



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.06.2021

Radosław Witkowski
Prezydent Miasta Radomia
Urząd Miejski w Radomiu
ul. Jana Kilińskiego 30
26-600 Radom

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Radomiu ¹ ; ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Witkowski, Prezydent Miasta Radomia ² , od 3 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych;2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego;3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Wojciech Żukowski, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KGP/72/2021 z 30 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Urząd lub UM.

² Dalej: Prezydent Miasta.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 działania Gminy Miasta Radomia⁵ w zakresie poprawy efektywności energetycznej miejskiego systemu ciepłowniczego były nieskuteczne. Mimo wieloletnich inicjatyw system ten nie spełnia kryteriów efektywności określonych w art. 7b ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁶. Nierzetelne wykonywanie zadań w zakresie planowania energetycznego oraz realizacji i monitorowania programów modernizacji sieci ciepłowniczej spowodowały mniejsze od zakładanych efekty działań. Nie w pełni były zabezpieczone potrzeby mieszkańców w zakresie możliwości korzystania z ciepła systemowego.

Miasto uwzględniało w planowaniu energetycznym potrzeby tworzenia efektywnego systemu ciepłowniczego. Podejmowano decyzje o jego docelowym modelu, spełniającym wymogi ustawowe. Działania modernizujące system ciepłowniczy, realizowane przez przedsiębiorstwo ciepłownicze należące do Miasta⁷ były jednak nieskuteczne. Pomimo opracowania już w 2011 r. planów w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego, nie rozpoczęto działań inwestycyjnych. Wpływ na to miały przede wszystkim przyczyny nie w pełni zależne od Miasta i RADPEC⁸. Wg stanu na koniec października 2021 r. przedsiębiorstwo wypracowało alternatywną koncepcję realizacji takiego systemu w oparciu o spalanie wysokokalorycznych odpadów, biomasy i gazu ziemnego.

Opóźnienie w budowie efektywnego systemu ciepłowniczego i w konsekwencji konieczność ponoszenia coraz wyższych opłat z tytułu zakupu uprawnień do emisji CO₂⁹ mogą, zdaniem NIK, negatywnie wpłynąć na rentowność prowadzonej przez przedsiębiorstwo ciepłownicze działalności i skutkować trudnościami w pozyskaniu niezbędnego w tym obszarze finansowania zewnętrznego. Na prace przygotowawcze Spółka wydatkowała około [...] ¹⁰ (0,4% planowanych kosztów wwysokości ł). W latach 2016-2021 (I połowa) Spółka realizowała natomaist zadania inwestycyjne w zakresie ograniczenia emisji szkodliwych substancji zgodnie z wytycznymi określonymi w przepisach *dyrektywy IED*¹¹ i tzw. konkluzji BAT¹².

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Miasto na prawach powiatu. Dalej: Miasto.

⁶ System, w którym do produkcji ciepła wykorzystuje się co najmniej: w 50% energię ze źródeł odnawialnych lub w 50% ciepło odpadowe lub w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub w 50% wykorzystuje się połączenie ww. energii i ciepła (Dz. U. z 2021 r., poz. 716, ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*).

⁷ Radomskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej „RADPEC” S.A. w Radomiu, dalej także: Spółka lub RADPEC.

⁸ Tj. braku możliwości: budowy Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych (ITPOK) o wydajności zapewniającej rentowność realizacji takiego projektu w kontekście wydanych w tym zakresie decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego, podłączenia do sieci gazowej przez jej operatora oraz rozstrzygnięcia przetargu na wybór generalnego wykonawcy wobec niemal 100% podwyżki cen rynkowych realizacji tego typu projektów w latach 2020-2021.

⁹ Tylko na koniec 2020 r. koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ były wyższe dla przedsiębiorstwa ciepłowniczego o ponad 1 100% niż na koniec 2016 r.

¹⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępności 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 RADPEC. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17.)

¹² W dniu 17 sierpnia 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowane zostały konkluzje BAT - 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).

W okresie objętym kontrolą opracowano *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miasta Radom na lata 2017-2031*¹³, jednak nie zaktualizowano ich w ustawowym terminie, tj. do końca sierpnia 2020 r. *Założenia* zostały opracowane nierzetelnie w zakresie określenia niezbędnych działań w celu rozbudowy i modernizacji systemu ciepłowniczego. Przyjęte przez Radę Miejską w Radomiu w dniu 27 sierpnia 2017 r. *Założenia* były niespójne z planami rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego RADPEC. W dniu 7 sierpnia 2017 r. spółka ta uchwaliła program inwestycyjny *RADPEC 2023+*, w ramach którego zrezygnowano z budowy ITPOK i bloków kogeneracyjnych w oparciu o kotły gazowe (co znalazło się z *Założeniami*), a przewidziano budowę bloku kogeneracyjnego w oparciu o węglowe kotły parowe i jeden parowy kocioł opalany odpadami komunalnymi, pracujący na bazie wspólnej turbiny (tzw. Duoblok). NIK wskazuje, że co najmniej formalnie powodowało to już w momencie uchwalenia *Założeń* sytuację określoną w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego* - niezapewnienia w planach przedsiębiorstw energetycznych realizacji *Założeń*. Mimo tego przez ponad cztery lata nie podjęto żadnych działań, aby wyeliminować występujące rozbieżności między *Założeniami* a aktualnymi planami rozwoju RADPEC.

Ponadto, *Założenia* w sposób nierzetelny określały niektóre elementy wymagane przez art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*, nie wskazując możliwych kierunków działań w odniesieniu do uwarunkowań lokalnego rynku ciepła.

Miasto nie dokonało również oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych na swoim terenie. Było to zadanie własne określone w art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.

W dokumentach strategicznych Miasta określono aktualny stan rozwoju systemu ciepłowniczego (*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radom* przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z 29 grudnia 1999 r.¹⁴, zmienione uchwałą z 29 sierpnia 2011 r.¹⁵ oraz uchwałą z 9 czerwca 2014 r.¹⁶). W programach wykonawczych (*Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Radomia*¹⁷, *Program obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010-2017*¹⁸ oraz *Program Ochrony Środowiska dla miasta Radomia na lata 2013-2016 z uwzględnieniem lat 2017-2020*¹⁹) wyznaczono niezbędne działania w celu rozbudowy i modernizacji miejskiego systemu ciepłowniczego. Działanie te były jednak nieskuteczne i nie zostały osiągnięte zakładane efekty. Do końca 2020 r. zlikwidowano 1 137 sztuk palenisk węglowych (35% planu), które zastąpiono w 800 przypadkach ogrzewaniem gazowym, 7 źródłami elektrycznymi oraz trzema przyłączeniami do sieci ciepłowniczej.

Ponadto, przedsiębiorstwo ciepłownicze łącznie w latach 2016-2020 na budowę i modernizację majątku sieciowego poniosło nakłady ze środków własnych w wysokości prawie [...] (80% planu) i wybudowało nowe odcinki sieci o łącznej długości ponad 11 500 mb (130% planu) oraz 11 nowych węzłów cieplnych (100% planu), a także prowadziło prace modernizacyjne źródeł wytwarzania ciepła. NIK zwraca jednak uwagę, że w okresie 2016-2020 przedsiębiorstwo ciepłownicze wydało 18 odmów wykonania przyłączy do sieci ciepłowniczej dla odbiorców na terenie Miasta, co stanowiło 46% zrealizowanych nowych podłączeń w tych latach. W ocenie

¹³ Przyjętych uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu nr 518/2017 z 28 sierpnia 2017 r. – dalej także: *Założenia do planu zaopatrzenia* lub *Założenia*.

¹⁴ Uchwała nr 221/99, dalej także: *Studium*.

¹⁵ Uchwała nr 168/2011.

¹⁶ Uchwała nr 744/2014.

¹⁷ Uchwała nr 193/2015 z 5 października 2015 r. – dalej także: PGN.

¹⁸ Uchwała nr 510/2009 z dnia 20 kwietnia 2009 r. - dalej także: PONE.

¹⁹ Uchwała nr 638/2013 z 9 grudnia 2013 r., ze zm., dalej także: POŚ.

NIK świadczy to o nie w pełni zaspokojonych potrzebach mieszkańców Miasta w tym zakresie.

NIK ocenia negatywnie dotychczasową realizację PGN. Do końca III kw. 2021 r. nie zostało zrealizowanych 6 z 13 (46%) zadań inwestycyjnych w zakresie modernizacji źródeł ciepła oraz poprawy efektywności energetycznej. Przyczyną był głównie brak środków finansowych ze strony potencjalnych inwestorów, tj. publicznych oraz prywatnych podmiotów niezależnych od Miasta. Może to wskazywać na nierzetelne planowanie zadań przewidzianych do realizacji w ramach PGN.

Miasto nie monitorowało postępów realizacji *Założeń na lata 2017-2031* oraz PGN, mimo określania sposobu takich działań w tych dokumentach. W efekcie Miasto było pozbawione aktualnych danych niezbędnych do prowadzenia skutecznego monitorowania osiąganych efektów rzeczowych oraz ekologicznych w realizowanych programach w zbadanych obszarach.

Stwierdzone nieprawidłowości utrudniały ocenę tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, a także pozbawiały Miasto możliwości racjonalnej oceny zaistnienia przesłanek wprowadzenia procedury prowadzącej do opracowania planu zaopatrzenia w ciepło, określonej w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. NIK wskazuje w tym kontekście na przypadki odmów przez RADPEC przyłączenia do sieci ciepłowniczej. Niewskazanie w *Założeniach do planu zaopatrzenia* skonkretyzowanych kierunków rozwoju sieci ciepłowniczej i obszarów wymaganych objęciem miejskim systemem ciepłowniczym może stanowić dla przedsiębiorstw energetycznych podstawę do odmowy przyłączenia do sieci ubiegających się o to nowych odbiorców. Tym samym występuje ryzyko niezaspokojenia potrzeb mieszkańców Miasta w zakresie przyłączenia do sieci ciepłowniczej przez przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 7 ust 5 *Prawa energetycznego*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

1.1 Stan systemu ciepłowniczego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Miasto zajmowało powierzchnię 111,8 km², liczba mieszkańców wynosiła od 208 788 (1 867,5 mieszkańców na 1 km²) na koniec 2015 r. do 196 056 (1 753,6 mieszkańców na 1 km²) na koniec 2020 r.

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* wskazano utrudnienia w rozwoju systemów sieciowych związane z elementami geograficznymi (m.in. akwenty i cieki wodne, tereny bagienne, obszary niestabilizowane geologicznie, tereny o specyficznej rzeźbie, systemy komunikacyjne) oraz czynniki związane z istnieniem obszarów podlegających ochronie.

(akta kontroli str. 188 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 194-195))

Zaopatrzenie w ciepło

Producentem i dystrybutorem ciepła systemowego na terenie Miasta było Radomskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej „RADPEC” S.A. w Radomiu²¹. W okresie objętym kontrolą udział Miasta w strukturze właścicielskiej Spółki wynosił od 99,44% na koniec 2016 r. do 99,56% na koniec 2020 r.

²⁰ 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.

²¹ Dalej także: Spółka lub RADPEC.

Spółka dysponowała dwoma źródłami produkcji ciepła (oba opalane węglem kamiennym – miał IIA): Ciepłownią Południe, posiadająca sześć kotłów WR-25 własnej konstrukcji o mocy nominalnej 195 MW oraz Ciepłownią Północ z czterema kotłami WR-25 o mocy nominalnej 135 MW.

Długość eksploatowanej sieci przesyłowej i rozdzielczej w Radomiu w latach 2015-2020 zwiększyła się o 5,7 km (o 5%), z 114,6 km do 120,3 km. Długość eksploatowanych przyłączy do budynków wynosiła od 54,6 km na koniec 2015 r. do 56,1 km na koniec 2020 r. (przyrost o 1,5 km - 2,7%), a odsetek sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił od 69,6% na koniec 2015 r. do 73,6% na koniec 2020 r. (przyrost o 4,0 punkty procentowe). Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Miasta zmniejszyła się o 34 629 GJ (o 15%), z poziomu 272 508 GJ na koniec 2015 r. do 237 879 GJ na koniec 2020 r., przy czym najwyższe straty odnotowano na koniec 2017 r. (287 057 GJ) – a najniższe na koniec 2019 r. (212 171 GJ). Straty względne na przesyłce²² na koniec 2015 r. wyniosły 15,4%, a na koniec 2020 r. -13,6%²³. Średnia zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego (MSC) wzrosła o 7,3 MW (o 2,6%) i wyniosła 274,6 MW na koniec 2015 r. oraz 281,9 MW na koniec 2020 r. Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach MSC wzrosło o 14 050 GJ (o 1,0%) i wynosiło od 1 496 858 GJ na koniec 2015 r. do 1 510 908 GJ na koniec 2020 r. - przy czym największe zużycie odnotowano na koniec 2017 r. (1 669 299 GJ). Liczba budynków zasilanych przez RADPEC z MSC wzrosła o 95 (o 7%) i wynosiła od 1 412 na koniec 2015 r. do 1 507 na koniec 2020 r. W okresie objętym kontrolą w strukturze sprzedaży przeważali odbiorcy zaspokajający potrzeby cieplne mieszkańców Radomia (ok. 70% odbiorców, w tym spółdzielnie mieszkaniowe stanowiły 48% odbiorców, wspólnoty mieszkaniowe – 22%, i odbiorcy prywatni – 0,2%). Pozostałe ok. 30% ciepła sprzedawane było jednostkom budżetowym (20%) oraz odbiorcom przemysłowym (10%).

Miejski system ciepłowniczy obejmował na koniec 2015 r. 31,1% odbiorców na terenie Miasta. Ogrzewaniem indywidualnym dysponowało 68,9% odbiorców, w tym 41,9% odbiorców korzystało z gazu sieciowego, 16,8% odbiorców z ogrzewania węglowego, 6,6% odbiorców korzystało z innych sposobów zaopatrzenia w ciepło (olej opałowy, gaz ziemny, gaz płynny LPG, drewno), 3,5% korzystało z ogrzewania elektrycznego a 0,1% odbiorców z ciepła wytwarzanego z Odnawialnych Źródeł Energii (OZE). Miasto nie posiadało szczegółowych danych w zakresie rodzaju wykorzystywanego czynnika grzewczego przez odbiorców indywidualnych w lata 2016-2020. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta²⁴, dane będą dostępne po wykonaniu raportu z implementacji *Planu gospodarki niskoemisyjnej*, a na dzień udzielenie wyjaśnień Miasto było na etapie udzielenia zamówienia publicznego w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta nie było kotłowni lokalnych w obiektach użyteczności publicznej. Miasto nie dysponowało danymi w zakresie lokalnych źródeł ciepła, wytwarzających ciepło dla potrzeb własnych obiektów przemysłowych, usługowych oraz budynków mieszkalnych. W *Założeniach do planu zaopatrzenia* wskazano jedynie, że wg stanu na koniec 2015 r. na terenie Miasta funkcjonowało źródło wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji o mocy elektrycznej 1,166 MW, oparte o spalanie gazu ziemnego.

W zakresie źródeł indywidualnych związanych z tzw. niską emisją²⁵ na terenie Miasta na koniec 2015 r. było 9 090 palenisk węglowych. Na koniec 2020 r. ich liczba spadła o 559 (6,0%) do 8 531 takich obiektów. Szczegółowe dane w tym zakresie zostały przedstawione w pkt. III.2 niniejszego wystąpienia.

²² Tj. udział strat ciepła w całkowitej produkcji i przesyłce siecią ciepłowniczą przedsiębiorstwa ciepłowniczego.

²³ Przy czym najniższe straty odnotowano na koniec 2019 r. – 12,0%.

²⁴ Pismo nr BK-I.1710.16.2021 z 4 października 2021 r.

²⁵ Niska emisja - tj. kotły i piece, z których spaliny są emitowane przez kominy niższe od 40 m.

Stan jakości powietrza

Z pomiarów jakości powietrza prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska w Radomiu²⁶ wynikało, że w okresie objętym kontrolą na terenie Miasta nie doszło do przekroczenia dopuszczalnych lub docelowych norm emisji następujących zanieczyszczeń (w ujęciu średniorocznego stężenia w $\mu\text{g}/\text{m}^3$): dwutlenku azotu (NO_2), dwutlenku siarki (SO_2), benzenu oraz tlenku węgla (CO). Ponadto w latach 2018-2020 nie zanotowano przekroczeń dopuszczalnego ($25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w latach 2015-2019 i $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ od 2020 r.) średniorocznego stężenia pyłu zawieszonego $\text{PM}_{2,5}$. Stężenie to zostało przekroczone w latach 2015-2017 i wynosiło odpowiednio: $28 \mu\text{g}/\text{m}^3$, $26 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i $27 \mu\text{g}/\text{m}^3$ – w latach 2018-2020 stężenie to wynosiło odpowiednio: $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$, $22 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i $19 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Nie było przekroczenia dopuszczalnego poziomu pyłu zawieszonego PM_{10} o okresie uśredniania wyników pomiarów na rok kalendarzowy w latach 2015-2020²⁷. Wystąpiło natomiast przekroczenie dopuszczalnego poziomu tego pyłu w okresie 24-godzinnego uśredniania wyników pomiaru (dopuszczalny poziom - $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) w latach 2015-2018. Liczba dni z przekroczonym poziomem dopuszczalnym wynosiła odpowiednio: 83, 5, 47 i 78 dni, przy dopuszczalnej normie przekroczenia tego limitu 35 dni w ciągu roku. W latach 2015-2020 stwierdzono corocznie przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM_{10} . Przy normie $1,0 \text{ ng}/\text{m}^3$ poziom emisji wynosił od $3 \text{ ng}/\text{m}^3$ w latach 2015-2018 do $2 \text{ ng}/\text{m}^3$ w latach 2019-2020.

(akta kontroli str. 11)

W związku ze stwierdzonymi przekroczeniami w zakresie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{10} i poziomu docelowego benzo(a)pirenu na terenie województwa mazowieckiego, Sejmik Samorządu Województwa Mazowieckiego (SSWM) uchwałą nr 184/13 z dnia 25 listopada 2013 r. przyjął *Program ochrony powietrza dla stref województwa mazowieckiego, w których został przekroczony dopuszczalny poziom docelowy benzo(a)pirenu w powietrzu*²⁸ oraz uchwałą nr 185/13 z dnia 25 listopada 2013 r. przyjął *Program ochrony powietrza dla strefy miasto Radom, w której zostały przekroczone dopuszczalne poziomy pyłu zawieszonego PM_{10} i pyłu zawieszonego $\text{PM}_{2,5}$ w powietrzu*²⁹. Termin zakończenia perspektywy obowiązywania wyżej wymienionych POP został ustalony na koniec 2024 r.

W celu osiągnięcia w 2024 r. poziomu stężenia pyłu zawieszonego PM_{10} - $27,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy) oraz pyłu $\text{PM}_{2,5}$ - $19,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$, a także poziomu emisji benzo(a)pirenu - $57,67 \text{ kg}/\text{rok}$ w POP przyjętym uchwałą nr 185/13 SSWM ukierunkowanym na redukcję stężeń pyłu zawieszonego PM_{10} i $\text{PM}_{2,5}$ oraz w POP przyjętym uchwałą nr 184/13 SSWM ukierunkowanym na osiągnięcie docelowego poziomu benzo(a)pirenu w powietrzu założono³⁰:

²⁶ Pomiar był dokonywany na stacjach: MzRad25Czerw przy ul. 25 Czerwca 1976 r. (pomiar manualny w zakresie pyłu PM_{10} i benzo(a)pirenu), MzRadHaller przy ul. Hallera (pomiar manualny w zakresie pyłu $\text{PM}_{2,5}$) i MzRadTochter przy ul. Tochtermana 1 (pomiar automatyczny w zakresie pyłów PM_{10} i $\text{PM}_{2,5}$, dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, benzenu i tlenku węgla – wykorzystywane w rocznych ocenach jakości powietrza w województwie mazowieckim). Wszystkie powyższe stacje pomiarowe były typu tzw. tła miejskiego.

²⁷ Poziom pyłu PM_{10} w kolejnych latach – przy normie $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ – zmniejszył się z $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2015 r. do $27,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2020 r.

²⁸ Dz. Urzędowy Woj. Mazowieckiego poz. 13009, zmieniony odpowiednią uchwałą nr 99/2017 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5963, dalej: Program Ochrony Powietrza lub POP).

²⁹ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 13010, zmieniony odpowiednią uchwałą nr 97/14 z dnia 20 czerwca 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5961).

³⁰ Ponieważ nośnikiem benzo(a)pirenu w powietrzu jest pył zawieszony PM_{10} , to działania proponowane w POP sporządzanych ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu PM_{10} przyczyniać się będą do ograniczenia stężeń b(a)p w powietrzu – por. uchwała nr 184/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

- podłączenie do sieci ciepłej lub zamianę na ogrzewanie elektryczne, gazowe lub olejowe budynków w zabudowie jedno- i wielorodzinnej (co miało stanowić kontynuację realizacji *Programu obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010-2017*),
- zmniejszenie strat przesyłu energii poprzez modernizację sieci ciepłej w technologii preizolowanej.

W POP przyjętym uchwałą SSWM nr 94/17 określono działania mające na celu osiągnięcia w 2024 r. poziomu stężenia pyłu zawieszonego PM10 w przedziale 17,6 - 32,45 ug/m³ (o okresie uśredniania wyników rok kalendarzowy) oraz pyłu PM2,5 w przedziale 15,9 - 19,6 ug/m³. W POP przyjętym uchwałą SSWM nr 99/17 określono działania mające na celu redukcję emisji benzo(a)pirenu. Założono:

- realizację *Programu ograniczania niskiej emisji na terenie miasta Radomia w latach 2017-2024*, zakładającą likwidację lub wymianę niskosprawnych kotłów na paliwa stałe na mniej emisyjne źródła ciepła (redukcja emisji pyłu PM10 o 28%)
- oraz zmniejszenie strat przesyłu energii poprzez modernizację sieci ciepłej w technologii preizolowanej (bez określenia docelowych parametrów rzeczowo-finansowych).

Uchwałą nr 115/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. został przyjęty program ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu, w tym m.in. dla strefy miasta Radomia w celu osiągnięcia poziomów dopuszczalnych pyłów zawieszonych PM10, P2,5 oraz benzo(a)pirenu w powietrzu - termin zakończenia perspektywy obowiązywania tego POP został ustalony na koniec 2026 r.

Działania podejmowane przez Gminę oraz osiągnięte efekty w ramach realizowanych *Programów Ochrony Powietrza* zostały omówione w pkt. III.2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 8-33)

Szanse i zagrożenia dla rozwoju systemu ciepłowniczego w Radomiu

Od 2011 r. RADPEC prowadził działania zmierzające do wybudowania instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych (ITPOK) działającej jako ciepłownia kogeneracyjna. Wykonano m.in. ocenę strategiczną docelowego systemu gospodarki odpadami z uwzględnieniem potrzeb dywersyfikacji źródeł energii oraz raport z oddziaływania ITPOK na środowisko. Spośród rozpatrywanych wariantów dotyczących produkcji ciepła i energii w skojarzeniu, w ocenie RADPEC wariantem pozwalającym na obniżenie całkowitych rocznych kosztów wytwarzania ciepła była budowa nowego źródła skojarzonego w oparciu o dwa turboszespoły parowe wraz z kotłami parowymi opalanymi węglem.

W 2013 r. Spółka uzyskała ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia oraz decyzję lokalizacyjną wydaną przez Prezydenta Miasta Radomia dla ITPOK o wydajności 110 000 ton odpadów/rok. W 2015 r. Mazowiecki Urząd Marszałkowski rozpoczął prace nad utworzeniem Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla województwa mazowieckiego (WPGO) na lata 2016-2021. RADPEC w maju 2015 r. zgłosił do planu inwestycyjnego, będącego elementem WPGO, inwestycję budowy ITPOK. W przedstawionym przez Marszałka w listopadzie 2015 r. projekcie planu inwestycyjnego umieszczona została jednak instalacja termicznego przekształcania odpadów w Radomiu o wydajności 30 000 ton/rok. RADPEC wniósł uwagi do projektu planu, dotyczące zwiększenia wydajności instalacji do 110 000 ton/rok. W sierpniu 2016 r. Urząd Marszałkowski zwiększył wydajność instalacji dla Radomia do 60 000 ton/rok, co zostało potwierdzone przez

Sejmik Województwa Mazowieckiego w przyjętym uchwałą nr 209/16 w grudniu 2016 r. WPGO dla województwa mazowieckiego. W związku z ograniczeniem administracyjnym wydajności planowanej instalacji w 2017 r. Spółka podjęła decyzję o odstąpieniu od realizacji przedmiotowej inwestycji. Nakłady poniesione na realizację zadania wyniosły [...] i pochodziły ze środków własnych Spółki.

W 2011 r. Spółka zleciła opracowanie *Wielowariantowej koncepcji etapowego rozwoju RADPEC S.A. do roku 2023 opartego o nadbudowę istniejących źródeł węglowych układem kogeneracyjnym*. Elementem koncepcji była ITPOK. Na podstawie rekomendacji ujętej w przedmiotowym opracowaniu w 2012 r. Spółka podjęła działania w celu uzyskania warunków przyłączenia do sieci gazowej, niezbędnych do realizacji projektu budowy układu kogeneracyjnego opartego o silniki gazowe. Ponadto sporządzono studium wykonalności budowy silnikowych, gazowych układów kogeneracyjnych o mocy ok. 2 MWe. W lipcu 2012 r. Mazowiecka Spółka Gazownictwa wstrzymała wydawanie warunków przyłączenia. Wydawanie warunków zostało wznowione w 2013 r., jednak wówczas RADPEC zaangażował się już w realizację dofinansowanego ze NFOŚiGW projektu o nazwie: *Zmniejszenie strat energii w sieci ciepłowniczej miasta Radomia* i odłożył w czasie projekt realizacji źródła kogeneracyjnego do zakończenia realizacji projektu sieciowego. W 2015 r. Spółka dokonała aktualizacji *Wielowariantowej koncepcji* i ponownie wystąpiła do MSG o wydanie warunków przyłączenia do sieci gazowej. Pierwotnie uzyskano odmowę wydania warunków przyłączenia z uwagi na brak możliwości technicznych, a następnie po korekcie wniosku o przyłączenie oraz wielomiesięcznej korespondencji, MSG wydał na początku 2017 r. (dwa lata po złożeniu wniosku) warunki przyłączenia do sieci gazowej z terminem realizacji 70 miesięcy (ponad 5 lat). Wobec tak długiego okresu realizacji przyłączenia, rozstrzygnięć w WPGO, a także informacji o planowanej publikacji *Konkluzji BAT* Spółka podjęła działania zmierzające do opracowania nowej koncepcji budowy źródła kogeneracyjnego w oparciu o jednostkę wielopaliwową. Założeniem projektowym był taki dobór wielkości jednostki, aby system ciepłowniczy Radomia stał się po jej zrealizowaniu efektywny energetycznie. Paliwami, jakie miały znaleźć zastosowanie w nowym źródle były RDF/preRDF³¹ i węgiel kamienny i/lub biomasa. W wyniku analizy wariantów rozpatrywano dwie lokalizacje przedsięwzięcia oraz technologie w oparciu o kocioł wielopaliwowy fluidalny oraz trzy kotły (jeden opalany RDF/preRDF i dwa węglowe) pracujące na wspólną turbinę.

Ostatecznie w wyniku przedstawionych analiz techniczno-ekonomicznych oraz ryzyk inwestycyjnych w dniu 7 sierpnia 2017 r. Spółka uchwaliła program inwestycyjny *RADPEC 2023+*, w ramach którego przewidziano do realizacji dwa komplementarne projekty:

- budowę bloku kogeneracyjnego na terenie Ciepłowni Południe przy ul. Żelaznej w oparciu o dwa węglowe kotły parowe i jeden parowy kocioł opalany RDF-em pracujące na wspólną turbinę (tzw. duoblok);
- modernizację istniejących źródeł ciepła w zakresie ograniczenia emisji do poziomów określonych w *Konkluzjach BAT* (opisanej szczegółowo w pkt. III.3 niniejszego wystąpienia).

W ramach realizacji projektu budowy duobloku, któremu nadano nazwę *Budowa bloku kogeneracyjnego o mocy ok 75MWt/22MWe*, Spółka sporządziła raport oddziaływania na środowisko (2018 r.), pozyskała ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach projektu (2019 r.), sporządziła projekt budowlany oraz pozyskała prawomocne pozwolenie na budowę (2019 r.). Spółka pozyskała również warunki przyłączenia jednostki kogeneracyjnej do sieci

³¹ Refuse Derived Fuel – paliwa alternatywne, czyli wysokoselekcjonowane odpady o wysokiej wartości opalowej.

elektroenergetycznej oraz oferty finansowania projektu przez banki (2020 r.). RADPEC opracował Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) i przeprowadził pierwszy przetarg na wybór Generalnego Wykonawcy (2020 r.) oraz drugi przetarg na wybór Wykonawcy (2021 r.). Oba prowadzone postępowania przetargowe zakończyły się decyzjami Spółki o ich unieważnieniu, bowiem wszystkie oferty, jakie zostały złożone przez potencjalnych wykonawców były wyższe, niż kwota jaką RADPEC przeznaczył na realizację zamówienia (tj. 350 000,0 tys. zł).

Jak wynika z wyjaśnień Spółki³², z uwagi na powyższe, jak również ze względu na fakt, iż obecnie instytucje finansujące inwestycje energetyczne nie są skłonne finansować inwestycji węglowych, Spółka podjęła działania dotyczące modyfikacji projektu. Rozpatrywane były scenariusze oparte o spalanie RDF/preRDF w wysokości 60 000 t/rok, biomasy oraz gazu ziemnego (ich reakcja miała doprowadzić do uzyskania statusu efektywnego systemu ciepłowniczego). W przypadku zrealizowania inwestycji, nowe źródło miało produkować ok. 1 344 000 GJ ciepła pochodzącego z wysokosprawnej kogeneracji. Pozostała ilość ciepła w wysokości ok. 516 000 GJ miała pochodzić z kotłów WR-25. Udział ciepła pochodzącego z kogeneracji dostarczanego do sieci ciepłowniczej miał stanowić ok. 72% całości dostarczanego ciepła.

Łączne nakłady poniesione na działania związane z budową źródła kogeneracyjnego wyniosły [...] i pochodziły ze środków własnych Spółki.

(akta kontroli str. 164-167)

Jak wynika z informacji przekazanych przez Spółkę³³, wg danych na koniec października 2021 r. (z uwzględnieniem możliwości finansowania, obowiązujących regulacji oraz planów długoterminowych dla energetyki) najbardziej optymalnym był układ związany z:

- budową dwóch kotłów OR-45 węglowo-biomasowych, które miały być elementem bloku kogeneracyjnego, zastąpienie dwóch węglowych kotłów w Ciepłowni Południe kotłami biomasowymi (modernizacja istniejących lub nowe kotły); lub
- ograniczeniem zakresu budowy bloku kogeneracyjnego na terenie Ciepłowni Południe do budowy układu opartego o jeden kocioł opalany paliwem alternatywnym o niezmienionej wydajności 60 000 ton/rok i turbinę przeciwną, co wiązało się z ponownym zwymiarowaniem elementów wspólnych bloku; lub
- uzupełnieniem systemu ciepłowniczego RADPEC kogeneracyjnym układem gazowym opartym o silniki gazowe na terenie Ciepłowni Północ o mocy do 10 MWt, do poziomu zapewniającego zabezpieczenie dostaw ciepła do odbiorców (w tym spełnienie wymagań koncesyjnych) i jednocześnie osiągnięcie poziomu produkcji ciepła w kogeneracji i OZE zapewniającej uzyskanie statusu efektywnego systemu ciepłowniczego.

Według Spółki³⁴ kolejność realizacji projektów wynikać miała z możliwości wykorzystania zewnętrznych środków finansowych, a w szczególności w pierwszej kolejności środków dotacyjnych. Działania podejmowane na obecnym etapie koncentrować miały się na opracowaniu studiów wykonalności, uzyskaniu decyzji administracyjnych oraz opracowaniu dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia

³² Pismo nr DN/3141/2021 z 2 listopada 2021 r.

³³ Mail z dnia 10 listopada 2021 r..

³⁴ Mail z dnia 10 listopada 2021 r.

przetargów publicznych, czy to w formule „zaprojektuj i wybuduj”, czy też w formie dialogu konkurencyjnego w celu dokładnego określenia zakresu realizacji projektów³⁵.
(akta kontroli str. 154-156)

1.2 Ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych

Zgodnie z art. 2 pkt 41 dyrektywy 2012/27/UE³⁶ oraz art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*, aby dany system ciepłowniczy mógł być uznany za system efektywny, do produkcji ciepła należy wykorzystać co najmniej: 50% energii ze źródeł odnawialnych lub 50% ciepła odpadowe lub 75% ciepła pochodzące z kogeneracji lub 50% połączenie ww. energii i ciepła.

W okresie objętym kontrolą system ciepłowniczy w Radomiu nie posiadał statusu systemu efektywnego w rozumieniu wyżej przywołanych przepisów. Z informacji pozyskanych od RADPEC³⁷ wynika, że w latach 2015-2021 (I poł.) ilość dostarczonego ciepła użytkowego do systemu ciepłowniczego (w MWh) wynosiła odpowiednio: 495 637, 527 734, 543 523, 530 465, 485 774 i 331 713. W tym okresie w ilości dostarczonego ciepła nie było ciepła wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji, z OZE lub odpadów.

(akta kontroli str. 159)

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*³⁸ do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło należy ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na terenie gminy.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił³⁹, że przedmiotową ocenę potencjału wykonał RADPEC, który realizuje przedmiotowe zadanie, a ocena została zawarta w piśmie Spółki do Miasta z 27 października 2021 r.⁴⁰

W piśmie tym RADPEC wyjaśnił, że nie posiadał informacji o potencjale wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnej kogeneracji na terenie miasta Radomia. Wskazał natomiast na treść pkt. 3.8 *Założeń do planu zaopatrzenia*, w którym zapisano, że na terenie Miasta funkcjonowało źródło wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji o mocy elektrycznej 1,166 MW, oparte o spalanie gazu ziemnego.

Spółka podkreśliła, że nie posiadała informacji o możliwości funkcjonowania jednostek kogeneracyjnych w innych obiektach, do których nie dostarczała ciepła. Brak takich informacji powodował, że nie mogła dokonać oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na terenie Radomia

(akta kontroli str. 86-89)

³⁵ Wnioski z opracowanych dokumentów wraz z uzasadnieniem miały zostać przekazane – wg powyższych informacji pozyskanych ze Spółki – do końca listopada 2021 r. organom korporacyjnym RADPEC.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str.1, ze zm.)

³⁷ Pismo nr DN/3141/2021 z 2 listopada 2021 r.

³⁸ Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 października 2016 r.

³⁹ Pismo nr BK-I.1710.16.2021 z 10 listopada 2021 r.

⁴⁰ Pismo RADPEC nr RI/0615/3128/2021 w odpowiedzi na pismo Miasta nr BK-I.1710.16.2021 z 25 października 2021 r.

1.3 Realizacja zadań w zakresie opracowania i przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię 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 z 2010 r.⁴¹ gminy miały obowiązek przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub aktualizacji posiadanych założeń w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r.

Miasto posiadało *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miasta Radom na lata 2006-2016* przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu nr 860/2006 z 28 sierpnia 2006 r., które zostały następnie zaktualizowane przez Radę Miejską w Radomiu uchwałą nr 308/2012 z 26 marca 2012 r. Uchwałą nr 518/2017 z dnia 28 sierpnia 2017 r. przyjęto z kolei *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miasta Radom na lata 2017-2031*.

Do końca października 2021 r. Miasto nie dokonało aktualizacji *Założeń* na lata 2017-2031. Zgodnie z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego* aktualizacja taka powinna zostać dokonana co najmniej raz na trzy lata, czyli do końca 2020 r.

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta⁴² powyższe wynikało z faktu, iż *Założenia do planu zaopatrzenia* były aktualne i nie wynikały rozbieżności pomiędzy potrzebami energetycznymi Miasta, a planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych i stanem ich realizacji.

Środki finansowe w kwocie 25,0 tys. zł na opracowanie aktualizacji *Założeń* zostały uwzględnione zarówno w budżecie Miasta na 2020 r. jak i 2021 r. W II kwartale 2021 r. wszczęto procedurę zamówienia publicznego na realizację powyższego zadania. Na podstawie zapytania o cenę, skierowanego do trzech potencjalnych wykonawców zamówienia, średni koszt realizacji zadania wyceniono na kwotę 76,8 tys. zł. Zadanie to z przyporządkowaną kwotą wydatku 84,5 tys. zł i płatnością w latach 2021-2022 zostało ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta.

Termin wykonania projektu aktualizacji *Założeń* planowany był na III kwartał 2022 r. Natomiast przyjęcie tego dokumentu w drodze uchwały Rady Miejskiej w Radomiu zaplanowano na IV kwartał 2022 r.

(akta kontroli str. 44-47, 188 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 193-197))

Założenia na lata 2017-2031

Założenia do planu zaopatrzenia zawierały następujące elementy przewidziane przepisami ustawy *Prawo energetyczne* (art. 19 ust. 3 pkt 1-4):

- Ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło.

Na podstawie diagnozy stanu istniejącego na koniec 2015 r. zapotrzebowanie energetyczne Miasta charakteryzowały następujące parametry: całkowite zapotrzebowanie mocy energetycznej wszystkich nośników - 1 012,9 MW; całkowite roczne zużycie energii w postaci wszystkich nośników - 6470,41 TJ/rok; zapotrzebowanie mocy cieplnej na cele: ogrzewania pomieszczeń, przygotowanie ciepłej wody użytkowej, bytowe i technologiczne - 817,29 MW, w tym głównie grupa: mieszkalnictwa 564,1 MW (69,0%); roczne zapotrzebowanie energii cieplnej na cele: ogrzewania pomieszczeń, przygotowanie ciepłej wody użytkowej, bytowe i technologiczne - 4 818,5 TJ/rok, w tym głównie w grupie mieszkalnictwa: 2 931,2 TJ/rok (60,8%). Przyrost zapotrzebowania na nośniki energetyczne wynikający z chłonności terenów wyznaczonych w istniejących i

⁴¹ Dz. U. Nr 21, poz. 104 ze zm. – ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

⁴² Pismo z dnia 10 listopada 2021 r.

planowanych do opracowania planach miejscowych oszacowano na poziomie: potrzeby grzewcze dla nowych terenów - 722,4 TJ, zapotrzebowanie na moc grzewczą dla nowych terenów - 29,2 MW.

W zaopatrzeniu w ciepło ogółem przeważający udział miał gaz ziemny (42,0%). Udział pozostałych paliw w bilansie energetycznym Miasta był natomiast następujący: ciepło sieciowe (31,1%), paliwa węglowe (16,8%), drewno (3,7%), olej opałowy (2,6), propan - butan (0,3%), energia elektryczna (3,5%) i OZE (0,1%).

- Przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła oraz możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej⁴³.

Przedstawiono aktualny stan w zakresie zużycia ciepła i analizę kosztów ciepła sieciowego dla 118 budynków miejskich. Założono jednostkowe zużycie energii możliwe do osiągnięcia w wyniku modernizacji tych obiektów w wysokości 0,45GJ/m²/rok. Stwierdzono, że poziom wskaźnika dla przeciętnego obiektu można było uzyskać w wyniku działań termomodernizacyjnych. Priorytet działań w zakresie modernizacji obiektów (a także zmniejszania kosztów energii na ogrzewanie oraz obciążenie środowiska) ustalono na podstawie klasyfikacji do grup (G1, G2, G3 i G4). Do grupy G1- G2 zaliczono 49 obiektów (charakteryzujących się wysokim zużyciem paliw i energii). Obiekty te należało objąć wstępnym przedinwestycyjnym przeglądem i po potwierdzeniu efektywności ekonomicznej i wykonalności finansowej poddać działalności inwestycyjnej. W grupach G3 i G4 (69 obiektów) uzasadnione były jedynie działania bezinwestycyjne (polegające np. na bieżącym zarządzaniu energią). Dla grupy „mieszkalnictwo” przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie ciepła dotyczyły ocieplenia zewnętrznych przegród budowlanych (obniżających zużycie ciepła o 15-25%), wymianę okien na szczelne o mniejszym współczynniku ciepła (obniżających zużycie ciepła o 10-15%), wprowadzenie usprawnień w źródle ciepła (obniżających zużycie ciepła o 5-15%) i kompleksową modernizację wewnętrznej instalacji c.o. (obniżającej zużycie ciepła o 10-25%).

- Możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zapasów energii, z uwzględnieniem ciepła wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii, ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zogospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych.

Podano liczbę i moc funkcjonujących na terenie Miasta instalacji OZE według stanu na koniec 2015 r., a w zakresie możliwości zwiększenia produkcji energii z OZE stwierdzono:

- a) energia z wiatru: rekomendowano wsparcie przedsiębiorców planujących budowę małych siłowni wiatrowych, z których produkcja byłaby wykorzystywana głównie na potrzeby własne,
- b) energia geotermalna: wskazano jako alternatywę dla dużych systemów energetyki geotermalnej rozwiązania wykorzystujące energię skumulowaną w gruncie, takie jak pompy ciepła. Rekomendowano wspieranie przez Miasto podmiotów i właścicieli budynków instalujących takie rozwiązania w pozyskiwaniu środków finansowych na tego typu przedsięwzięcia. Przedstawiono przykładowe analizy techniczno-finansowe,
- c) energia spadku wody: na terenie Miasta nie było elektrowni wodnych i nie planowano budowy tego typu instalacji,

⁴³ Dz. U. z 2021 r., poz. 2166, ze zm.

- d) energia słoneczna: rekomendowano wspieranie rozwiązań ukierunkowanych na montaż urządzeń typu kolektor słoneczny lub ogniwo fotowoltaiczne. Podano wielkość produkcji energii elektrycznej z ogniwo fotowoltaicznych (ok. 3,48 KWh rocznie w latach 2013-2015), a także liczbę kolektorów zainstalowanych w Mieście według stanu na koniec 2015 r. ich łączną moc zainstalowaną,
- e) energia z biomasy: na terenie Miasta udział biomasy (głównie drewna opałowego i odpadów drzewnych) w bilansie paliwowym oszacowany został na ok. 1%. Biomasa rekomendowano do użytkowania w małych i średnich kotłowniach, zasilających obiekty mieszkalne, użyteczności publicznej i produkcyjne. Potencjał techniczny energii zawartej w biomase na terenie Miasta oszacowano na 5 925 Mg/rok ilości masowej, 83 634 GJ/rok ilości energii i 9,0 MW mocy,
- f) energia z biogazu: podano zidentyfikowane na terenie miasta instalacje wykorzystujące biogaz i ich moc zainstalowaną.

Odnośnie do możliwości zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych stwierdzono (na podstawie otrzymanych ankiet z zakładów przemysłowych), że przedsiębiorcy nie stwierdzili możliwości wykorzystania ciepła odpadowego z instalacji odpadowych. Natomiast odnośnie możliwości wytwarzania energii elektrycznej i ciepła użytkowego w kogeneracji wskazano, funkcjonujące na terenie Miasta źródło wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji i podano jego moc.

W zakresie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zapasów ciepła wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii oraz ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji nie przedstawiono skali występujących nadwyżek oraz sposobu możliwego ich wykorzystania.

- Zakres współpracy z innymi gminami.

W *Założeniach* wskazano ogólne cele gospodarki energetycznej Miasta, które dotyczyły m.in. polepszenia jakości powietrza (poprzez realizację *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*) oraz podniesienia bezpieczeństwa energetycznego. Nie wskazano ani celów szczegółowych ani zadań szczegółowych w zakresie zaopatrzenia w ciepło, a także rezultatów planowanych działań. Natomiast w odniesieniu do nowych terenów pod zabudowę ustalono zaopatrzenie w ciepło z sieci ciepłowniczej centralnej, a w przypadku braku technicznych możliwości dopuszczono stosowanie OZE, pomp ciepła, kolektorów słonecznych, systemów fotowoltaicznych, indywidualnych instalacji centralnego ogrzewania (typu: ogrzewanie elektryczne, kotłownie gazowe lub olejowe i na paliwo stałe o sprawności co najmniej 80%).

Ponadto w *Założeniach* zaprezentowano plany inwestycyjne RADPEC na lata 2015-2017⁴⁴. Dotyczyły one m.in.:

- przedsięwzięć w zakresie rozbudowy sieci (75 inwestycji z kategorii podłączeń nowych odbiorców),
- przedsięwzięcia w zakresie modernizacji,
- przedsięwzięcia w Ciepłowni Południe (modernizacja i remont wybranych kotłów WR, modernizacja układu pomp, modernizacja układu odzulfiania kotła WR 25 nr 1),
- przedsięwzięcia w Ciepłowni Północ (modernizacja odpopielania, odzulfacza kotła WR 25 nr 4, modernizacja rozdzielni 15 kV),

⁴⁴ Plan modernizacji i rozwoju RADPEC S.A. w Radomiu na lata 2015-2017, opracowany na podstawie art. 16 ustawy Prawo energetyczne (przyjęty uchwałą Zarządu Spółki nr 17/2015 z 4 marca 2015 r.).

- przedsięwzięcia w zakresie budowy nowych źródeł ciepła.

Ponadto, w celu spełnienia wymagań stawianych przez przepisy prawa RADPEC rozważał następujące inwestycje:

- dostosowanie kotłów WR-25 w ciepłowni Południe i Północ do wymogów środowiskowych wynikających z *Dyrektywy IED* i *Konkluzji BAT* - modernizacja miała polegać na zabudowie instalacji odsiarczania, odazotowania, odpylania, usuwania Hg, HCl, HF, koszt przedsięwzięcia - [...], planowany termin wykonania do końca 2022 r.;
- budowę ITPOK o wydajności 110 tys. ton odpadów rocznie i mocach 5 MWe/ 22 MWt wraz z niezbędną modernizacją sieci ciepłej, umożliwiającą wyprowadzenie mocy ciepłej z nowego źródła, koszt przedsięwzięcia - ok.[...], termin wykonania do końca 2022 r.;
- budowę układu kogeneracyjnego opartego o paliwo węglowe umożliwiające uzyskanie statusu efektywnego systemu ciepłowniczego np. o mocy 28 MWe/70 MWt wraz z niezbędną modernizacją sieci ciepłej umożliwiającą wyprowadzenie mocy ciepłej z nowego źródła, koszt przedsięwzięcia - ok. [...] termin wykonania koniec 2022 r.;
- alternatywnie budowę źródła kogeneracyjnego wielopaliwowego spalającego węgiel oraz paliwo z odpadów komunalnych;
- lub zamiennie budowę układu kogeneracyjnego opartego o paliwo gazowe o mocy 40 MWe/35MWt, koszt ok. [...] - wobec otrzymanych warunków podłączenia do sieci gazowej wskazujących możliwy termin przyłączenia 70 miesięcy od podpisania umowy realizacja tej inwestycji w terminie do końca 2022 r. inwestycja ta została określona jako „mało realna”.

Wyżej wymienione przedsięwzięcia zostały ujęte także w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta Radomia*.

(akta kontroli str. 188 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 194-196))

1.4 Programy operacyjne i programy rozwoju przyjęte przez Miasto uwzględniające potrzeby rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego

W okresie objętym kontrolą przedsięwzięcia związane z rozwojem, planowaniem przestrzennym i ochroną powietrza w kontekście realizacji zadań związanych z transformacją systemu ciepłowniczego wskazywały następujące dokumenty uchwalone przez Radę Miejską w Radomiu⁴⁵:

- *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radom* przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z 29 grudnia 1999 r.⁴⁶, zmienione uchwałą z 29 sierpnia 2011 r.⁴⁷ oraz uchwałą z 9 czerwca 2014 r.⁴⁸,
- *Strategia Rozwoju Miasta Radomia na lata 2008-2020*⁴⁹,
- *Program Ochrony Środowiska dla miasta Radomia na lata 2013-2016 z uwzględnieniem lat 2017-2020*⁵⁰,
- *Program obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010- 2017*⁵¹,

⁴⁵ Poza dokumentami wskazanymi w pkt. III.1.2 oraz III.1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁶ Uchwała nr 221/99, dalej także: *Studium*.

⁴⁷ Uchwała nr 168/2011.

⁴⁸ Uchwała nr 744/2014.

⁴⁹ Uchwała nr 371/2008 z 25 sierpnia 2008 r.

⁵⁰ Uchwała nr 638/2013 z 9 grudnia 2013 r. ze zm., dalej także: POŚ. Uchwałą nr LV/487/2021 Rady Miejskiej w Radomiu z 29 marca 2021 r. przyjęto POŚ na lata 2021-2026 z perspektywą do 2030 r.

⁵¹ Uchwała nr 510/2009 z dnia 20 kwietnia 2009 r. - dalej także: PONE lub program PONE.

– *Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Radomia*⁵².

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

W *Studium* zawarto ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska na terenie Radomia, w tym zasad ochrony powietrza. Wskazano, że poprawa stanu sanitarnego powietrza powinna być osiągnięta poprzez m.in. likwidację lokalnych źródeł ciepła, w tym także palenisk węglowych. Zalecono zaopatrzenie w energię cieplną z miejskiej sieci ciepłowniczej, a w przypadku braku takiej możliwości, stosowanie ogrzewania „niskoemisyjnego” (np. gazu, oleju, prądu elektrycznego).

W *Studium* w części II – *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* w pkt. 5.2 *Kierunki rozwoju systemu infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki cieplnej* stwierdzono, że poddaniu modernizacji wymaga wyposażenie części węzłów ciepłych o dużym okresie eksploatacji, a zasięg miejskiej sieci ciepłowniczej jest dostatecznie rozbudowany w stosunku do występujących potrzeb.

(akta kontroli str. 184-188 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 43-193))

Strategia rozwoju Miasta na lata 2008-2020

W *Strategii* uwzględniono problematykę ochrony powietrza. Zawierała ona diagnozę w sferze przestrzenno-ekologicznej z uwzględnieniem walorów przyrodniczych środowiska oraz cele rozwoju Radomia wyznaczone w podziale na trzy sfery: społeczną, gospodarczą i przestrzenno-ekologiczną. W ramach tej ostatniej strefy, przedsięwzięcia mające zasadniczy wpływ na jakość powietrza w kontekście rozwoju systemu ciepłowniczego określone zostały w celach kierunkowych nr 2 i 4, w ramach celów operacyjnych zakładających: poprawę jakości powietrza atmosferycznego w mieście; zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz zmniejszenie zużycia energii.

W dokumencie tym nie wskazano programów, w ramach których powyższe zadania miały być realizowane. W pkt. 11.1. *System wdrażania* stwierdzono, że zadaniem Rady Miejskiej jest uchwalanie dokumentów szczegółowych (polityk i programów operacyjnych), które mają służyć realizacji *Strategii*.

(dowód: akta kontroli str. 184 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 41-42))

Program Ochrony Środowiska

W POŚ na lata 2013-2016 z uwzględnieniem lat 2017-2020 przedstawiono zamierzenia związane z ochroną i poprawą stanu środowiska na terenie Miasta ujęte w postaci celów w perspektywie krótkookresowej i średniookresowej wraz z kierunkami działań przewidzianymi do realizacji w trakcie obowiązywania dokumentu. Osiągnięcie poprawy jakości powietrza miało zostać zrealizowane poprzez wykonanie zadań w sektorze komunalnym związanych z ograniczaniem tzw. niskiej emisji, określonych w *Programie obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010-2017*.

W zakresie poprawy jakości powietrza wskazano w POŚ następujące zadania inwestycyjne związane z rozwojem i modernizacją systemu ciepłowniczego do realizacji w okresie objętym kontrolą:

- budowa ITPOK w Radomiu, RADPEC, 2018 r., 350 000,0 tys. zł, środki z FOŚiGW;
- realizacja *Programu obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010-2017* – dofinansowanie wymiany źródeł ciepła dla mieszkańców, Prezydent

⁵² Uchwała nr 193/2015 z 5 października 2015 r., zmieniona uchwałą nr 282/2016 z 29 lutego 2016 r. – dalej także: PGN.

Miasta Radomia, 2013-2017, 2 200,0 tys. zł w latach 2013-2017 oraz 3 200,0 tys. zł w latach 2017-2020, budżet Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 34-37))

Program obniżania niskiej emisji (PONE)

W PONE wskazano, że jego podstawowym celem jest poprawa jakości powietrza poprzez zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Podstawowym warunkiem udziału w programie była likwidacja istniejącego kotła węglowego i montaż innego źródła ciepła, którego konstrukcja uniemożliwia spalanie odpadów. Program przewidywał przyznanie dofinansowania do zakupu nowych urządzeń oraz montażu nowego źródła. Łączny koszt realizacji PONE w latach 2010-2017 oszacowano na kwotę 44 580,0 tys. zł przy wymianie 3 200 palenisk węglowych⁵³. Program miał być realizowany z udziałem dofinansowania z Powiatowego i Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Radomiu⁵⁴, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie⁵⁵ oraz środków własnych samorządu Miasta Radomia. Łączne wydatki Miasta Radomia na ten cel określono na kwotę 960,0 tys. zł.

W PONE założono, że w odniesieniu do wszystkich budynków w Mieście (mieszkalnych, użyteczności publicznej, handlowych, usługowych i przemysłowych) realizacja Programu przyczyni się do zmniejszenia na koniec 2017 r. (w stosunku do stanu istniejącego – 2010 r.) emisji: pyłu o 20%, pyłu zawieszony – 20,3%, SO_x – 19,5%, NO_x – 15,1%, CO – 20,5%, CO₂ – 10% i B(a)P – 20,6%.

(dowód: akta kontroli str. 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 3-7))

Plan gospodarki niskoemisyjnej

PGN zakładał realizację 31 szczegółowych projektów inwestycyjnych, których realizacja miała skutkować osiągnięciem na koniec 2020 r.:

- ograniczenia zużycia energii o 371 997 MWh/rok (bez uwzględnienia przemysłu), tj. ograniczenie o 15,1% w porównaniu do stanu na koniec 2013 r.;
- ograniczenia emisji CO₂ średnio o 39 185 Mg/rok (emisja CO₂ na terenie Miasta miała wynieść 235 107 Mg/rok na koniec 2020 r. – ograniczenie o 30,5% w porównaniu do 2013 r.,
- wzrost udziału produkcji energii z OZE w bilansie energetycznym Miasta z 2,2% na koniec 2013 r. do poziomu 2,9% na koniec 2020 r.

Całkowite wydatki na realizację projektów inwestycyjnych wymienionych w PGN miały wynieść ok. 1 680 761,0 tys. zł (w zależności od przyjętego wariantu modernizacji źródeł ciepła RADPEC), z czego Miasto miało wydatkować kwotę ok. 40 955,4 tys. zł.

W PGN przewidziano realizację 13 zadań inwestycyjnych (42% wszystkich zadań) w zakresie rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, polegających na modernizacji systemu ciepłowniczego oraz źródeł ciepła i budowie ITPOK (zadania te miał realizować RADPEC), a także na zastąpieniu wysokoemisyjnych technologii węglowych rozwiązaniami niskoemisyjnymi w postaci gazu lub kogeneracji lub zeroemisyjnymi (OZE), oraz przeprowadzenia termomodernizacji budynków (w celu redukcji zużycia energii końcowej dla potrzeb grzewczych) oraz wykorzystania OZE jako indywidualnych źródeł ciepła.

(dowód: akta kontroli str. 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 1-2))

⁵³ Wstępnie budżet programu ustalono na kwotę 45 000 tys. zł. Natomiast szacowana kwota likwidacji jednego paleniska i zastąpienia go bardziej ekologicznym źródłem ciepła wyniosła około 14 tys. zł.

⁵⁴ Dalej: PFOŚiGW i GFOŚiGW.

⁵⁵ Dalej: WFOŚiGW.

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

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

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Zastępcy Prezydenta Miasta, według których zadanie to wykonał RADPEC, prezentując przedmiotową ocenę w piśmie do Miasta z dnia 27 października 2021 r. RADPEC bowiem w przytoczonym piśmie jasno wskazał, że nie posiadał informacji o możliwości funkcjonowania jednostek kogeneracyjnych w innych obiektach, do których nie dostarczał ciepła.

Za przeprowadzenie oceny potencjału nie można też uznać treści pkt. 3.8 *Założeń do planu zaopatrzenia*, w którym podano źródło wytwarzające energię elektryczną i ciepło w kogeneracji oraz jego moc. 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 jednego funkcjonującego źródła. Ponadto zdaniem NIK ocena potencjału powinna zawierać choćby takie elementy jak przykładowo: zapotrzebowanie na ogrzewanie, prognozę zmian tego zapotrzebowania w określonym okresie (np. w ciągu najbliższych 15 lat - skoro projekt założeń, zgodnie z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego* sporządza się co najmniej na okres 15 lat, to ocena potencjału zawarta w projekcie założeń powinna odnosić się do tego samego okresu) z uwzględnieniem zmian zapotrzebowania (w budynkach i w różnych sektorach przemysłu), określenie zapotrzebowania na ogrzewanie, które może być zaspokojone z wysokosprawnej kogeneracji (łącznie z mikrokogeneracją lokalną oraz przez systemy ciepłownicze), określenie potencjału w zakresie dodatkowej wysokosprawnej kogeneracji (łącznie z renowacją istniejących oraz budową nowych instalacji wytwórczych i instalacji przemysłowych lub innych obiektów) oraz strategię, działania jakie można podjąć w celu wykorzystania określonego potencjału, a także oszacowanie przewidywanych oszczędności w energii pierwotnej. Niedokonanie oceny, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*, uniemożliwiło określenie możliwych do zastosowania rozwiązań w systemie ciepłowniczym jako istotnego elementu poprawy efektywności energetycznej ciepłowniczej infrastruktury Miasta.

Za niewykonanie powyższego zadania odpowiedzialny był Prezydent Miasta jako organ wykonawczy Miasta. Według § 25 *Statutu Miasta Radomia*⁵⁶ Prezydent był zobowiązany do realizacji zadań Miasta określonych przepisami prawa przy pomocy Urzędu Miejskiego.

2. *Założenia do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na lata 2017-2031* zostały przyjęte w 2017 r., mimo że zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego* należało dokonać aktualizacji *Założeń* w 2015 r. Miasto nie dokonało też w ustalonym ustawowym terminie kolejnej aktualizacji, która powinna nastąpić w sierpniu 2020 r.

Projekt *Założeń* aktualizuje się, według art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*, co trzy lata. Po aktualizacji przyjętej przez Radę Miejską w Radomiu uchwałą nr 308/2012 z 26 marca 2012 r. kolejna aktualizacja nastąpiła po pięciu latach (w sierpniu 2017 r.). Następnie, pomimo upływu w sierpniu 2020 r. terminu kolejnej

⁵⁶ Obwieszczenia Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 30 września 2013 r. oraz z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu *Statutu Miasta Radomia*.

aktualizacji *Założeń*, Miasto do końca okresu objętego kontrolą w tym zakresie (październik 2021 r.) nie dokonało jej. Należy zauważyć, że w budżecie Miasta zarówno na 2020 r., jak i 2021 r., zabezpieczono środki finansowe na ten cel. Procedurę zamówienia publicznego na realizację powyższego zadania wszczęto dopiero w II kwartale 2021 r.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Zastępcy Prezydenta Miasta, według której nie było konieczności opracowania aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia*, gdyż nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy potrzebami energetycznymi Miasta a planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych i stanem ich realizacji. Aktualizacja wymagana art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego* powinna być dokonana w ściśle określonym terminie (co trzy lata), a jej celem jest uwzględnienie w planowaniu energetycznym Miasta zmieniających się uwarunkowań na lokalnym rynku ciepła. Obowiązek takiej aktualizacji został w przepisach wyznaczony bezwarunkowo i nie przewidziano przesłanek wyłączających wymóg dokonania aktualizacji *Założeń*. Zaniechanie aktualizacji nie może być więc usprawiedliwiony brakiem rozbieżności między potrzebami energetycznymi a planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. W przypadku, gdyby taka rozbieżność wystąpiła (plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji *Założeń*), prezydent Miasta opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części, w zakresie określonym w art. 20 *Prawa energetycznego*.

Za niewykonanie powyższego zadania odpowiedzialny był Prezydent Miasta jako organ wykonawczy Miasta. Według § 25 *Statutu Miasta Radomia* Prezydent był zobowiązany do realizacji zadań Miasta określonych przepisami prawa przy pomocy Urzędu Miejskiego. W efekcie niewykonania przez Prezydenta Miasta ustawowego obowiązku aktualizacji ww. dokumentu Miasto nie dysponowało w okresie objętym kontrolą aktualnym dokumentem określającym politykę Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Powodowało to ryzyko nieuwzględnienia w realizowanych zadaniach własnych zmieniających się uwarunkowań na lokalnym rynku ciepła.

3. *Założenia* przyjęte w 2017 r. nierzetelnie określiły niektóre obszary wymagane przez art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*.

W odniesieniu do przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła nie skonkretyzowano tych przedsięwzięć pod względem możliwego zakresu rzeczowego ich zastosowania w warunkach lokalnego rynku ciepła, jak również nie wskazano szacunkowych danych o niezbędnym zasobach i środkach do ich realizacji. W odniesieniu do możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek lokalnych zasobów energii z uwzględnieniem ciepła wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii i ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji nie przedstawiono skali występujących nadwyżek lokalnych zasobów ciepła i możliwego ich wykorzystania. Stwierdzenie faktu, że powinno się wspierać rozwiązania ukierunkowane na montaż urządzeń typu kolektor słoneczny lub ogniwo fotowoltaiczne oraz wykorzystywać energię skumulowaną w gruncie, nie może być uznane – w opinii NIK – za spełnienie dyspozycji art. 19 ust. 3 pkt 3 *Prawa energetycznego*. Wskazywał on bowiem na potrzebę określenia potencjału możliwych do zastosowania działań, a nie jedynie zdiagnozowanie dotychczasowego stanu. Nie określono też skali możliwego wykorzystania nadwyżek w odniesieniu do ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji. Podanie informacji o funkcjonującym źródle oraz jego mocy nie może stanowić

realizacji zadania określenia skali występujących nadwyżek wyprodukowanej w kogeneracji energii cieplnej i sposobie jej zagospodarowania.

Założenia były ponadto niespójne z planami rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego RADPEC. Zakładały budowę ITPOK podczas gdy spółka w dniu 7 sierpnia 2017 r. uchwaliła program inwestycyjny *RADPEC 2023+*, w którym zrezygnowała z tego przedsięwzięcia, a także z budowy bloków kogeneracyjnych w oparciu o kotły gazowe. Planowała natomiast budowę bloku kogeneracyjnego na terenie Ciepłowni Południe w oparciu o dwa węglowe kotły parowe i jeden parowy kocioł opalany RDF-em pracujące na wspólną turbinę (tzw. Duoblok).). Powodowało to już formalnie w momencie uchwalenia *Założeń* sytuację określoną w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, tj. niezapewnienia w planach przedsiębiorstw energetycznych realizacji *Założeń*. Mimo tego przez ponad cztery lata nie podjęto działań, aby wyeliminować występujące rozbieżności w ww. dokumentach.

Ponadto w *Założeniach* jedynie ogólnie przedstawiono cele gospodarki energetycznej Miasta. Nie wskazano celów szczegółowych jak również zadań szczegółowych w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło a także rezultatów planowanych działań.

Za nieprawidłowe opracowanie treści *Założeń* odpowiedzialny był Prezydent Miasta jako organ wykonawczy Miasta. Według § 25 *Statutu Miasta Radomia* Prezydent był zobowiązany do realizacji zadań Miasta określonych przepisami prawa przy pomocy Urzędu Miejskiego. Wskazane wyżej nieprawidłowości powodowały, że *Założenia* nie stanowiły w pełni skutecznego narzędzia polityki Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Stwarzały bowiem ryzyko nieuwzględnienia aktualnych uwarunkowań, w tym zmieniających się potrzeb mieszkańców oraz wymogów otoczenia rynkowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta nie zapewnił skutecznych narzędzi do realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w ciepło. *Założenia do planu zaopatrzenia*, w części dotyczącej ciepła, nie spełniały wymogów aktualności oraz były pozbawione niektórych istotnych elementów wskazujących kierunki rozwoju systemu ciepłowniczego w Mieście. NIK zauważa, że ogólnikowe sformułowanie w *założeniach do planu zaopatrzenia* kierunków polityki Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło zmniejsza rolę tych *założeń*, jako wyznacznika działań organizujących zaopatrzenie w ciepło. Utrudnia to także ocenę, czy plany przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację tych *założeń*, a tym samym podjęcie działań interwencyjnych przewidzianych w art. 20 *Prawa energetycznego*. Prezydent Miasta nie zapewnił też dokonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na swoim terenie. Obowiązek taki wynikał z art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.

W innych strategiach i planach odnoszących się do zaopatrzenia w ciepło określono działania w celu rozbudowy, modernizacji i transformacji systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie.

OBSZAR

2. Realizacja przez Miasto programów w zakresie tworzenia oraz rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, ograniczania niskiej emisji i poprawy jakości powietrza

Opis stanu faktycznego

Realizacja zadań w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie przebiegała w następująco:

Założenia do Planu Zaopatrzenia na lata 2017-2031⁵⁷:

- Przedsięwzięcia zrealizowane w zakresie rozbudowy oraz modernizacji sieci, w tym racjonalizujące zużycie energii cieplnej:

Łącznie w latach 2016-2020 RADPEC na budowę i modernizację majątku sieciowego poniosła nakłady ze środków własnych w wysokości [...] (80% planowanych nakładów w wysokości [...]). W efekcie Spółka w ramach rozbudowy sieci wybudowała nowe odcinki sieci o łącznej długości 11 532 mb (133% planu – 8 664 mb), dokonała modernizacji izolacji sieci napowietrznej o długości 1 228 mb (135% planu – 912 mb), przeprowadziła prace modernizacyjne sieci ciepłowniczej o łącznej długości 1 687 mb (53% planu – 3 151 mb), wybudowała 11 nowych węzłów ciepłych (100% planu) oraz zmodernizowała 32 węzły ciepłe (110% planu – 29 węzłów).

Spółka prowadziła także (w ramach nakładów w kwocie [...]) prace modernizacyjne kotłów w Ciepłowni Południe i Północ - przeprowadzono m.in.: modernizację rusztów kotłów, wybudowano nowy komin przeznaczony do odprowadzania spalin z czterech kotłów w Ciepłowni Północ (wraz z rozbiórką istniejącego komina żelbetowego), a także modernizację układu pompowego w Ciepłowni Północ.

Na koniec 2020 r. Spółka realizowała dostawę ciepła na podstawie 660 umów, co stanowiło wzrost liczby tych umów o 47 (8%) w stosunku do stanu na początku 2016 r. W latach 2016-2020 Spółka zawarła łącznie 108 nowych umów, w tym 39 umów dotyczyło nowych podłączeń.

W latach 2016-2020 Spółka wydała 18 odmów wykonania przyłączy do sieci ciepłowniczej dla odbiorców na terenie Miasta. Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁵⁸, odmowy te wynikały z powodu braku w tych rejonach Miasta sieci ciepłowniczej, do której istniałaby możliwość podłączenia oraz z powodu warunków technicznych uniemożliwiających realizację przyłączy ciepłowniczych.

(akta kontroli str. 182, 191 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 65-70))

- Dostosowanie w niezbędnym zakresie do dalszej eksploatacji kotłów WR-25 w Ciepłowni Południe i Ciepłowni Północ do wymogów środowiskowych wynikających z tzw. Dyrektywy IED i *Konkluzji BAT*:

Zakresem modernizacji zostało objętych 10 kotłów. Inwestycja była finansowana z kredytu pozyskanego z Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości [...] oraz środków własnych w wysokości [...]. Łączny budżet inwestycji (zgodnie z umową kredytową) wyniósł [...].

Do końca października 2021 r. RADPEC poniósł na to zadanie nakłady w wysokości [...]⁵⁹. Dotychczas wykonano następujące prace: opracowano projekty wstępne, budowlane oraz wykonawcze dla oczyszczalni spalin dla kotłów w Ciepłowni Południe i Północ, a także rozpoczęto roboty budowlano-montażowe. Stan zaawansowania prac w Ciepłowni Południe wynosił na koniec października 2021 r.: ok. 32% w części dostosowania kotłów: K1, K2 i K3, oraz ok. 30% w części dostosowania kotłów: K4, K5 i K7, a w Ciepłowni Północ – ok. 38%

⁵⁷ Opracowane na podstawie informacji przedstawionych NIK przez RADPEC przy piśmie nr DN/3141/2021 z 2 listopada 2021 r. oraz *Planów rozwoju* Spółki opracowanych na podstawie art. 16 *Prawa energetycznego* na lata: 2015-2017 (przyjętych uchwałą Zarządu Spółki nr 17/2015 z 4 marca 2015 r.), 2018-2020 (przyjętych uchwałą Zarządu Spółki nr 10/2018 z 23 lutego 2018 r.). Spółka przyjęła także Plan rozwoju na lata 2021-2023 (uchwałą Zarządu Spółki nr 04/2021 z 11 lutego 2021 r.).

⁵⁸ Pismo nr DN/3141/2021 z 2 listopada 2021 r.

⁵⁹ Z przekazanych informacji przez Spółkę (mail z dnia 10 listopada 2021 r.) wynikał, że RADPEC w listopadzie 2021 r. planował wydatkować kwotę ok. [...] na realizację tego zadania.

w części dostosowania kotłów: K1, K3, K4 i K5; i był zgodny z harmonogramem rzeczowo-finansowym projektu.

(akta kontroli str. 147-155, 189 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 21-25))

W *Założeniach na lata 2017-2031* określono system monitoringu w celu dokonywania okresowej oceny stanu realizacji działań oraz aktualizacji i weryfikacji przedstawionych w *Założeniach* wielkości oraz prognoz. Z takich przeglądów stanu realizacji *Założeń* miały być przygotowywane okresowe raporty, w tym raport podstawowy – raz do roku (do końca września danego roku).

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił⁶⁰, że raporty odnośnie stanu realizacji *Założeń* nie były przygotowywane. Miasto dokonywało ocen stanu bezpieczeństwa zaopatrzenia mieszkańców w ciepło, racjonalizacji kosztów usług ciepłowniczych, postępu w ograniczaniu obciążeń środowiska przez system ciepłowniczy i realizacji przedsięwzięć w zakresie rozwoju i modernizacji systemu ciepłowniczego na podstawie rocznych Sprawozdań Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki, zatwierdzanych przez Zwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy, informacji od przedstawicieli Prezydenta Miasta w Radzie Nadzorczej oraz składanych do Urzędu kwartalnych informacji o Spółce. Niniejsza informacja obejmowała dane przygotowane przez Zarząd Spółki, dotyczące sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki, zatrudnienia, wynagrodzenia, zagrożenia działalności Spółki, danych dot. zaciągniętych zobowiązań Spółki (pożyczki kredyty, papiery wartościowe itp.), informację o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach, oraz informację z działalności Rady Nadzorczej. Oprócz spraw bieżących Rada podejmowała decyzje w sprawach strategicznych dla działalności Spółki. Dokonywała oceny odchyleń, jak i ich przyczyn odnośnie wykonania planów rzeczowo-finansowych, w tym w szczególności: przychodów i wyniku ze sprzedaży, przychodów ogółem, wyniku brutto i netto, poziomu zobowiązań, wskaźników charakteryzujących działalność gospodarczą oraz wykonanie planu inwestycyjnego. Spółka tworzyła również plany rozwojowe uwzględniając zagadnienia *Założeń*. Zostały one ujęte w programie inwestycyjnym *RADPEC 2023+*, przyjętym uchwałą nr 5 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy z dnia 8 września 2017 r.

(akta kontroli str. 47-48)

Program obniżania niskiej emisji

Program był realizowany w latach: 2014-2015 i 2017-2018. Łącznie w latach 2014-2020 zlikwidowano 1 137 sztuk palenisk węglowych⁶¹ (35% pierwotnego planu w wysokości 3 200 sztuk), które zastąpiono w 800 przypadkach ogrzewaniem gazowym, 7 źródłami elektrycznymi oraz trzema przyłączeniami do sieci ciepłowniczej.

W wyniku realizacji PONE w latach 2014-2020 ograniczono: zużycie energii pierwotnej średnio o 0,014699 GJ/rok (49% planu – 0,02987 GJ/rok), emisję CO₂ średnio o 1 374,1 Mg/rok (58% planu - 2 372,7 Mg/rok), emisję SO₂ średnio o 19,47 Mg/rok (58% planu - 33,61 Mg/rok), emisję NO_x średnio o 2,81 Mg/rok (57% planu - 4,85 Mg/rok), emisję pyłu PM₁₀ średnio o 8,22 Mg/rok (58% planu - 14,19 Mg/rok) i emisję pyłu PM_{2,5} o 7,79 Mg/rok (58% planu - 13,44 Mg/rok).

Z budżetu Miasta wydatkowano kwotę 4 943,5, a ze środków dotacyjnych – 1 299,6 tys. zł, tj. łącznie 6 243,1 tys. zł (14% planowanych nakładów w wysokości 44 580 tys. zł).

(akta kontroli str. 100-103)

⁶⁰ Pismo z dnia 10 listopada 2021 r.

⁶¹ W tym: w 2014 r. – 177 sztuk palenisk węglowych. W 2015 r. – 401, w 2017 r. – 360 i w 2018 r. – 199.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta⁶², założeniem PONE było, że w okresie ośmiu lat (tj. w latach 2010-2017) zostanie wymienione 3 200 sztuk pieców w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, co umożliwi osiągnięcie efektu ekologicznego dla strefy Radom wyznaczonej w programie ochrony powietrza dla województwa mazowieckiego. Stopień realizacji PONE i efekt ekologiczny uzależniony był od wielu czynników m.in.: braku chętnych właścicieli budynków mieszkalnych do uczestnictwa w programie (mimo że wszystkie wnioski złożone i zakwalifikowane w wyniku naborów zostały objęte miejską dotacją w wysokości co najmniej 50% wydatkowanych środków), braku środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (lub ustanowienie takich efektów ekologicznych przez WFOŚiGW (30% redukcja emisji wszystkich pyłów i gazów rok do roku w 2018 r.), że mieszkańcy nie byli zainteresowani aplikowaniem o środki z Programu) oraz niewystarczającymi środkami własnymi Miasta na finansowanie w danym roku – były to m.in. przyczyny braku realizacji PONE w latach 2019-2020.

PONE nie był realizowany w latach 2010-2013. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta⁶³, początkowo w tym okresie na podstawie art. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*⁶⁴ z dniem 1 stycznia 2010 r. zlikwidowano powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które miały stanowić główne źródło finansowania Programu. Było to z kolei konsekwencją wejścia w życie *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁶⁵, która nie dawała podstaw prawnych do udzielania z budżetu Miasta dotacji celowych dla osób fizycznych na indywidualne przedsięwzięcia ekologiczne. Następnie MSG zaprzestała podpisywania z osobami fizycznymi i firmami umów na przyłączenie do sieci gazowej. We wrześniu 2012 r. wznowiono wydawanie warunków przyłączeniowych dla odbiorców, którzy chcieli pobierać do 10 m³/h gazu, ale nie zawierane były umowy tam, gdzie konieczna była budowa nowych gazociągów. W związku z powyższym w budżecie Miasta dopiero w 2013 r. zarezerwowano środki (200,0 tys. zł) na dotacje celowe na zmianę ogrzewania węglowego na ekologiczne źródło ciepła w ramach realizacji Programu. Zasady i tryb udzielania przedmiotowych dotacji zostały określone w uchwale nr 565/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 1 lipca 2013 r., która została jednak unieważniona przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Warszawie uchwałą nr 16.321.2013 z dnia 30 lipca 2013 r. W dniu 28 kwietnia 2014 r. przyjęta została uchwała Rady Miejskiej w Radomiu nr 720/2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła. Przedmiotowa uchwała uwzględniała w gronie potencjalnych beneficjentów również przedsiębiorców – a brak ich uwzględnienia w uchwale RM w Radomiu w 2013 r. był przyczyną unieważnienia tego aktu prawa miejscowego przez RIO. Jak wyjaśnił dalej Zastępca Prezydenta Miasta, przyjęta ww. uchwała umożliwiła realizację działań określonych w *Programie Obniżania Niskiej Emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010 – 2017* bez konieczności zmiany zapisów jego treści. Program był kontynuowany po 2017 r. w miarę możliwości finansowych Miasta.

Mieszkańcy Radomia byli informowani o warunkach uczestniczenia w kolejnych edycjach Programu: m.in. w 2015 r. oraz 2018 r. zamieszczono na stronach internetowych Urzędu oraz w prasie lokalnej stosowne informacje o naborze do Programu.

⁶² Pismo z 10 listopada 2021 r.

⁶³ Pismo z 10 listopada 2021 r.

⁶⁴ Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

⁶⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240. Aktualnie Dz.U. z 2021 r. poz.305, ze zm.

Działania objęte PONE były ujęte w sprawozdaniach z realizacji POP, składanych do Marszałka Województwa Mazowieckiego za każdy rok kalendarzowy.

(akta kontroli str. 51-56)

Program Ochrony Środowiska

Zadania inwestycyjne w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego oraz likwidacji węglowej niskiej emisji zostały w POŚ określone w celu strategicznym *Jakość powietrza*.

W celu nadzoru nad realizacją POŚ określono wskaźniki monitorowania efektywności realizacji poszczególnych celów strategicznych. Analiza wskaźników miała polegać na porównaniu ich wartości w czasie, a zaobserwowana zmiana wielkości danego wskaźnika (spadek/wzrost) miała stanowić punkt odniesienia dla korekty i weryfikacji zadań określonych do realizacji w POŚ.

Ogółem, w latach 2016-2020 efekty rzeczowe realizacji POŚ w zakresie realizacji celu szczegółowego *Jakość powietrza*, wobec zaniechania przez RADPEC budowy ITPOK, sprowadzały się do wykonania zadań przez Miasto w ramach PONE⁶⁶. Efekty ekologiczne realizacji całego Programu⁶⁷ w latach 2011-2019 były następujące: emisja zanieczyszczeń pyłowych ogółem w Mg/rok wg stanu na koniec: 2011 r. – 131, 2019 r. - 104; emisja zanieczyszczeń gazowych (z uwzględnieniem emisji CO₂, SO₂ i NO₂) ogółem w Mg/rok na koniec: 2011 r. – 230 635, 2019 r. – 240 280.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁶⁸ z realizacji programów ochrony środowiska organ wykonawczy gminy sporządza co dwa lata raporty, które przedstawia radzie gminy.

W okresie objętym kontrolą Miasto sporządziło dwa *raporty z realizacji POŚ dla miasta Radomia na lata 2013-2016 z uwzględnieniem lat 2017-2020* - w 2018 r. za lata 2016-2017 oraz w 2020 r. za lata 2018-2019. Zostały one terminowo sporządzone oraz przekazane Radzie Miejskiej.

(akta kontroli str. 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 39-40))

Programy Ochrony Powietrza

POP przyjęte w 2013 r.

W 2016 r. podłączono (RADPEC) do sieci ciepłowniczej 43 069 m² powierzchni mieszkaniowej i użytkowej (co stanowiło 8% planu przewidującego podłączenie do 2024 r. 570 tys. m² takiej powierzchni) oraz wybudowano nową sieć ciepłowniczą o łącznej długości 2 187 mb, koszt realizacji zadania wyniósł [...] (środki RADPEC). Zmodernizowano także sieć ciepłą w technologii preizolowanej o łącznej długości 674 mb, koszt realizacji zadania – [...] (RADPEC) – co stanowiło realizację celu określonego jako zmniejszenie strat przesyłu energii poprzez modernizację sieci ciepłej w technologii preizolowanej (bez określenia docelowych parametrów rzeczowo-finansowych).

(akta kontroli str. 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 8-9), 188 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 198, 205))

POP przyjęte w 2017 r.

⁶⁶ Przyczyny niepełnej realizacji w stosunku do planu przedstawiono wyżej w tym pkt. *wystąpienia*, w części dotyczącej efektów realizacji PONE

⁶⁷ Działań składających się na realizację następujących celów szczegółowych: ochrona przyrody i krajobrazu, ochrona i rozwój lasów, racjonalne gospodarowanie zasobami wody, ochrona powierzchni ziemi, gospodarowanie zasobami geologicznymi, środowisko i zdrowie, ochrona przed hałasem, gospodarka odpadami, edukacja ekologiczna, turystyka i rekreacja.

⁶⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1973, ze zm.

W latach 2017-2020 r. podłączono (RADPEC) do sieci ciepłowniczej 325 855 m² powierzchni mieszkaniowej i użytkowej (70% planu do 2024 r. w wysokości 465,5 tys. m²) oraz wybudowano nową sieć o łącznej długości 9 375 mb, koszt realizacji zadania wyniósł [...] (RADPEC). Zmodernizowano sieć ciepłą w technologii preizolowanej o łącznej długości 1 013,5 mb, koszt realizacji zadania – [...] (RADPEC).

(akta kontroli str. 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 10-), str. 188 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 199-204))

Realizacja POP w latach 2016-2020

Łącznie w latach 2016-2020 w ramach realizacji Programu podłączono do sieci ciepłowniczej 368 924 m² powierzchni mieszkalnej i użytkowej (79% planu wg POP z 2017 r.) oraz wybudowano nową sieć o łącznej długości 11 562 mb, koszt realizacji zadania wyniósł [...] ze środków RADPEC. Zmodernizowano sieć ciepłowniczą w technologii preizolowanej o łącznej długości 1 687,5 mb, koszt realizacji zadania wyniósł [...] ze środków RADPEC.

Na koniec 2020 r. Miasto osiągnęło zakładany zarówno w POP przyjętych w 2013 r. jak i 2017 r. poziom stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz pyłu PM_{2,5}, tj: odpowiednio: 27,3 ug/m³ dla PM₁₀ (przy max. wartości 32,45 ug/m³) i dla pyłu PM_{2,5} 19,3 ug/m³ (wartość max. - 19,6 ug/m³).

Sprawozdania z realizacji POP w latach 2016-2020 zostały wykonane terminowo, tj. do końca marca roku następującego po danym roku realizacji Programu. Sporządzone sprawozdania zostały przekazane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

(akta kontroli str. 11, 188 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 198-205))

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej

W PGN na łącznie 31 zadań inwestycyjnych 13 z nich (42%) dotyczyło realizacji przedsięwzięć związanych z transformacją systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie, w tym:

- jedno zadanie (RAD012) dotyczyło modernizacji za kwotę 50 000,0 tys. zł systemu ciepłowniczego, zaplanowano modernizację i rozbudowę 35 km sieci oraz budowę przepompowni sieciowej;
- dwa zadania (RAD013 i RAD029) dotyczyły modernizacji źródeł ciepła sieciowego – zaplanowano nadbudowę opalanego węglem źródła ciepła (w Ciepłowni Południe) układem kogeneracyjnym w trzech potencjalnych wariantach realizacyjnych: zasilanym biomasą ([...]), opartym o silniki gazowe ([...]) lub na bazie bloku parowo-gazowego ([...]); oraz budowę ITPOK (za kwotę [...] zł);
- trzy zadania (RAD004, RAD015 i RAD031) dotyczyły termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz innych budynków,
- siedem zadań (RAD008, RAD009, RAD010, RAD018, RAD019, RAD021 i RAD030) dotyczyło poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania OZE.

Realizacja wszystkich 13 zadań miała pozwolić na zmniejszenie zużycia energii o 341 313 MWh/rok i zmniejszenie emisji CO₂ o 250 582 Mg/rok⁶⁹.

Z 13 zaplanowanych zadań do końca zakończenia czynności kontrolnych nie wykonano sześciu (46,2% planu). Cztery zadania (modernizacja źródeł ciepła RADPEC oraz budowa ITPOK, a także dwa zadania z obszaru poprawy efektywności

⁶⁹ Przy założeniu modernizacji źródeł ciepła RADPEC w wariantcie z blokiem parowo-gazowym, jako najbardziej efektywnym energetycznie i środowiskowo.

energetycznej i wykorzystania OZE⁷⁰) nie zostały wykonane w związku z przyczynami niezależnymi od RADPEC oraz brakiem zainteresowania i środków finansowych ze strony potencjalnych inwestorów (głównie publicznych oraz prywatnych podmiotów niezależnych od Miasta). Realizacja kolejnych dwóch zadań została przesunięta na lata 2022-2027 w związku z planowaną dostępnością środków dotacji z WFOŚiGW i NFOŚiGW⁷¹.

Na zadanie związane z modernizacją sieci ciepłowniczej RADPEC w latach 2015-2020 wydał kwotę [...] (57% planowanych nakładów w kwocie[...]) i wybudował oraz zmodernizował łącznie 19,6 km sieci ciepłowniczej (56% planu w tym zakresie). Z wyjaśnień Spółki wynika⁷², że prace były realizowane w oparciu o faktyczne potrzeby wynikające z liczby składanych wniosków o przyłączenie do sieci miejskiej oraz jej aktualnego stanu technicznego.

Na zadania w obszarze termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Miasto wydatkowało 10 505,7 tys. zł (w tym kwota 4 892,0 tys. zł pochodziła z tzw. funduszy norweskich) – tj. 46% planowanych nakładów w wysokości 22 800 tys. zł, przeprowadzając prace w tym zakresie łącznie w 17 budynkach. Wydatkowana kwota wynikała z aktualnych możliwości finansowych Miasta⁷³. Na zadanie związane z termomodernizacją budynków spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych oraz prywatnych właścicieli budynków wydatkowano łącznie 56 702,2 tys. zł (tj. 57% planowanych nakładów w wysokości 100 000 tys. zł). Stopień realizacji zadani uzależniony był od możliwości finansowych inwestorów oraz dostępnych i przyznanych środków kredytowych z puli BGK. Wśród zadań związanych z termomodernizacją zrealizowano także zadanie przez Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu (wydatkowano kwotę 5 349,5 tys. zł, z tego dofinansowanie ze środków NFOŚiGW – 604,4 tys. zł).

Na zadania dotycząco szeroko rozumianej poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania źródeł z OZE wydatkowano łącznie 3 643,7 tys. zł, tj. 18% planowanych nakładów w wysokości 19 742 tys. zł⁷⁴. Niższa realizacja wynikała z możliwości finansowych inwestorów – głównie podmiotów prywatnych i publicznych niezależnych od Miasta.

Łączny efekt ekologiczny został podany w odniesieniu tylko do trzech zrealizowanych zadań (w obszarze poprawy efektywności energetycznej i termomodernizacji)⁷⁵ i wyniósł łącznie 2 492 Mg/rok redukcji emisji CO₂, tj. 88% zakładanych efektów dla tych zadań (2 826 Mg/rok). Efekt ekologiczny zadań, których nie zrealizowano lub nie podano dla nich osiągniętych efektów ekologicznych, miał wynieść 247 756 Mg/rok redukcji emisji CO₂ – tj. 99% zakładanych efektów w tym zakresie.

⁷⁰ Zadania nr: RAD018 *Kształtowanie norm dla energooszczędnego biznesu, promocja OZE, polepszenie wizerunku ekologicznego przedsiębiorstw*, zadanie polegające na realizacji źródła odnawialnej energii – zespołu fotoogniw o łącznej max mocy elektrycznej 6 x 1 MW, RAD019 *Poprawa efektywności energetycznej, wykorzystanie OZE*, zadanie związane ze zmniejszeniem energochłonności w grupie handel, usługi, przedsiębiorstwa.

⁷¹ Zadania nr: RAD008 *Poprawa efektywności energetycznej, wykorzystanie OZE lub zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w Radomskim Szpitalu Specjalistycznym*, RAD009 *Poprawa efektywności energetycznej, wykorzystanie OZE lub zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w Radomskiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Radomiu*

⁷² Pismo nr DNI/3132/2021 z 3 listopada 2021 r.

⁷³ Jak podano w wyjaśnieniach z dnia 10 listopada 2021 r. (pismo nr BK-I.1710.16.2021).

⁷⁴ Zadania nr: RAD010 *Poprawa efektywności energetycznej, wykorzystanie OZE lub zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w Areszcie Śledczym w Radomiu*, RAD021 *Zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach Wyższego Seminarium Duchownego w Radomiu*, RAD030 *Poprawa efektywności energetycznej budynku użyteczności publicznej Caritas Diecezji Radomskiej*.

⁷⁵ Zadania nr: RAD04 *Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej*, RAD030 *Poprawa efektywności energetycznej budynku użyteczności publicznej Caritas Diecezji Radomskiej*, RAD031 *Termomodernizacja budynków Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu*,

(akta kontroli str. 123-130, 183 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 38)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił⁷⁶, że ostateczny stopień realizacji poszczególnych zadań zostanie określony po wykonaniu *Raportu z implementacji*, który w październiku 2021 r. był na etapie przygotowania do udzielenia zamówienia publicznego na jego opracowanie. Termin przyjęcia w drodze uchwały Rady Miejskiej w Radomiu dokumentu pn. *Aktualizacja Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Radomia do 2021 r. z perspektywą do 2026 r. oraz raport z implementacji PGN do 2020 r.* zaplanowano na III kw. 2022 r.

Rozbieżności między wielkościami planowanymi a zrealizowanymi w ramach PGN wynikają, jak wskazano w powyższych wyjaśnieniach, z faktu, że PGN jest dokumentem, którego celem jest określenie przedsięwzięć potencjalnie przewidzianych do realizacji w przypadku pozyskania przez poszczególnych inwestorów zewnętrznego dofinansowania lub wygenerowania środków własnych na ich realizację. Przedsięwzięcia ujęte w PGN zostały określone przez jednostki gminne oraz podmioty zewnętrzne wobec Miasta posiadające własną osobowość prawną i deklarujące dobrowolne uczestnictwo i realizację zadań ujętych w PGN. Brak zobowiązania cywilno-prawnego między Miastem a podmiotami niezależnymi od Miasta realizującymi działania określone w PGN stanowiły przyczynę braku uzyskania danych w zakresie stanu realizacji tych zadań. Miało to być możliwe po przeprowadzeniu audytu energetycznego dla poszczególnych zadań ujętych w PGN. Miasto na podstawie przepisów prawa w zakresie planowania przestrzennego czy też ochrony środowiska nie posiadało skutecznych instrumentów egzekwowania realizacji zadań przez podmioty niezależne samorządu miejskiego. Jak zaznaczono w wyjaśnieniach, na etapie opiniowania projektu PGN przez podmioty zaangażowane w jego realizację nie były zgłaszane uwagi o braku możliwości sfinansowania zadań ujętych w tym Programie.

(akta kontroli str. 56-58)

Zgodnie z pkt. 9.3 *Planu* rekomendowane było przygotowanie *Raportów z działań* nie zawierających inwentaryzacji emisji co jeden rok począwszy od przygotowania *Planu*. Ponadto, w 2021 r. należało przygotować *Raport z implementacji* zawierający szczegółową inwentaryzację emisji dotyczącą wcześniejszego roku, przy czym założono przygotowanie pośredniego *Raportu z implementacji* w 2017 r. lub 2018 r.

W okresie objętym kontrolą przygotowano *Raport z realizacji zadań wpisanych do Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Radomia w okresie 2016-2017* sporządzony w 2018 r. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił⁷⁷, że raportowanie wykonania zadań odbywało się poprzez coroczne przekazywanie danych do sporządzenia *Sprawozdania z realizacji Programu Ochrony Powietrza* przez jednostki organizacyjne Miasta oraz podmioty zewnętrzne realizujące poszczególne zadania⁷⁸. *Raport z implementacji* wg stanu na koniec października 2021 r. był na etapie udzielenia zamówienia publicznego. Ostatni monitoring realizacji zadań został przeprowadzony w celu zebrania danych w ramach przedmiotowej kontroli NIK wg stanu na koniec września 2021 r.

(akta kontroli str. 59-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta nierzetelnie wykonywał zadania w zakresie monitorowania realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia na lata 2017-2031*.

⁷⁶ Pismo z 10 listopada 2021 r.

⁷⁷ Pismo z dnia 10 listopada 2021 r.

⁷⁸ Do kontroli przedstawiono przykładowe pisma w ramach tak prowadzonej korespondencji.

NIK nie podziela wyjaśnień Zastępcy Prezydenta w tym zakresie, iż Miasto monitorowało realizację osiągania celów określonych w *Założeniach* sprawując nadzór właścicielski nad RADPEC. W ocenie NIK nadzór właścicielski nad spółką mógł stanowić jeden z elementów prowadzonego monitorowania w zakresie realizacji zadań ujętych w *Założeniach do planu zaopatrzenia*. Należy wskazać, że już w momencie uchwalenia *Założeń* w 2017 r. występowała niespójność określonych tam kierunków działań z planem rozwoju RADPEC, a mimo tego przez cztery lata nie podjęto działań w celu wyeliminowania rozbieżności.

Zaniechania te, w połączeniu z opóźnieniem aktualizacji *Założeń*, pozbawiały Miasto możliwości racjonalnej oceny zaistnienia przesłanek do skorzystania wprowadzenia procedury prowadzącej do opracowania planu zaopatrzenia w ciepło.

Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialny był Prezydent Miasta jako organ wykonawczy Miasta. Według § 25 *Statutu Miasta Radomia* Prezydent był zobowiązany do realizacji zadań Miasta określonych przepisami prawa przy pomocy Urzędu Miejskiego.

2. Miasto nie prowadziło monitorowania stopnia realizacji zadań ujętych w PGN w sposób określony w tym dokumencie, a prowadzone działania w tym zakresie były nierzetelne i nie pozwalały na zebranie danych niezbędnych do właściwego korygowania przebiegu realizacji PGN. W konsekwencji według stanu na koniec III kw. 2021 r. nie zostało zrealizowanych 6 z 13 (46%) zadań inwestycyjnych w zakresie modernizacji źródeł ciepła oraz poprawy efektywności energetycznej.

NIK, nie kwestionując, co do zasady wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta w zakresie uprawnień Miasta do egzekwowania realizacji zadań ujętych m.in. w PGN przez podmioty spoza sektora samorządowego, wskazuje na odpowiedzialność Prezydenta Miasta za realizację tego programu – zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej. Miasto, dysponując cząstkową wiedzą o realizacji PGN w 2018 r., pozyskaną na podstawie wyników badania ankietowego interesariuszy, nie dokonało odpowiednich zmian w PGN uwzględniających zidentyfikowane przyczyny braku realizacji niektórych zadań. Przykładowo, nie zmodyfikowano zakresu realizacji zadania RAD013 w obszarze modernizacji źródeł ciepła przez RADPEC (w związku ze zmianą koncepcji budowy układu kogeneracyjnego) oraz nie wykreślono zadania RAD029 (w związku z rezygnacją przez RADPEC z budowy ITPOK).

Ponadto, zgodnie z przywołanymi wyjaśnieniami termin opracowania i przyjęcia *Raportu z implementacji* będzie opóźniony co najmniej o rok w stosunku do założeń określonych w tym zakresie w PGN – miał on powstać do końca 2021 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego nie były skuteczne. Nie zrealizowano kluczowej inwestycji mającej doprowadzić system ciepłowniczy Miasta do przekształcenia go w efektywny energetycznie. Stopień realizacji pozostałych zadań odbiegał od wartości zaplanowanych. Wymieniono 35% z zaplanowanej w PONE na lata 2014-2020 liczby palenisk węglowych, a zadania inwestycyjne w zakresie modernizacji źródeł ciepła i poprawy efektywności energetycznej zaplanowane w PGN zrealizowano w 54%. Może to skutkować nieosiągnięciem wskaźników ekologicznych redukcji emisji CO₂ na zakończenie realizacji tego programu. NIK ocenia jako nierzetelne, że Miasto nie wywiązało się z obowiązku monitorowania postępów realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* i PGN, choć określiło sposób takich działań.

3. Nadzór Miasta nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego

3.1 Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstwa ciepłowniczego

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2015 r. aktywa ogółem RADPEC wynosiły kwotę 203 045,5 tys. zł i w stosunku do stanu na koniec 2020 r. uległy zmniejszeniu do wysokości 192 334,3 tys. zł (spadek o 5%), a na koniec I poł. 2021 r. wynosiły 207 263,3 tys. zł (wzrost o 2% w stosunku do poziomu z końca 2015 r.). Kapitał własny Spółki wzrósł z poziomu 123 456,3 tys. zł na koniec 2015 r. do wysokości 126 602,2 tys. zł na koniec 2020 r. – tj. o 2,5% (na koniec I poł. 2021 r. wynosił 126 812,2 tys. zł – tj. więcej o 2,7% niż na koniec 2015 r.).

Przychody netto ze sprzedaży wzrosły z poziomu [...] na koniec 2015 r. do wysokości [...] (o 21%) na koniec 2020 r. (na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły [...]).

Koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂ wzrósł z poziomu [...] na koniec 2015 r. do wysokości [...] (1 127%) na koniec 2020 r. (na koniec I poł. 2021 r. koszt ten wynosił [...]).

W latach 2016-2021 (I poł.) Spółka ponosiła także koszty corocznego rozliczania się z obowiązku poprawy efektywności energetycznej w zakresie dystrybucji ciepła⁷⁹. W okresie objętym kontrolą Spółka poniosła koszty w odpowiednio wysokości: [...] (w tym: wniesienie opłaty zastępczej – [...], otrzymane/zakupione białe certyfikaty – [...]), [...] ([...] zł oraz [...]), [...] (tylko na zakup certyfikatów), [...] (tylko na zakup certyfikatów), [...] (tylko na zakup certyfikatów) oraz [...] (tylko na zakup certyfikatów).

Zysk netto Spółki osiągnięty na koniec 2015 r. wynosił [...], a na koniec 2020 r. – [...], przy czym największy zysk Spółka osiągnęła na koniec 2017 r. ([...]), a najniższy na koniec 2018 r. ([...]). Na koniec I poł. 2021 r. zysk Spółki wynosił [...]. zł.

Zatrudnienie w Spółce wynosiło 281 etatów na koniec 2015 r. i zmniejszyło się do poziomu 258 etatów na koniec 2020 r. (255 etatów na dzień 30 czerwca 2021 r.).

(akta kontroli str. 157-158, 189 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 19))

3.2 Realizacja planów rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego⁸⁰

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie realizacji celów tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego zostały ujęte w planach rozwoju Spółki⁸¹.

Łącznie w latach 2016-2021 (I poł.) Spółka na budowę i modernizację majątku sieciowego poniosła nakłady ze środków własnych w wysokości [...] (80% planowanych nakładów w wysokości [...]) – wysokość ponoszonych nakładów była uzależniona głównie od wydatków na zakup uprawnień do emisji CO₂. W efekcie Spółka w ramach rozbudowy sieci wybudowała nowe odcinki sieci o łącznej długości 13 646 mb (133% planu), dokonała modernizacji izolacji sieci napowietrznej o długości 1 228 mb (135% planu), wybudowała 11 nowych węzłów ciepłych (100% planu) oraz zmodernizowała 32 węzły ciepłe (110% planu). Sukcesywnie były prowadzone prace modernizacyjne kotłów w Ciepłowni Południe i Północ.

⁷⁹ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2166, ze zm.). Najważniejszym i najczęściej stosowanym narzędziem do rozliczenia się z tego obowiązku było uzyskanie i umorzenie świadectw efektywności energetycznej (białego certyfikatu). Obrót świadectwami odbywał się poprzez Towarową Giełdę Energii. Ustawa dopuszczała również uregulowanie tego obowiązku w postaci opłaty zastępczej, w przypadku braku możliwości nabycia tych praw majątkowych m.in. na TGE.

⁸⁰ Opracowano na podstawie planów rozwoju RADPEC oraz sprawozdań z ich realizacji przekazanych przy piśmie Spółki z dnia 2 września 2021 r. (znak: DN/2494/2021).

⁸¹ Zostały one opisane szczegółowo w pkt. III.1 i III.2 niniejszego wystąpienia.

3.3 Konkluzje BAT

Pozwolenia zintegrowane na prowadzenie instalacji

W okresie objętym kontrolą RADPEC posiadał pozwolenie zintegrowane⁸² na prowadzenie instalacji działającej jako Ciepłownia Południe⁸³ oraz pozwolenie zintegrowane na prowadzenie instalacji działającej jako Ciepłownia Północ⁸⁴.

W wyżej wymienionych pozwoleniach dla Ciepłowni Południe dopuszczalne standardy emisyjne SO₂, NO₂ i pyłu całkowitego⁸⁵ do końca 2022 r. zostały określone następująco (jako dopuszczalna ilość w mg/Nm³): 1 467 dla SO₂ oraz 400 dla NO₂ i pyłu. W latach 2015-2020 powyższe wielkości nie zostały przekroczone. Najwyższe średnioroczne stężenie zanieczyszczeń wyniosło: dla SO₂ 1 007 mg/Nm³ w 2016 r., dla NO₂ 382 mg/Nm³ w 2019 r. i dla pyłu całkowitego – 179 mg/Nm³ w 2018 r. Dopuszczalne roczne ilości emitowanych z Ciepłowni Południe zanieczyszczeń (Mg/rok) zostały określone następująco do końca 2022 r.: 817,2 dla SO₂ oraz 222,2 dla NO₂ i pyłu. W latach 2015-2020 powyższe wielkości nie zostały przekroczone. Najwyższa średnioroczna emisja zanieczyszczeń wyniosła: dla SO₂ 389,2 Mg w 2017 r., dla NO₂ 147,1 Mg w 2018 r. i dla pyłu całkowitego – 72,6 Mg w 2018 r.

W pozwoleniach dla Ciepłowni Północ dopuszczalne standardy emisyjne SO₂, NO₂ i pyłu całkowitego do końca 2022 r. zostały określone następująco (jako dopuszczalna ilość w mg/Nm³): 1 500 dla SO₂ oraz 400 dla NO₂ i pyłu. W latach 2015-2020 powyższe wielkości nie zostały przekroczone. Najwyższe średnioroczne stężenie zanieczyszczeń wyniosło: dla SO₂ 1 143 mg/Nm³ w 2017 r., dla NO₂ 371 mg/Nm³ w 2017 r. i dla pyłu całkowitego – 172 mg/Nm³ w 2017 r. Dopuszczalne roczne ilości emitowanych z Ciepłowni Północ zanieczyszczeń (Mg/rok) zostały określone następująco do końca 2022 r.: 528 dla SO₂ oraz 141 dla NO₂ i pyłu. W latach 2015-2020 powyższe wielkości nie zostały przekroczone. Najwyższa średnioroczna emisja zanieczyszczeń wyniosła: dla SO₂ 398 Mg w 2018 r., dla NO₂ 140,3 Mg w 2018 r. i dla pyłu całkowitego – 55,3 Mg w 2017 r.

Zgodnie z art. 224 ust. 4 ustawy *Prawo ochrony środowiska* organ wydający pozwolenia zintegrowane dla Ciepłowni Południe i Ciepłowni Północ odstąpił od określenia warunków emisji dla pozostałych zanieczyszczeń emitowanych podczas spalania węgla kamiennego. W latach 2015-2020 emisja CO₂ z Ciepłowni Południe wynosiła (w Mg/rok) odpowiednio: 108 663, 119 926, 125 452, 118 399, 105 503 i 91 057; a z Ciepłowni Północ: 85 622, 88 530, 87 380, 93 339, 88 475 i 103 486.

Jak wynika ze *sprawozdań Zarządu Spółki z działalności za lata 2016-2020* zmiany emisji: SO₂ (wzrost lub spadek) wynikały ze zmiany (zwiększenia lub zmniejszenia) produkcji ciepła oraz zawartości siarki w węglu, NO₂ - ze zmiany produkcji ciepła,

⁸² Zgodnie z ust. 1 pkt 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. z 2014 r., poz. 1169) instalacja w przemyśle energetycznym do spalania paliw o mocy nominalnej, liczonej z wartości opalowej paliwa na wejściu do instalacji, nie mniejszej niż 50 MWt wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

⁸³ Udzielone decyzją Prezydenta Miasta Radomia z dnia 28 listopada 2013 r. (znak: OŚR.II.6223.1.2013.BP), która została zmieniona decyzjami: z dnia 2 grudnia 2014 r. (OŚR.II.6223.7.2014.BP), z dnia 28 października 2015 r. (OŚR.II.6223.7.2015.BP), z dnia 19 listopada 2018 r. (OŚR.II.6223.3.2018.BP) i z dnia 23 lipca 2021 r. (OŚR.II.6223.7.2021.BP).

⁸⁴ Udzielone decyzją Prezydenta Miasta Radomia z dnia 24 lipca 2014 r. (znak: OŚR.II.6223.1.2014.BP), która została zmieniona decyzjami: z dnia 2 grudnia 2014 r. (OŚR.II.6223.8.2014.BP), z dnia 28 października 2015 r. (OŚR.II.6223.6.2015.BP), z dnia 14 listopada 2017 r. (OŚR.II.6223.2.2017.BP), z dnia 16 listopada 2018 r. (OŚR.II.6223.4.2018.BP) i z dnia 23 lipca 2021 r. (OŚR.II.6223.6.2021.BP).

⁸⁵ Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki (pismo z dnia 29 września 2021 r., znak: DN/2763/2021), pomiar emisji pyłu dotyczył pyłu całkowitego, bowiem nie wymogu prawnego oddzielenia pomiaru emisji pyłu PM10 i PM2,5.

emisji pyłu - ze zmiany produkcji ciepła oraz zawartości popiołu, a CO₂ – ze zmiany zawartości energii w paliwie (wraz z jej wzrostem wzrastała emisja CO₂).

Ponadto, jak wskazano w *sprawozdaniu za 2020 r.*, od 2005 r. łączna roczna emisja zanieczyszczeń wytwarzanych przez RADPEC – nie licząc CO₂ - zmniejszyła się o 58%, z poziomu 2 168 ton na koniec 2005 r. do 913 ton na koniec 2020 r. Wskaźniki emisji zanieczyszczeń w postaci CO₂ dla Ciepłowni Południe wynosiły na koniec 2009 r. 97,1 g/GJ w paliwie i zmniejszyły się o 1,5% do poziomu 95,6 g/GJ w paliwie na koniec 2020 r. Analogiczne wielkości CO₂ dla Ciepłowni Północ wynosiły: 105,3 g/GJ w paliwie na koniec 2009 r. i 95,9 g/GJ w paliwie na koniec 2020 r. (spadek o 9%).

(akta kontroli str. 189 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 1, 8, 18))

Dostosowanie działalności w zakresie produkcji ciepła do konkluzji BAT

W dniu 17 sierpnia 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowane zostały *konkluzje BAT* – tj. 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/UE⁸⁶.

Zgodnie z przepisami dyrektywy IED⁸⁷ oraz przepisami ustawy *Prawo ochrony środowiska* z dniem publikacji rozpoczął się czteroletni okres na dostosowanie instalacji do nowych wymagań, a organy ochrony środowiska, wydające pozwolenia zintegrowane miały pół roku na ich przeanalizowanie, w celu wskazania, jakie elementy wymagają korekt. W odniesieniu do instalacji już funkcjonujących, organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego dokonywał analizy jego warunków nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym UE – tj. do 16 lutego 2018 r. Gdy analiza wykazała konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, organ miał przekazać prowadzącemu instalację informację o konieczności dostosowania instalacji do wymagań określonych w tych konkluzjach oraz wezwać prowadzącego instalację do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia w terminie roku od dnia doręczenia wezwania – tj. do lutego 2019 r.

W decyzji o zmianie pozwolenia określano termin na dostosowanie, jednak nie mógł on być dłuższy niż 4 lata od dnia publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym UE – tj. do 16 lutego 2021 r. Dyrektywa IED oraz krajowe przepisy przewidują czasowe odstępstwa od dotrzymania granicznych wielkości emisyjnych określonych na podstawie konkluzji BAT, polegające na wydłużeniu okresu na dostosowanie się do ostrzejszych granicznych wielkości emisji ponad wyżej wymieniony limit 4 lat. Późniejszy termin dostosowania instalacji do nowych wymagań jest określany przez organ w decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego.

Ciepłownia Południe i Północ

Zgodnie z art. 215 *ustawy Prawo ochrony środowiska* organ (tj. Prezydent Miasta Radomia) dokonał analizy warunków pozwolenia zintegrowanego z konkluzjami BAT. Organ stwierdził w analizie, że nie były spełnione następujące konkluzje BAT: BAT 4, BAT 7, BAT 15, BAT 20, BAT 21, BAT 22 i BAT 23. Wyniki tej analizy zostały przekazane Spółce w dniu 31 stycznia 2018 r.⁸⁸ (dla Ciepłowni Południe) oraz 1 lutego 2018 r.⁸⁹ (dla Ciepłowni Północ). Spółka została wezwana przez organ pismami z dnia

⁸⁶ Dz. Urz. UE L 212 z 17.08.2017, str. 1.

⁸⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17.

⁸⁸ Pismo znak: OŚR.6223.4.2017.BP

⁸⁹ Pismo znak: OŚR.6223.3.2017.BP

12 lutego 2018 r.⁹⁰ do wystąpienia z wnioskiem o zmianę posiadanego zezwolenia dla obu prowadzonych instalacji, w terminie roku od doręczenia tego wezwania. W dniu 27 sierpnia 2018 r. Spółka złożyła wnioski o zmianę pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji Ciepłownia Południe oraz Ciepłownia Północ, uzupełnione w dniu 27 września 2018 r.

W dniu 19 listopada 2018 r. organ wydał decyzję o zmianie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji Ciepłownia Południe, a w dniu 16 listopada 2018 r. dla instalacji Ciepłownia Północ. Zgodnie z przedmiotowymi decyzjami Spółka musi wyposażyć instalację spalania paliw w instalację oczyszczania spalin, która umożliwi redukcję poziomów emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych do następujących średniorocznych wielkości (w mg/Nm³): tlenki siarki (SOx) – 200, tlenki azotu (NOx) – 180, pył całkowity – 14, chlorowodów (HCL) – 5, fluorowodór (HF) – 3, rtęć (Hg) – 9 oraz amoniak (NH₃)-10⁹¹.

Ostateczny termin na dostosowanie Ciepłowni Południe oraz Północ do konkluzji BAT organ określił na dzień 31 grudnia 2022 r. Konkluzje BAT nie obowiązują bowiem instalacji korzystających z tzw. derogacji ciepłowniczej – zgodnie z art. 33 i 35 dyrektywy IED po okresie obowiązywania derogacji instalacja powinna zostać wyłączona lub dostosowana do konkluzji BAT. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2022 r. wszystkie kotły Ciepłowni Południe oraz Ciepłowni Północ objęte zostały derogacją ciepłowniczą⁹².

(akta kontroli str. 189 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 1-18))

Zrealizowane zadania inwestycyjne dostosowujące obie ciepłownie do Konkluzji BAT zostały przedstawione w części III.2 niniejszego *wystąpienia*.

3.4 Działania nadzorcze Miasta w zakresie realizacji celów tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego przez przedsiębiorstwo ciepłownicze

Zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym* Urzędu od kwietnia 2011 r. ww. zadanie zostało przypisane do Biura Nadzoru Właścicielskiego, które było realizowane przez Biuro do końca I kwartału 2019 r., tj. do dnia przekazania tego zadania do Biura Rozwoju Miasta, a wg stanu na koniec października 2021 r. zadanie zostało przypisane do Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta⁹³, Gmina nie sformalizowała procesu pozyskiwania i weryfikacji informacji w tym zakresie. Niemniej jednak współpraca Prezydenta Miasta z Radą Nadzorczą RADPEC skutkuje możliwością wczesnego zidentyfikowania zagrożeń i szybkiego reagowania na ewentualnie pogarszającą się sytuację w zakresie zaopatrzenia mieszkańców w ciepło. Współpraca ta odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu nr 2359/2017 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 29 czerwca 2017 r. w *sprawie wprowadzenia zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Gminy Miasta Radomia oraz spółkami z większościovym udziałem Gminy Miasta Radomia*.

W okresie objętym kontrolą Rada Nadzorcza Spółki, a następnie Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Spółki w dniu 8 września 2017 r. wyrazili zgodę

⁹⁰ Pisma znak: jw.

⁹¹ W pozwoleniu zintegrowanym z 28 października 2015 r. dla Ciepłowni Południe wyżej wymienione wielkości kształtowały się dla tlenków siarki i azotu oraz pyłu całkowitego następująco (w mg/Nm³): 1 467, 400 i 400. Dla Ciepłowni Północ te wielkości określono w pozwoleniu zintegrowanym z 28 października 2015 r. i kształtowały się one odpowiednio: 1 500, 400 i 400.

⁹² Warunki i zakres odstępstw określają przepisy art. 146a-146k ustawy Prawo ochrony środowiska – dla Ciepłowni Południe i Północ wielkości zostały określone w przypisie powyżej.

⁹³ Pismo z dnia 10 listopada 2021 r.

na rozpoczęcie realizacji dwóch projektów inwestycyjnych w ramach programu inwestycyjnego *RADPEC 2023+*, dotyczących: budowy bloku kogeneracyjnego w oparciu o dwa węglowe kotły parowe i jeden parowy kocioł opalany RDF-em pracujących na wspólną turbinę; oraz modernizacji istniejących źródeł ciepła w zakresie ograniczenia emisji do poziomów określonych w Konkluzjach BAT.

Jak wynika z przywołanych wyżej wyjaśnień, Rada Nadzorcza Spółki monitorowała przebieg prac związanych z procesem inwestycyjnym, obejmującym eksploatację sieci ciepłych i źródła wytwarzania zaplanowane i prowadzone w poszczególnych latach oraz otrzymywała informację z przebiegu realizacji programu inwestycyjnego *RADPEC 2023+* w odniesieniu do przyjętego harmonogramu, jak też monitorowała proces pozyskiwania finansowania dla tej inwestycji.

Miasto wraz ze Spółką prowadziło działania w kierunku pozyskania finansowania dla ww. przedsięwzięć. Planowany montaż finansowy zakładał dla modernizacji BAT udział pożyczek z NFOŚiGW oraz kredytu komercyjnego. Spółka złożyła stosowne korekty wniosków aplikacyjnych do NFOŚiGW wraz z załączoną do nich promesą kredytową. Natomiast w zakresie budowy bloku kogeneracyjnego, w związku z odmową przez NFOŚiGW udzielenia pożyczki, finansowanie ma zostać oparte w 100% na kredycie komercyjnym. Miasto w procesie pozyskiwania finansowania dla ww. przedsięwzięć wyraziło zgodę na ustanowienie hipoteki na nieruchomościach RADPEC oraz ustanowienie zastawu rejestrowego na zorganizowanej części przedsiębiorstwa RADPEC na warunkach ustalonych w projekcie dokumentów dotyczących ustanowienia tego zabezpieczenia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Jak wskazał dalej Zastępca Prezydenta Miasta, w okresie objętym kontrolą Miasto podejmowało także samodzielnie działania w zakresie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. Podjęto próbę współpracy z Grupą Kapitałową ENEA w zakresie wytwarzania, dystrybucji i sprzedaży energii cieplnej, w tym w zakresie inwestycyjnym (np. nowych inwestycji w źródła wytwórcze wykorzystujące różne paliwa, m.in. biomasę czy RDF / pre-RDF). Opracowano wstępną koncepcję takiej współpracy przy założeniu zachowania bezpieczeństwa dostaw energii cieplnej dla mieszkańców Miasta oraz modernizacji infrastruktury ciepłowniczej, w szczególności uwzględniającej dostosowanie jej do nowych wymogów w zakresie ochrony środowiska. Jednak ostatecznie w marcu 2020 r. GK ENEA poinformowała o podjęciu decyzji o niekontynuowaniu rozmów w sprawie współpracy w zakresie modernizacji istniejących i budowy nowych kogeneracyjnych źródeł mocy cieplnej i elektrycznej w Radomiu.

Jak wskazano w pkt. III.1 *wystąpienia*, w efekcie ujęcia w *Założeniach* kierunków działań, które nie zostały uwzględnione w aktualnych na dzień przyjęcia *Założeń* planach rozwoju RADPEC (m.in. inwestycja budowy ITPOK), już od sierpnia 2017 r. występowała co najmniej formalna przesłanka wynikająca z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

(akta kontroli str. 60-63, 189-190 (dokumenty umieszczone na płycie CD, nr: 26-34))

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Miasto w ramach nadzoru właścicielskiego nad RADPEC realizowało zadania takie jak zatwierdzanie strategicznych dokumentów opracowanych przez Zarząd Spółki. Wskazane w pkt. III.1 *wystąpienia* wady *Założeń* z 2017 r. powodowały, że nie stanowiły one rzetelnego wyznacznika oceny, czy plany rozwoju RADPEC zapewniają realizację strategicznych kierunków rozwoju sieci ciepłowniczej

określonych w *Założeniach*. Już od momentu uchwalenia ww. *Założeń* występowała sytuacja, gdy aktualny plan rozwoju RADPEC nie zapewniał realizacji *Założeń*. Przez ponad cztery lata nie podjęto jednak działań w celu wyeliminowania rozbieżności między *Założeniami* a aktualnymi planami rozwoju RADPEC.

Ponadto NIK wskazuje na przypadki odmów przez RADPEC przyłączenia do sieci ciepłowniczej, omówione w pkt. III.2 *wystąpienia*. Niewskazanie w *Założeniach do planu zaopatrzenia* skonkretyzowanych kierunków rozwoju sieci ciepłowniczej i obszarów wymaganych objęciem miejskim systemem ciepłowniczym może stanowić dla przedsiębiorstw energetycznych podstawę do odmowy przyłączenia do sieci ubiegających się o to nowych odbiorców. Tym samym występuje ryzyko niezaspokojenia potrzeb mieszkańców Miasta w zakresie przyłączenia do sieci ciepłowniczej przez przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 7 ust 5 *Prawa energetycznego*.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dokonanie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych – tj. zadania własnego Miasta określonego w art.18 ust.1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.
2. Uwzględnienie w aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* wszystkich uwarunkowań oraz elementów niezbędnych do skutecznego prowadzenia przez Miasto polityki w zakresie zaopatrzenia w ciepło.
3. Zapewnienie skutecznych mechanizmów monitorowania realizacji celów strategicznych *Założeń do planu zaopatrzenia* i PGN oraz ich aktualizowania zgodnie ze zidentyfikowanymi ryzykami.

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, 31 stycznia 2022 r.

Kontroler
Wojciech Żukowski
główny 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