



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.020.01.2021

Rafał Bruski
Prezydent Bydgoszczy
Urząd Miasta Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy ¹ , ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Bydgoszczy ² od 14 grudnia 2010 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 na procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I połowa) z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Kazimierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/103/2021 z 24 sierpnia 2021 r.2. Hanna Jesa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/102/2021 z dnia 24 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Czynności kontrolne zakończono 15 grudnia 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W gminie – Miasto Bydgoszcz⁶ w latach 2016-2021 (I półrocze) zapewniono rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych, poprzez planowanie i realizację zadań związanych z modernizacją i rozbudową miejskiej sieci ciepłowniczej oraz nadzorowanie przedsiębiorstwa ciepłowniczego, jako głównego dystrybutora ciepła systemowego do odbiorców.

W Mieście w ustawowym terminie, określonym w art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷, przyjęto Uchwałą Rady Miasta⁸ z 26 października 2011 r. Założenia do planu zaopatrzenia w Bydgoszczy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe do 2025 roku⁹. Dokument ten następnie zaktualizowano w 2015 r. i w 2018 r., zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁰. W ww. dokumencie, jak i innych dokumentach strategicznych uwzględniano zadania związane z rozwojem efektywnego systemu ciepłowniczego, określając kierunki działań na podstawie dokonanej analizy stanu lokalnego rynku ciepła. Cele i zadania określone w aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2015 r. i z 2018 r.* nastawione na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego, spójne były z zadaniami i celami określonymi w innych dokumentach strategicznych i rozwojowych Miasta. Wyjątek stanowiła rozbieżność pomiędzy aktualizacją *Założeń z 2018 r.*, a *Programem Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, w którym to dokumencie przewidziano zadania związane z modernizacją źródeł ciepła systemowego w Gminie, nieujęte następnie w planowanych działaniach określonych w *Założeniach z 2018 r.*

Zgodnie z założeniami realizowano zadania w zakresie rozwoju sieci ciepłowniczej, systematycznie dokonywano także termomodernizacji budynków użyteczności publicznej zarządzanych przez Miasto oraz budynków mieszkalnych znajdujących się w zasobach Gminy – w miarę dostępności środków finansowych na ten cel. Prezydent udzielał dotacji na wymianę źródeł ciepła na ekologiczne, zapewniając w budżecie środki na współfinansowanie tych zadań. W efekcie podejmowanych działań dotyczących m.in. ciepłownictwa stan powietrza atmosferycznego w Gminie polepszał się, niemniej w dalszym ciągu, w przypadku pyłu PM10 przekraczano dopuszczalne normy dobowe, a w przypadku benzo(a)pirenu średnioroczny dopuszczalny poziom. Inwentaryzacja emisji gazów cieplarnianych wykonana w 2020 r. wykazała także, że całkowita emisja CO_{2e} z obszaru Miasta zmalała w 2019 r. w stosunku do roku bazowego 2005, o 8,2%.

W Urzędzie na bieżąco monitorowano i sporządzano sprawozdawczość dotyczącą realizacji poszczególnych dokumentów programowych, w których ujęto zadania w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego. Jako działanie nieprawidłowe NIK ocenia nieprzygotowanie w Urzędzie *Programu Ochrony Środowiska*, mającego obowiązywać od 2017 r., co było niezgodne z 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹¹.

Gmina nadzorowała działalność Komunalnego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej sp. z o.o.¹² w zakresie tworzenia efektywnych systemów ciepłowniczych, zapewniając sobie wpływ na strategię działania tego podmiotu i dokonując oceny skuteczności podejmowanych przez nią działań.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Miasto” albo „Gmina”.

⁷ Dz.U. Nr 21 poz. 104, ze zm., dalej: „ustawa o zmianie Prawa energetycznego”.

⁸ Nr XVI/282/11.

⁹ Dalej: „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło” lub „Założenia”.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm., dalej: „Prawo energetyczne”.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm. dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

¹² Dalej: „KPEC sp. z o.o.”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina w latach 2015-2020 obejmowała obszar 176 km². Liczba mieszkańców Miasta zmalała w tym czasie z 355 645 według stanu na koniec 2015 r. do 344 091 na koniec 2020 r. (3,25%), a w przeliczeniu na km² odpowiednio z 2 021 mieszkańców do 1 955¹⁴.

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*, jako potencjalne przeszkody terenowe dla rozwoju systemów energetycznych, w tym systemu ciepłowniczego wskazano utrudnienia związane z elementami geograficznymi – przeszkody wodne, trasy komunikacyjne przebiegające przez Miasto oraz zróżnicowaną rzeźbę terenu.

(akta kontroli str. 119, 805-807)

Prezydent wyjaśnił, że działająca na terenie Gminy KPEC sp. z o.o., nie dostrzegła utrudnień podczas realizacji inwestycji, które uniemożliwiałyby rozwój systemu. Występowały jednak nieznaczne utrudnienia wydłużające proces realizacji inwestycji, takie jak konieczność:

- przestrzegania procedur uzgodnień kolizji z gestorami innych sieci;
- uzyskania niezbędnych decyzji, dotyczących sposobu postępowania przy realizacji inwestycji w zakresie zieleni;
- uzyskania niezbędnych uzgodnień/decyzji na terenach objętych ochroną konserwatorską i/lub archeologiczną.

Znaczące utrudnienia związane natomiast były z koniecznością uzyskania zgód i pozwoleń od właścicieli gruntów na przeprowadzenie inwestycji przez tereny prywatne. Oczekiwania finansowe właścicieli gruntów niejednokrotnie decydowały o nierentowności planowanej inwestycji. KPEC sp. z o.o. ze względu na rodzaj prowadzonej działalności nadzorowanej przez Urząd Regulacji Energetyki, nie mogła pozyskiwać wystarczających środków finansowych na realizację wszystkich planowanych założeń inwestycyjnych. Pozyskiwane fundusze zewnętrzne oraz środki własne pozwalały jedynie na wykonania części planowanych, niezbędnych do utrzymania bezpieczeństwa energetycznego inwestycji.

(akta kontroli str. 113)

Na terenie Miasta podmiotami, operującymi na systemie ciepłowniczym były:

- PGE Energia Ciepła S.A. Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy¹⁵ – podstawowy wytwórca ciepła, który w zależności od okresu grzewczego dostarczał od 70 do 85% ciepła do systemu Miasta (w 2020 r. PGE dostarczył 83,3% ciepła do sieci Miasta), do PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy należały EC-I i EC-II, wytwarzające ciepło z mialu węgla kamiennego, w skojarzeniu z produkcją energii elektrycznej (kogeneracja EC II) – dla sieci grupy taryfowej G-1.1.¹⁶;

¹³ 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.

¹⁴ Na podstawie danych GUS.

¹⁵ Dalej: „PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy”.

¹⁶ System ciepłowniczy w Bydgoszczy podzielony był na dwa podsystemy: sieć dla grupy taryfowej G-1.1. (główny, obejmujący większą część miasta) oraz sieć dla grupy taryfowej G-1.5. (obejmujący wyspowy system ciepłowniczy w dzielnicy Osowa Góra).

- Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura sp. z o.o.¹⁷ – posiadający źródło ciepła pochodzące z Zakładu Przekształcania Odpadów Komunalnych¹⁸, wytwarzający ciepło w skojarzeniu z produkcją energii elektrycznej (kogeneracja) – dla sieci grupy taryfowej G-1.1., w 2020 r. ProNatura sp. z o.o. odpowiadała za dostawę 13,1% ciepła do sieci Miasta Bydgoszcz;
- KPEC sp. z o.o. – zajmująca się dystrybucją ciepła i posiadająca źródła ciepła – ciepłownię wodną „Białe Błota”, produkującą ciepło dla sieci grupy taryfowej G-1.1. oraz ciepłownię wodną „Osowa Góra”, produkującą ciepło dla sieci grupy taryfowej G-1.5, w 2020 r. KPEC sp. z o.o. dostarczył 3,6% ciepła do sieci Miasta.

KPEC sp. z o.o. eksploatowało także na terenie Miasta 15 kotłowni lokalnych niskotemperaturowych, z których zasilane były obiekty umiejscowione poza zasięgiem miejskiej sieci ciepłowniczej. W Gminie zidentyfikowano ogółem od 208 w 2015 r. do 248 w 2019 r. kotłowni lokalnych¹⁹ oraz od 23 277 w 2015 r. do 20 821 w 2020 r. indywidualnych źródeł ciepła (niska emisja).

(akta kontroli str. 17-19, 119-120)

Do produkcji ciepła systemowego wykorzystywano: miał węglowy (od 98,46% według stanu na koniec 2015 r. do 84,35% na koniec 2020 r.), odpady komunalne (odpowiednio od 0,94% do 17,09%), gaz ziemny (od 0,29% do 0,25%), mazut (od 0,29% do 0,23%), olej opałowy (od 0,03% do 0,09%).

(akta kontroli str. 120)

Odbiorcy w Gminie zaopatrywani byli w ciepło w następujący sposób²⁰:

- 48% odbiorców zaopatrywano w ciepło z miejskiego systemu ciepłowniczego;
- 52% odbiorców wykorzystywało ogrzewanie indywidualne, z tego większość stanowiło ogrzewanie węglowe (46,98%) oraz gaz sieciowy (46,5%), najmniejszą część stanowiło ogrzewanie elektryczne (4,94%), OZE (0,18%) i inne rodzaje ogrzewania (1,40%).

Długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych – przesyłowej i rozdzielczej zwiększyła się z 231,2 km w 2015 r. do 242,2 km w 2020 r.²¹, spadła natomiast długość eksploatowanych przyłączy do budynków z 162,0 km w 2015 r. do 157,0 km w 2020 r.²². Udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił od 23,28% w 2015 r. do 29,08% w 2020 r. Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Gminy zmniejszyła się ze 759,6 tys. GJ w 2015 r. do 727,2 tys. GJ w 2020 r., zwiększeniu uległa także zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego z 598,8 MW w 2015 r. do 607,7 MW 2020 r. Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego pozostawało na podobnym poziomie i wynosiło odpowiednio 3 738,0 tys. GJ w 2015 r. i 3 758,9 tys. GJ

¹⁷ Dalej: „MKUO ProNatura sp. z o.o.” Gmina posiadała 100% udziałów w spółce.

¹⁸ Zakład uruchomiono w 2015 r.

¹⁹ Za 2020 r. brak danych.

²⁰ Dane według stanu na koniec 2020 r. Za lata 2015, 2016, 2018 dane niepełne lub brak danych.

²¹ W wyjaśnieniach KPEC sp. z o.o. podano, że różnice w danych w zakresie przyrostu w latach 2016-2020 długości sieci przesyłowej i rozdzielczej, a sieci wybudowanych w badanym okresie w ramach realizowanych zadań opisanych w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia wynikają z różnego podziału sieci w zależności od ich funkcji.

²² Z informacji KPEC sp. z o.o. wynikało, że zmniejszenie długości przyłączy było efektem zmiany sposobu zasilania części odbiorców z Kapuścik i Osiedla Leśnego, gdzie dokonano likwidacji central grupowych oraz niskoparametrowych sieci rozdzielczych i wybudowano nowoczesne sieci w technologii preizolowanej, a wszystkie budynki objęte zadaniem wyposażono w nowoczesne węzły ciepłownicze. Zastąpienie niskoparametrowej sieci rozdzielczej, siecią preizolowaną wpłynęło na bilans długości przyłączy ze względu na inny przebieg sieci oraz z powodu innej kwalifikacji poszczególnych fragmentów sieci przed i po wykonaniu inwestycji. Na bilans długości przyłączy do budynków miały także wpływ decyzje dotychczasowych odbiorców o odłączeniu od sieci ciepłowniczej KPEC. Wówczas istniejące przyłącze do budynku, które nie pobiera ciepła z sieci KPEC jest usuwane z bilansu.

w 2020 r. W Gminie wzrastał odsetek budynków podłączonych do sieci (do wszystkich w Gminie/w zasięgu sieci) z 6,28% w 2015 r. do 6,61% w 2020 r.

(akta kontroli str. 120)

Prezes Zarządu KPEC sp. z o.o. poinformował m.in., że wymiana wszystkich sieci kanałowych na preizolowane, która ograniczyłaby straty na przesył, wymagałaby nakładów finansowych przewyższających możliwości Spółki, jako przedsiębiorstwa taryfowego, funkcjonującego na rynku regulowanym przez Urząd Regulacji Energetyki. Spółka systematycznie podejmowała działania polegające na modernizacji sieci ciepłowniczych, które realizowane były na podstawie zatwierdzonych planów inwestycyjnych. Wskazano także, że miejski system ciepłowniczy Bydgoszczy charakteryzował się dużymi odległościami od źródła do końcowych punktów sieci. To determinowało konieczność podania wyższej temperatury na zasilaniu, niż w systemach ciepłowniczych bardziej skupionych, a tym samym zwiększenie strat przesyłowych. Ponadto poinformowano, że niski wzrost procentowy budynków przyłączonych do sieci w stosunku do wszystkich budynków w Mieście wynikał z faktu, że Spółka przyłączała odbiorców wyłącznie na ich wnioski oraz, że zgodnie z postanowieniami prawa KPEC sp. z o.o. jako przedsiębiorstwo działające na rynku regulowanym mogło podłączać odbiorców, jeżeli było to uzasadnione ekonomicznie.

(akta kontroli str. 3629-3631)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez KPEC sp. z o.o., bydgoski system ciepłowniczy G.1.1. był systemem efektywnym energetycznie, o którym mowa w art. 7b ust. 4 pkt 3 Prawa energetycznego²³. Od 84,4% w 2015 r. do 90,4% w 2021 r. (I połowa) ciepła użytkowego dostarczonego do systemu ciepłowniczego wytworzono w kogeneracji (w łącznej ilości dostarczonego ciepła użytkowego od 1 216 231 MWh w 2015 r. do 794 330 MWh w 2021-I połowa). System G.1.5. Osowa Góra nie spełniał²⁴ definicji systemu efektywnego energetycznie, dostarczał natomiast ciepło użytkowe w ilości od 31 555 MWh w 2015 r. do 18 174 MWh w 2021 r. (I połowa).

(akta kontroli str. 2414-2415)

Z informacji uzyskanej z Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska w Bydgoszczy wynikało, że poziom zanieczyszczeń w Gminie, na podstawie danych ze stacji pomiarowej tła miejskiego²⁵:

- pyłem PM_{2,5}²⁶ zmalał z 23,1 µg/m³ w 2015 r. do 13,6 µg/m³ w 2020 r.²⁷;
- pyłem PM₁₀²⁸ zmalał z 30,4 µg/m³ w 2015 r. do 25,2 µg/m³ w 2020 r.²⁹, przy czym w latach 2015-2019 wystąpiły przypadki przekroczenia normy dobowej i wyniosły odpowiednio: 51, 39, 59, 81, 38 dni;
- benzo(a)pirenem³⁰ w PM₁₀ zmalał z 4,4 ng/m³ w 2018 r. do 2,4 ng/m³ w 2020 r.³¹, jednakże te wartości przekraczały średnioroczny dopuszczalny poziom³²;
- NO₂³³ zmalał z 20,8 µg/m³ w 2015 r. do 17,9 µg/m³ w 2020 r.³⁴;

²³ System efektywny energetycznie, zgodnie z art. 7b ust. 4 pkt 3 Prawa energetycznego, jest system w którym do wytwarzania ciepła wykorzystuje się co najmniej w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji.

²⁴ System wyspowy. Źródło pracowało na potrzeby własnej w sieci lokalnej Osowej Góry.

²⁵ Zlokalizowanej przy ul. Warszawskiej 10 w Bydgoszczy, typ pomiaru: automatyczny.

²⁶ Wartość obliczona ze stężeń 1-godzinnych.

²⁷ Poziom dopuszczalny 25 µg/m³ rocznie, od 1 stycznia 2020 r. – 20 µg/m³.

²⁸ Średnia wartość obliczona ze stężeń 1-godzinnych, od 2018 r. 24-godzinnych.

²⁹ Poziom dopuszczalny: 50 µg/m³ / dobę, częstość przekraczania w roku – 35 dób.

³⁰ Wartość obliczona ze stężeń 24-godzinnych.

³¹ Za lata 2015-2017 brak danych.

³² Poziom dopuszczalny: 1 ng/m³ rocznie.

- SO₂³⁵ zmalał z 6,3 µg/m³ w 2015 r. do 2,5 µg/m³ w 2020 r.³⁶, nie wystąpiły dni z przekroczoną normą dobową;
- CO³⁷ – zmalał z 457,1 µg/m³ w 2015 r. do 412,7 µg/m³ w 2020 r.³⁸

(akta kontroli str. 607-612)

1.2. Prezydent wyjaśnił, że Gmina jako większościowy udziałowiec KPEC sp. z o.o. na bieżąco, poprzez organy ww. spółki (Radę Nadzorczą, Zgromadzenie Wspólników) oraz właściwe komórki organizacyjne w Urzędzie, pozyskiwała wiedzę w kwestii zjawisk stanowiących utrudnienia w rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. KPEC sp. z o.o., jako podmiot realizujący politykę ciepłowniczą Miasta, organizowała spotkania z mieszkańcami terenów objętych planami rozwoju systemu ciepłowniczego, podczas których diagnozowała zainteresowanie mieszkańców i możliwości korzystania z ciepła sieciowego. Utrudnieniem w rozwoju systemu ciepłowniczego, jakie zdiagnozowano na terenie Gminy, było niewielkie zainteresowanie właścicieli/zarządców budynków przyłączeniem do miejskiej sieci ciepłowniczej. Z otrzymanych odpowiedzi zwrotnych na wysłane pisma dotyczące około 400 budynków wynikało, że właściciele/zarządcy niespełna 70 budynków wyrazili chęć przyłączenia do sieci ciepłowniczej. Prezydent wskazał także, że w wyniku prowadzonych przez KPEC sp. z o.o. analiz rozpoczęto inwestycję zapewniającą dostawę energii cieplnej z niskoemisyjnego źródła dla osiedla Osowa Góra, mającą na celu wyeliminowania wysokoemisyjnego (węglowego) źródła ciepła dla tego osiedla niepracującego w kogeneracji³⁹, obniżającego efektywność systemu. Podał także, że realizowane w latach 2016-2019 przez KPEC sp. z o.o. inwestycje miały na celu optymalizację procesu dystrybucji ciepła poprzez zwiększenie efektywności wykorzystania źródeł ciepła i modernizację sieci przesyłowych, a także zmniejszenie kosztów dystrybucji i pozyskanie nowych odbiorców. Planowane na lata 2016-2022 i prowadzone aktualnie inwestycje mają na celu m.in. poprawę powietrza atmosferycznego poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i pyłów oraz eliminację tzw. „niskiej emisji”.

(akta kontroli str. 113-117)

1.3. W Mieście, jak podał Prezydent, oceną potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego, zajmował się KPEC sp. z o.o. Jednocześnie Prezydent wskazał, że na terenie Gminy nie występują systemy chłodnicze, dla których czynnikiem wykorzystywanym do produkcji chłodu byłoby ciepło systemowe z centralnej sieci ciepłowniczej.

W aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2018 r.* wskazano, że bydgoski system ciepłowniczy był systemem efektywnym energetycznie – zgodnie z art. 7b ust. 4 pkt 3 Prawa energetycznego, w którym ponad 75% ciepła pochodziło z kogeneracji oraz przedstawiono prognozę zapotrzebowania na ciepło w perspektywie do 2030 r. w podziale na budownictwo mieszkaniowe, handel i usługi, sektor publiczny oraz przemysł. Odniesiono się także do realizowanej inwestycji budowy źródła pracującego w wysokosprawnej kogeneracji dla Osowej Góry, o mocy 1,5 MW, umożliwiającego przyłączenie nowych odbiorców oraz

³³ Wartość obliczona ze stężeń 1-godzinnych.

³⁴ Poziom dopuszczalny: 40 µg/m³ rocznie.

³⁵ Wartość obliczona ze stężeń 1-godzinnych.

³⁶ Poziom dopuszczalny: 125 µg/m³ / dobę, częstość przekraczania w roku – 3 doby.

³⁷ Wartość obliczona ze stężeń 1-godzinnych.

³⁸ Poziom dopuszczalny: 10 000 µg/m³ / 8 godzin.

³⁹ EC I – własność PGE.

redukcję tzw. „niskiej emisji”. Wymieniono również działające na terenie Gminy kogeneracyjne źródła energii ze wskazaniem ich mocy cieplnej i elektrycznej.

Dodatkowo w wyjaśnieniach Prezydent podał, że Miasto uruchomiło dwa generatory pracujące w kogeneracji o mocy łącznej 80 kW, do zasilania w energię elektryczną i ciepło jednego z basenów. Po przeprowadzeniu analizy efektywności ekonomicznej takiego rozwiązania, przeprowadzone symulacje posłużą do podjęcia decyzji czy Miasto będzie inwestować w podobne rozwiązania.

(akta kontroli str. 23, 1448, 1548, 3179, 3182)

Prezes Zarządu KPEC sp. z o.o. poinformował m.in., że spółka dokonywała oceny potencjału efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego na obszarze Miasta, przedstawionego w aktualizacjach *Założeń do planu zaopatrzenia Bydgoszczy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe do 2025 r.*, które zostały przeprowadzone na zlecenie Gminy w 2018 r. i 2021 r.⁴⁰

Oceny dotyczyły również terenów Bydgoszczy, które nie były objęte zasięgiem sieci ciepłowniczej zarządzanej przez Spółkę. Przedłożono opracowanie przedstawiające obszary rozwoju miejskiej sieci ciepłowniczej oraz kierunki perspektywicznej rozbudowy miejskiej sieci ciepłowniczej w Bydgoszczy, w których dokonano oceny potencjału systemu ciepłowniczego.

W zakresie wysokosprawnej kogeneracji poinformowano, że budowa przez KPEC kogeneracyjnego źródła ciepła na Osowej Górze była inicjatywą własną Spółki i realizowana była w związku z jej prorozwojowymi działaniami inwestycyjnymi. Ponadto Prezes Zarządu ww. Spółki wskazał, że głównym producentem energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnej kogeneracji na potrzeby publiczne w Bydgoszczy była PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy należąca do Skarbu Państwa. KPEC sp. z o.o. nie posiadała możliwości kontroli nad rozwojem infrastruktury urządzeń kogeneracyjnych w obiektach nie będących jego własnością.

(akta kontroli str. 3627-3628, 3633-3634)

1.4. Rada Miasta Bydgoszczy uchwałą z 26 października 2011 r.⁴¹, tj. w terminie wskazanym w art. 17 ustawy o zmianie Prawa energetycznego, przyjęła *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*. Dokument ten zaktualizowano 28 stycznia 2015 r. i 23 maja 2018 r., kiedy to kolejnymi uchwałami Rady Miasta⁴² przyjęto aktualizacje *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. W 2021 r. trwały prace nad kolejną aktualizacją *Założeń*.⁴³

(akta kontroli str. 761-1562, 2881, 2940-2958)

1.5. Gmina w badanym okresie dysponowała danymi niezbędnymi do opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, w tym w szczególności informacjami w zakresie charakterystyki istniejącego systemu ciepłowniczego i danymi o infrastrukturze sieci ciepłowniczej. Prezydent podał także, że inwentaryzację odbiorców ciepła i obiektów podłączonych do sieci ciepłowniczej prowadził KPEC sp. z o.o.⁴⁴, który udostępniał Gminie wszelkie niezbędne informacje w tym zakresie. Na podstawie wystąpień odbiorców oceniane były możliwości przyłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej oraz określone były warunki przyłączenia do sieci.

Z informacji przekazanych przez KPEC sp. z o.o. wynikało, w latach 2016-2021 (I półrocze) nie odmówiono wydania warunków przyłączenia lub zawarcia umowy

⁴⁰ Uchwała Nr XLVI/984/21 Rady Miasta Bydgoszczy z 24 listopada 2021 r.

⁴¹ Nr XVI/282/2011.

⁴² Nr VI/30/15 i Nr LX/1319/18.

⁴³ Przyjęte Uchwałą Nr

⁴⁴ Według informacji z 5 października 2021 r. ciepło dostarczane było do 4317 obiektów na podstawie umów zawartych z 2580 odbiorcami.

o przyłączenie żadnemu podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej. Natomiast na łączną liczbę 1 904 opinii wydanych na zapytanie o możliwość podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej, 946 stanowiły opinie negatywne. Jak wskazał Prezes Zarządu KPEC sp. z o.o., przyczyną wydania negatywnych opinii był brak sieci ciepłowniczej w rejonie opiniowanego obiektu, a ze względu na niewielkie zainteresowanie przyłączeniem do sieci w danym obszarze rozbudowa systemu ciepłowniczego w kierunku byłaby nieuzasadniona. Dodał także, że znaczna część wystąpień o określenie możliwości przyłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej nie jest podyktowana rzeczywistym zainteresowaniem wnioskodawców przyłączeniem obiektów do systemu ciepłowniczego, a jedynie uzyskaniem potwierdzenia braku możliwości przyłączenia do sieci w celu spełnienia obowiązku wynikającego z zapisów prawa budowlanego tj. obowiązku dołączenia do pozwolenia na budowę oświadczenia projektanta dotyczącego możliwości podłączenia projektowanego obiektu budowlanego do istniejącej sieci ciepłowniczej, zgodnie z warunkami określonymi w art. 7b Prawa energetycznego.

(akta kontroli str. 18-22, 117, 3634-3635)

W aktualizacjach *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2015 r. i 2018 r.*, uwzględniono uwarunkowania dotyczące systemu ciepłowniczego i cele nastawione na modyfikację tego systemu, wynikające w szczególności z następujących dokumentów:

[1] *Strategii Rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.*⁴⁵, w którym to dokumencie wskazano m.in., że największy udział w pokryciu potrzeb ciepłych Bydgoszczy (około 48%) miał miejski system ciepłowniczy, dla którego podstawowym źródłem ciepła była elektrownia EC-II. Wskazano także, że istniejąca sieć dystrybucyjna charakteryzowała się dużym odsetkiem sieci wykonanej w technologii tradycyjnej, co wpływało na awaryjność systemu i wielkość strat ciepła na przesyle. Elementem niekorzystnym był znaczny udział w pokrywaniu potrzeb ciepłych z przestarzałych i niskosprawnych ogrzewań węglowych („niska emisja”) mających niekorzystny wpływ na jakość powietrza.

W ww. dokumencie podano także, jako jeden z celów poprawę i ochronę środowiska naturalnego⁴⁶, w ramach którego zaplanowano przedsięwzięcia / działania m.in.:

- zapewnienie ciągłości dostaw nośników energii i bezpieczeństwa energetycznego z jednoczesnym zachowaniem parametrów ekologicznych i ekonomicznych;
- likwidację „niskiej emisji”;
- przebudowę i budowę jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu spełniających wymogi wysokosprawnej kogeneracji,
- realizację programu termomodernizacji placówek oświatowych oraz innych obiektów miejskich.

(akta kontroli str. 707-714)

[2] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy*⁴⁷, w których wskazano na uwarunkowania systemu ciepłowniczego, tj. podano m.in., informacje dotyczące zaopatrzenia Miasta w ciepło wskazując na źródła ciepła systemowego (elektrociepłownie EC-I i EC-II) i lokalnego oraz odbiorcę ciepła na

⁴⁵ Uchwała Nr XLVIII/1045/13 Rady Miasta Bydgoszczy z 27 listopada 2013 r. w sprawie „Strategii Rozwoju Bydgoszczy do 2030 roku”, dalej: „Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.”

⁴⁶ Cel operacyjny III.4, sformułowany w ramach Celu strategicznego III *Ukształtowanie nowoczesnej i funkcjonalnej infrastruktury technicznej oraz ład przestrzenny zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju*. W Strategii sformulowano programy sektorowe mające na celu osiągnięcie zamierzonych celów strategicznych, w tym program nr 8 – Przyjazne Miasto dla Środowiska.

⁴⁷ Uchwała Nr L/756/09 Rady Miasta Bydgoszczy z 15 lipca 2009 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bydgoszczy.

potrzeby mieszkańców – tj. KPEC sp. z o.o. Wyznaczono także standardy zaopatrzenia w ciepło, tj. m.in:

- ucieplnienie Miasta oparte na trzech podstawowych źródłach ciepła oraz projektowanych i istniejących ciepłowniach szczytowych, dążenie do likwidacji przestarzałych kotłowni lokalnych i podłączanie obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wprowadzenie kotłowni lokalnych opalanych olejem opałowym, gazem ziemnym lub innymi niekonwencjonalnymi źródłami ciepła;
- modernizację odtworzeniową istniejących urządzeń w źródłach ciepła systemowego, dla spełnienia wymogów ochrony środowiska;
- likwidację indywidualnego ogrzewania piecami węglowymi.

(akta kontroli str. 651, 656)

[3] *Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*⁴⁸, w którym wskazano m.in., że Gmina posiadała w zdecydowanej części centralny system ciepłowniczy, obejmujący swoim zasięgiem całe Miasto, z wyjątkiem niektórych osiedli peryferyjnych w zachodniej części. Potrzeby cieplne pokrywane były przez dwa zawodowe źródła systemowe: EC-I i EC-II należące do PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszcy, źródło wodne dla systemu wyspowego Ciepłownia „Osowa Góra” należące do KPEC sp. z o.o. oraz kotłownie lokalne. Wyznaczono również cel średniookresowy do 2020 r. w ramach Obszaru Priorytetowego I – Poprawa jakości środowiska, tj. ochronę klimatu i poprawę jakości powietrza, w tym dążenie do osiągnięcia poziomu dopuszczalnego dla pyłu zawieszzonego PM10 do końca 2015 r. i poziomu docelowego dla benzo(a)pirenu do końca 2020 r. Jako kierunki działań podano m.in:

- zmniejszenie energochłonności poprzez termomodernizację budynków;
- zmniejszenie przekroczeń dopuszczalnych poziomów monitorowanych zanieczyszczeń;
- zmniejszenie emisji punktowej i powierzchniowej (emisji niskiej);
- zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Wskazano także konkretne zadania do zrealizowania, w tym dla KPEC sp. z o.o. polegające na modernizacji i rozbudowie sieci ciepłowniczych, w tym zautomatyzowanie węzłów cieplnych oraz wymianę sieci cieplnych budowanych w systemie tradycyjnym na preizolowane i dla PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszcy polegające m.in. na budowie: bloku gazowo-parowego ciepłowniczego o mocy w przedziale ok. 230-430 MWe, instalacji odsiarczania spalin kotła OP-230 nr 3, instalacji odazotowania spalin kotła OP-230 nr 3, a także modernizacji elektrofiltru kotła OP-230 nr 4.

(akta kontroli str. 1824, 1932, 1936-1938)

Zawarte w ww. dokumentach uwarunkowania systemu ciepłowniczego, tj. informacje odnoszące się do sposobu zaopatrzenia w ciepło w Gminie znalazły odzwierciedlenie w aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2015 r. i 2018 r.* W aktualizacjach *Założeń* scharakteryzowano zaopatrzenie miasta w ciepło w podziale na systemowe źródła ciepła, kotłownie lokalne i źródła indywidualne oraz opisano sposób eksploatacji systemu ciepłowniczego, a także wskazano na plany rozwojowe KPEC sp. z o.o. jako przedsiębiorstwa ciepłowniczego eksploatującego miejski system ciepłowniczy, tj. głównie:

⁴⁸ Uchwała Nr XXXVI/721/12 Rady Miasta Bydgoszcy z 28 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla miasta Bydgoszcy na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku”, dalej: „Program Ochrony Środowiska na lata 2013-2016”.

- pozyskiwanie nowych odbiorców w wyniku rozwoju Miasta – dla nowego budownictwa mieszkaniowego, usługowego i przemysłowego;
- przyłączanie odbiorców zlokalizowanych w rejonie występowania przekroczeń stężeń dopuszczalnych pyłu PM10;
- pozyskiwanie nowych odbiorców w wyniku rozwoju Bydgoskiego Parku Przemysłowego;
- przyłączenie do sieci nowego źródła – Zakładu Przetwarzania Odpadów Komunalnych;
- przebudowę oraz termomodernizację sieci ciepłowniczej na terenie Miasta;
- budowę sieci ciepłowniczej na terenie Miasta umożliwiającej wykorzystywanie energii ciepłej wytworzonej w ramach wysokosprawnej kogeneracji;
- promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej poprzez budowę źródła ciepła pracującego w wysokosprawnej kogeneracji, zasilanego gazem ziemnym m.in. na terenie Ciepłowni Osowa Góra.

Jako rekomendacje z analizy wskazano na następujące kierunki możliwych działań:

- docelowe zasilanie miejskiego systemu ciepłowniczego z wielu źródeł, celem zwiększenia dywersyfikacji dostaw oraz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego;
- szybką modernizację miejskiego systemu ciepłowniczego, w celu ograniczenia strat sieciowych;
- modernizację systemowych źródeł ciepła z uwzględnieniem zmiany/większego zróżnicowania źródeł zasilania w kierunku mniej emisyjnych;
- dążenie do zróżnicowania paliw pierwotnych służących wytwarzaniu ciepła, najlepiej w kogeneracji z wytwarzaniem energii elektrycznej lub trigeneracji (z chłodem);
- rozwijanie odnawialnych źródeł energii celem dywersyfikacji dostaw energii oraz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego;
- wsparcie rozwoju energetyki prosumenckiej poprzez odpowiednie zachęty;
- dalszą realizację programu termomodernizacji zarówno obiektów użyteczności publicznej jak i prywatnych, a także promowanie technologii energooszczędnych w budownictwie;
- rozbudowa systemów dystrybucyjnych w celu dostosowania do zwiększającego się zapotrzebowania odbiorców;
- dopasowanie miejskiego systemu ciepłowniczego do potrzeb mieszkańców.

(akta kontroli str. 1260-1283, 1334, 1437-1458, 1509-1510)

W aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2015 r. i 2018 r.*, zawarto również: [1] przedsięwzięcia racjonalizujących użytkowanie ciepła⁴⁹, [2] działania w zakresie możliwości wykorzystania lokalnych nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych⁵⁰, a także [3] możliwości stosowania środków poprawy efektywności

⁴⁹ Odtworzenie i modernizacja źródeł ciepła lub wykorzystanie innych źródeł prowadzących wytwarzanie energii w skojarzeniu, wykorzystywanie nowoczesnych kotłów węglowych, zastąpienie źródeł ciepła opalanych węglem, albo uzupełnienia ich źródłami wysokosprawnymi, redukcja strat przesyłowych, działania termomodernizacyjne.

⁵⁰ Możliwość pozyskania energii z OZE, tj. w szczególności z energii wodnej, słońca, wiatru, geotermalnej, biomasy, a także korzyści i możliwości rozwoju kogeneracji. Wskazano również na dwie oczyszczalnie ścieków zagospodarowujące energię z odpadów, poprzez pozyskiwanie biogazu służącego do produkcji energii elektrycznej i ciepłej oraz działający od 2016 r. Zakład Termicznego Przetwarzania Odpadów, unieszkodliwiający i jednocześnie odzyskujący zawartą w odpadach energię zamieniając ją na prąd i ciepło.

energetycznej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁵¹. Powyższe przedsięwzięcia i zadania uwzględniały problemy zidentyfikowane w ww. dokumentach strategicznych.

(akta kontroli str. 1335-1369, 1510-1551)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały także inne niż *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło* dokumenty strategiczne, zawierające cele i zadania związane z transformacją systemu ciepłowniczego, tj.: *Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.*⁵², *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy*, *Program Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, *Plan gospodarki niskoemisyjnej*⁵³, *Plan ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020*⁵⁴, *Plan adaptacji Miasta do zmian klimatu do roku 2030*⁵⁵, *Program Ochrony Powietrza*⁵⁶.

Miasto Bydgoszcz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza⁵⁷, stanowiła strefę – Aglomeracja Bydgoska, która została zakwalifikowana do niekorzystnej klasy C dla substancji pyłu zawieszonego PM10 i benzo(a)pirenu, tj. klasy, w której stężenia zanieczyszczenia na jej terenie przekraczały poziomy dopuszczalne lub docelowe powiększone o margines tolerancji.

W związku z powyższym w dokumentach Gminy, jako cele strategiczne zidentyfikowano m. in.: poprawę i ochronę środowiska naturalnego⁵⁸, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych⁵⁹, ochronę klimatu i poprawę jakości powietrza⁶⁰, zwiększenie odporności Miasta na występowanie koncentracji zanieczyszczeń powietrza, w tym epizodów smogowych⁶¹, transformację Miasta w kierunku gospodarki niskoemisyjnej⁶².

Dążąc do realizacji powyższych celów, w ww. dokumentach strategicznych wskazywano na:

[1] Cele i kierunki działań w zakresie modernizacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie, tj.:

– promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji;

⁵¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2167 ze zm., ustawa obowiązywała do 1 października 2016 r. Została zastąpiona przez ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r, poz. 2166).

Wskazano głównie na prowadzone i planowane działania termomodernizacyjne.

⁵² *Strategia Rozwoju Bydgoszcz do 2030 r.* z 27 listopada 2013 r. oraz dokument pn. „Bydgoszcz 2030. Strategia rozwoju”, przyjęty Uchwałą Nr XXIV/603/20 Rady Miasta Bydgoszczy z 27 maja 2020 r., dalej: „Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.”

⁵³ Uchwała Nr XXXII/597/16 Rady Miasta Bydgoszczy z 29 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Aktualizacji planu działań na rzecz zrównoważonej energii – plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Bydgoszczy na lata 2014-2020+”, dalej: „Plan gospodarki niskoemisyjnej”.

⁵⁴ Uchwała Nr XXXVI/724/12 Rady Miasta Bydgoszczy z 28 listopada 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie współpracy ze społecznościami lokalnymi w ramach projektu pn. „Lokalna odpowiedzialność za realizację celów Protokołu z Kioto, do której załącznikiem był Plan Ochrony Klimatu i Adaptacji do Skutków Zmian Klimatu dla Miasta Bydgoszczy na lata 2012-2020”, dalej: „Plan ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020”.

⁵⁵ Uchwała Nr XIV/287/19 Rady Miasta Bydgoszczy z 4 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji miasta Bydgoszczy do zmian klimatu do roku 2030”, dalej: „Plan adaptacji Miasta do zmian klimatu do roku 2030”.

⁵⁶ Uchwały Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego: [1] Nr XXX/536/13 z 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja bydgoska ze względu na przekroczenie poziomu docelowego arsenu; [2] Nr XLII/701/13 z 28 października 2013 r. w sprawie określenia aktualizacji programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja bydgoska ze względu na przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10; [3] Nr XIX/349/16 z 25 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla 4 stref województwa kujawsko-pomorskiego ze względu na przekroczenia wartości docelowych benzo(a)pirenu; [4] Nr XXXVII/621/17 z 23 października 2017 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracja bydgoska ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 – aktualizacja; [5] Nr XXIII/339/20 z 22 czerwca 2020 r. w sprawie określenia programu ochrony powietrza w zakresie pyłu zawieszonego PM10, PM2,5 oraz benzo (a) pirenu dla strefy aglomeracja bydgoska, dalej: „Program Ochrony Powietrza”.

⁵⁷ Dz. U. poz. 914.

⁵⁸ Cel zidentyfikowany w *Strategii Rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.*

⁵⁹ Cel zidentyfikowany w *Planie ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020.*

⁶⁰ Cel zidentyfikowany w *Programie Ochrony Środowiska na lata 2013-2016.*

⁶¹ Cel zidentyfikowany w *Plan adaptacji Miasta do zmian klimatu do roku 2030.*

⁶² Cel zidentyfikowany w *Planie gospodarki niskoemisyjnej.*

- rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej;
- zwiększenie efektywności energetycznej sieci ciepłowniczej;
- zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

[2] Przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła:

- zmniejszenie energochłonności poprzez termomodernizację budynków, w tym wykonywanie przyłączy do sieci ciepłowniczej bądź zmianę źródła ogrzewania w lokalach mieszkalnych;
- modernizację i budowę nowych niskoemisyjnych źródeł wytwarzania ciepła w obiektach gminnych.

[3] Propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło to głównie:

- budowa instalacji odsiarczania i odazotowania spalin w EC-II;
- budowa źródła pracującego w wysokosprawnej kogeneracji należącego do KPEC sp. z o.o.;
- zautomatyzowanie węzłów ciepłych oraz wymiana sieci ciepłych budowanych w systemie tradycyjnym na preizolowane;
- termomodernizacja sieci ciepłowniczej na terenie Bydgoszczy oraz budowa i przebudowa tej sieci, umożliwiająca wykorzystywanie energii cieplnej wytworzonej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji;
- zwiększenie spalania biomasy w ciepłowniach należących do KPEC sp. z o.o.

(akta kontroli str. 708, 1580, 1584-1588, 1654, 1879-1880, 1932, 2065, 2141, 2168, 2179)

Powyższe cele i działania były spójne z zadaniami określonymi w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* i kolejnych aktualizacjach tego dokumentu, za wyjątkiem budowy instalacji odsiarczania i odazotowania spalin w EC-II, prowadzonej przez PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy. Inwestycja ta, ujęta została w *Programie Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, natomiast nie została wymieniona w aktualizacjach *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2015 r. i 2018 r.*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1109-1113, 1268-1283, 1334, 1440-1458, 1509, 1937)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2018 r.* nie ujęto zadań związanych z rozbudową instalacji odsiarczania spalin i budową instalacji odazotowania spalin w EC Bydgoszcz II, należącej do PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy, pomimo że zadanie w zakresie:

- budowy instalacji odazotowania spalin dla kotła OP-230 nr 3, zostało przewidziane w *Programie Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, a w raporcie z wykonania ww. *Programu*, sporządzonym za lata 2015-2016 wskazano, że budowa instalacji odazotowania spalin dotyczyła kotłów OP-230 nr 3 i 4 i miała zostać zrealizowana w 2018 r.,
- rozbudowy instalacji odsiarczania spalin kotłów OP-230 nr 3 i 4 opisane zostało, jako zadanie dodatkowe w raporcie z wykonania *Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, sporządzonym za lata 2015-2016 i miało zostać zrealizowane w 2018 r.,

oraz, że w aktualizacjach *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło z 2015 r. i 2018 r.*, jako rekomendacje z analizy podano m.in. modernizację systemowych źródeł ciepła.

(akta kontroli str. 1334,1440-1458, 1509, 1937, 2046-2047)

Prezydent wyjaśnił, że Programy Ochrony Środowiska obejmują swym zakresem znacznie szerszy obszar prewencji niż *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, stąd nie wszystkie zadania określone w *Programie Ochrony Środowiska na lata 2013-2016* mają przełożenie na cel aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia ciepło z 2018 r.*, jakim jest zaopatrzenie Miasta Bydgoszcz w ciepło, energię elektryczną i gaz. Zadania ujęte w *Programie Ochrony Środowiska na lata 2013-2016* dotyczą celu określonego w Obszarze priorytetowym I, tego programu, tj. „Ochrona klimatu i poprawa jakości powietrza”. Skutek realizacji tych zadań nie miał w ocenie Prezydenta, znaczącego wpływu na wyniki analiz dotyczących prognoz zaopatrzenia Miasta Bydgoszcz w ciepło, energię elektryczną i gaz, przedstawionych w aktualizacji *Założeń z 2018 r.*

(akta kontroli str. 3179-3180, 3183-3184)

NIK zauważa, że *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, jako najważniejszy dokument wyznaczający kierunki rozwoju systemu ciepłowniczego w Gminie, powinny zawierać informacje w zakresie realizowanych istotnych inwestycji dotyczących źródeł ciepła systemowego, tym bardziej, że informacje takie znajdowały się w Urzędzie, a rekomendacje z analizy systemu ciepłowniczego w Gminie, zawarte w *Założeniach*, przewidywały modernizację systemowych źródeł ciepła.

OCENA CZĄSTKOWA

System ciepłowniczy na terenie Miasta spełniał wymogi systemu efektywnego energetycznie, ponieważ do produkcji ciepła wykorzystywano w ponad 75% ciepło pochodzące z kogeneracji. W Gminie w terminie ustawowym przyjęto *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, które następnie aktualizowano, zgodnie z art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego. W kolejnych aktualizacjach tego dokumentu z 2015 r. i 2018 r. zawarto uwarunkowania systemu ciepłowniczego, zidentyfikowane w *Strategii Rozwoju Bydgoszczy* i w innych dokumentach programowych oraz wskazano cele nastawione na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego, spójne z zadaniami i celami określonymi w innych dokumentach strategicznych i rozwojowych Miasta. Wyjątek stanowiła rozbieżność pomiędzy aktualizacją *Założeń z 2018 r.*, a *Programem Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, w którym to dokumencie przewidziano zadania związane z modernizacją źródeł ciepła systemowego w Gminie, nieznajdujące następnie odzwierciedlenia w planowanych działaniach ujętych w *Założeniach z 2018 r.* Gmina dysponowała informacjami w zakresie charakterystyki istniejącego systemu ciepłowniczego, danymi o infrastrukturze sieci ciepłowniczej oraz o stopniu dostępności tej infrastruktury dla odbiorców. W Mieście zidentyfikowano także potencjalne czynniki utrudniające rozwój systemu ciepłowniczego.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* oraz innych dokumentach programowych i planistycznych obowiązujących w Mieście w latach 2016-2021 (I połowa) określono spójne działania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego w Gminie. Niżej wymienione zadania realizowane były przez przedsiębiorstwa energetyczne, tj. KPEC sp. z o.o. i PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy oraz Urząd, spółkę miejską i instytucje zewnętrzne.

Zadania w zakresie modernizacji źródeł ciepła sieciowego – realizowane przez PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy.

[1] Budowa instalacji odsiarczania spalin kotła OP-230 nr 3 (zadanie przewidziane w *Programie Ochrony Środowiska dla miasta Bydgoszczy na lata 2013-2016*⁶³).

Zadanie zaplanowane do realizacji w latach 2013-2015, zrealizowano zgodnie z planem, ponosząc na nie nakłady w wysokości 63 782,2 tys. zł; oprócz środków własnych, ze względu na proekologiczny charakter przedsięwzięcia, uzyskano na realizację zadania pożyczkę preferencyjną⁶⁴. W wyniku realizacji zadania uzyskano efekt ekologiczny w postaci ograniczenia emisji SO₂ o 1 516 Mg/rok oraz pyłu o 39 Mg/rok.

[2] Budowa instalacji odazotowania spalin kotła OP-230 nr 3, (zadanie przewidziane w *Programie Ochrony Środowiska dla miasta Bydgoszczy na lata 2013-2016*⁶⁵).

Zadanie zaplanowane do realizacji w latach 2013-2015, zrealizowane w 2018 r. pod nazwą: „Budowa instalacji odazotowania spalin kotłów OP-230 nr 3 i 4”, ze środków własnych w wysokości 47 916,9 tys. zł. Budowa instalacji ograniczyła emisję NO_x o 490 Mg/rok.

[3] Rozbudowa instalacji odsiarczania spalin kotłów OP 230 nr 3 i 4 (IOS) – zadanie nie zostało ujęte w *Programie Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, dotyczyło natomiast modernizacji źródeł ciepła sieciowego. Realizacja zadania wynikała ze zmiany założeń rozwojowych PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy⁶⁶ i zostało zrealizowane w 2018 r. na kwotę 43 776,2 tys. zł, ze środków własnych. Zadanie ograniczyło emisję SO₂ – 807 Mg/rok.

[4] Budowa nowych mocy wytwórczych w EC-II, nieujęta w dokumentach programowych Miasta, polegająca na budowie źródła kogeneracyjnego na paliwo gazowe o mocy min. 50 MWe w nowym wariantcie technologicznym, planowana realizacja zadania w IV kwartale 2024 r.

[5] Pozostałe trzy zadania wskazane w dokumentach programowych⁶⁷ nie zostały zrealizowane z powodu m.in. bezskutecznej próby wyboru wykonawcy w reżimie prawa zamówień publicznych bądź braku opłacalności i w konsekwencji interesu spółki.⁶⁸

(akta kontroli str. 2354-2356)

Zadania w zakresie budowy źródła ciepła oraz modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczej – realizowane przez KPEC sp. z o.o.

[1] Zwiększenie efektywności energetycznej poprzez przebudowę oraz termomodernizację sieci ciepłowniczej na terenie miasta Bydgoszczy – etap I (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁶⁹, *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁷⁰, *Programie Ochrony Środowiska dla miasta Bydgoszczy na lata 2013-2016*⁷¹, *Planie ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020*⁷² i *Planie adaptacji do zmian klimatu*⁷³).

⁶³ Zadanie I.1.9.

⁶⁴ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu w wysokości 15 000,0 tys. zł; oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie – 4 000,0 tys. zł

⁶⁵ Zadanie I.1.10

⁶⁶ Dokument programowy „Wielowariantowa koncepcja rozwoju Oddziału ZEC Bydgoszcz”. Zgodnie z przyjętą koncepcją rozwoju kotły OP-230 nr 3 i 4 miały być podstawowymi jednostkami wytwórczymi, dostosowanymi do standardów emisyjnych IED i konkluzji BAT.

⁶⁷ Budowa w EC II instalacji do spalania biomasy z modernizacją kotła węglowego OP-230 nr 4; budowa w EC II bloku gazowo-parowego o mocy 238 MWe i 180 MW; modernizacja elektrofiltru kotła OP-230 nr 4.

⁶⁸ Według stanu na dzień 8 listopada 2021 r.

⁶⁹ Aktualizacja z 2018 r.

⁷⁰ Działanie A.20

⁷¹ Zadanie I.1.12.

⁷² Zadanie B.1.1.

⁷³ Poddziałanie 21C.

Zadanie przewidziane do realizacji w latach 2016-2018, przedłużone do 2022 r. Projekt w swoim zakresie obejmował przebudowę oraz termomodernizację łącznie około 22,61 km sieci ciepłowniczej oraz budowę 6,62 km sieci ciepłowniczej w etapie I (według planów rozwoju KPEC sp. z o.o.). Planowany budżet na realizację zadania wyniósł 82 212,8 tys. zł; przy współfinansowaniu ze środków pomocowych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. W okresie 2018-2021 (I półrocze) wybudowano 8,11 km sieci ciepłowniczych, 131 węzłów cieplnych o łącznej mocy 26,63 MW oraz zmodernizowano 7,59 km sieci.

[2] Budowa sieci ciepłowniczej na terenie miasta Bydgoszczy umożliwiającej wykorzystanie energii cieplnej wytworzonej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁷⁴, *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁷⁵, *Planie ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020*⁷⁶, *Planie adaptacji do zmian klimatu*⁷⁷ i *Strategii Rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.*).

Zadanie planowane do realizacji w latach 2016-2023 z możliwością zakończenia w 2022 r., przewidywało budowę lub modernizację 18,72 km sieci ciepłowniczej (według planów rozwoju KPEC sp. z o.o.), umożliwiających wykorzystanie ciepła wytwarzanego w procesie wysokosprawnej kogeneracji. Planowany budżet na realizację zadania wyniósł 74 547,5 tys. zł, przy współfinansowaniu ze środków w ramach Projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. W ramach projektu w latach 2017-2021(I połowa) wybudowanych zostało 8,47 km sieci ciepłowniczych, 3,75 km przyłączy cieplnych i 75 szt. węzłów cieplnych o łącznej mocy 22,096 MW, przebudowano także 0,83 km sieci.

[3] Promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej poprzez budowę źródła ciepła pracującego w wysokosprawnej kogeneracji zasilanego gazem ziemnym na terenie Ciepłowni Osowa Góra (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁷⁸, *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁷⁹, *Planie ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020*⁸⁰ i w *Strategii rozwoju Bydgoszczy do 2030 r.*).

Zadanie przewidziane do realizacji w latach 2016-2019, przedłużono do 2022 r.; planując na nakłady w wysokości 26 357,0 tys. zł, ze środków własnych przy współfinansowaniu w ramach Projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

[4] KPEC sp. z o.o. realizowała również zadania dotyczące budowy, przebudowy, modernizacji sieci i węzłów ciepłowniczych na terenie Bydgoszczy bez dofinansowania ze środków pomocowych. W ten sposób w latach 2016-2021 (I połowa) wybudowano 5,4 km sieci ciepłowniczej, 5,9 km przyłączy cieplnych i 132 szt. węzłów cieplnych. Zmodernizowano także 1,7 km sieci ciepłowniczej; 0,2 km przyłączy cieplnych oraz 42 szt. węzłów cieplnych.

(akta kontroli str. 2228-2243)

Prezydent wyjaśnił m.in., że wymiana w Mieście wszystkich sieci kanałowych na preizolowane, celem ograniczenia strat na przesyle, wymagałaby nakładów finansowych przewyższających możliwości finansowe KPEC sp. z o.o. jako przedsiębiorstwa taryfowego. Dodał także, że w związku z koniecznością odchodzenia od spalania paliw kopalnych, KPEC sp. z o.o. prowadziła konsultacje z Grupą PGE i PGNiG w sprawie decentralizacji źródeł ciepła i docelowego

⁷⁴ Aktualizacja z 2018 r.

⁷⁵ Działanie A.21.

⁷⁶ Zadanie B.1.1.

⁷⁷ Poddziałanie 21D.

⁷⁸ Aktualizacja z 2018 r.

⁷⁹ Działanie A.19.

⁸⁰ Zadanie B.1.1.

ulokowania źródeł ciepła mniejszej mocy w strategicznych miejscach Miasta, co pozwoliłoby na obniżenie temperatury zasilania miejskiej sieci ciepłowniczej i bezpieczeństwo dostaw. KPEC sp. z o.o. badała także potencjał wykorzystania systemu ciepłowniczego do produkcji chłodu, natomiast żaden z odbiorców nie skorzystał z usługi chłodzenia ciepłem z sieci KPEC.

(akta kontroli str. 3689-3690)

Zadania w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków – realizowane przez Urząd Miasta oraz spółkę miejską – Administracja Domów Miejskich sp. z o.o.⁸¹

[1] Zwiększenie efektywności energetycznej oraz zastosowanie OZE wraz z wdrożeniem inteligentnego zarządzania energią w gminnych budynkach użyteczności publicznej (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁸², *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁸³, *Planie ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020*⁸⁴ oraz *Programie Ochrony Powietrza*⁸⁵).

Zadanie realizowane przez Miasto, zaplanowane na lata 2014-2023. W okresie od 2014-2019 termomodernizacji poddano 28 budynków użyteczności publicznej⁸⁶, przy współfinansowaniu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Całkowita wartość tych zadań wyniosła 140 984,0 tys. zł (z tego dofinansowanie wyniosło od 27,12% do 69,18%, natomiast środki własne budżetu Miasta od 30,82% do 72,88%). W roku 2020 r. zrealizowano jedno zadanie⁸⁷ w całości finansowane ze środków własnych Miasta w wysokości 4 200,0 tys. zł. Przeprowadzone inwestycje skutkowały w zależności od zadania zmniejszeniem zużycia energii pierwotnej od 476,52 do 6 371,33 GJ/rok oraz spadkiem emisji CO₂ od 43,07 do 645,2 tony równoważnej CO₂/rok.

Do 2023 r. zaplanowano termomodernizację sześciu kolejnych budynków⁸⁸, finansowaną w 100% z budżetu miasta. Planowany budżet na realizację tych zadań wyniósł 22 279,0 tys. zł. Wykonano dokumentację projektowo-kosztorysową, planowane rozpoczęcie robót w IV kwartale 2021 r.

[2] Kompleksowa termomodernizacja budynków mieszkalnych wraz z budową nowych przyłączy ciepłowniczych i węzłów cieplnych lub gazowych źródeł energii cieplnej, będących w zasobach mieszkaniowych miasta Bydgoszczy – zadanie realizowane przez ADM sp. z o.o. (zadanie przewidziane w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁸⁹ i *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁹⁰).

Zadanie zgodnie z założeniami realizowane było w latach 2014-2020. W okresie od 2016 do 2018 modernizacji energetycznej o różnym zakresie⁹¹ poddano 10 budynków. Łączna wartość zrealizowanych robót wyniosła 8 113,0 tys. zł (środki własne Gminy). W toku realizacji przez ADM sp. z o.o. było kolejnych 10 obiektów z terminem realizacji zadań do 2022 r. Zaplanowany budżet na termomodernizację tych budynków wyniósł 14 178,0 tys. zł.

⁸¹ Dalej: „ADM sp. z o.o.”

⁸² Założenia z 2011 r. Zadanie C2.Z4 Podniesienie efektywności użytkowania ciepła m.in. poprzez termomodernizację obiektów miejskich.

⁸³ Działanie A.1.

⁸⁴ Zadanie A.2.2.

⁸⁵ Termomodernizacja.

⁸⁶ Przedszkola nr: 48,58,20,43,11,18, Zespoły Szkół nr: 9,6,4,34,31,19 (dwa budynki), Zespół Szkół Handlowych, Zespół Szkół Budowlanych, Szkoły podstawowe nr: 57,37,32,64,19,63 (dwa budynki),66,15,35,2,38 oraz Pałac Młodzieży.

⁸⁷ Termomodernizacja Szkoły Podstawowej nr 12.

⁸⁸ Przedszkola nr: 4,19,16,22, Przedszkole przy Szkole Podstawowej nr 34 oraz Szkoła Podstawowa nr 22.

⁸⁹ Założenia z 2011 r. Zadanie C2.Z4 Podniesienie efektywności użytkowania ciepła m.in. poprzez termomodernizację budynków mieszkalnych.

⁹⁰ Zadanie A.5.

⁹¹ M. in. docieplenie budynku, podłączenie budynku, budowa węzła instalacji c.o. wymiana stolarki okiennej.

Przeprowadzone cztery inwestycje dotyczące podłączeń budynków do miejskiej sieci ciepłej, budowy węzła ciepłego i instalacji c.o. i c.w.u. skutkowały w zależności od zadania spadkiem emisji CO₂ od 2,378 do 20,226 Mg/rok; SO₂ od 0,111 do 0,148 Mg/rok; NO_x od 0,014 do 0,021 Mg/rok oraz ograniczeniem emisji pyłów od 0,232 do 0,309 Mg/rok. W pozostałych zrealizowanych zadaniach brak było danych w zakresie: zmniejszenia zużycia energii pierwotnej; spadku emisji gazów cieplarnianych i redukcji pyłów.

(akta kontroli str. 2315-2346)

Zadania w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej oraz zastosowanie OZE wraz z wdrożeniem inteligentnego zarządzania energią w poza gminnych budynkach użyteczności publicznej – realizowane przez podmioty zewnętrzne.

Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej (zadanie przewidziane w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁹²).

[1] Zadanie w zakresie termomodernizacji budynków Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, zaplanowane na lata 2014-2020. Zgodnie z planem w latach 2014-2015, modernizacji energetycznej o różnym zakresie⁹³ poddano dwa budynki. Łączna wartość zrealizowanych robót wyniosła 3 641 tys. zł (z tego: 2 744,0 tys. zł stanowiło dofinansowanie pozyskane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013; 628,0 tys. zł otrzymano z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, natomiast 269,0 tys. zł stanowiły środki własne).

Realizacja projektu skutkowała zmniejszeniem zużycia energii pierwotnej w ilości szacowanej od 624,3 do 1 538 GJ/rok; spadkiem emisji gazów cieplarnianych na poziomie od 58,6 do 144,3 Mg CO₂/rok i redukcją pyłów od 0,04 do 0,3 Mg/rok.

Uniwersytet nie zrealizował 26 kolejnych zadań termomodernizacyjnych z powodu braku środków na ten cel.

(akta kontroli str. 2855-2859)

[2] Zadanie termomodernizacji budynku Aresztu Śledczego w Bydgoszczy zrealizowano zgodnie z założeniem w roku 2018 na kwotę 2 634,0 tys. zł (środki własne Służby Więziennej). Brak danych dotyczących realizacji wskaźników ekologicznych.

(akta kontroli str. 2873-2874)

[3] Zadania realizowane przez Politechnikę Bydgoską⁹⁴ zgodnie z planem w latach 2014-2020 dotyczyły termomodernizacji trzech budynków (w tym jeden nie był ujęty w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*) na kwotę 27 930,8 tys. zł.

Środki na ten cel oprócz własnych w wysokości 2 800 tys. zł, pozyskano także ze źródeł zewnętrznych w wysokości 25 130,8 tys. zł. Realizacja projektu skutkowała zmniejszeniem zużycia energii pierwotnej w ilości szacowanej od 7 143,2 do 14 624 GJ/rok oraz spadkiem emisji gazów cieplarnianych na poziomie od 824,8 do 1 889 CO₂ Mg /rok; brak danych co do redukcji pyłów.

Politechnika nie wykonała pięciu z planowanych zadań, z powodu braku możliwości dofinansowania zewnętrznego i niewystarczających środków własnych.

(akta kontroli str. 2862-2864)

[4] Szpital Uniwersytecki nr 1 w Bydgoszczy zrealizował w roku 2017 jedno⁹⁵ z czterech zadań wpisanych do *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej* na kwotę

⁹² Zadanie B.1.

⁹³ M.in. modernizacja instalacji c.o. montaż pomp ciepła, wymiana stolarki okiennej

⁹⁴ Poprzednio Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy.

⁹⁵ Zadanie - wymiana agregatów prądotwórczych

447,7 tys. zł. Brak realizacji pozostałych trzech zadań związany był z brakiem środków finansowych. Nie podano danych w zakresie zmniejszenia zużycia energii pierwotnej spadku emisji gazów cieplarnianych i redukcji pyłów.

(akta kontroli str. 2868)

Zadania w zakresie likwidacji indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem, w tym podłączanie obiektów do ciepła sieciowego – realizowane przez Urząd Miasta.

Zadanie przewidziane m.in. w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*⁹⁶; *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁹⁷; *Programie Ochrony Środowiska dla miasta Bydgoszczy na lata 2013-2016*⁹⁸; *Planie ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020*⁹⁹; *Programie Ochrony Powietrza*¹⁰⁰.

[1] W ramach realizacji zadania Gmina m.in. uczestniczyła w latach 2014-2018 w programach KAWKA I i KAWKA II¹⁰¹; w ramach których podłączono do sieci ciepłowniczej 25 budynków komunalnych wraz z termomodernizacją dziewiętnastu z nich. Wysokość wydatków inwestycyjnych poniesionych na ten cel wyniosła 13 017,0 tys. zł (z tego procentowy udział dofinansowania w ramach programu KAWKA wyniósł średnio NFOŚiGW 38,8% oraz WFOŚiGW 10,99%). Realizacja całego projektu skutkowałą spadkiem emisji gazów cieplarnianych na poziomie od 636,33 do 1 008,2 CO₂ Mg /rok; brak danych co do zmniejszenia zużycia energii pierwotnej. Program KAWKA II ograniczył natomiast emisję SO₂ – 0,007 Mg/rok; NO_x – 0,759 Mg/rok; PM-10 – 0,007 Mg/rok i PM_{2,5} – 0,07 Mg/rok.

(akta kontroli str. 2315-2346)

[2] Gmina udzielała także dotacji na zmianę systemu ogrzewania na ekologiczne. Wymiany źródeł ciepła w obiektach prywatnych dotyczyły głównie przyłączania nieruchomości/lokali do sieci gazowej, w pozostałych przypadkach dotacje obejmowały ogrzewanie elektryczne i kotły na biomasę. W wyniku ww. działań w latach 2016-2021 (I półrocze) zlikwidowano łącznie 2 435 pieców, wartość udzielonych dotacji wyniosła 4 465,6 tys. zł

(akta kontroli str. 2315-2346, 3696)

Realizacja zadań z zakresu tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego w Mieście kształtowała się w następujący sposób: na 106 zadań wymienionych w ww. programach¹⁰², zbadanych w toku kontroli, zrealizowanych zostało 49, w toku było 20, a nie zrealizowano głównie z przyczyn finansowych 37 zadań. Rozbudowa sieci ciepłowniczej ze środków własnych KPEC sp. z o.o. była zadaniem ciągłym. Celami wdrożenia ww. planów i programów była w szczególności poprawa i ochrona środowiska naturalnego, zwiększenie odporności Miasta na występowanie koncentracji zanieczyszczeń powietrza, w tym epizodów smogowych, transformacja Miasta w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Z ww. danych oraz informacji Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska w Bydgoszczy wynika, że realizowane zadania doprowadziły, wraz z innymi działaniami przewidzianymi ww. programami, do obniżenia emisji pyłów PM_{2,5}, PM₁₀ i benzo(a)pirenu w pyle, niemniej w dalszym ciągu, w przypadku PM₁₀ przekraczano dopuszczalne normy

⁹⁶ Założenia z 2011 r. Zadanie C2.Z2 Stymulowanie likwidacji niskiej emisji.

⁹⁷ Działania A.6-A.7.

⁹⁸ Zadanie I.1.14.

⁹⁹ Zadanie B.2.2.

¹⁰⁰ Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego, wymiana nieekologicznych pieców i podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej.

¹⁰¹ Programy ogłoszone przez Narodowy i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na lata 2014-2018.

¹⁰² M.in. Aktualizacja planu działań na rzecz zrównoważonej energii-plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Bydgoszczy na lata 2014-2020+; Program Ochrony Środowiska na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku; Aktualizacja założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe do 2025 roku; Plan Adaptacji do zmian klimatu; Strategia Rozwoju Bydgoszczy do 2030 roku; Program Ochrony Powietrza.

dobowe, a w przypadku benzo(a)pirenu średnioroczny dopuszczalny poziom. Jednocześnie prowadzona w Mieście inwentaryzacja emisji gazów cieplarnianych wykazała, że w stosunku do 2005 r., jako roku bazowego, emisja CO_{2e} w 2017 r. zmalała o 80 483 Mg, a w 2019 r. o 216 482 Mg.

(akta kontroli str. 607, 3406, 3511)

2.2. W dokumentach strategicznych i programach, w których zaplanowano kierunki działań i zadania dotyczące modernizacji systemu ciepłowniczego wskazywano również potencjalne źródła finansowania tych zadań, tj. budżet Miasta, budżet województwa kujawsko-pomorskiego, budżet państwa, fundusze unijne i fundusze inwestorów prywatnych.

(akta kontroli str. 716, 1680-1697, 1954-1959, 2118-2127, 2154-2160)

Prezydent wskazał m.in., że Miasto nie posiadało informacji na temat źródeł finansowania szeroko rozumianych przedsięwzięć w obszarze efektywności energetycznej, zgłaszanych przez interesariuszy zewnętrznych. Nie było formalnego, ani nie ma obecnie, obowiązku oraz mechanizmu pozyskiwania takiej wiedzy. Interesariusze zewnętrzni, zgłaszając potrzebę wpisania ich planów inwestycyjnych w dokumentach takich jak np. *Plan gospodarki niskoemisyjnej* oczekiwali, że sam fakt ujęcia ich planów w ww. dokumencie, umożliwi ubieganie się o pozyskanie dofinansowania zewnętrznego. Na etapie konsultacji społecznych *Planu gospodarki niskoemisyjnej*, nie były zgłaszane uwagi dotyczące braku zabezpieczania finansowania. Zgłaszając planowane zadanie, podmiot zgłaszający powinien posiadać wiedzę o regulaminach udzielenia dofinansowań, a w związku z tym o potrzebie zabezpieczenia środków na wkład. Podobnie zadania podmiotów zewnętrznych wprowadzone do *Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, zostały zgłoszone ze wskazaniem planowanych kwot na realizację i z tych samych powodów nie były weryfikowane. Prezydent poinformował, że Miasto na potrzeby przedstawienia Radzie Miasta raportu z wykonania *Programu Ochrony Środowiska, za lata 2015-2016*, pozyskiwało m.in. od podmiotów prywatnych informacje o stanie realizacji przedsięwzięć. Wskazał także, że w 2020 r. podjęło próbę pozyskania danych od interesariuszy zewnętrznych, którzy na etapie opracowywania *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej* przekazali informacje o podejmowanych i planowanych inwestycjach w efektywność energetyczną, wskazując, że współpraca w tym obszarze była bardzo trudna i pozyskanie wiedzy na temat zrealizowanych inwestycji często kończyło się niepowodzeniem.

(akta kontroli str. 2254-2256, 2270-2299)

Miasto, realizując zadania w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków (w tym termomodernizacji budynków) i likwidacji indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem i podłączeniem obiektów do ciepła sieciowego, było zobowiązane do zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na realizację tych inwestycji. Zabezpieczenia dokonywano na etapie planowania budżetu Miasta lub jego aktualizacji.

(akta kontroli str. 2312-2314)

Odnosnie inwestycji prowadzonych przez KPEC sp. z o.o. Miasto posiadało wiedzę w zakresie sytuacji finansowej spółki m.in. poprzez przedkładane plany rozwojowe i inwestycyjne i sprawozdania z działalności.

(akta kontroli str. 40-97, 288-601)

2.3. W latach 2016-2021 (I półrocze) podejmowano następujące działania w celu pozyskania finansowania zewnętrznego na realizację zaplanowanych działań:

- KPEC sp. z o.o. pozyskało dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, na realizację zadań pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej poprzez przebudowę oraz termomodernizację sieci ciepłowniczej na terenie miasta Bydgoszczy oraz „Budowa sieci ciepłowniczej na terenie miasta Bydgoszczy umożliwiającej wykorzystanie energii ciepłej wytworzonej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji”;
- Miasto i spółka miejska pozyskały dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, na realizowane zadania w zakresie modernizacji obiektów użyteczności publicznej¹⁰³.

Nie pozyskiwano środków z niżej wymienionych Programów:

- *Ciepłownictwo powiatowe* - KPEC sp. z o.o. nie ubiegała się o środki z pilotażu programu na realizację zadań dla bydgoskiego systemu ciepłowniczego, gdyż program ten skierowany był dla niewielkich i średnich systemów ciepłowniczych o zamówionej mocy ciepłej z systemu ciepłowniczego nie większej niż 50 MW,
- *Geotermia Plus* – w Bydgoszczy nie było warunków do budowy ciepłowni geotermalnej z uwagi na zbyt niską temperaturę wód (40 st. C), budowa takiej ciepłowni byłaby nieopłacalna ekonomicznie¹⁰⁴,
- *Stop Smog* – Miasto nie podjęło decyzji o przystąpieniu do tego programu. W ocenie Prezydenta udział wkładu własnego gminy był niedoprecyzowany i pozostawiony do swobodnego uznania Ministerstwa Rozwoju, a warunki przystąpienia do programu do początku kwietnia 2021 r. były wygórowane. Jednocześnie Miasto nie posiadało danych dotyczących mieszkańców ubogich energetycznie, stąd trudność w oszacowaniu liczby potencjalnych beneficjentów. Jak podał Prezydent, największym problemem w Mieście była niska emisja pochodząca ze zwartej, wielorodzinnej zabudowy i miasto planowało swój wysiłek organizacyjny oraz finansowy skierować na tę grupę beneficjentów. Niezależnie od tego, po kolejnych korektach dokonanych w programie, Miasto rozważyło przystąpienie do programu *Stop Smog* od początku 2022 r.
- wsparcia przewidzianego ustawą z 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji¹⁰⁵ – wskazano, że ProNatura sp. z o.o. uzyskała koncesję pozwalającą na pozyskiwanie wsparcia z systemu OZE – tzw. „zielone certyfikaty”, co wykluczało możliwość uzyskania wsparcia z ww. ustawy.

(akta kontroli str. 2255-2256, 2314, 2347-2349)

W latach 2016 - 2019 Zespół ds. Zarządzania Energią¹⁰⁶ organizował cykliczną imprezę, adresowaną do mieszkańców oraz przedsiębiorców, pn. Bydgoskie Dni Energii oraz wydarzenie o tematyce Efektywność energetyczna kluczowym elementem transformacji energetycznej gmin, adresowane do mieszkańców, samorządowców obszaru Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz oraz przedsiębiorców. Podczas ww. wydarzeń przedstawiciele m.in: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego z Torunia, Urzędu Miasta

¹⁰³ W tym m.in. termomodernizacja, budowa mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii, budowa instalacji fotowoltaicznych, modernizacja źródeł ciepła.

¹⁰⁴ Zgodnie z opracowaniem „Wody geotermalne województwa kujawsko-pomorskiego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb gospodarczych miast Bydgoszczy, Torunia, Włocławka i Grudziądz”, Towarzystwo Geosynoptyków GEOS 2004.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 144, ze zm.

¹⁰⁶ Komórka powołana w strukturze organizacyjnej Miasta, zajmująca się m.in. prowadzeniem działań związanych z polityką energetyczną i polityką ochrony klimatu Miasta.

Bydgoszczy oraz wybranych banków prezentowali oferty wsparcia finansowego przedsięwzięć dotyczących efektywności energetycznej. W wydarzeniach brał także udział KPEC sp. z o.o., który przedstawiał ofertę podłączenia do sieci ciepłowniczej. KPEC sp. z o.o. wraz z Miastem organizowała również spotkania z mieszkańcami, podczas których przedstawiane były prezentacje z informacjami o możliwych do pozyskania dotacjach. Spółka prowadziła także akcję informującą o planowanej rozbudowie sieci w rejonie Śródmieścia oraz o ulicach, gdzie przyłączenie możliwe jest „od ręki”, bez konieczności budowy nowych odcinków sieci ciepłowniczych. Do potencjalnych klientów wysyłano niezobowiązujące deklaracje przyłączenia do sieci. Akcję promocyjną prowadzono w mediach społecznościowych KPEC sp. z o.o. oraz na jej stronie internetowej¹⁰⁷. Ponadto na stronach internetowych Urzędu¹⁰⁸ dostępne były informacje w zakresie dofinansowania na wymianę kotłów grzewczych na ekologiczne źródła ciepła.

(akta kontroli str. 2257-2258)

2.4. W Urzędzie prowadzono bieżącą ocenę i monitoring obowiązujących w Gminie w badanym okresie dokumentów programowych w zakresie rozwoju i ochrony środowiska, w których zawarte były zadania i cele związane m.in. z rozwojem systemu ciepłowniczego, tj.

[1] *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, skutkiem czego dokonano w 2015 r. i 2018 r. aktualizacji tego dokumentu. W aktualizacji Założeń z 2018 r. wskazano m.in., że:

- KPEC sp. z o.o. w latach 2013-2016 realizowała przedsięwzięcia remontowe i inwestycyjne, obejmujące m.in. przebudowę, modernizację i budowę sieci ciepłowniczych, modernizację węzłów cieplnych i źródeł ciepła, remonty sieci węzłów i kotłowni lokalnych. Inwestycje realizowane w 2015 r. miały na celu optymalizację procesu dystrybucji ciepła poprzez zwiększenie efektywności wykorzystania źródeł ciepła, zmniejszenie kosztów dystrybucji i pozyskanie nowych odbiorców. W latach 2011-2015 KPEC sp. z o.o. realizowała także projekt współfinansowany ze środków unijnych, w wyniku którego zmodernizowano 7 km sieci ciepłowniczej na terenie Miasta, zaoszczędzono 24,5 TJ ciepła w skali roku w wyniku ograniczenia strat na jego przesyłce, ograniczono emisję CO₂ do powietrza o 4,43 tys. Mg w skali roku oraz uzyskano niższą awaryjność najstarszych odcinków miejskiej sieci ciepłowniczej;
- Miasto podjęło działania w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej w wyniku, których w 2016 r. częściowej termomodernizacji poddano 5700 m² powierzchni użytkowej budynków;
- w Gminie w roku 2016 w ramach dofinansowania z programu KAWKA I i KAWKA II: wymieniono stare nieefektywne piece/kotły węglowe na: ogrzewanie energią elektryczną w centralnych dzielnicach aglomeracji bydgoskiej – ok. 378,45 m² powierzchni użytkowej w zabudowie wielorodzinnej, na piece gazowe – ok. 1 674,90 m² powierzchni użytkowej w zabudowie jednorodzinnej, na piece gazowe – ok. 5 803,63 m² w zabudowie wielorodzinnej oraz podłączono do miejskiej sieci ciepłowniczej – ok. 2 041,21 m² w zabudowie wielorodzinnej;
- w ramach realizacji w latach 2015-2018 zadania pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej oraz zastosowanie OZE wraz z wdrożeniem inteligentnego zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej na terenie Bydgoszczy” w 2016 r. rozpoczęto realizację robót termomodernizacyjnych

¹⁰⁷ www.kpec.bydgoszcz.pl

¹⁰⁸ Portal: www.czystabydgoszcz.pl/zapytaj-doradce-o-ekologiczne-ogrzewanie-wymiane-pieca-lub-fotowoltaike/ oraz strona: www.bydgoszcz.pl/rozwoj-i-srodowisko/powietrze/zasoby/akcja-informacyjna-zlikwiduj-stary-piec/.

w czterech placówkach oświatowych i planowano kolejne roboty w następujących placówkach;

- realizowano także zadania termomodernizacyjne w budynkach zarządzanych przez ADM sp. z o.o., tj. m.in. w 2016 r. docieplono przegrody w pięciu budynkach, opracowano dokumentację projektową dla siedmiu budynków, rozpoczęto prace termomodernizacyjne w czterech budynkach oraz zainstalowano ogrzewanie w 15 lokalach mieszkalnych w ramach modernizacji pustostanów.

(akta kontroli str. 1440, 1518-1523)

[2] *Planu ochrony klimatu i adaptacji do skutków zmian klimatu na lata 2012-2020* – co roku, tj. za poszczególne lata 2016-2019¹⁰⁹ sporządzono Bilanse Klimatyczne Miasta oraz co dwa lata, tj. w roku 2018 i 2020 sporządzono raporty inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych. W Bilansach Klimatycznych za lata 2016-2019 – wskazano na zrealizowane działania m.in. w zakresie:

- termomodernizacji budynków publicznych, przyjmując jako wskaźnik powierzchnię użytkową budynków poddanych kompleksowej lub częściowej termomodernizacji: w latach 2017-2019 termomodernizacji kompleksowej poddano 154 942 m² powierzchni użytkowej budynków oraz w latach 2016-2019 termomodernizacji częściowej 16 688 m² powierzchni użytkowej budynków;
- modernizacji systemu dystrybucji ciepła, przyjmując jako wskaźnik – długość sieci preizolowanej (wymienionej): w latach 2016-2019 łącznie 22,92 km i liczbę zmodernizowanych węzłów cieplnych: w latach 2016-2019 – 119 szt.;
- wymiany źródeł ciepła i podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej – w latach 2016-2018 wymieniono 1 382 szt. kotłów na paliwa stałe, na ogrzewanie gazowe, piece na pellet, ogrzewanie elektryczne, bądź przyłączano obiekty do miejskiej sieci ciepłowniczej, w roku 2019 r. wymieniono 259 szt. źródeł ciepła i wykonano 56 podłączeń do miejskiej sieci ciepłowniczej.

W wyniku podejmowanych m.in. ww. działań osiągnięto do 2019 r. efekty w postaci redukcji emisji CO_{2e} w wysokości 115 307 Mg, co stanowiło 68,3% celu planowanego do osiągnięcia w latach 2012-2020, wyznaczonego na poziomie 168 854 Mg. W raporcie inwentaryzacyjnym w zakresie emisji gazów cieplarnianych sporządzonym za rok 2018 i 2019, podano że przyczyną nieosiągnięcia docelowego poziomu redukcji emisji CO₂ w roku 2020 był intensywny rozwój Miasta szczególnie w sektorze mieszkalnictwa i usług, z którym wiązało się zwiększenie zapotrzebowania na energię.

(akta kontroli str. 3329-3531)

[3] *Strategii Rozwoju Bydgoszczy do 2030* – za lata 2016-2019 sporządzono sprawozdania z realizacji *Strategii*, a za 2020 r. informacje na temat realizacji *Strategii* zawarte były w *Raporcie o Stanie Miasta*.

W sprawozdaniach za lata 2016-2019, w ramach realizacji zadań z Programu nr 8 *Przyjazne miasto dla środowiska w zakresie Zapewnienia ciągłości dostaw nośników energii i bezpieczeństwa energetycznego z jednoczesnym zachowaniem parametrów ekologicznych i ekonomicznych* oraz *Realizacji zadań związanych z ochroną klimatu* podano m.in. informacje o realizowanych przez KPEC sp. z o.o. inwestycjach w zakresie: rozbudowy źródła ciepła Osowa Góra, budowy magistrali ciepłowniczej Żeglarska – Osowa Góra, modernizacji i odbudowy źródeł

¹⁰⁹ W 2020 r. po raz ostatni sporządzono ten dokument za 2019 r. opracowany, jako zakończenie projektu LAKS „Lokalna Odpowiedzialność za Realizację Protokołu z Kioto”. Wskazano, że dokument Bilans Klimatyczny nie będzie kontynuowany ze względu na jego zakończenie. We wrześniu 2021 r. Rada Miasta przyjęła dokument pn. SECAP (*Sustainable Energy and Climate Actions Plans*), w którym Miasto wyraziło wolę dalszych działań w przedmiotowym obszarze.

systemowych dla zachowania ciągłości dostaw dla miejskiego systemu ciepłowniczego, rozbudowy i modernizacji sieci systemu ciepłowniczego w celu zagwarantowania dostaw ciepła do istniejących odbiorców, przebudowie jednostek wytwarzania energii i ciepła w skojarzeniu spełniających wymogi wysokosprawnej kogeneracji, termomodernizacji budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej, likwidacji „niskiej emisji”, realizacji programu termomodernizacji placówek oświatowych oraz innych obiektów miejskich. Z podsumowania realizacji wszystkich zadań w ramach Programu nr 8 wynikało, że na 48 głównych zadań opisanych w programie: w 2016 r. realizowano 37 zadań (77,1%), w 2017 r. – 36 zadań (75%), w 2018 r. – 37 (77,1%). W sprawozdaniu za 2019 r. statystykę podano w odniesieniu do całej *Strategii* wskazując, że większość przedsięwzięć i zadań głównych zapisanych w *Strategii*, stanowią zbiory zadań, tzw. zadania ciągłe, dla których trudne było stwierdzenie czy realizacji ich została zakończona¹¹⁰. Za 2020 r. w związku z przyjęciem 27 maja 2020 r. kolejnej *Strategii* Rozwoju Miasta do 2030 r., w raporcie o stanie Miasta w ramach obszaru IV. Zdrowe i Bezpieczne Środowisko i kierunków działań dotyczących wymiany źródeł ogrzewania na niskoemisyjne oraz rozwoju systemu ciepłowniczego w Bydgoszczy, wskazano na podejmowane działania dotyczące ograniczenia emisji z mieszkalnictwa (efekt wymiany źródeł ogrzewania w 2020 r. to redukcja emisji PM10 o 14,47 Mg i PM2,5 o 14,25 Mg) i rozwoju sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str. 3535-3598)

[4] *Planu adaptacji Miasta do zmian klimatu do roku 2030* – sporządzono raport za okres 2019-2020, tj. za dwa pierwsze lata obowiązywania *Planu*, w którym wskazano m.in.:

- liczbę zlikwidowanych źródeł ciepła na paliwo stałe w budynkach i lokalach mieszkalnych – 836 szt. (wartość zrealizowana według stanu na koniec 2020 r.) oraz wartość oczekiwaną do likwidacji w 2030 r. – 1200 szt. (69,7%);
- długość zmodernizowanej sieci ciepłowniczej – 7,2 km w ramach zadania polegającego na zwiększeniu efektywności energetycznej poprzez przebudowę oraz termomodernizacją sieci ciepłowniczej na terenie Miasta – etap I, wobec wartości oczekiwanej w 2023 r. – 22,61 km (31,8%);
- długość wybudowanej sieci – 11,95 km w ramach zadania polegającego na budowie sieci ciepłowniczej na terenie Miasta umożliwiającej wykorzystywanie energii cieplnej wytworzonej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji, wobec wartości oczekiwanej w 2023 r. – 18,72 km (63,8%).

(akta kontroli str. 3229-3253)

[5] *Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.*, w Gminie w okresie objętym kontrolą sporządzono raport za lata 2015-2016, w którym podano informacje dotyczące m.in. zadań realizowanych przez:

- ADM sp. z o.o. w zakresie: modernizacji komunalnego zasobu nieruchomości (zadanie dodatkowe) – termomodernizacje budynków, wykonywania m.in. przyłączy centralnego ogrzewania i wyposażania lokali w instalacje CO (zadanie zrealizowane), zmiany źródeł ogrzewania w lokalach z piecowego na CO i gaz (zadanie zrealizowane);
- Urząd Miasta w zakresie likwidacji kotłów węglowych i podłączenia do miejskiej sieci (w 2016 r. udzielono dotacji na likwidację 187 szt. nieekologicznych źródeł ogrzewania w 124 lokalach);

¹¹⁰ 76% wszystkich zadań było w trakcie realizacji (większość tzw. „zadania ciągłe”), 8% zadań zakończonych, 16% zadań nie zrealizowano.

- PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy w zakresie: budowy instalacji odsiarczania spalin kotła OP-230 nr 3 i 4 (zadanie zrealizowane), rozbudowy instalacji odsiarczania spalin kotła OP-230 nr 3 i 4 (zadanie planowane do zakończenia w 2018 r.), budowy instalacji odazotowania spalin kotła OP-230 nr 3 i 4 (zadanie planowane do zakończenia w 2018 r.);
- KPEC sp. z o.o. w zakresie modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczych (w 2016 r. zmodernizowano 399,55 m sieci ciepłowniczej, wybudowano 3 946,88 m sieci, przeprowadzono modernizację 14 szt. węzłów ciepłowniczych oraz wybudowano 26 szt. węzłów) oraz ograniczenia emisji do powietrza pyłu zwieszonego PM10 i benzo(a)pirenu poprzez stosowanie najlepszych dostępnych technologii oraz zmianę systemu ogrzewania.

(akta kontroli str. 2037-2051)

[6] *Programu Ochrony Powietrza* – terminowo sporządzano coroczne sprawozdania z realizacji *Programu*, które przekazywano do Zarządu województwa kujawsko-pomorskiego.

(akta kontroli str. 2901, 3022-3175, 3599-3625)

[7] Odnośnie *Planu gospodarki niskoemisyjnej* – Prezydent podał, że w cyklach dwuletnich sporządzano sprawozdania z realizacji SEAP¹¹¹, na potrzeby których Miasto dokonywało analizy stopnia realizacji działań i osiągnięcia celów podanych w SEAP, zbieżnych z działaniami i celami podanymi w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*. Prezydent wyjaśnił także, że Miasto Bydgoszcz w 2012 r., przyjęło dokument pn. *Plan Działań na Rzecz Zrównoważonej Energii (SEAP)*, w którym opisano cele w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i poprawy efektywności energetycznej. W 2015 r. opracowany został *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN)* który był dokumentem wymaganym przy ubieganiu się o dofinansowania z funduszy zewnętrznych. Cele szczegółowe PGN zawarte były w dwóch blokach opisujących główne zadania *Planu Działań na Rzecz Zrównoważonej Energii (SEAP)*. Poprzez zwiększenie wykorzystania OZE, ograniczana ulegała emisja CO₂ i PM10, co odpowiadało celom szczegółowym nr 3 i 4 zawartym w PGN. W ramach monitoringu PGN były opracowywane dokumenty: Bilans Klimatyczny dla Miasta Bydgoszczy, Raport z inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych dla Miasta Bydgoszczy, Raport z realizacji *Planu Działań na Rzecz Zrównoważonej Energii SEAP*.

(akta kontroli str. 2886-2889, 2899-2901, 3277- 3328, 3691-3694)

W sprawozdaniach z realizacji SEAP, sporządzanych w cyklach dwuletnich, w badanym okresie za lata 2016-2017 i 2018-2019, opisano m.in. będące w trakcie realizacji zadania w zakresie: termomodernizacji budynków - budynki biurowe i użytkowe, poza edukacyjnymi i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, modernizacji miejskiej sieci ciepłowniczej, realizacji programu ograniczania niskiej emisji.

Wskazano także na osiągnięte efekty w zakresie:

- celu obowiązkowego, tj. ograniczenia emisji CO₂ – redukcja w 2019 r. do poziomu 2 422 662 Mg, w stosunku do roku bazowego 2005 – 2 639 144 Mg (8,2%),

¹¹¹ *Raport z realizacji Planu Działań na Rzecz Zrównoważonej Energii* przyjętego uchwałą Nr XXXVI/723/12 Rady Miasta Bydgoszczy z 28 listopada 2012 r., w sprawie przyjęcia „Planu działań na rzecz zrównoważonej energii dla Miasta Bydgoszczy na lata 2012-2020”, dalej „SEAP”.

- celu nieobowiązkowego, tj. ograniczenia zużycia energii – redukcja w 2019 r. do poziomu 5 605 438 Mg, w stosunku do roku bazowego 2005 – 6 152 510 Mg (8,9%), oraz
- zwiększenia w 2019 r. w stosunku do 2005 r. udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii z 0,8% do 2,5%.

(akta kontroli str. 3277- 3328)

W Gminie nie opracowano *Programu Ochrony Środowiska*, mającego obowiązywać od roku 2017, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2889)

W zakresie pozyskiwania danych o stanie realizacji zadań od podmiotów zewnętrznych (nad którymi Gmina nie miała władztwa), w Mieście w 2020 r. podjęto próbę pozyskania informacji od interesariuszy zewnętrznych, którzy na etapie opracowywania *Planu gospodarki niskoemisyjnej* przekazali do Urzędu informacje o podejmowanych i planowanych inwestycjach w efektywność energetyczną. Prezydent wskazał, że współpraca w tym obszarze była bardzo trudna i pozyskanie wiedzy na temat zrealizowanych inwestycji często kończyło się niepowodzeniem. Jedną z przyczyn nieposiadania takich informacji był brak formalnego obowiązku przekazywania ich przez interesariuszy zewnętrznych. Dodał, że w 2020 r. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dokonał kontroli poprawności realizacji *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*, zakończonej wynikiem pozytywnym. Ponadto na potrzeby opracowania raportu z wykonania *Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2016*, za rok 2015 i 2016, Miasto również pozyskiwało informacje od podmiotów prywatnych.

(akta kontroli str. 2255, 2270-2299)

2.5. Zadania opisane w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia w zakresie modernizacji źródeł ciepła sieciowego oraz modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczej przeprowadzane przez PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy i KPEC sp. z o.o., realizowane były sukcesywnie, zgodnie z przyjętymi zamierzeniami określonymi w dokumentach strategicznych Gminy i planach tych przedsięwzięć. W przypadku zadań ukończonych osiągnięto zaplanowane wskaźniki ekologiczne, tj. w odniesieniu do zadań zrealizowanych przez PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy – ograniczenie emisji SO₂ w wyniku budowy instalacji odsiarczania spalin o 1 516 Mg/rok (wobec planowanego ograniczenia na poziomie 1 380 Mg/rok) oraz o 807 Mg/rok w wyniku rozbudowy tej instalacji (plan zakładał ograniczenie o 745 Mg/rok), a także ograniczenie emisji pyłu o 39 Mg/rok (plan – 13 Mg/rok). Z kolei budowa instalacji odazotowania spalin skutkowałą zmniejszeniem emisji NO_x o 490 Mg/rok (plan – 479 Mg/rok). Zgodnie z planami, określonymi w dokumentach strategicznych, przebiegała także termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej, realizowana przez Miasto. Termomodernizacja budynków mieszkalnych znajdujących się w zasobach Gminy odbywała się stopniowo, w miarę dostępności środków finansowych. Prezydent odnosząc się do postępów w realizacji tego zadania¹¹² wskazał m.in., że na etapie tworzenia *Planu* Miasto zakładało, że będzie możliwość pozyskania znacznego dofinansowania zewnętrznego – m.in. z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W trakcie wdrażania ww. programów okazało się, że termomodernizacja dla beneficjenta – Miasta

¹¹² 20 budynków objętych termomodernizacją w okresie objętym kontrolą, w stosunku do 600 zaplanowanych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*.

Bydgoszczy będzie wspierana jedynie w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) oraz, że ze środków na termomodernizację budynków mieszkalnych skorzystać mogły wyłącznie spółdzielnie mieszkaniowe. Pula środków w ramach ZIT została w całości zagospodarowana na termomodernizację w budynkach użyteczności publicznej, stąd nie było naboru na projekty dotyczące termomodernizacji w mieszkalnictwie. Brak wsparcia zewnętrznego w zakładanej wysokości uniemożliwił realizację termomodernizacji gminnych budynków mieszkalnych zarządzanych przez ADM sp. z o.o. na większą skalę, niż zostało to przeprowadzone w kontrolowanym okresie.

(akta kontroli str. 2315-2349, 2853-2874, 3228)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Mieście nie zaktualizowano *Programu Ochrony Środowiska* przyjętego na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r., co było niezgodne z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹¹³. Skutkiem powyższego było nieposiadanie od 2017 r. przez Miasto obowiązującego programu ochrony środowiska.

Prezydent podał, że ww. przepis dotyczący zachowania ważności *Programu* nie dłużej niż do 31 grudnia 2016 r. był niejasny i budziło wątpliwość czy miał zastosowanie do obowiązującego *Programu Ochrony Środowiska* uchwalonego z perspektywą do 2020 roku. Wskazał także, że prace nad opracowaniem nowego *Programu Ochrony Środowiska* rozpoczęto w 2017 r. Projekt *Programu* wymagał przeprowadzenia szerokich konsultacji wewnętrznych i zebrania dużej ilości danych do właściwej diagnozy w poszczególnych obszarach. Celem uporządkowania i zaktualizowania diagnozy oraz zadań, 5 grudnia 2019 r. zarządzeniem Prezydenta powołano Zespół zadaniowy ds. weryfikacji opracowanego projektu Programu ochrony środowiska dla miasta Bydgoszczy na lata 2020-2023 z perspektywą do 2027 roku. Wykonano weryfikację diagnozy środowiska w tym diagnozy horyzontalnej, sformułowano cele i zadania, zweryfikowano system monitoringu. Rozpoczęcie procedury strategicznej oceny oddziaływania planowane było na miesiąc grudzień 2021 r., a skierowanie na sesję Rady Miasta projektu uchwały na marzec 2022 r.

(akta kontroli str. 2889, 3225-3226)

NIK wskazuje, że art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie Prawa ochrony środowiska odnosił się do programów ochrony środowiska uchwalonych w celu realizacji Polityki ekologicznej państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016, które zostały uchwalone przed dniem wejście w życie przepisów zmieniających Prawo ochrony środowiska (5 września 2014 r.). Należy wskazać, że *Program Ochrony Środowiska* przyjęty w Mieście Uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy¹¹⁴ z 28 listopada 2012 r. na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. - pomimo częściowej rozbieżności w zakresie terminu obowiązywania - odnosił się do tejże Polityki i dlatego wymagał aktualizacji i przyjęcia nowego Programu Ochrony Środowiska, obowiązującego od 2017 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie, w okresie objętym kontrolą zgodnie z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*, realizowano zadania w zakresie modernizacji i rozwoju miejskiej sieci ciepłowniczej. Systematycznie dokonywano termomodernizacji budynków zarządzanych przez Gminę oraz udzielano dotacji na wymianę źródeł ciepła na ekologiczne, zapewniając źródła finansowania tych zadań. W Urzędzie

¹¹³ Dz. U. poz. 1101. Ustawa weszła w życie 5 września 2014 r., dalej: „ustawa o zmianie Prawa ochrony środowiska”.

¹¹⁴ Nr XXXVI/721/12.

monitorowano także stan realizacji zadań zidentyfikowanych w dokumentach programowych, dotyczących rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. Jako działanie nieprawidłowe NIK ocenia nieprzygotowanie i nieprzyjęcie w Gminie *Programu Ochrony Środowiska*, mającego obowiązywać od 2017 r.

OBSZAR

3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa ciepłowniczego odpowiadającego za dystrybucję ciepła na terenie Gminy, tj. KPEC sp. z o.o. pozwalała na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, opisanych w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia. Spółka za poszczególne lata 2015-2021 (I półrocze) osiągnęła zysk z prowadzonej działalności gospodarczej¹¹⁵, poniosła jednocześnie koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ za lata 2015-2021 (I półrocze) w łącznej wysokości 11 394,7 tys. zł¹¹⁶.

Prezes Zarządu KPEC sp. z o.o. podał, że z uwagi na specyfikę rynku, Spółka podlega procesowi taryfowania przez Urząd Regulacji Energetyki. Działalność na rynku regulowanym powoduje, że nie ma możliwości realizowania wszystkich inwestycji jednocześnie, ze względu na brak środków.

Sytuacja PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy, tj. głównego wytwórcy energii cieplnej w Gminie pozwoliła zrealizować zadania inwestycyjne związane z modernizacją źródeł ciepła sieciowego, opisanych w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia, pomimo, że w latach 2015, 2018 i 2020 Oddział poniósł stratę z działalności gospodarczej¹¹⁷. Spółka poniosła koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ za lata 2016-2021 (I półrocze) w łącznej wysokości 191 787,9 tys. zł¹¹⁸.

(akta kontroli str. 25, 2360, 3629)

3.2. W strukturze organizacyjnej Miasta powołano komórkę organizacyjną – Zespół ds. Zarządzania Energią, który zajmował się m.in. prowadzeniem działań związanych z polityką energetyczną i polityką ochrony klimatu Miasta oraz opiniowaniem działań związanych z planowaniem, inwestycjami i usługami w zakresie efektywności energetycznej. Jak podał Prezydent Zespół ten w ograniczonym zakresie dokonywał monitorowania działalności przedsiębiorstw ciepłowniczych w zakresie realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, w trybie prac nad aktualizacjami *Założeń do planu zaopatrzenia Bydgoszczy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, na podstawie danych od poszczególnych gestorów mediów, w tym przedsiębiorstwa ciepłowniczego. Prezydent wskazał także, że *Założenia* te zgodnie z Prawem Energetycznym były na bieżąco monitorowane w trybie roboczym i aktualizowane minimum raz na trzy lata. Weryfikacja realizacji planów rozwojowych i inwestycji KPEC sp. z o.o. na bieżąco wykonywana była przez Zarząd Spółki i przedkładana do uchwalenia przez Radę Nadzorczą i udziałowców Spółki na Zgromadzeniu Wspólników w trybie właścicielskim zgodnie z wymogami kodeksu spółek handlowych i umową Spółki.

(akta kontroli str. 24, 635)

Z będących w posiadaniu Urzędu planów rozwoju KPEC sp. z o.o. na lata 2015 – 2017, 2018-2020, 2021-2023¹¹⁹ oraz planów inwestycyjnych tej spółki na

¹¹⁵ Z tego: za 2015 r. – 6 877,4 tys. zł, za 2016 r. – 8 859,3 tys. zł, za 2017 r. – 4 830,3 tys. zł, za 2018 r. – 810,5 tys. zł, za 2019 r. – 1 104,2 tys. zł, za 2020 r. – 1 343,9 tys. zł, za 2021 r. (I połowa) – 15 296,2 tys. zł.

¹¹⁶ Z tego: w 2015 r. – 18,9 tys. zł, w 2016 r. – 20,4 tys. zł, w 2017 r. – 945,0 tys. zł, w 2018 r. – 1 140,5 tys. zł, w 2019 r. – 5 237,3 tys. zł, w 2020 r. – 3 522,1 tys. zł, w 2010 r. (I połowa) – 510,5 tys. zł.

¹¹⁷ W 2015 r. (-) 390 262,3 tys. zł, w 2018 r. (-) 55 613,0 tys. zł, w 2020 r. (-) 18 110,6 tys. zł.

¹¹⁸ Z tego: w 2016 r. – 12 164,5 tys. zł, w 2017 r. – 9 576,1 tys. zł, w 2018 r. – 28 258,7 tys. zł, w 2019 r. – 30 886,5 tys. zł, w 2020 r. – 62 151,7 tys. zł, w 2010 r. (I połowa) – 48 750,4 tys. zł. W roku 2015 r. nie poniesiono z tego tytułu kosztów.

¹¹⁹ Uchwalonych bądź zatwierdzonych Uchwałami Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KPEC sp. z o.o.

poszczególne lata 2016-2021¹²⁰ wynikały zadania inwestycyjne w zakresie rozbudowy i modernizacji sieci ciepłowniczej oraz budowy źródła ciepła sieciowego, spójne z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*.

W dokumentach tych zawarto:

- projekty dofinansowywane ze środków Unii Europejskiej: [1] zwiększenie efektywności energetycznej poprzez przebudowę oraz termomodernizację sieci ciepłowniczej na terenie miasta Bydgoszczy – etap I, [2] budowa sieci ciepłowniczej na terenie miasta Bydgoszczy umożliwiająca wykorzystanie energii cieplnej wytworzonej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji, [3] promowanie wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej poprzez budowę źródła pracującego wysokosprawnej kogeneracji zasilanego gazem ziemnym na terenie m.in. Ciepłowni Osowa Góra;
- zadania finansowane ze środków własnych w zakresie m.in. modernizacji węzłów ciepłych, budowy, przebudowy i modernizacji sieci ciepłowniczych, modernizacji źródeł ciepła.

Ze sprawozdań z działalności KPEC sp. z o.o. wynikało, że ww. zadania były realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami, co opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 40-97. 288-601)

W toku kontroli pozyskano od PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy, jako głównego wytwórcy ciepła systemowego w Gminie, plany inwestycyjne tego przedsiębiorstwa, w których ujęto działania modernizacyjne przystosowujące m.in. działalność do *konkluzji BAT*¹²¹.

Z informacji przekazanej przez PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy wynikało, że w należących do spółki instalacjach:

[1] EC-I, w której eksploatowano trzy kotły WR25 opalane węglem kamiennym, zgłoszone do derogacji ciepłowniczej¹²², emisja roczna wyniosła:

- w 2015 r.: SO_x– 175 Mg, NO_x– 45 Mg, pyłu – 40 Mg, CO₂– 37 514 Mg,
- w 2016 r.: SO_x– 260 Mg, NO_x– 67 Mg, pyłu – 42 Mg, CO₂– 47 049 Mg,
- w 2017 r.: SO_x– 180 Mg, NO_x– 62 Mg, pyłu – 29 Mg, CO₂– 39 255 Mg,
- w 2018 r.: SO_x– 214 Mg, NO_x– 70 Mg, pyłu – 54 Mg, CO₂– 47 518 Mg,
- w 2019 r.: SO_x– 152 Mg, NO_x– 52 Mg, pyłu – 36 Mg, CO₂– 32 445 Mg,
- w 2020 r.: SO_x– 119 Mg, NO_x– 33 Mg, pyłu – 21 Mg, CO₂– 21 212 Mg,

przy emisji dopuszczalnej wynoszącej: SO₂ -2 433,42 Mg/rok, NO_x – 574,4 Mg/rok, pył – 639,5 Mg/rok.

[2] EC-II, w której eksploatowano cztery kotły OP-230, opalane węglem kamiennym oraz kocioł rozruchowy olejowy TOMA, kotły OP-230 nr 1 i 2 zostały zgłoszone do derogacji ciepłowniczej, natomiast kotły OP-230 nr 3 i 4, odprowadzające spaliny wspólnym emitorem E-IOŚ, zostały dostosowane do wymagań *konkluzji BAT*. Emisja roczna w EC-II wyniosła:

¹²⁰ Zatwierdzonych Uchwałami Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników KPEC sp. z o.o.

¹²¹ *Konkluzje BAT* zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 17 sierpnia 2017 r. Z dniem publikacji rozpoczął się czteroletni okres na dostosowanie instalacji do nowych wymagań. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17 (Dyrektywa IED), a w ślad za nią przepisy krajowe, przewidują czasowe odstępstwa od dotrzymywania wielkości emisyjnych na podstawie *konkluzji BAT*. Odstępstwo miało polegać na wydłużeniu okresu na dostosowanie się do ostrzejszych granicznych wielkości emisji ponad ustawowy limit czterech lat. Późniejszy termin dostosowania instalacji do nowych wymagań miał być określany przez organ w decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego.

¹²² Zgodnie z art. 146b ust. 3 Prawa ochrony środowiska.

- w 2015 r.: SO_x – 3 701 Mg, NO_x – 1 807 Mg, pyłu – 95 Mg, CO – 51 Mg, CO₂ – 754 880 Mg,
- w 2016 r.: SO_x – 1 997 Mg, NO_x – 1 569 Mg, pyłu – 38 Mg, CO – 45 Mg, CO₂ – 723 306 Mg,
- w 2017 r.: SO_x – 2 401 Mg, NO_x – 1 793 Mg, pyłu – 60 Mg, CO – 62 Mg, CO₂ – 726 992 Mg,
- w 2018 r.: SO_x – 2 930 Mg, NO_x – 1 717 Mg, pyłu – 81 Mg, CO – 91 Mg, CO₂ – 696 261 Mg,
- w 2019 r.: SO_x – 2 059 Mg, NO_x – 1 318 Mg, pyłu – 63 Mg, CO – 129 Mg, CO₂ – 700 824 Mg,
- w 2020 r.: SO_x – 1 704 Mg, NO_x – 1 130 Mg, pyłu – 46 Mg, CO – 105 Mg, CO₂ – 669 175 Mg,

przy emisji dopuszczalnej wynoszącej: w 2015 r.: SO₂ – 11 809,84 Mg/rok, NO_x – 4 416,265 Mg/rok, pył – 864,04 Mg/rok, CO – 189,82 Mg/rok; w latach 2016-2017: SO₂ – 6 966,79 Mg/rok, NO_x – 4 489,5 Mg/rok, pył – 501,04 Mg/rok, CO – 180,02 Mg/rok, w okresie od 2018 r. do 16 sierpnia 2021 r.: SO₂ – 7 312,143 Mg/rok, NO_x – 3 536,155 Mg/rok, pył – 536,453 Mg/rok, CO – 183,664 Mg/rok.

(akta kontroli str. 2354-2409)

W związku z koniecznością dostosowania instalacji ciepłowniczej należącej do PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy do *konkluzji BAT*:

[1] Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹²³ pismem z 3 lipca 2018 r. wezwał ww. spółkę do wystąpienia z wnioskiem o zmianę warunków pozwolenia zintegrowanego udzielonego decyzją Marszałka z 29 stycznia 2016 r.¹²⁴, w związku z koniecznością dostosowania instalacji EC-II do *konkluzji BAT*. W piśmie poinformowano, że wniosek należy przesłać do Urzędu w terminie roku od dnia otrzymania wezwania oraz wskazano na konieczność dostosowania instalacji, tj. kotłów OP-230 nr 3 i 4 do *konkluzji BAT*, w terminie do 17 sierpnia 2021 r. oraz kotłów nr 1 i 2, które podlegają derogacjom ciepłowniczym, o ile zostanie podjęta decyzja o dalszej ich eksploatacji.

[3] W odpowiedzi na wezwanie PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy pismem z 1 lipca 2019 r. wystąpiła z wnioskiem o zmianę pozwolenia zintegrowanego.

[4] Decyzją z 29 listopada 2019 r.¹²⁵ Marszałek zmienił pozwolenie zintegrowane w związku z dostosowaniem instalacji do *konkluzji BAT*. W decyzji, powołano się na deklarację Prowadzącego instalację, że kotły OP-230 nr 1 i 2 od 1 stycznia 2023 r. zostaną wyłączone z eksploatacji. Z kolei w odniesieniu do kotłów OP-230 nr 3 i 4 określono standardy emisyjne dla substancji zanieczyszczających wprowadzanych do powietrza, tj. średnie miesięczne, dobowe i roczne ilości dopuszczalnej emisji, odpowiednio: SO₂ – 200, 205 i 130 mg/m³_u, NO_x – 200, 200 i 150 mg/m³_u, pył – 20, 20, 12 mg/m³_u oraz CO – 100 mg/m³_u/rok oraz termin początku ich obowiązywania od 17 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 2747-2829)

PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy celem dostosowania działalności do *konkluzji BAT*, ujęła w planach inwestycyjnych i zrealizowała zadania polegające na:

¹²³ Dalej: „Marszałek”.

¹²⁴ Znak ŚG-I-W.7222.24.2015.SN, ze zm.

¹²⁵ Znak ŚG-I-P.7222.1.9.2019.

- budowie instalacji odsiarczania spalin kotła OP-230 nr 3, na które poniesiono wydatki 63 782,2 tys. zł¹²⁶;
- rozbudowie instalacji odsiarczania spalin kotłów OP-230 nr 3 i 4, na które poniesiono wydatki w kwocie 43 776,2 tys. zł;
- budowie instalacji odazotowania spalin kotłów OP-230 nr 3 i 4, na które poniesiono wydatki w kwocie 47 916,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2354-2409)

W odniesieniu do instalacji EC-I, Prezydent poinformował PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy, że zgodnie z art. 146b Prawa ochrony środowiska, dla kotłów eksploatowanych w EC-I, od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2022 r., obowiązują wartości standardów emisyjnych zgodne z wartościami określonymi w aktualnym pozwoleniu zintegrowanym obowiązującym na 31 grudnia 2015 r. Tym samym kotły te do 31 grudnia 2022 r. były zwolnione z konieczności dostosowywania ich do *konkluzji BAT*.

(akta kontroli str. 3014-3016)

3.3. Analiza planów rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłem i dystrybucją ciepła, tj. KPEC sp. z o.o., o których mowa w art. 16 ust. 1 Prawa energetycznego, wykazała, że zapewniały one realizację *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. Nie mogła zatem zaistnieć przesłanka sporządzenia dokumentu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego. W 2021 r. w toku prac nad przygotowaniem kolejnej aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, Gmina zwróciła się do wszystkich przedsiębiorstw energetycznych o informację na temat odmów przyłączeń. Z udzielonych odpowiedzi wynikało m.in., że żadnemu podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do sieci ciepłowniczej w latach 2018-2020 nie odmówiono wydania warunków przyłączenia lub zawarcia umowy o przyłączenie. Prezydent wskazał zatem, że nie istniała konieczność opracowania ww. dokumentu.

(akta kontroli str. 24, 40-110, 288-601)

3.4. W okresie 2016 - 2021 (I połowa) w Gminie poprzez działania Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników przedsiębiorstwa KPEC sp. z o.o., zapewniono realizację celów w zakresie rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego¹²⁷. Do uprawnień Rady Nadzorczej, zgodnie z Umową spółki, należało m.in. opiniowanie rocznych planów, w tym planu inwestycyjnego oraz ocena przedłożonego przez Zarząd sprawozdania z działalności Spółki. Z kolei do kompetencji Zgromadzenia Wspólników, należało podejmowanie uchwał m.in. w sprawach rocznych i wieloletnich planów inwestycyjnych oraz rozpatrzenia i zatwierdzenia przedłożonego przez Zarząd sprawozdania z działalności Spółki.

Jak wskazał Prezydent KPEC sp. z o.o. odpowiedzialna w imieniu Gminy za rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego Miasta, posiadała niezbędny potencjał techniczny i osobowy w zakresie ciepłownictwa i mając to na względzie przedkładała trzyletnie plany rozwojowe oraz coroczne plany finansowe i inwestycyjne, które uwzględniały rozwój systemu na podstawie możliwości ekonomicznych.

Trzyletnie plany rozwojowe ww. przedsiębiorstwa na lata 2015-2017, 2018-2020,

¹²⁶ Realizowana w 2015 r. inwestycja miała spełniać wymagania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych. Jak podał Dyrektor Techniczny w PGE Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy, inwestycja dawała możliwości dotrzymania parametrów emisyjnych określonych w *konkluzjach BAT* z 2017 r.

¹²⁷ Sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego określony został w zarządzeniu Prezydenta Nr 566/2017 z 11 października 2017 r., w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których Miasto Bydgoszcz posiada udziały lub akcje.

2021-2023 oraz roczne plany inwestycyjne na poszczególne lata 2016-2021, zawierające planowane inwestycje w zakresie budowy i rozbudowy oraz modernizacji istniejących sieci i węzłów cieplnych, zatwierdzone zostały uchwałami Nadzwyczajne Zgromadzenia Wspólników ww. Spółki. Sprawozdania z działalności KPEC sp. z o.o. za poszczególne lata 2016-2020 r. zostały ocenione przez Radę Nadzorczą pozytywnie, a następnie zostały zatwierdzone przez uchwały Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników tej Spółki.

Jak podał Prezydent system ciepłowniczy Miasta Bydgoszczy budowany był w systemie kogeneracyjnym produkcji prądu i ciepła, stąd około 98 % ciepła dostarczanego przez KPEC sp. z o.o. do odbiorców w Bydgoszczy pochodziło z efektywnego systemu ciepłowniczego. Jedynie wyspowy system na Osowej Górze nie spełniał tego wymogu, bowiem zasilany był przez źródło ciepła nie będące elektrociepłownią. KPEC sp. z o.o. dążąc do przekształcenia go w kierunku efektywnego energetycznie, rozpoczęło budowę nowego gazowego źródła kogeneracyjnego oraz ciepłociągu łączącego system ciepłowniczy Osowej Góry z siecią G-1.1 Miasta.

(akta kontroli str. 117-118)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia wykonywanie nadzoru przez Gminę nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego. Gmina nadzorowała działalność KPEC sp. z o.o. w zakresie tworzenia efektywnego systemu ciepłowniczego, zapewniając sobie wpływ na strategię działania firmy i dokonując oceny skuteczności podejmowanych przez nią działań. W Urzędzie monitorowano plany rozwojowe ww. przedsiębiorstwa i dokonywano oceny ich zgodności z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*.

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:

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie zgodności *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* z innymi dokumentami strategicznymi Miasta.
2. Kontynuowanie działań mających na celu przyjęcie Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Bydgoszcz.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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 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.

Bydgoszcz, 21 grudnia 2021 r.

Kontroler
(-) Monika Kazimierczak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki