



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.023.01.2021

**Pan
Rafael Rokaszewicz
Prezydent Miasta Głogowa**

Urząd Miejski w Głogowie
ul. Rynek 10
67-200 Głogów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 - Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Głogowie, Rynek 10, 67-200 Głogów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Rokaszewicz, od 8 grudnia 2014 r., Prezydent Miasta Głogowa ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.2. Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/129/2021 z 6 sierpnia 2021 r.2. Renata Kojro, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/130/2021 z 11 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli: t. I, str. 1-10)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent lub Prezydent Miasta.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezydent Miasta w planowaniu energetycznym nie w pełni rzetelnie uwzględnił potrzeby rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Gmina Miejska w Głogowie (dalej: Gmina) posiadała strategiczny dokument określający sposób realizacji przez Gminę zadań własnych m.in. w zakresie zaopatrzenia w ciepło, w którym uwzględniono rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego, jakim były *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2027*⁵ oraz *Aktualizacja projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2027*⁶ (dalej: *Założenia do planu zaopatrzenia*). Nie spełniał on w należyтым stopniu swojej funkcji. Prezydent nie dokonał⁷ aktualizacji tego dokumentu⁸, dla którego termin obowiązywania upłynął w marcu 2021 r. Brak aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* skutkowało w szczególności nieuwzględnieniem w nich postanowień Strategii Rozwoju Miasta Głogowa na lata 2012-2026 (dalej: Strategia Rozwoju). Ponadto w Urzędzie nie posiadano aktualnych informacji o tym, czy miejski system ciepłowniczy Głogowa spełniał warunki efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego wskazane w art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego. Tymczasem w I połowie 2021 r. system ciepłowniczy Głogowa przestał spełniać warunki efektywności energetycznej, mimo że w roku 2019 i 2020 warunki te były zachowane. Wynikało to z ograniczenia produkcji ciepła w wodzie gorącej w bloku gazowo-parowym w Elektrociepłowni Głogów BGP w związku z awarią turbiny gazowej i pracami remontowymi, czego efektem było zmniejszenie o 50% mocy osiągalnej w okresie do 18 stycznia 2021 r.

Prezydent nie wypełnił obowiązku wykonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego.

W Gminie realizowano działania określone w dokumentach strategicznych, których celem było ograniczenie zanieczyszczenia powietrza powstającego w procesach zaopatrzenia w ciepło, przy czym nie dysponowano aktualnymi (po roku 2016) danymi, dotyczącymi stopnia udziału w całości poszczególnych sposobów zaopatrzenia w ciepło odbiorców w Gminie, w szczególności, w jakim stopniu za niską emisję⁹ odpowiadają indywidualne źródła ciepła. W toku kontroli NIK, ustalono, że o ile w zakresie wysokiej emisji nastąpiła w Gminie istotna poprawa i źródła wytwarzania ciepła spełniały wymogi decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. (konkluzji BAT), to jednak na terenie Gminy nie nastąpiła poprawa stanu jakości powietrza, która była jednym z podstawowych celów strategicznych założonych w Strategii Rozwoju. Na terenie Gminy znajdowały się obszary przekroczeń: dopuszczalnej normy średniodobowej pyłu zawieszonego PM10 w latach 2015-2018; średniorocznego poziomu docelowego benzo(a)pirenu w latach 2015-2020 oraz średniorocznego poziomu docelowego arsenu w latach 2015-2020. Jakość powietrza odbiegała zatem od wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów

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

⁵ Które zostały przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Głogowie nr XLIII/282/13 z dnia 14 maja 2013 r.

⁶ Która została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Głogowie nr XLVIII/489/18 z dnia 26 marca 2018 r.

⁷ Do dnia 24 września 2021 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

⁸ W rozumieniu art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U z 2021 r. poz.716, ze zm.), dalej: Prawo energetyczne.

⁹ Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. ogrzewanie węglowe stanowiło 11,1%.

niektórych substancji w powietrzu¹⁰ standardów i poziomów. W ocenie NIK, jedną z przyczyn tego stanu rzeczy mogło być opóźnienie (prawie pięcioletnie wobec terminów określonych w uchwale nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego¹¹) w rozpoczęciu wdrażania programu wymiany pieców w Gminie, a także niesystematyczne (w okresie objętym kontrolą tylko raz w 2019 r.) przeprowadzanie kontroli spalania odpadów w gospodarstwach domowych.

Ponadto Prezydent nie zapewnił sporządzenia raportu z realizacji Programu ochrony środowiska dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2018-2021, czym naruszono postanowienia art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹². W ocenie NIK, wyniki raportu umożliwiłyby Prezydentowi wprowadzenie odpowiednich korekt w tym programie, szczególnie w zakresie zwiększenia intensywności podejmowanych działań wspomagających ograniczenia emisji szkodliwych substancji, np. zwiększenia liczby wymienianych pieców. Prezydent nie dysponował wiedzą na temat podejmowanych działań oraz osiągniętych efektów ekologicznych przez inne (niż Gmina) podmioty, które realizowały zadania w ramach Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Głogowa (dalej: PGN). Brak wiedzy o stanie zaawansowania poszczególnych działań utrudniał skuteczne zarządzanie wymienionym programem, w tym reagowanie w przypadku odstępstw w realizacji zadań (szczególnie w kontekście nieosiągnięcia efektów ekologicznych) od przyjętych harmonogramów. Niemniej zbadane przez NIK działania, zaplanowane do realizacji przez Gminę, potwierdziły ich wykonanie. Należy wskazać, że Gmina nie miała żadnych możliwości oddziaływania na podmiot wytwarzający ciepło jak również nie posiadała innych formalnych narzędzi wpływu na sposób wytwarzania ciepła.

W toku kontroli NIK ustalono także, że w Urzędzie nie dokonywano analizy realizacji planów rozwoju przedsiębiorstwa ciepłowniczego w zakresie takim, by ocenić czy zaistniały przesłanki z art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego.

Ponadto ustalono także, że Prezydent nierzetelnie realizował obowiązki sprawozdawcze wobec Zarządu Województwa Dolnośląskiego z tytułu realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, a w szczególności nie przekazał sprawozdań za lata 2016-2018, a za rok 2019 przekazał z opóźnieniem wynoszącym ponad siedem miesięcy w stosunku do wymaganego terminu. Ponadto, sprawozdania za rok 2019 i 2020 były niekompletne, gdyż nie wykazano w nich wszystkich wymaganych działań, które realizowano na terenie Gminy.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 845.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 985, ze zm.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm., dalej: Prawo ochrony środowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina zajmowała powierzchnię 35 km² i liczyła ponad 66 tys. mieszkańców. Liczba ludności w latach 2016-2020 zmniejszyła się w porównaniu do 2015 r. o 2 546 osób (tj. o 3,7%). Gęstość zaludnienia na koniec 2020 r. wynosiła 1 883 os/km² i była mniejsza od liczby mieszkańców na km² w porównaniu do 2015 r. o 73 osoby.

(akta kontroli: t. II, str. 498)

Informacje dotyczące zagadnień w przedmiocie zaopatrzenia Gminy w ciepło, charakterystyki źródeł ciepła (w tym w zakresie stosowanych paliw), systemu dystrybucji ciepła, określenia zapotrzebowania na ciepło w stanie istniejącym oraz przyszłym, przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, analizę i ocenę możliwości zastosowania energetycznej gospodarki skojarzonej w mieście, w źródłach rozproszonych, zawierały dokumenty strategiczne Gminy, w tym dokumenty określające sposób realizacji przez Gminę zadań własnych m.in. w zakresie dotyczącym zaopatrzenia w ciepło, tj. *Założenia do planu zaopatrzenia*. Jak ustalono w toku kontroli NIK, (co szerzej opisano w dalszych częściach niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), *Założenia do planu zaopatrzenia* były po raz ostatni aktualizowane w 2018 r., stąd też nie wszystkie dane dotyczące organizacji zaopatrzenia w ciepło na obszarze Gminy były aktualne i kompletne.

(akta kontroli: t. II, str. 1-69, 232-270, 498-500, t. III, str. 1-418)

W latach 2015-2020 stan systemu ciepłowniczego w Gminie przedstawiał się następująco:

Działalność w zakresie wytwarzania ciepła na terenie Gminy prowadziła „Energetyka” sp. z o.o., której jedynym właścicielem był KGHM Polska Miedź S.A., a w zakresie przesyłu i dystrybucji ciepła prowadziło Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Legnicy S.A.¹⁴, którego właścicielem była „Energetyka” sp. z o.o. Niezależnie od powyższego, w toku kontroli ustalono także, że w 2014 r. KGHM Polska Miedź S.A. uruchomił blok parowo-gazowy w Głogowie¹⁵, którego zadaniem było zaopatrywanie w energię elektryczną i ciepłą zakładów górniczych i hutniczych, należących do KGHM Polska Miedź S.A. Był on także źródłem ciepła dla miejskiego systemu ciepłowniczego (ciepło kupowane było za pośrednictwem „Energetyka” sp. z o.o.). Funkcję operatora bloków należących do KGHM Polska Miedź S.A. pełniła „Energetyka” sp. z o.o. Gmina nie posiadała udziałów w strukturze właścicielskiej wyżej wymienionych przedsiębiorstw ciepłowniczych. W strategicznych dokumentach Gminy wskazywano, że rozwój systemów ciepłowniczych na terenie Gminy utrudniały przeszkody wodne, w szczególności na Ostrowie Tumskim, gdzie z uwagi na lokalizację (dorzecze Odry) nie było sieci ciepłowniczej.

W latach 2015-2020 w Gminie liczba źródeł ciepła przedstawiała się następująco:

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 Dalej: WPEC w Legnicy S.A.

¹⁵ Elektrociepłownia Głogów BGP.

- 1) źródła systemowe¹⁶ - dwie szt.¹⁷;
- 2) kotłownie lokalne¹⁸ – 32 szt. według stanu na koniec 2017 r. Gmina nie dysponowała aktualnymi danymi¹⁹;
- 3) indywidualne – Gmina nie dysponowała szczegółowymi danymi w tym zakresie²⁰.

Procentowy udział sposobu zaopatrzenia w ciepło odbiorców w Gminie (według stanu na koniec 2016 r.²¹) przedstawiał się następująco:

- 1) miejski system ciepłowniczy (58,0%)²²;
- 2) ogrzewanie indywidualne (42,0%), w tym:
 - gaz sieciowy (28,5%);
 - ogrzewanie węglowe (11,1%);
 - OZE (0,4%);
 - ogrzewanie elektryczne (2,0%).

W latach 2015-2020 długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych, przesyłowej i rozdzielczej wynosiła²³: 49,4 km (w 2015 r.), 47,4 km (w 2016 r.), 49,4 km (w 2017 r.), 50,0 km (w 2018 r.), 50,3 km (w 2019 r.) oraz 51,1 km (w 2020 r.), z tendencją wzrostową.

Długość eksploatowanych przyłączy do budynków w analizowanym okresie wynosiła odpowiednio²⁴: 21,99 km (w 2015 r.), 21,89 km (w 2016 r.), 22,34 km (w 2017 r.), 21,95 km (w 2018 r.), 22,33 km (w 2019 r.) oraz 22,72 km (w 2020 r.), bez wyraźnej tendencji.

Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Gminy w analizowanym okresie kształtowała się na zbliżonym poziomie i wynosiła od 149,6 GJ²⁵ (w 2015 r.) do 152,8 GJ (w 2020 r.).

Udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił w analizowanym okresie odpowiednio: 50,0% (w 2015 r.), 53,1% (w 2016 r.), 52,4% (w 2017 r.), 52,8% (w 2018 r.), 53,1% (w 2019 r.) oraz 53,8% (w 2020 r.), z tendencją wzrostową.

Zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego wynosiła, w analizowanym okresie, odpowiednio: 100,2 MW (w 2015 r.), 102,3 MW

¹⁶ Miejski system ciepłowniczy zasilany z Elektrociepłowni EC-3 Głogów należącej do spółki „Energetyka” sp. z o.o. oraz Elektrociepłowni Głogów BPG należącej do KGHM Polska Miedź S.A. (za pośrednictwem „Energetyka” sp. z o.o.).

¹⁷ Według stanu na koniec każdego roku badanego okresu.

¹⁸ Paliwem wykorzystywanym w kotłowniach był gaz ziemny, olej, paliwo stałe (węgiel) oraz odnawialne źródła energii (dalej: OZE).

¹⁹ W *Założeniach do planu zaopatrzenia* wskazano, że inwentaryzacji kotłowni dokonano na podstawie przeprowadzonych ankiet. Na podstawie ankiet ustalono, że dominującym paliwem stosowanym w kotłowniach był gaz ziemny (23 kotłownie). Ponadto wykorzystywano w nich olej (trzy kotłownie), węgiel (trzy kotłownie), węgiel ekogroszek (dwie kotłownie) oraz biogaz (jedna kotłownia).

²⁰ W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie podano konkretnej wielkości tego typu źródeł ciepła. Wskazano, że były to wielkości związane głównie z budownictwem jednorodzinym ogrzewanym indywidualnie, wielorodzinnym, ale wybudowanym na terenach miasta, gdzie nie istniał system ciepłowniczy, a także budynkami powstałymi wcześniej (przedwojennymi), a dotychczas niemodernizowanymi.

²¹ Gmina nie dysponowała aktualnymi danymi.

²² Największą grupę odbiorców ciepła systemowego na terenie Głogowa stanowiła zabudowa mieszkaniowa (70,4% mocy zamówionej). Obiekty użyteczności publicznej oraz usługi zajmowały drugie miejsce w zapotrzebowaniu na ciepło pochodzące z systemu ciepłowniczego (ok. 16,7%). Natomiast trzecie miejsce, to usługi komercyjne 12,7%.

²³ Według stanu na koniec danego roku w analizowanym okresie.

²⁴ Według stanu na koniec danego roku w analizowanym okresie.

²⁵ GJ - Gigadzul.

(w 2016 r.), 102,0 MW (w 2017 r.), 101,1 MW (w 2018 r.), 103,1 MW (w 2019 r.), 105,8 MW (w 2020 r.), z tendencją wzrostową.

Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego kształtowało się, w analizowanym okresie, odpowiednio na poziomie: 655,4 GJ (w 2015 r.), 713,2 GJ (w 2016 r.), 655,4 GJ (w 2017 r.), 682,6 GJ (w 2018 r.), 659,7 GJ (w 2019 r.) oraz 649,6 GJ (w 2020 r.), z tendencją spadkową.

Rodzaj paliwa wykorzystywanego w produkcji ciepła systemowego kształtował się w poszczególnych latach, analizowanego okresu, odpowiednio na poziomie: [1] w 2015 r. – węgiel kamienny (30,7%), gaz ziemny (4,9%), gaz gardzielowy²⁶ (64,4%); [2] w 2016 r. – węgiel kamienny (39,0%), gaz ziemny (21,0%), gaz gardzielowy (40,0%); [3] w 2017 r. – węgiel kamienny (64,0%) oraz gaz ziemny (36,0%); [4] w 2018 r. – węgiel kamienny (55,4%), gaz ziemny (44,6%); [5] w 2019 r. – gaz ziemny (100,0%) oraz [6] w 2020 r. – gaz ziemny (100,0%). Od 2017 r. wyeliminowano gaz gardzielowy, a od 2019 r. jako paliwo stosowano wyłącznie gaz ziemny zaazotowany.

Gmina nie posiadała danych dotyczących zasięgu sieci ciepłowniczey – udział powierzchni TMU²⁷ w zasięgu sieci ciepłowniczey oraz danych na temat budynków podłączonych do sieci.

(akta kontroli: t. II, str. 1-69, 232-270, 498-500, t. III, str. 1-418, t. IV, str. 486-488, t. V, str. 465-489)

W Założeniach do planu zaopatrzenia wskazano, m.in., że miejski system ciepłowniczy zasilają:

Elektrociepłownia EC-3 Głogów - była wyposażona w siedem kotłów energetycznych o łącznej wydajności znamionowej 236t/h i mocy osiągalnej 184,3 MW²⁸, dwa turbozespoły o łącznej mocy znamionowej 39,3 MW i mocy osiągalnej 34,1 MW oraz kocioł ciepłowniczy – kocioł wodny WR-25 o mocy 29 MW. Podstawowe parametry źródła ciepła wynosiły:

- osiągalna moc cieplna - 142,2 MW_t,
- moc cieplna osiągalna w skojarzeniu - 112,0 MW_t,
- moc cieplna przy osiągalnej mocy elektrycznej - 112,0 MW_t,
- moc osiągalna elektryczna brutto - 43,1 MW_e,
- moc elektryczna przy osiągalnej mocy cieplnej - 29,0 MW_e.

Paliwem stosowanym w elektrociepłowni był: węgiel kamienny²⁹ MIIA³⁰ – o wartości opałowej 19 ÷ 22 MJ/kg³¹, gaz ziemny zaazotowany o wartości opałowej ~ 28 MJ/Nm³, gaz gardzielowy o wartości opałowej 1,8-2,1 MJ/Nm³ (wykorzystywany do lipca 2016 r.). Spaliny odprowadzane były do atmosfery wspólnym kominem o wysokości 140 m i średnicy wylotowej 4,3 m. Komin należał do KGHM o/Huta Miedzi Głogów. W ramach oczyszczania spalin prowadzone było ich odpylanie ze sprawnością 95-98% w bateriach cyklonów indywidualnych dla każdego kotła i odsiarczanie z wykorzystaniem metody półsuchej. Instalacja odsiarczania wspólna dla wszystkich jednostek kotłowych należała do KGHM o/ Huta Miedzi Głogów.

