



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.031.04.2021

Pan
Piotr Kuczera
Prezydent Miasta Rybnik
Urząd Miasta Rybnik
ul. Bolesława Chrobrego 2
44-200 Rybnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 – Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rybnika ¹ , ul. Bolesława Chrobrego 2, 44-200 Rybnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuczera, Prezydent Miasta ² od 8 grudnia 2014 r. (akta kontroli: tom 1 str. 5-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych
Okres objęty kontrolą	2016-2021 (I połowa), z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Aleksander Malysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/231/2021 z 30 września 2021 r. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/260/2021 z 8 listopada 2021 r. (akta kontroli: tom 1 str. 1-4)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Rybnik prawidłowo zdiagnozowała stan lokalnego rynku ciepła pod względem szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego oraz podejmowała działania związane z ograniczeniem niskiej emisji.

Zapewniono opracowanie *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, w których uwzględniono uwarunkowania systemu ciepłowniczego i określono cele uwzględniające te uwarunkowania, nastawione na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego. Zadania związane z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego uwzględniono także w strategii rozwoju oraz w realizowanych przez Gminę Rybnik⁵ programach operacyjnych, m.in. w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*. Gmina nie miała jednak możliwości oddziaływania na podmiot wytwarzający ciepło, jak również nie posiada innych formalnych narzędzi w odniesieniu do sposobu wytwarzania ciepła.

Urząd dokonywał oceny realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* oraz monitorował funkcjonowanie systemu ciepłowniczego na terenie Miasta, w tym pod kątem uwzględniania zadań z nich wynikających w planach rozwoju przedsiębiorstw ciepłownicznych.

W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy nie funkcjonował efektywny system ciepłowniczy, jednak w związku z zagrożeniem dostaw ciepła do miejskiego systemu ciepłowniczego od sezonu grzewczego 2022/2023, podjęto działania dla zapewnienia tych dostaw z uwzględnieniem rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.

Środki finansowe na realizację zadań związanych z transformacją systemu ciepłowniczego, zaplanowanych do realizacji w badanym okresie, były zabezpieczone w wystarczającej wysokości, a monitorowanie i ocena prowadzonych działań prowadzone były na bieżąco.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegała na przekroczeniu 3-letniego terminu aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło (...)*, uchwalonych w latach 2013 i 2017, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłownicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Powierzchnia obszaru Gminy wynosiła 148,4 km², a liczba jej mieszkańców uległa zmniejszeniu ze 139,3 tys. w 2016 r. do 138,1 tys. w 2020 r. Liczba mieszkańców przypadająca na km² zmniejszyła się tym samym z 938 w 2016 r. do 930 w 2020 r. Na obszarze Gminy w okresie objętym kontrolą funkcjonowało pięć systemowych źródeł ciepła⁸ oraz kotłownie lokalne, których liczba⁹ wzrosła ze 108

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

⁵ Dalej: „Gmina” lub „Miasto”.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.; dalej: „Prawo energetyczne” lub „ustawa”.

⁷ 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.

⁸ Tj.: Polska Grupa Górnicza S.A. Oddział Zakład Elektrociepłowni - Ciepłownia Chwałowice w Rybniku Chwałowicach zasilająca miejską sieć ciepłowniczą oraz 4 źródła ciepła zasilające lokalne sieci ciepłownicze, tj.:

w 2015 r. do 122 w 2018 r. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2021 r. długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych przesyłowej i rozdzielczej na terenie Gminy zwiększyła się z 88,6 km do 101,9 km, tj. o 13,3 km (15,0%), natomiast długość miejskiej sieci ciepłowniczej zasilanej z Ciepłowni Chwałowice¹⁰ zwiększyła się z 48,9 km do 58,9 km, tj. o 10,0 km (20,4%). Właścicielem miejskiej sieci ciepłowniczej było przedsiębiorstwo *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo TERMIKA Energetyka Przemysłowa S.A.*¹¹ Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Gminy wyniosła w latach 2016, 2017 i 2018 odpowiednio: 12,0%, 13,7% i 12,7%. Udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wzrósł z 45% w 2015 r. do 66% w 2019 r.

Zaopatrzenie w ciepło¹² odbiorców Gminy zmniejszyło się z 563,3 MW w 2015 r. do 542,9 MW w 2018 r. Procentowy udział sposobu zaopatrzenia w ciepło odbiorców w ww. latach był następujący:

- Miejski system ciepłowniczy: 32,1% i 30,5%;
- ogrzewanie indywidualne: 67,9% i 69,5%, w tym odpowiednio: gaz sieciowy: 15,0% i 16,7%, ogrzewanie węglowe: 43,4% i 42,7%, inne (w tym: OZE¹³ i ogrzewanie elektryczne): 9,5% i 10,1%.

Według *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta (...)*, przyjętych uchwałą Rady Miasta z dnia 24 września 2020 r.¹⁴ utrudnienia terenowe w rozwoju systemu ciepłowniczego Miasta stanowiły m.in.: obszary leśne zajmujące około 32% powierzchni Miasta, zaporą zbiornika „Rybnik” oraz przepływające przez Rybnik ciek wodny¹⁵.

Do produkcji ciepła systemowego wykorzystywano węgiel kamienny oraz gaz ziemny¹⁶. Zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego w latach 2015 i 2018 wynosiła¹⁷ odpowiednio: 180,8 MW i 165,6 MW, a zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego w wynosiło¹⁸ odpowiednio: 1 166 639 GJ i 1 097 499 GJ.

Miasto Rybnik nie posiadało udziałów w przedsiębiorstwach ciepłowniczych. Urząd nie posiadał danych liczbowych dotyczących: indywidualnych źródeł ciepła na terenie Gminy, udziału powierzchni terenów o zabudowie mieszkaniowej, usługowej, mieszkaniowo-usługowej w zasięgu sieci ciepłowniczej, długości eksploatowanych przyłączy do budynków, relacji budynków podłączonych do sieci w odniesieniu do wszystkich budynków w gminie oraz udziału poszczególnych paliw wykorzystywanych do produkcji ciepła systemowego¹⁹.

(akta kontroli: tom 1 str. 493-781, tom 2 str. 265-279, 660-669)

Udzielając odpowiedzi na pytanie: *dlaczego w latach 2016-2021 (I półrocze) nie zapewniono uzyskania przez Urząd informacji o ilości indywidualnych źródeł ciepła*

Polska Grupa Górnicza S.A. Zakład Elektrociepłowni - Ciepłownia Rymer w Rybniku Niedobczycach i Elektrociepłownia Jankowice w Rybniku Boguszowicach, Polska Grupa Energetyczna Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna Oddział Elektrownia Rybnik oraz Kotłownia przy ul. Mościckiego 5d w Rybniku należąca do Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa TERMIKA Energetyka Przemysłowa S.A.

⁹ Urząd posiadał dane w ww. zakresie wg stanu na koniec 2015 r. i 2018 r.

¹⁰ Tj. Polska Grupa Górnicza S.A. Zakład Elektrociepłowni - Ciepłownia Chwałowice w Rybniku Chwałowicach.

¹¹ Dalej: „PTEP S.A.”

¹² Urząd posiadał dane dla terenu Gminy w ww. zakresie wg stanu na koniec 2015 r. i 2018 r.

¹³ Odnawialne Źródła energii.

¹⁴ Nr 422/XXV/2020.

¹⁵ Tj. ciek wodny: „Nacyna” i „Ruda”.

¹⁶ Z odmetanowania kopalni.

¹⁷ W tym zamówiona moc cieplna z miejskiej sieci ciepłowniczej zasilanej z Ciepłowni Chwałowice wynosiła odpowiednio: 80,7 MW i 76,6 MW.

¹⁸ W tym zużycie ciepła z miejskiej sieci ciepłowniczej zasilanej z Ciepłowni Chwałowice wynosiło odpowiednio: 460 756 GJ i 420 503 GJ.

¹⁹ W związku ze złożonością sieci ciepłowniczych na terenie Gminy nie było możliwości uzyskania wiarygodnych danych w powyższym zakresie.

na terenie Gminy, Prezydent wyjaśnił: we wskazanych latach brak było podstaw prawnych obligujących do przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła, tym samym poznania liczby indywidualnych źródeł funkcjonujących na terenie miasta (...) Przy opracowywaniu aktualizacji założeń do „Planu zaopatrzenia w ciepło” (...) w 2017 r. (...) przeprowadzono bezpośrednie badania ankietowe na losowo wytypowanej próbie 1 000 budynków mieszkalnych (5,6% gospodarstw domowych w zabudowie indywidualnej) (...) inwentaryzacji nie podjęto ze względu na rosnące zagrożenie epidemiologiczne Covid-19 oraz postępujące prace legislacyjne związane z wdrożeniem powszechnego obowiązku ustawowego, sprowadzającego się do uruchomienia Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) na podstawie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków.

(akta kontroli: tom 1 str. 970-974)

W okresie objętym kontrolą odnotowano przekroczenie na terenie Miasta dopuszczalnych poziomów stężenia pyłów: PM_{2,5} i PM₁₀, benzo(a)pirenu oraz dwutlenku siarki²⁰. Nie odnotowano natomiast przekroczenia dopuszczalnych poziomów: dwutlenku azotu, benzenu i tlenku węgla. Poziomy średniorocznego stężenia zanieczyszczeń²¹ w latach: 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020 wynosiły odpowiednio:

- PM_{2,5} (µg/m³)²²: 29, 29, 31, 25 i 22; w latach: 2016-2020 odnotowano przekroczenie poziomu dopuszczalnego;
- PM₁₀ (µg/m³)²³ wartość średnia: 47, 51, 51, 44 i 33; w latach: 2016-2019 odnotowano przekroczenie poziomu dopuszczalnego, a liczba dni z przekrozoną normą²⁴ dobową wynosiła odpowiednio: 100, 96, 110, 89 i 48;
- benzo(a)piren (ng/m³)²⁵: 13, 16, 13, 13, i 9; w latach: 2016-2020 odnotowano przekroczenie poziomu dopuszczalnego;
- NO₂ (µg/m³)²⁶ wartość średnia: 21, 23, 22, 20 i 19; ww. wartości nie przekraczały poziomów dopuszczalnych;
- SO₂ (µg/m³)²⁷ liczba dni z przekrozoną normą²⁸: 0, 3, 0, 0, 0; odnotowano przekroczenie poziomu dopuszczalnego w 2017 r.;
- benzen (µg/m³)²⁹: 5, 3, 3, 2 i 1; nie odnotowano przekroczenia poziomu dopuszczalnego;
- tlenek węgla (mg/m³)³⁰: 5, 7, 4, 4 i 5; nie odnotowano przekroczenia poziomu dopuszczalnego.

(akta kontroli: tom 1 str. 782-786)

Poziom zanieczyszczeń wytwarzanych w źródle zasilającym miejską sieć ciepłowniczą, tj. PGG S.A. Zakład Elektrociepłowni - Ciepłownia Chwałowice na przestrzeni lat 2015-2020 przedstawiono w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia

²⁰ W 2017 r.

²¹ W Rybniku zlokalizowano jedną stację pomiaru zanieczyszczeń powietrza

²² Poziom dopuszczalny (norma) pyłu zawieszonego PM_{2,5}: do 2019 r. - 25 µg/m³, od 2020 r. - 20 µg/m³ (według załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 845); dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu”).

²³ Norma pyłu zawieszonego PM₁₀: 40 µg/m³.

²⁴ 35 razy >50µg/m³.

²⁵ Norma: 1 ng/m³.

²⁶ Norma dwutlenku azotu: 40 µg/m³.

²⁷ Dwutlenek siarki.

²⁸ 3 razy >125 µg/m³

²⁹ Norma: 5 µg/m³.

³⁰ Norma: 10 mg/m³ (10000 µg/m³).

pokontrolnego. W okresie objętym kontrolą emisja faktyczna z tego źródła nie przekraczała emisji określonej w pozwoleniu zintegrowanym, wydanym przez Prezydenta decyzją³¹ z dnia 16 grudnia 2015 r.

(akta kontroli: tom 2 str. 352-394, 499-503)

1.2. Analizę szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego Miasta zawarto w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Rybnika*³², przyjętych uchwałami Rady Miasta: z dnia 18 grudnia 2013 r.³³, 12 stycznia 2017 r.³⁴ i 24 września 2020 r.³⁵ oraz *Planie zaopatrzenia w ciepło dla Miasta (...) w zakresie źródła zasilającego miejski system ciepłowniczy*, przyjętego uchwałą³⁶ Rady Miasta z dnia 19 kwietnia 2018 r. Zapisy ww. dokumentów przedstawiono w pkt 1.5 i 3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom 1 str. 25-754, 895-897)

Według wyjaśnień Prezydenta: *rozwój systemów ciepłowniczych utrudnia układ własności majątku źródłowego oraz dystrybucyjnego, który jest bardzo różnicowany. Właścicielami sieci ciepłowniczych są: PGNiG Termika Energetyka Przemysłowa S.A., Polska Grupa Górnicza S.A., Spółdzielnia Mieszkaniowa przy Elektrowni Rybnik, BUDWEX Sp. z o.o. (...), natomiast właścicielami źródeł ciepła są: Polska Grupa Górnicza S.A. (Ciepłownia Chwałowice, Ciepłownia Rymer, Elektrociepłownia Jankowice), PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (Elektrownia Rybnik), PGNiG Termika Energetyka Przemysłowa S.A. (kotłownia przy ul. Mościckiego) (...) Forma własności przedsiębiorstw, ich struktura organizacyjna nie daje władzom gminnym narzędzi do prowadzenia ewentualnej praktyki interwencyjnej wobec podmiotów będących głównymi właścicielami majątku ciepłowniczego, służącego zaopatrzeniu odbiorców z terenu gminy. Ponadto układ własności uzależnia realizację wymaganych działań odtworzeniowych od kondycji finansowej tych przedsiębiorstw.*

(akta kontroli: tom 2 str. 280-307)

W odniesieniu do działań związanych z likwidacją indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem i podłączeniem mieszkańców do ciepła sieciowego, Prezydent wyjaśnił: *Miasto od wielu lat prowadzi działania zmierzające do podłączania budynków do sieci ciepłowniczej np. poprzez organizację spotkań z mieszkańcami i Spółdzielniami/Wspólnotami Mieszkaniowymi (...) przedstawicielami przedsiębiorstw ciepłowniczych, prowadzenie kampanii edukacyjnych, przyłączenie budynków miejskich, dofinansowywanie przyłączy do sieci ciepłowniczej (w tym węzłów ciepłowniczych). Należy zwrócić tu uwagę na fakt, że nie było przepisów, które obligowały właścicieli nieruchomości (w tym budynków jednorodzinnych) do podłączania się do sieci ciepłowniczej. Miasto Rybnik w tym temacie działało już w 2013 r., gdyż zwracało się do Sejmiku Województwa Śląskiego w ramach apelu (...) wskazując na konieczność prawnego obligowania (...) właścicieli nieruchomości do korzystania ze zbiorczych systemów zasilania w ciepło, w sytuacji, kiedy systemy takie funkcjonują. Ponieważ regulacji takich przez lata brakowało temat nie był kontynuowany, a późniejsze doświadczenia z budową sieci ciepłowniczej w centrum Miasta przy ul. Sobieskiego oraz Powstańców Śląskich i brak zainteresowania ze strony właścicieli nieruchomości (prowadzono kampanie informacyjne i spotkania w tym temacie) pokazały, że jest to element niezwykle istotny w skutecznieniu tego rodzaju działań. Ponadto zwracam uwagę, że Miasto poprzez przyłączenie*

³¹ Zmienioną decyzją Prezydenta z dnia 2 lipca 2020 r.

³² Dalej: „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło” lub „Założenia”.

³³ Nr 630/XLI/2013.

³⁴ Nr 465/XXX/2017.

³⁵ Nr 422/XXV/2020.

³⁶ Nr 729/XLVII/2018.

budynków miejskich i współpracę z przedsiębiorstwami przyczyniło się znacznie do rozwoju sieci ciepłowniczych (jak i również sieci gazowych) i umożliwiło mieszkańcom wybór ekologicznych rozwiązań w zakresie źródeł ciepła.

(akta kontroli: tom 2 str. 280-307)

Odnosząc się do sposobu weryfikacji przez Urząd wiarygodności i kompletności informacji pozyskanych w ramach *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, Prezydent wyjaśnił: *weryfikowano dane w zakresie barier hamujących rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego podczas m.in. systematycznych spotkań z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi m.in. z PGNiG TERMIKA Energetyka Przemysłowa S.A. i Polską Grupą Górniczą PGE Energia Ciepła S.A.. (...) Ponadto analizowano "plany rozwoju" przedsiębiorstw ciepłowniczych podczas przygotowania "aktualizacji Założeń" oraz podczas spotkań z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi.*

(akta kontroli: tom 1 str. 970-974)

1.3. Gmina wypełniła obowiązek dokonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych w świetle ogólnych zapisów do art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego. Ocena nie została sporządzona w osobnym dokumencie. Elementy umożliwiające wskazania oceny potencjału wysokosprawnej kogeneracji zawarto w *Założeniach* oraz uchwale³⁷ Rady Miasta z 19 kwietnia 2018 r. dotyczącej *Planu zaopatrzenia w ciepło dla Miasta Rybnika w zakresie źródła zasilającego miejski system ciepłowniczy*³⁸. Dotyczyły one m.in.: zapotrzebowania na ogrzewanie oraz prognozy zmian tego zapotrzebowania a także wielkości produkcji ciepła ze źródeł kogeneracyjnych.

NIK zwraca uwagę, że rozproszenie danych dotyczących wysokosprawnej kogeneracji oraz nie wskazanie wprost wartości jej potencjału dla całej Gminy w obowiązujących dokumentach utrudnia ocenę poziomu udziału ciepła wyprodukowanego w kogeneracji w wielkości dostarczonego ciepła do odbiorców. NIK wskazuje, że dane dotyczące produkcji ciepła ze źródeł kogeneracyjnych przedstawiono tylko dla 2018 r., nie przedstawiono więc przewidywanego kształtowania się tego potencjału w całym okresie obowiązywania *Założeń*.

(akta kontroli: tom 1 str. 227-754, 806-894)

1.4. W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło (...)*, zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 Prawa energetycznego³⁹, przyjęte uchwałami Rady Miasta: z dnia 18 grudnia 2013 r.⁴⁰, 12 stycznia 2017 r.⁴¹ i 24 września 2020 r.⁴²

W odniesieniu do aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, dokonanej w latach: 2017 i 2020 nie dochowano 3-letniego terminu jej opracowania, określonego w art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: tom 1 str. 8-21, 25-29, 755-758)

³⁷ Nr 729/XLVII/2018.

³⁸ Dalej: „Plan zaopatrzenia w ciepło” lub „Plan”.

³⁹ Według art. 19 ust. 1 i 2 Prawa energetycznego prezydent miasta opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata. Stosownie do art. 19 ust. 8 ustawy rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

⁴⁰ Nr 630/XLI/2013.

⁴¹ Nr 465/XXX/2017.

⁴² Nr 422/XXV/2020.

1.5. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło* spełniały wymagania określone w art. 19 ust. 3 prawa energetycznego, tj. zawierały zapisy dotyczące m.in.:

- oceny stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
- przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych (m. in. planowanych i zrealizowanych działań w zakresie termomodernizacji budynków⁴³);
- możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii⁴⁴,
- możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w obiektach komunalnych⁴⁵ poprzez m.in.: modernizację oświetlenia oraz zainstalowanie energooszczędnych źródeł ciepła;
- zakresu współpracy z innymi gminami.

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło zawierały zapisy dotyczące m.in.: oceny bezpieczeństwa zasilania Miasta w ciepło systemowe, ciepła użytkowego wytwarzanego w ramach skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej (kogeneracji) w odniesieniu do instalacji wchodzącej w system zaopatrzenia w ciepło na terenie Miasta⁴⁶, możliwości wykorzystania zasobów energii odpadowej⁴⁷, analizę możliwości zastosowania poszczególnych zasobów energii odnawialnej⁴⁸. W *Założeniach* zapisano również, że:

- zapewniono dostawę ciepłą dla Miasta do końca 2022 r., a kotły parowe w źródle, tj. Elektrociepłowni Chwałowice charakteryzują się dużym stopniem zużycia technicznego, który wskazuje na konieczność ich wymiany i likwidacji oraz, że w celu pokrycia potrzeb cieplnych w latach 2023-2031 konieczna jest odbudowa lub gruntowna modernizacja źródła dla miejskiej sieci ciepłowniczej.;

- do najważniejszych zagadnień związanych z zaopatrzeniem w ciepło budownictwa indywidualnego z terenu Miasta należy zaliczyć m.in.: promowanie i popularyzowanie rozwiązań technicznych związanych z ograniczaniem tzw. niskiej emisji poprzez podnoszenie świadomości ekologicznej o potrzebie termomodernizacji budynków, popularyzowanie wśród indywidualnych odbiorców odnawialnych źródeł energii oraz spalania węgla w nowoczesnych niskoemisyjnych kotłach węglowych;

- do najważniejszych działań, związanych z racjonalizacją zaopatrzenia i użytkowania ciepła w obiektach gminnych i zabudowie mieszkaniowej zorganizowanej należy zaliczyć m.in.: popularyzowanie wśród mieszkańców

⁴³ Powyższe działania pokrywały się z działaniami w ramach PGN, przedstawionymi w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia.

⁴⁴ M.in. metanu z tzw. „odmetanowania kopalń” do zasilania silników kogeneracyjnych.

⁴⁵ W tym m.in. w 86 obiektach oświatowych (przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, zespoły szkolno-przedszkolne oraz dom dziecka i żłobek.

⁴⁶ Według zapisów aktualnych *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* (cyt.): w przedsiębiorstwie Polska Grupa Energetyczna Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. – Oddział Elektrownia Rybnik wytwarzanie energii cieplnej na potrzeby ogrzewania odbywa się w sposób skojarzony z produkcją energii elektrycznej za pomocą trzech stacji ciepłowniczych o sumarycznej mocy zainstalowanej 57 MW. Z uwagi na odbiegające od projektowych parametry pracy sieci zewnętrznej i wewnętrznej, całkowita osiągalna moc termiczna ww. stacji ciepłowniczych jest jednak niższa, ocenia się ją na 40 MW. Stacja ciepłownicza na bloku nr 1 pracuje na potrzeby przyległego do terenu elektrowni osiedla mieszkaniowego, a pozostałe dostarczają ciepło na potrzeby wewnętrzne zaplecza i elektrowni (nie uwzględnione w bilansie energetycznym Miasta).

⁴⁷ Tj. m.in. wykorzystania metanu z „odmetanowania kopalń” na terenie Rybnika.

⁴⁸ Tj. m.in.: biomasy, biogazu, energii wiatru, energetyki wodnej, pomp ciepła, kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych. Wg zapisów aktualnych *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* w latach 2015-2018 na terenie Miasta zainstalowano 113 kolektorów słonecznych, a w latach 2017-2018 zamontowano 25 instalacji fotowoltaicznych.

budynków wielorodzinnych działań mających na celu ograniczanie zużycie energii, organizację zadań termomodernizacyjnych w budynkach wielorodzinnych administrowanych przez Miasto, promowanie i organizacja finansowania preferencyjnego dla ww. działań ze środków gminnych i zewnętrznych źródeł pomocowych.

Według *Założeń: najbardziej znaczącą technologią pozyskiwania energii odnawialnej na terenie Miasta jest spalanie biomasy*. W treści *Założeń* zawarto wyniki badań ankietowych mieszkańców Miasta, wg których OZE stanowią głównie źródła wspomagające dla źródeł konwencjonalnych i występują w ok. 7% budynków. W *Założeniach* zawarto uwarunkowania dotyczące systemu ciepłowniczego wskazane w dokumentach strategicznych Gminy, co szerzej przedstawiono w pkt 1. 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom 1 str. 25-754, tom 2 str. 1-230)

1.6. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą dokumenty planowania strategicznego Gminy uwzględniały potrzeby rozwoju systemu ciepłowniczego i były spójne z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*.

W *Strategii Zintegrowanego Rozwoju Miasta Rybnika do roku 2020*⁴⁹, przyjętej uchwałą⁵⁰ Rady Miasta z dnia 18 czerwca 2015 r. wskazano na m.in.: „uciażliwy poziom niskiej emisji”, „wysoki poziom zanieczyszczenia powietrza obniżający jakość życia w mieście” oraz „konieczność wsparcia ekologicznych rozwiązań energetycznych i odnawialnych źródeł energii”.

W ramach działań niezbędnych do ograniczania niskiej emisji oraz zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii wskazano na m.in: budowę infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, wymianę lub modernizację indywidualnych źródeł ciepła, modernizację energetyczną obiektów użyteczności publicznej oraz budynków wielorodzinnych, realizację programów, budowę lub modernizację źródeł kogeneracyjnych, tworzenie warunków do rozwoju sieci gazowniczej i ciepłowniczej.

(akta kontroli: tom 2 str. 1-59)

Według zapisów przyjętego uchwałą⁵¹ Rady Miasta z dnia 30 czerwca 2016 r. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta (...)* potencjał odnawialnych źródeł energii na obszarze Gminy jest niski: „Miasto jest położone w najgorzej nasłonecznionej części kraju, w strefie mało korzystnej pod względem potencjalnego wykorzystania wiatru i niewielkie są zasoby wód geotermalnych”.

(akta kontroli: tom 2 str. 64-113)

W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało *Programy Ochrony Środowiska dla Miasta (...)*, przyjęte uchwałami⁵² Rady Miejskiej z dnia 24 marca 2004 r. i 17 listopada 2016 r. Według zapisów *Programu Ochrony Środowiska* z dnia 17 listopada 2016 r.:

- systemy ciepłownicze pokrywają około 32% całkowitego zapotrzebowania mocy cieplnej z terenu Miasta, w tym: 50% zapotrzebowania w budownictwie mieszkaniowym, 31% zapotrzebowania w sektorze usług komercyjnych i wytwórczości i 19% zapotrzebowania w obiektach użyteczności publicznej;
- kotłownie lokalne i indywidualne na paliwo węglowe oraz piece ceramiczne pokrywają ok. 44% całkowitego zapotrzebowania mocy cieplnej, w tym 95%

⁴⁹ Dalej: „Strategia Rozwoju”.

⁵⁰ Nr 140/XI/2015.

⁵¹ Nr 370/XXIII/2016.

⁵² Nr 292/XIX/2004 i 418/XXVII/2016.

zapotrzebowania w budownictwie mieszkaniowym, 3% zapotrzebowania w sektorze usług komercyjnych i wytwórczości i 2% zapotrzebowania w obiektach użyteczności publicznej;

- kotłownie lokalne na paliwa inne niż węgiel (gaz ziemny, olej opałowy, biomasa) pokrywają ok. 24% całkowitego zapotrzebowania mocy cieplnej, w tym 45% zapotrzebowania w budownictwie mieszkaniowym, 26% zapotrzebowania w sektorze usług komercyjnych i wytwórczości i 29% zapotrzebowania w obiektach użyteczności publicznej;
- odbiorcy indywidualni poza miejskimi sieciami ciepłowniczymi w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wykorzystują do ogrzewania głównie paliwa stałe (węgiel i koks), w mniejszym zakresie paliwa płynne (olej opałowy, gaz płynny) i gaz ziemny, a ogrzewanie elektryczne stosowane jest „sporadycznie”. Szacuje się, że około 44% zapotrzebowania na ciepło w budownictwie mieszkaniowym Miasta pokrywana jest z indywidualnych (piecowych) instalacji węglowych, będących głównym źródłem tzw. „niskiej emisji”;
- począwszy od 2010 r. na terenie Miasta nastąpił „spadek wielkości emisji z zakładów szczególnie uciążliwych”.

W powyższym programie wskazano zadania do realizacji przez Gminę, tj. m.in.: budowę instalacji grzewczych pomp ciepła w obiektach użyteczności publicznej na terenie Miasta, termomodernizacje obiektów użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych i wielorodzinnych. Realizację ww. zadań przedstawiono w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: tom 2 str. 114--158)

Gmina posiadała *Plan gospodarki niskoemisyjnej*⁵³ (...), przyjęty uchwałą⁵⁴ Rady Miejskiej z dnia 18 czerwca 2015 r. Według zapisów PGN działania w celu poprawy ochrony powietrza, efektywności energetycznej i ograniczenia emisji zanieczyszczeń powinny dotyczyć m.in.: termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej oraz budynków na terenie Miasta, przebudowy infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, modernizacji i budowy nowych odcinków sieci ciepłowniczych i gazowych.

Uchwałą⁵⁵ z dnia 21 maja 2020 r. Rada Miasta przyjęła *Gminny Program Niskoemisyjny dla Miasta*⁵⁶ (...), mający na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń i poprawę jakości powietrza. W ramach GPN zaplanowano m.in.: zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło grzewcze w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych, poprzez wymianę urządzeń lub systemów grzewczych lub systemów i urządzeń podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach.

