500 kJ/kg Spółka zapłaciła według wskaźnika cenowego ustalonego dla węgla o parametrach w przedziale 21.500-22.000 kJ/kg,
- 3.596 ton węgla (951.125 zł) powyżej ustalonego w § 5 ust. 4 umowy limitu 2.000 t dla węgla wartości opałowej poniżej 22.000 kJ/kg⁵¹, ale nie mniejszej niż 21.500 kJ/kg.

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że trudna sytuacja na rynku spowodowała, że ceny węgla zaczęły rosnąć, nastąpiło ograniczenie przez górnictwo podaży mialów energetycznych o korzystnej dla ciepłownictwa jakości, na rynku pojawiły się też niepokojące informacje na temat zawirowań w zakresie importu węgla i Zarząd Spółki podjął decyzję o przyjmowaniu dostaw węgla pomimo, że parametry dostarczanego węgla nieznacznie odbiegały od parametrów umownych, cena węgla o parametrach poniżej ustalonych w umowie została obniżona i wyliczona według ustalonego wskaźnika.

Zdaniem NIK, zakup węgla o wartości opałowej poniżej 21.500 kJ/kg ze wskaźnikiem cenowym ustalonym dla węgla o wartości opałowej powyżej 21.500 kJ/kg był niegospodarny. Z protokołów reklamacyjnych wynika, że wskaźnik cenowy dla węgla o wartości mniejszej niż 21.500 kJ/kg nie został obniżony w stosunku do węgla o parametrach 21.500-22.000 kJ/kg.

(akta kontroli tom II str. 151-195, 200-259, 263-337, 398, tom IV str. 195-199, 206)

⁵⁰ Zakupiono węgiel o wartości opałowej od 20.824 kJ/kg do 21.485 kJ/kg.

⁵¹ Umowa nr NZ/2/2016 z 25 lipca 2016 r. zawarta z Agram.

2. Spółka z naruszeniem procedury P-SZJ/007 *Zakupy* przeprowadziła pięć postępowań⁵² dotyczących zakupu węgla i zawarła pięć umów⁵³, w wyniku których zakupiła łącznie 51.095 ton węgla (19.382.400 zł). Spółka kierowała zaproszenia do składania ofert handlowych na dostawę mialu węglowego do AGRAM i MCE⁵⁴, tj. podmiotów, które nie wywiązywały się należycie ze swoich zobowiązań umownych. Przedsiębiorstwa te w latach 2015-2018 dostarczały węgiel niezgodny z ustalonymi w umowach parametrami, tj. m.in. o niższej wartości opałowej, wyższej wilgotności i zawartości siarki⁵⁵. Według procedury P-SZJ/007 *Zakupy* (pkt 5.3.2), oferty handlowe dostawców, którzy nie wywiązują się należycie ze swoich zobowiązań umownych, nie są brane pod uwagę przy udzielaniu kolejnych zamówień na dostawę paliw. Spółka nie dokonała również pełnej analizy potencjalnych dostawców węgla i zaproszenia do przedłożenia ofert handlowych przekazywała do dwóch⁵⁶ lub jednego podmiotu⁵⁷ z terenu województwa lubelskiego.

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że krąg zainteresowanych współpracą w zakresie dostaw węgla był ograniczony, MPEC kierowało zaproszenia do składania ofert zakupu węgla do 5-8 firm, oferty składały głównie AGRAM i MCE oraz sporadycznie jedna lub dwie firmy z wyższymi cenami. Mając na uwadze fakt, iż niedotrzymywanie parametrów umownych dostarczanego węgla miało miejsce w bardzo trudnej sytuacji rynkowej, Zarząd Spółki podjął decyzję o kierowaniu oferty zakupu węgla również do AGRAM i MCE. Dodatkowo poprzedni Prezes Zarządu wskazał, że MPEC otrzymywało na bieżąco oferty od dostawców węgla i zaproszenia do składania ofert kierowała do dostawców wyrażających chęć nawiązania współpracy.

Prezes Zarządu, po zapoznaniu się z wyjaśnieniami poprzedniego Prezesa, stwierdził, że zostaną wprowadzone zmiany do zasad wyboru dostawcy węgla.

(akta kontroli tom II str. 3-6, 143-400, tom IV str. 39-58, 210-214, 233-235)

3. W trakcie prowadzonego w maju i czerwcu 2016 r. postępowania na dostawę węgla nie dokonano analizy złożonych ofert w zakresie zaproponowanych parametrów węgla (wartości opałowej, zawartości siarki i wilgotności), do czego zobowiązywała Procedura P-SZJ/007 (pkt 5.3.2.). W wyniku tego Spółka odrzuciła ofertę PGG na dostawę węgla o wartości opałowej 24.000-24.999 kJ/kg w cenie 9,59 zł/GJ i wybrała ofertę AGRAM na dostawę węgla o wartości opałowej od 22.000-23.500 kJ/kg w cenie 9,58 zł/GJ. W ramach umowy z AGRAM zakupiono 10.319 ton węgla (2.665.186 zł). Według ww. Procedury, oferty handlowe poprzedzone zapytaniem wystosowanym przez Spółkę, zawierającym określenie parametrów mialu węglowego, terminu dostawy oraz warunków płatności poddawane są analizie przez Kierownika Działu Zaopatrzenia.

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że jako kryterium przyjęto najniższą cenę pod warunkiem spełnienia parametrów jakościowych. Z przedstawionych przez MPEC obliczeń wynika, że koszt wyprodukowania 10.000 GJ energii z węgla zakupionego

⁵² Postępowania prowadzone w maju i czerwcu 2016 r., w lipcu 2016 r., w okresie czerwiec-lipiec 2017 r., w lutym 2018 r., w lipcu 2018 r.

⁵³ Na podstawie umów: z 24 czerwca 2016 r. z AGRAM, z 25 lipca 2016 r z AGRAM, nr z 28.07.2017 r. z MCE, z 19 lutego 2018 r. z MCE, 1 sierpnia 2018 r. z MCE.

⁵⁴ MCE sp. z o.o. powstała w wyniku podzielenia AGRAM S.A.

⁵⁵ Przypadki dostaw węgla w latach 2016-2018, niezgodne z określonymi w umowach parametrami zostały opisane w punkcie 2.3.3. wystąpienia pokontrolnego. W styczniu 2015 r. AGRAM dostarczył 840 ton węgla poniżej dopuszczalnej wartości opałowej o 400 kJ/kg oraz o wyższej wilgotności.

⁵⁶ W trakcie dwóch postępowań prowadzonych w 2016 r. zaproszenia kierowano do AGRAM, podmiotu z siedzibą w Lublinie oraz kilku dostawców spoza województwa lubelskiego.

⁵⁷ W trakcie trzech postępowań prowadzonych w latach 2017-2018 zaproszenia kierowano do MCE oraz dwóch dostawców spoza województwa lubelskiego.

od AGRAM był niższy o 116 zł od oferty złożonej przez PGG, przy jednoczesnej konieczności spalania większej ilości węgla o około 9%.

NIK zauważa, że spalanie węgla o niższej wartości opałowej powoduje zwiększenie emisji CO₂ do atmosfery, co wiąże się z koniecznością zakupu dodatkowych uprawnień do emisji CO₂. Spalenie 9% węgla więcej (tj. 900 ton) powoduje zwiększenie emisji CO₂ o 1.800 ton. Cena⁵⁸ uprawnień do emisji CO₂ w okresie od 10 do 16 czerwca 2016 r. wyniosła od 5,65 do 5,95 EURO za tonę.

(akta kontroli tom II str. 151-195, tom IV str. 39-48, 159-184, 198, 209-214, 237-238)

4. Zarząd Spółki nie zabezpieczył w należyty sposób interesów MPEC w umowach na dostawę węgla z:

1) PGG⁵⁹ poprzez:

- niezagwarantowanie w umowie parametrów jakościowych węgla takich jak: maksymalna ilość popiołu oraz maksymalna wilgotność węgla, w wyniku czego dostarczono węgiel o zawartości popiołu (np. 19,8%, 18,7%), podczas gdy dopuszczalna zawartość popiołu w spalonym węglu, zgodnie z pozwoleniem zintegrowanym, nie może przekroczyć 18%,
- wyrażenie zgody na zwiększenie dopuszczalnej zawartości siarki do 0,8%, (według Kierownika Działu Eksploatacji spalanie w kotłach węgla o zawartości siarki 0,8% przy wartości opałowej 22.000 kJ/kg powoduje emisję SO₂ o wartości 1.820 mg/m³_u), podczas gdy zgodnie ze zintegrowanym pozwoleniem dopuszczalna emisja SO₂ ze spalania węgla dla kotłów: K1, K2, K3 wynosi 1.500 mg/m³_u, a dla kotła K4 wynosi 1300 mg/m³_u,
- nieokreślenie sankcji za dostarczenie węgla niespełniającego granicznych parametrów w zakresie kaloryczności węgla oraz zawartości siarki,
- przyjęcie, że Spółka może dokonać proporcjonalnej redukcji poziomu rocznego zapotrzebowania na węgiel tylko pod warunkiem, że zawiadomi o planowanych zmianach systemu produkcji ciepła na system zasilany innym paliwem niż węgiel energetyczny lub zmian w bezwzględnie obowiązujących przepisach, co najmniej z 18 miesięcznym wyprzedzeniem ze skutkiem od początku roku rozliczeniowego, który nastąpił po upływie roku rozliczeniowego, w którym upłynął 18 miesięczny termin zawiadomienia.

2) LW Bogdanka⁶⁰ poprzez:

- wyrażenie zgody na zakup węgla o wartości opałowej od 20.000 do 21.900 kJ/kg, zawartości popiołu od 20% do 28% i maksymalnej zawartości siarki 1,2% ± 0,2%,
- nieokreślenie wymaganej wilgotności dostarczanego węgla,
- wyrażenie zgody na zakup do 10% ilości rocznej, tj. do 2 tys. ton węgla o wartości opałowej 19.000 kJ/kg, zawartości popiołu 32%, maksymalnej zawartości siarki 1,4%.

Obowiązujące przepisy⁶¹ dopuszczają zawartość popiołu do 28%, a zgodnie z pozwoleniem zintegrowanym w kotłach może być spalany węgiel o minimalnej wartości opałowej 21.000 kJ/kg i zawartości popiołu 15-18%, a maksymalna zawartość siarki to 0,8%.

⁵⁸ Za stroną <https://handel-emisjami-co2.cire.pl> przejęto średnią cenę zakupu uprawnień do emisji CO₂ 5 EUR za tonę.

⁵⁹ Umowa z 27 grudnia 2017 r. na dostawę węgla w ilości 10.000 t rocznie o wartości opałowej od 22.000 do 22.999 kJ/kg i zawartości siarki – max 0,6%.

⁶⁰ Umowa z dnia 9 stycznia 2014 r. (wraz z aneksami) na dostawę węgla energetycznego o wartości opałowej od 20,00 MJ/kg do 21,99 MJ/kg, zawartości popiołu od 20% do 28%, maksymalna zawartość siarki 1,2% ± 0,2% i w ilości 20.000 t ± 20%.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych w Tabeli nr 6. „Wymagania jakościowe dla: węgla kamiennego, brykietów lub peletów, zawierających co najmniej 85% węgla kamiennego bez domieszek mułowych i flotokonzentratów (miały o wymiarze ziarna 1+31,5 mm²) - Dz.U. poz. 1890.

(akta kontroli, tom II str. 3-42, 73-142, tom III str. 259-312, tom IV str. 198, 206, 226-229)

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że zakupy węgla o niższych parametrach wynikały z trudnej sytuacji na rynku. Z-ca Kierownika ds. Eksploatacji Ciepłowni wyjaśnił, że zawartość popiołów w węglu powyżej 25% wpływa dość istotnie na obniżenie wartości opałowej węgla, zwiększenie ilości żużla i popiołów, powoduje zwiększenie ilości spalonego opału oraz zmniejszenie sprawności ciepłowni.

Prezes Zarządu podał, że MPEC podejmie niezwłoczne działania w celu renegocjacji zawartych umów z LW Bogdanka oraz PGG.

(akta kontroli, tom II str. 7-72, tom III 259-312, tom IV str. 185-207, 210)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność MPEC związaną z zakupem węgla. Nie stosowano obowiązujących procedur zakupu węgla zawierając umowy z podmiotami, które nie wywiązywały się należycie ze swoich zobowiązań. W zawartych umowach w nienależyty sposób zabezpieczono interesy MPEC między innymi poprzez wyrażanie zgody na dostarczanie węgla o parametrach niezgodnych z pozwoleniem zintegrowanym. Dokonywano również zakupu węgla o gorszych parametrach niż przewidziane w umowach. Działanie takie było również niekorzystne dla środowiska naturalnego, ponieważ zwiększało emisję zanieczyszczeń do atmosfery. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Spółka prawidłowo udzielała zamówień na dostawy, do których zastosowanie miały postanowienia obowiązujących *Regulaminów udzielania zamówień*.

OBSZAR

3. Prowadzenie robót budowlanych związanych z działalnością statutową Spółki

Opis stanu faktycznego

3.1. Uchwałą z 5 października 2015 r. Zarząd Spółki ustalił *Plan modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego miasta Chełma na lata 2016-2018*. *Plan modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego miasta Chełma na lata 2019-2021* został sporządzony 31 grudnia 2018 r., przyjęty przez Zarząd Spółki 4 stycznia 2019 r. i zatwierdzony przez Radę Nadzorczą 25 lutego 2019 r. Oba *Plany rozwoju*⁶² zawierały m.in. dane na temat nazwy zadania, kwot planowanych nakładów i harmonogramu realizacji tych nakładów.

W *Planie rozwoju 2016-2018* przewidziano nakłady w kwocie 11.081 tys. zł⁶³, w tym m.in. na modernizację sieci ciepłowniczej wysokich parametrów (1.350,9 tys. zł), rozbudowę sieci ciepłowniczej wysokich parametrów (4.506 tys. zł), budowę indywidualnych węzłów cieplnych (1.382,3 tys. zł), modernizację Centralnej Ciepłowni (1.280,3 tys. zł). Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że nie sporządzono analizy wykonania ww. *Planu*, po zakończeniu każdego roku sporządzano sprawozdania z wykonania rocznych planów inwestycyjnych budowanych w oparciu o plan trzyletni i na podstawie wykonania rocznych planów inwestycyjnych sporządzone zostały uaktualnienia planu trzyletniego w 2016 i 2017 r.

W *Planie rozwoju 2019-2021* przewidziano nakłady w kwocie 33.575 tys. zł, w tym m.in. na: modernizację sieci ciepłowniczej wysokich parametrów (835 tys. zł), rozbudowę sieci ciepłowniczej wysokich parametrów (4.363,5 tys. zł), modernizację Centralnej Ciepłowni (27.215 tys. zł).

(akta kontroli tom III str. 193-209, 236, 258)

⁶² Plan modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego miasta Chełma na lata 2016-2018 oraz Plan modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego miasta Chełma na lata 2019-2021 w dalszej części są zwane „Planami rozwoju” lub „Planem rozwoju 2016-2018” albo „Planem rozwoju 2019-2021”.

⁶³ Według *Planu rozwoju 2016-2018*, po aktualizacji w 2017 r.

Spółka w 2016 r. zrealizowała 38 zadań remontowych na kwotę 491,6 tys. zł, co stanowiło 48% planowanych kosztów (1.025,5 tys. zł) i 54% zaplanowanej liczby zadań (70). W 2017 r. zaplanowała 58 zadań remontowych na kwotę 834 tys. zł, a wykonała 31 zadań (53% planu) na kwotę 540,4 tys. zł (65% planu). W 2018 r. zrealizowała 35 zadań remontowych na kwotę 556,1 tys. zł, tj. 68% planowanych kosztów (823,3 tys. zł) i 71% planowanej liczby zadań (49).

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że nie zrealizowano zaplanowanych remontów z braku odpowiednich zasobów jednostek organizacyjnych (Zakładu Usług Remontowo Transportowych oraz Zakładu Wytwarzania Ciepła) zaangażowanych w prace inwestycyjne oraz odstąpienia w niektórych przypadkach od remontów ze względu na dobry stan techniczny obiektów. Pomimo niewykonania planu miejski system ciepłowniczy pracował w sposób prawidłowy.

(akta kontroli tom IV str. 150-154, 157-165, 210-217, 263-271)

W ramach rozbudowy i modernizacji systemu ciepłowniczego, Spółka zrealizowała inwestycje na kwotę: 4.506,24 tys. zł (89% planu) w 2016 r., 3.698,2 tys. zł (107,2% planu) w 2017 r., 3.389,5 tys. zł (98% planu) w 2018 r., a także zakupy inwestycyjne na kwotę 304,95 tys. zł (59% planu) w 2016 r., 590,7 tys. zł (52% planu) w 2017 r., 272,6 tys. zł (67% planu) w 2018 r.

W 2016 r. Spółka przeznaczyła kwotę 4.506 tys. zł na realizację zadań inwestycyjnych, które miały na celu głównie rozbudowę i modernizację systemu ciepłowniczego oraz utrzymanie właściwego poziomu technicznego posiadanego majątku. Największa część nakładów inwestycyjnych (tj. 3.454 tys. zł) przeznaczona została na modernizację i rozbudowę infrastruktury służącej do przesyłu i dystrybucji ciepła, w tym na budowę i przebudowę sieci ciepłych wysokich i niskich parametrów (2.610 tys. zł), budowę sieci telemetrycznych (457 tys. zł), budowę nowych i modernizację istniejących węzłów ciepłych (387 tys. zł).

W 2016 r. w zakresie wytwarzania zrealizowano inwestycje (678 tys. zł) w Centralnej Ciepłowni, obejmujące głównie modernizację części ciśnieniowej kotła WR-25 nr 2. Na działalność pomocniczą oraz obsługę Spółki wydatkowano 357 tys. zł, z czego główne pozycje stanowiły modernizacja budynku administracyjno-biurowego i magazynowego oraz zakup elektronarzędzi i przyrządów.

W 2017 r., zrealizowane zadania inwestycyjne (3.698,2 tys. zł), miały na celu głównie rozbudowę i modernizację systemu ciepłowniczego oraz utrzymanie właściwego poziomu technicznego posiadanego majątku. Największa część nakładów inwestycyjnych (tj. 2.675 tys. zł) została przeznaczona na modernizację i rozbudowę infrastruktury służącej do przesyłu i dystrybucji ciepła, w tym na budowę i przebudowę sieci ciepłych wysokich i niskich parametrów (1.768 tys. zł), budowę sieci telemetrycznych (397 tys. zł), budowę nowych i modernizację istniejących węzłów ciepłych (510 tys. zł).

W 2017 r. w zakresie wytwarzania ciepła zrealizowano inwestycje (583 tys. zł) w Centralnej Ciepłowni, obejmujące głównie modernizację podgrzewacza wody kotła WR-10, układu sterowników kotła WRm-30, ściany południowej w budynku Centralnej Ciepłowni.

W 2018 r. realizacja zadań inwestycyjnych (3.389,50 tys. zł) miała na celu głównie rozbudowę i modernizację systemu ciepłowniczego oraz utrzymanie właściwego poziomu technicznego posiadanego majątku. Największa część nakładów inwestycyjnych (tj. 3.034,9 tys. zł) przeznaczona została na modernizację i rozbudowę infrastruktury służącej do przesyłu i dystrybucji ciepła, w tym na budowę i przebudowę sieci ciepłych wysokich i niskich parametrów

(1.879,9 tys. zł), budowę sieci telemetrycznych (301,8 tys. zł), budowę nowych i modernizację istniejących węzłów cieplnych (853,2 tys. zł).

W 2018 r., w zakresie wytwarzania ciepła, Spółka zrealizowała inwestycje (w łącznej kwocie 188,5 tys. zł) w Centralnej Ciepłowni obejmujące głównie modernizację ściany północnej budynku głównego Centralnej Ciepłowni przy ul. Towarowej 9 oraz zakupy inwestycyjne na potrzeby Centralnej Ciepłowni (układy pomiarowe, przepustnice, klimatyzator). Ponadto na działalność pomocniczą oraz obsługę Spółki w 2018 r. wydatkowano kwotę 166,1 tys. zł, z czego główne pozycje stanowiły zestawy komputerowe i oprogramowanie, wyposażenie sieci teleinformatycznej.

(akta kontroli tom I str. 8-156, 199-209, 271-278)

3.2. Badanie przygotowania i realizacji pięciu zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 630 tys. zł, zrealizowanych przez wykonawców wybranych w postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego⁶⁴ oraz w postępowaniu o udzielenie zamówienia z wolnej ręki⁶⁵, wykazało, że umowy o udzielenie zamówienia były zawierane z wykonawcami, którzy w złożonych ofertach zadeklarowali najniższe ceny. Postanowienia zawartych umów były zgodne ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz złożonymi ofertami.

(akta kontroli tom IV str. 72-141)

Analizowane dwie umowy o budowę sieci cieplnych⁶⁶ były realizowane w związku z zawarciem przez Spółkę umów o przyłączenie do sieci ciepłowniczej z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci ciepłowniczej (odbiorcami). Badanie umów z odbiorcami wykazało, że zawierały one m.in.: zobowiązanie Spółki do wybudowania i pokrycia kosztów budowy sieci ciepłej wysokich parametrów do węzłów cieplnych projektowanych dla budynków odbiorców, zobowiązanie odbiorców do wykonania projektu budowlanego sieci ciepłej (w związku z czym nie naliczono opłaty za przyłączenie), zobowiązanie odbiorców do poniesienia kosztów opracowania dokumentacji technicznej i uzyskania pozwolenia na budowę (zgłoszenia). Umowy o przyłączenie do sieci ciepłowniczej zawierały również postanowienia ujęte w rejestrze klauzul niedozwolonych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od 9 lipca 2015 r.⁶⁷, odnoszące się do zobowiązania odbiorców do uzyskania zgód właścicieli innych nieruchomości w razie konieczności przeprowadzenia przyłącza i sieci przez nieruchomości tych właścicieli.

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że uzyskanie przez odbiorcę zgód właścicieli innych nieruchomości było kwestią indywidualnie ustalaną pomiędzy Spółką a poszczególnymi odbiorcami w ramach swobody umów, uregulowanej w art. 353¹ k.c. Zamiarem było uzyskanie stosownych zgód, co w wymienionych przypadkach nie sprzeciwiało się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Brak jest dostatecznych podstaw, aby w sposób bezpośredni dokonać przełożenia poglądów wyrażonych w orzecznictwie w ramach kontroli abstrakcyjnej na przedmiotową sytuację.

(akta kontroli tom III str. 9-13, 73-78, 234-235)

⁶⁴ Modernizacja budynku administracyjno-biurowego MPEC (197,5 tys. zł), modernizacja ściany północnej budynku Centralnej Ciepłowni przy ul. Towarowej 9 w Chełmie (86 tys. zł), budowa sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów i kanalizacji telemetrycznej z przyłączami do budynków mieszkalnych przy ul. Wołyńskiej 7 i al. Piłsudskiego 11, 11A w Chełmie (158,1 tys. zł), budowa sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów wraz z przyłączem do budynku mieszkalnego przy ul. Hrubieszowskiej 81 w Chełmie (69 tys. zł).

⁶⁵ Modernizacja ściany południowej budynku Centralnej Ciepłowni przy ul. Towarowej 9 w Chełmie (119,4 tys. zł).

⁶⁶ Budowa sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów i kanalizacji telemetrycznej z przyłączami do budynków mieszkalnych przy ul. Wołyńskiej 7 i al. Piłsudskiego 11, 11A w Chełmie, budowa sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów wraz z przyłączem do budynku mieszkalnego przy ul. Hrubieszowskiej 81 w Chełmie.

⁶⁷ Postanowienie 6089, XVII AmC 48/15. Zgodnie z art. 385¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm., dalej „k.c.”), postanowienia umowy zawieranej z konsumentem niezgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne).

W przypadku zadań polegających na budowie sieci ciepłych Spółka przeprowadziła postępowania o udzielenie zamówienia po wydaniu decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Zadania polegające na modernizacji budynku Centralnej Ciepłowni były realizowane na podstawie zgłoszenia o zamiarze przystąpienia do robót budowlanych. Modernizacja budynku administracyjno-biurowego (o wysokości poniżej 12 m) nie wymagała pozwolenia na budowę ani zgłoszenia robót.

Oszacowania wartości zamówień dokonano:

- według *Zbioru jednostkowych wskaźników cenowych z zakresu budownictwa ogólnego mieszkaniowego oraz przemysłowego na roboty inwestycyjne* publikowane przez Bistyp-Consulting Sp. z o.o. w Warszawie – na budowę sieci ciepłych, przyjmując koszty jednostkowe według poziomu cen z czerwca 2003 r.,
- na podstawie rozeznania rynku (modernizacja budynku Centralnej Ciepłowni), kosztorysu inwestorskiego (modernizacja budynku administracyjno-biurowego).

Kierownicy budów oraz inspektorzy nadzoru posiadali wymagane uprawnienia budowlane oraz aktualne zaświadczenia wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego. Przebieg robót dotyczących budowy sieci ciepłej był dokumentowany w dziennikach budowy.

Badane inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z zakresem prac przewidzianych w zawartych umowach, co zostało potwierdzone w protokołach odbioru końcowego. Opracowania projektowe nie były zmieniane w trakcie realizacji robót.

Prace zostały wykonane w terminach przewidzianych w umowach o udzielenie zamówienia⁶⁸. Spółka wypłaciła należne wykonawcom wynagrodzenie w terminach przewidzianych w umowach o udzielenie zamówienia.

(akta kontroli tom III str. 3-8, 66-72, 115-117, 133-135)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. *Plany rozwoju* nie zawierały elementów wskazanych w art. 16 ust. 7 pkt 1, 4-6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne⁶⁹, tj. danych na temat przewidywanego zakresu dostarczania paliw gazowych lub energii, przedsięwzięć racjonalizujących zużycie paliw i energii u odbiorców, przewidywanego sposobu finansowania inwestycji, przewidywanych przychodów niezbędnych do realizacji planów.

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Plany rozwoju* stanowiły załączniki do wniosku o zatwierdzenie taryfy dla ciepła wysłanego do Urzędu Regulacji Energetyki (dalej „URE”). Nie były one dotychczas przez URE kwestionowane. *Plany rozwoju* dotyczyły rozbudowy dotychczasowej infrastruktury. Poziom finansowania inwestycji w poszczególnych latach planu 2016-2018 nie przekraczała kwot naliczanych odpisów amortyzacyjnych pomniejszonych o spłatę pożyczek. Łączny koszt amortyzacji pomniejszony o spłatę pożyczek w latach 2016-2018 wyniósł 11.800 tys. a planowane nakłady 8.628 tys. zł. Amortyzacja jako koszt niepieniężny, nie powoduje wydatków, przeznaczany jest na odtwarzanie majątku i rozwój przedsiębiorstwa. Generalne założenie dla dotychczasowego planu inwestycyjnego w spółce jest takie, że powinien się on odbywać z wykorzystaniem własnych źródeł finansowania (jakim jest amortyzacja oraz zysk) przy nieznacznym udziale pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki

⁶⁸ W odniesieniu do zadania dotyczącego budowy sieci ciepłej i kanalizacji telemetrycznej z przyłączami do budynków mieszkalnych przy ul. Wołyńskiej 7 i al. Piłsudskiego 11, 11A, został przedłużony termin realizacji zamówienia.

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm., dalej „Prawo energetyczne”.

Wodnej. Zakłada się, że budowa nowego bloku gazowego ujętego w planie modernizacji i rozwoju na lata 2019-2021 zostanie sfinansowana częściowo ze środków Unii Europejskiej wspartych kredytami inwestycyjnymi.

(akta kontroli tom III str. 193-194, 197-198, 201-203, 206-208, 319-320)

2. *Plan rozwoju 2019-2021* nie przewidywał realizacji zadań inwestycyjnych mających na celu ograniczenie emisji SO₂, NO_x i dostosowanie do wymogów ochrony środowiska wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów⁷⁰. Zadanie inwestycyjne dotyczące dostosowania źródła ciepła Centralnej Ciepłowni do wymagań środowiskowych po wygaśnięciu derogacji ciepłowniczej zostało zgłoszone do *Planu rozwoju 2019-2021* przez Kierownika Zakładu Wytwarzania Ciepła, z planowanymi nakładami w kwocie od 15 do 30 mln zł (w zależności od zakresu prac przyjętych do realizacji) z terminem realizacji zadania do końca 2021 r. i przewidywanym uruchomieniem instalacji w III kwartale 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 206-208, 210-214)

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że MPEC Spółka z o.o. od kilku lat podejmuje działania mające na celu ograniczenie emisji SO₂, NO_x. W Centralnej Ciepłowni zainstalowane są cztery kotły wodnorurkowe, z rusztem mechanicznym, typu WR. Łączna moc cieplna nominalna w paliwie tych kotłów wynosi 116,63 MW (34,50 MW, 34,50 MW, 14,63 MW, 33,00 MW). W wyniku modernizacji kotła nr 3, dokonanej w 2017 r., zmniejszyła się nominalna moc cieplna kotła (moc w paliwie) do wartości 14,63 MW. Zgodnie z art. 157a ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁷¹ kocioł ten nie spełnia definicji dużego źródła spalania paliw LCP>50 MW. Spełnia natomiast wymagania dla średniego źródła spalania paliw i podlega pod dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (dyrektywa MCP). Dla tego typu źródeł spalania mają zastosowanie dużo łagodniejsze standardy emisyjne obowiązujące dopiero od 2025 r. Plan inwestycyjny na rok 2019 zakłada modernizację w kotle Nr 4. Zakres prac modernizacyjnych nie spowoduje zmian w eksploatacji kotła i jego parametrach - w szczególności emisji NO_x. Kocioł ten planujemy przeznaczyć od 2023 r. do pracy jako kocioł szczytowy pracujący w ciągu roku poniżej 1500 godzin. Daje to możliwość uzyskania łagodniejszych standardów emisyjnych w przyszłości. W *Planie rozwoju 2019-2021* zaplanowano budowę nowego układu wysokosprawnej kogeneracji na potrzeby miejskiej sieci ciepłowniczej. Nowe źródło będzie zapewniało pokrycie letniego zapotrzebowania na ciepło na potrzeby odbiorców miejskiej sieci ciepłowniczej. Paliwem zużywanym przez instalację będzie gaz ziemny. Emisja zanieczyszczeń ze spalania gazu ziemnego będzie znacznie mniejsza niż z obecnie wykorzystywanego paliwa jakim jest węgiel kamienny. Ponadto, gaz ziemny charakteryzuje się o ok. połowę niższą emisyjnością w zakresie emisji dwutlenku węgla. Zakłada się, że ciepło produkowane w wyniku realizacji projektu częściowo zastąpi istniejące źródło ciepła oparte o paliwa kopalne (węgiel kamienny). Planowane przedsięwzięcie bierze udział w konkursie w ramach Poddziałania 1.6.1 Źródła wysokosprawnej kogeneracji POIiŚ 2014-2020. W przypadku zrealizowania

⁷⁰ Dz. U. poz. 680, ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie standardów emisyjnych”.

⁷¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm. Zgodnie z przywołanym przepisem, źródłem spalania paliw jest także zespół dwóch lub większej liczby źródeł spalania paliw, o których mowa w ust. 1 pkt 7, w przypadkach gdy gazy odlotowe z tych źródeł spalania paliw są odprowadzane do powietrza przez wspólny komin i całkowita nominalna moc cieplna jest nie mniejsza niż 50 MW; w takim przypadku zespół źródeł spalania paliw uważa się za jedno źródło spalania paliw złożone z dwóch lub większej liczby części, którego całkowita nominalna moc cieplna stanowi sumę nominalnych mocy cieplnych tych części źródła spalania paliw, których nominalna moc cieplna jest nie mniejsza niż 15 MW (pierwsza zasada łączenia).

powyższego przedsięwzięcia zaistnieje możliwość obniżenia mocy w paliwie dla Centralnej Ciepłowni <100 MW. Poprzedni Prezes Zarządu dodatkowo wyjaśnił, że nominalne moce cieplne wprowadzone w paliwie do Centralnej Ciepłowni określone w myśl ustawowej definicji, w latach 2016, 2017 i 2018 przedstawiały się następująco (dla Centralnej Ciepłowni razem): rok 2016 – 117,0 MW, rok 2017 – 117,0 MW, rok 2018 – 116,63 MW. Do standardów emisyjnych moc wprowadzona w paliwie pomniejszona jest o kocioł Nr 3 i wynosi 102,0 MW.

(akta kontroli tom III str. 233, 317-320)

W *Planie rozwoju 2019-2021* przewidziano budowę nowego układu wysokosprawnej kogeneracji na potrzeby miejskiej sieci ciepłowniczej w Chelmie (przygotowanie dokumentacji z nakładami w kwocie 26.440 tys. zł). Według p.o. Kierownika Działu Eksploatacji Dyspozytora Sieci Ciepłowniczej, wybudowanie planowanego układu wysokosprawnej kogeneracji nie usunie konieczności budowy instalacji odsiarczania spalin i usuwania NO_x i wciąż będzie istniała konieczność budowy instalacji oczyszczania spalin dla kotłów nr 1 i 2 celem dotrzymania dopuszczalnych emisji substancji zanieczyszczających z kotłów, a dla kotłów nr 3 i 4 w przypadku spełnienia określonych w przepisach wymagań istnieje możliwość uniknięcia budowy ww. instalacji.

Zgodnie z pozwoleniem zintegrowanym, do 31 grudnia 2022 r. dopuszczalna emisja⁷² SO₂ wynosi 1.500 mg/m³_u dla kotłów nr 1-3, 1.300 mg/m³_u dla kotła nr 4, natomiast dopuszczalna emisja NO_x wynosi 400 mg/m³_u dla wszystkich kotłów. Według załącznika do rozporządzenia w sprawie standardów emisyjnych, dla całkowitej nominalnej mocy dostarczonej w paliwie od 100 do 300 MW dopuszczalne (dla spalania węgla kamiennego) wielkości emisji SO₂ wynoszą 250 mg/m³_u, dopuszczalne wielkości emisji NO_x – 200 mg/m³_u, dla całkowitej nominalnej mocy dostarczonej w paliwie do 100 MW dopuszczalne wielkości emisji SO₂ dla spalania węgla kamiennego wynoszą 400 mg/m³_u, dopuszczalne wielkości emisji NO_x – 300 mg/m³_u⁷³. Emisja w instalacji spalania paliw Spółki była wyższa od ww. standardów emisyjnych i na przykładzie 2018 r. wynosiła:

- SO₂ – miesięczne od 1.300 do 1.500 mg/m³_u, średnie miesięczne (ważone dla stężeń) od 960,06 do 1.455,93 mg/m³_u,
- NO₂ – miesięczne 400 mg/m³_u, średnie miesięczne (ważone dla stężeń) od 270,98 do 387,75 mg/m³_u.

(akta kontroli tom III str. 206-208, 233-234, 301-312, tom IV str. 198-202)

3. Spółka w latach 2016-2018 zaniechała poboru należnych, według aktualnych *Taryf dla ciepła*⁷⁴, opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej od 44 podmiotów ubiegających się o przyłączenie. Według art. 7 ust. 2 Prawa energetycznego, umowa o przyłączenie do sieci powinna zawierać co najmniej postanowienia m.in. określające wysokość opłaty za przyłączenie.

Spółka w latach 2016-2018 zawarła 51 umów o przyłączenie do sieci ciepłowniczej. Opłaty za przyłączenie do sieci zostały pobrane w przypadku siedmiu umów, w łącznej kwocie 30,7 tys. zł⁷⁵. W pozostałych 44 umowach opłaty za przyłączenie

⁷² Emisja dopuszczalna [mg/m³_u suchych gazów], dla warunków umownych i zawartości O₂ = 6% w gazach odlotowych ze spalania węgla kamiennego.

⁷³ Analogiczne dopuszczalne emisje zostały zawarte w art. 30 ust. 2 i Załączniku V część 1 ww. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych.

⁷⁴ Stawki opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej (netto) obowiązujące w 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2015 r. poz. 3379) wynosiły, w zależności od rodzaju przyłącza: 2xDN 100/200 - 182,93 zł/mb, 2xDN 50/125 - 380,23, 2xDN 40/110 - 139,53 zł/mb, 2xDN 32/110 - 151,92 zł/mb, 2xDN 25/90 - 119,92 zł/mb. Stawki opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej (netto) obowiązujące do 16.02.2018 r. (Dz. Urz. z 2016 r. poz. 5409) 2xDN50/125 - 290,51 zł/mb, 2xDN40/110 - 157,07 zł/mb, 2xDN32/110 - 146,47 zł/mb, 2xDN25/90, 2xDN25/140 - 135,33 zł/mb. Stawki opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej (netto) obowiązujące od 17.02.2018 r. (Dz. Urz. z 2018 r. poz. 537) 2xDN 50/125 - 290,51 zł/mb, 2xDN40/110 - 157,07 zł/mb, 2xDN32/110 - 146,47 zł/mb, 2xDN25/90, 2xDN25/140 - 135,33 zł/mb.

⁷⁵ 25 tys. zł netto i 5,7 tys. zł podatku od towarów i usług.

do sieci nie zostały pobrane⁷⁶. Przyjmując rodzaje przyłączy wyszczególnione w aktualnych w latach 2016-2018 *Taryfach dla ciepła* (w pkt 6 stawki opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej), Spółka, przez zaniechanie pobrania należnych opłat za przyłączenie, pozbawiła się w latach 2016-2018 przychodów w kwocie 250,4 tys. zł netto⁷⁷. Uwzględniając, że przyłączenie podmiotów do sieci ciepłowniczej jest odpłatnym świadczeniem usług podlegającym opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷⁸, niepobranie opłat za przyłączenie spowodowało nienaliczenie podatku w kwocie maksymalnej 57,6 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 166, 169-172, 216-218, 225-226)

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że niektóre umowy przyłączeniowe miały charakter nieodpłatny i brak jest podstaw do podważania ich skuteczności. Ceny paliw i energii ustalone w taryfie należy zaliczyć do kategorii cen regulowanych, rozumianych w ten sposób, że ich wysokość ustalają sprzedawcy (dostawcy) na podstawie zasad określonych przez właściwe organy administracji publicznej. Są to ceny maksymalne, a nie sztywne. Przy ich ustalaniu i zatwierdzaniu istnieje ustawowy nakaz (skierowany do przedsiębiorstw energetycznych i Prezesa URE), aby zapewnić ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. Biorąc pod uwagę, że ustalenie opłaty przyłączeniowej w taryfie stwarza tylko dla przedsiębiorstwa dostarczającego energię ciepłą możliwość ustalenia ceny za tą opłatą przyłączeniową nie wyższej niż przewidziana w taryfie, to nic nie stoi na przeszkodzie aby umówiło się ono z odbiorcą ciepła, że będzie mu dostarczało energię ciepłą bez dokonywania przez niego zapłaty opłaty przyłączeniowej w całości lub w części.

Powyższe stanowisko wynika wprost z przepisu art. 7 ust. 11 ustawy Prawo energetyczne („w umowie o przyłączenie do sieci ciepłowniczej mogą być ustalone niższe stawki opłat za przyłączenie do sieci niż ustalone na podstawie zasad określonych w ust. 8, a w przypadku, o którym mowa w art. 7b ust. 1 ww. ustawy, nie pobiera się opłaty za przyłączenie do sieci”). Przepis ten pozwala MPEC na ustalenie opłat niższych niż opłaty taryfowe. MPEC zgodnie z obowiązującym prawem, w ramach obowiązującej taryfy, może samodzielnie i niezależnie prowadzić swoją politykę sprzedaży ciepła, tj. zwalniać z opłaty przyłączeniowej lub ją obniżyć poszczególnym odbiorcom lub poszczególnym grupom odbiorców. Zgodnie z zasadą równoprawnego traktowania wyrażoną w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, odbiorcy MPEC mniej intratni ze względu chociażby na fakt generowania mniejszych zysków dla Spółki, tj. odbiorcy obiektów mieszkaniowych, nie byli w ogóle dyskryminowani w żadnej kwestii w tym w przedmiocie opłaty przyłączeniowej (która zgodnie z przyjętą polityką Spółki w ogóle nie była od nich pobierana) w stosunku do pozostałych odbiorców, którzy generowali większe zyski dla Spółki. Opłata przyłączeniowa nie stanowi ekwiwalentu świadczenia przedsiębiorcy energetycznego poniesionego na rozwój sieci. Umowa przyłączeniowa nie ma bowiem charakteru zobowiązania wzajemnego. Koszty nakładów na realizację przyłączy nie pokryte wpływami z opłat przyłączeniowych mogą zostać pokryte wpływami ze sprzedaży ciepła uzyskanymi od danego odbiorcy w ten sposób następuje spełnienie ekonomicznego warunku przyłączenia do sieci potencjalnego odbiorcy.

⁷⁶ W tym należne Spółce, według aktualnych taryf dla ciepła, niepobrane opłaty za przyłączenie do sieci ciepłej w ww. dwóch analizowanych umowach (Budowa sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów i kanalizacji telemetrycznej z przyłączami do budynków mieszkalnych przy ul. Wołyńskiej 7 i al. Piłsudskiego 11, 11A, budowa sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów wraz z przyłączem do budynku mieszkalnego przy ul. Hrubieszowskiej 81), wyniosły łącznie 5,6 tys. zł (netto).

⁷⁷ Podane kwoty są należnościami maksymalnymi, ponieważ według art. 7 ust. 11 Prawa energetycznego w umowie o przyłączenie do sieci ciepłowniczej mogą być ustalone niższe stawki opłat za przyłączenie do sieci niż ustalone na podstawie zasad określonych w ust. 8.

⁷⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.

NIK zauważa, że Spółka nie opracowała pisemnych zasad w zakresie obniżania opłaty za przyłączenie do sieci, jawnych dla potencjalnych odbiorców. Według art. 7 ust. 8 ustawy Prawo energetyczne, opłatę za przyłączenie ustala się na podstawie stawek opłat zawartych w taryfie, natomiast z art. 7 ust. 11 Prawa energetycznego wynika możliwość obniżenia opłat za przyłączenie, a jedynie w razie zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 7b ust. 1 ww. ustawy opłaty nie pobiera się. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania.

4. Spółka w 2017 r. w przypadku jednej umowy o przyłączenie do sieci ciepłowniczej naliczyła i pobrała opłatę za przyłączenie w kwocie 18,2 tys. zł (14,8 tys. zł netto) pomimo braku w aktualnej *Taryfie dla ciepła* stawki opłaty za przyłączenie dla zrealizowanego rodzaju przyłącza (2xDN65/140), co naruszało art. 7 ust. 8 Prawa energetycznego, zgodnie z którym opłatę za przyłączenie ustala się na podstawie stawek opłat zawartych w taryfie.

Ponadto na podstawie trzech innych umów o przyłączenie do sieci Spółka zrealizowała przyłącza, dla których obowiązujące Taryfy dla ciepła nie przewidywały stawki opłaty za przyłączenie (przyłącze 2xDN65/140 oraz dwa przyłącza DN2x32/160) i nie pobrała opłaty za przyłączenie. Przed wykonaniem tych przyłączy Spółka nie złożyła wniosku o dokonanie zmian w *Taryfie dla ciepła* i określenie stawek dla ww. przyłączy w celu naliczenia opłat za przyłączenie do sieci.

Dyrektor Wschodniego Oddziału Terenowego URE poinformowała, że gdyby w trakcie stosowania zatwierdzonej taryfy dla ciepła zaistniał przypadek obowiązku przyłączenia do sieci ciepłowniczej z zastosowaniem innego rodzaju przyłącza niż przewidziane w zatwierdzonej i stosowanej taryfie, to przedsiębiorstwo ciepłownicze może wystąpić do Prezesa URE z wnioskiem o zmianę zatwierdzonej taryfy.

(akta kontroli tom III str. 216-218, 221-226, 236)

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Taryfa dla ciepła* zatwierdzana jest na krótkie okresy (roczne), a proces taryfikacji jest procesem długotrwałym. Stawki opłaty za przyłączenie do sieci ciepłowniczej w Spółce kalkulowane są na podstawie nakładów inwestycyjnych na budowę przyłączy sieci ciepłych zrealizowanych zgodnie z planem inwestycyjnym w roku złożenia wniosku taryfowego. W 2016 r. Spółka nie realizowała przyłączy sieci ciepłej o średnicy 2xDN65/140, dlatego też w taryfie na 2017 r. nie została wykazana stawka opłaty przyłączeniowej dla tej średnicy. Podobna sytuacja zaistniała z opłatą przyłączeniową w taryfie na 2018 r. dla rury podwójnej DN2x32/160. W przypadku rur podwójnych DN2x32/160 i pojedynczych 2xDN32/110 ciepło do odbiorcy podawane jest taką samą średnicą nominalną DN32, a stawka opłaty przyłączeniowej dla rur 2xDN32/110 w taryfie została zatwierdzona.

Umowa Nr OED/363/552/16 o przyłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej budynku użytkowego przy ul. Chemicznej 9 została zawarta z odbiorcą 29 kwietnia 2016 r. Dla zamówionej przez odbiorcę mocy wstępnie została zaplanowana średnica 2xDN40/110 i w umowie przyłączeniowej określono wstępną opłatę przyłączeniową dla takiej średnicy. W opracowanym przez odbiorcę projekcie budowlanym przyjęto średnicę 2xDN 65/140 (dla znacznie wyższej mocy). Przyłącze ciepłownicze zrealizowano i odebrano protokołem odbioru końcowego w dniu 31.08.2017 r. Za podstawę wystawienia faktury odbiorcy przyjęto długość przyłącza zgodną z inwentaryzacją geodezyjną oraz stawkę opłaty przyłączeniowej dla średnicy mniejszej, najbardziej zbliżonej do średnicy wykonanego przyłącza, tj. 2xDN50/125.

5. Spółka, zawierając 29 września 2017 r. aneks nr 1 do umowy o udzielenie zamówienia na budowę sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów i kanalizacji telemetrycznej z przyłączami do budynków mieszkalnych przy ul. Wołyńskiej 7 i al. Piłsudskiego 11, 11A i akceptując wydłużenie terminu wykonania zamówienia z 30 września 2017 r. do 31 października 2017 r., pozbawiła się możliwości naliczenia wykonawcy kary umownej za opóźnienie w wykonaniu zamówienia.

Do zawarcia aneksu nr 1 doszło na wniosek wykonawcy, który powoływał się na trudności związane z produkcją mieszanki mineralno-asfaltowej przez jedynego wykonawcę na terenie Chelma. W § 1 aneksu nr 1, oprócz tej okoliczności, jako uzasadnienie jego zawarcia wskazano trudne warunki atmosferyczne (ciągłe opady deszczu w początkowych dniach października, a więc po dacie wskazanej jako data zawarcia aneksu nr 1). Według § 13 umowy o udzielenie zamówienia, zamawiający mógł naliczyć wykonawcy kary umowne za opóźnienie w wykonaniu zamówienia w wysokości 0,1% ceny zamówienia brutto danego zadania, za każdy dzień opóźnienia, tj. kwotę 2,7 tys. zł⁷⁹ za okres od 1 do 17 października 2017 r. (data wykonania zamówienia).

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że sygnalizowane trudności z produkcją, spowodowane brakiem dostaw odpowiedniego kruszywa w miesiącach sierpień - wrzesień 2017 r. zostały potwierdzone w rozmowie telefonicznej z Miejskim Przedsiębiorstwem Robót Drogowych w Chelmie (producentem mieszanki mineralno-bitumicznej). Sytuacja ta dotyczyła całego kraju i spowodowana była brakiem wagonów po stronie kolei ukraińskich oraz zamknięciem stacji Dorohusk Granica dla ruchu kolejowego. Sieć ciepła została wykonana w terminie, ponadto wykonawca przygotował podbudowę nawierzchni pod wylewkę mineralno-asfaltową. Zapis w § 1 aneksu do umowy dotyczący trudnych warunków atmosferycznych, tj. ciągłe opady deszczu w początkowych dniach października wynika z pomyłki pisarskiej - powinno być w początkowych dniach września.

(akta kontroli tom III str. 36-41, 42, 49, 174, 177-179)

NIK zauważa, że przesłanką naliczenia kary umownej było opóźnienie w wykonaniu zamówienia, tj. również okoliczności niezawinione przez wykonawcę. W dzienniku budowy ww. zadania inwestycyjnego nie ma adnotacji o wstrzymaniu we wrześniu 2017 r. prac z uwagi na trudne warunki atmosferyczne. Według archiwalnych danych o pogodzie w Chelmie⁸⁰ w dniach 1-2, 7-8 września 2017 r. nie było opadów, 3-6 września 2017 r. wystąpiły opady wynoszące 1-5 mm/dobę.

(akta kontroli tom III str. 36-41, 50-51, 52-58)

6. Spółka zaakceptowała – w przedmiarze robót na budowę sieci ciepłej rozdzielczej wysokich parametrów i kanalizacji telemetrycznej z przyłączami do budynków mieszkalnych przy ul. Wołyńskiej 7 i al. Piłsudskiego 11, 11A – wykorzystanie do budowy kanalizacji telemetrycznej studni kablowych priefebrykowanych rozdzielczych typu SK-2, podczas gdy według projektu budowlanego miały być wykorzystane studnie typu SK-1 (tańsze niż SK-2).

(akta kontroli tom III str. 14-24, 190-191)

Poprzedni Prezes Spółki wyjaśnił, że kosztorysy robót budowlanych w MPEC sporządzane są w programie KOBRA ORGBUD SERWIS Poznań. Przedmiar robót dla tego zadania został wykonany przez inspektora nadzoru robót sanitarnych MPEC Spółka z o.o. również w tym programie. Przedmiar robót wraz z dokumentacją projektową był podstawą do sporządzenia kosztorysu ofertowego

⁷⁹ 158,1 tys. zł x 17 x 0,001.

⁸⁰ www.ekologia.pl

przez wykonawców. Pozycja 45 przedmiaru robót (dotycząca instalacji teletechnicznych) określa podstawę wyceny budowy studni kablowych prefabrykowanych rozdzielczych typu SK-2 dwuelementowych (7 szt.). Program KOBRA ORGBUD SERWIS w swojej bazie danych stworzonej na podstawie obowiązujących KNR-ów, daje możliwość wyceny kosztów budowy studni kablowych prefabrykowanych dopiero od studni kablowej prefabrykowanej rozdzielczej SK-2. Załączony do postępowania kosztorys ofertowy Wykonawca sporządził również w programie KOBRA ORGBUD SERWIS. Poz. 57 kosztorysu ofertowego instalacji teletechnicznej zawiera koszty zakupu i zabudowy 7 szt. studni prefabrykowanych rozdzielczych SK-2 dwuelementowych z ceną 368 zł za sztukę. Zgodnie z cennikiem firmy Eurotel Kraków cena studni SK-2 dwuelementowej (620 zł netto) jest dwukrotnie wyższa niż studni SK-1 dwuelementowej (310 zł netto). Ceny podane z cennika odnoszą się do stosowanych przez nas studni kablowych kompletnych tj. korpus dwuelementowy z wbudowaną ramą i pokrywą. Wykonawca wycenił a następnie zabudował studnie dwuelementowe SK-1, tak jak przewidywał projekt budowlany.

(akta kontroli tom III str. 175, 181)

NIK zauważa, że program KOBRA ORGBUD SERWIS nie jest jedynym dostępnym programem do wykonywania kosztorysów robót budowlanych⁸¹, a zamawiający nie poczynił w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia w formie pisemnej objaśnień co do sposobu rozumienia poz. 45 przedmiaru robót, jawnych dla potencjalnych oferentów. Stosownie do § 3 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień z 2016 r., zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia zgodnie z zasadą przejrzystości. W rezultacie:

- w ujawnionej w postępowaniu przetargowym dokumentacji (projekcie budowlanym i przedmiarze robót) wystąpiły rozbieżności w odniesieniu do typu stosowanej studni kablowej,
- w kosztorysie ofertowym wykonawcy przewidziano studnie SK-2, natomiast faktycznie zostały zrealizowane, zgodnie z projektem budowlanym, studnie SK-1.

(akta kontroli tom III str. 27-29, 30-35, 60-64, 65, 190-191, 313-314, tom IV str. 19-38)

7. Oszacowania wartości analizowanych zamówień na budowę sieci ciepłych (ul. Wołyńska 7, al. Piłsudskiego 11 i 11A oraz ul. Hrubieszowska 81) dokonano na podstawie *Zbioru jednostkowych wskaźników cenowych z zakresu budownictwa ogólnego mieszkaniowego oraz przemysłowego na roboty inwestycyjne*⁸², według poziomu cen z 2003 r., co było niezgodne z § 14 ust. 6 lit. a) aktualnych w datach analizowanych zamówień *Regulaminów udzielania zamówień z 2007 i 2016 r.*

Według § 14 ust. 6 lit. a) tych Regulaminów, wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo kalkulacji własnej sporządzonej na podstawie dotychczas ponoszonych rzeczywistych kosztów inwestycji i informacji uzyskanych na rynku.

Wartość tak oszacowanych robót budowlanych dot. budowy sieci ciepłej z przyłączami do budynków:

- przy ul. Wołyńskiej 7, al. Piłsudskiego 11, 11A była niższa od ceny netto oferty wykonawcy o 13,9 tys. zł, która stanowiła 112,1% oszacowanej wartości zamówienia,

⁸¹ Budowa studni kablowych SK-1 jest ujmowana w programie NORMA STD.

⁸² Publikowanego przez Bistyp-Consulting Sp. z o.o. w Warszawie.

- przy ul. Hrubieszowskiej 81 była niższa od ceny netto oferty jedyne go wykonawcy o 8 tys. zł, która stanowiła 116,7% oszacowanej wartości zamówienia.

(akta kontroli tom III str. 25-26, 66-72, tom IV str. 2-18, 19-38)

Poprzedni Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka przeprowadziła ww. postępowania na budowę sieci ciepłych zgodnie z obowiązującym w Spółce Regulaminem, tj. po uzyskaniu decyzji administracyjnych wymaganych przepisami prawa. Zezwolenie na umieszczenie urządzenia w pasie drogowym jest wydawane po fizycznej zabudowie urządzenia w gruncie i odzwierciedla ono stan faktyczny. Od daty wydania tego zezwolenia (tj. od daty umieszczenia sieci w gruncie) właścicielowi przedmiotowej sieci naliczane są opłaty za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym – zgodnie z przepisami o drogach publicznych.

(akta kontroli tom III str. 175-176, 232)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność MPEC w zbadanym zakresie. Spółka nie przewidziała do realizacji w *Planie rozwoju 2019-2021* inwestycji zmierzających do ograniczenia wielkości emisji SO₂ i NO_x do wymogów przewidzianych w obowiązujących standardach emisyjnych. Inwestycja ta wymaga wielomilionowych nakładów, pozyskania źródeł finansowania i może być zrealizowana w perspektywie kilku lat. W związku z wygaśnięciem z końcem 2022 r. derogacji ciepłowniczej, przyznanej Spółce w pozwoleniu zintegrowanym, niezaplanowanie tego rodzaju inwestycji w *Planie rozwoju 2019-2021* stanowi ryzyko dla kontynuowania działalności przez Spółkę po 2022 r.

Badane zadania inwestycyjne zostały zrealizowane w zakresie finansowym i rzeczowym zgodnie z zawartymi umowami. Stwierdzono jednak naruszenie postanowień obowiązujących Regulaminów udzielania zamówień na etapie przygotowania i prowadzenia postępowania w odniesieniu do sposobu oszacowania wartości zamówień na roboty budowlane (w dwóch postępowaniach). Ponadto stwierdzono nieprawidłowość w trakcie realizacji jednej inwestycji skutkującą rezygnacją z obciążenia wykonawcy karą umowną.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie działań w celu poprawy sytuacji finansowej Spółki.
2. Prowadzenie działalności zgodnej z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o samorządzie gminnym oraz z przedmiotem działalności określonym w umowie Spółki.
3. Dokonywanie zakupów węgla zgodnie z wewnętrznymi procedurami, pozwoleniem zintegrowanym i postanowieniami zawartych umów.
4. Dokonanie zmiany *Planu rozwoju 2019-2021* poprzez uzupełnienie o treści wskazane w art. 16 ust. 7 pkt 1, 4-6 Prawa energetycznego oraz zaplanowanie inwestycji gwarantującej redukcję emisji SO₂ i NO_x do poziomów dopuszczalnych w przepisach określających standardy emisyjne po wygaśnięciu derogacji ciepłowniczej.
5. Pobieranie opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej stosownie do przepisów Prawa energetycznego z uwzględnieniem obowiązującej *Taryfy dla ciepła*.
6. Naliczanie wykonawcom wynikających z zawartych umów kar umownych za opóźnienie w wykonaniu zamówienia.

7. Sporządzanie dokumentacji przetargowej z uwzględnieniem zasady przejrzystości.
8. Dokonywanie oszacowania wartości zamówień na budowę sieci ciepłych na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo kalkulacji własnej sporządzonej na podstawie dotychczas ponoszonych rzeczywistych kosztów inwestycji i informacji uzyskanych na rynku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Lublin, 19 czerwca 2019 r.

Kontrolerzy
Miroslaw Bortacki
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

Rafał Padrak
Doradca prawny

.....
podpis