



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.04.2021

**Roman Smogorzewski**  
**Prezydent Miasta Legionowo**  
**Urząd Miasta Legionowo**  
**ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 41**  
**05-120 Legionowo**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 maja 2022 r.  
(znak: KPK-KOP.443.028.2022)

*P/21/020 Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych*

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legionowo <sup>1</sup> , ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 42, 02-120 Legionowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Smogorzewski - Prezydent Miasta Legionowo, od 22 maja 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.</li><li>2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.</li><li>3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2021 r., z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Rafał Pikus - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/78/2021 z dnia 6 września 2021 r.  (akta kontroli str.: 1-5)

<sup>1</sup> Dalej także: Urząd Miasta lub UM Legionowo.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej także: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 (I połowa) podejmowane przez gminę miejską Legionowo<sup>4</sup> działania związane z poprawą efektywności systemu ciepłowniczego Miasta nie były w pełni skuteczne, a planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło były nierzetelne i nie spełniały niektórych wymogów art. 18 i 19 *Prawa energetycznego*<sup>5</sup>.

Działania w zakresie modernizacji miejskiego systemu ciepłowniczego nie zapewniły dotychczas osiągnięcia statusu systemu efektywnego energetycznie w rozumieniu art. 7b ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*. Funkcjonujące od 2015 r. źródło kogeneracyjne nie zapewnia takiego statusu ze względu na to, że udział ciepła produkowanego w kogeneracji jest zbyt mały w ogólnym wolumenie wytwarzanego ciepła. Inne zadania inwestycyjne poprawiające efektywność infrastruktury ciepłowniczej Miasta zostały wykonane w niepełnym wymiarze.

Główne działania mające na celu doprowadzenie do osiągnięcia przez system ciepłowniczy w Legionowie statusu systemu efektywnego energetycznie, prowadzone były przez Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Legionowo sp. z o.o.<sup>6</sup> i obejmowały modernizację sieci ciepłowniczej oraz źródeł ciepła. W ich wyniku zakończono przebudowę sieci z promieniowej na pierścieniową, zwiększono udział sieci preizolowanej<sup>7</sup>, przy wzroście zużycia ciepła następował spadek strat ciepłych w całym systemie<sup>8</sup>. Modernizując źródła ciepła, PEC ograniczyło moc nominalną czterech posiadanych kotłów węglowych, przy równoczesnym planowanym wyłączeniu jednego z nich na koniec 2022 r. W latach 2014-2015 Spółka wybudowała trzy kogeneracyjne silniki gazowe oraz jeden kocioł olejowy. Równocześnie Miasto wspólnie z PEC w 2019 r. utworzyło spółkę Nowa Energia Legionowo sp. z o.o.<sup>9</sup>, w której od IV kw. 2022 r. odbywać się będzie produkcja ciepła przez jedno źródło gazowe, co w połączeniu z planowaną budową przez PEC dwóch kolejnych kogeneracyjnych silników gazowych<sup>10</sup> pozwoli na osiągnięcia statusu efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego przez miejski system ciepłowniczy Legionowa.

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe<sup>11</sup> nie spełniały ustawowych wymogów i z tego względu były nieskutecznym narzędziem kształtowania gospodarki energetycznej gminy. Nie wskazano w nich możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej, co było obowiązkiem wynikającym z art. 19 ust. 3 pkt 3a *Prawa energetycznego*. Założenia nie uwzględniały też wymagań określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, nakazujących ogrzewanie budynków z miejskiej sieci ciepłowniczej lub ze źródeł ekologicznych. Ponadto w okresie objętym kontrola Założenia nie spełniały ustawowego warunku aktualności. Od 2012 r. Prezydent Legionowa nie

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: Miasto lub Legionowo.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*. Przez efektywny system ciepłowniczy rozumie się taki system, w którym do wytwarzania ciepła wykorzystuje się co najmniej: 1/ w 50% energię z odnawialnych źródeł energii lub 2/ w 50% ciepło odpadowe lub 3/ w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub 4/ w 50% połączenie energii z odnawialnych źródeł energii oraz ciepła odpadowego lub pochodzącego z kogeneracji.

<sup>6</sup> Dalej także: PEC lub Spółka. Spółka prowadząca działalność w zakresie wytwarzania i dystrybucji ciepła w Legionowie.

<sup>7</sup> W okresie objętym kontrola udział ten wzrósł o 7,5 punktu procentowego (z 59,7% w 2015 r. do 67,2% w 2020 r.

<sup>8</sup> W okresie objętym kontrola spadek strat ciepła wyniósł 10,3 TJ.

<sup>9</sup> Dalej także: Nowa Energia.

<sup>10</sup> Realizacja tego projektu zależna jest od otrzymania przez PEC dofinansowania, o które wystąpiono w 2020 r.

<sup>11</sup> Dalej: *Założenia do planu zaopatrzenia, Założenia*.

opracował ich aktualizacji, do czego zobowiązany był na podstawie art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*. UM Legionowo nie dokonał też oceny potencjału wytwarzanie energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy, do czego był zobowiązany na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*. W wyniku powyższych zaniechań Miasto pozbawione było głównych narzędzi planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, które zapewniałyby rzetelną realizację zadań własnych Miasta w tym zakresie.

Działania dotyczące zaopatrzenia w ciepło, wskazane do realizacji w programach przyjętych przez Radę Miasta, zapewniały spójność prowadzonej polityki energetycznej. Nie zapewniono natomiast w pełni mechanizmów monitorowania osiąganych efektów. Dla zadań planowanych do realizacji w ramach *Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Legionowo na lata 2011-2014 z perspektywą do roku 2018 r.*<sup>12</sup> oraz *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Legionowo*<sup>13</sup> nie określono wartości docelowych wskaźników. Z kolei dla zadań ujętych w *Programie Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Legionowo na lata 2018-2022 z perspektywą do roku 2026 r.*<sup>14</sup> nie określono wskaźników monitorujących, jak również ich wartości docelowych. Ponadto w przypadku *POŚ 2011* i *POŚ 2018* nie określano efektów ekologicznych spodziewanych do osiągnięcia w wyniku realizacji zadań.

Zadania wpływające na poprawę efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego były zrealizowane w niepełnym zakresie w stosunku do założeń. Termomodernizacja budynków komunalnych została przeprowadzona w 15 budynkach (41,7% budynków wymagających termomodernizacji w 2016 r.). W budynkach należących do *Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej w Legionowie*<sup>15</sup> zrealizowano planowany zakres prac (przy planowanych 27 budynkach w latach 2016-2018, poddano termomodernizacji 31). Dotacja na wymianę węglowych źródeł ciepła – od 2015 r. do października 2021 r. podpisano łącznie 620 umów dotacji na wymianę pieców – objęła 57,6% zidentyfikowanych w 2015 r. źródeł węglowych oraz 90,4% przewidzianych do wymiany w *Programie Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Miejskiej Legionowo*<sup>16</sup> na lata 2017-2021. PEC realizowało przyłączenia do sieci ciepłej nowych odbiorców, w tym w ramach likwidacji węglowych źródeł ciepła. Nie było przypadków odmowy przyłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej.

UM Legionowo w budżecie Miasta przeznaczył w latach 2016-2021 (I półrocze) środki finansowe na realizację zadań związanych z poprawą efektywności systemu ciepłowniczego w łącznej wysokości 6 781,6 tys. zł, z czego wydatkowano 5 868,6 tys. zł, tj. 86,5%. UM Legionowo podejmował również działania mające na celu pozyskanie zewnętrznego finansowania. Z powodu wyczerpania środków finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020<sup>17</sup>, otrzymano dofinansowanie na realizację jednego projektu spośród sześciu, dla których składano wnioski o udzielenie dofinansowania. W związku z nieotrzymaniem finansowania, dwa zadania zostały zrealizowane ze środków własnych podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie, a trzy zadania nie były realizowane.

UM Legionowo w ramach nadzoru nad PEC posiadał informacje o działaniach *Spółki*, w tym o realizowanych przez nią zadaniach związanych z rozwojem źródeł ciepła oraz

<sup>12</sup> Uchwała Rady Miasta Legionowo Nr IX/121/2011 z dnia 22 czerwca 2011 r. Dalej także: *POŚ 2011*.

<sup>13</sup> Uchwała Rady Miasta Legionowo Nr XIV/174/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. Dalej także: *PGN 2015*.

<sup>14</sup> Uchwała Rady Miasta Legionowo Nr XXXIX/532/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. Dalej także: *POŚ 2018*.

<sup>15</sup> Dalej także: *SM Legionowo* lub *Spółdzielnia*.

<sup>16</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Legionowo Nr 387/2018 z dnia 8 listopada 2018 r. Dalej także: *PONE 2018*.

<sup>17</sup> Dalej także: *ROP Woj. Maz. 2014-2020*.

sieci ciepłej, w celu osiągnięcia efektywnego systemu ciepłowniczego oraz spełnienia wymagań wynikający z *konkluzji BAT*. Niemniej jednak, NIK zwraca uwagę, że przyjęte w UM Legionowo regulacje nie zapewniają by nadzór nad PEC był realizowany w sposób unikający konfliktu interesu związanego z tym, że Zastępca Prezydenta jest równocześnie Prezesem nadzorowanej Spółki.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>18</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego

##### 1.1 Stan infrastruktury ciepłowniczej oraz sposób zaopatrzenia odbiorców w ciepło

Opis stanu faktycznego

Miasto zajmowało obszar o powierzchni 13,55 km<sup>2</sup>. W latach 2015-2020 zmalała liczba mieszkańców z 53,0 tys. do 51,4 tys. tj. o 3,0% oraz gęstość zaludnienia z 3,9 tys. os./km<sup>2</sup> do 3,8 tys. os./km<sup>2</sup>.

##### **System ciepłowniczy Miasta Legionowo**

Legionowo w latach 2016-2020 zaopatrywane było w ciepło głównie przez miejski system ciepłowniczy, którego udział w zaopatrzeniu odbiorców wynosił 66,9%. Indywidualne źródła ciepła miały 33,1% udział w zaopatrzeniu w ciepło.

System ciepłowniczy funkcjonujący na obszarze Legionowa nie jest efektywnym systemem ciepłowniczym w rozumieniu art. 7b ust. 4 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*.

Wytwarzaniem i dystrybucją ciepła na terenie Legionowa zajmowało się Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Legionowo sp. z o.o. Źródłem ciepła miejskiego systemu ciepłowniczego jest ciepłownia Łajski, w której zainstalowane są cztery kotły zasilane węglem<sup>19</sup>, jeden kocioł gazowo-olejowy<sup>20</sup> oraz trzy kogeneracyjne silniki gazowe<sup>21</sup>. Łączna nominalna moc cieplna ciepłowni wynosi 98 MW, natomiast łączna nominalna moc elektryczna 6,1 MW. Od 2016 r. ciepłownia zasilana jest węglem i gazem, przy czym udział węgla w produkcji ciepła zmalał z 80,7% w 2016 r. do 72,2% w 2020 r., tj. o 8,5 punktów procentowych.

Miejska sieć ciepłownicza (przesyłowa i rozdzielcza) na terenie Legionowa eksploatowana przez PEC w okresie kontroli, miała długość ok. 10 km<sup>22</sup> i w porównaniu z końcem 2015 r.<sup>23</sup> wzrosła o 117 m, tj. o 1,2%. Długość eksploatowanych przyłączy ciepłowniczych do budynków wynosiła ok. 42 km<sup>24</sup>, w porównaniu z końcem 2015 r. wzrosła o 1,244 km, tj. o 3,0%. Udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych systematycznie wzrastał, z 59,7% na koniec 2015 r. do 67,2% na koniec 2020 r., tj. o 7,5 punktu procentowego.

<sup>18</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>19</sup> W tym: jedno o mocy nominalnej 29,0 MW, dwa o mocy nominalnej 21,3 MW oraz jeden o mocy nominalnej 12,7 MW.

<sup>20</sup> O mocy nominalnej 8 MW.

<sup>21</sup> Każdy o nominalnej cieplnej 1,9 MW i elektrycznej 2,027 MW.

<sup>22</sup> Na koniec kolejnych lat wynosiła: 9,912 km w 2016 r., 9,932 km w 2017 r., 9,971 km w 2018 r., 10,071 km w 2019 r. i 10,134 km w 2020 r.

<sup>23</sup> 10,017 km na koniec 2015 r.

<sup>24</sup> Na koniec kolejnych lat wynosiła: 41,751 km w 2015 r., 41,934 km w 2016 r., 42,362 km w 2017 r., 42,650 km w 2018 r., 42,952 km w 2019 r. i 42,995 km w 2020 r.

W okresie kontroli zamówiona moc ciepła z miejskiego systemu ciepłowniczego utrzymywała się na poziomie ok. 87 MW<sup>25</sup>.

Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego w okresie lat 2016-2020 zawierało się w przedziale od 551,4 TJ w 2020 r. do 594,1 TJ w 2017 r.<sup>26</sup>, w porównaniu ze zużyciem ciepła w 2015 r. wynoszącym 534 TJ nastąpił wzrost zużycia ciepła o 3,1% i 11,1%. W kogeneracji wytwarzane jest ok. 26% ciepła dostarczanego odbiorcom końcowym. W okresie tym następował systematyczny spadek wielkości strat ciepła w systemie ciepłowniczym Legionowa, w porównaniu z 2015 r., straty ciepłe w 2020 r. były mniejsze o 10,3 TJ<sup>27</sup>, a poziom strat zmniejszył się o 0,8 punktu procentowego (z 11,0% do 10,2%). Miejski system ciepłowniczy zaopatruje w ciepło ok. 7% budynków znajdujących się na terenie Legionowa, przy czym zauważalny jest spadek udziału procentowego budynków zaopatrywanych w ciepło przez ten system. O ile w 2015 r. udział ten wynosił 7,4% to w 2020 r. zmalał on do 7,1%<sup>28</sup>.

Według danych zawartych w *Raporcie z inwentaryzacji indywidualnych źródeł ciepła na obszarze Gminy Miejskiej Legionowo*<sup>29</sup> z 2020 r. na obszarze Miasta znajdował się łącznie 5 494 domów, w tym: 941 domów wielorodzinnych i 4 553 domy jednorodzinne. Inwentaryzacją objętych zostało 607 (tj. 64,5%) domów wielorodzinnych oraz 1 876 (tj. 41,2%) domów jednorodzinnych. Spośród zinwentaryzowanych domów do sieci ciepłowniczej podłączonych było 453 domy wielorodzinne i 15 jednorodzinnych, a do sieci gazowej podłączonych było odpowiednio 151 i 1 406 domów. Z kotłów na paliwo stałe korzystało 657 domów jednorodzinnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w *Raporcie* suma zinwentaryzowanych źródeł ciepła była większa niż liczba zinwentaryzowanych domów zarówno wielorodzinnych jak i jednorodzinnych, przy czym nie podano szczegółowych danych jaka liczba domów posiada więcej niż jedno źródło ciepła<sup>30</sup>. W kolejnych raportach z inwentaryzacji źródeł ciepła, dane należy przedstawić z podziałem na domy wyposażone w jedno oraz domy z większą liczbą źródeł ciepła.

(akta kontroli str.: 92-93, 1029-1040, 1194)

## Stan jakości powietrza w Legionowie

Ocena stanu powietrza w Legionowie była prowadzona przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, z wykorzystaniem stacji pomiarowej przy ul. Zegrzyńskiej 38<sup>31</sup>. W latach 2016-2020 w Legionowie zidentyfikowano następujące przekroczenia dopuszczalnych poziomów

<sup>25</sup> W kolejnych latach: 87,919 MW w 2016 r., 86,668 MW w 2017 r., 86,463 MW w 2018 r., 86,384 MW w 2019 r. i 87,064 MW w 2020 r.

<sup>26</sup> W kolejnych latach: 576,4 TJ w 2016 r., 594,1 TJ w 2017 r., 573,2 TJ MW w 2018 r., 555,3 TJ w 2019 r. i 551,4 TJ w 2020 r.

<sup>27</sup> W kolejnych latach: 72,9 TJ w 2015 r., 71,0 TJ w 2016 r., 69,9 TJ w 2017 r., 64,0 TJ MW w 2018 r., 64,0 TJ w 2019 r. i 62,6 TJ w 2020 r.

<sup>28</sup> W kolejnych latach: 7,4% (434/5 902) w 2015 r., 7,3 (436/5 976) w 2016 r., 7,3% (443/6 0640) w 2017 r., 7,3% (451/6 159) w 2018 r., 7,1% (458/6 441) w 2019 r. i 7,1% (460/6 439) w 2020 r.

<sup>29</sup> Raport sporządzony na zlecenie Gminy Miejskiej Legionowo przez Ekolog sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu.

<sup>30</sup> W *Raporcie* podano tylko że 193 budynki (lokale) posiadają zarówno kotły gazowe jak i kotły na paliwo stałe.

<sup>31</sup> Stacja tła miejskiego o kodzie MzLegZegrzyn, uruchomiona 1 sierpnia 2003 r., prowadząca pomiary: manualne pyłu zawieszonego PM10 i bezno(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10 oraz automatyczne pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5, dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>), tlenków azotu (NO<sub>x</sub>), ozonu (O<sub>3</sub>). Do końca 2019 r. stacja prowadziła również pomiary dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>).

substancji w powietrzu<sup>32</sup> określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu<sup>33</sup>:

- średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> wynoszące 26 µg/m<sup>3</sup> w 2016 r. przekroczyło wartość dopuszczalną (25 µg/m<sup>3</sup>) w 2016 r., w pozostałych latach nie odnotowano przekroczeń;
- liczba dni ze stężeniem średnim dobowym pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub>, przekraczającym 50 µg/m<sup>3</sup> wynosiła 41 dni w 2016 r., 42 dni w 2017 r. i 66 dni w 2018 r., przy dopuszczalnej liczbie 35 dni z przekroczonym średnim dobowym stężeniem (średnioroczne stężenie pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub> mieściło się w przedziale 24-34 µg/m<sup>3</sup>, przy dopuszczalnym stężeniu 50 µg/m<sup>3</sup>);
- średnia roczna wartość poziomu docelowego stężenia benzo(a)pirenu w pyłe PM<sub>10</sub> wynosiła 4 ng/m<sup>3</sup> w latach 2016-2018 oraz 3 ng/m<sup>3</sup> w 2019 r. i 2020 r. (przy dopuszczalnym poziomie 1 ng/m<sup>3</sup>).

Stężenia pozostałych substancji wymienionych w powyższym rozporządzeniu, (dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, benzenu oraz tlenku węgla) w latach 2016-2020 w Legionowie nie przekroczyły poziomów dopuszczalnych i docelowych:

- ;
- średnioroczne stężenie dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) mieściło się w przedziale 13-17 µg/m<sup>3</sup>;
- średnie roczne stężenie dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>), przy stężeniu dopuszczalnym 125 µg/m<sup>3</sup>, w latach 2016-2019 mieściło się w granicach 3-4 µg/m<sup>3</sup> (wyniki pomiarów), dla 2020 r. szacunkowe stężenie dla Legionowa wynosiło 3 µg/m<sup>3</sup>,
- szacunkowe średnio roczne stężenie tlenku węgla (CO) dla strefy mazowieckiej wynosiło od 320 µg/m<sup>3</sup> do 370 µg/m<sup>3</sup>.

(akta kontroli str. 1076-1078)

## 1.2 System ciepłowniczy w dokumentach strategicznych UM Legionowo

Opis stanu faktycznego

### 1.2.1 Ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Legionowa

W UM Legionowo nie przeprowadzono oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Legionowa, do czego zobowiązuje art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*<sup>34</sup>. Ocena ta powinna zostać przeprowadzona w ramach realizacji przez Miasto zadania własnego dotyczącego zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe.

Zastępca Prezydenta Miasta wskazał<sup>35</sup>, że zgodnie z art. 20 ust. 2 *Prawa energetycznego* ocena ta stanowi element obligatoryjny projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a obowiązek jej opracowania występuje wyłącznie pod warunkiem, że plany przedsiębiorstw energetycznych, o których mowa w art. 16 *Prawa energetycznego* nie zapewniają realizacji uchwalonych przez radę gminy założeń do planu zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W Gminie Miejskiej Legionowo sytuacja taka nie miała miejsca.

<sup>32</sup> Na podstawie danych Departamentu Monitoringu Środowiska Głównego Inspektora Ochrony Środowiska – pismo nr DM/063-2/46/21/IW z dnia 4 października 2021 r.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 845, dalej także: rozporządzenie MŚ w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

<sup>34</sup> Przepis ten został dodany przez art. 43 pkt 8 ustawy z dnia 20 maja 2016 o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2016 r. poz.831) i wszedł w życie z dniem 1 października 2016 r.

<sup>35</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 23 września 2021 r.

Równocześnie Zastępca Prezydenta wskazał, że w Legionowie jedynym systemem energetycznym, który może podlegać ocenie, jest należący do PEC miejski system ciepłowniczy oraz system energetyczny wytwarzający energię w wysokosprawnej kogeneracji. Oceny, o których mowa powyżej, przeprowadzane są w trakcie bieżącej działalności związanej przede wszystkim z nadzorem nad PEC, który ma charakter obligatoryjny. PEC jest jednostką organizacyjną Miasta, a jego działalność, w tym także związana rozwojem wysokosprawnej kogeneracji oraz osiągnięciem statusu efektywnego systemu ciepłowniczego, podlega ocenie w ramach nadzoru właścicielskiego, wykonywanego przede wszystkim przez radę nadzorczą powołaną przez Prezydenta Miasta.

Odnosząc się do oceny ograniczeń utrudniających rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego, Zastępca Prezydenta stwierdził, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na gminy takiego obowiązku, jednak obecnie *największym ograniczeniem, które utrudnia, a wręcz uniemożliwia rozwój kogeneracji, są ceny gazu, które na giełdzie w ostatnim roku wzrosły kilkukrotnie. W PEC „Legionowo” sp. z o.o. trwają obecnie analizy dotyczące opłacalności dalszej produkcji energii elektrycznej z kogeneracji.*

*Wariantowa koncepcja techniczna z czerwca 2018 r.<sup>36</sup> obejmowała między innymi charakterystykę PEC; zewnętrzne uwarunkowania działalności Spółki wraz ze wskazaniem, że zapotrzebowanie na ciepło w Legionowie w 90% pokrywane jest przez PEC a pozostałe 10% przez małe indywidualne źródła ciepła; analizę wariantów możliwości osiągnięcia standardów emisji wynikających z konkluzji BAT oraz efektywnego systemu ciepłowniczego. Rekomendowano rozbudowę istniejącego układu kogeneracyjnego o dodatkową moc cieplną na poziomie 7,7 MW, budowę nowego kotła węglowego wraz z kompletną instalacją redukcji emisji substancji szkodliwych spełniającą konkluzje BAT przy jednoczesnym wyłączeniu jednego z działających kotłów węglowych oraz zabudowę instalacji odpylania na pozostałych źródłach węglowych.*

W dokumentach opracowanych na potrzeby PEC w 2020 r.<sup>37</sup> dokonano analizy sześciu wariantów budowy źródeł kogeneracyjnych przez Spółkę, jako najkorzystniejszy rekomendowano wariant nr 5 obejmujący zabudowę pięciu nowych kogeneracyjnych silników gazowych, gazowej absorpcyjnej pompy ciepła oraz sprężarkowej pompy ciepła.

(akta kontroli str.: 1043-1046, 1559-1628, 1645-1646)

### **1.2.2 Strategia rozwoju Gminy Miejskiej Legionowo**

*W Zaktualizowanej Strategii Rozwoju Gminy Miejskiej Legionowo do 2015 roku<sup>38</sup>, w ramach Celu Operacyjnego Spełnienie wymogów ochrony środowiska w Ciepłowni Łajski, wyznaczono zadanie Budowa skojarzonego bloku wytwarzania energii elektrycznej i ciepła – wprowadzenie gazu ziemnego jako paliwa. W ramach Celu Operacyjnego Pozyskiwanie nowych odbiorców ciepła przez Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej „Legionowo” Sp. z o.o. wyznaczono zadanie Rozbudowa sieci ciepłej na terenie Miasta. Według ww. dokumentu zadania te znalazły się wśród priorytetowych kierunków działań, które winny być wykonane do 2015 r.*

<sup>36</sup> Wariantowa koncepcja techniczna dostosowania instalacji Ciepłowni PEC Legionowo Sp. z o.o. przy ul. Olszankowej 36 do wymagań konkluzji BAT oraz efektywnego systemu ciepłowniczego – PROJECT ENERGY sp. z o.o. czerwiec 2018 r.

<sup>37</sup> Strategia osiągnięcia efektywnego systemu ciepłowniczego – lipiec 2020 r. i Studium wykonalności przedsięwzięcia inwestycyjnego budowa kogeneracyjnego źródła ciepła w Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej „Legionowo” Sp. z o.o. – sierpień 2020 r.; Envirotech sp. z o.o.

<sup>38</sup> Uchwała Nr XIV/159/2007 Rady Miasta Legionowo z dnia 14 grudnia 2007 r.



W *Strategii Rozwoju Gminy Miejskiej Legionowo do 2030 r.*<sup>39</sup> w ramach jednego z celów strategicznych *Poprawa stanu środowiska naturalnego* przyjęto dwa cele operacyjne:

- *Redukcja emisji zanieczyszczeń do środowiska* – realizowany m. in poprzez zwiększenie liczby odbiorców korzystających miejskiej sieci ciepłowniczej,
- *Zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i budynków użyteczności publicznej oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnej produkcji energii* – realizowany poprzez: wymianę i modernizację urządzeń grzewczych w gospodarstwach domowych i budynkach użyteczności publicznej, wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii, termomodernizację budynków użyteczności publicznej oraz termomodernizację budynków mieszkalnych.

Definiując wskaźniki monitorujące realizację celu strategicznego *Poprawa stanu środowiska naturalnego*, w tym :

- liczba wielorodzinnych budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej poddanych termomodernizacji,
- liczba wymienionych i/lub zmodernizowanych urządzeń grzewczych w gospodarstwach domowych,

nie określono ich wartości bazowych jak również planowanych do osiągnięcia (w tym terminów).

(akta kontroli str. 94-114)

### **1.2.3 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miejskiej Legionowo**

W okresie kontroli w Legionowie obowiązywały *studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* przyjęte przez Radę Miasta Legionowo w 2007 r.<sup>40</sup> oraz w 2017 r.<sup>41</sup>

W *Studium* z 2007 r. w odniesieniu do zaopatrzenia w ciepło stwierdzono, że na terenie Miasta Legionowo nie można wskazać jednoznacznie obszarów zasilanych przez system gazowy lub zaopatrywanych w ciepło wyłącznie z miejskiej sieci ciepłowniczej. Teren Legionowa jest niemal równomiernie pokryty siecią gazową i ciepłowniczą. Ustalono rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej przy równoczesnym dopuszczeniu indywidualnych systemów ogrzewania opartych na paliwach ekologicznych lub odnawialnych źródłach energii na terenach z zabudową jednorodzinną lub innego przeznaczenia.

W *Studium* z 2017 r. wskazano na występowanie na terenie Legionowa dużego zróżnicowania w źródłach ciepła, na potrzebę ograniczenia ilości zużywanego ciepła poprzez termomodernizację budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkaniowych oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń poprzez systematyczną rezygnację z węgla jako źródła energii na rzecz rozwiązań ekologicznych.

(akta kontroli str. 115-234)

### **1.2.4 Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla Legionowa lub jego części<sup>42</sup>, odnośnie do

<sup>39</sup> Przyjęta uchwałą nr XXVIII/357/2017 z dnia 28 lutego 2017 r.

<sup>40</sup> Przyjęte uchwałą Rady Miasta Legionowo nr VI/52/2007 z dnia 28 marca 2007 r.

<sup>41</sup> Przyjęte uchwałą Rady Miasta Legionowo nr XXXII/411/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r.

<sup>42</sup> Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przyjęte uchwałami Rady Miasta Legionowo: nr XLI/492/2001 z dnia 10 października 2001 r., nr XXIII/291/2008 z dnia 3 września 2008 r., nr XV/172/2011 z dnia 30 listopada 2011 r., nr XV/173/2011 z dnia 30 listopada 2011 r., nr XVI/189/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r., nr XXXII/424/2013 z dnia 22 maja 2013 r., nr XXXIV/459/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r., nr XLIV/608/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r., nr XLIV/607/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r., nr XLV/615/2014 z dnia 27 sierpnia 2014 r., nr VII/68/2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r., nr XVIII/238/2016 z dnia 27 kwietnia

modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej służącej zaopatrzeniu w ciepło wprowadzono nakaz ogrzewania budynków z miejskiej sieci ciepłowniczej paliwem gazowym, energią elektryczną, olejem opalowym o niskiej zawartości siarki (0,3%), innymi paliwami ekologicznymi lub odnawialnymi czynnikami grzewczymi. W przyjętych przez Radę Miasta Legionowa *mpzp* jako paliwa dla celów ogrzewania budynków nie dopuszczono paliwa węglowego.

(akta kontroli str. 235-258)

### 1.2.5 Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energia elektryczną i paliwa gazowe

Na podstawie art. 17 *ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*<sup>43</sup> gminy miały obowiązek przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub aktualizacji posiadanych *Założeń do planu zaopatrzenia*<sup>44</sup> w terminie dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 11 marca 2012 r. Rada Miasta Legionowo uchwałą nr XVIII/213/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. dokonała aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia Gminy Legionowo w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*<sup>45</sup>. W odniesieniu do zaopatrzenia w ciepło dokument ten zawierał większość elementów wymaganych art. 19 ust. 3 *Prawo energetyczne*, w tym między innymi: ocenę aktualnego stanu zaopatrzenia w ciepło, prognozę zmian zapotrzebowania i zaopatrzenia w ciepło, przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie ciepła oraz analizę możliwości wykorzystania lokalnych zasobów energii.

W zakresie przedsięwzięć racjonalizujących zużycie ciepła przedstawiono zestawienie budynków użyteczności publicznej wraz z rokiem budowy i rokiem wykonanie termomodernizacji oraz wielkością zużywanego ciepła. Ponadto przedstawiono ogólne założenia dotyczące wpływu termomodernizacji na bilans ciepła oraz wskazano, że w Legionowie istnieje duży potencjał oszczędności energetycznych w tym zakresie, który oszacowano na poziomie 100 TJ rocznie. Nie wskazano natomiast, które z budynków publicznych przewidywano do termomodernizacji.

W analizie możliwości wykorzystania lokalnych i odnawialnych zasobów energii, podano że nie ma możliwości wykorzystania w celach energetycznych biomasy stałej, ciekłej oraz biogazu, energii wiatru, energii geotermalnej oraz wodnej. Wskazano natomiast na możliwości wykorzystania energii słonecznej, szacując że panele fotowoltaiczne o powierzchni 100 m<sup>2</sup> i wydajności 120 W/m<sup>2</sup> mogą wytworzyć 1,2 kW energii elektrycznej. Przy czym nie przedstawiono możliwości wykorzystania paneli fotowoltaicznych na terenie Miasta. Wskazano również na zalety wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji, zakładając jej wykorzystanie w ramach budowy nowych źródeł ciepła w *PEC*.

W *Założeniach* nie określono możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o efektywności energetycznej*<sup>46</sup>, wymaganych art. 19 ust. 3 pkt 3a *Prawa energetycznego*.

---

2016 r., nr XVIII/237/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r., nr XXIV/316/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. oraz nr VII/52/2019 z dnia 18 marca 2019 r. Dalej także: *mpzp*.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 104 ze zm.

<sup>44</sup> Założenie do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o których mowa w art. 19 *Prawa energetycznego*.

<sup>45</sup> Aktualizacja dotyczyła *Założeń do planu zaopatrzenia Gminy Legionowo w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* przyjętych uchwałą Rady Miasta nr XXXVII/409/2001 z dnia 30 maja 2001 r. Dz.Urz. Woj. Maz. 2001 r. nr 147 poz. 2056.

<sup>46</sup> Na dzień przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia* (29 lutego 2012 r.) był to art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o efektywności energetycznej* (Dz.U. z 2011 r. nr 94 poz. 551), obecnie jest to art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. *o efektywności energetycznej* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2166). Dalej także: *ustawa o efektywności energetycznej*.

W części *Założeń* odnoszącej się do potrzeb energetyki ciepłej w Legionowie nie podano wymagań w tym zakresie przyjętych w *mpzp* mówiących o nakazie ogrzewania budynków z miejskiej sieci ciepłowniczej lub paliwem gazowym, energią elektryczną, olejem opałowym i innymi paliwami ekologicznymi lub odnawialnymi czynnikami grzewczymi.

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* odnosząc się do miejskiego systemu ciepłowniczego podano, że nominalna moc źródeł ciepła *PEC* wynosi 124 MW, a moc w paliwie 153 MW, co przy zapotrzebowaniu na ciepła przez odbiorców na poziomie 94 MW powoduje, że zapas mocy wynosi ok. 30 MW. Równocześnie przedstawiono podstawowe kierunki działania w zakresie rozwoju systemu zaopatrzenia w ciepło, które obejmowały:

- zwiększenie zasięgu sieci ciepłowniczej,
- monitorowanie potrzeb ciepłych, a w przypadku ich wzrosty doporowadzenie sieci ciepłowniczej scentralizowanej,
- zwiększenie niezawodności i efektywności obsługi użytkowników ciepła, głównie poprzez sukcesywną modernizację sieci ciepłej (stałe zwiększanie udziału sieci wykonanej w technologii preizolowanej) oraz ograniczenie niekontrolowanych strat ciepła w sieci i budynkach,
- budowę bloku gazowo parowego<sup>47</sup>.

NIK zwraca uwagę, że dla przyjętych w *Założeniach do planu zaopatrzenia* kierunków działań nie określono zadań szczegółowych, jak również nie wyznaczono mierzalnych oczekiwanych rezultatów zaplanowanych działań.

W okresie od aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* dokonanej w lutym 2012 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. 10 listopada 2021 r., nie dokonano aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia*. *Prawo energetyczne* w art. 19 ust. 2 stanowi, że projekt *założeń do planu zaopatrzenia* powinien być aktualizowany, co najmniej raz na 3 lata. Zatem od 2012 r. UM Legionowo posiadane *Założenia do planu zaopatrzenia* powinien zaktualizować w 2015 r., 2018 r. i w 2021 r.

Według Zastępcy Prezydenta Miasta<sup>48</sup>, wiele elementów z *Założeń do planu zaopatrzenia* zawartych zostało w opracowanym w 2015 r. *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* oraz powstałym w 2018 r. *Programie Ograniczenia Niskiej Emisji*. Natomiast w kolejnych latach, z uwagi na wielokrotne przekraczanie norm zanieczyszczenia powietrza w Legionowie, Miasto skupiało się na zadaniu priorytetowym, jakim było ograniczenie zjawiska niskiej emisji. Równocześnie Zastępca Prezydenta wskazał, że rozpoczęte zostały prace przygotowawcze mające na celu wybór wykonawcy aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia*.

Przy braku zaktualizowanych *Założeń do planu zaopatrzenia* podstawowymi dokumentami, w oparciu o które Miasto Legionowo realizowało na swoim terenie zadanie własne gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło były, według Zastępcy Prezydenta<sup>49</sup>, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zawierające zapisy dotyczące między innymi zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury techniczne, w tym sieci ciepłowniczej, a także zasady zaopatrzenia w energię ciepłą.

(akta kontroli str.: 259-363, 1043-1046, 1508, 1639-1641)

### 1.2.6 Programy Ochrony Środowiska

W okresie objętym kontrolą w Legionowie obowiązywały dwa *Programy Ochrony*

<sup>47</sup> Zadanie zostało zrealizowane w 2015 r.

<sup>48</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 23 września 2021 r.

<sup>49</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 26 listopada 2021 r.

Środowiska<sup>50</sup>: Program Ochrony Środowiska dla Gminy Legionowo na lata 2011-2014 z perspektywą do roku 2018 r oraz Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Legionowo na lata 2018-2022 z perspektywą do roku 2026 r.

W POŚ 2011 w kierunku działań *Ograniczenie niskiej emisji* jako działanie krótkoterminowe (z terminem realizacji do 2014 r.) wskazano wymianę starych urządzeń grzewczych na nowocześniejsze i bardziej przyjazne dla środowiska, termomodernizację budynków należących do: Miasta, SM Legionowo oraz do Centrum Szkolenia Policji oraz modernizację ciepłowni PEC i sieci ciepłej na terenie miasta. Jako zadanie długoterminowe (z terminem realizacji do 2018 r.) wskazano m.in. dalszą termomodernizację budynków SM Legionowo. Jako miernik realizacji zadań wskazano poziom zanieczyszczeń powietrza według oceny rocznej. W POŚ 2018 w obszarze interwencji *Ochrona klimatu i jakość powietrza* sformułowano dwa kierunki interwencji: *Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń emitowanych do powietrza m.in. poprzez przejście na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach oraz Osiągnięcie poziomów dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza: pyłu PM2,5 i PM10; osiągnięcie poziomu docelowego benzo(a)pirenu*. Typy zadań wskazane w kierunkach interwencji obejmowały m.in. modernizację energetyczną (w tym termomodernizację budynków, stosowanie energooszczędnych materiałów i technologii przy budowie nowych obiektów, budownictwo pasywne), zmianę sposobu ogrzewania z pieców indywidualnych na centralne ogrzewanie z kotłowni lokalnych lub przyłączenie do miejskiej sieci. W harmonogramie rzeczowo-finansowym wskazano konkretne zadania wraz z podmiotem odpowiedzialnym za jego realizację (UM Legionowo, mieszkańców Legionowa, Powiat Legionowski, Centrum Szkolenia Policji, oraz PEC), terminem realizacji szacunkowym kosztem oraz źródłem finansowania (środki własne podmiotów je realizujących, środki z funduszy celowych, w tym Funduszu Termomodernizacji i środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>51</sup>). Jako wskaźnik realizacji w obszarze interwencji *Ochrona klimatu i jakość powietrza* wskazano m.in. zanieczyszczenia dla których stwierdzono klasę C, czynne przyłącza sieci gazowej i ludność korzystającą z sieci gazowej.

(akta kontroli str. 571-711)

### 1.2.7 Plan Gospodarki Niskoemisyjnej

W uchwalonym w grudniu 2015 r. przez Radę Miasta Legionowo *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miejskiej Legionowo*, podano że poprzez miejską sieć ciepłowniczą ciepło dostarczane było do 423 odbiorców<sup>52</sup>, równocześnie na obszarze Legionowa było 6 285 budynków jednorodzinnych, z których w celach ogrzewania 4 122 (65,6%) wykorzystywało gaz, 1 079 (17,2%) węgiel i ekogroszek oraz 1 084 (17,2%) inne paliwa (biomasę, olej opałowy lub energię elektryczną). W PNG 2015 zdefiniowano działania, w wyniku realizacji których miała nastąpić redukcja gazów cieplarnianych i przejście na gospodarkę niskoemisyjną. Działania te obejmowały m.in. termomodernizację budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych, w tym należących do SM Legionowo, wymianę kotłów indywidualnych używających paliwo stałe, budowę domów energooszczędnych i pasywnych. Każdemu z działań przyporządkowano adresata (UM Legionowo, mieszkańcy Legionowa, przedsiębiorcy oraz SM Legionowo), okres realizacji, efekt ekologiczny (redukcja zużycia energii, redukcja emisji) i szacunkowy koszt działania. Nie określono natomiast wartości docelowych wskaźników monitorujących rzeczowe efekty realizacji zadań. Jako źródło finansowania działań przyjętych w PNG 2015

<sup>50</sup> Dalej także: POŚ lub Program.

<sup>51</sup> Dalej także: WFOŚiGW.

<sup>52</sup> Głównymi odbiorcami ciepła z sieci ciepłowniczej były budynki wielorodzinne, obiekty użyteczności publicznej oraz zakłady pracy.

wskazano budżet UM Legionowo, środki własne inwestorów oraz środki pozyskane w ramach dofinansowania z jak również Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego<sup>53</sup>, o które mogły wystąpić podmioty je realizujące.

(akta kontroli str. 364-569)

### 1.2.8 Program Ograniczenia Niskiej Emisji

Prezydent Miasta w listopadzie 2018 r. wdrożył *Program Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Miejskiej Legionowo*<sup>54</sup>, którego celem głównym była likwidacja źródeł spalania paliw stałych o mocy do 1 MW, niespełniających wymagań ekoprojektu<sup>55</sup>, w sektorze komunalno-bytowym, sektorze usług oraz w małych i średnich przedsiębiorstwach. Ponadto celem *PONE 2018* było osiągnięcie wymaganej w *Programie Ochrony Powietrza*<sup>56</sup> dla województwa mazowieckiego, redukcji emisji pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> o 49,22 Mg/rok i PM<sub>10</sub> o 50,01 Mg/rok. Realizacja *PONE 2018* przewidziana została na lata 2019-2024, przy czym niektóre działania były realizowane już w latach 2017-2018.

Spośród wymienionych w *PONE 2018* narzędzi<sup>57</sup> mogących służyć osiągnięciu określonych w *Programie* celów zaplanowano realizację zadań związanych z wymianą starych pieców i kotłów (na paliwo stałe) na kotły gazowe lub nowoczesne urządzenia z podajnikiem automatycznym na węgiel lub biomasę spełniające wymogi ekoprojektu, na kotły olejowe, ogrzewanie elektryczne lub pompy ciepła.

Źródłem finansowania zadania miały być:

- środki własne UM Legionowo - zasady przyznawania dotacji oraz jej wysokość określone zostały w załączniku do uchwały Rady Miasta Legionowo z dnia 28 października 2015 r.<sup>58</sup>,
- środki z programów wspierających likwidację niskiej emisji realizowanych przez:
  - Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie - program *Czyste Powietrze*,
  - Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programów dotyczących ochrony atmosfery i poprawy jakości powietrza,
  - Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach działania 1.5 *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu*,
  - Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020 w ramach IV Osi Priorytetowej *Przejdźcie na gospodarkę niskoemisyjną*,
  - Funduszu Termomodernizacji i Remontów, którego dysponentem był Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 731-813)

### 1.2.9 Program Ochrony Powietrza

W okresie objętym kontrolą na obszarze województwa mazowieckiego obowiązywały *Programy Ochrony Powietrza* przyjęte uchwałami Sejmiku Województwa

<sup>53</sup> Dalej także: *RPO Woj.Maz.*

<sup>54</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Legionowo Nr 387/2018 z dnia 8 listopada 2018 r. Dalej także: *PONE 2018.*

<sup>55</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE (Dz.Urz.UE L 193 z 21.07. 2015, str. 100 ze zm.) w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe.

<sup>56</sup> Dalej także: *POP.*

<sup>57</sup> Były to: 1) podłączenie do sieci ciepłej, gdy istnieje na danym obszarze, a podłączenie jest technicznie możliwe i ekonomicznie uzasadnione, 2) wymiana starych pieców i kotłów na kotły gazowe, na nowoczesne urządzenia z podajnikiem automatycznym na węgiel lub biomasę spełniające wymogi ekoprojektu, na kotły olejowe, ogrzewanie elektryczne lub pompy ciepła, 3) termomodernizacja budynków.

<sup>58</sup> Uchwała Rady Miasta Legionowo Nr XII/131/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w ramach ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Miejskiej Legionowo.

Mazowieckiego w 2013 r.<sup>59</sup> i 2020 r.<sup>60</sup> W programach podano, że główną przyczyną przekroczenia poziomów dopuszczalnych i docelowych pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, były emisja zanieczyszczeń związane z indywidualnym ogrzewaniem budynków oraz napływ zanieczyszczeń spoza obszaru Miasta Legionowo. Głównymi działaniami przewidzianymi w *POP 2013* i *POP 2020* mającymi w efekcie ograniczyć emisje pyłów oraz benzo(a)pirenu, dla były wymiana lub likwidacja starych kotłów węglowych na nowoczesne źródła ciepła albo podłączenie do sieci ciepłowniczej oraz termomodernizacja budynków.

### 1.2.10 Program Rewitalizacji

Wśród zadań *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2023 z 2017 r.*<sup>61</sup> ujęte zostały zadania, których realizacja miała wpłynąć na zwiększenie efektywności energetycznej obiektów objętych rewitalizacją. Zadania przyporządkowane UM Legionowo i SM Legionowo dotyczyły remontów i rewitalizacji budynków oraz wymiany źródeł ciepła w budynkach. Koszt realizacji tych zadań określono na 8 430,0 tys. zł, w tym do 20% miały być to środki budżetu Miasta Legionowo lub SM Legionowo, pozostałe 80% kosztów przewidywano sfinansować ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ponadto w ramach zadań mających wpływ na zwiększenie efektywności energetycznej, ujęto zadanie dotyczące rozbudowy sieci ciepłowniczej, za realizację którego odpowiadało PEC. Koszt realizacji tego zadania oszacowano na 13 625,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 897-1005)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta Legionowo przez sześć lat (licząc do czasu zakończenia czynności kontrolnych w listopadzie 2021 r.) nie wypełnił obowiązku aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia*. Zgodnie z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego* powinna być ona sporządzana co najmniej raz na trzy lata. Od uchwały Rady Miasta Legionowo nr XVIII/213/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia z 2001 r.* do dnia zakończenia kontroli należało dokonać takiej aktualizacji trzykrotnie (w 2015 r., 2018 r. i 2021 r.).

NIK nie może podzielić argumentacji Zastępcy Prezydenta Miasta, że wiele elementów z *Założeń do planu zaopatrzenia* zawartych zostało w *PGN 2015* i *PONE 2018*. Oba wymienione programy definiowały zadania ukierunkowane na osiągnięcie celów dotyczących przede wszystkim redukcji poziomu emisji gazów cieplarnianych i redukcję poziomu emisji pyłów zawieszonych (PM2,5 i PM10) oraz benzo(a)pirenu. Natomiast *Założenia do planu zaopatrzenia* stanowią podstawowy dokument związany z planowaniem i organizacją zaopatrzenia Miasta w energię i powinny zawierać cele i zadania w tym zakresie. Organizowanie zaopatrzenia to udział gminy w tworzeniu warunków dla powstania nowych i

<sup>59</sup> Uchwała nr 164/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r. w sprawie ochrony powietrza dla strefy mazowieckiej, w której zostały przekroczone poziomy dopuszczalne pyłu zawieszonego PM10 i pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu – Dz.Urz.Woj.Maz. poz. 11273, zmienionej uchwałą nr 98/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2017 r. – Dz.Urz.Woj.Maz. poz. 5965.

Uchwała nr 184/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie ochrony powietrza dla stref województwa mazowieckiego, w których zostały przekroczone poziomy docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu – Dz.Urz.Woj.Maz. poz. 13009, zmienionej uchwałą nr 99/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2017 r. – Dz.Urz.Woj.Maz. poz. 5966.  
Dalej także: *POP 2013*.

<sup>60</sup> Uchwała nr 115/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. w sprawie ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu – Dz.Urz.Woj.Maz. poz. 9595. Dalej także: *POP 2020*.

<sup>61</sup> Uchwała Rady Miasta Legionowo nr XXX/391/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2023, zmieniona uchwałą Rady Miasta Legionowo nr XLVI/631/2018 z dnia 29 sierpnia 2018 r. Dalej także: *Program Rewitalizacji*.

właściwego wykorzystania już istniejących instalacji służących zaopatrzeniu m.in. w energię ciepłą a także przedsięwzięcia z zakresu działalności informacyjnej i społeczno-organizatorskiej, dotyczącej roli i praw mieszkańców na rynku dostaw energii. Ponadto programy te nie określały: przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie wymienionego nośnika, nie wskazywały też możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów energii czy stosowania środków poprawy efektywności energetycznej. Wymienione kwestie należą do zadań własnych gminy, wskazanych w art. 18 ust. 1 *Prawa energetycznego*, a których sposób realizacji winien być określony w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* (art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*). Nie można również zgodzić się z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta Miasta, że politykę gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło można było oprzeć na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dokumenty te również nie zawierały obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*. Ponadto wskazują one jedynie ogólne zapisy dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy sieci ciepłowniczej, a także zasady zaopatrzenia w energię ciepłą. Nie precyzują jednak zadań Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia mieszkańców w ciepło.

2. *Założenia do planu zaopatrzenia* zostały opracowane w sposób nierzetelny, nie określono w nich jednego z elementów wymaganych art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*. *Założenia* były również niespójne z innymi dokumentami strategicznymi.

W *Założeniach* nie wskazano możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu *ustawy o efektywności energetycznej*. Obowiązek ten stanowił wymóg art. 19 ust. 3 pkt 3a *Prawa energetycznego*.

Nie uwzględniały też wymagań określonych w *mpzp* dotyczących sposobu ogrzewania budynków. Przykładowo, § 15 pkt 11 Uchwały Nr XXIII/291/2008 Rady Miasta z dnia 3 września 2008 r. stanowił, że w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą ustala się nakaz ogrzewania budynków z miejskiej sieci ciepłowniczej na warunkach określonych przez administratora sieci, paliwem gazowym, energią elektryczną, olejem opałowym o niskiej zawartości siarki i innymi paliwami ekologicznymi lub odnawialnymi czynnikami grzewczymi. W *Założeniach* nie uwzględniono tego wymogu. NIK wskazuje, że według art. 18 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego* Miasto ma obowiązek realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w ciepło zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe nieprawidłowości powodowały, że zadania własne Miasta związane z planowaniem i organizacją zaopatrzenia w ciepło były realizowane w niespójny sposób i nie były oparte o rzetelną analizę uwarunkowań.

Osobą odpowiedzialną za tę nieprawidłowość był Prezydent Miasta jako organ zobowiązany przepisami *Prawa energetycznego* do realizacji powyższych zadań.

3. W latach 2016-2021 (I połowa) Prezydent nie dokonał oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Miasta<sup>62</sup>, stanowiącej od 1 października 2016 r., jedno z zadań własnych gmin, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.

NIK nie może podzielić wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta że ocenę potencjału wykonuje się tylko w sytuacji gdy plany przedsiębiorstw

---

<sup>62</sup> Dalej: ocena potencjału.

energetycznych, o których mowa w art. 16 *Prawa energetycznego* nie zapewniają realizacji uchwalonych przez radę gminy *Założeń do planu zaopatrzenia* i zgodnie z art. 20 ust. 2 *Prawa energetycznego* gmina opracowuje projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a ocena potencjału stanowi element obligatoryjny powyższego planu. Przepisy *Prawa energetycznego* nie zawierają bowiem przesłanek wyłączających dokonanie takiej oceny. Przepis prawny zawarty w art. 18 ust. 1 *Prawa energetycznego* określa zadania własne gmin, a zatem zadania obowiązkowe. Uznanie przez ustawodawcę określonego zadania jako zadania własnego gminy skutkuje tym, że na gminie ciąży obowiązek wykonania takiego zadania. Od takiego obowiązku gmina nie może odstąpić. Nie można więc za słuszne uznać twierdzenie o braku konieczności oceny potencjału i ograniczania jej tylko do przypadków określonych w art. 20 ust. 2 pkt 4 *Prawa energetycznego*. Ustawodawca określił bowiem wprost w art. 18 ust. 1 pkt 5, że ocena potencjału jest zadaniem obligatoryjnym.

Izba nie może również uznać argumentu Zastępcy Prezydenta Miasta, że ocena potencjału przeprowadzana jest w trakcie bieżącej działalności związanej przede wszystkim z nadzorem nad *PEC*, który ma charakter obligatoryjny. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego* ocenę potencjału przeprowadza się na obszarze gminy. Nie można więc wziąć pod uwagę tylko system energetycznym należący do *PEC*.

4. Dla zadań związanych z poprawą efektywności energetycznej w zakresie ciepłownictwa ujętych w *POŚ 2011* określając wskaźniki monitorujące stopień ich realizacji nie podano ich wartości docelowych. Natomiast w *POŚ 2018* dla zadań własnych UM Legionowo nie określono wskaźników monitorujących te zadania wraz z ich wartościami docelowymi. Ponadto w *POŚ 2011* i *POŚ 2018* nie określono spodziewanych efektów ekologicznych zamierzonych do osiągnięcia w wyniku realizacji zadań ujętych w tych programach.

Odnosząc się do wskaźników monitorujących realizację zadań w ramach *POŚ* Zastępca Prezydenta<sup>63</sup> nie podał natomiast przyczyn braku wskaźników w tych dokumentach, jak również braku określenia ich wartości docelowych.

Brak określenia wskaźników monitorujących i ich wartości docelowych, zdaniem NIK utrudnia lub wręcz uniemożliwia Urzędowi Miasta prowadzenie poprawnego monitoringu realizowanych zadań, a tym samym podjęcie odpowiednich działań korygujących w przypadku gdy zadanie realizowane są nieterminowo lub w niepełnym zakresie. Ma to szczególne znaczenie dla osiągnięcia głównego celu realizacji tych programów jakim jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Miasto, wykonując zadania własne w zakresie zaopatrzenia w ciepło, zaniechało istotnych obowiązków wynikających z *Prawa energetycznego*. Od 2015 r. nie zaktualizowano *Założeń do planu zaopatrzenia*, co skutkowało realizacją zadań bez aktualnego polityki energetycznej Miasta. Obowiązujące *Założenia do planu zaopatrzenia* z 2012 r. nie zawierały jednego z elementów (określenie możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej) i nie były spójne z obowiązującymi w Legionowie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nie dokonano oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na swoim obszarze przez pięć lat, od kiedy taki obowiązek wprowadzono.

<sup>63</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 26 listopada 2021 r.



Zadania związane z poprawą efektywności ciepłowniczej, w tym termomodernizacją budynków oraz rozbudową i modernizacją sieci ciepłowniczej i źródeł ciepła, były realizowane na podstawie przyjętych programów działań. Nie we wszystkich programach zawarto jednak wskaźniki monitorujące realizację zadań w nich określonych, a także nie przedstawiono spodziewanych rzeczowych i ekologicznych efektów ich realizacji.

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

Opis stanu faktycznego

### 2.1 Programy Ochrony Środowiska

W latach 2011-2018 w ramach POŚ 2011 zrealizowano następujące zadania związane z poprawą efektywności ciepłowniczej:

- *Wymiana starych urządzeń grzewczych na nowoczesne bardziej ekologiczne* – termin realizacji zadania został zdefiniowany jako ciągły, zadaniu nie przypisano konkretnego efektu rzeczowego (ilości wymienionych urządzeń). W całym okresie obowiązywania POŚ 2011 wymieniono 329 urządzeń grzewczych, w tym 312 w latach 2016-2018. Koszt realizacji zadania wyniósł 2 565,0 tys. zł, w tym 2 527,3 tys. zł w latach 2016-2018.
- *Termomodernizacja budynków należących do Gminy* – w latach 2011-2015 przeprowadzono termomodernizację trzech budynków użyteczności publicznej, koszt przeprowadzonych prac 898,1 tys. zł, od 2016 r. nie realizowano tego zadania; w POŚ 2011 nie podano przewidywanego zakresu rzeczowego realizacji tego zadania, natomiast zaplanowano wydatki w kwocie 3 000 tys. zł. (wydatkowano 29,2% z zaplanowanych środków).
- *Termomodernizacja budynków wielorodzinnych należących do Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Właścicielskiej* – w POŚ 2011 podano, że w latach 2011-2018 Spółdzielnia planowała poddać termomodernizacji 68 budynków; w całym okresie realizacji programu (2011-2018) termomodernizacji poddano 69, w tym 27 w latach 2016-2018. Całkowity koszt realizacji tego zadania wyniósł [...]\*, w tym [...] w latach 2016-2018.
- *Termomodernizacja budynków należących do Centrum Szkolenia Policji* – w ramach tego zadania termomodernizacji poddano 10 budynków (przy planowanych dziewięciu), koszt realizacji zadania wyniósł 4 202,1 tys. zł,
- *Modernizacja ciepłowni PEC i sieci ciepłej* – dla zadania tego nie określony został planowany zakres realizacji, PEC w całym okresie realizacji programu zmodernizowało 3 787,7 m sieci ciepłowniczej, w tym 1 803,2 m w latach 2016-2018. Koszt całkowity realizacji tego zadania wyniósł [...], w tym [...] w latach 2016-2018.

Ponadto realizowane zostały dodatkowe zadania związane z ochroną środowiska, które nie były ujęte w POŚ 2011:

- w 2016 r. opracowano projekt termomodernizacji dla czterech budynków komunalnych<sup>64</sup>, koszt wykonania projektu 36,0 tys. zł,
- w latach 2016-2017 opracowano projekt instalacji fotowoltaicznej dla budynku ratusza, koszt wykonania projektu 10,2 tys. zł.

\* Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233). Wyłączenia dokonano przez NIK w interesie SM Legionowo. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

<sup>64</sup> Komunalne budynki wielorodzinne: ul. S. Batorego 4, ul. Kwiatowej 90, ul. Olszankowej C, ul. Targowej 62.

Określając mierniki realizacji działania *Ograniczenie niskiej emisji* podane zostały ich wartości początkowe według stanu na 2008 r. dotyczące poziomu poszczególnych zanieczyszczeń powietrza według oceny rocznej Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska<sup>65</sup> w Warszawie oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego<sup>66</sup> z 2011 r. dotyczące liczby odbiorców gazu ogrzewających mieszkania gazem oraz ogólnej długości sieci gazowej. W *POŚ 2011* nie oszacowano spodziewanych efektów ekologicznych realizacji zadań w nim ujętych.

Według danych *GUS* dotyczących 2011 r. i 2018 r., w okresie tym długość czynnej sieci gazowej w Legionowie wzrosła o 608 m tj. o 0,5%, liczba odbiorców gazu wzrosła o 957 tj. o 6,5% a odbiorców ogrzewających gazem mieszkania o 1 777 tj. o 55,9%<sup>67</sup>.

W UM Legionowo nie sporządzano raportów z realizacji *POŚ 2011*, do czego zobowiązywały zapisy programu dotyczące obowiązków z zakresie sprawozdawczości<sup>68</sup>, przy czym Prezydent Miasta Legionowo<sup>69</sup> nie wskazał przyczyn braku ich sporządzenia. W *POŚ 2011* w rozdziale dotyczących sprawozdawczości określono, że organ wykonawczy gminy (Prezydent Miasta Legionowo) co dwa lata sporządzać będzie raport z jego realizacji i przedkładać go Radzie Miasta Legionowo. (akta kontroli str. 571-730, 1049, 1084-1099, 1154, 1166-1177)

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., realizacja zadań określonych w *POŚ 2018* przedstawiała się następująco:

- zadania własne Miasta Legionowo – koszt realizacji 2 893,1 tys. zł, tj. 95,2% kosztów planowanych na cały okres realizacji *Programu*:
  - *Badania termowizyjne budynków mieszkalnych na terenie Gminy Miejskiej Legionowo* – przeprowadzono badanie termowizyjne 264 budynków, koszt realizacji zadania wyniósł 43,9 tys. zł, tj. 109,8% kosztów planowanych, Zadanie było realizowane przez UM Legionowo przed przyjęciem *POŚ 2018*, w 2016 r. przeprowadzono badania termowizyjne 70 budynków na terenie Legionowa, koszt przeprowadzonych badań 21,0 tys. zł,
  - *Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów wymiany źródeł ciepła w ramach ograniczenia niskiej emisji na terenie Gminy Miejskiej Legionowo* – udzielono 359 dotacji o łącznej wartości 2 849,2 tys. zł, tj. 95,0% kosztów planowanych,
- zadania realizowane przez Powiat Legionowski: *Termomodernizacja budynku DSP Kombatant z wymianą okien oraz Wymiana ogrzewania gazowego na miejską sieć ciepłą w budynku DSP Kombatant* – wykonano ocieplenie stropu budynku, przyłącze sieci ciepłej oraz węzeł ciepły, koszt zrealizowanych prac 84,3 tys. zł, tj. 6,5% kosztów planowanych,
- zadania realizowane przez *PEC* – koszt realizacji 16 720,6 tys. zł, tj. 20,0% kosztów planowanych na cały okres realizacji *Programu*.  
*PEC* w ramach zadań ujętych w *POŚ 2018*:
  - na bieżąco prowadził prace remontowe źródeł ciepła, dostosowując ich zakres do potrzeb rozwoju *Spółki* – prace remontowe instalacji odpylania spalin prowadzone były na kotle nr 2, na pozostałych trzech kotłach realizowano inwestycje – budowa nowej instalacji odpylania,

<sup>65</sup> Dalej także: *WIOS*.

<sup>66</sup> Dalej także: *GUS*.

<sup>67</sup> Dana *GUS* dotyczące sieci gazowej na obszarze Legionowa w 2011 r. i 2018 r.: długość sieci czynnej 115 751 m i 116 359 m, odbiorcy gazu ogółem 14 826 i 15 783 oraz odbiorcy gazu ogrzewający mieszkanie gazem 3 177 i 4 954.

<sup>68</sup> *POŚ 2011* rozdział 8.8 Ocena i weryfikacja Programu. Sprawozdawczość.

<sup>69</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo z 9 listopada 2021 r. (RŚ.600.1.2021).

- na bieżąco prowadzono prace remontowe zapewniające utrzymanie sprawności sieci ciepłowniczej – przeprowadzono remonty przyłączy i węzłów cieplnych oraz wymianę systemów monitorujących,
- w ramach rozbudowy sieci ciepłowniczej wybudowano przyłącza i węzły ciepne dla nowych odbiorców<sup>70</sup>.

Z uwagi na planowane wyłączenie z eksploatacji kotła nr 2 z końcem 2022 r., odstąpiono od realizacji dwóch zadań mających na celu dostosowanie do *konkluzji BAT* – budowa instalacji odsiarczania oraz instalacji odazotowania. Ponadto zadanie dotyczące budowy instalacji fotowoltaicznej, po wykonaniu w 2018 r. projektu tej instalacji realizacja zadania została zawieszona, natomiast zadanie związane z budową magazynu ciepła nie było realizowane z uwagi na wybudowane w 2015 r. źródło kogeneracyjne.

Dla wskazanych wyżej zadań przewidzianych do realizacji w ramach *POŚ 2018* nie określono wskaźników je monitorujących. Wskaźniki takie określono dla całego obszaru interwencji *Ochrona klimatu i jakości powietrza*, przy czym nie określone zostały ich wartości docelowe. Podane zostały natomiast ich wartości początkowe:

- zanieczyszczenia, dla których stwierdzono klasę C wg kryterium ochrony zdrowia w strefie, w której położone jest miasto: PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub>, i B(a)P – dane *WIOS* w Warszawie za 2016 r.,
- czynne przyłącza sieci gazowej: 5 036 przyłączy – dane *GUS* za 2016 r.,
- ludność korzystająca a sieci gazowej: 43 037 osób – dane *GUS* za 2016 r.

Podobnie jak w przypadku *POŚ 2011*, również w *POŚ 2018* nie oszacowano spodziewanych efektów ekologicznych realizacji zadań ujętych w tym *Programie*.

W *POŚ 2018* zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>71</sup> określono, że organ wykonawczy miasta sporządza co dwa lata raporty z wykonania *Programu*. Prezydent Miasta Legionowo, w dniu 12 października 2020 r. przekazał Przewodniczącemu Rady Miasta Legionowo, *Raport z realizacji POŚ 2018*. W raporcie tym w odniesieniu do realizowanych zadań podano koszty związane z ich realizacją, natomiast nie dla wszystkich zadań przedstawiono rzeczowy zakres ich wykonania.

(akta kontroli str. 571-730, 1049, 1084-1099, 1154, 1166-1177)

## 2.2 Plan Gospodarki Niskoemisyjnej

W ramach *PGN 2015* w perspektywie do 2020 r., przewidziane zostały do realizacji działania związane z poprawą efektywności energetycznej przez:

**UM Legionowo** - działanie X - *Poprawa efektywności energetycznej budynków poprzez kompleksową termomodernizację budynków użyteczności publicznej* – zaplanowano termomodernizację trzech budynków publicznych<sup>72</sup>, efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub> oszacowano na 137,69 Mg, a redukcji zużycie energii na 2 379,10 MWh. Z termomodernizacji Ośrodka Pomocy społecznej zrezygnowano z uwagi na podjęcie decyzji o budowie nowego Ośrodka w innej lokalizacji. Przeprowadzono natomiast termomodernizację dwóch przedszkoli miejskich. UM Legionowo nie dysponował danymi dotyczącymi osiągniętych efektów ekologicznych.

### mieszkańców Legionowa

<sup>70</sup> Wykonanie: przyłączy sieci ciepłej - ul. Olszankowa, szpital Wojskowego Instytutu Medycznego; sieci ciepłej z przyłączami do budynków ul. Herberta; sieci ciepłej z przyłączem dla Europartner; węzłów cieplnych do budynków – ul. Olszankowa i ul. POW 2B, szpital Wojskowego Instytutu Medycznego oraz DPS Kombatant.

<sup>71</sup> Dz.U. z 2021 r. poz.1973, ze zm. Dalej: *Prawo ochrony środowiska*

<sup>72</sup> Ośrodek Pomocy Społecznej oraz dwa przedszkola miejskie.

działanie XIV - *Rozwój rozproszonych źródeł energii - kolektory słoneczne* – zaplanowano montaż 300 instalacji każda o powierzchni 5 m<sup>2</sup> (bez wskazania konkretnych lokalizacji), efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub> oszacowano na 505,31 Mg, a redukcji zużycie energii na 1 423,30 MWh.

działanie XV - *Ograniczenie niskiej emisji z budynków mieszkalnych*, założono, że wymiana kotłów zasilanych paliwem stałym zostanie przeprowadzona w 837 obiektach mieszkalnych<sup>73</sup>, efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub> oszacowano na 3 193,27 Mg. Do października 2021 r., na 1 076 starych pieców (stan przed 2015 r.) UM Legionowo zawarł 620 umów dotacji dotyczących ich wymiany<sup>74</sup>, dotyczyło to 57,6% zidentyfikowanych w 2015 r. starych pieców oraz 74,1% kotłów zasilanych paliwem stałym założonych do wymiany w PGN 2015 (837 pieców).

działanie XVI *Termomodernizacja budynków mieszkalnych*, założono że termomodernizacją objętych zostanie 20% lokali mieszkalnych znajdujących się na terenie miasta (nie podano jednak konkretnych lokalizacji), efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub> oszacowano na 545,55 Mg.

Dla działań XIV i XVI UM Legionowo nie znał stanu ich realizacji, natomiast dla wszystkich działań przewidzianych do realizacji przez mieszkańców nie znała osiągniętych efektów ekologicznych.

**przedsiębiorców** - działanie XXI *Budowa budynków komercyjnych energooszczędnych i pasywnych*, zaplanowano budowę 32 domów pasywnych o powierzchni 150 m<sup>2</sup> (nie określono konkretnej lokalizacji ani przedsiębiorców realizujących działanie), efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub> oszacowano na 776,16 Mg, a redukcji zużycie energii na 2 200,00 MWh. UM Legionowo nie dysponował danymi dotyczącymi osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych.

**SM Legionowo** - działanie XXIII *Termomodernizacja budynków mieszkalnych SM Legionowo*<sup>75</sup>, zaplanowano ocieplenie ścian i stropodachów, wymianę okien w częściach wspólnych w 32 budynkach oraz modernizację instalacji ciepłej wody w 36 budynkach, efekt ekologiczny w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub> oszacowano na 18 496,78 Mg. SM Legionowa w latach 2016-2021 przeprowadziła termomodernizację 31 budynków. Według szacunków *Spółdzielni* nastąpiło zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> w skali roku o 2 689,88 Mg, koszt przeprowadzonych prac wyniósł [...] (netto)<sup>76</sup>

Łączny efekt ekologiczny tych działań miał wynieść 6 011,4 MWh w przypadku redukcji zużycie energii oraz 23 655,76 Mg w przypadku redukcji emisji CO<sub>2</sub>. Łączy koszt realizacji tych działań oszacowano na 336 565,9 tys. zł.

W PGN 2015 przyjęto, że dla potrzeb jego monitoringu zbierane będą następujące dane dotyczące:

- terminy realizacji planowanych zadań, jednostki realizujące i postęp prac,
- koszty poniesione na realizację zadań,
- osiągnięte rezultaty działań – efekty redukcji emisji i zużycia energii,
- napotkane przeszkody w realizacji zadań,
- ocena skuteczności działań – w szczególności w jakim stopniu zrealizowano założone cele.

Z realizacji PGN 2015 rekomendowano sporządzanie co dwa lata *Raportu z działań*, który miał zawierać informacje o procesie wdrażania działań, analizę sytuacji oraz wyniki odpowiednich pomiarów jeżeli wystąpiłaby taka potrzeba. Ponadto założono,

<sup>73</sup> Zadania związane z wymiana kotłów zasilanych paliwem stałym przewidziane były również w ramach POŚ 2011, POŚ 2018 oraz PONE 2018.

<sup>74</sup> Dane UM Legionowe stan na dzień 6 października 2021 r.

<sup>75</sup> Zadania w takim zakresie przewidziane były również w ramach POŚ 2011.

<sup>76</sup> Pismo SM LW Legionowo nr NI/6182/2021 z dnia 25 października 2021 r.

że w 2021 r. zostanie sporządzony *Raport z implementacji* zawierający szczegółową inwentaryzację emisji dotyczącą 2020 r. Równocześnie dopuszczono przygotowanie pośredniego *Raportu z implementacji* w 2017 r. lub 2018 r.

Z wyjaśnień Zastępców Prezydenta Miasta wynika<sup>77</sup>, że do 2021 r. nie były sporządzane *Raporty z działań* oraz *Raport z implementacji* z realizacji *PGN 2015*, co było spowodowane brakiem wystarczających zasobów kadrowych do samodzielnego opracowania efektów realizacji *PGN 2015* przez Urząd Miasta. Według Zastępcy Prezydenta planowany był wybór przedsiębiorstwa, które do połowy grudnia 2021 r., a w przypadku opóźnień do połowy czerwca 2022 r., sporządzi *Raport z implementacji*. UM Legionowo nie monitorował wskaźników realizacji *PGN 2018*, z wyjątkiem wskaźnika dotyczącego ilości wymienionych pieców węglowych na ekologiczne<sup>78</sup>, którego wielkość podawana była na stronie internetowej Urzędu Miasta. Według Zastępcy Prezydenta informacje o rzeczowych efektach realizacji *PGN 2015* oraz osiągniętych efektach ekologicznych będą dostępne dopiero po sporządzeniu *Raportu z implementacji*.

Do października 2021 r., na 1 076 starych pieców (stan przed 2015 r.) UM Legionowo zawarł 620 umów dotacji dotyczących ich wymiany<sup>79</sup>, dotyczyło to 57,6% zidentyfikowanych w 2015 r. starych pieców oraz 74,1% kotłów zasilanych paliwem stałym założonych do wymiany w *PGN 2015* (837 pieców).

(akta kontroli str. 364-569, 1049, 1084 1114, 1639-1641)

### 2.3 Program Ograniczenia Niskiej Emisji

W *PONE 2018* założono że do końca 2024 r. wymienionych zostanie 1 076 starych pieców i kotłów węglowych, w tym 551 w latach 2017-2020<sup>80</sup> i 525 w latach 2021-2024. Koszt realizacji tego działania w latach 2019-2024 oszacowano na 11 840 tys. zł. latach 2016-2017 wymieniono 180 nieekologicznych pieców zasilanych paliwami stałymi na źródła ciepła zasilane paliwami niskoemisyjnymi (gaz, olej opałowy, pompy ciepła), sfinansowane z budżetu Miasta Legionowo w kwocie 1 404,1 tys. zł. Ponadto przeprowadzono badania termowizyjne 110 domów jednorodzinnych, sfinansowane z budżetu Miasta Legionowo w kwocie 31,0 tys. zł. Natomiast w latach 2018-2020:

- wymieniono 381 kotłów węglowych na inne źródła ogrzewania<sup>81</sup>, sfinansowanych z budżetu Miasta Legionowo w kwocie 2 889,0 tys. zł, w tym w 342 przypadkach nowym źródłem ogrzewania były kotły gazowe, równocześnie wykonując 93 nowe przyłącza gazowe,
- do sieci ciepłowniczej podłączono 3 budynki, poprzednio ogrzewanych kotłami węglowym, sfinansowanych z budżetu Miasta Legionowo w kwocie 168,8 tys. zł.

Przyjmując *PONE 2018* założono, że w wyniku realizacji powyższego zadania osiągnięty zostanie efekt ekologiczny w postaci rocznej redukcji:

- emisji pyłu zawieszonego PM10 o 55,27 Mg/rok,
- emisji pyłu zawieszonego PM2,5 o 54,83 Mg/rok,
- zużycia energii cieplnej o 2 426,4 MWh/rok.

Realizując to zadanie w latach 2018-2020 osiągnięto efekt ekologiczny w postaci rocznej redukcji:

<sup>77</sup> Pisma Zastępców Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 28 września 2021 r. oraz 20 października 2021 r. (RŚ.600.1.2021).

<sup>78</sup> Działanie XV - Ograniczenie niskiej emisji z budynków mieszkalnych, wskaźnik ilość zmodernizowanych źródeł ciepła.

<sup>79</sup> Dane UM Legionowe stan na dzień 6 października 2021 r.

<sup>80</sup> Wymiana starych pieców i kotłów węglowych na nowoczesne źródła ciepła prowadzona była w Legionowie przed przyjęciem *PONE 2018* przez Radę Miasta Legionowo.

<sup>81</sup> Z wyłączeniem podłączenia do sieci ciepłowniczej.

- pyłu zawieszonego PM10 – 21,4 Mg/rok, tj. 38,7% wartości docelowej,
- pyłu zawieszonego PM2,5 – 21,1 Mg/rok, tj. 38,5% wartości docelowej,
- benzo(a)pirenu – 10,71 kg/rok.

W *PONE 2018* założono monitoring programu i analizę postępów jego realizacji przeprowadzaną przynajmniej raz do roku, odnoszącą się do sytuacji za rok poprzedni. Referat Ochrony Środowiska UM Legionowo odpowiedzialnych za koordynację i monitoring *PONE 2018*, nie sporządzał rocznych analiz postępu realizacji programu. Zamiast tych analiz sporządzane były roczne sprawozdania z realizacji *Programu Ochrony Powietrza*, którego elementem był *PONE 2018*, zawierające elementy określone w *PONE 2018*, w zakresie jego monitoringu<sup>82</sup>. Prezydent Legionowa w terminach określonych w uchwałach Sejmiku Województwa Mazowieckiego dotyczących *POP* przekazywał Zarządowi Województwa Mazowieckiego, sprawozdania z realizacji działań określonych w tych programach<sup>83</sup>. Łącznie w latach 2016-2020 wymienionych zostało 561 kotłów węglowych na inne źródła ciepła, co stanowi 101,8% liczby urządzeń grzewczych planowanych do wymiany w tym okresie.

(akta kontroli str. 731-897, 1049)

## 2.4 Program Rewitalizacji

Zaplanowane w *Programie Rewitalizacji* (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) zadania dotyczące: termomodernizacji i remontu *Centrum profilaktyki* (zadanie 4a), kompleksowej modernizacji budynków oraz termomodernizacji i remontu budynków na Osiedlu Kozłówka (zadanie 6a) a także *Poprawa jakości życia mieszkańców poprzez renowację budynków komunalnych i zagospodarowanie terenu: ul. Bałtycka 1 i ul. Narutowicza 6* (zadanie nr 8) nie były realizowane z uwagi na nie otrzymanie dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020<sup>84</sup>. W przypadku zadania 4a pomimo pozytywnej oceny pod względem formalnym i merytorycznym wniosku złożonego w 2020 r., nie otrzymało dofinansowania z uwagi na wyczerpanie środków finansowych. Natomiast w przypadku zadania 6a po pozytywnej ocenie formalnej i merytorycznej, zostały one umieszczone na liście rezerwowej Działania 6.2 *Rewitalizacja obszarów zmarginalizowanych* w ramach *ROP Woj.Maz. 2014-2020*.

Odnosnie zadania 10a - *Rewitalizacja budynków mieszkalnych, w tym termomodernizacja bud. 2 i 4 na os. Jagiellońska SM Lokatorsko-Własnościowa Legionowo, Spółdzielnia* przeprowadzając termomodernizację – ocieplenie ścian, stropu, wymiana okien w częściach wspólnych oraz drzwi wejściowych w dwóch budynkach przy al. 3 Maja w Legionowie, zrealizowała założone dla tego zadania cele. Zadanie to realizowane było ze środków własnych *Spółdzielni* z uwagi na nieotrzymanie wnioskowanego dofinansowania w ramach Działania 6.2 *ROP Woj.Maz. 2014-2020*. Koszt realizacji zadania wyniósł [...], co stanowiło 109,7% kosztów planowanych.

Natomiast w ramach zadania 12 *Poprawa jakości powietrza obszaru rewitalizacji – program wsparcia niskoemisyjnych źródeł energii w gospodarstwach domowych - zakup nowych jednostek grzewczych, przyłączenie do miejskiej sieci gazowej* wymienionych zostało 136 węglowych źródeł ciepła na nowe źródła ciepła (przy 400 planowanych w całym okresie realizacji *Programu Rewitalizacji*). UM Legionowo przewidywał, że efekt ekologiczny po zakończeniu realizacji zadania, w postaci spadku emisji gazów cieplarnianych wyniesie 758,88 Mg/rok, przy założonych

<sup>82</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo z 28 września 2021 r.

<sup>83</sup> Z realizacji *POP* w latach 2016-2019 w terminie do 31 marca roku następnego po roku sprawozdawczym oraz w terminie do 31 stycznia 2021 r. w przypadku realizacji *POP* w 2020 r.

<sup>84</sup> Dalej także: *ROP Woj.Maz. 2014-2020*.

w *Programie Rewitalizacji* 350 Mg/rok. Zadanie realizowane było ze środków własnych UM Legionowo, a koszt jego realizacji wyniósł 1 077,4 tys. zł, tj. 35,9% planowanych kosztów cały okres jego realizacji.

W *Programie Rewitalizacji* przewidziany został monitoring programu obejmujący trzy obszary: monitoring rzeczowy, monitoring finansowy i monitoring ryzyk. Ponadto przewidziane zostało sporządzanie co dwa lata sprawozdania z przeprowadzonego monitoringu programu.

W *Sprawozdaniu z monitoringu Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2023 za okres do 2019 roku* sporządzonym w lipcu 2020 r., zaakceptowanym przez Zastępcę Prezydenta Miasta Legionowo, podane zostały informacje dotyczące zakresu realizacji poszczególnych zadań, osiągniętych wskaźników oraz kosztów realizacji w okresie do końca 2019 r.

(akta kontroli str. 897-1027, 1049, 1104-1110)

W wyniku realizacji latach 2016-2021 (I połowa) działań związanych z poprawą efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego w Legionowie, w tym działań przewidzianych do realizacji w ramach: *PGN 2015*, *POŚ 2011* i *POŚ 2018*, *PONE 2018* oraz *Programu Rewitalizacji 2018*:

- udzielono 573 dotacji<sup>85</sup> o łącznej wartości 4 757,2 tys. zł, z przeznaczeniem na wymianę pieców węglowych, stanowiło to 53,3% zidentyfikowanych w 2015 r. starych węglowych źródeł ciepła, w tym:

- 571 dotacji dotyczyło instalacji nowoczesnych pieców gazowych, przy czym w 148 przypadkach dotacja obejmowała również przyłączenie nieruchomości do sieci gazowej,
- dwie dotacje związane były z instalacją pieców olejowych,

Według szacunków UM Legionowo, w wyniku wymiany pieców węglowych na nowoczesne źródła ciepła osiągnięto efekty ekologiczny w postaci redukcji emisji do atmosfery pyłu PM<sub>2,5</sub> w ilości 31,23 Mg/rok, pyłu PM<sub>10</sub> w ilości 31,71 Mg/rok oraz ograniczenia redukcji zapotrzebowania na energię cieplną w ilości 1 213,2 MWh/rok.

- dokonano termomodernizacji 15 budynków komunalnych, tj. 41,7% budynków komunalnych, które w 2016 r. wymagały termomodernizacji, koszt realizacji wyniósł łącznie 2 727,5 tys. zł, w tym 1 925,1 tys. zł z budżetu Miasta oraz 802,4 tys. zł uzyskane dofinansowanie, Liczba budynków komunalnych w Legionowie w latach 2016-2021 (I półrocze) zmalała z 47 do 44, a budynków komunalnych wymagających termomodernizacji z 36 do 27, w tym trzy budynki wymagające termomodernizacji przeznaczone są do rozbiórki w 2022 r.
- przeprowadzono termomodernizację trzech budynków użyteczności publicznej, w latach 2011-2015, od 2016 r. nie prowadzono termomodernizacji budynków użyteczności publicznej,
- *SM LW Legionowa* w latach 2016-2021 przeprowadziła termomodernizację 31 budynków<sup>86</sup>, w wyniku czego nastąpiło zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> w skali roku o 2 689,88 Mg, koszt przeprowadzonych prac wyniósł [...] (netto)<sup>87</sup>.
- w porównaniu z 2015 r. przy zmniejszeniu długości sieć gazowej na obszarze Legionowo o 3,8 km (3,1%), zwiększyła się liczba przyłączy gazowych o 354 (7,0%) – w tym do budynków mieszkalnych o 315 (6,4%), odbiorców gazy o 774 (5,0%) – w tym ogrzewających mieszkania gazem o 734 (15,7%), procent

<sup>85</sup> Dotacje udzielone w latach 2016-2021 I półrocze

<sup>86</sup> SM Legionowo przewidywała termomodernizację 68 budynków w latach 2011-2018, w tym 27 w latach 2016-2018, patrz pkt. 2.1 Program Ochrony Środowiska.

<sup>87</sup> Pismo SM LW Legionowo nr NI/6182/2021 z dnia 25 października 2021 r.

mieszkańców Legionowa korzystających z gazu kształtował się na poziomie ok. 79%<sup>88</sup>.

## 2.5 Finansowanie zadań w zakresie efektywnego ciepłownictwa przez UM Legionowo

W budżecie Miasta dla kolejnych lat okresu 2016-2021 zabezpieczone zostały środki finansowe na realizację zadań związanych ze zwiększeniem efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego<sup>89</sup>. Łącznie pierwotnie planowana kwota na realizację tych zadań w latach 2016-2021 wynosiła 5 406,6 tys. zł i została zwiększona do 6 781,6 tys. zł, do końca czerwca 2021 r. na ich realizację wydatkowano łącznie 5 868,6 tys. zł, tj 86,5% planu. Największy udział w planowanych i zrealizowanych wydatkach związanych z realizacją tych zadań miały dotacje na wymianę kotłów węglowych. Pierwotna kwota planowanych wydatków na to zadanie wynosiła 1 710,0 tys. zł i została zwiększona do 5 292,0 tys. zł, z której wydatkowano 4 404,0 tys. zł, tj. 83,2% planu.

W celu sfinansowania planowanych do realizacji sześciu zadań UM Legionowo wystąpił z wnioskami o otrzymanie dofinansowania w ramach *ROP Woj.Maz. 2014-2020*, w tym dla jednego zadania składano wnioski dwukrotnie, na łączną kwotę 8 662,3 tys. zł. Spośród złożonych wniosków tylko jedno zadanie otrzymało dofinansowanie, było to *Wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja komunalnych budynków mieszkalnych w Legionowie*. Kwota otrzymanego dofinansowania 950,3 tys. zł była równa kwocie wnioskowanej<sup>90</sup>. Realizując zadanie w 2019 r. i 2020 r. wykorzystano 802,4 tys. zł (84,4%) otrzymanego dofinansowania.

Spośród pięciu zadań, które nie otrzymały wnioskowanego dofinansowania dwa zostały zrealizowane ze środków podmiotów je realizujących<sup>91</sup>, natomiast realizacja trzech zadań nie została podjęta.

Ponadto dla jednego zadania *Termomodernizacja budynków komunalnych przy ul. S. Batorego 4, ul. Kwiatowej 90, ul. Olszankowej C, ul. Targowej 62*, dwukrotnie występowano do dofinansowanie w formie pożyczki<sup>92</sup> z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>93</sup>. Wniosek złożony w 2017 r. na kwotę 1 698,7 tys. zł nie otrzymał dofinansowania. Ponowny wniosek z października 2018 r. otrzymał w maju 2021 r. promesę dofinansowania na kwotę 1 371,5 tys. zł. Ostateczna kwota pożyczki 1 229,8 tys. zł, została ustalona po zakończeniu postępowań przetargowych dotyczących realizacji zadania. Do dnia zakończenia kontroli umowa pożyczki nie została podpisana.

(akta kontroli str. 1057-1073, 1150-1153, 1158-1163, 1644)

<sup>88</sup> Dane GUS – Bank danych lokalnych. Dane dla 2015 r.: długość sieci gazowniczej 123,0 km; liczba przyłączy gazowych 5 038, w tym do budynków mieszkalnych 4 942; odbiorcy gazu 15 328, w tym ogrzewający mieszkania gazem 4 692.

<sup>89</sup> Dotacje na wymianę kotłów węglowych, termomodernizacja budynków komunalnych oraz użyteczności publicznej.

<sup>90</sup> Dofinansowanie w ramach *RPO Woj.Maz. 2014-2020* Działanie 4.3.1 Ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i rozwój mobilności miejskiej Konkurs RPMA.04.03.01-IP.01-14-079/18.

<sup>91</sup> *Zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej* – zadanie realizowane z budżetu Miasta w 2020 r., koszty realizacji 60,7 tys. zł; *Rewitalizacja budynków mieszkalnych, w tym termomodernizacja budynków 2 i 4 na os. Jagiellońska SM Lokatorsko-Własnościowej Legionowo* – zadanie zrealizowane ze środków własnych Spółdzielni, koszt realizacji 1 809,3 tys. zł.

<sup>92</sup> W ramach programu OA-1 Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, zmniejszenie zużycia energii cieplnej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

<sup>93</sup> Dalej także: WFOSiGW.



W ramach realizacji zadania związanego z wymianą węglowych źródeł ciepła na źródła ciepła o mniejszej emisji zanieczyszczeń, Miasto przewidziało możliwość udzielenia mieszkańcom Legionowa dotacji celowej. O tej możliwości mieszkańcy byli informowani między innymi na stronie internetowej Urzędu Miasta, ogłoszeniach zamieszczanych w prasie lokalnej oraz mediach internetowych, podczas spotkań z mieszkańcami poświęconych między innymi tematyce odnawialnych źródeł energii. Równocześnie w podobny sposób UM Legionowo informował mieszkańców Miasta o możliwości otrzymania dofinansowania na wymianę pieca oraz termomodernizację, w ramach programu *Czyste powietrze* prowadzonego przez NFOŚiGW. Ponadto na stronie internetowej UM Legionowo, zamieszczona była informacja o możliwości skorzystania przez właścicieli budynków jednorodzinnych z ulgi podatkowej na termomodernizację.

(akta kontroli str. 1117-1145, 1184-1193)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Nie sporządzono raportów z realizacji *PGN 2015*, wymaganych co dwa lata na podstawie art. 18 ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*. Podjęcie działań mających na celu sporządzenie *Raportu z implementacji* nastąpiło natomiast dopiero w październiku 2021 r., tj. po ponad dziewięciu miesiącach od zakończenia realizacji programu. Ponadto UM Legionowo nie zagwarantował sobie możliwości uzyskania wiedzy o stanie realizacji inwestycji prowadzonych przez podmioty niezależne od Miasta.

Nie sporządzano też raportów z realizacji *POŚ 2011*, które były wymagane co dwa lata.

Brak sporządzania raportów okresowych jak również raportu podsumowującego realizację programów skutkuje brakiem aktualnych informacji odnośnie osiągniętych efektów. Stanowi to istotną barierę w zarządzaniu zadaniami wyznaczonymi w ww. programach. Utrudnia bowiem ocenę, a w konsekwencji podjęcie odpowiednich działań naprawczych w sytuacjach nieprawidłowej realizacji celów czy zadań. Rzetelna ocena realizacji poszczególnych programów była tym bardziej pożądana, gdy realizacja zadań była niepełna.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja programów Miasta w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego przyczyniała się do eliminowania negatywnych skutków dla środowiska procesów zaopatrzenia w ciepło oraz poprawy efektywności systemu ciepłowniczego. Stopień ich wykonania nie w pełni jednak zaspokajał potrzeby w tym zakresie. Termomodernizacją objętych zostało 41,7% budynków komunalnych wymagających takich działań. Ze zidentyfikowanych w 2015 r. indywidualnych pieców na paliwo stałe wymieniono około połowę (53,3%). *PEC*

UM Legionowo nie sporządzało wymaganych raportów z realizacji programów obejmujących zadania związane z poprawą efektywności ciepłowniczej.

### 3. Nadzór Gminy Legionowo nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego

#### 3.1 Sytuacja ekonomiczna Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Legionowo sp. z o.o.

Opis stanu faktycznego

PEC działalność w zakresie wytworzenia, przesyłania i dystrybucji ciepła prowadzi na podstawie koncesji udzielonych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki<sup>94</sup>:

- wytwarzanie ciepła – decyzja WCC/41/248/U/1/98/RG z dnia 7 września 1998 r.<sup>95</sup>,
- przesyłania i dystrybucja ciepła – decyzja PCC/43/248/U/1/98/RG z dnia 7 września 1998 r.<sup>96</sup>

W latach 2015-2020, z wyjątkiem 2018 r., zysk netto PEC kształtował się na poziomie [...]. W 2018 r. PEC poniosło stratę w wysokości [...]. Na koniec I półrocza 2021 r. PEC wykazywało stratę [...]. W okresie tym nastąpił spadek zobowiązań długoterminowych z [...] (2015 r.) do [...] (2020 r.), zobowiązania krótkookresowe utrzymywały się na poziomie [...].

W związku z działalnością związaną z produkcją ciepła PEC ponosiło koszty zakupu uprawnień do emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>). W latach 2015-2020 koszty te wzrosły prawie sześciokrotnie z [...] w 2015 r. do [...] w 2020 r.<sup>97</sup> W I półroczu 2021 r. koszty te wyniosły [...], tj. 160,4% kosztów zakupu uprawnień CO<sub>2</sub> poniesionych przez PEC w roku poprzednim. Ponadto PEC w okresie objętym kontrolą ponosiło koszty związane z zakupem świadectw efektywności energetycznej – białe certyfikaty oraz wniesieniem opłaty zastępczej. Koszty te kształtowały się w przedziale od [...] w 2016 r. do [...] w 2020 r., w I półroczu 2021 r. wyniosły one [...].

Stan zatrudnienia w PEC w okresie objętym kontrolą zmalał o 11,1 etatu, z 125,5 do 114,4 etatów, tj. o 8,8%.

(akta kontroli str. 1194-1195, 1205, 1267-1269)

#### 3.2 Nadzór nad działalnością PEC w zakresie rozwoju systemu ciepłowniczego

Opis stanu faktycznego

##### 3.2.1 Nadzór UM Legionowo nad PEC

Właścicielem PEC jest Miasto, posiadając 100% udziałów. Prawa właścicielskie w odniesieniu do PEC wykonywał Prezydent Miasta Legionowo, sprawujący równocześnie funkcję Zgromadzenia Wspólników Spółki. Od listopada 2018 r. Prezesem Zarządu PEC był Marek Pawlak – Zastępca Prezydenta Legionowa, powołany uchwałą nr 12/2018 Rady Nadzorczej Spółki z dnia 26 listopada 2018 r., po zgłoszeniu go do objęcia tego stanowiska jako reprezentanta Miasta – Zarządzenie nr 404/2018 Prezydenta Miasta z dnia 26 listopada 2018 r.

UM Legionowo dysponował *Sprawozdaniem finansowym* oraz *Sprawozdaniem Zarządu PEC z działalności Spółki* obejmującymi lata 2016-2020, zatwierdzonymi przez Zgromadzenie Wspólników.

<sup>94</sup> Dalej także: Prezes URE.

<sup>95</sup> Zmienionej decyzjami: WCC/41A/248/W/OWA/2002/TKc z dnia 13 sierpnia 2002 r., WCC/41-ZTO/248/W/OWA/2007/BH z dnia 16 listopada 2007 r., WCC/41-ZTO-A/248/W/OŁO/2016/MGG z dnia 2 marca 2016 r., WCC/41-ZTO-B/248/W/OŁO/2016/MGG z dnia 16 maja 2016 r. oraz DRE.WRC.4110.1.1.8.2021.248.ESz z dnia 10 września 2021 r.

<sup>96</sup> Zmienionej decyzjami: PCC/43/S/248/U/3/99 z dnia 30 lipca 1999 r., PCC/43A/248/W/OWA/2002/TKc z dnia 13 sierpnia 2002 r., PCC/43-ZTO/248/W/OWA/2007/BH z dnia 16 listopada 2007 r. oraz DRE.WRC.4110.2.4.13.2017.248.ESz z dnia 25 października 2017 r.

<sup>97</sup> Najniższe koszty zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w wysokości [...] zostały poniesione przez PEC w 2016 r.

W UM Legionowo nie określono procedur dotyczących przeprowadzania analiz planów rozwoju *PEC* w zakresie rozwoju źródeł ciepła oraz ciepłowniczej sieci przesyłowej i rozdzielczej w odniesieniu do potrzeb określonych w dokumentach strategicznych UM Legionowo. Nie określone zostały również procedury dotyczące monitorowania i analiz realizacji przez *PEC* takich zadań w porównaniu z planami rozwoju *Spółki* oraz z potrzebami określonymi w dokumentach strategicznych UM Legionowo. UM Legionowo w okresie objętym kontrolą nie występował do *PEC* o przekazanie planów rozwoju *Spółki* oraz informacji dotyczących zadań określonych w tych planach.

Zastępca Prezydenta Miasta<sup>98</sup> – będący równocześnie Prezesem *PEC*, stwierdził że UM Legionowo w razie potrzeby, jest na bieżąco informowane o planowanych i realizowanych przez *Spółkę* przedsięwzięciach, także w odniesieniu do zadań określonych w dokumentach strategicznych Urzędu Miasta. Według Zastępcy Prezydenta wypracowanie i określenie specjalnych procedur w tym zakresie nie jest konieczne, ze względu na ciągły, kompleksowy i rzetelny nadzór na działalnością *PEC* przez Radę Nadzorczą oraz Prezesa Zarządu *Spółki*. W latach 2016-2021 UM Legionowo dysponował i dysponuje wiedzą dotyczącą planów rozwoju *PEC* na zasadach określonych w *Kodeksie Spółek Handlowych*<sup>99</sup>, za pośrednictwem Rady Nadzorczej oraz Zastępcy Prezydenta Miasta powołanego na stanowisko Prezesa Zarządu *PEC*, biorących aktywny udział w analizie i opracowaniu planów rozwoju *Spółki* w zakresie rozwoju źródeł ciepła.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że udostępniona dokumentacja korespondencji pomiędzy UM Legionowo a Radą Nadzorczą i Zarządem *PEC* zawierała głównie informacje Rady Nadzorczej o planowanych jej posiedzeniach. Teczka z 2016 r. zawierała informacje Prezesa Zarządu *PEC*, z okresu styczeń-marzec, dotyczące postępu prac przy realizacji projektu kogeneracyjnego – uruchomienia trzech silników gazowych i rozpoczęcia produkcji energii elektrycznej. W udostępnionej dokumentacji znajdował się tylko jeden protokół z posiedzenia Rady Nadzorczej *Spółki*, które odbyło się w dniu 30 stycznia 2020 r. Na posiedzeniu tym omawiano między innymi raport o stanie technicznym urządzeń posiadanych i eksploatowanych przez *PEC*, potrzebach modernizacji, potrzebnych nakładach. Zdaniem NIK regulacje wewnętrzne w UM Legionowo nie precyzowały zasad nadzoru właścicielskiego nad *PEC* w taki sposób, by wykluczyć potencjalne ryzyko konfliktu interesów związanego z tym, że Zastępca Prezydenta jest Prezesem Zarządu *Spółki*.  
(akta kontroli str.: 1194-1197, 1272-1286, 1345-1429)

W związku z opracowywaniem przez UM Legionowo *POŚ 2018*, UM Legionowo – Referat Ochrony Środowiska<sup>100</sup> wystąpił do *PEC* o udostępnienie planów rozwoju *Spółki* w zakresie rozwoju źródeł wytwarzania ciepła oraz sieci ciepłowniczej. Udostępnione przez *PEC* dokumenty obejmowały:

- informacje o działaniach zrealizowanych do 2017 r.<sup>101</sup>,

<sup>98</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Legionowa nr Rś.600.1.2021 z dnia 15 października 2021 r.

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* – (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.)

<sup>100</sup> Do zdań Referatu Ochrony Środowiska zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Legionowo - tekst jednolity Zarządzenie nr 99/2021 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 15 kwietnia 2021 r., należy między innymi planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Gminy poprzez opracowanie założeń i planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na terenie Gminy.

<sup>101</sup> 1) Karta realizacji przedsięwzięcia: Budowa źródła kogeneracyjnego w postaci 3 silników gazowych oraz kotłowni gazowej na terenie Ciepłowni Miejskiej w Legionowie – realizowanego w ramach *POŚ WM 2011-2014 II.2.10* Wdrożenie rozwiązań wykorzystujących kogenerację.

2) Zestawienie – realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska w latach 2013-2016.

3) Ankieta dla jednostek samorządu terytorialnego dotyczące realizacji zadań zawartych w Programie Ochrony Środowiska Województwa Mazowieckiego na lata 2011-2014 z uwzględnieniem perspektywy do 2018 r.

- zestawienie przedsięwzięć planowanych w latach 2018-2022, zadania te zostały wprowadzone do harmonogramu realizacji POŚ 2018.

Ponadto Referat Ochrony Środowiska występował do PEC o informacje dotyczące produkcji ciepła, energii elektrycznej – w tym z kogeneracji, zużycia paliw, emisji zanieczyszczeń, standardów emisyjnych od 2023 r. oraz informacje odnoszące się do planowych inwestycji – w tym modernizacji instalacji odpylania. UM Legionowo dysponował również dokumentami opracowanymi na potrzeby PEC Legionowo zawierającymi analizy i oceny dotyczące budowy i rozbudowy układów kogeneracyjnych w celu uzyskania efektywnego systemu ciepłowniczego:

- *Strategia działania PEC „Legionowo” Sp. z o.o. w okresie 2011-2017 Tom I Koncepcja rozbudowy Ciepłowni Legionowo o blok kogeneracyjny – listopad 2010 r.,*
- *Strategia działania PEC „Legionowo” Sp. z o.o. w okresie 2011-2017 Tom I.1 Koncepcja rozbudowy Ciepłowni Legionowo o źródło kogeneracyjne wykorzystujące gaz ziemny systemowy – listopad 2010 r.,*
- *Kierunkowe założenia strategiczne rozwoju PEC „Legionowo” sp. z o.o. na lata 2013-2015 – lipiec 2013 r.,*
- *Wariantowa koncepcja techniczna dostosowania instalacji Ciepłowni PEC „Legionowo” Sp. z o.o. przy ul. Olszankowej 36 do wymagań konkluzji BAT oraz efektywnego systemu ciepłowniczego – czerwiec 2018 r.,*
- *Opinia w sprawie zasadności powołania nowych spółek przez Radę Miasta Legionowo w celu realizacji inwestycji w system ciepłowniczy miasta – maj 2019 r.*
- *Strategia osiągnięcie efektywnego systemu ciepłowniczego – lipiec 2020 r.*
- *Studium wykonalności przedsięwzięcia inwestycyjnego „Budowa kogeneracyjnego źródła ciepła w Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej „Legionowo” sp. z o.o. – sierpień 2020 r.,*
- *Opracowanie koncepcji dostosowania instalacji ciepłowni PEC „Legionowo” Sp. z o.o. przy ul. Olszankowej 36 do wymagań konkluzji BAT oraz efektywnego systemu ciepłowniczego.*

(akta kontroli str.: 1043-1046, 1509-1628, 1644-1646)

### 3.2.2 Rozwój systemu ciepłowniczego

Wypełniając kierunki działań w zakresie rozwoju systemu ciepłowniczego w Legionowie określone w *Założeniach do planu zaopatrzenia z 2012 r. PEC* realizował modernizacje i rozwój sieci ciepłowniczey, zwiększając w niej udział sieci preizolowanej oraz podłączając do niej nowych odbiorców. Zakończono przebudowę układu sieci ciepłej z promieniowego na pierścieniowy, ponadto w latach 2014-2015 w ramach zadania *Budowa źródła kogeneracyjnego w postaci trzech silników gazowych oraz kotłowni gazowej na terenie Ciepłowni Miejskiej w Legionowie*<sup>102</sup> zainstalowano i uruchomiono trzy kogeneracyjne silniki gazowe o łącznej mocy elektrycznej 6,0 MW i mocy ciepłej 1,9 MW oraz kocioł gazowy o mocy ciepłej 8 MW.

(akta kontroli str.: 325-327, 1272-1278, 1345-1427, 1606-1628, 1654-1660)

Zadania ujęte w planach rozwoju PEC w zakresie wytwarzania, przesyłu i dystrybucji ciepła obejmujące lata 2015-2017, 2018-2020 i 2021-2023<sup>103</sup>, również zapewniały realizację określonych w *Założeniach do planu zaopatrzenia z 2012 r. kierunków działań dotyczących rozwoju systemu ciepłowniczego w Legionowie*. Zadania te w latach 2016-2021 obejmowały:

<sup>102</sup> Zadanie o wartości 30 718,0 tys. zł współfinansowane w ramach Programu Ochrony Środowiska Województwa Mazowieckiego 2011-2014 w ramach działania II.2.10 *Wdrożenie rozwiązań wykorzystujących kogenerację*.

<sup>103</sup> Pismo PEC Legionowo nr PT-TT-2377/2021 z dnia 14 października 2021 r.

- modernizację sieci ciepłej i węzłów cieplnych<sup>104</sup> – spośród 19 zadań przewidzianych do realizacji w latach 2016-2020, 18 zadań zostało zrealizowanych a realizacja tylko jednego zadania została przesunięta na lata 2022-2023, natomiast spośród sześciu zadań ujętych w planie pięć zostało zrealizowane lub było w realizacji a jedno zadanie zostało przesunięte na lata 2022-2023, spośród siedmiu zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. cztery zadania zostały zrealizowane, dwa były w trakcie realizacji a jedno zadanie przesunięto na lata 2022-2023,
- rozbudowa sieci ciepłowniczej o przyłącza do nowych budynków – spośród 26 zadań dotyczących przyłączenia nowych budynków do sieci ciepłej przewidzianych do realizacji w latach 2016-2021, 17 zadań zostało zrealizowanych, od realizacji dwóch zadań odstąpiono z uwagi na zmianę planów inwestora/odbiorcy a realizacja siedmiu zadań z uwagi na zmianę planów inwestora została przesunięta na 2022 r. – w tym pięciu zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r.,
- prace modernizacyjne ciepłowni – spośród ośmiu zadań przewidzianych do realizacji w latach 2018-2021<sup>105</sup>:
  - odstąpiono od realizacji dwóch zadań dotyczących budowy źródeł kogeneracyjnych o mocy elektrycznej 2 MW (w 2019 r.) i 6 MW (w 2020 r.) – z powodu braku uzasadnienia ekonomicznego,
  - w związku z decyzją o wyłączeniu z końcem 2022 r. z eksploatacji kotła nr 2, odstąpiono od realizacji dwóch zadań dotyczących jego modernizacji planowanych do przeprowadzenia w 2019 r.<sup>106</sup> i 2021 r.<sup>107</sup>,
  - z powodów ekonomicznych odstąpiono od realizacji przewidzianego na 2018 r. zadania *Projekt instalacji oczyszczania spalin dla kotłów WR-25 (odsierczanie, odpylanie, odazotowanie) – dostosowanie do wymagań BAT* – zamiast tego zadanie w latach 2020-2021 zrealizowano budowę instalacji oddymiania dla kotłów WR-25 nr 1, 3 i 4,
  - z pozostałych trzech zadań (planowanych do realizacji w 2021 r.) jedno przesunięto na 2022 r.<sup>108</sup>, realizacja jednego planowana jest w latach 2021-2022<sup>109</sup>, jedno jest w trakcie realizacji<sup>110</sup>.

Brak określenia w *Założeniach do planu zaopatrzenia* szczegółowych zadań w zakresie rozwoju systemu ciepłowniczego oraz brak aktualizacji *Złożeń* od 2012 r. utrudniał ocenę planów rozwoju *PEC* w odniesieniu do zaspokojenie potrzeb Miasta w tym zakresie.

W latach 2016-2021 I połowa nie było przypadków odmów wydania przez *PEC* warunków przyłączenia do sieci ciepłowniczej dla inwestorów, którzy występowali o wydanie takich warunków<sup>111</sup>.

(akta kontroli str.: 1440-1444, 1645-1646)

<sup>104</sup> Określając zadania dotyczące modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczej *PEC* nie określa długości sieci, która ma być zmodernizowana. Zadania te były charakteryzowane poprzez dane odnoszące się do liczby obiektów, która ma być zmodernizowana np. liczba budynków do których mają być zmodernizowane przyłącza, numery komór pomiędzy którymi ma być zmodernizowana sieć ciepłownicza.

<sup>105</sup> W planach rozwoju *PEC* Legionowo nie przewidziano do realizacji w 2016 r. i 2017 r. zadań z zakresu modernizacji ciepłowni.

<sup>106</sup> Zadanie: Budowa instalacji oczyszczania spalin dla drugiego kotła WR-25 (odsierczanie, odpylanie, odazotowanie) – dostosowanie do wymogów BAT wraz z przebudową rozdzielni NN-0,4 kV.

<sup>107</sup> Zadanie: Modernizacja kotła KW-2 w celu obniżenia mocy i dostosowanie instalacji odpylania.

<sup>108</sup> Zadanie: Remont zasobników węgla kotła KW-4.

<sup>109</sup> Zadanie: Budowa kogeneracyjnego źródła ciepła w postaci silników gazowych.

<sup>110</sup> Zadanie: Remont kanałów powietrza podmuchowego kotłów KW-1, KW-3 i KW-4.

<sup>111</sup> Pismo *PEC* Legionowo nr PT-TT-2500/2021 z dnia 29 października 2021 r.

Starosta Legionowski w dniu 18 kwietnia 2016 r. wydał pozwolenia zintegrowane dla *PEC* na prowadzenie instalacji ciepłowni w Legionowie<sup>112</sup>, obejmujące produkcję, przesył i dystrybucję ciepła na potrzeby budynków mieszkalnych, użyteczności publicznej i jednostek gospodarczych z terenu miasta Legionowo. W pozwoleniu zintegrowanym określono między innymi:

- źródła ciepła ciepłowni – cztery kotły wodne na miał węgla kamiennego, odprowadzające spaliny wspólnym kominem, o maksymalnej mocy trwałej 124 MW, przy mocy nominalnej w paliwie 153 MW<sup>113</sup>,
- źródła kogeneracyjne:
  - trzy silniki gazowe każdy o mocy elektrycznej 2,0 MW i mocy cieplnej 1,9 MW (łącznie 6,0 MW mocy elektrycznej i 5,7 MW mocy cieplnej), odprowadzające spaliny kominami indywidualnymi,
  - kocioł gazowo-olejowy (szczytowo-rezerwowy) o mocy 8,0 MW, odprowadzający spaliny kominem indywidualnym,
- maksymalne obciążenie instalacji w ciągu roku dla czterech kotłów węglowych oraz źródeł kogeneracyjnych obejmujących trzy silniki gazowe i kocioł gazowo-olejowy (szczytowo-rezerwowy),
- dopuszczalną wielkość emisji gazów i pyłów do powietrza z instalacji ciepłowni w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2022 r.:
  - cztery kotły węglowe: SO<sub>2</sub> - 938 Mg/rok, NO<sub>2</sub> - 172 Mg/rok i pyłu - 282 Mg/rok,
  - silników gazowych: SO<sub>2</sub> – 0,9686 Mg/rok, NO<sub>2</sub> – 6,72472 Mg/rok, CO – 141,89154 Mg/rok i pyłu PM10 – 2,17934 Mg/rok,
  - kotła gazowo-olejowego: SO<sub>2</sub> – 0,07818 Mg/rok, NO<sub>2</sub> – 1,16046 Mg/rok i pyłu – 0,08544 Mg/rok.

Na wniosek *PEC* w celu dostosowania treści posiadanego pozwolenia zintegrowanego do rzeczywistych warunków pracy po uruchomieniu nowego źródła kogeneracyjnego, Starosta Legionowski w dniu 28 października 2016 r. dokonał zmiany wydanego w dniu 18 kwietnia 2016 r. pozwolenia zintegrowanego<sup>114</sup>, między innymi w zakresie dopuszczalnej wielkości emisji gazów i pyłów emitowanych przez silniki gazowe. Nowe dopuszczalne wartości emisji wynosiły: SO<sub>2</sub> – 0,9686 Mg/rok, NO<sub>2</sub> – 9,27192 Mg/rok, CO – 215,85444 Mg/rok i pyłu PM10 – 2,17934 Mg/rok.

(akta kontroli str.: 1207-1224)

W związku z opublikowaniem w sierpniu 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej *konkluzji BAT*<sup>115</sup>, Starosta Legionowski w dniu 30 lipca 2019 r. skierował do *PEC* wezwanie do wystąpienia, w terminie jednego roku od dnia otrzymania wezwania, z wnioskiem o zmianę obowiązującego pozwolenia zintegrowanego. W tym samym dniu Starosta Legionowski przesłał do *PEC* wyniki analizy warunków pozwolenia zintegrowanego udzielonego *Spółce* w 2018 r. wskazując na elementy pozwolenia wymagające korekt<sup>116</sup>. Równocześnie Starosta poinformował, że *PEC* objęte jest tzw. *derogacją ciepłowniczą*<sup>117</sup> umożliwiającą wydłużenie okresu dostosowania instalacji do zaostrożonych norm emisyjnych do dnia 31 grudnia 2022 r.

<sup>112</sup> Decyzja nr 113/2016 z dnia 18 kwietnia 2016 r. wydana na wniosek *PEC* Legionowo z dnia 18 grudnia 2015 r.

<sup>113</sup> Cztery kotły węglowe WR-25 o mocach: KW-1 32,0 MW i 39,0 MW, KW-2 29,0 MW i 37,2 MW, KW-3 30,0 MW i 36,6 MW oraz KW-4 33,0 i 40,2 MW.

<sup>114</sup> Decyzja nr 297/2016 z dnia 28 października 2016 r. wydana na wniosek *PEC* Legionowo z dnia 4 maja 2016 r.

<sup>115</sup> Decyzja wykonawcza komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz.Urz. UE L 212 z 17.08.2017, str. 1).

<sup>116</sup> Stwierdzono, że nie są spełnione techniki BAT określone w BAT 4, BAT 7, BAT 9, BAT 20, BAT 21 i BAT 22. Zmiana pozwolenia zintegrowanego miała dotyczyć monitoringu oraz dopuszczalnych wartości granicznych dla zanieczyszczeń: tlenków azotu, dwutlenku siarki, chlorowodoru i fluorku wodoru, pyłu, metali w pyłe, rtęci.

<sup>117</sup> Zwalniającej na podstawie art. 146b ust.1 *Prawa ochrony środowiska* (w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do czasu spełnienia warunków, o których mowa art. 146b ust.1 pkt 2 i 3 *Prawa ochrony środowiska* jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2022 r.) z obowiązku przestrzegania dopuszczalnych wielkości emisji tlenku

W celu doprowadzenia systemu ciepłowniczego w Legionowie do efektywnego systemu ciepłowniczego oraz w celu spełnienia warunków *konkluzji BAT*, *PEC* w oparciu o analizy rozbudowy układu kogeneracyjnego, podjął działania mające na celu:

- ograniczenie mocy wytwórczej kotłów węglowych poniżej 50 MW, co ma umożliwić zmianę klasyfikacji źródła z dużego na średnie i tym samym zmianę wymagań określonych w *konkluzji BAT* dla dużych obiektów spalania (LCP) na standardy określone dla średnich obiektów spalania (MCP) – w wyniku prowadzonych prac modernizacyjnych ograniczona została nominalna moc cieplna trzech kotłów<sup>118</sup>, równocześnie dla kotłów tych wybudowana została nowa instalacja odpylania, nie przeprowadzono modernizacji kotła KW-2 z uwagi na planowane jego wyłączenie od 2023 r.,

Ograniczenie mocy cieplnej węglowych źródeł ciepła *PEC* znajduje potwierdzenie w decyzji Prezesa URE z dnia 10 września 2021 r, zmieniającej koncesję na wytwarzanie ciepła, w której podano że łączna zainstalowana moc cieplna czterech kotłów opalanych węglem wynosi 84,3 MW.

- powołanie wspólnie z Miastem Legionowo nowej spółki ciepłowniczey, której przedmiotem działalności, będzie produkcja ciepła.

W dniu 10 czerwca 2019 r.<sup>119</sup> zawarta została umowa spółki *Nowa Energia Legionowo sp. z o.o.*, w której 63 udziały objęła Gmina Miejska Legionowo a 27 udziałów objęło *PEC*, na utworzenie której zgodę wyraziła Rada Miasta Legionowo uchwałą z dnia 20 maja 2019 r.<sup>120</sup> Utworzenie tej spółki nie wymagało zgód korporacyjnych *PEC*.

*Nowa Energia* posiadać będzie jedno źródła ciepła zasilane gazem ziemnym o mocy 15 MW, rozpoczęcie sprzedaży ciepła przewidywane jest na przełom września i października 2022 r.<sup>121</sup> Realizowana inwestycja finansowana jest z pożyczek udzielonych przez *WFOŚiGW* w kwocie 7 179,0 tys. zł i *PEC* w kwocie [...].

Ponadto *PEC* planuje budowę nowych źródeł kogeneracyjnych w postaci silników gazowych o łącznej mocy cieplnej ponad 7,4 MW i mocy elektrycznej ponad 6,57 MW, absorpcyjnej pompy gazowej o mocy cieplnej 3,12 MW oraz sprężarkowej pompy ciepła. Wartość planowanych inwestycji oszacowano na ponad [...] netto. Realizacja rozwoju źródeł kogeneracyjnych uzależniono jest od uzyskania przez *PEC* dofinansowania ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, o które *Spółka* wystąpiła w sierpniu 2020 r.

Według Zastępcy Prezydenta Legionowa – Prezesa Zarządu *PEC*<sup>122</sup>, na podjęcie decyzji o przyjętym sposobie osiągnięcie efektywnego systemu ciepłowniczego oraz spełnienia warunków *konkluzji BAT* miały wpływ czynniki ekonomiczne:

- w przypadku decyzji o pozostawieniu produkcji ciepła w oparciu o paliwo stałe na dotychczasowych warunkach, *PEC* do 1 stycznia 2023 r. powinno dostosować się do norm emisyjnych określonych w *konkluzji BAT*, w takim przypadku koszt wymaganych modernizacji oszacowano na około [...],

---

azotu i dwutlenku azotu w przeliczeniu na dwutlenek azotu, wielkości dopuszczalnej emisji pyłu i wielkości dopuszczalnej emisji dwutlenku siarki lub stopnia odsiarczania, które zostały określone w pozwoleniu zintegrowanym, jako obowiązujące w dniu 31 grudnia 2015 r.

<sup>118</sup> Kocioł KW-1 i KW-2 do 21,3 MW, Kw-4 do 12,7 MW.

<sup>119</sup> Akt notarialny: Rep. A 5800/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r.

<sup>120</sup> Uchwała nr VII/68/2019 Rady Miasta Legionowo z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą *Nowa Energia Legionowo Sp. z o.o.*

<sup>121</sup> Pismo Prezesa Zarządu *Nowa Energia* nr 115/2021 z dnia 27 października 2021 r.

<sup>122</sup> Pismo Zastępcy Prezydenta Legionowa nr Rś.600.1.2021 z dnia 15 października 2021 r.

- w przypadku ograniczenia mocy wytwórczych ciepła poniżej 50 MW i tym samym zmianie ich klasyfikacji z dużych obiektów spalania na obiekty średnia, koszt dostosowania do wymogów środowiskowych określono na ok. [...]. Natomiast koszt budowy nowego gazowego źródła ciepła o mocy 15 MW, odrębnego od PEC oszacowano na ok. [...].

(akta kontroli str.: 1043-1046, 1289-1302, 1308-1313, 1456-1506, 1559-1632, 1645-1646)

W okresie objętym kontrolą systematycznie następowała zmiana w strukturze wykorzystania paliw w produkcji ciepła przez PEC, o ile w 2016 r. udział węgla w produkcji ciepła wynosił 80,7% a gazu 19,3%, to w 2020 r. udział ten wynosił odpowiednio 72,2% i 27,8%.

Według danych PEC dotyczących emisji gazów i pyłów przez ciepłownię<sup>123</sup>, w porównaniu do 2015 r., w latach 2016-2020 nastąpił:

- systematyczny spadek emisji SO<sub>2</sub> – w 2020 r. emisja SO<sub>2</sub> wynosząca 111,2183 Mg/rok, była mniejsza o 52,5780 Mg/rok (tj. o 32,1%), w porównaniu z 2015 r., w którym emisja ta wynosiła 163,7963 Mg/rok,
- po wzroście emisji NO<sub>x</sub> w latach 2016-2018 z 68,5669 Mg/rok do 79,4414 Mg/rok, nastąpił spadek emisji do 69,3011 Mg/rok w 2020 r., w porównaniu z 2015 r. (69,9897 Mg/rok) był to spadek o 1,0%,
- spadek emisji pyłów w latach 2016, 2017 i 2019, przy czym najniższy poziom emisji 32,4869 Mg/rok odnotowano w 2016 r., był on mniejszy o 7,9540 Mg/rok (tj. o 19,7%) w porównaniu z 2015 r. (40,4407 Mg/rok), oraz wzrost emisji w latach 2018 i 2020 – największy poziom emisji 46,0575 Mg/rok odnotowano w 2020 r., był on większy o 5,6168 Mg/rok (tj. o 13,9%) w porównaniu do 2015 r.,
- wzrost emisji CO<sub>2</sub> w latach 2017-2020, który maksymalny poziom 68 120,7 Mg/rok osiągnął w 2019 r. – o 6 660,4 Mg/rok (tj. o 10,8%) w porównaniu do 2015 r. (61 460,3 Mg/rok), w 2016 r. poziom emisji CO<sub>2</sub> (60 163,1 Mg/rok) był niższy niż w 2015 r.,
- wzrost emisji CO – najwyższy poziom emisji 18,7292 Mg/rok wystąpił w 2018 r., był on wyższy o 10,0630 Mg/rok (tj. o 116,1%0 w porównaniu z 2015 r. (8,6667 Mg/rok).

(akta kontroli str.: 93, 1203-1204)

W decyzji Prezesa URE z dnia 10 września 2021 r. dotyczącej zmiany koncesji na wytwarzanie ciepła dla PEC podano, że łączna zainstalowana moc cieplna wynosi 98,0 MW, w tym:

- cztery kotły wodna opalane węglem kamiennym o łącznej zainstalowanej mocy cieplnej 84,3 MW,
- jednostka kogeneracyjna wytwarzająca ciepło w procesie kogeneracji przy użyciu trzech silników wykorzystujących gaz ziemny wysokometanowy, o łącznej mocy cieplnej 5,7 MW (3x1,9 MW),
- kocioł wodny opalany gazem lub olejem o(szczytowo-rezerwowy) o mocy cieplnej 8,0 MW.

(akta kontroli str.: 1445-1451)

Do dnia zakończenia kontroli PEC nie złożyło w Starostwie Legionowskim wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego, do złożenia którego Starosta Legionowski wezwał w dniu 30 lipca 2019 r., co według Spółki podyktowane było uniknięciem wielokrotnego występowania, w latach 2020-2022, o zmianę tego pozwolenia ze względu na rozłożone w tym czasie zmiany w instalacji ciepłowni PEC, związanych z ich dostosowaniem do standardów środowiskowych dla średnich obiektów spalania.

<sup>123</sup> Pismo PEC Legionowo nr PT-TT-2377/2021 z dnia 14 października 2021 r.



Złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego do Starostwa Legionowskiego przewidywane jest przez *PEC* na początku 2022 r.

(akta kontroli str.: 1203-1204)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

UM Legionowo w ramach nadzoru nad *PEC* posiadał informacje o działaniach *Spółki*, w tym o realizowanych przez nią zadaniach związanych z rozwojem źródeł ciepła oraz sieci ciepłej, w celu osiągnięcia efektywnego systemu ciepłowniczego oraz spełnienia wymagań wynikający z *konkluzji BAT*. Nie prowadził natomiast działań w zakresie monitoringu zgodności planów rozwoju *PEC* z kierunkami rozwoju systemu ciepłowniczego określonymi w *Założeniach do planu rozwoju*.

Niemniej jednak, NIK zwraca uwagę, przyjęte w UM Legionowo regulacje nie zapewniają by nadzór nad *PCE* był realizowany w sposób unikający konfliktu interesu związanego z tym, że Zastępca Prezydenta jest równocześnie Prezesem nadzorowanej *Spółki*.

## 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. Opracowanie aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* i zapewnienie ich spójności z dokumentami strategicznymi Miasta.
2. Przeprowadzenie oceny wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych
3. Opracowanie dla zadań ujętych w *POŚ 2018* wskaźników monitorujących ich realizację (rzeczowych i ekologicznych) oraz wartości docelowe przyjętych mierników.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 2 lutego 2022 r.

Kontroler  
Rafał Pikus  
gł. specjalista kp.

/-/

.....  
*podpis*

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

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
p.o. Dyrektora Maciej Maciejewski  
z up. p.o. Wicedyrektora  
Michał Wilkowicz

/ - /

.....  
*podpis*