(akta kontroli: tom 2 str. 159-230, 554-610)

W obowiązującym Gminnym Programie Ochrony Powietrza⁵⁷ określono obowiązki m.in. burmistrzów i prezydentów miast i gmin strefy śląskiej w zakresie:

- realizacji działań związanych z ograniczaniem emisji z małych urządzeń małej mocy (do 1 MW), w których następuje spalanie paliw stałych poprzez m.in.: zastąpienie niskosprawnych urządzeń grzewczych podłączeniem do sieci

⁵³ Dalej: „Plan gospodarki niskoemisyjnej” lub „PGN”. Poprzednio realizowano *Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla Miasta Rybnika (PONE)*, przyjęty uchwałą nr 786/LV/2010 Rady Miasta z dnia 29 września 2010 r.

⁵⁴ Nr 137/XI/2015. PGN zaktualizowano uchwałą Rady Miejskiej nr 784/XLIX/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r.

⁵⁵ Nr 382/XXII/2020.

⁵⁶ Dalej: „Gminny Program Niskoemisyjny” lub „GPN”.

⁵⁷ W okresie objętym kontrola obowiązywały *Programy ochrony powietrza dla terenu województwa śląskiego* (...), przyjęte uchwałami Sejmiku Województwa Śląskiego: nr IV/57/3/2014 z dnia 17 listopada 2014 r., nr VI/47/5/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r. oraz nr VI/21/12/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r.; dalej: „POP”.

- ciepłowniczej, gdy istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia, prowadzenie działań zmierzających do wymiany niskosprawnych kotłów na paliwa stałe w miarę możliwości technicznych i ekonomicznych na: OZE, urządzenia zasilane gazem, urządzenia zasilane olejem opałowym, ogrzewanie elektryczne, nowe kotły węglowe, podniesienie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej;
- prowadzenia edukacji ekologicznej związanej z ochroną powietrza;
 - prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów ograniczających używanie paliw lub urządzeń do celów grzewczych.

(akta kontroli: tom 1 str. 231-256)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* uwzględniono wskazane w powyższych dokumentach kierunki działań w zakresie modernizacji systemu ciepłowniczego, przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła⁵⁸ oraz propozycje⁵⁹ w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło. Nie wskazano natomiast liczbowych danych dotyczących planowanej przez Miasto redukcji zużycia energii końcowej dla potrzeb grzewczych oraz terminów ich osiągnięcia.

(akta kontroli: tom 1 str. 493-754, tom 2 str. 1-230)

Prezydent wyjaśnił: *w latach 2016-2020 (I półrocze) obliczono redukcję zużycia energii końcowej dla potrzeb grzewczych oraz zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w termomodernizowanych budynkach miejskich (przedszkolach, szkołach podstawowych, zespołach szkół ponadpodstawowych, zespołach szkolno-przedszkolnych, Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej) (...). Dla 81 przeanalizowanych budynków miejskich przewiduje się oszczędności energii pierwotnej w wysokości około 29.967.999 kWh/rok oraz energii końcowej w wysokości około 99.346 GJ/rok. Powyższe (...) nie jest udokumentowane w postaci papierowej, np. w formie strategii termomodernizacyjnej.*

(akta kontroli: tom 1 str. 970-974)

Odnosząc się do niewskazania w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* lub dokumentach strategicznych Gminy zadań dostosowujących jednostki wytwórcze energii cieplnej do nowych standardów emisji zanieczyszczeń atmosferycznych, określonych dla instalacji spalania o mocach powyżej 50 MW w dyrektywie IED⁶⁰ i konkluzjach BAT⁶¹, Prezydent wyjaśnił, że: *nie określono tych działań (...) ponieważ Gmina nie jest właścicielem tych instalacji. Intencją Gminy była modernizacja, dostosowanie do BAT (...) Elektrowni Rybnik (...) jednak właściciel instalacji odstąpił od projektu mimo znacznego etapu zaawansowania prac projektowych (...). Na terenie Rybnika przedsiębiorstwami energetycznymi prowadzącymi działalność i będącymi właścicielami dużych instalacji energetycznego spalania paliw (...) są: (...) PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. oraz PGG (...) będące Spółkami Skarbu Państwa i w związku z powyższym są niezależne własnościowo od Miasta. W latach 2018 do 2020 roku prowadzone były wzmożone (intensywne) dyskusje i działania interwencyjne Miasta (...) związane z (...) poszukiwaniem optymalnego rozwiązania dla zapewnienia*

⁵⁸ W tym likwidację lub modernizację lokalnych kotłowni węglowych w ramach racjonalizacji użytkowania energii.

⁵⁹ Przedstawione w różnych wariantach.

⁶⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17.

⁶¹ Decyzja wykonawcza komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE – Dz. Urz. UE L 212 z 17.08.2017, str. 1.

ciągłości dostawy ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej (msc) (...) w kontekście wycofania się PGG z dostaw ciepła do msc w perspektywie 2022 roku. (...) PGE Energia Ciepła wycofała się z uczestnictwa Elektrowni Rybnik w realizacji działań związanych z zasilaniem msc Rybnika.

(akta kontroli: tom 1 str. 970-974)

Odnosząc się do transformacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego Prezydent wyjaśnił: *podczas spotkań z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi (...) wskazywano kierunek w jakim powinny rozwijać się systemy ciepłownicze. Efektem tego jest, że obecnie PTEP realizuje budowę wysokosprawnych źródeł gazowych (w tym jednostek kogeneracyjnych), aby na terenie Miasta Rybnika docelowo mógł funkcjonować efektywny system ciepłowniczy.*

(akta kontroli: tom 1 str. 899-914)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

Dwukrotnie przekroczono wymagany termin aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, tj.: *Założenia* przyjęte uchwałą⁶² Rady Miasta z dnia 18 grudnia 2013 r. zaktualizowano 12 stycznia 2017 r.⁶³, tj. z 25 dniowym opóźnieniem, a *Założenia* przyjęte 12 stycznia 2017 r. zaktualizowano 24 września 2020 r.⁶⁴, tj. ponad 8 miesięcy po upływie określonego w przepisach terminu. Powyższe wynikało z opóźnień w przedłożeniu przez Prezydenta Radzie Miasta projektów stosownych uchwał i stanowiło naruszenie art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, w myśl którego projekt założeń aktualizuje się co najmniej raz na 3 lata.

(akta kontroli: tom 1 str. 25-29, 775-778)

Prezydent wyjaśnił: *przyczyną przedłożenia projektu uchwały Radzie Miasta Rybnika w dniu 5 stycznia 2017 r. był termin realizacji umowy (...) na opracowanie projektu aktualizacji „Założeń”, zawartej w dniu 4 lutego 2016 r. (tj. do 15 grudnia 2016 r.), którego wskazanie było niezbędne z uwagi na nieuregulowaną sprawę bezpieczeństwa dostaw ciepła dla Miasta Rybnika tzn. braku dostaw ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej po 2022 r. (braku planów modernizacji Ciepłowni Chwałowice zasilającej miejską sieć ciepłowniczą przez właściciela, tj. przedsiębiorstwo Polską Grupę Górniczą Sp. z o.o.). Podejmując decyzję o terminie realizacji umowy do 15 grudnia 2016 r. liczyliśmy, że zostanie znalezione rozwiązanie zapewniające bezpieczeństwo dostaw ciepła i nie będzie potrzeby opracowania „projektu planu zaopatrzenia w ciepło”. (...) Niestety wskazanie terminu do 15 grudnia 2016 r. nie rozwiązało sytuacji bezpieczeństwa dostaw ciepła (...) Przedłożono Radzie Miasta (...) projekt uchwały w sprawie aktualizacji "Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło (...) (uchwalonych w dniu 24 września 2020 r.) w dniu 17 września 2020 r. (...) Istniały przeszkody do przedłożenia Radzie Miasta aktualizacji "projektu założeń", gdyż po pierwsze musieliśmy czekać na zatwierdzenie „Planu rozwoju” przedsiębiorstwa PGNIG Termika Energetyka Przemysłowa S.A., a następnie dostosować nasze plany do niecodziennej sytuacji spowodowanej wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego (COVID-19).*

(akta kontroli: tom 1 str. 899-904, 970-974)

Naczelnik Wydziału Inwestycji, który przygotowywał projekty aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, złożył w powyższej sprawie wyjaśnienia o podobnej treści.

⁶² Nr 630/XLI/2013.

⁶³ Uchwałą Rady Miasta nr 465/XXX/2017.

⁶⁴ Uchwałą Rady Miasta nr 422/XXV/2020.

(akta kontroli: tom 1 str. 759-774, 898, 975-976)

NIK dostrzegając trudności w zakresie organizacji *zaopatrzenia w ciepło* wynikające z faktu, iż Miasto nie jest właścicielem ciepłowni zasilających miejski system ciepłowniczy oraz ograniczenia wynikające z sytuacji epidemicznej wskazuje, że uwarunkowania te nie są wystarczającym usprawiedliwieniem niedotrzymania ustawowego terminu aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia*.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto prawidłowo zdiagnozowało stan lokalnego rynku ciepła pod względem szans i zagrożeń dla rozwoju systemu ciepłowniczego m.in. poprzez opracowanie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, w których uwzględniono uwarunkowania systemu ciepłowniczego i określono cele uwzględniające te uwarunkowania, nastawione na tworzenie efektywnego systemu ciepłowniczego. W założeniach ujęto ogólne kierunki polityki Miasta w zakresie rozwoju sieci ciepłowniczej, natomiast zawarte zostały w nich przedsięwzięcia planowane przez przedsiębiorstwa ciepłownicze. Ponadto w strategii rozwoju gminy oraz w programach operacyjnych (programach rozwoju) uwzględniono zadania związane z tworzeniem efektywnego systemu ciepłowniczego. Jako stan nieprawidłowy NIK ocenia dwukrotne niedotrzymanie 3-letniego terminu aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania wpływające na poprawę efektywności gospodarowania energią ciepłą, zostały wskazane w *Strategii rozwoju, Programach Ochrony Środowiska, Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, Planie zaopatrzenia w ciepło, Planie Gospodarki Niskoemisyjnej oraz Gminnym Programie Niskoemisyjnym*.

(akta kontroli: tom 1 str. 25-754, 806-894; tom 2 str. 1-59, 114-230)

Zarządzeniem Prezydenta⁶⁵ z dnia 24 kwietnia 2018 r. powołano zespół koordynujący realizację *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*⁶⁶. W PGN określono 8 zadań wpływających na zaopatrzenie w ciepło lub jego wykorzystanie, tj.: termomodernizacja budynków użyteczności publicznej na terenie Miasta – poprawa efektywności energetycznej (RO1), budowa i przebudowa infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych (RO2), termomodernizacja budynków na terenie Miasta (RO3), dofinansowanie montażu instalacji odnawialnych źródeł energii w budynkach jednorodzinnych (RO4), termomodernizacja oraz przyłączanie budynków mieszkalnych wielorodzinnych do sieci ciepłowniczych lub gazowych (RO5), modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkalnych (RO6), modernizacja i budowa nowych odcinków sieci ciepłowniczych lub gazowych na terenie Miasta oraz modernizacja przedsiębiorstw ciepłowniczych (RO7), modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej na terenie Miasta RO8).

Według raportów z realizacji PGN za lata 2015-2018, 2019 i 2020, w ramach realizacji powyższych zadań osiągnięto następujące efekty ekologiczne w zakresie redukcji emisji CO₂: RO1 – 3 527 Mg/rok, tj. 70,9% planowanego efektu ekologicznego, RO2 – 142,7 Mg/rok, tj. 60,0% planowanego efektu ekologicznego, RO3 – 6 516,4 Mg/rok, tj. 51,4% planowanego efektu ekologicznego, RO5 – 544,2

⁶⁵ Nr 301/2018.

⁶⁶ Dalej „PGN”.

Mg/rok, tj. 18,3% planowanego efektu ekologicznego, RO8 – 201 Mg/rok, tj. 100% planowanego efektu ekologicznego⁶⁷.

Spośród 8 zadań inwestycyjnych, przyjętych do PGN i wpływających na zaopatrzenie w ciepło lub jego wykorzystanie, 7 zadań zrealizowano⁶⁸ w latach 2016-2020 zgodnie z zakładanym zakresem rzeczowym, w tym 5 zadań zrealizowano w zaplanowanych terminach, a 2 zadania dotyczące: termomodernizacji budynków mieszkalnych⁶⁹ oraz montażu OZE w budynkach użyteczności publicznej⁷⁰ na terenie Miasta zostały zrealizowane częściowo i były w 2021 r. w trakcie realizacji. Zrealizowano m.in.: budowę instalacji grzewczych pomp ciepła w obiektach użyteczności publicznej na terenie miasta Rybnika (2 budynki), budowę instalacji pomp ciepła dla budynku Przedszkola nr 22 w Rybniku, montaż OZE w budynkach Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Rybniku⁷¹ (3 budynki), budowę kogeneracyjnego źródła energii dla obiektu MOSIR przy ul. Powstańców Śląskich 42 w Rybniku, termomodernizację obiektów użyteczności publicznej na terenie Miasta⁷².

Przeprowadzone inwestycje pozwoliły na osiągnięcie niespełna 60,0% zakładanego w PGN na lata 2012-2020 efektu ekologicznego, jakim były: redukcja zużycia energii finalnej (34 876 MWh/rok z 1 666 317 MWh/rok w roku bazowym 2012 do 1 631 441 MWh/rok w 2020 r.) oraz redukcja emisji dwutlenku węgla (17 893 MgCO₂/rok z 605 828 MgCO₂/rok w 2012 r. do 587 935 MgCO₂/rok w 2020 r.), co szerzej przedstawiono w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: tom 2 str. 159-230, 611-657)

W PGN⁷³ określono szacunkowe nakłady finansowe w wysokości 69 100,0 tys. zł na realizację w latach 2015-2018 zadania nr R07 pn. *„Modernizacja i budowa nowych odcinków sieci ciepłowniczych i gazowych na terenie Miasta oraz modernizacja przedsiębiorstw ciepłowniczych⁷⁴”*. Urząd nie posiadał dokumentacji dotyczącej nakładów finansowych na realizację tego zadania.

(akta kontroli: tom 2 str. 159-230)

Prezydent wyjaśnił: *realizacja tego zadania była (...) monitorowana przez Urząd, gdyż jego wykonanie wówczas było bardzo istotne z punktu widzenia zapewnienia dostaw ciepła dla Miasta Rybnika po 2022 roku (...) działanie nr R07 (...) dotyczyło realizacji zadań planowanych na terenie Rybnika przez Polską Grupę Górniczą S.A. (PGG), a głównym celem i kosztem tego działania miało być zmodernizowanie Elektrociepłowni Chwałowice, co było związane z wyznaczeniem tego obiektu jako strategicznego z punktu widzenia zapewnienia dostaw ciepła dla miejskiej sieci*

⁶⁷ W raportach realizacji PGN za lata 2015-2018, 2019 i 2020 nie podano efektów ekologicznych wszystkich planowanych zadań, co uzasadniono m.in.: nie określeniem dla zadania efektów ekologicznych lub nie zakończeniem realizacji zadania.

⁶⁸ W PGN określono szacunkowe nakłady finansowe w wysokości 69 100,0 tys. zł na realizację przez przedsiębiorstwa ciepłownicze w latach 2015-2018 zadania R07 - *modernizacja i budowa nowych odcinków sieci ciepłowniczych i gazowych na terenie Miasta oraz modernizacja przedsiębiorstw ciepłowniczych*. Urząd nie posiadał dokumentacji dotyczącej nakładów finansowych poniesionych przez przedsiębiorstwa ciepłownicze na realizację tego zadania.

⁶⁹ W zadanie realizowano w 2021 r. w zakresie: termomodernizacji budynków mieszkalnych w Rybniku-Boguszowicach wraz z przyłączeniem do sieci, Termomodernizacji budynków mieszkalnych w Rybniku-Niedobczycach, Termomodernizacji budynków mieszkalnych w Rybniku-Boguszowicach oraz Śródmieściu, modernizacji budynków mieszkalnych w Rybniku-Boguszowicach oraz Niedobczycach wraz z wymianą źródeł ciepła (27 budynków).

⁷⁰ Zadanie dotyczyło 3 budynków. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2021r. zrealizowano zadanie w jednym budynku, a w pozostałych 2 budynkach zadanie było w trakcie realizacji.

⁷¹ Dalej: „MOSiR”.

⁷² Zadanie realizowano w 2 etapach: etap I dotyczył 19 obiektów, z czego 6 obiektów zrealizowano w 2015 r., a etap 2 dotyczył 11 budynków.

⁷³ Zaktualizowaną uchwałą Rady Miasta nr 784/XLIX/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r.

⁷⁴ Według zapisów PGN zadanie było przewidziane do realizacji przez przedsiębiorstwa ciepłownicze.

ciepłowniczej (...) Ostatecznie PGG zrezygnowała z wstępnych planów ujętych w PGN i nie opracowała szczegółowych założeń do realizacji tego zadania, stąd też nie dysponujemy tymi danymi (...) Efektem monitorowania przez Miasto tego procesu (rezygnacji przez PGG z realizacji tego działania) jest obecna sytuacja, tj. przejście od 2022 r. dostaw ciepła dla miejskiej sieci ciepłowniczej przez PGNiG Termika Energetyka Przemysłowa S.A. (inwestycja w toku) (...) W omawianym okresie nastąpiła rozbudowa sieci ciepłowniczej na terenie Gminy.

(akta kontroli: tom 2 str. 519-529, 660-669)

W latach 2016-2021 (I półrocze) Gmina nie planowała własnych inwestycji dotyczących rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli: tom 2 str. 1-59, 159-230)

Prezydent wyjaśnił: Gmina nie planowała własnych inwestycji kluczowych dla rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, ponieważ nie jest właścicielem tego typu infrastruktury (...) Jednostki podległe Gminie (...) nie planowały inwestycji (...) ponieważ nie dysponowały tego typu infrastrukturą (...) Nasz wkład w efektywny miejski system ciepłowniczy to przede wszystkim działania termomodernizacyjne i energooszczędne związane z administrowanymi przez nas obiektami użyteczności publicznej (...) W latach 2016-2021 (I półrocze) monitorowaliśmy plany rozwoju przedsięwzięć ciepłowniczych pod kątem planowanych inwestycji mających wpływ na rozwój (efektywnego) systemu ciepłowniczego. Sprawy te były przedmiotem spotkań z przedstawicielami przedsiębiorstw, które odbywały się cyklicznie w Urzędzie Miasta (...) Z naszego punktu widzenia, najbardziej istotną kwestią dla rozwoju efektywnego miejskiego systemu ciepłowniczego, to budowa nowych źródeł ciepła, które zastąpią nieefektywny obecny system wytwarzania ciepła w „Elektrociepłowni Chwałowice”.

(akta kontroli: tom 2 str. 519-529)

Plan rozwoju na lata 2016-2020 przedsiębiorstwa PGG S.A. Zakład Elektrociepłowni, tj. właściciela Elektrociepłowni Chwałowice, stanowiącej źródło zasilające miejską sieć ciepłowniczą, nie zapewniał kontynuacji dostaw ciepła do miejskiego systemu ciepłowniczego od sezonu grzewczego 2022/2023, co szerzej przedstawiono w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Plan rozwoju na lata 2020-2023 przedsiębiorstwa PTEP S.A., tj. właściciela miejskiej sieci ciepłowniczej, przewidywał wykonanie zadania dotyczącego budowy nowych źródeł ciepła dla Miasta, które mają zastąpić system wytwarzania ciepła w „Elektrociepłowni Chwałowice oraz transformację systemu ciepłowniczego, tj. zmianę paliwa węglowego na gazowe poprzez budowę wysokosprawnych kotłowni zasilanych gazem ziemnym w 6 lokalizacjach. Prezydent wyjaśnił, że ww. inwestycja jest w trakcie realizacji. Według zapisów planu rozwoju PTEP S.A. na lata 2020-2023 „docelowo na terenie Miasta Rybnik ma funkcjonować efektywny energetycznie system ciepłowniczy”.

(akta kontroli: tom 1 str. 915-969)

2.2. Miasto zapewniło środki na realizację przyjętych założeń, tj. w latach 2016-2021 (I półrocze) na zadania⁷⁵ objęte zakresem kontroli zaplanowano (plan po zmianach) 113 817,2 tys. zł, a ich średni wskaźnik wykonania w latach 2016-2020 wyniósł 85,7%. Ponadto Miasto posiadało informacje od podmiotów o przeznaczeniu środków finansowych na planowane w Założeniach i Planie zadania, przedstawione w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia.

⁷⁵ M.in. PONE, PGN, Termomodernizacje i modernizacje obiektów publicznych (w tym gminnych) oraz mieszkalnych (w tym komunalnych) oraz innych podmiotów.

(akta kontroli: str. tom 2, str. 258, 308-337 oraz tom 3, 1-28)

2.3. Miasto dla realizacji zadań dot. tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego w okresie objętym kontrolą korzystało z mechanizmów pomocowych w wysokości 48 040,0 tys. zł, w tym krajowych w wysokości 1 249,1 tys. zł oraz unijnych 46 790,9 tys. zł. Na miejskich stronach internetowych⁷⁶ znajdowały się informacje o możliwości skorzystania z programów pomocowych (m.in. czyste powietrze i stop smog) oraz podłączenia się do sieci ciepłowniczej. Ponadto na stronach internetowych Miasta zamieszczono odnośniki m.in. do głównej strony funduszy europejskich, na której znajdują się kompleksowe informacje nt. możliwości pozyskania dofinansowania w ramach wszystkich Programów Operacyjnych⁷⁷.

(akta kontroli: str. tom 3, 1-28)

2.4. W Raportach o stanie Miasta⁷⁸ przedstawiono informacje o najważniejszych zadaniach realizowanych przez Miasto w okresie objętym kontrolą⁷⁹, określonych w m.in.: PGN (w raporcie za 2020 r. (karta informacyjna nr 2), Strategii Zintegrowanego rozwoju Miasta Rybnika do 2020 r. (karta nr 3), Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Rybnika do roku 2020 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024 (karta nr 12), Planu zaopatrzenia w ciepło dla Miasta Rybnika w zakresie źródła zasilającego miejski system ciepłowniczy (karta nr 25), Planu Adaptacji Miasta Rybnika do zmian klimatu do roku 2030 (karta nr 28), Gminnego Programu Niskoemisyjnego Miasta Rybnika (karta nr 37). Szczegółowe informacje o osiągniętych efektach ekologicznych zadań realizowanych przez Miasto, ujęte w raportach z realizacji PGN za lata 2015-2018, 2019 i 2020, PGN, przedstawiono w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia.

Raporty sporządzano terminowo⁸⁰, tj. przed 31 maja danego roku⁸¹ i przedstawiano Radzie Miasta⁸². Raporty zawierały m.in. części dot. wyznaczonych celów (priorytetów), opisu realizowanych działań/zadań. W raportach tych zawarto część dotyczącą walki ze smogiem oraz niską emisją⁸³, w której zapisano m.in.: *główną przyczyną wystąpienia przekroczeń poziomów ponadnormatywnych stężeń pyłu zawieszonego PM10, PM2,5 i benzo(a)pirenu w okresie zimowym jest emisja z indywidualnego ogrzewania budynków (spalanie niskiej jakości paliw stałych, głównie węgla, w nieprzystosowanych do tego paleniskach). Miasto jest zdeterminowane do jak najszybszej poprawy istniejącej sytuacji, jednak działania te w znacznej mierze są ograniczone obowiązującym systemem prawnym, który zdecydowaną większość kompetencji, związanych z działaniami na rzecz poprawy jakości powietrza, przypisuje szczeblowi centralnemu (...). Bez odpowiednich restrykcyjnych przepisów prawa Rybnik, ani żadne inne miasto w Polsce, nie poradzi sobie z problemem smogu (...) władze miasta nie mają żadnego wpływu na*

⁷⁶ <https://www.rybnik.eu/dla-mieszkanow/walka-ze-smogiem/czyste-powietrze>, <https://www.rybnik.eu/dla-mieszkanow/walka-ze-smogiem/dotacje-i-ulgi>, <https://www.rybnik.eu/dla-mieszkanow/program-stop-smog>, <https://www.rybnik.eu/dla-mieszkanow/walka-ze-smogiem/granty>, <https://www.rybnik.eu/dla-mieszkanow/walka-ze-smogiem/podlaczenia-do-sieci>.

⁷⁷ <https://www.rybnik.eu/biznes/wsparcie-biznesu>, a następnie po wybraniu lokalnego punktu informacyjnego funduszy europejskich uzyskuje się dostęp do <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wyszukiwarka/>.

⁷⁸ Raporty za lata 2018-2020 były publikowane na stronach internetowych: <https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=360>.

⁷⁹ W formie zwięzłego opisu realizowanych zadań

⁸⁰ Ich daty publikacji w BIP to odpowiednio: 14 maja 2019, 19 maja 2020 oraz 17 maja 2021.

⁸¹ Dla raportów od 2018 r. obowiązywał ww. termin wynikający z art. 28aa ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.).

⁸² 23 maja 2019 r., 28 maja 2020 r. oraz 27 maja 2021 r.

⁸³ Przykładowo w raporcie za 2020 r. zawarto: ocenę jakości powietrza (str. 27), działania w zakresie pozyskiwania środków (str. 29), inwestycje (str. 30) oraz pomoc finansowa dla mieszkańców (str. 37).

jakość paliw stałych przeznaczonych do sprzedaży, nie mają prawa wprowadzić zakazu palenia węglem.

(akta kontroli: str. tom 3, 29-32)

Ponadto Prezydent określił⁸⁴ zasady prowadzenia monitoringu Strategii m.in. w okresach dwuletnich, określił wskaźniki służące do monitoringu jej wdrażania oraz termin prezentowania raportu Radzie Miasta (w roku, w którym sporządzany był Raport). Raporty sporządzano⁸⁵ za lata 2016-2017⁸⁶ oraz 2018-2019⁸⁷. Raporty zawierały m.in. ocenę zdiagnozowanych w Strategii wyzwań rozwojowych⁸⁸, monitoring programów i przedsięwzięć wdrażających cele Strategii⁸⁹.

(akta kontroli: str. tom 3, 33-197)

Zgodnie z PGN z 2018 r. Miasto powinno przedkładać Radzie Miasta raport z jego realizacji przynajmniej co cztery lata⁹⁰.

W 2019 r. sporządzono raport z realizacji PGN za okres 2015-2018⁹¹. Raport był przedmiotem obrad Rady Miasta Rybnika na sesji nr XVII w dniu 12 grudnia 2019 r. Ponadto opracowywano⁹² raporty z PGN za poszczególne lata okresu objętego kontrolą. I tak w 2019 r. opracowano Raport za 2018 r.⁹³, w 2020 r. za 2019 r.⁹⁴, a w lutym 2021 r. za 2020 r.⁹⁵. W ww. raportach zawierały m.in. informację o zmianach, sprawozdanie z realizacji działań⁹⁶ oraz podsumowanie. Efekty realizacji działań określonych w PGN przedstawiono w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: str. tom 3, 198-225)

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹⁷ z wykonania programów organ wykonawczy gminy sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się radzie gminy. Prezydent sporządził⁹⁸ terminowo⁹⁹ raporty z wykonania POŚ za lata 2016-2017 oraz 2018-2019, które przedstawiono Radzie Miasta Rybnika¹⁰⁰. W raportach zawarto m.in. zapisy dotyczące jakości środowiska (w tym powietrza atmosferycznego), sprawozdanie z realizacji programu (zrealizowane zadania i poniesione na nie nakłady), monitoring skutków realizacji programu (nazwa wskaźnika, jego wartość w poszczególnych latach oraz uwagi/tendencje zmian), diagnozę oraz podsumowanie i wnioski.

⁸⁴ Zarządzenie 481/2018 Prezydenta z 2 lipca 2018 r. zmienione zarządzeniem 688/2018 z 2 października 2018 r.

⁸⁵ Raporty opracowywały i przygotowywały Wydziały Urzędu.

⁸⁶ Raport opublikowano w BIP 18 grudnia 2018 r.

⁸⁷ Raport opublikowano w BIP 20 listopada 2020 r. <https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=59&Id=52522>.

⁸⁸ W 2018 r. wyzwania rozwojowe uznano za aktualne, natomiast w 2020 r. stwierdzono, że niezbędne było opracowanie nowego dokumentu strategicznego.

⁸⁹ Dla każdego przedsięwzięcia zapisano: jego nazwę, miernik (np. poziom zanieczyszczeń, liczba obiektów zmodernizowanych, długość nowych/zmodernizowanych sieci), wartość miernika w poszczególnych latach i ewentualne uwagi.

⁹⁰ Str. 135 PGN

⁹¹ Data publikacji w BIP to 4 kwietnia 2019 r.

⁹² Wszystkie raporty z PGN sporządzał Wydział Ekologii.

⁹³ Data publikacji w BIP to 25 luty 2020 r.

⁹⁴ Data publikacji w BIP to 25 luty 2020 r.

⁹⁵ <https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=59&Id=53707>, data publikacji w BIP to 25 luty 2021 r.

⁹⁶ W podziale na poszczególne zadania: efekt energetyczny i ekologiczny wraz z jego procentową realizacją, wskaźnik/miernik oraz jego wartość.

⁹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

⁹⁸ Odpowiednio 15 października 2018 r. oraz 18 grudnia 2020 r.

⁹⁹ Zgodnie z aneksem nr 1 do umowy nr Ek-I.2551.568.2018 z dnia 14 maja 2018 r. termin wykonania raportu za lata 2016-2017 określono na 16 października 2018 r. Natomiast w aneksie nr 1 do umowy nr Ek-I.2151.17.2020 z 8 września 2020 r. zapisano termin wykonania raportu za lata 2018-2019 określono na 18 grudnia 2020 r.

¹⁰⁰ Odpowiednio na sesjach w dniach: 11 października 2018 r. i 17 grudnia 2020 r.

Według *Raportu z wykonania POŚ za lata 2018-2019*¹⁰¹ na przestrzeni lat objętych raportem emisja zanieczyszczeń pyłowych ogółem z zakładów szczególnie uciążliwych z terenu Miasta Rybnika uległa zmniejszeniu z 471 Mg/rok do 384 Mg/rok, tj. o 87 Mg/rok (18,5%). Wartość średnioroczna pyłu zawieszonego PM10 uległa zmniejszeniu o 14%. W 2018 r. rozliczono 509 umów dotacji na łączną kwotę 5,3 mln zł. Najwięcej umów dotyczyło kotłów na paliwo stałe (230 szt.) oraz kotłów gazowych (188). Realizowane były inwestycje związane z wykorzystaniem energii odnawialnej tj. pompy ciepła (71) oraz mikroinstalacje fotowoltaiczne (17) oraz inwestycje związane z ociepleniem przegród budowlanych budynków jednorodzinnych (162 szt.) W 2019 r. rozliczono 61 umów dotacji na łączną kwotę 288,3 tys. zł. Najwięcej (53 umowy) dotyczyło kotłów zasilanych paliwem gazowym. Ponadto realizowane były inwestycje związane z podłączeniem budynku do sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli: str. tom 3, 226-427)

Prezydent terminowo¹⁰² wysłał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach sprawozdania z realizacji POP za lata 2016-2020¹⁰³, a wysłane sprawozdania zawierały wymagane dane¹⁰⁴.

(akta kontroli: str. tom 3, 428-440)

2.5. Planowanymi efektami realizacji działań przewidzianych w PGN do roku 2020 r., w stosunku do roku bazowego 2012, miały być m.in.:

a) redukcja zużycia energii finalnej z 1 666 317 MWh/rok w roku bazowym (2012) do 1 631 441 MWh/rok w 2020 r. tj. o 34 876 MWh/rok (2,1%);

b) redukcja emisji CO₂ z 605 828 MgCO₂/rok w 2012 r. do 587 935 Mg CO₂/rok w 2020 r. tj. o 17 893 Mg CO₂/rok (3,0%);

W 2020 r. osiągnięto niespełna 60,0% zakładanego w PGN efektu ekologicznego, tj. redukcję zużycia energii finalnej o 20 892 MWh/rok (59,9% planu) oraz redukcję emisji dwutlenku węgla o 5 388 MgCO₂/rok (30,1% planu).

(akta kontroli: tom 2 str. 159-230, 611-655)

Wyjaśniając przyczyny nieosiągnięcia przez Gminę zakładanego efektu ekologicznego, Prezydent podał:

Uzyskane w następstwie realizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Rybnika efekty są wynikiem realizacji działań Urzędu Miasta oraz miejskich jednostek. Niewykonanie zaplanowanego celu Planu jest następstwem m.in. udziału interesariuszy niezależnych od Miasta, na działanie których nie mamy wpływu. Przykładem powyższego, jest działanie R07 (69,1 mln zł), które zostało wprowadzone do PGN na wniosek Polskiej Grupy Górniczej, natomiast realizacja tych planów nigdy nie doszła do skutku, na co Miasto nie miało wpływu.

(akta kontroli: tom 2 str. 670-676)

W odniesieniu do dokonanych zmian planowanych przez Gminę na lata 2016-2021 (I półrocze) kierunków rozwoju systemu ciepłowniczego, Prezydent wyjaśnił:

W wyżej wymienionym okresie dokonana się bardzo poważna zmiana dotycząca planów rozwoju systemu ciepłowniczego, która była związana z wycofaniem się

¹⁰¹ <https://bip.um.rybnik.eu/Default.aspx?Page=103&Where=Content&Search=raport+z+programu+ochrony+%C5%9Brodowiska>

¹⁰² W latach 2016-2019 termin wynikający z POP określono na 30 kwietnia danego roku w latach 2016-2019 natomiast w rok 2020 sprawozdanie z zakończonego POP składane było w terminie do 15 października 2020 r., a z nowego POP do 15 lutego danego roku.

¹⁰³ Odpowiednio: 28 kwietnia 2017 r., 27 kwietnia 2018 r., 29 kwietnia 2019 r., 24 kwietnia 2020 r., 13 października 2020 r. oraz 15 lutego 2021 r.

¹⁰⁴ Sprawozdania zawierały m.in. : tabele sprawozdawcze zawierające: wykaz decyzji, obliczenie szacunkowej redukcji emisji, działania edukacyjne oraz ekologiczne.

PGE Energia Ciepła S.A. z budowy członu ciepłowniczego w Elektrowni Rybnik i wyprowadzenia ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej. Obecnie zadanie to będzie realizowane przez PGNiG TERMIKA Energetyka Przemysłowa S.A.

(akta kontroli: tom 2 str. 519-528)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja programów Gminy w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego przyczyniała się do eliminowania negatywnych skutków dla środowiska procesów zaopatrzenia w ciepło oraz poprawy efektywności systemu ciepłowniczego. Nie osiągnięto jednak efektu ekologicznego zaplanowanego w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej* W związku z zagrożeniem dostaw ciepła do miejskiego systemu ciepłowniczego od sezonu grzewczego 2022/2023, podjęto działania dla zapewnienia tych dostaw z uwzględnieniem rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego

3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Sytuacja finansowa właściciela miejskiej sieci ciepłowniczej¹⁰⁵ oraz właściciela źródła zasilającego miejską sieć ciepłowniczą¹⁰⁶ pozwalała na realizację zadań inwestycyjnych.

Przychody netto ze sprzedaży PTEP S.A. w kolejnych latach okresu 2015-2020 wyniosły: 171,8 mln zł, 171,2 mln zł, 237,2 mln zł, 371,2 mln zł, 389,6 mln zł i 416,5 mln zł. W I połowie 2021 r. ww. przychody wyniosły 265,8 mln zł.

Zysk (strata) netto w kolejnych latach okresu 2015-2020 wyniosły: 3,4 mln zł, 6,7 mln zł, 38,2 mln zł, 25,6 mln zł, (16,9 mln zł) i (43,3 mln zł). W I połowie 2021 r. strata netto wyniosła 17,8 mln zł.

Koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ w kolejnych latach okresu 2017-2020 wyniosły: 3,9 mln zł, 19,9 mln zł, 23,3 mln zł i 53,8 mln zł, a w pierwszym półroczu 2021 r. wyniosły 30,9 mln zł.

PTEP S.A. w okresie objętym kontrolą wykonał zadania dotyczące budowy sieci i przyłączy ciepłowniczych o łącznej długości 13,0 km na kwotę 11 307,2 tys. zł.

Przychody netto ze sprzedaży PGG S.A. Zakład Elektrociepłownie w kolejnych latach okresu 2016-2020 wyniosły 20,0 mln zł, 38,5 mln zł, 35,5 mln zł, 61,7 mln zł, 55,4 mln zł i 416,5 mln zł. W I połowie 2021 r. ww. przychody wyniosły 36,6 mln zł.

Zysk netto w kolejnych latach okresu 2016-2020 wyniósł: 4,3 mln zł, 4,4 mln zł, 2,9 mln zł, 0,6 mln zł i 4,7 mln zł. W I połowie 2021 r. strata netto wyniosła 2,0 mln zł.

Koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ w kolejnych latach okresu 2016-2020 wyniosły: 2,1 mln zł, 3,3 mln zł, 8,6 mln zł, 17,2 mln zł i 22,7 mln zł, a w pierwszym półroczu 2021 r. wyniosły 21,2 mln zł.

PGG S.A. Zakład Elektrociepłownie w okresie objętym kontrolą wykonał zadanie inwestycyjne związane z modyfikacją systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego energetycznie pn. *Optymalizacja zagospodarowania gazu*

¹⁰⁵ Tj. PTEP S.A.

¹⁰⁶ Tj.: przedsiębiorstwa Polska Grupa Górnicza S.A. Oddział Zakład Elektrociepłownie w strukturze którego funkcjonowały m.in: zasilająca miejską sieć ciepłowniczą: Ciepłownia Chwałowice oraz 2 źródła ciepła zasilające lokalne sieci ciepłownicze, tj.: Ciepłownia Rymer i Elektrociepłownia Jankowice; dalej: „PGG S.A. Zakład Elektrociepłownie”.

z odmetanowania Kopani Węgla Kamiennego Jankowice i Chwałowice poprzez zabudowę w Elektrociepłowni Jankowice dwóch agregatów kogeneracyjnych o mocy około 2 MW każdy wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

(akta kontroli: tom 2, str. 258, 308-337)

3.2. Urząd nie posiadał pisemnych procedur dotyczących bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych. Przygotowanie projektów *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło (...)* oraz *Planu zaopatrzenia w ciepło* zlecono podmiotowi zewnętrznemu.

(akta kontroli: str. tom 1 str. 759-778, 792-805)

Prezydent wyjaśnił, że: *Urząd (...) monitorował „plany rozwoju” przedsiębiorstw energetycznych na etapie opracowania/aktualizacji „projektu założeń” i „projektu planu zaopatrzenia w ciepło” oraz podczas spotkań z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi, które przedstawiały swoje plany w zakresie budowy/modernizacji systemów ciepłowniczych (...)* Urząd (...) stwierdził przypadek, w którym „plany rozwoju” przedsiębiorstw ciepłowniczych nie zapewniały realizacji „założeń do planu zaopatrzenia w ciepło”, co spowodowało, że niezbędne było opracowanie „projektu planu zaopatrzenia w ciepło” i w efekcie uchwalenie w 2018 r. „Planu zaopatrzenia w ciepło dla Miasta (...) Przykładem realizacji „założeń do planu zaopatrzenia w ciepło” jest obecny „plan rozwoju” przedsiębiorstwa PGNiG TERMIKA Energetyka Przemysłowa S.A.

(akta kontroli: str. tom 1 str. 899-914)

Plany rozwoju właściciela miejskiej sieci ciepłowniczej, tj. przedsiębiorstwa PTEP S.A., na lata 2017-2019 i 2020-2023 zapewniały realizację *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* i przewidywały m.in. modernizację urządzeń i instalacji oraz budowę sieci i przyłączy ciepłowniczych, przy czym plan rozwoju na lata 2020-2023 przewidywał wykonanie przez PTEP S.A. zadania dotyczącego budowy nowych źródeł ciepła dla Miasta oraz transformację systemu ciepłowniczego, tj. zmianę paliwa węglowego na gazowe¹⁰⁷, zgodnie z zapisami *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*.

Plan rozwoju PGG S.A. Zakład Elektrociepłowni, tj. właściciela źródła zasilającego miejską sieć ciepłowniczą obowiązujący w latach 2016-2020 nie zapewniał pełnej realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* w zakresie kontynuacji dostaw ciepła do miejskiego systemu ciepłowniczego od sezonu grzewczego 2022/2023, co szerzej przedstawiono w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli: tom 1 str. 915-969)

Poziom zanieczyszczeń wytwarzanych w źródle zasilającym miejską sieć ciepłowniczą, tj. PGG S.A. Zakład Elektrociepłowni - Ciepłownia Chwałowice na przestrzeni lat 2015-2020 spadł w przypadku: SO₂ z 1 043,7 Mg do 243,9 Mg, NO₂ z 278,6 Mg do 120,7 Mg, CO₂ ze 186 681 Mg do 63 407 Mg, pyłów¹⁰⁸ ze spalania paliw z 66,9 Mg do 61,7 Mg. Natomiast w odniesieniu do tlenu węgla (CO) emisja wzrosła¹⁰⁹ z 37,3 Mg do 116,9 Mg. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego ze względu na dostosowanie do konkluzji BAT instalacji doprowadzającej ciepło do miejskiej sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli: tom 2 str. 318-512, 553)

¹⁰⁷ Poprzez budowę wysokosprawnych kotłowni zasilanych gazem ziemnym.

¹⁰⁸ Ciepłownia Chwałowice prowadziła pomiary emisji pyłu ogółem, bez podziału na frakcje: PM_{2,5} i PM₁₀.

¹⁰⁹ Według wyjaśnień przekazanych do Urzędu przez Pełnomocnika Zarządu Dyrektora ds. Technicznych PGG S.A. Oddział Zakład Elektrociepłowni, na wzrost emisji tlenu węgla mogło wpłynąć oparcie produkcji ciepła w Ciepłowni Chwałowice od 2017 r. na kotłach rusztowych (pogorszenie warunków spalania w stosunku do kotłów parowych (pyłowych)). Wcześniej produkcja ciepła w Ciepłowni Chwałowice była oparta na kotłach parowych.

3.3. W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Rybnika*, przyjętych uchwałą Rady Miasta z dnia 12 stycznia 2017 r.¹¹⁰ zapisano m.in.: z przeprowadzonej na potrzeby niniejszego opracowania analizy (...) planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie Rybnika w zakresie energetyki ciepłej (...) wynika konieczność opracowania Planu zaopatrzenia Miasta w ciepło.

(akta kontroli: tom 1 str. 485-486)

W dniu 27 lutego 2017 r. Urząd skierował do 3 podmiotów zapytanie ofertowe dotyczące opracowania projektu *Planu zaopatrzenia w ciepło dla Miasta Rybnika w zakresie źródła zasilającego*. Termin złożenia ofert ustalono na dzień 2 marca 2017 r. W dniu 7 marca 2017 r. zawarto umowę z wykonawcą na wykonanie Planu na kwotę 115,6 tys. zł. Plan wykonano w terminie określonym w umowie, tj. 30 listopada 2017 r.

(akta kontroli: tom 1 str. 787-805)

W dniu 19 kwietnia 2018 r. Rada Miasta podjęła uchwałę¹¹¹ w sprawie przyjęcia *Planu zaopatrzenia w ciepło dla Miasta Rybnika w zakresie źródła zasilającego miejski system ciepłowniczy*¹¹². W uzasadnieniu do projektu tej uchwały¹¹³ zapisano m.in., że konieczność opracowania *Planu zaopatrzenia w ciepło* wynikała z braku zapewnienia ze strony przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie Miasta rozwiązań zapewniających kontynuację dostaw ciepła do miejskiego systemu ciepłowniczego od sezonu grzewczego 2022/2023 oraz, że: *według stanu na I kwartał 2017 r, plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych (... w zakresie zasilania w ciepło odbiorców zaopatrywanych zdalaczo (... z centralnego miejskiego systemu ciepłowniczego nie zapewniały dostawy ciepła na sezon grzewczy 2022/2023*. Plan zawierał elementy określone w art. 20 ust. 2 prawa energetycznego, tj. m.in.: propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło wraz z uzasadnieniem ekonomicznym, harmonogram realizacji zadań, przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć¹¹⁴ oraz źródło ich finansowania. W Planie zawarto również m.in.: ocenę stanu systemu zaopatrzenia w ciepło na terenie Miasta, charakterystykę przedsiębiorstw działających na rynku energii ciepłej, zestawienie cen ciepła dla odbiorców, aktualne i prognozowane wymagania środowiskowe, warianty rozwiązań technicznych dla źródeł zasilania miejskiej sieci ciepłowniczej.

Uchwałą¹¹⁵ z dnia 24 września 2020 r. Rada Miejska uchyliła uchwałę¹¹⁶ z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia *Planu zaopatrzenia w ciepło dla Miasta Rybnika*. W uzasadnieniu do projektu tej uchwały¹¹⁷ zapisano m.in., że uchylenie uchwały z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Planu jest konieczne m.in. z uwagi na brak możliwości zrealizowania preferowanego wariantu z udziałem Elektrowni Rybnik, wskazanego w Planie, a przyczyną tego stanu jest wycofanie się PGE Energia Ciepła S.A. z realizacji budowy członu ciepłowniczego w Elektrowni Rybnik oraz, że znaleziono rozwiązanie dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw ciepła dla Miasta, polegające na budowie rozproszonych źródeł ciepła, tj. 6 nowych

¹¹⁰ Nr 465/XXX/2017.

¹¹¹ Nr 729/XLVII/2018.

¹¹² Dalej: „Plan zaopatrzenia w ciepło” lub „Plan”.

¹¹³ Z dnia 6 kwietnia 2018 r.

¹¹⁴ W Planie wskazano w 4 wariantach poziom nakładów inwestycyjnych obejmujących zakres inwestycji przedsiębiorstw ciepłowniczych bezpośrednio związanych z zasilaniem miejskiej sieci ciepłej oraz inwestycji określonych jako „inwestycje równoległe”, które są konieczne dla zapewnienia dostawy ciepła dla odbiorców ciepła.

¹¹⁵ Nr 421/XXV/2020.

¹¹⁶ Nr 729/XLVII/2018.

¹¹⁷ Z dnia 7 września 2020 r.

gazowych źródeł ciepła wyposażonych w kotły gazowe i docelowo silniki kogeneracyjne, które wprowadzono do *Planu rozwoju na lata 2020-2023 PGNIG Termika Energetyka Przemysłowa S.A.*, tj. właściciela miejskiej sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli: tom 1 str. 806-897)

Pismem z dnia 10 marca 2020 r. Prezes Zarządu Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa TERMIKA Energetyka Przemysłowa S.A.¹¹⁸ poinformował Prezydenta, że, przedsiębiorstwo planuje wybudowanie sieci rozproszonych źródeł wytwórczych ciepła, które umożliwią rozpoczęcie dostaw ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w sezonie grzewczym 2022/2023.

(akta kontroli: tom 1 str. 789-791)

3.4. Odnosząc się do przekazywania organom przedsiębiorstw ciepłowniczych oczekiwań wobec przekształcenia funkcjonującego na terenie Miasta systemu ciepłowniczego w kierunku systemu efektywnego, Prezydent wyjaśnił: *podczas spotkań z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi (...) wskazywano kierunek, w jakim powinny rozwijać się systemy ciepłownicze. Efektem tego jest, że obecnie PTEP realizuje budowę wysokosprawnych źródeł gazowych (w tym jednostek kogeneracyjnych), aby na terenie Miasta Rybnika docelowo mógł funkcjonować efektywny system ciepłowniczy (...) Systemy ciepłownicze (...) na terenie Miasta Rybnika w latach 2016-2021 zasilane z Ciepłowni Chwałowice, Ciepłowni Rymer, Elektrociepłowni Jankowice, kotłowni PTEP przy ul. Mościckiego nie były systemami efektywnymi. W przypadku systemu ciepłowniczego zasilanego z Elektrowni Rybnik, właściciel (Polska Grupa Energetyczna Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A., gdzie 100% ciepła produkowane jest w kogeneracji), wskazuje, że jest to system efektywny.*

(akta kontroli: 899-909)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Miasta w zakresie sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem systemu ciepłowniczego.

IV. Uwagi

Uwaga

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia terminowej aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*.

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 Katowicach. 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.

¹¹⁸ Dalej: „PTEP”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi. 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.

Katowice, 31 stycznia 2022 r.

Kontroler
Aleksander Małysz
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach