



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.03.2021

Pan  
Witold Stefaniak  
Prezes Zarządu  
Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.  
ul. Spółdzielcza 4, 98-200 Sieradz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/067 - Wykorzystanie energii wód termalnych dla celów wytwarzania ciepła

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. ul. Spółdzielcza 4, 98-200 Sieradz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Stefaniak, Prezes Zarządu od 5 maja 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Dariusz Sucherski, Prezes Zarządu od 19 października 2015 r. do 5 maja 2021 r. Waldemar Czarnecki, Prezes Zarządu, od 1 stycznia 2000 r. do 19 października 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowane oraz realizowane udostępnianie i zagospodarowanie ciepła wód termalnych. 2. Zadania inwestycyjne związane z wykorzystaniem wód termalnych oraz źródła ich finansowania 3. Efekty funkcjonowania ciepłowni geotermalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2021 (do dnia 19 maja 2021 r.), z uwzględnieniem informacji z lat wcześniejszych niezbędnych do oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Renata Biskupska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/60/2021 z 9 kwietnia 2021 r. 2. Ewa Tworkowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/48/2021 z 29 marca 2021 r.

(akta kontroli str.1-11)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Plany budowy ciepłowni geotermalnej przez Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Sieradzu (dalej: PEC lub Spółka), oparte były na założeniach eksploatacji ciepła pochodzącego z ujęcia Sieradz GT-1, przewidujących istotne ograniczenie spalania węgla oraz emisji szkodliwych substancji do atmosfery. Projekt budowy nowej ciepłowni oparto na wiarygodnych opracowaniach wykorzystania ciepła wód termalnych, a założenia jej funkcjonowania zostały uwzględnione w strategicznych planach Miasta Sieradza dot. zaopatrzenia w ciepło. Rozpoczęcie inwestycji zostało poprzedzone analizą możliwości wykorzystania potencjału ujęć ciepła wód termalnych na lokalnym rynku ciepłowniczym. Przyjęty i realizowany program zagospodarowania ciepła geotermalnego w latach 2015-2021 (do zakończenia kontroli), przewidywał wysoki stopień wykorzystania potencjału energetycznego ujęcia wody termalnej. W działalności jednostki stwierdzono nieprawidłowości podczas udzielania zamówień, sprowadzające się m.in. do przeprowadzenia postępowania w sposób niezapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz nierzetelnego przygotowania dokumentacji przetargowej (25% przypadków) oraz umów zawieranych z wykonawcami (50% przypadków). Stwierdzono także nieprawidłowości polegające na niezabezpieczeniu interesu Spółki w zawartych umowach. Nie zamieszczono w nich bowiem postanowień określających termin zakończenia realizacji zadania oraz postanowień umożliwiających naliczenie przez zamawiającego kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy.

W chwili przystąpienia do realizacji zadań inwestycyjnych Spółka dysponowała zapewnionymi i wiarygodnymi źródłami ich finansowania, a działania podejmowane w celu pozyskania własnych i zewnętrznych finansowych środków wsparcia były prawidłowe i skuteczne. Dotychczas wykonane zadania odpowiadały przyjętym planom i harmonogramom ich realizacji, z wyjątkiem opóźnienia wykonania jednego działania, z przyczyn nieleżących po stronie PEC.

Działania inwestycyjne PEC związane z budową ciepłowni geotermalnej i modułu kogeneracyjnego poprzedzono oceną przewidywanej opłacalności tych przedsięwzięć, opartą na realistycznych założeniach ograniczających ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia lub nierentownego funkcjonowania planowanych instalacji służących wykorzystaniu energii wód termalnych w celach ciepłowniczych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Planowane oraz realizowane udostępnianie i zagospodarowanie ciepła wód termalnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Pierwsze działania mające na celu udostępnienie i wykorzystanie energii wód termalnych okolic Sieradza w okresie objętym kontrolą, zostały podjęte przez Miasto Sieradz (dalej: Miasto). W okresie od listopada 2016 r. do stycznia 2019 r., na zlecenie Miasta, opracowano dokumentację analityczną oraz projektową, dotyczącą uwarunkowań i możliwości wykorzystania wód termalnych, w związku z wykonaniem otworu badawczego Sieradz GT-1<sup>4</sup>. W dniu 30 listopada 2016 r. Miasto wystąpiło do

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> M.in.: analizę uwarunkowań wykorzystania zasobów geotermalnych, projekt robót geologicznych wykonania otworu Sieradz GT-1, zatwierdzony decyzją Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 29 listopada 2016 r.

Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) z wnioskiem o dofinansowanie realizacji odwiertu<sup>5</sup>. Prace dot. wykonania otworu trwały od czerwca do listopada 2018 r., zaś głębokość docelową 1505 m p.p.t. osiągnięto 4 sierpnia 2018 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że poniesione na ten cel nakłady wyniosły łącznie 13.115,9 tys. zł (brutto), z czego 10.463,6 tys. zł sfinansowano z przyznanej dotacji, zaś pozostałą kwotę z budżetu Miasta.

(akta kontroli str. 30-73)

1.2. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta Sieradza, w ww. przedsięwzięcie bezpośrednio zaangażowani byli: Naczelnik Wydziału Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji oraz pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Sieradza: Referatu Ekologii i Ochrony Środowiska, Referatu Funduszy Zewnętrznych i Zespołu ds. Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 30-35)

Na podstawie umowy – użyczenia z 4 lutego 2020 r. Miasto zezwoliło Spółce na nieodpłatne używanie otworu badawczego GT-1, wykonanego w 2018 r. Prace nad dalszym zagospodarowaniem wód termalnych na cele ciepłownicze prowadziło PEC<sup>6</sup>.

(akta kontroli str. 12-35, 133-134)

Podejmowane przez Spółkę działania w latach 2015-2021 miały charakter przygotowawczy i dotyczyły m.in.:

- opracowania w 2017 r. „Koncepcji Budowlano-Technologicznej wykorzystania ciepła geotermalnego w Sieradzu”;

- wystąpienia do NFOŚiGW z wnioskami o dofinansowanie oraz pożyczki dla dwóch wzajemnie powiązanych projektów dotyczących wykorzystania energii wód termalnych:

- w grudniu 2018 r. – dla projektu „Budowy modułu kogeneracyjnego o mocy 0,9 MW<sub>e</sub> i 1,1 MW<sub>t</sub> wspomagającego pracę ciepłowni geotermalno-biomasy w Sieradzu” (dalej: Projekt budowy modułu kogeneracyjnego),

- w maju 2019 r. – dla projektu „Budowa ciepłowni geotermalno-biomasy w Sieradzu wraz otworem zatłaczającym Sieradz GT-2” (dalej: Projekt budowy ciepłowni);

- opracowania dokumentacji projektowej i uzyskania stosownych zezwoleń, m.in. na budowę modułu kogeneracyjnego wraz z infrastrukturą<sup>7</sup>, wykonanie otworu zatłaczającego Sieradz GT-2<sup>8</sup>, budowę ciepłowni geotermalno-biomasy z magazynem biomasy wraz z infrastrukturą<sup>9</sup>, przygotowania projektu budowlanego budowy rurociągu łączącego odwiert GT-1 i GT-2, stacją filtrów i zbiornikiem zrzutowym wody termalnej<sup>10</sup>, opracowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego projektów budowy ciepłowni i budowy modułu kogeneracyjnego.

(akta kontroli str. 74-83, 150, 167-168, 379-381, 408, 411, 416-417)

---

(znak: RŚV.7430.93.2016.MP); dokumentację hydrogeologiczną ustalającą zasoby eksploatacyjne ujęcia wód termalnych Sieradz GT-1, zatwierdzoną decyzją Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 16 stycznia 2019 r., nr RŚV.7431.27.2018.PM; końcowy raport geologiczny z wiercenia otworu Sieradz GT-1.

<sup>5</sup> Projekt: „Rozpoznanie i udokumentowanie zasobów wód termalnych na terenie miasta Sieradza”, umowa o dofinansowanie nr 219/2017/Wn-05/FG-hg-dg/D z 26 września 2017 r., w ramach programu NFOŚiGW *Geologia i górnictwo*, część 1 – *Poznanie budowy geologicznej kraju oraz gospodarka zasobami złóż kopalin i wód podziemnych*.

<sup>6</sup> Przekształcone w 1995 r. z przedsiębiorstwa komunalnego w jednoosobową spółkę z o.o., w ramach której całość udziałów przysługiwała Miastu Sieradz. Kapitał zakładowy Spółki wynosił 6.161,8 tys. zł.

<sup>7</sup> Decyzja Starosty Sieradzkiego nr 479/2020 z 31 lipca 2020 r. zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę modułu kogeneracyjnego wraz z infrastrukturą.

<sup>8</sup> Decyzja Marszałka Woj. Łódzkiego nr GKIII.7430.35.2020.MT z 30 grudnia 2020 r. zatwierdzająca „Projekt robót geologicznych w celu wykonania geotermalnego otworu zatłaczającego Sieradz GT-2”;

<sup>9</sup> Decyzja Marszałka Woj. Łódzkiego nr 305/2021 (AB.6740.185.2021) z 30 kwietnia 2021 r.

<sup>10</sup> Na dzień zakończenia kontroli nie zostały wydane pozwolenia na realizację zadania.

1.3. Liczba zatrudnionych w Spółce pracowników na koniec kolejnych lat okresu 2015-2020 wyniosła odpowiednio: 91, 95, 93, 96, 101 i 94 osoby oraz 93 osoby na dzień 31 marca 2021 r.

Zadania dot. przygotowania, przebiegu i rozliczenia realizowanych projektów z zakresu wykorzystania ciepła geotermalnego, pozyskania zewnętrznych środków finansowych, a także zlecenia wykonania zadań, zostały przypisane pracownikom Działu Inwestycji i Obsługi Klienta, podległych, od 16 marca 2021 r., Zastępcy Prezesa Zarządu<sup>11</sup>. W skład ww. Działu wchodziły: Komórka ds. innowacji i rozwoju, Sekcja ds. inwestycji oraz Sekcja ds. przetargów i umów. Zespół do spraw realizacji i obsługi obu planowanych do realizacji projektów, tj. Projektu budowy ciepłowni oraz Projektu budowy modułu kogeneracyjnego, powołany<sup>12</sup> został w dniu 9 lutego 2021 r. Kierownikiem Zespołu wyznaczono Zastępcę Prezesa Zarządu.

(akta kontroli str. 5-6, 84-120, 159-163)

Pracownicy Spółki nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu eksploatacji, wykorzystania lub zagospodarowania ciepła wód termalnych. Prezes Zarządu wyjaśnił, że szkolenia dotyczące obsługi i nadzoru nad eksploatacją instalacji i źródła przewidziano na etap uruchamiania instalacji ciepłowniczej. Prezes Zarządu wyjaśnił także, że na każdym etapie inwestycji przewidywano wsparcie firm zewnętrznych, posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie.

(akta kontroli str. 121-123, 150-163, 167-168, 498-499, 538-539)

1.4. Zawierane z podmiotami zewnętrznymi w okresie objętym kontrolą umowy oraz zlecenia dotyczące współpracy przy zagospodarowaniu ciepła geotermalnego dotyczyły opracowania:

- Koncepcji budowlano-technologicznej wykorzystania ciepła geotermalnego pochodzącego z otworu Sieradz GT-1;
  - Wniosków o dofinansowanie z POIiŚ oraz o pożyczkę z NFOŚiGW dla obu projektów, wraz z przeprowadzaniem prawidłowego ich rozliczenia;
  - Projektów budowlanych i projektów robót geologicznych;
  - Programów Funkcjonalno-Użytkowych (PFU) dla obu zadań budowlanych;
- a także pełnienia nadzoru inwestorskiego (usługa inżyniera kontraktu)<sup>13</sup>.

W pięciu spośród ośmiu zbadanych przypadków<sup>14</sup> wyboru firm dokonano w oparciu o wewnętrzne regulaminy Spółki<sup>15</sup>. Trzy pozostałe zamówienia, których wartość szacunkowa była niższa niż wskazana w regulaminach i w związku z czym Spółka nie miała obowiązku stosowania przy ich udzielaniu wewnętrznych regulacji dotyczących zamówień, udzielone zostały na podstawie ofert jednego wykonawcy.

<sup>11</sup> Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Spółki wprowadzonym uchwałą Zarządu nr 1/2021 z 16 marca 2021 r. W dniu 5 maja 2021 r. dotychczasowy Zastępca Prezesa Zarządu objął stanowisko Prezesa Zarządu. Do zakończenia kontroli stanowisko Zastępcy Prezesa pozostawało nieobsadzone.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 3/2021 Zarządu PEC z 9 lutego 2021 r.

<sup>13</sup> Na dzień zakończenia kontroli NIK rozstrzygnięto postępowanie o udzielenie zamówienia, umowa nie została jeszcze zawarta.

<sup>14</sup> Badaniu poddano sposób wyboru wykonawców zadań dotyczących projektów wykorzystania energii termalnej, skutkujący zawarciem umów lub dokonaniem zlecenia (łącznie osiem, tj. 100% przypadków, w tym sześć umów i dwa zlecenia). Dodatkowo w dniu 11 maja 2021 r. rozstrzygnięto postępowanie o udzielenie zamówienia na nadzór inwestorski realizacji obu projektów wykorzystania ciepła geotermalnego (nieobjęte badaniem).

<sup>15</sup> „Regulamin zamówień sektorowych podprogowych obowiązujący w Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Sieradzu”, wprowadzony Zarządzeniem Prezesa Zarządu PEC nr 10/2016 z 3 listopada 2016 r., zaktualizowany 1 czerwca 2017 r. (zwany dalej: *Regulamin Zamówień Sektorowych z 2016 r.*), zastąpiony regulaminem o tym samym tytule wprowadzonym Zarządzeniem Prezesa Zarządu PEC nr 12/2018 z 25 października 2018 r. Oba *Regulaminy Zamówień Sektorowych* określały zasady udzielania zamówień o szacunkowej wartości powyżej 30 tys. zł, natomiast poniżej tej kwoty udzielano zamówień bez stosowania uregulowanych pisemnie zasad.

W zakresie zamówień skutkujących wydatkami dotyczącymi projektów finansowanych z NFOŚiGW obowiązywały „Wewnętrzne procedury udzielania zamówień w ramach projektów dofinansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020” (dalej: *Procedury udzielania zamówień POIiŚ*, stanowiące załącznik do Zarządzenia nr 3 Zarządu PEC z 22 marca 2019 r.

Spółka zawarła umowy i zleciła ww. prace na łączną kwotę 1.766,3 tys. zł (brutto), z czego do 30 kwietnia 2021 r. zapłacono 616,5 tys. zł (ze środków własnych Spółki). Pięć spośród sześciu zawartych umów (83%) oraz dwa zlecenia (100%) na przygotowanie wniosków o pożyczkę z NFOŚiGW realizował jeden podmiot. Wartość zamówień udzielonych tej firmie przez PEC wyniosła łącznie 1.738 tys. zł (brutto).

(akta kontroli str.151-158, 167-473)

1.5. PEC nabyło prawo dysponowania gruntami oraz infrastrukturą niezbędnymi w celu realizacji przedsięwzięć. Budowa ciepłowni geotermalno-biomasowej zaplanowana została na gruncie oddanym Spółce w użytkowanie wieczyste<sup>16</sup>, na którym w 2018 r. wykonano otwór badawczo-eksploatacyjny Sieradz GT-1. Spółka na podstawie umowy użyczenia z 4 lutego 2020 r. dysponuje prawem do bezpłatnego używania odwiertu przez czas od 4 lutego 2020 r. do 3 lutego 2023 r. PEC, na podstawie umowy z 18 czerwca 2019 r. wydzierżawiło od Miasta nieruchomości<sup>17</sup>, na których zaplanowano budowę otworu zatłaczającego Sieradz GT-2 wraz z niezbędną infrastrukturą (m.in. budynkiem pompowni i zbiornikiem zrzutowym), na okres od 1 lipca 2019 r. do 31 marca 2022 r. (33 miesiące)<sup>18</sup>. W dniu 12 lutego 2020 r. Spółka uzyskała pozytywną opinię Prezydenta Miasta Sieradza na usytuowanie rurociągu zatłaczającego pomiędzy otworami GT-1 a GT-2<sup>19</sup>, w pasie nieruchomości drogowych Miasta. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że po upływie terminu użyczenia odwiertu oraz dzierżawy nieruchomości miejskich planuje się ich dalsze udostępnianie Spółce.

W dniu 16 października 2020 r. Spółka zawarła umowę z Polską Spółką Gazownictwa sp. z o.o. na wykonanie przyłącza do sieci gazowej do dnia 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 121-149, 159-166)

1.6. Zatwierdzone zasoby eksploatacyjne<sup>20</sup> wykonanego w 2018 r. ujęcia Sieradz GT-1 (otwór prosty) wynosiły 249 m<sup>3</sup>/h wody termalnej o temperaturze ok. 51,8°C na wypływie i mineralizacji ogólnej ok. 2,63 g/dm<sup>3</sup>. Eksploatowana za pomocą pompy głębinowej woda pochodziła z warstwy wodonośnej dolnej jury, zalegającej na głębokości od 1279 do 1499 m p.p.t. Według projektu<sup>21</sup>, schłodzona do ok. 20-30°C<sup>22</sup> woda, po wykorzystaniu w celach ciepłowniczych, miała być zatłaczana poprzez otwór chłonny kierunkowy Sieradz GT-2, do macierzystej warstwy geologicznej (dolna jura), z wydajnością zbliżoną do wydobywania, tj. ok. 250 m<sup>3</sup>/h. Wykonanie otworu Sieradz GT-2 zaplanowane zostało na 2022 r. Odległość pomiędzy współpracującymi otworami produkcyjnym i chłonnym (zaplanowanym – otwór kierunkowy) wynosiła w linii prostej, na poziomie gruntu ok. 220 m.

(akta kontroli 40-64, 379-381, 474-487)

1.7. W badanym okresie otwór Sieradz GT-1 nie był eksploatowany, zaś Spółka nie posiadała koncesji na wydobywanie wód termalnych ani pozwoleń wodnoprawnych.

(akta kontroli str.121-123, 128, 474-475)

<sup>16</sup> Na działce nr 462/2 obręb 24 przy ul. Zachodniej 2 w Sieradzu.

<sup>17</sup> Nr ewid. 465/2, 466/2, 467/4, obręb 24 w Sieradzu.

<sup>18</sup> Stawka czynszu dzierżawnego określona na podstawie Zarządzenia nr 108/2011 Prezydenta Miasta Sieradza z 30 czerwca 2011 r. w sprawie wytycznych do ustalenia opłat za dzierżawę nieruchomości gruntowych i lokalowych oraz za reklamy, tablice informacyjne, banery reklamowe, billboardy na gruntach i obiektach stanowiących własność Gminy Miasto Sieradz, zmienionego zarządzeniami nr 254/2019 z 29 października 2019 r. oraz 281/2020 z 9 grudnia 2020 r. wyniosła 44,6 tys. zł rocznie, po uwzględnieniu stawki obowiązującej od 1 marca 2020 r. - za 62,5 tys. zł rocznie.

<sup>19</sup> Działki drogowe będące własnością Miasta o numerach ewid. 462/3, 463/1, 464/1, 465/1, 466/1, 461.

<sup>20</sup> Dokumentacja hydrogeologiczna ustalająca zasoby eksploatacyjne ujęcia wód termalnych Sieradz GT-1 w Sieradzu, zatwierdzona decyzją Marszałka Woj. Łódzkiego nr RŚV.7431.27.2018.PM z 16 stycznia 2019 r.

<sup>21</sup> Projekt robót geologicznych w celu wykonania geotermalnego otworu zatłaczającego Sieradz GT-2, zatwierdzony decyzją Marszałka Województwa Łódzkiego nr GKIII.7430.35.2020 z 30 grudnia 2020 r.

<sup>22</sup> Minimalna temperatura wody zatłaczanej: 20°C.

1.8 Według założeń projektowych<sup>23</sup> woda termalna miała być wykorzystywana w instalacji na dwa sposoby, jako:

- bezpośrednie źródło ciepła dla systemu ciepłowniczego (wstępne podgrzewanie wody sieciowej powrotnej) poprzez przekazanie ciepła w płytowych wymiennikach ciepła (o łącznej mocy ok. 1 MW<sub>t</sub>), które umożliwić miały podgrzanie wody sieciowej do maksymalnie 49°C<sup>24</sup>.

- dolne źródło ciepła dwóch absorpcyjnych, bromolitowych pomp ciepła o mocy cieplnej ok. 10 MW<sub>t</sub> każda, w których woda sieciowa mogła zostać podgrzana do maksymalnie ok. 90-95°C. Dla prawidłowego działania pomp ciepła przewidywane było dostarczenie energii cieplnej w postaci wysokoparametrowej wody grzewczej o temp. ok. 170/150°C, przygotowywanej w wysokotemperaturowym kotle biomasowym (o mocy 8 MW<sub>t</sub>), wspieranym dwoma wysokotemperaturowymi przemysłowymi kotłami wodnymi opalonymi gazem ziemnym (o mocy ok. 6,5 MW<sub>t</sub> każdy). Kotły planowano wyposażyć w ekonomizery (dodatkowe wymienniki ciepła spalin).

(akta kontroli str. 285 plik 12 str. 9, 488, 506)

Po wybudowaniu, ciepłownia geotermalna (CM3) miała współpracować z dotychczas eksploatowanymi przez PEC źródłami ciepła, przy założeniu ograniczenia pracy kotłów węglowych Ciepłowni Miejskiej nr 1 (CM1) oraz wyłączeniu z użytkowania Ciepłowni Miejskiej nr 2 (CM2). Woda sieciowa, po podgrzaniu w CM3 do temperatury ok. 70-80°C, miała być kierowana do CM1 (jako źródła szczytowo-rezerwowego) i tam dogrzewana do temperatury wymaganej tabelą regulacyjną. Łączna roczna produkcja ciepła na cele centralnego ogrzewania oraz przygotowania ciepłej wody użytkowej miała wynieść 482 813 GJ<sup>25</sup>, z tego 178 648 GJ z ciepła geotermalnego<sup>26</sup>), a całkowita moc cieplna ciepłowni CM1 i CM3 – ok. 67 MW<sub>t</sub><sup>27</sup> (w tym ok. 24 MW<sub>t</sub> mocy cieplnej ciepłowni geotermalno-biomasowej wraz z modułem wysokosprawnej kogeneracji). Zużycie energii elektrycznej na pracę pompy głębinowej w otworze Sieradz GT-1 założono na 2 452,8 MWh oraz 3 241,2 MWh po uwzględnieniu potrzeb napędu absorpcyjnych pomp ciepła oraz pozostałych urządzeń. Uruchomienie wytwarzania ciepła z wykorzystaniem wód termalnych przewidziano do końca czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 285 plik 12, 488-489, 503-509, 552-567, 613-632, 996)

1.9. Wielkość zamówionej mocy cieplnej w PEC w latach 2015-2021 wahała się między 66,3 MW<sub>t</sub> a 71,6 MW<sub>t</sub>, natomiast łączna roczna sprzedaż ciepła, produkowanego w oparciu o źródła węglowe, osiągała wartość od 407 831,78 GJ do 443 146,53 GJ (lata 2015-2020) oraz 198 237,38 GJ (w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2021 r.) i przeznaczona była wyłącznie na cele grzewcze sektora bytowo-komunalnego. Głównym odbiorcą ciepła była Sieradzka Spółdzielnia Mieszkaniowa, która w latach 2015-2020 zagospodarowała od 45% do 48% produkowanego ciepła oraz 42% ciepła wyprodukowanego w pierwszych trzech miesiącach 2021 r.

W latach 2015-2020 w okresach zimowych i przejściowych, Spółka zapewniała dostawę ciepła w oparciu o jeden kocioł WR-25 (CM1) – przy temperaturze otoczenia powyżej ok. 3°C, dwa kotły (WR-25 na CM1 i WR-10/9 nr 3 na CM2) – do ok. -3°C i dwa kotły WR-25 (CM1) poniżej -4°C.

Średniobowa temperatura zasilania wody sieciowej w sezonie grzewczym (październik-kwiecień) w latach 2016-2021 wyniosła od min. 64,8°C (kwiecień

<sup>23</sup> Program Funkcjonalno-użytkowy budowy ciepłowni geotermalno-biomasowej wraz z otworem zatlaczającym Sieradz GT-2, z lutego 2021 r.

<sup>24</sup> Schłodzenie wody termalnej będzie zależne od temperatury wody sieciowej powrotnej i może wynosić od 0 do ok. 5°C.

<sup>25</sup> Zgodnie z założeniami analizy funkcjonowania ciepłowni CM3 przyjętej do *Studium wykonalności* Projektu budowy ciepłowni geotermalno-biomasowej (z 2019 r.).

<sup>26</sup> Pozyskiwanego z geotermalnych wymienników ciepła oraz absorpcyjnych pomp ciepła.

<sup>27</sup> Po ograniczeniu mocy zainstalowanej CM1 z 58 MW do poziomu ok. 43 MW.

2016 r.) do max. 113,3°C (styczeń 2021 r.), natomiast średniodobowa temperatura wody powracającej – od min. 42,9°C (październik 2016 r.) do max. 62,4°C (luty 2018 r.). Poza sezonem grzewczym (czerwiec-sierpień) średniodobowa temperatura zasilania wody sieciowej wahała się między min. 65,9°C (czerwiec 2018 r.) do max. 71,7°C (sierpień 2020 r.), podczas gdy średniodobowa temperatura wody na powrocie wynosiła od min. 49,8°C (lipiec i sierpień 2018 r.) do max. 50,9°C (sierpień 2017 r. i 2018 r.)

(akta kontroli 408, 412, 569-581, 627)

Zgodnie z założeniami, po uruchomieniu ciepłowni geotermalno-biomasowej (od 2024 r.) zamówiona moc cieplna wyniesie rocznie ok. 70 MW<sub>t</sub>, zaś roczne całkowite zapotrzebowanie na ciepło osiągnie wartość ok. 482 813 GJ<sup>28</sup> (co stanowi ok. 134 115 MWh/rok), w tym ok. 160 425,9 GJ (33%) stanowić będzie ciepło z CM3 (geotermalno-biomasowe). Spółka nie przewidywała bezpośredniej sprzedaży wód termalnych.

CM3 miała pracować w trzech trybach (podane temperatury dot. wody sieciowej):

- tryb przejściowy: moc ciepłowni ok. 23 MW, zasilanie: 79,2°C, powrót: 47,5 °C;
- tryb letni: moc ciepłowni ok. 6 MW, zasilanie: 70°C, powrót: 48,6°C;
- tryb zimowy: moc ciepłowni ok. 19,7 MW, zasilanie: 80,3°C, powrót: 61,6°C.

Warunkiem funkcjonowania ciepłowni geotermalno-biomasowej, jako samodzielnego źródła ciepła w systemie ciepłowniczym Sieradza, była temperatura zewnętrzna wyższa niż 3°C<sup>29</sup> (temperatura wody sieciowej max. 90°C oraz 23 MW mocy cieplnej sieci, bez modułu kogeneracyjnego, lub 24 MW wraz z modułem kogeneracyjnym). W sezonie grzewczym poniżej tych temperatur wymagane było uruchomienie produkcji z kotłów węglowych.

(akta kontroli str. 569-570, 553, str. 285 plik 12 str. 22, 408, 411-412)

1.10. Zakładane wykorzystanie potencjału ujęcia Sieradz GT-1 wynosiło 75%<sup>30</sup>. Spółka nie planowała i nie podejmowała dalszych, dodatkowych działań, celem maksymalizacji sprzedaży ciepła geotermalnego.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że CM3 będzie wykorzystywana przez cały rok, pracując – w sezonie zimowym – z maksymalną mocą (zapotrzebowanie na ciepło dla miasta przekraczać będzie moc ciepłowni CM3 i będzie uzupełniane przez konwencjonalne źródła energii), natomiast w sezonie letnim ciepłownia geotermalno-biomasowa będzie podstawowym źródłem ogrzewania wody użytkowej mieszkańców Sieradza. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że Miasto nie planuje podjęcia działań celem dodatkowego wykorzystania ciepła geotermalnego ujęcia Sieradz GT-1 oraz, że w ramach zwiększenia udziału ciepła sieciowego, a także ograniczenia tzw. „niskiej emisji”, począwszy od 2017 r. udzielano dotacji celowej na dofinansowanie kosztów przyłączenia budynków do sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli, str. 371, 377, 474-475, 569-570, 637-640)

1.11. Przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu procesu inwestycyjnego Spółka zleciła opracowanie koncepcji<sup>31</sup> wykorzystania ciepła geotermalnego w systemie ciepłowniczym PEC, w ramach której przeanalizowane zostały cztery warianty budowy ciepłowni, w zależności od jej lokalizacji (CM1 lub CM2) oraz rodzaju

<sup>28</sup> Wg *Studium wykonalności* do wniosku o dofinansowanie Projektu budowy ciepłowni geotermalno-biomasowej.

<sup>29</sup> Temperatura orientacyjna; zapotrzebowanie mocy uwarunkowane dodatkowo innymi czynnikami atmosferycznymi jak np. nasłonecznienie, prędkość wiatru, opady. Dane uwzględniają pracę dwóch kotłów gazowych.

<sup>30</sup> Wykorzystanie potencjału ujęcia określono jako porównanie (stosunek) planowanej ilości ciepła geotermalnego produkowanego rocznie (178 648 GJ) do ilości ciepła geotermalnego potencjalnie możliwego do pozyskania z tego ujęcia w ciągu roku, przy całorocznym wykorzystaniu wody termalnej z maksymalną wydajnością (249 m<sup>3</sup>/h), przy jej schłodzeniu od temperatury na wypływie z otworu produkcyjnego (51,8°C) do umownej temperatury po wykorzystaniu wynoszącej 25°C.

<sup>31</sup> Koncepcja budowlano-technologiczna wykorzystania ciepła geotermalnego w Sieradzu pochodzącego z otworu geotermalnego Sieradz GT-1, przez włączenie go do systemu ciepłowniczego PEC Sieradz sp. z o.o.



zastosowanej pompy ciepła (absorpcyjna lub sprężarkowa). Koncepcja ta sporządzona została w październiku 2017 r., a więc jeszcze przed wykonaniem odwiertu Sieradz GT-1 i zbadaniem zasobów złoża, i zakładała wydobycie wody termalnej o temperaturze 62°C i przepływie 125 m<sup>3</sup>/h przez 8700 godzin w roku. Po uwzględnieniu prognozy wzrostu cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> do 20 euro za tonę (z 7,5 euro za tonę w 2017 r.)<sup>32</sup>, za najbardziej optymalny wariant - zarówno pod względem technicznym, jak i finansowym, uznano zlokalizowanie ciepłowni w pobliżu CM1 oraz zastosowanie w niej absorpcyjnej bromolitowej pompy ciepła i wysokotemperaturowego przemysłowego kotła gazowego.

Eksplorację przyszłej ciepłowni przeanalizowano także w ramach *Studium wykonalności* Projektu budowy ciepłowni (stanowiącym jeden z załączników wniosku o dofinansowanie z 2019 r.), w którym, celem zbadania i wykazania opłacalności jej funkcjonowania, przyjęto maksymalne zapotrzebowanie mocy i zapotrzebowanie na ciepło odnotowane w latach poprzedzających (w 2016 r.), tj. 53,5 MW i 482 813 GJ (ok. 134 115 MWh).

(akta kontroli, str. 285 plik 12 str. 67 i 98, 408, 416, 627, 694-730).

W związku z dokonanymi analizami wariantów przeprowadzenia niezbędnych modernizacji istniejących źródeł ciepła oraz koniecznością ich dostosowania do wymogów norm ochrony środowiska<sup>33</sup> po 2022 r., przyjęto, że dokonane zostanie ograniczenie mocy zainstalowanej dwóch kotłów węglowych WR-25 (CM1), z łącznie 58 MW do poziomu ok. 42-43 MW, natomiast CM3 będzie stanowić uzupełnienie brakującej mocy cieplnej CM1. Ciepłownia geotermalno-biomasaowa miała służyć jako podstawowe źródło ciepła pracujące cały rok.

(akta kontroli str. 624-634)

Miasto, w wyniku realizacji wniosku NIK<sup>34</sup>, uwzględniło budowę ciepłowni wykorzystującej energię geotermalną w przyjętej w 2020 r. *Aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Sieradz na lata 2019-2030*<sup>35</sup>. Prognoza potrzeb energetycznych Miasta przewidywała wzrost zużycia energii o 19% w 2030 r. (784 657 MWh/rok) względem poziomu z 2018 r. (657 128 MWh/rok), przy czym szacowano, że udział ciepła sieciowego – jako jednego z nośników tej energii – zmaleje z 19% (122 540 MWh/rok) w 2018 r. do 15% (119 661 MWh) w 2030 r.<sup>36</sup>.

(akta kontroli str.408-409, 412, 417, 637-640, 646-674)

1.12. Na etapie poprzedzającym podjęcie ostatecznej decyzji o rozpoczęciu przygotowań do budowy ciepłowni Przedstawiciele PEC i Miasta Sieradz odbyli kilka

<sup>32</sup> Cena uprawnień do emisji na dzień 7 maja 2021 r. wynosiła 49,94 euro za tonę CO<sub>2</sub>, źródło: <https://handel-emisjami-co2.cire.pl>, dostęp: 7 maja 2021 r.

<sup>33</sup> Wymagania wynikające z Konkluzji BAT dla dużych obiektów energetycznego spalania (LCP). 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 nr 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (tzw. Dyrektywa IED, notyfikowana jako dokument nr C(2017) 5225). W okresie objętym kontrolą Spółka korzystała ze standardów emisji na podstawie derogacji cieplowniczej (art. 35 ust. 1 lit. c Dyrektywy IED).

<sup>34</sup> Wystąpienie pokontrolne z 4 listopada 2019 r. wystosowane w ramach przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Sieradz kontroli P/19/014 – Lokalne bezpieczeństwo energetyczne (KAP.410.004.05.2019).

<sup>35</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Sieradzu nr XXVI/174/2020 z 25 maja 2020 r. W okresie wcześniejszym obowiązywały „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Sieradz na lata 2014-2030”, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Sieradzu nr VIII/52/2015 z 9 czerwca 2015 r. Dostęp 2 kwietnia 2021 r.: <https://bip.umsieradz.pl/bipkod/22626078>; <https://bip.umsieradz.pl/bipkod/12773874>.

<sup>36</sup> Pomimo zakładanego ok. 106,5-procentowego wzrostu zapotrzebowania na ciepło w stosunku do 2018 r. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że przewidywane do 2030 r. wartości stanowiły szacunkowe zużycie ciepła odbiorców końcowych podłączonych do systemu cieplowniczego i zostały opracowane zgodnie z założeniami Polityki energetycznej Polski do 2030 r. oraz założeniami poprawy efektywności obiektów ogrzewanych i podniesienia efektywności systemów wytwarzania i dostarczania energii do użytkowników końcowych, a także, że w stanie prognozowanym znalazły się wszystkie paliwa stosowane przez PEC, w tym także biomasa i ciepło z wód termalnych.

wizyt w przedsiębiorstwach eksploatujących wody termalne<sup>37</sup>, celem zapoznania się z różnymi zastosowanymi rozwiązaniami technologicznymi. Uznano, że rozwiązania przyjęte dla ciepłowni geotermalnej w Sieradzu były nowatorskie i odbiegały od sposobu wykorzystania energii w odwiedzanych zakładach. Prezes wyjaśnił także, że Spółka nie współpracowała na stałe z żadnym przedsiębiorstwem prowadzącym ciepłownię geotermalną.

(akta kontroli str.635-636, 641-645)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Spółka, jako Zamawiający, w postępowaniu pn. *Kompleksowe opracowanie wniosku o dofinansowanie projektu "Budowa ciepłowni geotermalnej w Sieradzu z podłączeniem do sieci ciepłowniczej PEC Sp. z o. o. w Sieradzu*, prowadzonym w 2018 r.<sup>38</sup>, określiła kryteria wyboru oferty w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, w wyniku czego doszło do naruszenia zasad uczciwej konkurencji w ww. postępowaniu, opisanych w § 4 ust. 1 Regulaminu Zamówień Sektorowych Podprogowych z 2016 r., poprzez ograniczenie, przy zastosowaniu ww. kryteriów, kręgu wykonawców mogących ubiegać się o udzielenie wskazanego zamówienia<sup>39,40</sup>. Punktowanymi kryteriami wyboru ofert były m.in.: ilość wykonanych projektów wierceń geotermalnych oraz uzyskanie pozwolenia na budowę ciepłowni geotermalnej z absorpcyjnymi pompami ciepła o mocy co najmniej 10 MW<sub>t</sub>, tj. wymogi niekorespondujące z czynnościami, stanowiącymi przedmiot zamówienia, obejmującymi przygotowanie wniosków o dofinansowanie i prowadzenie rozliczenia projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

Prezes Zarządu<sup>41</sup> wyjaśnił, że doświadczenie pracowników PEC w zakresie objętym przedmiotem zamówienia było znikome, a termin wykonania niezbędnej dokumentacji bardzo krótki (do 30 września 2018 r.), natomiast tak ustalone kryteria wyboru miały zagwarantować wybór wykonawcy posiadającego niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz pozwolić uniknąć niekompetencji w tym zakresie. Członkowie komisji przetargowej<sup>42</sup> w składanych wyjaśnieniach wskazywali, że ustalono kryteria i sposób punktowania ofert kierując się chęcią wyłonienia wykonawcy posiadającego duże doświadczenie w zakresie instalacji geotermalnych i znającego charakter inwestycji.

<sup>37</sup> Geotermia Podhalańska, ciepłownia w Stargardzie, Pyrzycach, Mszczonowie, Geotermia w Uniejowie.

<sup>38</sup> W trybie zapytania ofertowego (zamieszczonego na stronie internetowej PEC), na podstawie Regulaminu Zamówień Sektorowych Podprogowych z 2016 r. Kwota udzielonego zamówienia w wyniku postępowania uzależniona była od wysokości faktycznie otrzymanej wysokości wsparcia (tzw. „wynagrodzenie za sukces”) i na dzień zakończenia kontroli wyniosła 879, 4 tys. zł (brutto).

<sup>39</sup> Zgodnie z treścią SIWZ (część V – *Warunki udziału w postępowaniu*, pkt 2, lit. b) o udział w postępowaniu mogli ubiegać się wykonawcy, którzy byli w stanie wykazać, że w okresie dwóch lat przed upływem terminu składania ofert wykonali co najmniej pięć projektów wierceń geotermalnych i uzyskali decyzję marszałka województwa odpowiedniego dla lokalizacji wiercenia oraz uzyskali ostateczne pozwolenie na budowę ciepłowni geotermalnej z zastosowaniem absorpcyjnych pomp ciepła o mocy co najmniej 10 MW<sub>t</sub>.

<sup>40</sup> Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie nr III SA/Lu11/18 z 20 marca 2018 r.: „*Naruszeniem zasady konkurencji jest określenie takich warunków udziału w postępowaniu, które w istocie w sposób nieusprawiedliwiony konkurencję ograniczają. Z reguły sytuacja taka będzie miała miejsce w przypadku określenia wygórowanych, restrykcyjnych warunków, niemożliwych do spełnienia przez większość podmiotów działających na rynku i świadczących usługi będące przedmiotem zamówienia. Warunki udziału w postępowaniu powinny być oczywiście dostosowane do przedmiotu zamówienia. Powinny być przy tym proporcjonalne do wartości zamówienia.*”.

<sup>41</sup> Zlecający opracowanie dokumentacji projektowej na podstawie § 12 ust. 1 pkt 4 Regulaminu zamówień podprogowych sektorowych z 2016 r.

<sup>42</sup> Do zadań których należało opracowanie materiałów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania (§ 12 ust. 2 Regulaminu zamówień podprogowych sektorowych z 2016 r.).

Zdaniem NIK wymogi wskazujące na liczbę wykonanych projektów wierceń geotermalnych, a jednocześnie precyzyjnie określające m.in. moc absorpcyjnych pomp ciepła (co najmniej 10 MW<sub>t</sub>) zastosowanych w instalacjach, dla których oferenci mieli uzyskać pozwolenia na budowę, nie znajdowały uzasadnienia dla osiągnięcia zakładanego celu, tj. dokonania wyboru wykonawcy dającego rękojmię należytego wykonania zamówienia.

(akta kontroli: 167-168, 173-184, 229-255, 371, 375-376, 394-401, 739-744)

2. Postępowanie o udzielenie zamówienia<sup>43</sup> pn.: *Wykonanie Programów Funkcjonalno-Użytkowych (PFU) dla zadań: 1. „Budowa ciepłowni geotermalno-biomasowej wraz z otworem zatlaczającym Sieradz GT-2”, 2. „Budowa modułu kogeneracyjnego o mocy 0,9 MW<sub>e</sub> i 1,1 MW<sub>t</sub> wspomagającego pracę ciepłowni geotermalno-biomasowej w Sieradzu”, zostało przeprowadzone w sposób nierzetelny. I tak:*

- a. Zaproszenia do składania ofert w ramach ww. postępowania przesłane wykonawcom przez Zamawiającego w formie elektronicznej (e-mail z 18 listopada 2020 r.) były niekompletne i nie zawierały dokumentów: projektu umowy, załącznika stanowiącego zbiór oświadczeń wykonawcy<sup>44</sup>, a także, w przypadku dwóch spośród trzech zaproszonych wykonawców, *Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia* (SIWZ). Zamawiający nie uzupełnił zaproszenia o brakujące dokumenty, ani nie wezwał wykonawcy, który otrzymał specyfikację, do uzupełnienia złożonej oferty o oświadczenia przewidziane w części XIV SIWZ, pomimo iż obowiązek ich złożenia wynikał z warunków określonych w części VIII SIWZ – Opis przygotowania oferty (pkt 4, 7 i 8, w których wskazano na m.in. konieczność przedłożenia wszystkich załączników wymienionych w SIWZ).

- b. Przekazane wraz z zaproszeniem do składania ofert (w dniu 18 listopada 2020 r.) *Studium wykonalności* Projektu budowy ciepłowni, nie było ostateczną wersją tego dokumentu, którą Spółka złożyła wraz z wnioskiem o dofinansowanie do NFOŚiGW w maju 2019 r.<sup>45</sup>.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że powodem niedostępności wykonawcom kompletu dokumentów była prawdopodobnie omyłka oraz że *Studium wykonalności* podlegało aktualizacji i stąd mogły wynikać drobne, niemające istotnego znaczenia różnice. Z kolei członkowie Komisji przetargowej wyjaśnili, że wysyłaniem dokumentów zajmował się pracownik sekretariatu PEC oraz że żaden z wykonawców nie zgłosił ich braku w trakcie trwania postępowania. Pracownik sekretariatu wyjaśnił, że niewysłanie kompletu dokumentów do wszystkich wykonawców spowodowane było nieuwagą i błędem ludzkim.

W składanych wyjaśnieniach członkowie komisji przetargowej wskazywali, że nie posiadali wiedzy o różnicach w *Studium wykonalności* przesłanym wykonawcom, a jego wersją złożoną wraz z wnioskiem o dofinansowanie, zaś

<sup>43</sup> Postępowanie przeprowadzone w trybie zapytania o cenę (zaproszenie do składania ofert skierowano do trzech wykonawców). Wartość udzielonego zamówienia wyniosła, łącznie dla obu zadań, 43,1 tys. zł (brutto).

<sup>44</sup> W ramach którego oferent miał oświadczać m.in. posiadaniu niezbędnej wiedzy, doświadczenia i potencjału do wykonania zamówienia, o uwzględnieniu w cenie oferty wszystkich obowiązków niezbędnych do zrealizowania umowy, o zapoznaniu się z zapisami SIWZ i załącznikami do SIWZ, warunkami zawarcia umowy, o 30-dniowym okresie związania ofertą, o niwyszczęciu wobec oferenta postępowania upadłościowego/ braku ogłoszenia upadłości.

<sup>45</sup> Różnice dotyczyły m.in. założeń dot. rocznej produkcji ciepła: z odwiertu geotermalnego (różnica o 4 345 MWh), z absorpcyjnej pompy ciepła (różnica o 1 424,1 MWh), z kotłów węglowych (różnica o 749,3 MWh), w kotle biomasowym (o 1 558 MWh) oraz rocznego zużycia paliw, w tym zużycia: wody geotermalnej (różnica o 2 930,5 m<sup>3</sup>), miału węglowego (różnica o 213,4 Mg), gazu (różnica o 59 029 m<sup>3</sup>). Dodatkowo w ostatecznej wersji *Studium wykonalności* dla Projektu budowy ciepłowni geotermalno-biomasowej zawarto informację o rozważanej przez Zamawiającego możliwości wprowadzenia dodatkowych rozwiązań, gwarantujących zachowanie ciągłości produkcji sytuacji awarii pompy zatlaczającej wodę z ujęcia Sieradz GT-1.

niewezwanie do uzupełnienia oferty o brakujące oświadczenia tłumaczyli zastosowaniem zasady ustawowej, zgodnie z którą Zamawiający nie może żądać uzupełnienia oferty o dokumenty, których złożenia wraz z ofertą nie wymagał.

NIK nie podziela takiego stanowiska. Wymóg złożenia oświadczeń wykonawcy zawarty został w części XIV SIWZ, w związku z czym Zamawiający winien wezwać wykonawcę do złożenia wskazanego oświadczenia. W wyniku niewezwania wykonawcy do uzupełnienia oferty, udzielono zamówienia na podstawie niekompletnej oferty (umowa z 7 grudnia 2020 r.)

(akta kontroli: 167-168, 196-204, 278-322, 383-393, 407-408, 411)

3. Zamawiający w przypadku dwóch<sup>46</sup> spośród ośmiu badanych postępowań o udzielenie zamówienia, przeprowadzanych w latach 2017-2020, wbrew obowiązki określonej w § 18 pkt 1 (zdanie ostatnie<sup>47</sup>) Regulaminu Zamówień Sektorowych Podprogowych z 2016 r. oraz w Procedurze Udzielania Zamówień POLiŚ (część III – Ogólne warunki realizacji zamówienia, pkt 8<sup>48</sup>), nie udokumentował faktu i sposobu dokonania oszacowania wartości zamówienia poprzez zapisanie/utrwalenie dokumentacji, dotyczącej oszacowania, przy czym w przypadku jednego z przedmiotowych postępowań, pomimo takiego obowiązku<sup>49</sup>, nie dołączył jej również do bieżącego rejestru zamówień prowadzonego przez zamawiającego.

Prezes wyjaśnił, że szacowaniem wartości zamówienia zajmowały się komisje przetargowe (osoby uczestniczące w postępowaniu).

Członkowie Komisji przetargowej wyjaśniali brak udokumentowania procesu szacowania wartości zamówienia dot. opracowania programów funkcjonalno-użytkowych niedopatrzeniem, lub nie potrafili wskazać przyczyn takiego stanu rzeczy. W składanych wyjaśnieniach Członkowie tej komisji przetargowej wskazywali, że informację o szacunkowej wartości zamówienia czerpali z internetu oraz rozmów z jednym z oferentów, a także z posiadanej wiedzy co do metod szacowania tego rodzaju usług.

Członkowie Komisji przetargowej drugiego z zamówień, w składanych wyjaśnieniach powoływali się na problemy ze znalezieniem podmiotu wyspecjalizowanego w tego rodzaju projektach, który udzieliłby informacji o szacunkowej wartości zlecenia. Jako źródło tej wiedzy wskazywali m.in. Internet oraz bezowocne rozmowy z potencjalnymi wykonawcami.

(akta kontroli: str. 167-168, 185-204, 229-255, 278-322, 382-392, 394-401)

4. Spółka, pomimo upływu umownego terminu na wykonanie przedmiotu umowy dotyczącej opracowania i złożenia wniosków o dofinansowanie w formie dotacji do NFOSiGW, nie podejmowała w stosunku do wykonawcy działań zmierzających do wyegzekwowania wykonania przedmiotu umowy, w terminie w niej wskazanym, i tym samym zapewnienia możliwości terminowego złożenia wniosków o dofinansowanie Projektu budowy ciepłowni, a także działań zmierzających do wyjaśnienia czy niewykonanie umowy w wyznaczonym terminie nastąpiło z przyczyn obciążających wykonawcę i tym samym czy ww.

<sup>46</sup> Dot. postępowań: „Kompleksowe opracowanie wniosku o dofinansowanie projektu "Budowa ciepłowni geotermalnej w Sieradzu z podłączeniem do sieci ciepłowniczej PEC Sp. z o.o. w Sieradzu" oraz „Wykonanie Programów Funkcjonalno-Użytkowych (PFU) dla zadań: 1. „Budowa ciepłowni geotermalno-biomasyowej wraz z otworem załączającym Sieradz GT-2” 2. „Budowa modułu kogeneracyjnego o mocy 0,9 MW<sub>e</sub> i 1,1 MW<sub>t</sub> wspomagającego pracę ciepłowni geotermalno-biomasyowej w Sieradzu”. Łączna wartość obu udzielonych zamówień na podstawie ww. postępowań wyniosła 922,5 tys. zł (brutto)

<sup>47</sup> W brzmieniu: Oszacowanie zamówienia należy zapisać i dołączyć do bieżącego rejestru zamówień, prowadzonego przez zamawiającego.

<sup>48</sup> Zgodnie z którym Proces szacowania wartości zamówienia należy udokumentować, a dokumentację przechowywać na potrzeby kontroli, w sposób zapewniający właściwą ścieżkę audytu.

<sup>49</sup> W ramach bieżącego rejestru zamówień uwzględniona została wartość szacunkowa zamówienia dot. wykonania Programów Funkcjonalno-Użytkowych.

opóźnienie uprawniało Spółkę do naliczenia kar przewidzianych w umowie. Termin wykonania przedmiotu umowy został określony w § 2 ust. 3 oraz w § 4 ust. 1 umowy, na dzień 30 września 2018 r., a następnie zmieniony, na mocy aneksu z dnia 27 września 2018 r., na dzień 31 marca 2019 r. Spółka nie sporządziła i nie podpisała z wykonawcą kolejnych aneksów do ww. umowy ustalających nowe terminy wykonania prac oraz konieczność złożenia dwóch osobnych wniosków na planowane przedsięwzięcia, pomimo uzyskania stosownej informacji z NFOŚiGW, wskazującej na taki wymóg dalszego procedowania wniosków. Ostatecznie wniosek o dofinansowanie Projektu budowy ciepłowni został przygotowany w dniu 17 maja 2019 r. w Generatorze Wniosków o Dofinansowanie, a w dniu 24 maja 2019 r. podpisany przez ówczesnego Prezesa Zarządu.

Były Prezes wyjaśnił, że na podstawie obowiązujących „przepisów covidowych”<sup>50</sup> i po konsultacjach przeprowadzonych z kancelarią prawną obsługującą PEC uznano, że nie było potrzeby zawierania kolejnych aneksów z wykonawcą, bowiem Zamawiający i tak nie mógłby naliczyć kar umownych, ani zastosować instytucji „potrącenia”. Ponadto były Prezes wyjaśnił, że Spółka nie wystosowała propozycji kolejnych aneksów, ponieważ to po stronie wykonawcy leżał obowiązek poinformowania, iż nie zdoła dotrzymać umownych terminów i wnioskuje o ich prolongowanie.

Zdaniem NIK, okresie pomiędzy podpisaniem umowy z wykonawcą a złożeniem ostatniego z dwóch wniosków objętych zakresem tej umowy nie obowiązywały przepisy, na które powołuje się ówczesny Prezes. NIK wskazuje również, iż na Zlecającym ciążył obowiązek nadzorowania prawidłowej realizacji umowy, monitorowania przyczyn opóźnienia w jej realizacji i ewentualnego dochodzenia kar umownych, w przypadku jej nieterminowego wykonania, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Zmiana terminu realizacji umowy stanowi zmianę umowy, która wymaga podpisania aneksu określającego nowy termin realizacji udzielonego zlecenia. Sama aktualizacja terminu naboru wniosków przez Fundusz nie zwalnia zamawiającego z ww. obowiązków.

(akta kontroli: str. 167-168, 229-255, 370, 373-374, 467-473, 739-744)

5. Dokumentacja umowna, na podstawie której udzielono zamówień na realizację zadań dot. projektów wykorzystania ciepła geotermalnego (trzy spośród łącznie ośmiu udzielonych zamówień) została przygotowana nierzetelnie, w sposób niepozwalający na zabezpieczenie prawidłowej i terminowej realizacji powierzonych wykonawcom zadań:
  - a. W umowie z 16 czerwca 2017 r. na opracowanie „*Koncepcji budowlano-technologicznej wykorzystania ciepła geotermalnego w Sieradzu, pochodzącego z otworu geotermalnego Sieradz GT-1, przez włączenie go do systemu ciepłowniczego PEC Sieradz*”, nie zamieszczono postanowień umożliwiających naliczenie przez zamawiającego kar umownych za niewykonanie lub nienależne wykonanie przedmiotu umowy. Udzielający zamówienia ówczesny Prezes wyjaśnił, że odstąpiono od określenia kar umownych z uwagi na trudny do przewidzenia ostateczny termin przekazania do wykonawcy danych o rozległym charakterze, niezbędnych do opracowania dokumentu, dotyczących m.in. rocznego zapotrzebowania na ciepło dla systemu miejskiego, danych meteorologicznych, informacji o temperaturach zasilania i powrotu w funkcji temperatury zewnętrznej, zaś sam termin

<sup>50</sup> Art. 15r ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.).

realizacji przedmiotu umowy liczony był jako dwa miesiące od udostępnienia przez Zamawiającego tych danych.

W ocenie NIK przywołany rodzaj danych stanowi informacje, którymi przedsiębiorstwa energetyki ciepłej dysponują w celach prawidłowego prowadzenia swojej podstawowej działalności, a w konsekwencji trudno uznać czas na zgromadzenie i przekazanie tych danych wykonawcy za niemożliwy do określenia. Ewentualne opóźnienia w realizacji obowiązku udostępnienia wykonawcy danych Spółki nie stanowią okoliczności obciążającej wykonawcę, dla którego termin realizacji zamówienia liczony jest od daty przekazania danych. Tym samym ww. okoliczność nie może stanowić podstawy do naliczenia ewentualnych kar i usprawiedliwiać braku zapisów umownych chroniących zamawiającego przed zawinionym opóźnieniem lub innymi okolicznościami leżącymi po stronie wykonawcy, skutkującymi niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem przedmiotu umowy.

- b. W dwóch pisemnych zleceniach na realizację zadań, z 7 czerwca 2019 r. (L.dz.812/DF) oraz z 12 października 2020 r. (L.dz.1010/DF) na (odpowiednio): *Przygotowanie wniosku o pożyczkę do NFOŚiGW dla środków prywatnych (bez VAT) dla projektu „Budowa ciepłowni geotermalnej w Sieradzu z podłączeniem do sieci ciepłowniczej PEC Sp. z o.o. w Sieradzu”* oraz na *Przygotowanie wniosku o pożyczkę do NFOŚiGW dla środków prywatnych (bez VAT) dla projektu „Budowa modułu kogeneracyjnego o mocy 0,9 MW<sub>e</sub> i 1,1 MW<sub>t</sub> wspomagającego pracę ciepłowni geotermalno-biomasowej w Sieradzu”*, nie zamieszczono postanowień określających termin zakończenia realizacji zadania oraz postanowień umożliwiających naliczenie przez zamawiającego kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Udzielający zamówienia były Prezes wyjaśnił, że terminy zakończenia realizacji zadań nie zostały wskazane, ponieważ były mało istotne, bowiem Spółka miała świadomość, że Wykonawca, przygotowujący także wnioski o dofinansowanie projektów, dysponuje danymi niezbędnymi przy składaniu wniosków o pożyczki, z kolei nabór tych wniosków odbywał się w trybie ciągłym i nie występowało ryzyko przekroczenia terminu. Prezes wyjaśnił także, że brak terminu wykonania zleceń skutkowało nieokreśleniem kar za nieterminowe przygotowanie wniosków o pożyczki, a także, że realizacja obu zleceń przebiegła sprawnie, w terminie 47 oraz 46 dni od udzielenia zlecenia.

NIK wskazuje, że zaniechanie określenia terminów wykonania przedmiotu zleceń nie zabezpieczało w należyty sposób interesów Spółki, w szczególności zapewnienia – w sytuacji opóźnień lub niewykonania zleceń przez wykonawcę – finansowania realizowanej inwestycji oraz możliwości dochodzenia kar umownych. Ponadto wskazanie terminu wykonania przedmiotu zamówienia stanowi jedno z najważniejszych postanowień każdej umowy i z założenia należy oczekiwać, iż racjonalny uczestnik obrotu cywilnoprawnego zamieści tego typu zapisy w zawieranej przez siebie umowie. Brak postanowień w tym przedmiocie wyłącza możliwość egzekwowania wykonania powierzonych wykonawcy obowiązków, a ponadto także pociągnięcie wykonawcy do odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania.

(akta kontroli: str. 167-168, 222-227, 329-336, 370-375)

Realizowany przez PEC program zagospodarowania ciepła geotermalnego przewidywał wysoki stopień wykorzystania potencjału energetycznego ujęcia wody termalnej oraz produkcję i sprzedaż ciepła, opartą o instalację geotermalną współpracującą z konwencjonalnym źródłami, spalającymi biomasę, gaz oraz w węgiel. Budowa CM3 oparta była na wiarygodnych planach wykorzystania ciepła wód termalnych, zaś założenia jej funkcjonowania zostały uwzględnione w strategicznych planach Miasta dot. zaopatrzenia w ciepło. Rozpoczęcie inwestycji zostało poprzedzone szczegółową analizą możliwości wykorzystania potencjału ujęć ciepła wód termalnych na lokalnym rynku ciepłowniczym. W działalności jednostki stwierdzono nieprawidłowości podczas udzielania zamówień, polegające m.in. na przeprowadzeniu postępowania w sposób niezapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, a także wynikające z nierzetelnego przygotowania dokumentacji przetargowej (25% przypadków) oraz treści umów zawieranych z wykonawcami (50% przypadków). Stwierdzono także nieprawidłowości polegające na niezabezpieczeniu interesu Spółki w zawartych umowach. Nie zamieszczono w nich bowiem postanowień określających termin zakończenia realizacji zadania oraz postanowień umożliwiających naliczenie przez zamawiającego kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy.

## OBSZAR

## 2. Zadania inwestycyjne związane z wykorzystaniem wód termalnych oraz źródła ich finansowania.

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto Sieradz w ramach przedsięwzięcia pn. „Rozpoznanie i udokumentowanie zasobów wód termalnych na terenie miasta Sieradza” w 2017 r. pozyskało dofinansowanie z NFOŚiGW w formie dotacji<sup>51</sup> w kwocie 10.463,6 tys. zł, co stanowiło 98,7% całkowitego kosztu zadania (10.603,9 tys. zł netto). W ramach tych środków sfinansowano wykonanie otworu badawczego Sieradz GT-1 oraz nadzór i dozór geologiczny. Pozostała kwota w wysokości 140,3 tys. zł (1,3% - udział własny) została pokryta ze środków Miasta.

W fazie inwestycyjnej Projektu budowy ciepłowni, zgodnie z przyjętymi założeniami, całkowity koszt zadania zaplanowano na 76.924,2 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowane w wysokości 60.330 tys. zł stanowiące 78,4% całości kosztów, miały zostać pokryte z dofinansowania NFOŚiGW, w tym 31.616,4 tys. zł z dotacji oraz 27.713,6 tys. zł ze zwrotnej pożyczki uzupełniającej. Natomiast wydatki niekwalifikowane w wys. 16.594,2 tys. zł (21,6%) planowano pokryć kredytem.

Koszt drugiego Projektu budowy modułu kogeneracyjnego zaplanowano na ogólną kwotę 4.034,0 tys. zł, z czego 3.269,7 tys. zł (81,1%) pochodzić miało z NFOŚiGW, w tym 1.289,6 tys. zł z dotacji oraz 1.980,1 tys. zł ze zwrotnej pożyczki uzupełniającej, a pozostała część w wys. 764,3 tys. zł (18,9%) pokryta zostanie planowanym kredytem.

(akta kontroli str. 30-37, 731-734)

2.2. Spółka złożyła do NFOŚiGW dwa wnioski o dofinansowanie omawianych inwestycji w formie dotacji<sup>52</sup>. Pierwszy wniosek<sup>53</sup>, na kwotę 1.289,6 tys. zł, dotyczący Projektu budowy modułu kogeneracyjnego, złożono 28 grudnia 2017 r.<sup>54</sup>. Po

<sup>51</sup> Umowa na dofinansowanie 291/201/Wn-5/FG-hg-dg/D z dnia 26 września 2017 r.

<sup>52</sup> Każdy z wniosków dotyczył pomocy udzielanej w ramach odrębnych działań (działanie 1.1. *Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych* i działanie 1.6. *Promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło*) oś priorytetowa I – Zmniejszenie emisyjności gospodarki, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

<sup>53</sup> W ramach poddziałania 1.6.1 *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji*.

<sup>54</sup> Złożenie wniosku i przechodzenie przez kolejne etapy konkursu odbywało się zgodnie z jego harmonogramem.

uzyskaniu pozytywnej oceny projektu<sup>55</sup> NFOŚiGW przyznał Spółce wnioskowaną kwotę. Następnie, zgodnie z § 15 ust. 9 Regulaminu Konkursu<sup>56</sup>, w dniu 20 grudnia 2019 r. podpisano umowę o dofinansowanie nr POIS.01.06.01-00-0029/19-00 na Projekt budowy modułu kogeneracyjnego. Drugi wniosek dotyczący Projektu budowy ciepłowni<sup>57</sup> na kwotę 31.616,4 tys. zł złożono 17 maja 2019 r. NFOŚiGW pozytywnie ocenił wniosek<sup>58</sup> i przyznał wnioskowaną kwotę. Zgodnie z zapisami Regulaminu Konkursu, w dniu 30 listopada 2020 r. podpisano umowę nr POIS.01.01.01-00-0004/19-00 na dofinansowanie Projektu budowy ciepłowni. Ponadto Spółka złożyła dwa wnioski do NFOŚiGW o udzielenie pożyczki w ramach programów międzydziedzinowych<sup>59</sup>, jako uzupełnienie finansowania inwestycji: pierwszy w dniu 24 lipca 2019 r. (zatwierdzony przez NFOŚiGW 29 lipca 2019 r.) dot. budowy ciepłowni geotermalnej, drugi w dniu 27 listopada 2020 r. (zatwierdzony 3 grudnia 2020 r.) dot. budowy modułu kogeneracyjnego. Zgodnie z ustaleniami<sup>60</sup> pomiędzy PEC a NFOŚiGW, z uwagi na zmianę osoby reprezentującej Spółkę podpisanie umów ww. pożyczki zaplanowano na maj 2021 r.

(akta kontroli str. 285 plik nr 20 i 21, 735-1142, 1854-1855)

2.3. Wkład własny na realizację inwestycji PEC planowało pokryć ze źródeł zewnętrznych. W fazie składania wniosku o dofinansowanie Projektu budowy ciepłowni Spółka posiadała promesę na udzielenie kredytu przez BGK. Z informacji przedstawionej przez Spółkę wynika, iż z uwagi na dotychczasowy brak konieczności uruchomienia kredytu i ważność promesy do 31 maja 2020 r., procedury związane z przeprowadzeniem postępowania przetargowego na ostateczny wybór banku udzielającego kredyt zostaną uruchomione w najbliższym czasie.

(akta kontroli str. 732-734)

2.4. Prezes Spółki wyjaśnił, iż na obecnym etapie realizacji inwestycji PEC nie spotkało się z żadnymi utrudnieniami w pozyskaniu zewnętrznych źródeł finansowania, które mogłyby być charakterystyczne wyłącznie dla geotermalnych instalacji ciepłowniczych. W trakcie przygotowywania i rozpatrywania złożonych wniosków pojawiły się opóźnienia, ale były one związane z trwającą w kraju epidemią COVID-19, jednak utrudnienia te nie miały charakteru systemowego i trudno wskazać jakieś działania, które pozwoliłyby ich uniknąć. Prezes wyjaśnił również, że znaczącym instrumentem wsparcia przyczyniającym się do szerszego rozwoju ciepłownictwa geotermalnego, zważywszy na wysokie koszty tego typu inwestycji, byłyby rozwiązania pozwalające na uzyskanie wyższego poziomu dofinansowania ze źródeł zewnętrznych, co spowodowałoby szybszy rozwój tej technologii pozyskania ciepła.

(akta kontroli str. 635-636)

2.5. Rozpoczęcie robót budowlanych dot. Projektu budowy modułu kogeneracyjnego nastąpiło, zgodnie z § 4 pkt. 11a umowy o dofinansowanie<sup>61</sup>, w dniu 17 czerwca

<sup>55</sup> Pismo informujące o pozytywnej ocenie wniosku o dofinansowanie: NFOŚiGW-DRK.51.41.2019, NFOŚiGW (wpływ do PEC 8 listopada 2019 r.).

<sup>56</sup> Mówiącym, że umowa o dofinansowanie jest podpisywana nie później niż 60 dni od poinformowania wnioskodawcy przez NFOŚiGW o wyborze projektu do dofinansowania.

<sup>57</sup> W ramach poddziałania 1.1.1 *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej*.

<sup>58</sup> Pismo informujące o pozytywnej ocenie wniosku o dofinansowanie: NFOŚiGW-DRK.51.10.2019, NFOŚiGW z dnia 26 sierpnia 2020 r. (wpływ do PEC 4 września 2020 r.).

<sup>59</sup> W ramach zadania 5.16. *Wspieranie projektów realizowanych w ramach poddziałania 1.1.1, działań 1.2, 1.5. i 1.6. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (2019)*.

<sup>60</sup> Korespondencja e-mejl w dniach, 7 styczeń (pozytywna ocena wniosków), 22,25 luty, 7,8, 13, 15 i 26 kwiecień 2021 r. i 6 maj (umowy do podpisania) oraz pisma PEC 1185/2021 z dnia 16 kwietnia 2021 r. i NFOŚiGW 21-37827 z dnia 29 kwietnia 2021 r.

<sup>61</sup> Stanowiącej, że beneficjent zobowiązany jest do rozpoczęcia realizacji projektu w terminie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy.



2020 r.<sup>62</sup>. Zrealizowany zakres rzeczowy zaplanowanych inwestycji w ramach tego projektu był zgodny z przyjętym harmonogramem. Wykonanie zaplanowanych robót zostało przedstawione w trzech wnioskach sprawozdawczych<sup>63</sup> i dwóch wnioskach sprawozdawczo-rozliczeniowych<sup>64</sup>. Wnioski te złożono do NFOŚiGW w terminach zgodnych z pkt.1 rozdziału 5.2. *Zaleceń w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*<sup>65</sup>. Zgodnie z umową o dofinansowanie, do kosztów kwalifikowanych zaliczono wydatki związane z inwestycją, poniesione po 1 grudnia 2019 r. Harmonogram przewidywał wystąpienie beneficjenta w IV kw. 2020 r. o refundację kwoty 13,2 tys. zł. Pierwszy wniosek na kwotę 5,5 tys. zł Spółka złożyła 3 grudnia 2020 r., jednak wymagał on korekt technicznych i ostateczna wersja wniosku została przyjęta 25 marca 2021 r., natomiast drugi wniosek na kwotę 9,6 tys. zł złożono 29 marca 2021 r. (pierwsza wersja 2 marca 2021 r.). Obydwa wnioski są w trakcie oceny, a termin ich refundacji przewidziano odpowiednio na 24 i 28 maja 2021 r. Zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie Projektu budowy ciepłowni, wydatki poniesione w tym projekcie zaliczane były do kosztów kwalifikowanych po 1 września 2020 r. Wykonanie zaplanowanych robót zgodnie z zapisami ww. umowy zostało przedstawione we wniosku sprawozdawczo-rozliczeniowym złożonym do NFOŚiGW w dniu 2 marca 2021 r.<sup>66</sup> (ostateczny wniosek po korekcie przyjęto 25 marca 2021 r.). Przewidziane na IV kw. 2020 r. działania w zadaniu drugim i w zadaniu czwartym zostały wykonane i rozliczone z NFOŚiGW w planowanej wysokości<sup>67</sup> (zadanie drugie w kwocie 22,1 tys. zł, a zadanie czwarte w kwocie 12,1 tys. zł). Z kolei, działania z zadania czwartego, przewidziane w harmonogramie do wykonania w I kw. 2021 r.<sup>68</sup> nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie<sup>69</sup>. Wykonawca projektu przekazał Spółce dokumentację części projektu budowlanego i nie wszystkie wymagane pozwolenia na budowę, nie przedstawił również faktury za wykonaną usługę<sup>70</sup>. PEC nie dokonało żadnych płatności, tym samym wystąpienie Spółki do NFOŚiGW o refundację wydatkowanych środków zgodnie z harmonogramem nie było możliwe.

Prezes Spółki wyjaśnił, że opóźnienie w realizacji całości usługi nie wpłynęło na dotrzymanie terminów rozpoczęcia inwestycji. Rozpoczęcie robót budowlanych dotyczących Projektu budowy ciepłowni<sup>71</sup> nastąpiło przed upływem terminu określonego w umowie o dofinansowanie, czyli przed 30 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 413-465, 1143-1192, 1856-1857)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W chwili przystąpienia do realizacji zadań Spółka dysponowała zapewnionymi źródłami finansowania zadań inwestycyjnych, zaś działania o pozyskanie własnych i zewnętrznych finansowych środków wsparcia były skuteczne. Wykonane zadania

<sup>62</sup> Pismo PEC do NFOŚiGW z dnia 17 czerwca 2020 r. informujące o rozpoczęciu prac przygotowawczych, utwardzeniu terenu, kanalizacji odwadniającej i ogrodzenia terenu.

<sup>63</sup> Za okres 20 grudnia 2019 r. -29 lutego 2020 r., 1 marca 2020 r. – 31 maja 2020 r., 1 czerwca 2020 r.- 31 sierpnia 2020 r.

<sup>64</sup> Za okres 1 grudnia 2019 r. – 30 listopada 2020 r. i 1 grudnia 2020 r. – 28 lutego 2021 r.

<sup>65</sup> Mówiącym, że beneficjent zobowiązany jest do składania wniosku o płatność nie rzadziej niż raz na trzy miesiące licząc od momentu podpisania umowy o dofinansowanie.

<sup>66</sup> Za okres od 1 września 2020r. do 28 lutego 2021 r.

<sup>67</sup> Nieznaczne różnice czasowe i kwotowe między planem a wykonaniem wynikają z szacunkowych wielkości określanych w harmonogramie.

<sup>68</sup> Wykonanie projektu budowlanego wraz z pozwoleniem na budowę.

<sup>69</sup> Wykonawca złożył Spółce dokumenty potwierdzające wpływ epidemii COVID-19 na terminowość realizacji umowy 3/ZP/2020.

<sup>70</sup> Faktura za wykonanie części usługi została zwrócona do wykonawcy ze względu na fakt, że umowa nie dopuszczała możliwości zapłaty częściowej.

<sup>71</sup> Wykonanie ogrodzenia, niwelacja terenu, wycinka drzew i utwardzenie terenu pod budowę.

odpowiadały przyjętym planom i harmonogramom ich realizacji, z wyjątkiem opóźnienia wykonania jednego działania, z przyczyn nieleżących po stronie PEC, które nie miało wpływu na dotrzymanie terminu rozpoczęcia inwestycji określonego w umowie o dofinansowanie.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 3. Efekty funkcjonowania ciepłowni geotermalnych.

3.1. Na etapie przygotowań do realizacji zadania inwestycyjnego<sup>72</sup> Spółka zleciła kompleksową analizę techniczno-ekonomiczną wariantów realizacji inwestycji w Koncepcji budowlano-technologicznej wykorzystania ciepła geotermalnego w Sieradzu. Analiza opierała się na założeniach, m.in: stałych cen netto, przy stopie dyskontowej 4%, w okresie odniesienia 25 lat. Analizę przeprowadzono w oparciu o dane z 2017 r. cenę uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> kształtującą się na poziomie 7,5 euro za tonę oraz dane dotyczące ilości sprzedaży ciepła na poziomie roku 2016 w wielkości 431.286 GJ<sup>73</sup>. Za najbardziej optymalny wariant, zarówno pod względem technicznym jak i finansowym, uznano wybudowanie nowej ciepłowni geotermalnej dla której wskaźnik IRR (wewnętrzna stopa zwrotu) wynosił 10,58%, NPV (wartość zakualizowana netto) 12.855,0 tys. zł.

Ponowną analizę finansową przeprowadzono w opracowaniu *Studium wykonalności* (sporządzonym dla każdego z dwóch projektów jako załączniki do złożonych wniosków o dofinansowanie w 2019 r.), przy założeniu stopy dyskontowej 4% oraz cenie emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 25 euro za tonę. Dla wybranego wariantu Projektu budowy ciepłowni określono wskaźnik IRR w wysokości 12,49%, NPV 30.894,4 tys. zł.

W *Studium wykonalności* dla Projektu budowy modułu kogeneracyjnego, z uwagi na fakt, iż przedsięwzięcie nie zalicza się do tzw. dużych projektów, zastosowano uproszczoną metodykę przeprowadzenia analizy finansowej. Dla wybranego wariantu wskaźnik FRR (finansowa wewnętrzna stopa zwrotu) wynosił 30,1%, a wartość FNPV (finansowa bieżąca wartość netto inwestycji) 5.657,1 tys. zł.

PEC nie prowadziło jeszcze sprzedaży ciepła z ciepłowni geotermalnej w związku z tym nie była możliwa ocena racjonalności założeń przyjętych we wcześniejszych analizach, jednak sprzedaż ciepła przyjęta do analizy była porównywalna do bieżącej sprzedaży ciepła.

(akta kontroli str. 694-730, 1193-1435, 1854-1855)

3.2. W kontrolowanym okresie, pomimo sukcesywnego wzrostu przychodów ze sprzedaży PEC od 21.449,6 tys. zł w 2015 r. do 28.430,4 tys. zł w 2020 r., wynik finansowy na sprzedaży wzrastał tylko do 2017 r. (od 1.000,2 tys. zł do 2.037,4 tys. zł), w 2018 r. nastąpił gwałtowny spadek do 182,7 tys. zł<sup>74</sup>, dalej w 2019 r. zmniejszył się do kwoty 137,2 tys. zł<sup>75</sup>, a w 2020 r. nastąpił wzrost do kwoty 510,0 tys. zł.

Wynik finansowy netto Spółki wzrastał od kwoty 1.138,7 tys. zł w 2015 r. do 2.226,0 w 2017 r., czyli odpowiednio o 17%, 67,1% w stosunku do roku poprzedniego, w latach następnych zaczął gwałtownie spadać o 42,3%, 49,6% i 31,9%<sup>76</sup> i w 2020 r. wynosił 440,9 tys. zł.

Wskaźniki rentowności netto<sup>77</sup> w latach 2015-2020 wynosiły odpowiednio: 5,3%; 6,0%; 9,3%; 5,4%; 2,4% i 1,6%. Wskaźniki płynności bieżącej<sup>78</sup> wynosiły: 6,7; 6; 3,9;

<sup>72</sup> W październiku 2017 r.

<sup>73</sup> Produkcja 482.813 GJ minus potrzeby własne i straty 51.527 GJ.

<sup>74</sup> Spowodowany koniecznością utworzenia rezerw na przyszłe zobowiązania oraz znacznym wzrostem kosztów zużycia materiałów i energii oraz usług obcych

<sup>75</sup> Z powodu znacznego wzrostu cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>.

<sup>76</sup> Głównie z powodu szybko postępującego wzrostu cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>.

<sup>77</sup> Stosunek wyniku finansowego netto do przychodów ze sprzedaży.

<sup>78</sup> Stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych.

6,2; 4,7 i 5, natomiast wskaźniki płynności szybkiej<sup>79</sup> to: 3,5; 4,1; 2,6; 3,5; 2,2 i 2,5. Zarówno wskaźnik płynności bieżącej jak i płynności szybkiej świadczyły o zdolności jednostki do regulowania zobowiązań, ale zbyt wysoki ich poziom<sup>80</sup> świadczył o nieefektywnym wykorzystaniu aktywów firmy, co przyczyniło się do obniżenia rentowności.

W latach 2015-2020 wszystkie zobowiązania Spółki były zobowiązaniami krótkoterminowymi i wynosiły odpowiednio: 2.183,3 tys. zł, 2.920,4 tys. zł, 4.542,6 tys. zł, 2.513,5 tys. zł, 2.984,9 tys. zł i 2.700,2 tys. zł. W badanym okresie PEC nie posiadało zobowiązań wymagalnych.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki była dobra, przy czym PEC nie uzyskiwało jeszcze przychodów ze sprzedaży ciepła pozyskanego z eksploatacji wód termalnych. Tym samym nie było możliwe ustalenie trafności przewidywań co do planowanego zwrotu z inwestycji oraz jej efektywności.

(akta kontroli str. 1436- 1841)

3.3. PEC w okresie kontroli było jedynym dostawcą ciepła sieciowego na lokalnym rynku. Obowiązujące taryfy dla ciepła zostały zatwierdzone Decyzją nr OŁO.4210.34.2020.BG Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 13 stycznia 2021 r.<sup>81</sup>.

(akta kontroli str. 29, 1842-1851)

3.4. W badanym okresie obciążenia publicznoprawne kontrolowanej jednostki wynosiły: w 2015 r. – 6.402 tys. zł, 2016 r. – 6.476 tys. zł, 2017 r. – 6.167 tys. zł, 2018 r. – 6.095 tys. zł, 2019 r. – 6.744 tys. zł, 2020 r. – 7.127 tys. zł i w I kw. 2021 r. – 2.728 tys. zł., z tego odpowiednio:

- składki na ZUS, FP, FGŚP, FEP – 1.910 tys. zł, 1.972 tys. zł, 2.163 tys. zł, 2.037 tys. zł, 2.249 tys. zł, 2.324 tys. zł i 579 tys. zł.

- wpłat na PFRON – 15 tys. zł, 24 tys. zł, 50 tys. zł, 24 tys. zł, 16 tys. zł, 40 tys. zł i 13 tys. zł.

- wpłaty wobec budżetu państwa – 3.673 tys. zł, 3.672 tys. zł, 3.142 tys. zł, 3.240 tys. zł, 3.657 tys. zł 3.920 tys. zł i 1.918 tys. zł.

- opłaty i podatki na rzecz gminy (w większości to podatek od nieruchomości) – 804 tys. zł, 808 tys. zł, 812 tys. zł, 794 tys. zł, 822 tys. zł, 843 tys. zł i 218 tys. zł.

W latach 2015 – I kw. 2021 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne dot. tych płatności.

(akta kontroli str.1852-1855)

3.5. PEC nie uzyskało jeszcze koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża i nie wydobywało wód termalnych. W konsekwencji nie było jeszcze potencjalnym płatnikiem opłaty eksploatacyjnej uiszczanej na rzecz Gminy i NFOŚiGW, na mocy ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r.<sup>82</sup>.

(akta kontroli str.1852-1855)

3.6. Prezes wyjaśnił, iż w związku z tym, że inwestycja realizowana przez PEC jest jeszcze na wczesnym etapie i dotychczas nie wydobywano wód termalnych, Spółka nie jest jeszcze płatnikiem płatności o charakterze publicznoprawnym, wynikających z tego tytułu, a pozostałe płatności publicznoprawne regulowane są bez jakichkolwiek barier i trudności we właściwych terminach.

(akta kontroli str.635-636)

3.7. W wyniku realizacji projektów wykorzystania ciepła geotermalno-biomasowego (z uwzględnieniem modułu wysokosprawnej kogeneracji) szacowano ograniczenie

<sup>79</sup> Stosunek aktywów obrotowych minus zapasy i minus krótkie rozliczenia międzyokresowe do zobowiązań krótkoterminowych.

<sup>80</sup> Optymalny poziom dla wskaźnika płynności bieżącej to 1,5 - 2,0, a dla płynności szybkiej od 0,9 – 1,0.

<sup>81</sup> Biuletyn Branżowy – Ciepło Nr 6(736) 14 stycznia 2021 r.

<sup>82</sup> DZ.U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm.

ilości spalanego mialu węglowego o ok. 22.412 Mg/rok w 2024 r., co stanowiło redukcję na poziomie 88% względem ilości węgla spalonego w 2020 r. (25.444 Mg/rok)<sup>83</sup>. Przy założeniu takiego spadku zużycia węgla, planowane ograniczenie emisji pozostałych zanieczyszczeń wyniesie: ok. 201.346,6 kg/rok dla tlenków siarki (SO<sub>x</sub>) (tj. o ok. 84% w stosunku do zanieczyszczeń emitowanych w 2020 r.), ok. 19.505,2 kg/rok dla tlenku węgla (CO) i ok. 38.889,6 Mg/rok dla dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) (odpowiednio o ok. 88% i ok. 75% mniej w stosunku do emisji w 2020 r.), ok. 66.318,5 kg/rok dla tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) (tj. o ok. 85% w stosunku do emisji w 2020 r.) oraz o ok. 27.555,4 kg/rok pyłów<sup>84</sup> (tj. o ok. 90% w stosunku do emisji w 2020 r.).

(akta kontroli str. 285 plik nr 12 str. 70, 82,83, 98 i 99; 675-682)

3.8. Poza ekologiczną formą zaspokajania lokalnych potrzeb ciepłowniczych i promocją inwestycji OZE, nie przewidywano innych istotnych korzyści społeczno-ekonomicznych, wynikających z realizacji przedsięwzięć lub funkcjonowania ciepłowni geotermalnej.

Prezydent Miasta Sieradza wyjaśnił, że właściwości chemiczne wydobywanej wody termalnej prawdopodobnie będą pozwalały na jej wykorzystanie w balneologii i rekreacji.

(akta kontroli str.30, 35, 285 plik nr 12 str. 127)

3.9. Przyjęte do umów o dofinansowanie wskaźniki realizacji celów przedsięwzięcia, rozumiane jako wskaźniki produktu, zakładały osiągnięcie:

- w 2022 r. – 2 MW dodatkowej zdolności wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji (w tym 0,9 MW<sub>e</sub>, tj. energii elektrycznej i 1,1 MW<sub>t</sub>, tj. energii ciepłej) w Projekcie budowy modułu kogeneracyjnego;
- w 2023 r. – 22 MW<sub>t</sub> dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w Projekcie budowy ciepłowni.

Ponadto, w ramach wskaźników rezultatu bezpośredniego, zakładano na 2024 r.:

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o wartość równoważną 3.122 tonom CO<sub>2</sub> (Projekt budowy modułu kogeneracyjnego) i 37.964 tonom CO<sub>2</sub> (Projekt budowy ciepłowni);
- zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 26.605 GJ/rok do 2024 r.<sup>85</sup> (Projekt budowy modułu kogeneracyjnego);
- produkcję energii ciepłej z instalacji wykorzystujących OZE odpowiadającą 93.175 MW<sub>t</sub>/rok.

Z uwagi na początkowy stan zaawansowania inwestycji wartość ww. wskaźników kształtowała się na dzień zakończenia kontroli na poziomie 0%.

(akta kontroli str. 873-874, 930-931, 1006-1007, 1146-1167, 1170-1175)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania inwestycyjne PEC związane z budową ciepłowni geotermalnej i modułu kogeneracyjnego poprzedzono oceną przewidywanej opłacalności tych przedsięwzięć, opartą na realistycznych założeniach ograniczających ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia lub nierentownego funkcjonowania planowanych instalacji służących wykorzystaniu energii wód termalnych w celach ciepłowniczych.

<sup>83</sup> Wg założeń *Studium wykonalności* dla Projektu budowy ciepłowni geotermalno-biomasowej, po uwzględnieniu wielkości wynikających z realizacji Projektu budowy modułu kogeneracyjnego redukcja mialu węglowego wyniosła ok. 22.731 Mg/rok.

<sup>84</sup> Pył TSP – ok. 17.778 kg/rok, pył PM 10 – ok. 7.111 kg/rok, pył PM 2,5 – ok. 2.667 kg/rok.

<sup>85</sup> Pierwotnie do umowy o dofinansowanie z 20 grudnia 2019 r. przyjęto wartość 53.204 GJ/rok w 2023 r., którą następnie zmniejszono aneksem do umowy nr POIS.01.06.01-00-0029/19-01 z 3 grudnia 2020 r. do 26.605 GJ/rok w 2024 r. Zmiana nie wpłynęła na wysokość przyznanego dofinansowania.

## IV. 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. Zapewnienie prawidłowego przygotowania, dokumentowania oraz przebiegu prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień na rzecz spółki, zgodnie z treścią obowiązujących w tym zakresie regulaminów.
2. Przygotowywanie umów zawieranych z wykonawcami, zawierających postanowienia pozwalające na należyte zabezpieczenie interesów Spółki, w wypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia przez wykonawcę.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Łódź, 15 czerwca 2021 r.

Kontroler  
Ewa Tworkowska  
Inspektor k.p.



.....  
podpis

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



.....  
podpis