(akta kontroli: t. III, str.1-418)

²⁶ Gaz odpadowy z procesów technologicznych.

²⁷ Tereny pod zabudowę mieszkaniową, usługową oraz mieszkaniowo-usługową bądź obszary o funkcji mieszanej z dominującym udziałem funkcji mieszkaniowej na podstawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP).

²⁸ MW - Megawat.

²⁹ Według stanu na dzień sporządzenia aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, tj. 26 marca 2018 r.

³⁰ Miał węglowy energetyczny.

³¹ MJ/kg – Megadžul na kilogram.

Elektrociepłownia Głogów BGP - wyposażona była w:

2 kotły energetyczne o łącznej wydajności znamionowej 68 t/h i mocy osiągalnej 60 MW, 3 turbozespoły o łącznej mocy znamionowej 42 MW i mocy osiągalnej 41,7 MW.

Podstawowe parametry źródła ciepła:

- osiągalna moc cieplna - 40 MW_t,
- moc cieplna osiągalna w skojarzeniu - 39 MW_t,
- moc cieplna przy osiągalnej mocy elektrycznej - 39 MW_t,
- moc osiągalna elektryczna brutto - 41,7 MW_e,
- moc elektryczna przy osiągalnej mocy cieplnej - 40 MW_e.

Paliwem podstawowym stosowanym w elektrociepłowni był gaz ziemny zaazotowany o wartości opałowej ok. 28,8 MJ/m³ pochodzący z lokalnego źródła w Kościanie. W 2016 r. zużycie gazu ziemnego wynosiło ok. 31,8 mln m³. Moc zamówiona w latach 2014-2016 utrzymywała się na poziomie 32 MW rocznie. Sprzedaż ciepła w wodzie gorącej w Elektrociepłowni Głogów BGP w 2016 r. wynosiła ok. 284 TJ³². Spaliny odprowadzane były do atmosfery kominami o wysokości 25 m i średnicy wylotowej 2 m.

(akta kontroli: t. III, str. 1-418)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* wskazano, że centralny system ciepłowniczy miasta Głogowa zasilany był z Elektrociepłowni EC-3 Głogów za pośrednictwem wyprowadzonej z Elektrociepłowni EC-3 Głogów nadziemnej sieci magistralnej 2xDn 500³³ o długości ok. 4,2 km, która następnie rozdzielała się w kierunku: wschodnim: 2xDn 500, zasilając centralną i wschodnią część miasta oraz południowym: 2xDn 300 w kierunku osiedla Kopernik. W założeniach tych system ciepłowniczy Głogowa oceniono jako sieć o wysokim stopniu zmodernizowania (wskazano, że udział sieci preizolowanej w odniesieniu do całkowitej długości sieci stanowił ok. 53%). Sieć ciepłownicza była siecią wodną, głównie wysokoparametrową o układzie promieniowo-pierścieniowym. Przekazywanie ciepła realizowane było za pośrednictwem 611 węzłów cieplnych, z czego 585 było wyposażonych w automatykę pogodową. Ponadto wskazano, że system ciepłowniczy Głogowa posiadał rezerwę przyłączeniową dla istniejących obiektów z sektora mieszkaniowego, handlowego i usługowego. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że WPEC w Legnicy S.A., w latach 2016-2021 (I połowa), w pięciu przypadkach odmówił przyłączenia do sieci z powodów ekonomicznych.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. III, str. 1-418, t. V, str. 485-486)

Stan jakości powietrza w Gminie:

Na terenie Gminy funkcjonowała (w ramach państwowego monitoringu środowiska) stacja tła miejskiego zlokalizowana przy ul. Wita Stwosza 3. W Głogowie badania prowadzone były metodą manualną (wagową z separacją frakcji 10 μm³⁴) z wykorzystaniem pobornika pyłu zawieszzonego PM10. Zakres pomiarów to: pył zawieszony PM10 oraz metale ciężkie (ołów, arsen, nikiel, kadm) i benzo(a)piren w pyłe zawieszonym PM10. Stacja nie prowadziła pomiarów w zakresie: pyłu zawieszzonego PM2,5 (stężenie średnioroczne), dwutlenku azotu NO₂ (stężenie średnioroczne), dwutlenku siarki SO₂ (stężenie średnioroczne oraz liczba dni przekroczenia normy dobowej), benzenu C₆H₆ (stężenie średnioroczne) oraz tlenu węgla CO₂ (stężenie średnioroczne).

³² TJ – Teradzul.

³³ Dn – średnica nominalna.

³⁴ Mikrometr.

Zestawienie pomiarów dokonanych przez tę stację w latach 2015-2020 kształtowało się następująco:

- pył zawieszony PM10 (stężenie średnioroczne) – od 21 do 32 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ³⁵;
- pył zawieszony PM10 (liczba dni przekroczenia normy dobowej) – od 20 do 59 dni³⁶;
- benzo(a)piren (stężenie średnioroczne) – od 2 do 5 ng/m^3 ³⁷.

Według informacji otrzymanych z Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na terenie Gminy znajdowały się obszary przekroczeń:

- dopuszczalnej liczby przekroczeń normy średniodobowej (stężenie > 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ częściej niż 35 dni w roku) pyłu zawieszzonego PM10 w latach 2015-2018;
- średniorocznego poziomu docelowego benzo(a)pirenu (stężenia roczne powyżej 1 ng/m^3) w latach 2015-2020;
- średniorocznego poziomu docelowego arsenu (stężenia roczne powyżej 6 ng/m^3) w latach 2015-2020.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, 281-285, t. III, str. 547-551, t. IV, str. 333-335)

1.2. W badanym okresie Gmina nie zlecała przeprowadzenia całościowej analizy w zakresie obejmującym oceny ograniczeń utrudniających rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego, w tym biorąc pod uwagę kierunki takie jak: modernizacja źródeł ciepła sieciowego (łącznie z rozwojem kogeneracji), poprawę efektywności budynków, (i możliwości zastosowania niskotemperaturowych źródeł ciepła) oraz likwidacji indywidualnych źródeł ciepła opalanych węglem i podłączenie do ciepła sieciowego.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270)

1.3. W *Założeniach do planu zaopatrzenia* wskazywano, że sieć ciepłownicza Gminy zasilana jest z elektrociepłowni, w której nie mniej niż 75% ciepła w skali roku stanowi ciepło użytkowe wytworzone w kogeneracji (tym samym spełnione były warunki efektywności źródła w myśl art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego), ponieważ udział ciepła produkowanego przez „Energetyka” sp. z o.o. w skojarzeniu z energią elektryczną w ciepło przekazywanym do systemu ciepłowniczego WPEC w Legnicy SA wynosił ok. 88-90%. Natomiast udział ciepła po modernizacji ciepłowni i zabudowie kotłów wodnych gazowych może wynosić, według danych „Energetyka” sp. z o.o. poniżej 75% i utracić miano efektywnego systemu ciepłowniczego. Jak ustalono³⁸ w toku kontroli NIK, udział ciepła użytkowego dostarczonego do Głogowa wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji wynosił w latach 2015-2021 (I półrocze) odpowiednio: 100% (w 2015 r.), 100% (w 2016 r.), 98% (w 2017 r.), 60% (w 2018 r.), 79% (w 2019 r.), 82% (w 2020 r.) oraz 67% (w 2021 r. – I połowa), przy czym „Energetyka” sp. z o.o. nie zgłaszała Prezydentowi uwag w kwestii zjawisk, stanowiących utrudnienia w rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego na terenie Gminy. Jak wskazali Prezes i Wiceprezes Zarządu „Energetyka” sp. z o.o., spadek % udziału ciepła użytkowego dostarczonego do Głogowa wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji, począwszy od 2017 r. wynikał z następujących uwarunkowań: w dniu 16 lipca 2016 r. w wyniku zaprzestania produkcji miedzi w oparciu o piece szybowe, KGHM Polska Miedź S.A. Oddział Huta Miedzi

³⁵ Poziom dopuszczalny: 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

³⁶ Poziom dopuszczalny: 24-godz.: 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, dopuszczalna liczba przypadków powyżej poziomu dopuszczalnego: 35 razy w roku.

³⁷ Wartość docelowa: 1 ng/m^3 (nanogram na metr sześcienny).

³⁸ W oparciu o materiały pozyskane ze spółki „Energetyka” sp. z o.o. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

„Głogów” zakończyła dostawy gazu gardzielowego do jednostki kogeneracji w Elektrociepłowni EC-3 Głogów. Do tego czasu priorytetem pracy źródła była utylizacja gazu gardzielowego, natomiast energia elektryczna i ciepło były produktami współspalania gazu gardzielowego z paliwami konwencjonalnymi, tj. gazem ziemnym zaazotowanym i węglem kamiennym. Po zmianie technologii produkcji miedzi, blok gazowo-parowy w Głogowie, jako źródło efektywniejsze energetycznie i ekonomicznie stało się źródłem podstawowym dla dostarczania ciepła i energii elektrycznej, a Elektrociepłownia EC-3 Głogów źródłem szczytowym dla pokrycia zapotrzebowania na ciepło (opartym na węglu kamiennym). Dążąc do dostosowania Elektrociepłowni EC-3 Głogów do standardów emisyjnych, mając na uwadze szczytowy charakter pracy spółki „Energetyka” sp. z o.o. dla pokrycia zapotrzebowania na ciepło, podjęto decyzję o wycofaniu się z węgla kamiennego i przejściu na bardziej ekologiczne paliwo gazowe oraz modernizację w oparciu o kotły wodne. Prezes i Wiceprezes spółki wskazali, że zakłada się, iż udział ciepła dostarczonego do systemu ciepłowniczego Głogowa, wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji, w kolejnych latach wynosić będzie ok 75-80% (przy braku nieprzewidzianych zdarzeń wpływających na dyspozycyjność BGP Głogów i przypadków awaryjnej dostawy ciepła w postaci pary przez BGP Głogów do sieci O/HM „Głogów”. Jak kontynuowali Prezes i Wiceprezes spółki, % udział ciepła dostarczonego do systemu ciepłowniczego miasta Głogów wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji, poniżej 75% w latach 2018 i 2021 (I połowa), wynikał z następujących uwarunkowań:

- w 2018 r. - ciepło wytworzone w kogeneracji w jednostce kogeneracji Elektrociepłowni EC-3 Głogów w ilości 285 195 GJ stanowiące 34,1% ciepła dostarczonego do systemu ciepłowniczego miasta Głogów, nie spełniało warunku wytworzenia w wysokosprawnej kogeneracji, tj. oszczędność energii pierwotnej była na poziomie poniżej 10%, w porównaniu do rozdzielnego procesu produkcji ciepła i energii elektrycznej;

- w 2021 r. (I połowa) – ograniczenie produkcji ciepła w wodzie gorącej w BGP Głogów w styczniu 2021 r. było spowodowane awarią turbiny gazowej TG-4 i pracami remontowymi, czego efektem było zmniejszenie o 50% mocy osiągalnej w okresie do 18 stycznia 2021 r.

Ponadto, ustalono, że w okresie objętym kontrolą Gmina nie wykonała oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy, a Prezydent nie dysponował aktualnymi danymi (wiedzą) na temat spełniania (lub nie) przez miejski system ciepłowniczy Głogowa warunków efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego (wskazanych w art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego). Ustalenia kontroli NIK w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. III, str. 1-418, t. V, str. 485-486, 539-541)

1.4. Rada Miejska w Głogowie przyjęła założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miejskiej w Głogowie w dniu 19 września 2000 r.³⁹. Obowiązek aktualizacji ww. założeń, wynikający z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁰ Gmina wykonała w dniu 14 maja 2013 r.⁴¹. W okresie objętym kontrolą dokonano natomiast jednej aktualizacji założeń do planu

³⁹ Uchwałą nr XXI/299/2000.

⁴⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 104, ze zm.

⁴¹ Uchwałą nr XLIII/282/13 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2027.

zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów przyjętych na lata 2013-2027, tj. w dniu 26 marca 2018 r.⁴² Szerzej kwestie związane z opóźnieniami w opracowaniu ww. dokumentów opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. II, str. 1-69, 232-270, t. III, str. 1-418)

1.5. Prezydent, przed zleceniem opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia* nie skorzystał z przepisu art. 19 ust. 4 Prawa energetycznego, stanowiącego, że *przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie Burmistrzowi plany rozwoju (art. 16 ust. 1 Prawa energetycznego) w zakresie dotyczącym terenu danej gminy oraz propozycji niezbędnych do opracowania projektu Założeń do planu zaopatrzenia*. Przed zleceniem opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia* (oraz po ich opracowaniu) w przedmiocie organizacji zaopatrzenia w ciepło na obszarze Gminy, Urząd Miejski w Głogowie nie sporządził własnych opracowań, analiz, a także nie zlecał ich sporządzenia.

(akta kontroli: t. IV, str. 486-488)

Założenia do planu zaopatrzenia zostały opracowane przez podmiot zewnętrzny⁴³ na podstawie dwóch umów: [1] nr UM/384/WRM/927/2012 z dnia 18 czerwca 2012 r. oraz [2] nr 511/WRM/1214/17 z dnia 21 lipca 2017 r. Za przygotowanie obu dokumentów zapłacono łącznie 67 650,0 zł (brutto). W umowie o wykonanie *Założeń do planu zaopatrzenia* Urząd Miejski w Głogowie zobowiązał wykonawcę do przeprowadzenia niezbędnych analiz potrzebnych do opracowania tych dokumentów, z uwzględnieniem elementów wymaganych w art. 19 ust. 3 Prawa energetycznego.

(akta kontroli: t. II, str. 292-351)

Opracowując *Założenia do planu zaopatrzenia* wykonawca wykorzystał dokumenty przekazane przez Urząd Miejski w Głogowie, tj. m.in.: Strategię Rozwoju zatwierdzoną⁴⁴ w dniu 20 marca 2012 r., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa* uchwalone⁴⁵ w dniu 25 maja 2010 r., *miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego* (dalej: mpzp) oraz *Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Głogowa*⁴⁶. Na podstawie tych dokumentów ustalono m.in. charakterystykę istniejącego systemu ciepłowniczego, strategiczne cele Gminy w zakresie organizacji i planowania zaopatrzenia w ciepło oraz tereny rozwoju (z pominięciem zabudowy uzupełniającej oraz obszarów o powierzchni mniejszej nie 0,5 ha) na których przewidywano do roku 2027 potencjalny wzrost zapotrzebowania na ciepło. Szczegółowo wymienione kwestie oraz przyczyny pominięcia w *Założeniach do planu zaopatrzenia* niektórych zagadnień wskazanych w ww. dokumentach omówiono w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁴² Uchwałą nr XLVIII/489/18 Rady Miejskiej z dnia 26 marca 2018 r. w Głogowie w sprawie uchwalenia aktualizacji „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miejskiej Głogów.

⁴³ Wyłoniony w procedurze zapytania ofertowego.

⁴⁴ Uchwałą nr XXVI/150/12 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwoju Miasta Głogowa na lata 2012-2026.

⁴⁵ Uchwałą nr XLVIII/390/2010 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Głogowa oraz uchwałą nr XXXIV/327/17 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”. Ponadto zgodnie z uchwałą nr XXXVI/299/21 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa” trwały prace nad opracowaniem nowego dokumentu (zgodnie z obwieszczeniem z dnia 30 lipca 2021 r. projekt został wyłożony do publicznego wglądu, a termin konsultacji wyznaczono do dnia 20 września 2021 r.).

⁴⁶ Przyjęty uchwałą nr XIII/101/15 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 29 września 2015 r. w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Głogowa”.

Dane niezbędne do sporządzenia opracowania, dotyczące infrastruktury sieci oraz planowanych inwestycji, wykonawca umów pozyskiwał bezpośrednio od przedsiębiorstw ciepłowniczych obejmujących swoim obszarem działalności Gminę. Ponadto wykorzystano dane GUS, dotyczące m.in. liczby mieszkańców, zasobów mieszkaniowych, nowej zabudowy w Głogowie, liczby działających podmiotów gospodarczych, informacje o stanie jakości powietrza, wskazane w naprawczych programach ochrony powietrza dla stref na terenie województwa dolnośląskiego, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wprowadzonych uchwałami Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, a także informacje uzyskane w oparciu o przeprowadzoną akcję ankietową z dużymi podmiotami gospodarczymi, których działalność w sposób pośredni lub bezpośredni związana była z wytwarzaniem lub dystrybucją nośników energii zarówno dla potrzeb własnych, jak i odbiorców zewnętrznych.

(akta kontroli: t. I, str. 67-94, 447-506, t. II, str. 70-134, 292-351, t. III, str. 1-418, t. IV, str. 486-488)

Założenia do planu zaopatrzenia zawierały wszystkie elementy wymagane art. 19 ust. 3 Prawa energetycznego⁴⁷, tj. w szczególności:

- ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w konkretnych obszarach Gminy Miejskiej w Głogowie. Stwierdzono, m.in. że system ciepłowniczy Głogowa posiadał rezerwę przyłączeniową dla istniejących obiektów z sektora mieszkaniowego, handlowego i usługowego. W przypadku pojawienia się nowych potrzeb mocy, szczególnie na potrzeby przemysłowo-produkcyjne, WPEC w Legnicy S.A. miał podejmować działania zmierzające do zaspokojenia zwiększonego zapotrzebowania ciepła. Nie mniej jednak, w celu utrzymania rezerwy przyłączeniowej konieczny był stały monitoring, realizowany przez WPEC w Legnicy S.A., przepustowości sieci ciepłowniczej łączącej źródło ciepła i system ciepłowniczy miasta Głogów. Stwierdzono ponadto, że nadal problemem była „niska emisja” z ogrzewań piecowych i kotłowni indywidualnych, jednakże nie zaplanowano realizacji zadań w zakresie redukcji „niskiej emisji”;

- proponowane rozwiązania racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych. Stwierdzono m.in., że podstawowym kierunkiem racjonalizacji produkcji ciepła w źródłach systemowych było zastosowanie kogeneracji. Ponadto wskazywano m.in. redukcję strat ciepła na przesyle, którą można było uzyskać poprzez wymianę sieci ciepłowniczych w złym stanie technicznym i wysokich stratach ciepła na rurociągi preizolowane o niskim współczynniku strat, zabudowę układów automatyki pogodowej i sterowania sieci; redukcję ubytków wody sieciowej, a w tym modernizację odcinków sieci o wysokim współczynniku awaryjności, zabudowę rurociągów ciepłowniczych z instalacją nadzoru przecieków i zawilgoceń. Pomimo tego nie zaplanowano realizacji zadań w tym obszarze. W przypadku kotłowni lokalnych wskazywano: modernizację niskosprawnych kotłowni węglowych, wymianę kotłów (szczególnie pieców węglowych) na nowoczesne o wyższym poziomie sprawności, zastosowanie zmiany paliwa (np. na gazowe) oraz wprowadzenie dodatkowych instalacji umożliwiających wspomagająco wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (kolektory słoneczne, pompy ciepła). Wskazywano także na termomodernizację budynków;

- analizę możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji

⁴⁷ Określających obowiązek aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło.

przemysłowych. Proponowano m.in. stosowanie układów rekuperacji ciepła w układach wentylacji wszystkich obiektów wielokubaturowych, wyposażonych w instalacje klimatyzacyjne (sale gimnastyczne, sportowe, baseny), których modernizacji lub budowy podejmowała się Gmina, a także promowanie tego rozwiązania w mniejszych obiektach, w tym także mieszkaniowych;

- omówienie możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej⁴⁸. Przedstawiono opis regulacji prawnych i wynikających z nich rodzajów działań w zakresie dotyczącym efektywności energetycznej budynków oraz termomodernizacji;

- informacje o obecnym i planowanym zakresie współpracy z innymi gminami. Wskazano, że jedno przedsiębiorstwo ciepłownicze, tj. WPEC w Legnicy S.A. działa (bez powiązań systemowych) na obszarze Głogowa, Legnicy, Złotoryi, Chojnowa, Ścinawy, Chocianowa i Lubina, stąd też współpraca z tymi gminami odnośnie pokrywania potrzeb energetycznych będzie realizowana na szczeblu ww. przedsiębiorstwa przy koordynacji władz samorządowych.

(akta kontroli: t. III, str. 1-418)

Dla przyjętych w *Założeniach do planu zaopatrzenia* celów nie określono planu rzeczowo-finansowego, zakładanego harmonogramu ich realizacji, wskazania źródeł finansowania oraz mierników pozwalających na ocenę stopnia realizacji poszczególnych zadań w stosunku do planu.

(akta kontroli: t. III, str. 1-418)

Projekty dokumentów były wyłożone do wglądu publicznego na okres 21 dni (tj. odpowiednio od dnia 20 marca 2013 r. do 10 kwietnia 2013 r. oraz od dnia 9 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2018 r.). W zakresie dotyczącym konsultacji społecznych projektu *Założeń do planu zaopatrzenia* prowadzonych w 2013 r. wpłynęło sześć uwag, z których uwzględniono jedną dotyczącą błędów formalnych. Wszystkie uwagi złożył WPEC w Legnicy S.A. Dotyczyły one m.in. prognozy wzrostu mocy na przestrzeni najbliższych 20 lat do 35 MW, co miało w konsekwencji skutkować osiągnięciem maksymalnej mocy zamówionej na poziomie 140 MW, wyekspozowania zagadnienia dotyczącego zasilania z miejskiej sieci ciepłowniczej nowych obiektów budowlanych o przewidywanej mocy cieplnej większej niż 50 kW z uwagi na fakt, że sieć ciepłownicza była zasilana z elektrociepłowni – źródła wytwarzającego ciepło w kogeneracji. Natomiast w ramach konsultacji społecznych, prowadzonych w roku 2018, nie wpłynęły żadne uwagi lub wnioski. Zarząd Województwa Dolnośląskiego zaopiniował pozytywnie ww. dokumenty odpowiednio uchwałami nr 3856/IV/13 z dnia 9 kwietnia 2013 r. oraz nr 4891/V/18 z dnia 13 lutego 2018 r.

(akta kontroli: t. III, str. 1-6, 240)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały następujące dokumenty strategiczne i programowe, uwzględniające zagadnienia potrzeby rozwoju systemu ciepłowniczego:

Strategia Rozwoju zatwierdzona w dniu 20 marca 2012 r. W przedmiotowym dokumencie zaproponowano dwa cele strategiczne: *Rozwinięta i sprawna infrastruktura techniczna Miasta* (5) oraz *Dobra jakość środowiska przyrodniczego* (6). Ww. celom strategicznym przypisane zostały dwa cele operacyjne, które wyznaczały kierunki działań. I tak, w ramach celu operacyjnego *Rozbudowana sieć gazowa, energetyczna i cieplna w pełni zabezpieczająca ilościowo potrzeby odbiorców* (5.2.), założono do realizacji opracowanie planu zaopatrzenia miasta

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 468, ze zm.

w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (5.2.1.), a w ramach celu operacyjnego *Zmniejszona emisja zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby* (6.2.) założono promowanie ekologicznych źródeł ogrzewania, w szczególności w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej (6.2.1.), wprowadzenie systemu kontroli, monitoringu zanieczyszczenia środowiska (6.2.2.) oraz wprowadzenie kar za palenie śmieciami w piecach w domkach jednorodzinnych (6.2.3.). W Strategii tej nie ustalono harmonogramu realizacji celów (wskazano, że cele strategiczne określono do roku 2026), nie uwzględniano wielkości planowanego efektu ekologicznego oraz nie określono sposobu monitorowania przyjętych założeń. Wskazano jedynie dokumenty, które miały warunkować skuteczną realizację Strategii Rozwoju. Wśród nich były m.in. *Założenia do planu zaopatrzenia*. W *Założeniach do planu zaopatrzenia* wskazano, że uwzględniono założenia ww. Strategii, przy czym w ramach celu operacyjnego *Zmniejszona emisja zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby* (6.2.) odniesiono się jedynie do zadania związanego z promowaniem ekologicznych źródeł ogrzewania, w szczególności w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej (6.2.1.). Szczegółowe ustalenia kontroli NIK w tym przedmiocie opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 67-94, t. II, str. 232-270)

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Głogowa uchwalone⁴⁹ w dniu 25 maja 2010 r. oraz zmienione w dniu 30 marca 2017 r. W dokumentach tych, w zakresie modernizacji systemu ciepłowniczego zaproponowano następujące zamierzenia: modernizację i w razie potrzeby budowę nowych źródeł energii cieplnej, sukcesywną modernizację sieci cieplnej, w celu zmniejszenia jej awaryjności oraz strat przesyłu czynnika grzewczego, sukcesywną rozbudowę sieci ciepłych w celu przyłączenia nowych odbiorców, prowadzenie działań termorenowacyjnych obiektów, sukcesywne przechodzenie z opału stałego na gaz, olej opałowy lub energię elektryczną przy indywidualnym systemie grzewczym. Natomiast w zakresie poprawy stanu jakości powietrza wskazywano, że redukcję stężenia pyłu planowano osiągnąć poprzez redukcję emisji, w tym: zmianę sposobu ogrzewania, wykonanie przyłączy sieci gazowej do poszczególnych budynków, likwidację pieców węglowych w mieszkaniach i domach jednorodzinnych, ewentualną rozbudowę sieci gazowej, wykonanie przyłączy sieci cieplnej do poszczególnych budynków, ewentualną rozbudowę sieci cieplnej oraz wymianę starych kotłów węglowych na nowoczesne, niskoemisyjne. W *Założeniach do planu zaopatrzenia* uwzględniono wyżej wskazane zagadnienia.

(akta kontroli: t. II, str. 70-134, 232-270, t. III, str. 419- 521)

*Miejski Program Ochrony Środowiska*⁵⁰ oraz *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2018-2021*⁵¹. W pierwszym dokumencie odnosząc się do rozwoju systemu ciepłowniczego, przyjęto, jako kierunek działania proekologicznego w zakresie ochrony powietrza, eliminację uciążliwości powodowanej przez kotłownie lokalne i indywidualne, w tym określając realizację

⁴⁹ Uchwałą nr XLVIII/390/2010 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Głogowa oraz uchwałą nr XXXIV/327/17 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa”. Ponadto zgodnie z uchwałą nr XXXVI/299/21 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa” trwały prace nad opracowaniem nowego dokumentu (zgodnie z obwieszczeniem z dnia 30 lipca 2021 r. projekt został wyłożony do publicznego wglądu, a termin konsultacji wyznaczono do dnia 20 września 2021 r.).

⁵⁰ Zatwierdzony uchwałą nr XLVI/340/98 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie zatwierdzenia Miejskiego Programu Ochrony Środowiska.

⁵¹ Zatwierdzony uchwałą nr VII/64/19 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2018-2021.

takich zadań jak: likwidacja kotłowni w szkołach, zakładach przemysłowych oraz w szklarniach, a także zmiana opału ze stałego (węgla, koksu) na gaz lub sposobu opalania (kotły fluidalne). Efektem realizacji ww. zadań miała być poprawa stanu jakości powietrza. Natomiast w drugim dokumencie, uwzględniając potrzeby rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego, wyznaczono cele i działania do realizacji w następujących obszarach interwencji: [1] *Klimat i jakość powietrza*. W obszarze tym zaproponowano jako cel długoterminowy (do roku 2021) *Zapewnienie dobrej jakości powietrza oraz ochronę klimatu, poprzez obniżenie emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych*, wyznaczając dwa kierunki interwencji: [a] *Obniżenie niskiej emisji w sektorze komunalno-bytowym*, w tym określając zadania do realizacji jak m.in.: systematyczna wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane było paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłych oraz termomodernizacji budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej) oraz [b] *Termomodernizacja i zwiększenie efektywności energetycznej budynków* (m.in. przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę oraz innych budynków użyteczności publicznej). Efektem ekologicznym podjętych działań miała być redukcja emisji pyłów przyczyniających się w największym stopniu do przekroczeń wartości normatywnych substancji (PM10, benzo(a)pirenu oraz arsenu) oraz [2] *Edukacja ekologiczna*. W obszarze tym zaproponowano do realizacji cel długoterminowy (do 2021 r.) *Podniesienie świadomości ekologicznej i wrażliwości mieszkańców gminy na lokalny i globalny stan środowiska naturalnego*, wyznaczając kierunek interwencji *Edukacja i kształtowanie właściwych postaw ekologicznych wśród dzieci, młodzieży i dorosłych mieszkańców gminy*, w tym określając zadania do realizacji jak np.: organizacja pikniku ekologicznego „Segregacja Rewelacja”. Efektem podjętych działań miała być zerowa liczba stwierdzonych przypadków spalania śmieci w prywatnych instalacjach grzewczych. W ww. dokumentach nie przedstawiono uwarunkowań, wniosków czy rekomendacji wymagających uwzględnienia w założeniach⁵² lub *Założeniach do planu zaopatrzenia*⁵³.

(akta kontroli: t. I, str. 95-210, t. II, str. 232-270)

PGN. W przedmiotowym dokumencie, działania, zadania i środki zaplanowane na cały okres objęty planem (tj. w perspektywie do 2020 r.) odnoszące się do rozwoju systemu ciepłowniczego obejmowały: [1] poprawę jakości powietrza oraz poprawę efektywności energetycznej obiektów poprzez realizację prac termomodernizacyjnych budynków użyteczności publicznej. W tym zakresie planowano podjęcie działań mających na celu zwiększenie udziału obiektów zasilanych z miejskiej sieci ciepłowniczej oraz modernizację kotłowni. Planowane szacunkowe koszty realizacji działań określono na kwotę 15 200,0 tys. zł; [2] działania energooszczędne w sektorze użyteczności publicznej, poprzez odpowiednią konserwację i utrzymywanie w dobrym stanie technicznym sieci i urządzeń transformujących energię, sieci gazociągowe oraz sieci ciepłownicze po stronie użytkownika końcowego. Nie oszacowano kosztów tych działań; [3] termomodernizację i likwidację niskiej emisji w budynkach mieszkalnych

⁵² Przyjętych uchwałą nr XXI/299/2000 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 19 września 2000 r. w sprawie przyjęcia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Miejskiej w Głogowie.

⁵³ Ponieważ Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Głogów został zatwierdzony w dniu 27 marca 2019 r., a więc po roku od zatwierdzenia aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2027, powyższe dotyczy dokumentu procedowanego w 2021 r.

zarządzanych przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Głogowie, w tym: podejmowanie działań mających na celu zwiększenie udziału obiektów zasilanych z miejskiej sieci ciepłowniczej, modernizacja kotłowni bądź indywidualnych systemów ogrzewania. Planowane koszty – 5 000,0 tys. zł; [4] rozbudowę i modernizację oraz realizację zadań zmierzających do zmniejszenia strat ciepła na sieci przesyłowej poprzez: poprawę efektywności energetycznej przesyłu ciepła poprzez modernizację magistralnych sieci ciepłowniczych, rozbudowę istniejącej sieci, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz poprawę stanu infrastruktury. Nie oszacowano kosztów tych działań; [5] zadania w ramach działań WPEC w Legnicy S.A., w tym m.in.: prowadzenie polityki inwestycyjnej ukierunkowanej na redukcję strat energii cieplnej w trakcie jej przesyłu, budowę i modernizację infrastruktury sieciowej, w tym inwestycje związane z redukcją strat energii cieplnej. Planowane koszty – 25,6 tys. zł; [6] ograniczenie emisji z budynków prywatnych poprzez zastępowanie źródeł ciepła na paliwa stałe przez mniej emisjogenne źródła oraz podejmowanie działań mających na celu przyłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej. Nie oszacowano kosztów tych działań; [7] wysoki poziom świadomości ekologicznej mieszkańców, w tym promocja i edukacja ekologiczna w zakresie ochrony powietrza, efektywności energetycznej, wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz promowanie ekologicznych źródeł ogrzewania, w szczególności w zabudowie jednorodzinnej. Oszacowane koszty działań – 60,0 tys. zł oraz [8] zadania wskazane przez Spółdzielnię „Nadodrze” m.in. w zakresie termomodernizacji budynków w zasobach tej Spółdzielni na łączną kwotę 314 439,7 tys. zł. Podstawowym zadaniem realizacji PGN miało być przyczynienie się do redukcji o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do emisji z roku 1990, przyczynienie się do zwiększenia o 20% udziału energii odnawialnej w finalnej konsumpcji energii (dla Polski 15%) oraz przyczynienie się do zwiększenia o 20% efektywności energetycznej. W ww. dokumencie nie przedstawiono uwarunkowań, wniosków czy rekomendacji wymagających uwzględnienia w *Założeniach do planu zaopatrzenia*⁵⁴.

(akta kontroli: t. I, str. 235-400, t. II, str. 232-270, 475, 509-514, t. III, str. 507-512)

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) – w okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 131 mpzp. W dokumentach tych wskazywano kierunki rozwoju w zakresie modernizacji systemu ciepłowniczego. Przykładowo proponowano: [1] osiedla Nosocice-Krzepków - ustalenie możliwości ogrzewania gazowego dla m.in. 50% istniejących i projektowanych budynków mieszkalnych, usługowych i produkcyjnych, przechodzenie z paliwa stałego na źródła ekologiczne (elektryczne, gaz, olej opałowy); [2] osiedle „Kopernik” - ogrzewanie budynków mieszkalnych zalecano zasileniem siecią gazową lub elektryczną. Dopuszczano ogrzewanie z miejskiego systemu ciepłowniczego; [3] zachodnia dzielnica przemysłowo-składowa – w kotłowniach własnych należało przechodzić na paliwa ekologiczne (gaz, prąd, olej opałowy); [4] Śródmieście – ustalono zasadę stosowania proekologicznych systemów ogrzewania: gazowego bądź olejowego i stopniowe ograniczanie ogrzewania węglowego, aż do jego całkowitej likwidacji. W *Założeniach do planu zaopatrzenia* uwzględniono założenia i ustalenia mpzp.

W ww. dokumentach nie określano zadań dostosowujących jednostki wytwórcze energii cieplnej do nowych standardów emisji zanieczyszczeń atmosferycznych.

⁵⁴ Ponieważ Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Głogowa został zatwierdzony w dniu 29 września 2015 r., a więc po prawie dwóch latach od zatwierdzenia (w 2013 r.) aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2027, powyższe dotyczy dokumentu procedowanego w 2018 roku.

Gmina nie wdrożyła w życie odrębnej strategii termomodernizacji budynków. Prezydent wskazał, że strategia termomodernizacyjna nie była dokumentem obligatoryjnym, a w Gminie jej odpowiednikiem był PGN.

(akta kontroli: t. I, str. 447-506, t. II, str. 232-270)

Niezależnie od powyższego, w okresie objętym kontrolą, Gminie przypisano do realizacji działania naprawcze wyznaczone w programach przyjętych przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego dla strefy dolnośląskiej, tj. odpowiednio w:

Programie ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego⁵⁵. W ramach programu Gmina miała realizować:

Działanie trzecie – DssDsWEEG – wzrost efektywności energetycznej miast i gmin (działanie długoterminowe), w ramach, którego miała nastąpić systematyczna wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane było paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenie strefy dolnośląskiej. Nie opracowano harmonogramu wykonania tego działania. Ponadto postanowienia ww. uchwały nie nakładały obowiązku określenia efektu ekologicznego podejmowanych działań (wskaźnik rezultatu) w postaci redukcji emisji zanieczyszczeń z poszczególnych źródeł. W dokumencie nie określono także okresowych, jak i docelowych wartości dla wskaźników produktu przypisanego Gminie działania.

(akta kontroli: t. I, str. 507-508)

Programie ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych⁵⁶. W ramach programu Gmina miała realizować:

Działanie DsOeZn – ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza z ogrzewania indywidualnego (działanie długoterminowe, na okres nie dłuższy niż sześć lat). Planowane daty rozpoczęcia realizacji działania naprawczego określono na dzień 1 stycznia 2021 r., a zakończenia na 31 lipiec 2026 r. Wskaźnikiem monitorowania postępu dla działania naprawczego była liczba nieefektywnych źródeł ciepła (szt.) wraz z podaniem zmiany sposobu ogrzewania na: przyłączy do sieci ciepłowniczej, przyłączy do sieci gazowej, odnawialne źródła energii, kocioł węglowy spełniający wymagania ekoprojektu, kocioł na biomasę spełniający wymagania ekoprojektu, ogrzewanie elektryczne, ogrzewanie gazowe. Szacowana liczba kotłów, które powinny zostać wymienione wynosiła: [1] 774 szt. (łącznie kotły w zabudowie jednorodzinnej w latach 2021-2026), przy czym 78 szt. rocznie (w latach 2021-2023) oraz 193 szt. rocznie (w latach 2024-2025) i 154 szt. (w 2026 r.) oraz [2] 636 szt. (łącznie kotły w zabudowie wielorodzinnej w latach 2021-2026), przy czym 63 szt. rocznie (w latach 2021-2023) oraz 160 szt. (w latach 2024-2025) i 127 szt. (w 2026 r.). Planowanym do osiągnięcia efektem ekologicznym miała być redukcja wielkości emisji: pyłu zawieszonego PM10, PM2,5, benzo(a)pirenu, arsenu. Łączny koszt w całej zabudowie dla Gminy oszacowano na poziomie 21 150,0 tys. zł;

Działanie DsInZe – szczegółowa inwentaryzacja źródeł niskiej emisji (obiektów, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe) w gminach, w których

⁵⁵ Przyjęty uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 985 ze zm.).

⁵⁶ Przyjęty uchwałą nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Doln., poz. 4389).

nie została ona do tej pory sporządzona (działanie krótkoterminowe, na okres nie dłuższy niż dwa lata). Planowane daty rozpoczęcia realizacji działania naprawczego określono na dzień wejścia w życie uchwały, a zakończenia na 31 grudnia 2021 r. Wskaźnikiem monitorowania postępu dla działania naprawczego miało być opracowanie dokumentu inwentaryzacji. Dla ww. działania nie określono efektu ekologicznego, gdyż było to działanie wspomagające. Średnio koszt inwentaryzacji w gminach strefy dolnośląskiej oszacowano na 100,0 tys. zł;

Działanie DsHrFi – opracowanie szczegółowych harmonogramów rzeczowo-finansowych gwarantujących realizację działania DsOeZn i wdrażania uchwał antysmogowych (działanie krótkoterminowe na okres nie dłuższy niż dwa lata). Planowane daty rozpoczęcia realizacji działania naprawczego określono na 1 stycznia 2021 r., a zakończenia na 31 marca 2022 r. Wskaźnikiem monitorowania postępu dla działania naprawczego miało być opracowanie dokumentu zawierającego harmonogram rzeczowo-finansowy. Dla ww. działania nie określono efektu ekologicznego, gdyż było to działanie wspomagające. Przewidywany koszt opracowania harmonogramu rzeczowo-finansowego gwarantującego realizację działania i wdrażania uchwał antysmogowych ok. 15,0 tys. zł;

Działanie DsEdEk – edukacja ekologiczna (działanie długoterminowe na okres nie dłuższy niż sześć lat). Planowane daty rozpoczęcia realizacji działania naprawczego określono na dzień wejścia w życie uchwały, a zakończenia na 31 lipca 2026 r. W ramach tego działania przewidziano przeprowadzenie jednej akcji edukacyjnej dotyczącej czystości powietrza w 2020 r. oraz dwóch na rok w latach 2021-2026, a także udział w ogólnopolskich akcjach edukacyjnych w latach 2021-2026 (dwie na rok). Koszty przeprowadzenia jednej akcji edukacyjnej oszacowano na poziomie od 5,0 tys. zł do 10,0 tys. zł, średnio 7,0 tys. zł.

(akta kontroli: t. I, str. 509-510)

W analizowanym okresie na terenie województwa dolnośląskiego obowiązywała także uchwała nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁵⁷, tzw. uchwała antysmogowa. I tak, na podstawie postanowień ww. uchwały, od 1 lipca 2018 r. zakazano stosowania: węgla brunatnego oraz paliw produkowanych z jego wykorzystaniem, węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu poniżej 3 mm, mułów i flotokoncentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, biomasy stałej o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20%. Ponadto zgodnie z ww. uchwałą od 1 lipca 2018 r. nowo uruchamiane kotły musiały spełniać wymagania ekoprojektu, a nowo uruchamiane kominki musiały spełniać wymagania emisyjne dla cząstek stałych (pyłu) w ekoprojekcie.

(akta kontroli: t. I, str. 511-512, t. II, str. 230-231)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina po 1 października 2016 r. nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego w zakresie dotyczącym wykonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy. Prezydent wyjaśnił, że zarządcą infrastruktury ciepłowniczej była „Energetyka” sp. z o.o. zajmująca się wytwarzaniem ciepła oraz WPEC w Legnicy S.A. odpowiadające za przesył i dystrybucję ciepła. Gmina nie posiadała udziałów

⁵⁷ Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5155.

w strukturze właścicielskiej przedsiębiorstw ciepłowniczych i była jedynie odbiorcą ciepła poprzez swoje jednostki organizacyjne. Mając na uwadze powyższe, Gmina nie przeprowadzała oceny potencjału z uwagi na fakt, iż nie była właścicielem systemów ciepłowniczych, a przedmiotowa ocena powinna być przeprowadzona przez podmioty wytwarzające i przesyłające energię ciepłą. Ponadto, Prezydent wskazał, że w aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2027 został ujęty przedmiotowy proces w pkt 9.5 *Analiza i ocena możliwości zastosowania energetycznej gospodarki skojarzonej w mieście, w źródłach rozproszonych*, gdzie wskazano m.in. rozważenie możliwości budowy układów mikrokogeneracyjnych (jednostka o maksymalnej mocy niższej niż 50 kWe) w ramach zabezpieczenia dostaw ciepła i energii elektrycznej na terenach znacznie oddalonych od istniejącego systemu ciepłowniczego, w tym obszarów „zlokalizowanych po północno-wschodniej stronie torów kolejowych”.

NIK wskazuje, że ww. postanowienia ustawy wprost nakładają wykonanie powyższego obowiązku na gminę, bez względu na to, czy była właścicielem/akcjonariuszem (lub nie) przedsiębiorstw ciepłowniczych wytwarzających i przesyłających energię ciepłą. W ocenie NIK, miało to istotne znaczenie, choćby w kontekście ustalenia, czy sieć ciepłownicza Gminy spełniała warunki efektywnej energetycznie (tj., gdy udział procentowy ciepła użytkowego wytworzonego w kogeneracji i dostarczonego do Gminy wynosił, co najmniej 75%). Na potencjalną możliwość występowania zjawiska niespełniania statusu sieci efektywnej wskazywano w *Założeniach do planu zaopatrzenia*. Jak ustalono w toku kontroli NIK, prognozy okazały się właściwe, bowiem w latach 2018 i 2021 (I połowa), udział ten wynosił odpowiednio 60 i 67%, a zatem w okresie tym system ciepłowniczy nie był efektywny. Ponadto wskazane przez Prezydenta zapisy pkt 9.5 założeń odnoszą się jedynie do ogólnych rozwiązań, które mogą być przyjęte do produkcji energii cieplnej i elektrycznej, ale nie wskazują konkretnie tych systemów i zastosowanych w nich technologii oraz ich ilości, stąd też nie wiadomo jaki konkretnie kształt miałby przyjąć wskazany projekt (podano za mało szczegółów). Nie wyjaśniono także, dlaczego wybrano tę lokalizację, co ma istotne znaczenie, biorąc pod uwagę fakt, że każda lokalizacja instalacji do wytwarzania energii wymaga rozpoznania stanu prawnego w tym zakresie, a często konieczności zmiany tego stanu. Wytyczenie i wybudowanie nowej sieci wraz z formalnym uzyskaniem zgód właścicieli działek jest bardzo czasochłonne i kosztowne. Ponadto ww. zapisy nie określają, w powiązaniu ze Strategią Rozwoju oraz powiązanymi z nią regionalnymi politykami sektorowymi, rekomendacji dla kierunków dalszych działań w zakresie kształtowania polityki rozwoju i planowania, narzędzi wsparcia (w tym źródeł finansowania planowanych inwestycji) oraz realizacji inwestycji w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, nie formułują także propozycji wytycznych do polityki cieplnej Gminy, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących planowania przestrzennego, opracowanych na podstawie identyfikacji i opisu najważniejszych uwarunkowań, w tym ograniczeń dla rozwoju inwestycji w tym przedmiocie. W ocenie NIK, system planowania przestrzennego i dokumenty tworzone w jego obrębie, mają na celu harmonijne, racjonalne i minimalizujące konflikty przestrzenne oraz społeczne zagospodarowanie przestrzeni z właściwym oddziaływaniem na środowisko. Z tego też powodu ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy Miejskiej w Głogowie, powinna odnosić się m.in.

do wskazanych powyżej przez NIK zagadnień, których zapisy wskazane przez Prezydenta nie obejmowały.

(akta kontroli: t. I, str. 67-94, t. II, str. 232-270, t. III, str. 1-418)

2. Gmina nie wypełniła w terminie obowiązku wynikającego z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵⁸ w zakresie obejmującym dokonanie aktualizacji uchwalonych w 2000 r. założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zgodnie z art. 17 ww. ustawy, aktualizacja ww. założeń powinna zostać dokonana najpóźniej do dnia 12 marca 2012 r. Jak ustalono w toku kontroli NIK Gmina wypełniła ten obowiązek w dniu 14 maja 2013 r.⁵⁹. Ponadto, mając na uwadze termin uchwalenia *Założeń do planu zaopatrzenia* z 2013 r., tj. 14 maja 2013 r. oraz postanowienia art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, które wskazywały, że aktualizacji dokonuje się co najmniej raz na trzy lata, aktualizacja powinna zostać dokonana najpóźniej w maju 2016 r. Tymczasem dokonano jej w dniu 26 marca 2018 r., a więc po ponad czterech latach i dziewięciu miesiącach. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK Gmina nie dokonała także aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* z 2018 r., pomimo iż powinna zostać dokonana najpóźniej do marca 2021 r.

Prezydent wyjaśnił, że przesunięcie czasowe opracowywania ww. dokumentów wynikało z przyczyn finansowych i planistycznych.

Zdaniem NIK powyższe nie może stanowić uzasadnienia dla niezastosowania się do przywołanych wyżej przepisów. Ponadto, co ustalono w toku kontroli NIK, brak aktualizacji ww. dokumentów skutkowało tym, że po 2018 r. w Urzędzie nie dysponowano aktualnymi i kompletnymi danymi w przedmiocie organizacji zaopatrzenia w ciepło na obszarze Gminy. Brak aktualizacji ww. założeń skutkowało także nieuwzględnieniem przyjętych w Strategii Rozwoju kierunków działań założonych do realizacji w ramach celu operacyjnego Zmniejszona emisja zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby (6.2.), tj. odpowiednio: wprowadzenia systemu kontroli, monitoringu zanieczyszczenia środowiska (6.2.2.) oraz wprowadzenia kar za palenie odpadami w piecach w domkach jednorodzinnych (6.2.3.). W ocenie NIK, brak odniesienia do zadań założonych w ww. Strategii, które miały przyczynić się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby, nie sprzyjało wyeliminowaniu jednego ze źródeł zanieczyszczenia powietrza, jakim było palenie śmieciami w domkach jednorodzinnych.

(akta kontroli: t. I, str. 67-94, t. II, str. 1-69, 232-270, t. III, str. 1-418, 547-551)

3. Prezydent z opóźnieniem wynoszącym 22 miesiące od ustawowego terminu, wynikającego z art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁶⁰, sporządził *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2018-2021*⁶¹ (dalej: POŚ). W świetle ww. postanowień ustawy, w przypadku, gdy program ochrony środowiska został uchwalony przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. 5 września 2014 r.), zachowywał ważność na czas na jaki został uchwalony, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2016 r. *Miejski Program Ochrony Środowiska* został zatwierdzony w dniu 10 lutego 1998 r., tj. przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy i zgodnie z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska Prezydent powinien sporządzić, a Rada Miejska w Głogowie powinna uchwalić (art. 18 ust. 1 Prawa ochrony

⁵⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 104, ze zm.

⁵⁹ Uchwałą nr XLIII/282/13 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2027.

⁶⁰ Dz. U. poz. 1101.

⁶¹ Zatwierdzony uchwałą nr VII/64/19 Rady Miejskiej w Głogowie.

środowiska) do końca 2016 r. nowy program ochrony środowiska. Tymczasem nowy program został sporządzony przez Prezydenta w dniu 29 października 2018 r., a więc po 22 miesiącach od wymaganego terminu. Rada Miejska w Głogowie uchwaliła program w dniu 27 marca 2019 r.

Prezydent wyjaśnił, że powyższe wynikało z faktu, iż w planie wydatków na 2017 r. nie przewidziano środków na wykonanie tego zadania. Środki zaplanowano na 2018 r. i wtedy dopiero zlecono opracowanie dokumentu.

(akta kontroli: t. I, str. 95-210, t. III, str. 547-572)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina uwzględniła w planowaniu energetycznym potrzeby rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, niemniej działania te nie były w pełni rzetelne. Pomimo, iż opracowano strategiczny dokument określający sposób realizacji przez Gminę zadań własnych m.in. w zakresie zaopatrzenia w ciepło, w którym uwzględniono rozwój efektywnego systemu ciepłowniczego, nie spełniał on w należyтым stopniu swojej funkcji. *Założenia do planu zaopatrzenia* były bowiem częściowo niespójne ze strategicznymi kierunkami rozwoju Gminy oraz nie były na bieżąco aktualizowane (ostatni raz w 2018 r.). Nie uwzględniały zatem w pełni treści zmieniających się dokumentów strategicznych Gminy. Mając także na uwadze fakt, że Gmina nie dokonała oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy, w Urzędzie po 2018 r. nie dysponowano aktualną wiedzą na temat zjawisk utrudniających rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych, a także czy sieć ciepłownicza Gminy spełniała warunki efektywnej energetycznie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Spośród obowiązujących, w badanym okresie, dokumentów strategicznych Gminy, o których mowa w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, uwzględniających zagadnienia zaopatrzenia w ciepło, zadania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego zostały wskazane w szczególności następujących dokumentach: Strategia Rozwoju, POŚ, PGN, *Założenia do planu zaopatrzenia*. Ponadto Sejmik Województwa Dolnośląskiego przyjął program ochrony powietrza dla miasta Głogowa⁶² (dalej: POP).

- **Strategia rozwoju** – w dokumencie wskazano ogólnie zadania do realizacji do 2026 r., nie opracowano szczegółowych planów rzeczowo-finansowych oraz harmonogramów realizacji zadań, nie określono zasad bieżącego monitoringu i sprawozdawczości;
- **POŚ** – w dokumencie wskazano cele, kierunki interwencji i zadania, harmonogram realizacji zadań własnych, harmonogram realizacji zadań monitorowanych do 2021 r. Z realizacji programu nie sporządzono raportu, w związku z czym Prezydent nie posiadał wiedzy na temat bieżącego stopnia zaawansowania programu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- **PGN** – w dokumencie wskazano działania, zadania i środki zaplanowane na cały okres (2015-2020) objęty planem. Opracowano także system monitoringu wskaźników i raportowania efektów. Nie sporządzano żadnych raportów z realizacji zaplanowanych zadań, w związku z czym Prezydent nie posiadał

⁶² Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (dalej: POP1) i Program ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 roku zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych (dalej: POP2).

wiedzy na temat bieżącego stopnia zaawansowania programu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- **Założenia do planu zaopatrzenia** – w dokumencie wskazano cele i zadania do realizacji, przy czym nie określono planu rzeczowo-finansowego, zakładanego harmonogramu ich realizacji oraz nie określono zasad bieżącego monitoringu i sprawozdawczości;
- **POP** – nie określono szczegółowego planu rzeczowo-finansowego i harmonogramu realizacji zadań w odniesieniu do POP1. Nie sporządzano sprawozdań okresowych z realizacji POP1 (np. za lata 2017-2018) lub sporządzano je w sposób nierzetelny (uwagi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego odnośnie kompletności sprawozdań, które nie zostały uwzględnione przez Urząd), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku ze wskazanym powyżej brakiem wiedzy w zakresie stopnia realizacji zadań określonych w ww. dokumentach, na potrzeby niniejszej kontroli NIK, dokonano analizy wykonanych zadań obejmujących sprawy transformacji systemu ciepłowniczego, w tym dotyczących rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. I tak, Urząd jako jednostka Gminy zrealizował w analizowanym okresie 14 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 90 086,8 tys. zł. Zadania obejmowały m.in.: kwestie dotyczące termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i przedszkoli, podłączenia do sieci ciepłowniczej trzech obiektów oraz jej modernizacji.

Ponadto jednostki podległe Gminie (m.in. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z o.o., GPK SUEZ spółka z o.o.) również realizowały szereg zadań z zakresu poprawy funkcjonowania systemu ciepłowniczego. W badanym okresie, jednostki te zrealizowały 58 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 37 928,6 tys. zł. Zadania dotyczyły m.in. termomodernizacji budynków, podłączenia do sieci ciepłowniczej oraz jej modernizacji. Poza tym zadania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego były realizowane przez inne jednostki niepodlegające Gminie, np. spółdzielnie mieszkaniowe.

Na przykładzie wybranych do kontroli NIK dokumentów strategicznych dokonano analizy stopnia wykonania zadań zaplanowanych w ww. dokumentach przez Urząd do realizacji w badanym okresie. Ustalono, że w ramach:

- **Strategii Rozwoju** – planowano wprowadzić system kontroli, monitoringu zanieczyszczenia środowiska oraz kary za palenie odpadami w piecach w domach jednorodzinnych, aby osiągnąć cel w postaci zmniejszonej emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby. Strategię Rozwoju Rada Miejska w Głogowie zatwierdziła w dniu 20 marca 2012 r., przy czym zadania do realizacji zaplanowano do roku 2026. Tymczasem jak ustaliła NIK, jedynie w 2019 r. przeprowadzono 56 kontroli w zakresie spalania odpadów w gospodarstwach domowych. Nie nałożono żadnej kary za palenie odpadami w piecach w domkach jednorodzinnych, gdyż jak wskazał Prezydent nie stwierdzono działań niezgodnych z prawem w tym przedmiocie. Jednocześnie, jak ustalono, w toku prowadzonych kontroli w 2019 r. nie pobierano próbek z palenisk węglowych do szczegółowej analizy. Szerzej kwestie zostały omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- **POŚ** – w ramach celu *Zapewnienie dobrej jakości powietrza oraz ochrony klimatu, poprzez obniżenie emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych*, w latach 2018-2021 planowano:

[1] w ramach kierunku interwencji „Obniżanie niskiej emisji w sektorze komunalno-bytowym”:

a) systematycznie wymieniać stare, nisko sprawne kotły, w których spalane było paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retorowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączać budynki do istniejących sieci ciepłych oraz przeprowadzać termomodernizację budynków, w których dokonano wymiany źródeł ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej. W harmonogramie określono jedynie lata realizacji 2018-2021, przy czym nie wskazano konkretnych wskaźników (np. ile kotłów miało być wymienionych, czy też ile obiektów podłączonych do sieci ciepłej). W toku kontroli NIK ustalono, że: działania w zakresie wymiany kotłów podjęto dopiero w 2019 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, w lipcu 2020 r. uruchomiono *Program grantowy na wymianę źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych z terenów wybranych gmin Legnicko-Głogowskiego Obszaru Interwencji*, w którym Gmina była partnerem. W ramach tego Programu planowano zmodernizować łącznie⁶³ co najmniej 269 szt. źródeł ciepła, co miało się przełożyć na roczny spadek emisji pyłów PM10 w wysokości 6,81 ton oraz roczny spadek emisji PM2,5 w wysokości 5,29 ton. Całkowita wartość projektu (dla Gminy) wynosiła 1 625,2 tys. zł, a wartość dofinansowania (dla Gminy) 1 360,3 tys. zł. W ramach programu złożono 40 wniosków o wymianę starych kotłów. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu wskazał, że na obecnym etapie nie było możliwe potwierdzenie, czy wszyscy wnioskodawcy dokonali wymiany kotłów, gdyż powyższe zostanie potwierdzone (wizją lokalną), po złożeniu przez grantobiorcę wniosku o płatność.

Do sieci ciepłej podłączono natomiast trzy obiekty użyteczności publicznej (Teatr im. Andreeasa Gryphiusa w Głogowie w 2019 r., budynek mieszkalny z lokalami socjalnymi i komunalnymi w 2021 r. oraz przedszkole publiczne nr 7 w 2021 r.). Przeprowadzono także termomodernizację budynku użyteczności publicznej przy ul. Gen. Sikorskiego. Nie wskazano natomiast ile obiektów miało być podłączonych, a w ilu miała zostać przeprowadzona termomodernizacja;

b) opracować aktualizację „Projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Miejskiej Głogów na lata 2013-2017” (w roku 2018). Zadanie zostało zrealizowane;

[2] w ramach kierunku interwencji „Termomodernizacja i zwiększanie efektywności energetycznej budynków” planowano wykonać termomodernizację przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (o nr 3, 6, 9, 10, 17, 21 filia przy Jagiellońskiej). Zadania zrealizowano, przy czym termomodernizacja przedszkola nr 3 i 6 została dokonana w 2017 r.;

- **PGN** – w latach 2015-2020 planowano przeprowadzić: termomodernizację budynków przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (o nr 2, 3, 6, 7, 9, 10, 17, 21 filia przy Jagiellońskiej), szkoły podstawowej nr 13, budynku użyteczności publicznej przy ul. Gen. Sikorskiego. Zadania zrealizowano.

W odniesieniu do innych podmiotów objętych PGN, na wybranej próbie ustalono⁶⁴, że:

- **Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nadodrze”**, która była objęta PGN nie zrealizowała wszystkich zadań wskazanych w planie ze względu na brak zgody współwłaścicieli budynków, co skutkowało tym, że nie osiągnięto efektów ekologicznych założonych w planie. I tak np. przedstawione w tabeli nr 29 PGN zadania dotyczące termomodernizacji budynków w zasobach tej spółdzielni na

⁶³ Program obejmował tereny gmin: Głogów, Jerzmanowa, Kotła, Miejską Głogów, Polkowice, Przemków, Radwanice oraz Żukowice.

⁶⁴ Dane pozyskano w oparciu o art. 29 ust. 1 pkt lit. f ustawy o NIK.

kwotę 46 713,2 tys. zł, zrealizowano na kwotę 24 610,5 tys. zł, osiągając efekt energetyczny na poziomie 4 214,75 MWh/rok, wobec zakładanego 8 000 MWh/rok, (co stanowiło 52,7%);

- **WPEC w Legnicy S.A.** – w PGN zostały przypisane do realizacji następujące zadania:
 - a) poprawa efektywności energetycznej przesyłu ciepła poprzez modernizację magistralnych sieci ciepłowniczych;
 - b) rozbudowa istniejącej sieci;
 - c) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz poprawa stanu infrastruktury;
 - d) prowadzenie polityki inwestycyjnej ukierunkowanej na redukcję strat energii cieplnej w trakcie jej przesyłu;
 - e) budowa i modernizacja infrastruktury sieciowej, w tym inwestycje związane z redukcją strat energii cieplnej, w tym:
 - przebudowa sieci rozdzielczej z przyłączami w rejonie ulic: ul. Wierzbowej, ul. Kosmonautów, ul. Wojska Polskiego, ul. Andromedy i ul. Perseusza,
 - przebudowa sieci rozdzielczej z przyłączami w rejonie ul. Kosmonautów,
 - przebudowa sieci ciepłowniczej wraz z przyłączami w rejonie ulic: ul. Armii Krajowej, ul. Stawnej, ul. Słowiańskiej, ul. Jedności Robotniczej, ul. Grunwaldzkiej,
 - przebudowa sieci cieplnej z przyłączami w rejonie ul. Oriona 1-5, 7-11, 13-17, 19-23,
 - przebudowa sieci cieplnej z przyłączami w rejonie ul. Perseusza 9 i 11,
 - przebudowa sieci cieplnej przy ulicy Obrońców Pokoju 16,18, 20B, F 22 i ul. Morcinka 1,
 - przebudowa sieci cieplnej od komory ul. Wojska Polskiego do ul. Kościuszki wraz z instalacją elektryczną na montaż napędów elektrycznych w komorze przy ul. Kościuszki,
 - przebudowa sieci cieplnej wraz z przyłączem do budynku handlowo-usługowego PSS Spółem w rejonie ul. Galileusza 20,
 - wymiana podpór pod magistralą napowietrzną wraz z uzupełnieniem izolacji termicznej,
 - wymiana armatury na sieci, modernizacja izolacji armatury sieci w komorach i węzłach, wymiana pomp obiegowych i cyrkulacyjnych ze stałą prędkością na pompy elektroniczne.

W odpowiedzi na pismo NIK, w sprawie stopnia realizacji PGN, WPEC w Legnicy S.A. odniósł się jedynie do zadań w zakresie wskazanym w pkt e – zadania zrealizowano przed 2016 r. W pozostałym zakresie nie udzielono odpowiedzi.

- **POP1** – w ramach działania trzeciego **DssDsWEEG** – wzrost efektywności energetycznej miast i gmin (działanie długoterminowe), miała następować systematyczna wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane było paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejących sieci ciepłych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenie strefy dolnośląskiej. Jak opisano wyżej (realizacja POŚ), działania w zakresie wymiany kotłów podjęto dopiero w 2019 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. II, str. 232-274, 356-366, 443-447, 451-469, 501-508, t. III, str. 336-598, t. IV, str. 336-462)

2.2. W latach 2015-2021 (I połowa) w budżecie Gminy zabezpieczono środki na realizację zadań Gminy, które były przewidziane w strategiach i programach. Planowane⁶⁵ wydatki kształtowały się odpowiednio na poziomie: 784,1 tys. zł⁶⁶ (w 2015 r.)⁶⁷; 1 347,5 tys. zł (w 2016 r.)⁶⁸; 7 412,9 tys. zł⁶⁹ (w 2017 r.)⁷⁰; 13 990,3 tys. zł⁷¹ (w 2018 r.)⁷²; 30 628,8 tys. zł⁷³ (w 2019 r.)⁷⁴; 24 228,2 tys. zł⁷⁵ (w 2020 r.)⁷⁶ oraz 9 918,1 tys. zł⁷⁷ (w 2021 r. – I połowa)⁷⁸. Z tego wydatkowano kolejno: 778,1 tys. zł (w 2015 r.); 1 343,7 tys. zł (w 2016 r.); 5 760,6 tys. zł⁷⁹ (w 2017 r.); 13 939,5 tys. zł (w 2018 r.); 29 911,1 tys. zł (w 2019 r.); 24 145,9 tys. zł (w 2020 r.) oraz 9 500,6 tys. zł (w 2021 r. – I połowa).

Niezależnie od powyższego, w latach 2017-2020 wydatkowano środki na: realizację programu „Czyste powietrze”, działania proekologiczne oraz działania kontrolne, edukacyjne, informacyjne związane z niską emisją na terenie Gminy wynosiły kolejno w latach: 55,4 tys. zł (w 2017 r.); 56,9 tys. zł (w 2018 r.); 34,3 tys. zł (w 2019 r.); 39,8 tys. zł (w 2020 r.) oraz 8,6 tys. zł (w 2021 r. – I połowa).

Powyższe środki były zabezpieczone w budżecie Gminy w ramach łącznych wydatków bieżących.

(akta kontroli: t. II, str. 286-291, 451-469, t. III, str. 581, t. IV, str. 430)

⁶⁵ Plan po zmianach według stanu na koniec każdego roku.

⁶⁶ W tym 87,1 tys. zł stanowiły środki UE.

⁶⁷ Planowane wydatki obejmowały: [1] termomodernizację przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (sześć placówek) – 30,0 tys. zł; [2] opracowanie PGN – 102,6 tys. zł oraz [3] termomodernizacja przedszkola publicznego nr 2 – 651,5 tys. zł.

⁶⁸ Planowane wydatki obejmowały: [1] termomodernizację szkoły podstawowej nr 13 – świetlica – 36,0 tys. zł; [2] termomodernizację przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (sześć placówek) – 174,1 tys. zł; [3] remont i elewację budynku Polskiego Stowarzyszenia Osób z Upośledzeniem Umysłowym w Głogowie ul. Perseusza – 145,0 tys. zł; [4] odbudowę budynku Teatru – 548,0 tys. zł. oraz [5] termomodernizację przedszkola publicznego nr 2 – 444,4 tys. zł.

⁶⁹ W tym 4 151,5 stanowiły środki UE.

⁷⁰ Planowane wydatki obejmowały: [1] termomodernizację szkoły podstawowej nr 13 – świetlica – 78,4 tys. zł; [2] termomodernizację przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (sześć placówek) – 1 211,5 tys. zł; [3] odbudowę budynku Teatru – 6 000,0 tys. zł; [4] termomodernizację budynku użyteczności publicznej ul. G. W. Sikorskiego 19 w Głogowie – 8,0 tys. zł oraz [5] remont budynku przy ul. Końcowej 3 w Głogowie na potrzeby utworzenia mieszkań socjalnych – 115,0 tys. zł.

⁷¹ W tym 5 224,0 tys. zł stanowiły środki UE.

⁷² Planowane wydatki obejmowały: [1] termomodernizację przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (sześć placówek) – 4 357,1 tys. zł; [2] odbudowę budynku Teatru – 8 305,4 tys. zł; [3] termomodernizację budynku użyteczności publicznej ul. G. W. Sikorskiego 19 w Głogowie – 610,0 tys. zł oraz [4] remont budynku przy ul. Końcowej 3 w Głogowie na potrzeby utworzenia mieszkań socjalnych – 717,8 tys. zł.

⁷³ W tym 9 057,8 tys. zł stanowiły środki UE.

⁷⁴ Planowane wydatki obejmowały: [1] odbudowę budynku Teatru – 19 157,8 tys. zł; [2] budowę budynku mieszkalnego z lokalami socjalnymi i komunalnymi – 8 500,0 tys. zł; [3] termomodernizację budynku użyteczności publicznej ul. G. W. Sikorskiego 19 w Głogowie – 872,5 tys. zł; [4] przebudowę przedszkola publicznego nr 7 wraz z dojazdem od ul. Konopnickiej – 1 963,5 tys. zł oraz [5] dotację na dofinansowanie wymiany pieców – 135,0 tys. zł.

⁷⁵ W tym 33,4 tys. zł stanowiły środki UE.

⁷⁶ Planowane wydatki obejmowały: [1] budowę budynku mieszkalnego z lokalami socjalnymi i komunalnymi – 14 700,0 tys. zł; [2] przebudowę przedszkola publicznego nr 7 wraz z dojazdem od ul. Konopnickiej – 9 371,4 tys. zł; [3] program grantowy na wymianę źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych z terenów wybranych gmin Legnicko-Głogowskiego Obszaru Interwencji – 56,8 tys. zł oraz [5] dotację na dofinansowanie wymiany pieców – 100,0 tys. zł.

⁷⁷ W tym 19,4 tys. zł stanowiły środki UE.

⁷⁸ Planowane wydatki obejmowały: [1] budowę budynku mieszkalnego z lokalami socjalnymi i komunalnymi – 5 100,0 tys. zł; [2] przebudowę przedszkola publicznego nr 7 wraz z dojazdem od ul. Konopnickiej – 4 650,0 tys. zł; [3] program grantowy na wymianę źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych z terenów wybranych gmin Legnicko-Głogowskiego Obszaru Interwencji – 32,4 tys. zł; [4] kompleksową termomodernizację budynku przedszkola publicznego nr 5 w Głogowie – 35,7 tys. zł oraz [5] dotację na dofinansowanie wymiany pieców – 100,0 tys. zł.

⁷⁹ Przyczyną mniejszego wykonania planu było mniejsze wydatkowanie środków przeznaczonych na odbudowę Teatru, z uwagi na zaistniałe nieprzewidziane okoliczności na budowie, odmienne niż zakładano w dokumentacji pierwotnej, m.in. wyższy poziom wód gruntowych i potrzebę ich pompowania, co wydłużyło cały proces technologiczny realizacji prac budowlanych oraz konieczność uzyskanie zamienną decyzji pozwolenia na budowę oraz zamienną decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Legnicy dla tego zadania.

Ponadto, w przypadku budynków, których Gmina była 100% właścicielem, koszty remontów budynków zostały ujęte w budżecie Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Głogowie (dalej: ZGM). W budżecie Gminy kwoty przekazane dla ZGM znalazły odzwierciedlenie w postaci udzielonych dotacji przedmiotowych i celowych. W latach 2016-2021 (I połowa) plan dotacji przedmiotowych przeznaczonych dla ZGM kształtował się następująco: 2 502,0 tys. zł (w 2016 r.); 2 350,0 tys. zł (w 2017 r.), 2 400,0 tys. zł (w 2018 r.); 2 700,0 tys. zł (w 2019 r.); 2 759,0 tys. zł (w 2020 r.) oraz 2 650,0 tys. zł (w 2021 r. – I połowa). Z tego każdego roku wydatkowano 100,0% środków, poza 2021 r. (w I półroczu wydatkowano 753,3 tys. zł). Natomiast plan dotacji celowej inwestycyjnej dla ZGM kształtował się odpowiednio na poziomie: 210,0 tys. zł⁸⁰ (w 2017 r.) oraz 270,0 tys. zł 2020 r.

(akta kontroli: t. II, str. 352-353)

Gmina nie dysponowała informacjami o środkach finansowych innych podmiotów. Odnosząc się do tego zagadnienia, Prezydent wskazał, że przyjęte na etapie opiniowania programów dane i wyliczenia były szacunkowe. Przyczyną tego stanu był m.in. fakt, iż w przypadku wspólnot mieszkaniowych, czy spółdzielni mieszkaniowej, plany remontów w budynkach zmieniały się w zależności od decyzji i uchwał podejmowanych przez właścicieli (najczęściej decyzje podejmowano na rocznych zebraniach podczas uchwalania rocznych planów gospodarczych). Prezydent podał, że źródłem finansowania zazwyczaj były środki pochodzące z funduszu remontowego, ale też z zaciągniętych kredytów bankowych. Powyższe potwierdzają ustalenia kontroli NIK. Przykładowo Z-ca Prezesa Spółdzielni Mieszkaniowej „Nadodrze” w Głogowie, wskazał, że część zadań ujętych w PGN nie została zrealizowana, (pomimo, iż były planowane do wykonania), gdyż nie było zgody współwłaścicieli budynków. W przypadku przedsiębiorstwa ciepłowniczego, Prezydent wskazał, że Gmina nie była właścicielem spółki, stąd też tworzenie planów inwestycyjnych (w tym zabezpieczanie środków na ich realizację) należało do kompetencji spółki.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. V, str. 490-503)

2.3. W okresie objętym kontrolą Gmina pozyskała (lub była w trakcie pozyskiwania) środki zewnętrzne na realizację takich zadań jak:

- termomodernizacja przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę (sześć placówek). Środki pozyskano w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: RPO WD 2014-2020 w ramach UE, EFRR). Całkowita wartość projektu wynosiła 5 614,0 tys. zł, a wartość dofinansowania wynosiła natomiast 2 642,3 tys. zł;
- termomodernizacja budynku użyteczności publicznej przy ul. Gen. W. Sikorskiego 19 w Głogowie. Środki pozyskano w ramach RPO WD 2014-2020 w ramach UE, EFRR. Całkowita wartość projektu wynosiła 1 456,8 tys. zł, a wartość dofinansowania – 327,2 tys. zł;
- remont budynku na ul. Końcowej 3 w Głogowie na potrzeby utworzenia mieszkań socjalnych. Środki pozyskano w ramach RPO WD 2014-2020 w ramach UE, EFRR. Całkowita wartość projektu wynosiła 772,2 tys. zł, a wartość dofinansowania – 649,0 tys. zł;
- kompleksowa termomodernizacja budynku przedszkola publicznego nr 5 w Głogowie. Gmina była na etapie pozyskiwania środków na ten cel w ramach RPO

⁸⁰ W kwocie tej nie ujęto dotacji na remont budynku przy ul. Końcowej 3 w Głogowie na potrzeby utworzenia mieszkań socjalnych, która to inwestycja została wykazana w ramach planu wydatków Gminy w latach 2017-2018.

WD 2014-2020 w ramach UE, EFRR. Całkowita wartość projektu wynosiła 2 243,0 tys. zł, a wartość dofinansowania wynosiła 1 089,0 tys. zł;

- program grantowy na wymianę źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych z terenów wybranych gmin Legnicko-Głogowskiego Obszaru Interwencji. Gmina była partnerem projektu. Liderem była gmina Polkowice. Środki pozyskano w ramach RPO WD 2014-2020 w ramach UE, EFRR. Całkowita wartość projektu (dla Gminy) wynosiła 1 625,2 tys. zł, a wartość dofinansowania 1 360,3 tys. zł;

- odbudowa budynku Teatru im. Andreasa Gryphiusa w Głogowie. Projekt realizowany był w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Całkowita wartość projektu 31 664,4 tys. zł, a wartość dofinansowania 14 044,1 tys. zł;

- budowa budynku mieszkalnego z lokalami socjalnymi i komunalnymi. Projekt realizowany był w ramach środków Funduszu Dopłat z Banku Gospodarstwa Krajowego. Całkowita wartość projektu wynosiła 28 376,2 tys. zł, a wartość dofinansowania 7 629,2 tys. zł.

Ponadto, na podstawie zawartego porozumienia⁸¹ z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Gmina od 1 kwietnia 2021 r. pozyskała środki na pokrycie kosztów obsługi realizowanych przez nią zadań (m.in. dotyczących punktu konsultacyjno-informacyjnego) w kwocie 30,0 tys. zł.

Gmina informowała podmioty zewnętrzne o możliwościach skorzystania z finansowania zewnętrznego, m.in. poprzez promocję projektów (plakaty, tablice informacyjne, spoty radiowe), organizację mobilnych punktów informacyjnych (w tym bezpłatne konsultacje), telefoniczne, za pośrednictwem poczty elektronicznej konsultacje. Informacje o programach pomocowych i aktualnie realizowanych projektach ze środków zewnętrznych były umieszczone na stronie internetowej Gminy.

Poza tym Gmina nie wykorzystywała innych zewnętrznych środków pomocowych, w szczególności w ramach programów *Ciepłownictwa powiatowego*, *Polska Geotermia Plus*, *Stop smog*.

(akta kontroli: t. II, str. 232-274, 356-442, t. III, str. 336-496, 522-524, t. IV, str. 336-382, 384-446)

2.4. W czerwcu⁸² 2018 r. Prezydent sporządził raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla miasta Głogowa za lata 2016-2017.

(akta kontroli: t. I, str. 211-234, t. III, str. 547-572)

Prezydent nie zapewnił sporządzenia raportu z realizacji przyjętego uchwałą nr VII/64/19 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 27 marca 2019 r. Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Miejskiej Głogów na lata 2018-2021. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 130-210, t. III, str. 547-572)

Postanowienia PGN przewidywały monitoring wskaźników (w tym także ocenę prowadzonych działań oraz przeprowadzanie kontrolnych inwentaryzacji emisji) i raportowanie efektów. Sprawozdania, zawierające aktualizację inwentaryzacji emisji, zalecano wykonywać raz w roku w celu bieżącego monitoringu postępów realizacji. Wykonanie pierwszego raportu zalecano natomiast wykonać na rok od dnia przyjęcia PGN uchwałą Rady Gminy. W badanym okresie, Prezydent nie wdrożył systemu monitorowania oraz raportowania z realizacji zadań wskazanych

⁸¹ Nr 25/GCzP/2019 z dnia 22 sierpnia 2019 r., aneksowanego dwukrotnie w dniu 24 czerwca 2021 r.

⁸² W dniu 1 czerwca 2018 r. na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego odebrano i zaakceptowano raport z realizacji POŚ za lata 2016-2018 zgodnie z zawartą w dniu 19 marca 2018 r. umową nr WK.DOŚ.272.1.35.2018. Zapłaty za wykonanie raportu dokonano w dniu 5 lipca 2018 r. na podstawie przedłożonej faktury nr 0006/06/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r.

do realizacji w PGN. Prezydentowi, nie przedkładano także okresowych sprawozdań lub raportów z wdrażania PGN czy też z realizacji poszczególnych działań. Powyższe kwestie zostały szczegółowo omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 235-400, t. II, str. 475, 509-514, t. III, str. 547-552, t. V, str. 490-503)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie określono obowiązku monitorowania i oceny zadań przewidzianych do realizacji (w tym zadań dotyczących transformacji ciepła). W toku kontroli NIK, ustalono także, że w badanym okresie nie przedkładano Prezydentowi okresowych sprawozdań lub raportów z wdrażania *Założeń do planu zaopatrzenia* czy też z realizacji poszczególnych działań. Powyższe kwestie zostały szczegółowo omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III, str. 1-418, t. IV, str. 486-488)

Zgodnie z postanowieniami programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej w zakresie działania przypisanego do realizacji Gminie Miejskiej w Głogowie uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego⁸³, Prezydent Miasta był zobowiązany przedkładać Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdania z realizacji działań naprawczych (tj. z działania czwartego **DssDsWEEG**) określonych wspomnianą uchwałą corocznie, w terminie do 30 kwietnia za rok poprzedni. W toku kontroli NIK ustalono, że okresie objętym kontrolą, Prezydent przekazał następujące sprawozdania:

- za 2020 r. (za okres od 1 stycznia do 3 sierpnia 2020 r.) – w dniu 22 kwietnia 2021 r. przekazano niewypełnione sprawozdanie z realizacji działania **DssDsWEEG**;

- za 2019 r. – w dniu 2 grudnia 2020 r. przekazano sprawozdanie z realizacji działania **DssDsWEEG**. Po zweryfikowaniu, pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego stwierdzili, że sprawozdanie było niekompletne i wezwali do uzupełnienia. Wezwanie pozostało bez odpowiedzi;

- nie przedłożono sprawozdań za lata 2017-2018, pomimo iż pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego wzywali do wypełnienia powyższego obowiązku. Wezwanie pozostało bez odpowiedzi;

- za 2016 r. w dniu 18 kwietnia 2017 r. przekazano sprawozdanie z realizacji działania **DssDsMMu**⁸⁴, **DssDsSRo**⁸⁵, **DssDsZk**⁸⁶ oraz **DssDsPZP**⁸⁷. Sprawozdania sporządzane były według wzoru określonego w załączniku do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego i zawierały m.in. opis zadań wykonanych w ramach działania naprawczego, datę rozpoczęcia i zakończenia zadania, skalę czasową działań naprawczych (krótkoterminowe, średniookresowe lub długoterminowe), szacunkową wartość kosztów. Wzór sprawozdania nie wymagał wykazywania efektów ekologicznych (należało wskazać jedynie szacunkową redukcję emisji pyłu Mg/rok) oraz stopnia realizacji POP, w związku z czym składane sprawozdania nie zawierały takich danych. Tym samym nie było możliwe określenie stopnia realizacji POP.

Szczegółowe kwestie dotyczące ww. sprawozdań, w tym zrealizowanych działań zostały szerzej omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 507-508, t. III, str. 547-552, t. IV, str. 310-332, 447-480)

⁸³ Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 985 ze zm.

⁸⁴ Czyszczenie ulic.

⁸⁵ Rozwój ścieżek rowerowych i infrastruktury rowerowej.

⁸⁶ Zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miast.

⁸⁷ Zapisy w planach zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z postanowieniami programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej w zakresie działań przypisanych do realizacji Gminie uchwałą nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych⁸⁸, Prezydent Miasta był zobowiązany przedkładać Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdania z realizacji działań naprawczych (tj. z działania **DsInZE**⁸⁹ oraz **DsEdEK**⁹⁰) określonych wspomnianą uchwałą corocznie, w terminie do 31 stycznia za rok poprzedni. W toku kontroli NIK ustalono, że okresie objętym kontrolą, Prezydent przekazał ww. sprawozdania w dniu 25 marca 2021 r. W przedmiotowych sprawozdaniach, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego nie stwierdzono uchybień merytorycznych. Kwestie związane z opóźnieniami w przekazywaniu ww. sprawozdań opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 509-510, t. IV, str. 310-332, 447-486)

2.5. W toku kontroli NIK ustalono, że niektóre zadania realizowano z opóźnieniem, lub częściowo. I tak, np. Gmina z opóźnieniem podjęła działania wynikające z realizacji POP1 i POŚ w zakresie wymiany pieców oraz jedynie w 2019 r. przeprowadziła kontrole w zakresie spalania odpadów w gospodarstwach domowych, które były założone do realizacji w ramach Strategii Rozwoju. Ponadto, w Urzędzie nie stworzono procedur monitorowania działań założonych w dokumentach strategicznych Gminy (również realizowanych przez podmioty prywatne) i ich oceny, w tym osiągania założonych efektów ekologicznych oraz przedstawiania informacji o zaistnieniu przesłanek nieskuteczności podejmowanych działań, ich weryfikacji i wyznaczania nowych kierunków, które poprawiłyby ich skuteczność, w związku z czym Prezydent nie posiadał wiedzy na temat bieżącego stopnia zaawansowania realizowanych programów oraz stopnia osiągania efektów ekologicznych. Szerzej kwestie te zostały omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie zapewnił sporządzenia i przedłożenia Radzie Miejskiej w Głogowie raportu z wykonania POŚ (przyjętego 27 marca 2019 r.), czym naruszono art. 18 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym z wykonania POŚ organ wykonawczy gminy sporządza co dwa lata raporty, które przedstawia się radzie gminy.

Prezydent wyjaśnił, że okres raportowania jest obliczany dopiero od dnia uchwalenia programu, a stosowny raport zostanie sporządzony do końca bieżącego roku.

NIK wskazuje, że dwa lata od uchwalenia ww. programu upłynęły w marcu 2021 r., tym samym raport powinien zostać sporządzony niezwłocznie po tym okresie. W ocenie NIK, sporządzenie powyższego raportu umożliwiłoby Prezydentowi wprowadzenie odpowiednich korekt w ww. programie, bowiem (biorąc pod uwagę wyniki zanieczyszczenia powietrza, uzyskane w toku prowadzonej kontroli NIK ze stacji pomiarowej funkcjonującej na obszarze Gminy, w latach 2015-2020) jakość powietrza odbiegała od wymaganych standardów i poziomów. Według informacji otrzymanych od Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska Głównego

⁸⁸ Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4389.

⁸⁹ Szczegółowa inwentaryzacja źródeł niskiej emisji (obiektów, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe) w gminach w których nie została ona do tej pory sporządzona.

⁹⁰ Edukacja ekologiczna.

Inspektoratu Ochrony Środowiska na terenie Gminy znajdowały się obszary przekroczeń:

- średniorocznego poziomu docelowego benzo(a)pirenu (stężenia roczne powyżej 1 ng/m³) w latach 2019-2020;
- średniorocznego poziomu docelowego arsenu (stężenia roczne powyżej 6 ng/m³) w latach 2019-2020.

W ocenie NIK, powyższe świadczyło o tym, że podjęte w ramach programu działania okazały się niewystarczające. Tym samym konieczne było wprowadzenie odpowiednich środków zaradczych. Z uwagi jednak na brak powyższego raportu Prezydent nie posiadał wiedzy w tym przedmiocie, co w efekcie skutkowało tym, że nie wprowadzono środków zaradczych.

(akta kontroli: t. I, str. 130-210, t. III, str. 547-552)

2. Gmina z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio pięć lat oraz jeden rok realizowała zadania przewidziane do wykonania w ramach POP1 i POŚ w zakresie wymiany starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane było paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła), które to zadanie zostało jej przypisane do realizacji uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego oraz, które zostało przyjęte do realizacji w ramach POŚ od 2018 r. Jak ustalono w toku kontroli NIK, pomimo, iż ww. uchwała weszła w życie z dniem 12 marca 2014 r., a w POŚ założono, że od 2018 r. (w ramach kierunku interwencji „Obniżanie niskiej emisji w sektorze komunalno-bytowym”) będą systematycznie wymieniane stare, niskosprawne kotły, w których spalane było paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retorowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła), faktyczne działania w tym zakresie podjęto dopiero w 2019 r., kiedy to na podstawie uchwały nr VI/54/19 z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych osobom fizycznym ze środków budżetu Gminy Miejskiej Głogów na zadania pn. „Program Ograniczenia Niskiej Emisji w Gminie Miejskiej Głogów” poprzez wymianę pieców na paliwa stałe na inne źródło ogrzewania w ramach dofinansowania ze środków Gminy Miejskiej Głogów, rozpoczęto miejski program wymiany pieców, z którego skorzystało w 2019 r. – 20 wnioskodawców, a w 2020 r. – 17 wnioskodawców. NIK wskazuje, że realizacja powyższego zadania w ramach wymienionych programów miała przyczynić się do obniżenia parametrów zanieczyszczenia powietrza, które było także jednym z podstawowych celów strategicznych Strategii Rozwoju⁹¹. Tymczasem, w toku kontroli NIK, na podstawie wyników zanieczyszczenia powietrza, uzyskanych ze stacji pomiarowej funkcjonującej na obszarze Gminy, w latach 2015-2020 ustalono, że jakość powietrza odbiegała od wymaganych standardów i poziomów. Według informacji otrzymanych od Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na terenie Gminy znajdowały się obszary przekroczeń:

- dopuszczalnej liczby przekroczeń normy średniodobowej (stężenie > 50 µg/m³ częściej niż 35 dni w roku) pyłu zawieszonego PM10 w latach 2015-2018;
- średniorocznego poziomu docelowego benzo(a)pirenu (stężenia roczne powyżej 1 ng/m³) w latach 2015-2020;
- średniorocznego poziomu docelowego arsenu (stężenia roczne powyżej 6 ng/m³) w latach 2015-2020.

⁹¹ Cel strategiczny nr 6 *Dobra jakość środowiska przyrodniczego*.

Nadto w ocenie NIK, na opóźnienie w realizacji zadań wynikających z POP1 wpływ mógł mieć fakt, że Gmina nie dysponowała szczegółową inwentaryzacją źródeł niskiej emisji (tj. obiektów, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe). Co prawda, wykonanie przedmiotowej inwentaryzacji nie było obowiązkowe w latach obowiązywania POP1 (obowiązek sporządzenia inwentaryzacji wprowadziły dopiero postanowienia *Programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych*⁹²), ale dysponowanie danymi dotyczącymi źródeł niskiej emisji umożliwiłoby ustalenie skali niezbędnych działań, w tym liczby źródeł ciepła do wymiany. Bez takich informacji nie było możliwe ani oszacowanie kosztów działań, ale także rozplanowanie tych działań w poszczególnych okresach, uwzględniając realne możliwości ich wykonania.

Naczelnik Wydziału Środowiska Urzędu potwierdził, że Gmina nie posiadała wiedzy odnośnie do potrzeb w zakresie dotyczącym wymiany starych pieców tzw. „kopciuchów” na proekologiczne źródła ogrzewania. Jak wyjaśnił, powyższe wynikało z faktu, że brak było zobowiązania nałożonego na osoby dokonujące takiej wymiany o zgłaszaniu tego faktu we właściwym urzędzie gminy. Dopiero od 2019 r. w sprawozdaniach z POP1 rozpoczęto wykazywać wymienione przez mieszkańców piece, które finansowała Gmina ze środków miejskiego programu.

(akta kontroli: t. I, str. 130-210, 507-508, t. II, str. 232-270, 281-285, 356-366, 444-447, 451-469, 501-508, t. III, str. 522-524, 547-552, t. IV, str. 310-383, 447-485)

3. W latach 2016-2018 oraz w roku 2020 Prezydent nie przeprowadzał kontroli w zakresie obejmującym spalanie odpadów w gospodarstwach domowych, co stanowiło naruszenie postanowień art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska oraz świadczyło o niewykonywaniu zadań założonych do realizacji w Strategii Rozwoju w ramach celu operacyjnego *Zmniejszona emisja zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby* (6.2.), którymi były - wprowadzenie systemu kontroli, monitoringu zanieczyszczenia środowiska (6.2.2.) oraz wprowadzenie kar za palenie odpadami w piecach w domkach jednorodzinnych (6.2.3.).

Prezydent wyjaśnił, że działania kontrolne powinny prowadzić straże gminne, a w Gminie nie została powołana straż miejska, która mogłaby realizować przedmiotowe zadanie. Prezydent wyjaśnił także, że w przypadkach działań interwencyjnych stosowne działania podejmowała policja.

NIK wskazuje, że po wejściu w życie przepisów tzw. uchwały antysmogowej dla województwa dolnośląskiego⁹³ (tj. od 23 grudnia 2017 r.), prowadzenie przez Gminę kontroli gospodarstw domowych, nie tylko pod kątem spalania odpadów, ale również w zakresie dotyczącym jakości stosowanych paliw stałych oraz parametrów kotłów wykorzystywanych do ich spalania, odgrywa kluczową rolę dla zapewnienia skuteczności wprowadzonych rozwiązań prawnych. Tym samym działania te stanowią niezwykle istotny element w procesie zmierzającym do poprawy jakości powietrza. Dodatkowo NIK zauważa, że zgodnie z art. 379 ust. 2 Prawa ochrony środowiska organy, o których mowa w art. 379 ust. 1, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych. Z takiej formy wykonywania kontroli Prezydent

⁹² Przyjęty uchwałą nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Doln., poz. 4389).

⁹³ Tj. uchwały nr XLI/1407/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 5155).

skorzystał w 2019 r. Zatem brak straży gminnej/miejskiej nie wykluczał realizacji obowiązków kontrolnych, o których mowa w art. 379 ust. 1 przywołanej ustawy.

(akta kontroli: t. I, str. 67-94, 511-512, t. II, str. 451-469, t. III, str. 547-552)

4. Prezydent, w toku wdrażania PGN nie zapewnił systemu monitorowania (w tym możliwości raportowania lub sprawozdawania) z realizacji zadań (w tym stopnia osiągnięcia zakładanych efektów ekologicznych) przewidzianych do wykonania lub rekomendacji w zakresie sposobu monitorowania realizacji opisanych w nim działań dla podmiotów objętych planem. Zgodnie z postanowieniami PGN, pierwszy raport zalecano wykonać na rok od dnia przyjęcia PGN uchwałą Rady Gminy, tj., co najmniej we wrześniu 2016 r., a kolejne raz w roku.

Prezydent wyjaśnił, że całościowa realizacja zadań z wykonania PGN zostanie przedstawiona do końca 2021 r. w raporcie z realizacji planu.

W ocenie NIK brak systemu monitoringu skutkowało brakiem narzędzi bieżącej oceny postępu realizacji celów wskazanych w ww. planie, w tym identyfikowania odchyień od przyjętych założeń, a także ich weryfikowania i modyfikowania (m.in. brak monitoringu pozbawił Prezydenta możliwości zmiany kierunków zaplanowanych działań, w przypadku wystąpienia potencjalnych niepowodzeń lub problemów z ich realizacją). Po ponad pięciu latach od przyjęcia PGN, w Urzędzie nie posiadano wiedzy o stopniu realizacji planu przez podmioty nim objęte, w tym nie dysponowano wiedzą, czy podmioty te osiągnęły (lub nie) założone w planie efekty ekologiczne.

(akta kontroli: t. I, str. 235-400, t. II, str. 475, 509-514, t. III, str. 547-552, t. V. str. 490-503)

5. Prezydent z opóźnieniem wynoszącym 52 dni od terminu wyznaczonego⁹⁴ w uchwale nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych, przekazał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego sprawozdanie za rok 2020 z wykonania działań przypisanych do realizacji w Gminie, tj. odpowiednio z działań: [1] **Działanie DsInZe** – szczegółowa inwentaryzacja źródeł niskiej emisji (obiektów, w których powinna nastąpić wymiana kotłów na paliwo stałe) w gminach, w których nie została ona do tej pory sporządzona oraz [2] **Działanie DsEdEk** – edukacja ekologiczna.

Prezydent wyjaśnił, że powyższe było spowodowane panującą sytuacją epidemiologiczną (utrudniony kontakt z Urzędem, praca zdalna, system zmianowy, kwarantanna).

(akta kontroli: t. I, str. 509-510, t. III, str. 547-552, t. IV, str. 310-332, 447-485)

6. W sprawozdaniach za lata 2019 i 2020 z realizacji programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej w zakresie działania przypisanego do realizacji Gminie uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, tj. odpowiednio z działania **DssDsWEEG**⁹⁵ nie wykazywano wszystkich realizowanych zadań, wpływających na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, w szczególności zadań związanych z podłączeniem budynków do istniejącej sieci ciepłej, (np. w 2019 r. do sieci ciepłowniczej

⁹⁴ Termin wyznaczono do 31 stycznia każdego roku za rok poprzedni.

⁹⁵ Tj. wzrost efektywności energetycznej miast i gmin (działanie długoterminowe), w ramach którego miała nastąpić systematyczna wymiana starych, niskosprawnych kotłów, w których spalane było paliwo stałe (węgiel) na nowoczesne kotły wysokiej sprawności (retortowe lub gazowe, elektryczne, pompy ciepła) lub włączanie budynków do istniejącej sieci ciepłych oraz termomodernizacja budynków, w których dokonano wymiany źródła ciepła w celu zwiększenia ich efektywności energetycznej na terenie strefy dolnośląskiej.

przyłączono odbudowany budynek Teatru Miejskiego im. Andreasa Gryphiusa, w którym także zamontowano instalację fotowoltaiczną. Całkowity koszt zadania wynosił 31 664,4 tys. zł, przy czym ze środków własnych gminy sfinansowano wydatki na kwotę 17 620,2 tys. zł, a pozostałe w wysokości 14 044,2 tys. zł stanowiły środki pozyskane ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020). Ponadto w ramach realizacji *Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Głogowa*⁹⁶ w ramach wyznaczonego zadania ograniczenia emisji z budynków prywatnych poprzez zastępowanie źródeł ciepła na paliwa stałe przez mniej emisjogenne źródła oraz podejmowanie działań mających na celu przyłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej w 2019 r. – 20 osób, a w 2020 r. – 17 osób skorzystało z dotacji celowej z budżetu Gminy na wymianę dotychczas użytkowanych pieców. Działania te nie były wyszczególnione w sprawozdaniach. Nie wykazywano także inwestycji związanych z termomodernizacją budynków, które były przeprowadzane w budynkach gminnych oraz w ramach wspólnot mieszkaniowych, w których Gmina posiadała swoje udziały.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśnił, że powyższe spowodowane było przeoczeniem. W toku kontroli NIK dokonano stosownych korekt i przekazano uzupełnione sprawozdania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego.

(akta kontroli: t. II, str. 232-274, 356-366, t. III, str. 522-524, t. IV, str. 310-332, 447-485)

7. Prezydent nie przekazał Zarządowi Województwa Dolnośląskiego w wyznaczonym, w uchwale nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego, terminie⁹⁷, sprawozdań z realizacji programu ochrony powietrza dla strefy dolnośląskiej, tj. z wykonania działań przypisanych do realizacji Gminie, w tym odpowiednio z działania **DssDsWEEG** za lata 2016-2018, a za 2019 r. przekazał, z opóźnieniem wynoszącym ponad siedem miesięcy (215 dni). Pomimo, wezwania (przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego) do uzupełnienia ww. dokumentów, sprawozdania nie zostały przesłane w wyznaczonym terminie.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że powyższe było spowodowane reorganizacją struktury Urzędu. W toku kontroli NIK uzupełniono brakujące sprawozdania i przekazano Zarządowi Województwa Dolnośląskiego.

(akta kontroli: t. I, str. 507-508, t. III, str. 547-552, t. IV, str. 310-332, 447-485)

8. Przedmiot umowy, na kwotę 3 403,0 zł, zawartej w dniu 2 grudnia 2019 r. nr WOŚ.DŚ.272.1.8.2019 w zakresie obejmującym powierzenie zleceniobiorcy działań kontrolnych, edukacyjnych i informacyjnych związanych z niską emisją na terenie miasta Głogowa, został ustalony w sposób nieprecyzyjny, utrudniający jej rzetelne rozliczenie. W umowie tej określono ogólnie jakie zadania zleceniobiorca powinien wykonać, nie precyzując mierników ilościowych, tzn. nie określono w jakiej ilości należy wykonać powierzone zadania, aby można było uznać, że została ona zrealizowana. Przykładowo wskazano, że zleceniobiorca zobowiązany był m.in. do kontrolowania nieruchomości pod kątem stosowania paliw stałych (nie wskazano ile gospodarstw domowych powinien skontrolować, aby dokonać stwierdzenia wykonania tych kontroli), informowania o uchwałach Sejmiku Województwa Dolnośląskiego odnoszących się do niskiej emisji i dostarczania ulotek mieszkańcom (nie wskazano ile osób powinien poinformować oraz ilu osobom dostarczyć ulotki, aby stwierdzić, że wykonał zadanie). Ponadto w umowie nie

⁹⁶ Przyjęty uchwałą nr XIII/101/15 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 29 września 2015 r. w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Głogowa”.

⁹⁷ Termin wyznaczono do 30 kwietnia po zakończeniu roku objętego okresem sprawozdawczym.

wskazano także na czym miała polegać współpraca z Komendą Powiatową Policji w zakresie zwalczania niskiej emisji. Zdaniem NIK, powyższe stanowiło istotną okoliczność mającą wpływ na zakres wykonanych zadań przy ustalonym poziomie wynagrodzenia.

Prezydent wyjaśnił, że rozliczenie umowy nastąpiło na podstawie sprawozdania z realizacji umowy. Oszacowanie, ile czasu było potrzebne na jedną wizytę nie było możliwe ze względu na obszerny zakres poruszanych problemów. Prezydent dodał, że zakres przekazywanych informacji był adekwatny do poziomu wiedzy jaką posiadał właściciel „kopciucha” oraz do stanu faktycznego, jaki został stwierdzony w kotłowni.

W ocenie NIK z powodu braku odniesienia do faktycznej liczby zadań, jakie w ramach przedmiotu umowy zleceniobiorca powinien wykonać, wynagrodzenie uzależnione było jedynie od deklaracji złożonych przez zleceniobiorcę. Świadczył o tym m.in. zapis zleceniobiorcy w sprawozdaniu z realizacji umowy, sporządzony w dniu 24 grudnia 2019 r., tj.: *w ramach wykonywania zadań przewidzianych umową (w czasie pozwalającym na rzetelne wykonanie powierzonych mi obowiązków – gdyż zostaje nadal wiele domów do odwiedzenia) skoncentrowano się na 20 osiedlach/ulicach.*

NIK wskazuje, że rzetelne określenie przedmiotu umowy winno obejmować precyzyjne opisanie jej zakresu rzeczowo-przedmiotowego, a to w celu zachowania zasady przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

(akta kontroli: t. II, str. 451-469, t. III, str. 547-552)

9. W Urzędzie nie zapewniono weryfikacji lub monitoringu oraz oceny realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* (w tym zadań dotyczących transformacji systemu ciepłowniczego), pomimo iż w dokumencie tym wskazano pięć celów strategicznych do osiągnięcia w obszarze realizacji obowiązku organizowania i planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz działań, mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze Gminy.

Prezydent wyjaśnił, że rozbudowany system ciepłowniczy posiadający rezerwę przyłączeniową praktycznie we wszystkich dzielnicach miasta oraz systematyczny spadek mocy zamówionej w systemie ciepłowniczym, pomimo ciągłego podłączania się nowych odbiorców z prognozą dalszego zmniejszania mocy zamówionej przez dotychczasowych odbiorców, powodował, iż potrzeby na ciepło Gminy były w pełni zabezpieczone. Stąd też w ocenie Prezydenta szczegółowy monitoring realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* (w tym zadań dotyczących transformacji ciepła) nie był realizowany. Niemniej jednak Prezydent wskazał, że poszczególne aspekty ww. założeń były analizowane przez Wydział Inwestycji oraz Wydział Infrastruktury Miejskiej Urzędu. Natomiast zdaniem Prezydenta monitorowanie transformacji systemu ciepłowniczego należało do Urzędu Regulacji Energetyki oraz właściwego ministerstwa ds. energii oraz zarządców infrastruktury ciepłowniczej. Prezydent dodał, że Gmina nie posiadała udziałów w tych przedsiębiorstwach, a jedynie była odbiorcą ciepła poprzez swoje jednostki organizacyjne.

NIK nie podziela stanowiska Prezydenta w odniesieniu do sprawy monitorowania przez Wydział Inwestycji oraz Wydział Infrastruktury Miejskiej Urzędu poszczególnych aspektów *Założeń do planu zaopatrzenia*. Istotą monitoringu powinno być wyciąganie wniosków z tego, co zostało i co nie zostało wykonane oraz korygowanie dalszych przedsięwzięć. Przykładowo w ramach celu nr 1 *Zapewnienie w perspektywie krótkoterminowej i wieloletniej bezpieczeństwa dostaw energii i jej nośników dla odbiorców z terenu Głogowa z zachowaniem akceptowalnych parametrów ekologicznych i ekonomicznych*, do wykonania przyjęto zadanie C1.Z5 - *ciągły monitoring kosztów energii i jej nośników w aspekcie utrzymania*

akceptowalnych warunków dla odbiorców końcowych (Miasto), który nie był realizowany. W toku kontroli NIK ustalono m.in., że jedno z przedsiębiorstw ciepłowniczych zwracało uwagę na wzrost opłat związanych z zajęciem nieruchomości stanowiących własność Gminy, które w ocenie tego przedsiębiorstwa mogą stanowić o wzroście cen ciepła na terenie Gminy i mogą mieć wpływ na koszty nowych przyłączy do sieci ciepłowniczej.

Prezydent w tej sprawie wskazał, że do 2017 r. kwestia opłat za zajęcie nieruchomości nie była uregulowana oraz, że w związku z zakrojonymi na szeroką skalę działaniami przedsiębiorstw przesyłowych, dotyczącymi zasiedzeń służebności przesyłu na sieci już posadowionej na gruntach gminnych, postanowiono uporządkować kwestie związane z tym zagadnieniem, przyjmując podobne rozwiązania funkcjonujące w innych gminach, tj. wprowadzić odpowiednie opłaty.

W Urzędzie nie sporządzono jednak oceny lub analizy dotyczącej tego, jak wprowadzony w 2017 r. obowiązek ponoszenia opłat przez przedsiębiorstwa ciepłownicze wpłynie na końcowego użytkownika ciepła, tj. czy wypełnione zostaną akceptowalne parametry ekonomiczne, które założono do osiągnięcia jako cel nr 1.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. III, str. 547-552, t. IV, str. 486-488, t. V, str. 278-464)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina przyjęła do realizacji zadania na rzecz tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego. Dla podjętych zadań zapewniono odpowiednie środki finansowe na ich wykonanie, w tym z dostępnych mechanizmów wsparcia. Niemniej zadania te podejmowane były z opóźnieniem, a ich efekty były mniejsze od potrzeb. Gmina nie określiła szczegółowych harmonogramów realizacji tych zadań i nie prowadziła monitoringu oraz oceny stopnia ich realizacji. W konsekwencji nie wprowadzano odpowiednich korekt oraz środków zaradczych. Należy przy tym podkreślić, że zadania w PGN były przypisane podmiotom niezależnym od Gminy. W rezultacie Gmina nie posiadała narzędzi do egzekwowania wykonania zadań i kontroli ich realizacji. Tym samym działania na rzecz obniżania emisyjności działalności mieszkańców i podmiotów gospodarczych na terenie Gminy były bardzo ograniczone.

OBSZAR

3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

3.1. Według stanu na dzień 16 września 2021 r. Gmina nie była udziałowcem/akcjonariuszem przedsiębiorstw ciepłowniczych działających na obszarze Gminy. W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała udziałów/akcji w strukturze właścicielskiej przedsiębiorstw ciepłowniczych oraz nie posiadała spółki komunalnej dostarczającej ciepło sieciowe lub wytwarzającej ciepło.

(akta kontroli: t. IV, str. 199-286, t. V, str. 505-506)

3.2. W Założeniach do planu zaopatrzenia uwzględniono plany rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych, o które (jak opisano szerzej w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) do przedsiębiorstw ciepłowniczych występował bezpośrednio wykonawca ww. założeń w oparciu o udzielone pełnomocnictwo Prezydenta. W ww. dokumencie przedstawiono plany rozwoju w odniesieniu do:

1) „Energetyka” sp. z o.o. – od 2018 r. miała nastąpić zmiana profilu wytwarzania ciepła w Elektrociepłowni EC-3 Głogów - po zabudowie dwóch kotłów wodnych gazowych o mocy 30 MW_t każdy, demontażu kotła wodnego KW-2 oraz kotłów energetycznych od KP-1 do KP-5. Ponadto kotły KP-6 i KP-7 miały zostać przystosowane do spalania wyłącznie gazu ziemnego zaazotowanego, a ich moc cieplna miała wzrosnąć z 12 MW_t obecnie (kotły przystosowane do spalania gazu gardzielowego z gazem ziemnym zaazotowanym) na 29 MW_t dla każdego z kotłów. Celem inwestycji było wyłączenie części węglowej elektrociepłowni i tym samym

ograniczenie emisji siarki i dwutlenku węgla do poziomu wymaganego przepisami prawa (konkluzje BAT⁹⁸). W toku kontroli NIK ustalono⁹⁹, że ww. inwestycja zrealizowana została w latach 2017-2018. Na realizację inwestycji wydatkowano 17 638,0 tys. zł (z planowanych 19 500, tys. zł, tj. 90,5%). Prezydent nie posiadał wiedzy w przedmiocie dostosowania instalacji do konkluzji BAT. Wskazał, że przedsiębiorstwa ciepłownicze nie informowały Gminy w tym przedmiocie.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. III, str. 1-418, t. IV, str. 1-198, 486-488)

„Energetyka” sp. z o.o. w dniu 29 września 2006 r. otrzymała pozwolenie¹⁰⁰ zintegrowane na prowadzenie instalacji energetycznego spalania paliw o mocy nominalnej ponad 50 MW_t (Elektrociepłownia EC-3 Głogów). Pozwolenie było wielokrotnie zmieniane¹⁰¹, przy czym decyzje zmieniające pozwolenie zintegrowane wydane w latach 2018-2020 na prowadzenie instalacji energetycznego spalania paliw – Elektrociepłowni EC-3 Głogów dotyczyły zezwolenia na prowadzenia przedmiotowej instalacji zgodnie z zapisami konkluzji BAT. W dniu 28 grudnia 2017 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego wystąpił z pismem¹⁰² w sprawie przeprowadzenia analizy warunków pozwolenia zintegrowanego udzielonego decyzją nr PZ/43.4/2016 dla instalacji Elektrociepłownia EC-3 Głogów w związku z konkluzjami BAT. W odpowiedzi na przedmiotowe pismo „Energetyka” sp. z o.o. w dniu 12 stycznia 2018 r. przedłożyła¹⁰³ do Marszałka Województwa Dolnośląskiego analizę obowiązującego pozwolenia zintegrowanego pod kątem konkluzji BAT. W związku z przeprowadzoną analizą Marszałek Województwa Dolnośląskiego przekazał pismo¹⁰⁴ w sprawie dalszej eksploatacji instalacji Elektrociepłowni EC-3 Głogów.

(akta kontroli: t. II, str. 135-227, t. IV, str. 1-198, 287-309)

2) KGHM Polska Miedz S.A. – nie przewidywał modernizacji i rozbudowy Elektrociepłowni Głogów BGP.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. III, str. 1-418)

3) WPEC w Legnicy S.A. – planowano kontynuację rozbudowy systemu ciepłowniczego: dla przyłączenia nowych odbiorców, głównie budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego oraz obiektów strefy usług i wytwórczości, zlokalizowanych w ekonomicznie uzasadnionym obrębie oddziaływania systemu ciepłowniczego, kontynuację modernizacji elementów systemu ciepłowniczego obejmującą: wymianę sieci wykonanej w technologii tradycyjnej na preizolowaną, modernizację węzłów ciepłowniczych z uwzględnieniem doposażenia w układy automatyki, wymianę węzłów grupowych na węzły indywidualne wraz z wymianą sieci niskoparametrowej na wysokoparametrową. WPEC w Legnicy S.A. wskazywał,

⁹⁸ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania, zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE – Dz. Urz. UE. L 212 z 17 sierpnia 2017 r., s. 1.

⁹⁹ W oparciu o materiały pozyskane ze spółki „Energetyka” sp. z o.o. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

¹⁰⁰ Decyzja Wojewody Dolnośląskiego nr PZ 43/2006, znak: SR.II.6619/W72/5/2006.

¹⁰¹ Decyzjami nr: [1] PZ 43.1/2008 wydana w dniu 30 grudnia 2008 r. przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, znak: DM-Ś/KB/7660-115/342-III/08; [2] PZ 43.2/2014 wydana w dniu 4 grudnia 2014 r. przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, znak: DOW-S.IV-7222.79.2014 LS; [3] PZ 43.3/2015 wydana w dniu 30 grudnia 2015 r. przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, znak: DOW-S.IV-7222.27.2015.LS; [4] PZ/43.4/2016 wydana w dniu 15 lipca 2016 r. przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, znak: DOW-S.IV-7222.7.2016.LS; [5] OŚ.6222.1.2018 wydana w dniu 13 lipca 2018 r. przez Starostę Głogowskiego; [6] OŚ.6222.2.2018 wydana w dniu 1 października 2018 r. przez Starostę Głogowskiego oraz [7] OŚ.6222.10.2020 wydana w dniu 12 października 2020 r. przez Starostę Głogowskiego.

¹⁰² Znak: DOW-S-IV.7222.55.2017.LS.

¹⁰³ Pismem znak: ZB/O/9/TK/2018/242.

¹⁰⁴ Znak: DOW-S-IV.7222.55.2017.LS.

że do zaopatrzenia w ciepło systemowe kwalifikuje się większość obszarów, przy czym wskazywano dla wybranych z nich wymagany rodzaj inwestycji. Obszary zlokalizowane w północno-wschodniej części miasta, za torami kolejowymi: w rejonie osiedli: Widziszów, Nosocice i Krzepów, we wschodniej części miasta w rejonie osiedli: Złota Podkowa, Żarków i Górkowo oraz w dzielnicach: Nadodrże i Brzostów określone zostały jako tereny możliwe do ujęcia w dalszych planach rozwoju, lecz wymagające dokładnej analizy opłacalności. WPEC w Legnicy S.A. nie przewidywał możliwości przekroczenia siecią ciepłowniczą Odry, a co za tym idzie zasilania obiektów zlokalizowanych na Ostrowie Tumskim.

W toku kontroli ustalono¹⁰⁵, że po 2015 r. WPEC w Legnicy S.A. nie dokonywał modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczej na terenie miasta Głogowa. Prezes Zarządu WPEC w Legnicy S.A. podał¹⁰⁶, że przyrost długości sieci po 2015 r. wynikał z przyłączenia nowych odbiorców i zadań kolizyjnych wykonywanych na koszt inwestora, u którego zachodziła taka konieczność.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. III, str. 418, t. IV, str. 199-286, t. V, str. 505)

Urząd nie opracował procedur dotyczących bieżącego monitoringu realizacji planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych w zakresie ich zgodności z potrzebami Gminy w tym przedmiocie oraz z *Założeniami do planu zaopatrzenia*. Nie przeprowadzono także analiz w zakresie zapewnienia, w planach przedsiębiorstw ciepłowniczych, realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia*. Prezydent wskazał, że powyższe wynikało z faktu, że Gmina nie posiadała udziałów w strukturze przedsiębiorstw ciepłowniczych i była jedynie odbiorcą ciepła poprzez swoje jednostki organizacyjne. Prezydent dodał, że Gmina nie miała obowiązku dysponowania planami przedsiębiorstw energetycznych, chociaż te, (co również potwierdzono w toku prowadzenia niniejszej kontroli NIK) pozyskała, w oparciu o udzielone pełnomocnictwo za pośrednictwem wykonawcy *Założeń do planu zaopatrzenia*. Prezydent wskazał ponadto, że w odniesieniu do sytuacji takich jak Gmina (gdy nie była właścicielem przedsiębiorstw ciepłowniczych), nie było problemem posiadanie (lub nie) planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych, ale brak wyznaczenia roli samorządów w tworzeniu i uzgadnianiu planów inwestycyjnych tych spółek. Ponadto, jak wskazał Prezydent, jedną z przeszkód w tworzeniu wiarygodnej współpracy był brak w samorządach wykwalifikowanej kadry, która byłaby zdolna do merytorycznego dialogu na temat rozwoju gminnej energetyki.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. IV, str. 486-488)

3.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie stworzono procedur monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłych z *Założeniami do planu zaopatrzenia* oraz przedstawiania informacji o zaistnieniu przesłanek uchwalenia projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru Gminy lub jej części, określonych w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. IV, str. 486-488)

3.4. W badanym okresie Gmina nie była udziałowcem (akcjonariuszem) przedsiębiorstw ciepłowniczych. Nie wiązały jej również z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi postanowienia umów prywatyzacyjnych.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, t. III, str. 1-418, t. V, str. 465-489)

¹⁰⁵ W oparciu o materiały pozyskane z WPEC w Legnicy S.A. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

¹⁰⁶ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W Urzędzie nie prowadzono bieżącego monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z *Załoženiami do planu zaopatrzenia*. Nie występowało do tych przedsiębiorstw o aktualne plany rozwoju, a ostatnie informacje o przewidzianych w nich działaniach pozyskał (w 2017 r.) podmiot zewnętrzny na potrzeby opracowania projektu *Założeń do planu zaopatrzenia*. Brak systematycznej analizy w powyższym zakresie nie pozwalał na stwierdzenie, czy plany rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych zapewniały realizację *Założeń do planu zaopatrzenia*, a tym samym czy istniała potrzeba podjęcia działań zaradczych określonych w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego. Przykładowo, w *Załozeniach do planu zaopatrzenia* wskazywano, że *sieć ciepłownicza Gminy zasilana jest z elektrociepłowni, w której nie mniej niż 75% ciepła w skali roku stanowi ciepło użytkowe wytworzone w kogeneracji (tym samym spełnione były warunki efektywności źródła w myśl art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego), ponieważ udział ciepła produkowanego przez „Energetyka” sp. z o.o. w skojarzeniu z energią elektryczną w ciepło przekazywanym do systemu ciepłowniczego WPEC w Legnicy SA wynosił ok. 88-90%. Natomiast udział ciepła po modernizacji ciepłowni i zabudowie kotłów wodnych gazowych może wynosić, według danych „Energetyka” sp. z o.o. poniżej 75% i utracić miano efektywnego systemu ciepłowniczego*. W latach 2017-2018 dokonano modernizacji Elektrociepłowni EC-3 Głogów. Natomiast udział ciepła użytkowego dostarczonego do Głogowa wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji wynosił w latach 2018 i 2021 (I połowa) odpowiednio: 60% i 67%.

Wyjaśniając w powyższej sprawie, Prezydent wskazał, że nie posiadał wiedzy w przedmiocie realizacji inwestycji przez „Energetyka” sp. z o.o. oraz dostosowania zmodernizowanej instalacji do konkluzji BAT, ale dotychczasowa współpraca z podmiotami ciepłowniczymi potwierdzała realizację ich planów rozwoju. Dodał także, że nie posiadał wiedzy w przedmiocie spełniania (lub nie) w latach 2015-2020 przez sieć ciepłowniczą Gminy warunków efektywnej energetycznie (tj., gdy udział procentowy ciepła użytkowego wytworzonego w kogeneracji i dostarczonego do Gminy był niższy od 75%). Prezydent wyjaśnił, że zgodnie z art. 7 ust. 4 Prawa energetycznego, określenie czy system ciepłowniczy był efektywny, było obowiązkiem wytwórcy, a więc w tym przypadku „Energetyki” sp. z o.o. Prezydent, w złożonych wyjaśnieniach wskazywał także, że system ciepłowniczy w Głogowie był rozbudowany i posiadał rezerwę przyłączeniową praktycznie we wszystkich dzielnicach miasta, a systematyczny spadek mocy zamówionej w systemie ciepłowniczym, pomimo ciągłego podłączania się nowych odbiorców z prognozą dalszego zmniejszania mocy zamówionej przez dotychczasowych odbiorców, powodował, iż potrzeby na ciepło w Gminie, były w pełni zabezpieczone.

Ponadto Prezydent wyjaśnił, że Gmina nie monitorowała planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, bowiem nie posiadała udziałów w strukturze właścicielskiej przedsiębiorstw ciepłowniczych i była jedynie odbiorcą ciepła poprzez swoje jednostki organizacyjne. Prezydent dodał, że były to kompetencje samych spółek, Urzędu Regulacji Energetyki oraz właściwego ministerstwa ds. energii. Gmina natomiast nie posiadała skutecznych narzędzi legislacyjnych, które pozwoliłyby na podjęcie przedmiotowych działań. Zdaniem Prezydenta, dopiero nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego przy sporządzaniu planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe i energię z uwzględnieniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

umożliwiłoby pełną koordynację działań tych podmiotów odpowiedzialnych za rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych.

W ocenie NIK, prowadzenie przedmiotowego monitoringu miało istotne znaczenie, biorąc pod uwagę rzetelne realizowanie obowiązków nałożonych na Prezydenta postanowieniami Prawa energetycznego. Ponadto, fakt, że Gmina nie była właścicielem przedsiębiorstw ciepłowniczych nie oznaczał, że została zwolniona z odpowiedzialności za planowanie zaopatrzenia mieszkańców w ciepło. Nadto zauważyć należy, że zgodnie z art. 19 ust. 4 Prawa energetycznego przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) plany rozwoju w zakresie dotyczącym terenu gminy, co jest niezależne od tego czy gmina jest udziałowcem/akcjonariuszem danego przedsiębiorstwa.

(akta kontroli: t. II, str. 232-270, 292-351, t. III, str. 1-418, t. IV, str. 1-286, 486-488)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie wdrożono mechanizmów oceny zgodności realizacji planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z *Załoženiami do planu zaopatrzenia*. Powodowało to, że Prezydent nie miał możliwości skorzystania z art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego, gdyż nie wiedział czy zaistniały przesłanki wymagające podjęcie przez niego działań zaradczych w sytuacji, gdy plany rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych nie zapewniały realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia* w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego. Przy tym należy podkreślić, że Gmina nie miała żadnych możliwości oddziaływania na podmiot wytwarzający ciepło jak również nie posiadała formalnych narzędzi wpływających na sposób wytwarzania ciepła.

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 zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości uzasadniają potrzebę wzmocnienia nadzoru i koordynowania działań nad realizacją polityki ciepłowniczej Gminy Miejskiej w Głogowie, w tym w szczególności w sferze zacieśnienia współpracy z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi ukierunkowanej na rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych.

Wnioski

1. Wykonanie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy.
2. Sporządzenie i przedłożenie Radzie Miejskiej w Głogowie raportu z wykonania POŚ.
3. Wywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania kontroli w zakresie obejmującym spalanie odpadów w gospodarstwach domowych.
4. Monitorowanie realizacji celów związanych z zaopatrzeniem w ciepło, określonych w dokumentach strategicznych, przyjętych przez Gminę.
5. Zapewnienie terminowego wykonywania obowiązku przedkładania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdań z realizacji działań naprawczych wynikających z programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych oraz systematyczne podejmowanie działań naprawczych wynikających z ww. programu.

6. Ujęcie w nowo opracowywanych *Założeniach do planu zaopatrzenia* wszystkich uwarunkowań wynikających z dokumentów strategicznych Gminy.
7. Ujmowanie wszystkich zrealizowanych zadań w sprawozdaniach z realizacji działań naprawczych, wynikających z programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych.
8. Przekazanie zaktualizowanych *Założeń do planu zaopatrzenia* do przedsiębiorstw ciepłowniczych, prowadzących działalność na terenie Gminy, w celu ich weryfikacji z planami rozwoju tych przedsiębiorstw.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, grudnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

Kontrolerzy:
Marian Karbarz
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Renata Kojro
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis