



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.023.02.2021

**Pan
Tadeusz Krzakowski
Prezydent Miasta Legnicy**

Urząd Miasta Legnicy
pl. Słowiański 8
59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.015.2022
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 2 marca 2022 r.

P/21/020 – „Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legnicy, pl. Słowiański 8, 59-220 Legnica (dalej: Urząd, UML)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Krzakowski, Prezydent Miasta Legnicy, od dnia 29 lipca 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1) Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.2) Realizacja programów w zakresie tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.3) Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.
Okres objęty kontrolą	2016-2021 (I połowa) ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/139/2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r. (akta kontroli: t. I str. 1-2, 5-10)

¹ Z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Legnica (dalej: Gmina, Miasto) w planowaniu energetycznym⁴ nie w pełni rzetelnie uwzględniała potrzeby rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.

Wprawdzie Gmina posiadała aktualny dokument obejmujący założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, niemniej jednak nie uwzględniła w nim ważnej informacji odnośnie strategicznego przedsięwzięcia Spółki WPEC, jedyne przedsiębiorstwa energetycznego działającego na terenie Legnicy w obszarze komunalnej energetyki cieplnej, dotyczącego modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło Miasta w zakresie obejmującym budowę nowego źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu istniejącej Ciepłowni „Górka” WPEC w Legnicy. Jest to tyle istotne, że realizowane przedsięwzięcie dotyczyło bezpośrednio kwestii efektywności energetycznej miejskiego systemu ciepłowniczego w Legnicy oraz wdrożenia systemu wysokosprawnej kogeneracji. W dokumencie tym nie zawarto również celów Gminy w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło obszaru Gminy. System ciepłowniczy Miasta w latach 2016-2021 (I połowa) nie spełniał wymogów systemu efektywnego energetycznie określonych w art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*. Gmina nie miała jednak żadnych możliwości oddziaływania na podmiot wytwarzający ciepło jak również nie posiadała innych formalnych narzędzi na sposób wytwarzania ciepła.

Gmina nie dokonała również oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy, do czego była zobligowana art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*. Ponadto Prezydent Miasta Legnicy nie sporządził programu ochrony środowiska dla Gminy obejmującego rok 2021.

Realizowane przez Gminę zadania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego wpisywały się w obowiązujące w Gminie programy strategiczne, m.in. Plan gospodarki niskoemisyjnej z elementami planu mobilności miejskiej dla Miasta na lata 2015-2020 (dalej: PGN), Program ochrony środowiska (dalej: POŚ), Program ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (dalej: POP).

Jednakże sposób prowadzenia przez Gminę bieżącego monitoringu tych programów nie zapewniał stosownej wiedzy na temat aktualnego stanu ich realizacji, w szczególności odnośnie zadań niezrealizowanych lub zrealizowanych częściowo oraz przyczyn braku realizacji. W konsekwencji brak było możliwości stwierdzenia skuteczności realizowanych zadań.

W przypadku PGN nie zrealizowano systemu monitoringu i ewaluacji według przyjętych w PGN założeń. Sporządzane roczne lub dwuletnie sprawozdania z realizacji PGN ogólnie odnosiły się do Planu Działań. UML nie posiadał jednak szczegółowej wiedzy odnośnie przebiegu realizacji tego Programu.

W przypadku POŚ również nie zrealizowano systemu monitoringu według przyjętych w POŚ założeń. Brak raportów z wykonania POŚ za lata 2017-2018 i 2019-2020 dodatkowo nie zapewniał szczegółowej wiedzy na temat bieżącej realizacji tego Programu.

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

⁴ Realizowanym w związku z art. 18-19 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.). Dalej: *Prawo energetyczne*.

W przypadku POP w UML nie opracowano szczegółowego planu rzeczowo-finansowego dla tego programu, co uniemożliwiało dokonanie oceny stopnia jego realizacji w wymiarze rzeczowym, finansowym, a także w zakresie wymaganych do osiągnięcia efektów ekologicznych oraz efektów energetycznych, co było nieadekwatne do obowiązków Gminy wskazanych w art. 7 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, w zakresie dotyczącym ochrony środowiska i przyrody. Monitoring Programu był ograniczony w zasadzie do wykonywania rocznych sprawozdań (według określonego wzoru) i przekazywanie ich do UMWD. W sprawozdaniach z POP Urząd wykazywał realizowane zadania, które pozostawały w związku z ochroną powietrza. Z uwagi na brak planu, nie można było jednak zweryfikować zakresu oraz prawidłowości wykonania związanych z nim zadań.

W UML nie zapewniono systemu bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych (tutaj przedsiębiorstw energetyki ciepłej), w tym analizy ich zgodności z założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Brak systematycznej analizy w powyższym zakresie nie pozwalał Prezydentowi Miasta Legnicy na jednoznaczne stwierdzenie, czy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych uwzględniają realizację tych założeń, a tym samym czy istnieje potrzeba podjęcia działań zaradczych określonych w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

Na pozytywną ocenę działań Gminy Legnica w zbadanym obszarze zasługuje sprawa skutecznego i terminowego podejścia do wdrożenia na terenie Legnicy przepisów dotyczących *konkluzji BAT*⁶. Gmina prawidłowo zidentyfikowała podmiot zobowiązany do dostosowania jednostki wytwórczej energii ciepłej do nowych standardów emisji zanieczyszczeń atmosferycznych oraz podjęła działania obligujące ten podmiot do podjęcia stosownych zadań modernizacji obiektów energetycznego spalania paliw. Niestety informacje pozyskane w trakcie prac nad pozwoleniem zintegrowanym dla Centralnej Ciepłowni WPEC nie zostały właściwie wykorzystane podczas przygotowania gminnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o czym mowa na wstępie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

Słownik pojęć
i skrótów

RML – Rada Miejska Legnicy; ZDM – Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy; UMWD – Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego; WPEC – Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Legnicy S.A.; URE – Urząd Regulacji Energetyki; plan zaopatrzenia w ciepło (plan zaopatrzenia) – plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 20 *Prawa energetycznego*; projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło (projekt założeń do planu) – projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 *Prawa energetycznego*; dyrektywa IED - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17; OZE – Odnawialne Źródło Energii; PONE – Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Legnicy; PMŚ – Państwowy Monitoring Środowiska.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

⁶ Konkluzje BAT - decyzja wykonawcza komisji (UE) 2017/1442 z dnia 31 lipca 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE – Dz. Urz. UE L 212 z 17.08.2017, str. 1.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Akty prawne dotyczące kontrolowanej działalności

- [1] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.), dalej: *ustawa o NIK*,
- [2] Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2166, ze zm.), dalej: *ustawa o efektywności energetycznej*,
- [3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.
- [4] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸ (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.), dalej: *Prawo ochrony środowiska*.

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina położona jest w południowo-zachodniej Polsce, w środkowej części województwa dolnośląskiego na równinie legnickiej, nad rzekami Kaczawą (dopływ Odry) i wpadającą do niej Czarną Wodą. Jest miastem na prawach powiatu oraz siedzibą powiatu legnickiego. Stanowi największy ośrodek miejski Legnicko-Głogowskiego Okręgu-Miedziowego. W badanym okresie powierzchnia Gminy wynosiła 56,3 km². W latach 2015-2020 była zamieszkiwana przez 99,4 – 101,3 tys. osób⁹, co stanowiło 1 749 – 1 792 mieszkańców na 1 km².

Jedynym przedsiębiorstwem energetycznym na terenie Miasta, działającym w obszarze wytwarzania oraz dystrybucji energii cieplnej w analizowanym okresie, było WPEC. Jedynym akcjonariuszem WPEC była „Energetyka” sp. z o.o. z Lubina, której wyłącznym właścicielem był KGHM Polska Miedź S.A. Gmina nigdy nie była właścicielem żadnej z wymienionych powyżej spółek, nie prowadziła również działalności komunalnej w obszarze wytwarzania oraz dystrybucji ciepła. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. WPEC prowadziło działalność w zakresie wytwarzania energii cieplnej w dwóch ciepłowniach zlokalizowanych na terenie Legnicy: [1] Centralna Ciepłownia (trzy kotły¹⁰ o łącznej mocy zainstalowanej 139,56 MW), która stanowiła podstawowe źródło w sezonie grzewczym oraz [2] Ciepłownia „Górka” (dwa kotły¹¹ o łącznej mocy zainstalowanej 23,26 MW), która była źródłem pracującym na potrzeby przygotowania ciepłej wody w okresie letnim oraz w szczególnych wypadkach w okresie zimowym.

(akta kontroli: t. I str. 93-96, t. III str. 602, t. IV, str. 1-108)

Procentowy udział sposobu zaopatrzenia w energię ciepłą odbiorców w mieście Legnica przedstawiał się w badanym okresie następująco¹²:

- miejski system ciepłowniczy: w 2016 r. – 24,76% i w 2019 r. – 23,42% (niewielki spadek);
- ogrzewanie indywidualne: w 2016 r. – 75,24% i w 2019 r. – 76,58%, w tym:
 - ogrzewanie węglowe: w 2016 r. – 44,92% i w 2019 r. – 41,26%;
 - gaz sieciowy: w 2016 r. – 12,0% i w 2019 r. – 17,16%;
 - ogrzewanie elektryczne: w 2016 r. – 1,50% i w 2019 r. – 1,72%;
 - OZE: w 2016 r. – 0,06% i w 2019 r. – 0,12%; inne ogrzewanie: w 2016 r. – 16,76% i w 2019 r. – 16,32%.

(akta kontroli: t. I, str. 93-96)

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

⁹ Z lekką tendencją spadkową.

¹⁰ Typ zainstalowanego kotła WRp-46.

¹¹ Typ zainstalowanego kotła WR-10.

¹² Dane oszacowano w 2016 r. i 2019 r. na potrzeby opracowania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło.

Liczba źródeł ciepła na terenie Gminy w latach 2015-2020 przedstawiała się następująco (w szt. rocznie):

- 1) źródła systemowe (sieciowe) – od pięciu do sześciu¹³;
- 2) kotłownie lokalne¹⁴ – od 102 do 134, z tendencją wzrostową;
- 3) indywidualne (niska emisja) – 18 577¹⁵.

(akta kontroli: t. I str. 93-96)

Zasięg sieci ciepłowniczej (udział powierzchni TMU¹⁶ w zasięgu sieci ciepłowniczej) oszacowano¹⁷ w mieście Legnica w 2018 r. na poziomie 68,3%. Natomiast odsetek budynków podłączonych w Legnicy do sieci (do wszystkich w Gminie/w zasięgu sieci) w 2018 r. ustalono¹⁸ na poziomie 13,9%.

Pozostałe dane charakteryzujące stan miejskiego systemu ciepłowniczego na terenie Legnicy w latach 2015-2020 przedstawiały się następująco:

- długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych, przesyłowej i rozdzielczej (km) – od 82,2 do 87,2, z tendencją wzrostową;
- długość eksploatowanych przyłączy do budynków (km) – od 22,3 do 25,1, z tendencją wzrostową;
- wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym (GJ) – pomiędzy 121 354 a 156 215, bez wyraźnej tendencji¹⁹ – udział strat ciepła od 16,0% do 17,9%;
- udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych (%) – od 55 do 58, z tendencją wzrostową;
- zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego (MW) – od 124,634 do 135,451, bez wyraźnej tendencji;
- zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego (GJ) – od 638 871,6 do 714 993,8, bez wyraźnej tendencji;
- rodzaj paliwa wykorzystywanego w produkcji ciepła systemowego – miał węglowy węgla kamiennego.

(akta kontroli: t. I str. 93-96, t. III str. 602)

W myśl art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*, przez efektywny energetycznie system ciepłowniczy rozumie się system ciepłowniczy, w którym do wytwarzania ciepła wykorzystuje się co najmniej w:

- 1) 50% energię z odnawialnych źródeł energii lub
- 2) 50% ciepło odpadowe, lub
- 3) 75% ciepło pochodzące z kogeneracji, lub
- 4) 50% połączenie energii i ciepła, o których mowa w pkt 1-3.

Jak wskazał Zarząd WPEC, miejski system ciepłowniczy na terenie Legnicy w latach 2015-2021 (I pół.) nie spełniał wymogów efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego o którym mowa w art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*. WPEC nie

¹³ WPEC eksploatowało w obu funkcjonujących ciepłowniach łącznie: w latach 2015-2017 sześć (w tym cztery kotły w Centralnej Ciepłowni oraz dwa kotły w Ciepłowni „Górka”) źródeł ciepła oraz w latach 2018-2020 pięć źródeł ciepła (w 2018 r. zlikwidowano jeden kocioł w Centralnej Ciepłowni). Kotły wodne; rodzaj paliwa: węgiel kamienny – energetyczny.

¹⁴ Kotłownie olejowe i węglowe.

¹⁵ Dane na podstawie Inwentaryzacji Systemów Grzewczych z 2016 r. Dane ujmują: paliwo stałe, olej, gaz, ogrzewanie elektryczne, inne. Brak danych w Urzędzie z pozostałych lat badanego okresu.

¹⁶ 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).

¹⁷ Na podstawie Raportu o stanie ciepłownictwa w kontekście zamierzeń planistycznych gmin województwa dolnośląskiego 2018 r., opracowanego przez Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu.

¹⁸ Na podstawie Raportu o stanie ciepłownictwa w kontekście zamierzeń planistycznych gmin województwa dolnośląskiego 2018 r., opracowanego przez Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu.

¹⁹ Dane w [GJ]: w 2015 r. – 156 215, w 2016 r. – 139 237, w 2017 r. – 121 354, w 2018 r. – 135 811, w 2019 r. – 142 725, w 2020 r. – 146 115.

wykorzystywał do wytwarzania ciepła energii z OZE, ciepła odpadowego, a także ciepła pochodzącego z procesu kogeneracji.

(akta kontroli: t. III str. 590-595, t. IV str. 1-108)

W sprawie dostosowania miejskiego systemu ciepłowniczego w Legnicy do wymagań art. 7b ust 4 *Prawa energetycznego* Zarząd WPEC wyjaśnił, że Spółka chcąc wypełnić swoje obowiązki związane ze spełnieniem wymagań ochrony środowiska oraz utrzymania infrastruktury w należyłym stanie technicznym, umożliwiającym produkcję i dystrybucję ciepła w sposób ciągły i niezawodny, podjęła we wrześniu 2019 r. decyzję o przeprowadzeniu modernizacji systemu ciepłowniczego w Legnicy. W ramach tego procesu, zamiast dostosowania istniejących węglowych źródeł ciepła do wymogów środowiskowych, zdecydowano o wyłączeniu ich z eksploatacji - niezwłocznie po wybudowaniu nowego źródła gazowego. Przyjęto wariant zakładający budowę nowej kotłowni wodnej. Zastosowane paliwo oraz przewidziana docelowa przepustowość przyłącza gazowego pozwala na dalszą rozbudowę źródła o gazowy układ kogeneracyjny w przyszłości, a to umożliwi podniesienie efektywności energetycznej systemu ciepłowniczego Miasta. Osiągnięcie warunku efektywnego energetycznie systemu będzie zależne głównie od zewnętrznych uwarunkowań ekonomicznych, sprawiających, że taka modernizacja będzie również efektywna finansowo. Możliwość rozważana będzie po zakończeniu zadania związanego z modernizacją źródła przewidzianą do uruchomienia w 2024 r.

(akta kontroli: t. III str. 628-633)

Poziom zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego w Legnicy w latach 2015-2020 wg danych Państwowego Monitoringu Środowiska²⁰, był następujący:

- pył zawieszony PM_{2,5} – stężenie średnioroczne [$\mu\text{g}/\text{m}^3$] – od 16,2 do 25,2⁽²¹⁾, z tendencją malejącą;
- pył zawieszony PM₁₀ – stężenie średnioroczne [$\mu\text{g}/\text{m}^3$] – od 26,3 do 35,7⁽²²⁾, z tendencją malejącą;
- benzo(a)piren B(a)P – stężenie średnioroczne [ng/m^3] – od 2,6 do 6,0⁽²³⁾, bez wyraźnej tendencji;
- dwutlenek azotu NO₂ – stężenie średnioroczne [$\mu\text{g} / \text{m}^3$] – od 17,6 do 22,6⁽²⁴⁾, bez wyraźnej tendencji;
- dwutlenek siarki SO₂ – stężenie średnioroczne [$\mu\text{g} / \text{m}^3$] – od 5,0 do 7,0⁽²⁵⁾, bez wyraźnej tendencji;
- benzen C₆H₆ – stężenie średnioroczne [$\mu\text{g} / \text{m}^3$] – od 0,6 do 2,2⁽²⁶⁾, bez wyraźnej tendencji;
- tlenek węgla CO – stężenie średnioroczne [mg/m^3] – od 0,4 do 0,5⁽²⁷⁾, bez wyraźnej tendencji;
- arsen As – stężenie średnioroczne [ng/m^3] – od 5,9 do 18,0⁽²⁸⁾, z tendencją malejącą;
- kadm Cd – stężenie średnioroczne [ng/m^3] – od 0 do 1⁽²⁹⁾, bez wyraźnej tendencji;
- nikiel Ni – stężenie średnioroczne [ng/m^3] – od 1 do 2⁽³⁰⁾, bez wyraźnej tendencji;

²⁰ Prowadzonego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska .

²¹ Poziom dopuszczalny: do 2019 r. – 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, od 2020 r. – 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

²² Poziom dopuszczalny: 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

²³ Poziom docelowy: 1 ng/m^3 .

²⁴ Poziom dopuszczalny: 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

²⁵ Poziom dopuszczalny: brak normy średniorocznej.

²⁶ Poziom dopuszczalny: 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

²⁷ Poziom dopuszczalny: brak normy średniorocznej.

²⁸ Poziom docelowy: 6 ng/m^3 .

²⁹ Poziom docelowy: 6 ng/m^3 .

³⁰ Poziom docelowy: 20 ng/m^3 .

- ołów Pb – stężenie średnioroczne [$\mu\text{g} / \text{m}^3$] – od 0,03 do 0,05⁽³¹⁾, bez wyraźnej tendencji;
- ozon O₃ – stężenie średnioroczne [$\mu\text{g} / \text{m}^3$] – od 42,9 do 53,2⁽³²⁾, bez wyraźnej tendencji.

(akta kontroli: t. I str. 103-107)

Poziom zanieczyszczeń substancji wytwarzanych w źródłach ciepła miejskiego systemu ciepłowniczego w Legnicy w latach 2015-2020 przedstawiał się następująco:

1) Centralna Ciepłownia WPEC:

- tlenki siarki SO_x [Mg] – od 225,49 do 384,77⁽³³⁾, bez wyraźnej tendencji;
- tlenki azotu NO_x [Mg] – od 143,78 do 158,98⁽³⁴⁾, bez wyraźnej tendencji;
- pyły [Mg] – od 9,78 do 24,88⁽³⁵⁾, bez wyraźnej tendencji;
- benzo(α)piren B(α)P [Mg] – od 0,015 do 0,017, bez wyraźnej tendencji;
- CO₂ [Mg] – od 78 035 do 87 993, bez wyraźnej tendencji;
- CO [Mg] – od 163 do 283, bez wyraźnej tendencji;

2) Ciepłownia „Górka” WPEC:

- tlenki siarki SO_x [Mg] – od 25,6 do 41,5⁽³⁶⁾, bez wyraźnej tendencji;
- tlenki azotu NO_x [Mg] – od 9,6 do 14,1⁽³⁷⁾, bez wyraźnej tendencji;
- pyły [Mg] – od 2,08 do 4,21⁽³⁸⁾, bez wyraźnej tendencji;
- benzo(α)piren B(α)P [Mg] – od 0,007 do 0,009, bez wyraźnej tendencji;
- CO₂ [Mg] – od 8 788 do 10 490, bez wyraźnej tendencji;
- CO [Mg] – od 2,43 do 10,71, bez wyraźnej tendencji;

(akta kontroli: t. III str. 499-535)

Odnosnie ograniczeń i barier utrudniających rozwój miejskiego systemu ciepłowniczego na terenie Legnicy, Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy³⁹ wyjaśniła, że zdaniem Gminy napotymane przeciwności pozostają zasadniczo w perspektywie realizowanych zadań powiązanych z przedmiotową materią oraz istotności faktu, iż wytwórcą oraz dostawcą energii cieplnej w Legnicy jest niezależny od Gminy podmiot gospodarczy, tj. WPEC. Ze względu na strukturę właścicielską przedsiębiorstwa ciepłowniczego WPEC, Gmina nie może dobrowolnie organizować i planować działań w zakresie inwestycji rozwojowych zaopatrzenia w ciepło oraz zwiększających efektywność energetyczną systemu ciepłowniczego – nie posiadając uprawnień decyzyjnych w odniesieniu do wewnętrznych strategii zarządczych oraz gospodarczych niezależnego od Miasta przedsiębiorstwa. Pożądane z punktu widzenia społecznego lub środowiskowego inwestycje rozwojowe i modernizacyjne ograniczone są zatem kontekstem perspektywy operacyjnej oraz ekonomicznej podmiotu, który prowadzi działalność w warunkach rynkowych. Z perspektywy zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym należy wskazać, że przeszło 86% budynków w Legnicy z mieszkaniami komunalnymi zostało wybudowanych przed II wojną światową, natomiast w budynkach w całości komunalnych odsetek ten wynosi blisko 95%. Z uwagi na znaczący wiek budynków komunalnych oraz fakt ograniczeń wynikających z ich użytkowania w strefie ochrony konserwatorskiej w zakresie działań dotyczących termomodernizacji, potrzebne jest poniesienie dużych nakładów finansowych na ich modernizację (m.in. remont

³¹ Poziom dopuszczalny: 0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

³² Poziom dopuszczalny: brak normy średniorocznej.

³³ Poziom dopuszczalny według pozwolenia zintegrowanego: 600,85 Mg/r.

³⁴ Poziom dopuszczalny według pozwolenia zintegrowanego: 283,13 Mg/r.

³⁵ Poziom dopuszczalny według pozwolenia zintegrowanego: 113,74 Mg/r.

³⁶ Poziom dopuszczalny według pozwolenia zintegrowanego: 189,9 Mg/r.

³⁷ Poziom dopuszczalny według pozwolenia zintegrowanego: 50,6 Mg/r.

³⁸ Poziom dopuszczalny według pozwolenia zintegrowanego: 12,66 Mg/r.

³⁹ W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy udzielała wyjaśnień z upoważnienia Prezydenta Miasta Legnicy.

elewacji wraz z wymianą stolarki okiennej, docieplenia ścian szczytowych, itp.). Dla zobrazowania: w liczbie 230 budynków całkowicie komunalnych, 175 stanowią budynki mieszkalne, 55 budynki mieszkalno-użytkowe. Ponadto zasób komunalny jest obciążony długiem czynszowym, który wynosi ok. 77 mln zł, co również wpływa w sposób zasadniczy na planowanie zadań remontowych i inwestycyjnych dotyczących m.in. zmiany sposobu ogrzewania. Nie bez znaczenia są też bariery ekonomiczne po stronie lokatorów miejskiego zasobu komunalnego – w większości są to osoby o niskich dochodach, niezainteresowane zmianą sposobu ogrzewania na ogrzewanie c.o., które podraża koszty utrzymania mieszkań. Aspekt ekonomiczny przeważa zatem w tych przypadkach nad kwestiami ekologii i ochrony środowiska. Napotymane przeszkody dotyczą także braku możliwości przyłączenia budynków do źródła ciepła, tj. brak w rejonie budynków komunalnych sieci ciepłowniczej.

W obszarze inwestycji występowały sytuacje związane z brakiem możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii, np.:

- fotowoltaika, termomodernizacja – docieplenia w obiektach objętych opieką Konserwatora Zabytków, czy też w obiektach będących zabytkami,

- pompy ciepła – na terenach objętych ochroną przeciwpowodziową (mapy przeciwpowodziowe) czy też ograniczenia wynikające z warunków geologicznych.

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wskazała ponadto na kwestie opłacalności ekonomicznej po stronie odbiorców ciepła – przyłączenie do sieci ciepłowniczej w dużej mierze zależy od indywidualnych decyzji użytkowników, którzy dokonują wyboru najkorzystniejszych dla siebie rozwiązań, kierując się najczęściej kryteriami opłacalności zmiany źródła ciepła na systemowe oraz kosztu ogrzewania (problem ubóstwa energetycznego).

(akta kontroli: t. I str. 384-396)

Odnosnie ograniczeń i barier utrudniających rozwój efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego na terenie Legnicy, Prezes Zarządu WPEC wyjaśnił, że Spółka WPEC rozpatrywała możliwość dojścia do uzyskania efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego w miejskim systemie Legnicy. Analizy wskazywały na potencjalną możliwość uzyskania odpowiedniego udziału ciepła produkowanego w skojarzeniu oraz w oparciu o paliwo biomasowe w źródle Centralna Ciepłownia w Legnicy. Z uwagi na zapotrzebowanie na ciepło miejskiej sieci ciepłowniczej rozwiązanie takie nie wykluczało jednak konieczności modernizacji pozostałej węglowej części źródła. Z uwagi na moc poszczególnych kotłów (>50 MW w paliwie) konieczne byłyby daleko idące zmiany technologiczne w układzie oczyszczania spalin niezbędne do wykonania przed końcem 2022 r. – przebudowa istniejących układów odpylania oraz budowa systemu odsiarczania i odazotowania spalin. Rozpatrując wysokie koszty modernizacji ciepłowni jako całości, rosnące koszty związane z emisją CO₂, związane z koniecznością pozostawienia części węglowej źródła (brak zapewnienia gazu dla tej lokalizacji w ilości zapewniającej zastąpienie mocy kotłów węglowych) w nałożeniu na sytuację ekonomiczną Spółki odstąpiono od tych planów. W to miejsce podjęto działania zmierzające do zastąpienia źródła węglowego źródłem opartym w całości o paliwo gazowe i w zmienionej lokalizacji z uwagi na zapewnienie dostawy gazu. Planowane źródło w nakładach finansowych jest o 2/3 tańsze od rozbudowy źródła istniejącego. Na tym etapie, mając na uwadze możliwości inwestowania Spółki, nie przewiduje się uzyskania systemu efektywnego energetycznie, jednak budując źródło oparte o paliwo gazowe uzyskuje się potencjał do przekształcenia produkcji ciepła w produkcję kogeneracyjną wspartą źródłami odnawialnymi.

(akta kontroli: t. III str. 531)

1.2. W analizowanym okresie Gmina nie przeprowadzała i nie zlecała jednostkom zewnętrznym przeprowadzenia specjalnych analiz dotyczących lokalnej energetyki cieplnej, w tym odnośnie rozwoju efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego.

Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, Gmina, ani samodzielnie, ani poprzez komunalne spółki prawa handlowego, nie wytwarza i nie dystrybuuje ciepła w mieście, jak również nie posiada uprawnień decyzyjnych wobec niezależnych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w tym zakresie. Stąd też nie zlecano odrębnych analiz dotyczących możliwości uzyskania efektywnego systemu ciepłowniczego. Ewentualne działania w tym zakresie ograniczać się mogą wyłącznie do zadań pozostających we właściwości Gminy, które, co najwyżej, mogą ten system wspierać lub uzupełniać poprzez termomodernizację budynków gminnych, wymianę nieekologicznych źródeł ciepła w zasobie gminnym oraz u odbiorców indywidualnych (mieszkańców) poprzez udzielenie im finansowego wsparcia na ten cel. Tym samym Gmina identyfikuje ograniczenia w rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego na podstawie takich dokumentów, jak:

- *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy na lata 2020-2035*, (dalej: *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*);

- *Plan gospodarki niskoemisyjnej z elementami planu mobilności miejskiej dla miasta Legnicy na lata 2015-2020*;

- *Plan adaptacji Miasta Legnica do zmian klimatu do roku 2020*;

- *Inwentaryzacja systemów grzewczych (2016)*;

- *Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Legnicy (2014)*.

Zgodnie z art. 19 *Prawa energetycznego* w Gminie opracowano dokument pn. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*⁴⁰, w którym zawarto m.in. ocenę aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania w ciepło oraz rozdział o możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej.

(akta kontroli: t. I str. 108-116)

W ramach prowadzonych badań (analiz), UML nie zwracał się bezpośrednio do podmiotów uczestniczących w lokalnym rynku ciepła w sprawie miejskiego systemu ciepłowniczego. Małopolska Fundacja Energii i Środowiska z Krakowa, opracowująca na zlecenie Gminy *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, na podstawie stosownego pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Legnicy, zwracała się do lokalnych wytwórców oraz dystrybutorów energii i paliw o udzielenie informacji na potrzeby przygotowywanego dokumentu (Tauron Dystrybucja S.A., Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o., Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A., WPEC). Ponadto na etapie konsultacji społecznych zwrócono się do 13 dużych zakładów produkcyjnych z terenu Miasta z zapytaniem w sprawie odzyskiwanego przez nie ciepła odpadowego.

(akta kontroli: t. I str. 188-190)

1.3. W myśl art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*, do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in. ocena potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy.

⁴⁰ Przyjęty uchwałą Nr XXV/324/20 RML z dnia 30 listopada 2020 r.

Gmina nie dokonała oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy.

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* wskazano (pkt. 6.2, str. 50), że na terenie Miasta jednocześnie wytwarzanie energii cieplnej i elektrycznej występuje w następujących procesach technologicznych:

- w oczyszczalni ścieków komunalnych, gdzie corocznie pozyskuje się blisko 1 mln m³ biogazu o wartości opałowej 22 MJ/m³. Średniorocznie uzyskuje się ok. 8 tys. GJ energii cieplnej i ok. 1,5 tys. MWh energii elektrycznej;
- na składowisku odpadów komunalnych, gdzie rocznie przetwarza się ok. 5,2 mln m³ biogazu. Ilość powstałej energii elektrycznej (około 9 200 MWh), wystarcza na zaspokojenie potrzeb energetycznych blisko 5,1 tys. gospodarstw domowych.

(akta kontroli: t. IV str. 1-108)

1.4. W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło. Dokumentem aktualnym w trakcie przedmiotowej kontroli NIK były założenia do planu przyjęte uchwałą RML Nr XXV/324/20 z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*.

(akta kontroli: t. IV str. 1-108)

W okresie wcześniejszym (przed 30 listopada 2020 r.) obowiązywały założenia do planu zaopatrzenia przyjęte uchwałą RML Nr XVII/154/07 z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy*. Od czasu przyjęcia w 2007 r. dokument ten był aktualizowany trzykrotnie uchwałami RML, tj.:

- uchwałą Nr XIV/137/11 z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Legnicy*;
- uchwałą Nr L/514/14 z dnia 27 października 2014 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji *Projektu założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Legnicy*;
- uchwałą Nr XXXVII/362/17 z dnia 25 września 2017 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy*.

(akta kontroli: t. IV str. 109-256, 257-372, 373-490, 491-494)

1.5. Według stanu na czas opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*⁴¹, tj. 30 listopada 2020 r., dokumentami planistycznymi i programowymi, których założenia i ustalenia uwzględniono w przedmiotowych *Założeniach* były:

- 1) Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (wrzesień 2018 r.⁴²);
- 2) Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2017 z perspektywą do 2021 r. (październik 2014 r.⁴³);
- 3) Program Ochrony Powietrza dla Województwa Dolnośląskiego (lipiec 2020 r.⁴⁴);
- 4) 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 paliw (listopad 2017 r.);

⁴¹ Przyjęcie dokumentu przez RML w dniu 30 listopada 2020 r. uchwałą Nr XXV/324/20.

⁴² Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr L/1790/18 z dnia 20 września 2018 r.

⁴³ Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr LV/2121/14 z dnia 30 października 2014 r.

⁴⁴ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXI/505/20 z dnia 16 lipca 2020 r.

- 5) Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (czerwiec 2020 r.⁴⁵);
- 6) Strategia Rozwoju Miasta Legnicy na lata 2015-2020 plus (styczeń 2018 r.⁴⁶);
- 7) Program Ochrony Środowiska dla Miasta Legnica do roku 2020 (lipiec 2015 r.⁴⁷); Gmina nie posiadała programu ochrony środowiska od roku 2021;
- 8) Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla Miasta Legnicy (luty 2014 r.⁴⁸);
- 9) Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z Elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020 (listopad 2015 r.⁴⁹);
- 10) Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Legnicy (wrzesień 2018 r.⁵⁰);
- 11) Strategia Rozwoju Elektromobilności dla Miasta Legnicy (listopad 2019 r.⁵¹).

(akta kontroli: t. I str. 468-469, t. IV str. 1-108)

W powyższych *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* m.in. przedstawiono:

- 1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło (rozdz. 4.1, rozdz. 7, rozdz. 11);
- 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła (rozdz. 9.1);
- 3) 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 przemysłowych (rozdz. 6);
- 4) możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 *ustawy o efektywności energetycznej* (rozdz. 10);
- 5) zakres współpracy z innymi gminami (rozdz. 14);
- 6) wykaz zrealizowanych inwestycji w zakresie modernizacji/rozbudowy systemu ciepłowniczego w latach 2017-2019 (rozdz. 4.1.1).

(akta kontroli: t. IV str. 1-108)

W ww. *Założeniach* wskazano możliwość realizacji m.in. przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła (rozdz. 9): [1] termomodernizacja, [2] zmiana systemu zaopatrywania budynków w ciepło, [3] regulacja termostatyczna temperatury w pomieszczeniu, [4] systemy ogrzewania parametrycznego, [5] stosowanie odzysków ciepła, [6] wstępny podgrzew powietrza w wymienniku ciepła GWC⁵². Gmina jednakże nie wskazała konkretnych zadań do realizacji w okresie obowiązywania *Założeń*.

(akta kontroli: t. IV str. 1-108)

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że Gmina planuje i organizuje działania mające na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na swoim obszarze w zakresie energii cieplnej, w tych elementach i obszarach systemu ciepłowniczego, w których ma faktyczne możliwości decyzyjne i sprawcze. Przejawia się to w treści posiadanych dokumentów strategicznych (Strategia, PGN), jak również realizacji wynikających z nich zadań inwestycyjnych i edukacyjnych, w tym:

- termomodernizacje obiektów użyteczności publicznej oraz budynków pozostających w zasobie Gminy;
- dofinansowanie mieszkańcom kosztów wymiany kotłów węglowych;

⁴⁵ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XIX/482/20 z dnia 16 czerwca 2020 r.

⁴⁶ Przyjęta uchwałą RML nr XLII/445/18 z dnia 29 stycznia 2018 r.

⁴⁷ Przyjęty uchwałą RML nr XI/88/15 z dnia 27 lipca 2015 r.

⁴⁸ Przyjęty uchwałą RML nr XLII/435/14 z dnia 24 lutego 2014 r.

⁴⁹ Przyjęty uchwałą RML nr XVI/155/16 z dnia 25 stycznia 2016 r.

⁵⁰ Przyjęta uchwałą RML nr LI/553/18 z dnia 24 września 2018 r.

⁵¹ Przyjęta uchwałą RML nr XIV/192/19 z dnia 25 listopada 2019 r.

⁵² Gruntowy wymiennik ciepła.

- edukacja ekologiczna.

(akta kontroli: t. I str. 108-116)

Odnośnie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek paliw, w tym ciepła użytkowego wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii, ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło*, wskazano na (rozd. 6):

- 1) brak nadwyżek energii cieplnej do zagospodarowania;
- 2) brak energii odpadowej z procesów produkcyjnych, możliwej do wykorzystania w sposób ekonomicznie uzasadniony;
- 3) możliwość wykorzystania lokalnych złóż węgla brunatnego (obecnie złoża nie są eksploatowane);
- 4) możliwość wykorzystania OZE (potencjał: energii słonecznej 16 078 GJ/rok, pomp ciepła 58 514 GJ/rok);
- 5) potencjał wytwarzania energii elektrycznej oraz cieplnej w wysokosprawnej kogeneracji (8 000 GJ/rok).

(akta kontroli: t. IV str. 1-108)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło* w pkt 4.1.3 „Kierunki rozwoju” zostały zamieszczone informacje dotyczące kierunków rozwoju miejskiej sieci ciepłowniczej w Legnicy⁵³. Zaplanowano działania w zakresie:

- [1] rozbudowy sieci ciepłych (m.in. celem przyłączenia nowych odbiorców);
- [2] budowy nowych węzłów ciepłych lub montażu układów pomiarowo-rozliczeniowych u nowych odbiorców ciepła;
- [3] modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło w Legnicy (sieć);
- [4] inwestycji rozwojowych (rozbudowa sieci ciepłych i przyłączy razem).

Zadania związane z budową nowych odcinków sieci miały być wprowadzane do planu inwestycyjnego WPEC na bieżąco, w miarę podpisywania nowych umów o przyłączenie do sieci ciepłowniczej. Przedsięwzięcie inwestycyjne *Modernizacja systemu zaopatrzenia w ciepło w Legnicy (sieć)* dotyczyło wybudowania sieci łączącej źródło ciepła (EC-4) z siecią magistralną Miasta w rejonie kotłowni Górka⁵⁴. Do zaplanowanych działań przyporządkowane zostały kwoty wydatków, łącznie w latach 2020-2021 miały one wynieść 61 400 tys. zł. Przyłączenia do sieci miały następować sukcesywnie w miarę podpisywania nowych umów.

W *Założeniach* tych nie przedstawiono celów Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Nie przedstawiono również celów i zadań szczegółowych w tym zakresie jak również rezultatów planowanych działań.

(akta kontroli: t. IV str. 1-108)

Gmina nie posiadała aktualnych⁵⁵ danych na temat realizacji działań w ramach zaplanowanych kierunków rozwoju miejskiej sieci ciepłowniczej.

Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, zgodnie z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego, projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje się co najmniej raz na 3 lata. Gmina przestrzega czasookresu wyrażonego w tej ustawie przyjmując, że częstotliwość wskazana przez ustawodawcę jest wystarczająca dla celów sporządzanego opracowania, a ocena stanu istniejącego jest jednym z jego elementów zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 1. Tym samym monitorowanie i weryfikowanie postępów w realizacji energetyki cieplnej nastąpi przy okazji kolejnej

⁵³ Sporządzone na podstawie planów inwestycyjnych WPEC do 2023 r.

⁵⁴ Budowa sieci miała zapewnić bezpieczeństwo ciągłości dostaw energii w postaci m.in. ciepła dla odbiorców, umożliwić budowę układu kogeneracyjnego na terenie EC-4 i wpięcie do sieci elektroenergetycznej oraz pozwolić na optymalizację kosztów dostosowania Centralnej Ciepłowni w Legnicy do wymagań ochrony środowiska.

⁵⁵ Według stanu na dzień 1 października 2021 r.

aktualizacji dokumentu, tak jak miało to miejsce w 2020 r., a także znajduje odzwierciedlenie w punkcie dotyczącym stanu istniejącego (4.1.1), gdzie wskazano zrealizowane w latach 2017-2019 inwestycje. W zakresie dotyczącym przyłączenia do sieci ciepłowniczej w znakomitej większości odpowiadają one tym, które zostały zaplanowane i opisane w pkt 4.1.2 założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, zaktualizowanych uchwałą Nr XXXVII/362/17 RML z dnia 25 września 2017 r.

(akta kontroli: t. I str. 384-396)

Obowiązujące w okresie wcześniejszym (tj. przed 30 listopada 2020 r.) *Założenia do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy*⁵⁶, uwzględniały następujące dokumenty planistyczne i programowe, aktualne na czas opracowania tego dokumentu, tj. na dzień 25 września 2017 r.:

- 1) Program Ochrony Powietrza dla województwa dolnośląskiego, którego część stanowi Program Ochrony Powietrza dla miasta Legnica (luty 2014 r.⁵⁷);
- 2) Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2017 z perspektywą do 2021 r. (październik 2014 r.⁵⁸);
- 3) Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 (luty 2013 r.⁵⁹);
- 4) Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020;
- 5) Strategia Rozwoju Polski Zachodniej 2020 r.;
- 6) Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego - Perspektywa 2020 (marzec 2014 r.⁶⁰);
- 7) Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z Elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020 (listopad 2015 r.⁶¹);
- 8) Strategia Rozwoju Miasta Legnicy na lata 2015-2020 plus (październik 2014 r.⁶²);
- 9) Program Ochrony Środowiska dla Miasta Legnica do roku 2020 (lipiec 2015 r.⁶³);
- 10) Zmiana Studium Uwarunkowań i kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Legnicy (wrzesień 2014 r.⁶⁴);
- 11) Program Ograniczenia Niskiej Emisji dla Miasta Legnicy (luty 2014 r.⁶⁵).

(akta kontroli: t. IV str. 109-256)

W powyższych *Założeniach* m.in. przedstawiono:

- 1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło (rozdz. 4.1, rozdz. 7, rozdz. 12);
- 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła (rozdz. 10);
- 3) 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 przemysłowych (rozdz. 6);
- 4) możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 *ustawy o efektywności energetycznej* (rozdz. 11);

⁵⁶ Przyjęte przez RML w dniu 25 września 2017 r. uchwałą Nr XXXVII/362/17 w sprawie przyjęcia aktualizacji „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy”.

⁵⁷ Przyjęty uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 985, ze zm.).

⁵⁸ Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr LV/2121/14 z dnia 30 października 2014 r.

⁵⁹ Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXXII/932/13 z dnia 28 lutego 2013 r.

⁶⁰ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLVIII/1622/2014 z dnia 27 marca 2014 r.

⁶¹ Przyjęty uchwałą RML nr XVI/155/16 z dnia 25 stycznia 2016 r.

⁶² Przyjęta uchwałą RML nr L/515/14 z dnia 27 października 2014 r.

⁶³ Przyjęty uchwałą RML nr XI/88/15 z dnia 27 lipca 2015 r.

⁶⁴ Przyjęta uchwałą RML nr XLIX/503/14 z dnia 29 września 2014 r.

⁶⁵ Przyjęty uchwałą RML nr XLII/435/14 z dnia 24 lutego 2014 r.

5) zakres współpracy z innymi gminami (rozd. 15).

(akta kontroli: t. IV str. 109-256)

Odnosnie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek paliw, w tym ciepła użytkowego, wytwarzanego w instalacjach odnawialnego źródła energii, ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych, w założeniach wskazano na (rozd. 6):

- 1) brak nadwyżek energii cieplnej do zagospodarowania;
- 2) brak energii odpadowej z procesów produkcyjnych, możliwej do wykorzystania w sposób ekonomicznie uzasadniony;
- 3) możliwość wykorzystania lokalnych złóż węgla brunatnego (obecnie złoża nie są eksploatowane);
- 4) możliwość wykorzystania OZE;
- 5) możliwość wytwarzania energii elektrycznej oraz cieplnej w wysokosprawnej kogeneracji.

(akta kontroli: t. IV str. 109-256)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy (2017)* w pkt 4.1.2 „Kierunki rozwoju” zostały zamieszczone informacje dotyczące kierunków rozwoju miejskiej sieci ciepłowniczej w Legnicy⁶⁶. Zaplanowano działania w zakresie:

- [1] rozbudowy sieci ciepłych (m.in. celem przyłączenia nowych odbiorców);
- [2] budowy nowych węzłów ciepłych lub montażu układów pomiarowo-rozliczeniowych u nowych odbiorców ciepła;
- [3] modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło w Legnicy (sieć);
- [4] inwestycji rozwojowych (rozbudowa sieci ciepłych i przyłączy razem).

W *Założeniach* tych nie przedstawiono celów Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Nie przedstawiono również celów i zadań szczegółowych w tym zakresie jak również rezultatów planowanych działań.

(akta kontroli: t. IV str. 109-256)

Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, zgodnie z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego, projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje się co najmniej raz na 3 lata. Gmina przestrzega czasookresu wyrażonego w ustawie przyjmując, że częstotliwość wskazana przez ustawodawcę jest wystarczająca dla celów sporządzanego opracowania, a ocena stanu istniejącego jest jednym z jego elementów, zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 1. Tym samym monitorowanie i weryfikowanie postępów w realizacji energetyki cieplnej nastąpiło przy okazji sporządzenia dokumentu w 2020 r. i znalazło odzwierciedlenie w pkt dotyczącym stanu istniejącego (4.1.1), gdzie wykazano zrealizowane w latach 2017-2019 inwestycje⁶⁷. W zakresie przyłączenia do sieci ciepłowniczej w znakomitej większości odpowiadają one tym, które zostały zaplanowane i opisane w pkt 4.1.2 założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, zaktualizowanych uchwałą Nr XXXVII/362/17 RML z dnia 25 września 2017 r. Spośród zaplanowanych zadań nie wykonano realizacji przyłączy obiektów w następujących lokalizacjach ulic: Lindego 4, Lubuskiej 2, Rataja 20, Poznańskiej (działka gedyzyna nr 56). Przeprowadzono natomiast kilka innych, nieujętych wcześniej, inwestycji przyłączeniowych wprowadzonych przez WPEC do planu rozwoju na bieżąco, w miarę podpisywania nowych umów podłączenia do sieci ciepłowniczej. Taką możliwość dopuszczono w dokumencie założeń aktualnym na lata 2017-2020. Jeżeli chodzi o zadanie „Modernizacja systemu zaopatrzenia w ciepło w Legnicy

⁶⁶ Sporządzone na podstawie planów inwestycyjnych WPEC do 2023 r.

⁶⁷ „Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy na lata 2020-2035”.

(sieć)", WPEC nie ustosunkował się do postępów w realizacji zadania, które nadal jest na etapie przygotowawczym. Przedmiotowe informacje zostały ustalone według stanu na czas opracowania projektu *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, w sierpniu 2020 r. Nie prowadzono dodatkowych weryfikacji według stanu na dzień 30 listopada 2020 r. (tj. dzień podejmowania uchwały Nr XXV/324/20 RML w sprawie przyjęcia ww. dokumentu założeń).

(akta kontroli: t. I str. 397-429)

1.6. Dokumenty strategiczne określające politykę Gminy w zakresie rozwoju, planowania przestrzennego i ochrony środowiska obowiązujące w okresie poddanym kontroli na obszarze Gminy zostały wskazane w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Poza dokumentami wymaganymi przepisami prawa w Gminie obowiązywały także w tym zakresie inne programy przyjęte przez RML i obowiązujące w badanym okresie:

- 1) *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020*⁶⁸;
- 2) *Program ograniczenia niskiej emisji dla miasta Legnicy*⁶⁹;
- 3) *Miejski Plan Adaptacji (MPA) do zmian klimatu dla miasta Legnicy*⁷⁰;
- 4) *Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020*⁷¹.

(akta kontroli: t. I str. 450-464, 483)

W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy*⁷² m.in. wskazano kierunki rozwoju systemu ciepłowniczego (pkt. 2.11.3.):

- 1) zakłada się funkcjonowanie systemu ciepłowniczego w Legnicy w oparciu o źródła ciepła, sieci i węzły cieplne należące do WPEC, które posiada koncesje na wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję oraz obrót ciepłem;
- 2) dopuszcza się możliwości modernizacji istniejącego systemu zaopatrzenia w ciepło Miasta, w tym poprzez wybudowanie sieci, łączącej istniejące na terenie Huty Miedzi „Legnica” źródło ciepła z siecią magistralną⁷³;
- 3) zakłada się możliwość budowy, rozbudowy i przebudowy sieci ciepłowniczej wraz z infrastrukturą towarzyszącą na terenie całego Miasta;
- 4) w ramach modernizacji istniejących sieci ciepłowniczych prowadzone będą inwestycje mające na celu zmniejszenie strat energii cieplnej na skutek przewodzenia i strat czynnika grzewczego w wyniku nieszczelności, polegające na:
 - wymianie podziemnych rurociągów ciepłowniczych z tradycyjną izolacją termiczną na rurociągi preizolowane;
 - wymianie w napowietrznych rurociągach ciepłowniczych izolacji tradycyjnej na izolację poliuretanową z płaszczem stalowym;
 - przebudowie lub likwidacji komór ciepłowniczych;
 - budowie układów drenarskich dla sieci ciepłowniczych przebiegających przez tereny o wysokim poziomie wód gruntowych;
- 5) w rejonach położonych poza zasięgiem efektywnego funkcjonowania sieci ciepłowniczej powinny być realizowane lokalne kotłownie na paliwa ekologiczne lub stosowane indywidualne źródła ciepła.

(akta kontroli: t. II str. 296-354)

W Programie ochrony środowiska dla miasta Legnicy do 2020 r. przyjęto równoważne priorytety ekologiczne w zakresie ochrony i kształtowania środowiska

⁶⁸ Przyjęty uchwałą RML Nr XVI/155/16 z dnia 25 stycznia 2016 r.

⁶⁹ Przyjęty uchwałą RML Nr XLII/435/14 z dnia 24 lutego 2014 r.

⁷⁰ Przyjęty uchwałą RML Nr XL/428/17 z dnia 27 grudnia 2017 r.

⁷¹ Przyjęty uchwałą RML Nr XIX/195/16 z dnia 25 kwietnia 2016 r.

⁷² Uchwała RML Nr LI/553/18 z dnia 24 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy.

⁷³ Tj. przyłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej elektrociepłowni EC-4 spółki Energetyka sp. z o.o. z Lubina (właściciel WPEC) znajdującej się na terenie Huty Miedzi „Legnica”.

przyrodniczego na terenie Miasta, na kolejny okres programowania, tj. lata 2015-2020, m.in. Priorytet nr 3 – „Trwała poprawa jakości powietrza poprzez redukcję emisji zanieczyszczeń i efektywne wykorzystanie energii”. Odnosnie jakości powietrza atmosferycznego wyznaczono również cel do 2020 r. – „Trwała poprawa jakości powietrza poprzez obniżenie emisji zanieczyszczeń co najmniej do poziomu stężeń dopuszczalnych i docelowych, a także redukcję emisji CO₂ i zużycia energii ze źródeł konwencjonalnych”.

W POŚ określono potencjalne kierunki działań, m.in.:

- 1) Systematyczną likwidację źródeł niskiej emisji poprzez budowę i rozbudowę systemów ciepłowniczych i gazowniczych oraz podłączanie do systemu nowych użytkowników;
- 2) Ograniczanie niskiej emisji poprzez zmianę paliwa grzewczego na bardziej ekologiczne;
- 3) Poprawę niezawodności i zapewnienie dywersyfikacji dostaw energii elektrycznej, ciepłej i gazowej;
- 4) Zmniejszenie strat energii, zwłaszcza ciepłej, w obiektach mieszkalnych i usługowych poprzez poprawę parametrów energetycznych budynków;
- 5) Ograniczenie emisji i obniżenie zużycia energii w obiektach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym;
- 6) Stwarzanie możliwości dla podejmowania działań z zakresu poprawy efektywności energetycznej przez osoby prywatne, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe;
- 7) Wspieranie budownictwa energooszczędnego;
- 8) Systematyczne wspieranie rozwoju wysokosprawnej kogeneracji i ciepłownictwa.

W POŚ wskazano również pożądane działania kierunkowe, m.in.: w zakresie ograniczania emisji powierzchniowej (niskiej, rozproszonej emisji komunalno-bytowej i technologicznej), tj.:

- rozbudowa centralnych systemów zaopatrywania w energię ciepłą;
- zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą poprzez ograniczanie strat ciepła – termomodernizacja budynków;
- stosowanie kilku źródeł ciepła w celu uzyskania lepszej efektywności ekonomicznej i energetycznej.

W POŚ wskazano również zadania własne Gminy (łącznie z latami realizacji i źródłami finansowania), m.in. takie jak: realizacja PONE na terenie Legnicy (zakres rzeczowy: budowa wysokoparametrowej sieci ciepłowniczej w rejonie ul. Głogowskiej); poprawa efektywności energetycznej budynków, termomodernizacja budynków⁷⁴.

Jako wskaźniki realizacji przyjęto m.in.: długość sieci ciepłej przesyłowej, liczbę kotłowni ogółem, w tym opalanych paliwem stałym. Dla przyjętych wskaźników nie przyjęto wartości docelowych i odniesienia, jak również nie przyporządkowano im terminów.

(akta kontroli: t. IV str. 415-672)

Gmina nie opracowała specjalnej strategii termomodernizacji budynków. Kwestia termomodernizacji budynków została uwzględniona w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla miasta Legnicy na lata 2015-2020*, w którym zawarto m.in. następujące działania dotyczące użyteczności publicznej oraz mieszkalnictwa:

- Działanie I – Program termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej na terenie Legnicy - Program PONE;

⁷⁴ Wskazano konkretne budynki.

- Działanie V – Ograniczenie niskiej emisji oraz podniesienie efektywności energetycznej - termomodernizacja budynków mieszkalnych i komunalnych wraz z audytami energetycznymi.

Dla ww. działań określono szacunkowy efekt ekologiczny i komunalny wraz z audytami energetycznymi.

(akta kontroli: t. I str. 108-137)

Gmina określiła kierunki działań i przedsięwzięcia odnośnie modernizacji miejskiego systemu ciepłowniczego w następujących dokumentach:

1) „Strategia Rozwoju Miasta Legnicy 2015-2020 PLUS”:

W Celu Strategicznym V – Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego, Cel operacyjny V.3 – Zwiększenie wykorzystania technologii efektywnych energetycznie i rozwiązań służących ograniczeniu emisji zanieczyszczeń i substancji szkodliwych, w tym CO₂, zawarto opis kierunków działań mających na celu ograniczenie niskiej emisji. Realizacja tych założeń ukierunkowana została przede wszystkim na wymianę instalacji wentylacyjnych i grzewczych oraz modernizację i optymalizację źródeł ciepła w zależności od możliwości technicznych oraz finansowych. Wśród głównych zadań do realizacji znalazła się m.in.:

- realizacja programu niskiej emisji dla Miasta;
- termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej.

Wśród zadań uzupełniających do realizacji znalazła się m.in.:

- kontynuacja działań w zakresie rozwiązań energooszczędnych w bazie oświatowej: termomodernizacja, przebudowa, wymiana instalacji elektrycznych, centralnego ogrzewania, budowa kolektorów słonecznych;
- działania na rzecz odnawialnych źródeł energii.

2) „Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020”:

W poniższych projektach (zadaniach) dotyczących prac remontowych i termomodernizacyjnych w budynkach mieszkalnych, wskazano potrzebę różnorodnych działań mających na celu poprawę izolacyjności, a tym samym efektywności cieplnej:

- „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów Zakaczawia w Legnicy – renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych przy ul. Kościelnej 2, Kamiennej 2a, 4, 5, 6”;
- „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów Zakaczawia w Legnicy – termomodernizacja wielorodzinnych budynków mieszkalnych przy ul. Kamiennej 12, 13a, 13b, 17”;
- „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów Zakaczawia w Legnicy – termomodernizacja wielorodzinnych budynków mieszkalnych pozostających poza zasobem gminnym”.

3) „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020”:

Odniesienia do transformacji (modernizacji) miejskiego systemu ciepłowniczego znajdują się w dokumencie w rozdziale 15 – Działania inwestycyjne, podrozdział IV – Przedsiębiorstwa, działanie XII. Celem tego zadania jest zmniejszenie emisji zanieczyszczeń pochodzących z sektora miejskiego mieszkalnictwa wielorodzinnego, który ma znaczny udział w wielkości emisji gazów cieplarnianych w obszarze Miasta, poprawa efektywności energetycznej, zwiększenie efektywności gospodarowania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi poprzez doprowadzenie do zmniejszenia się wydatków na ogrzewanie i ciepłą wodę. W ramach działania przewiduje się budowę nowych przyłączy ciepłowniczych oraz modernizację istniejącej infrastruktury ciepłowniczej. Dzięki modernizacji sieci cieplnej poziom strat ciepła podczas przesyłu zostanie znacząco ograniczony, powinny się również

obniżyć opłaty za ciepło. Ponadto zostaną do minimum ograniczone przerwy w dostawach ciepła powodowane ewentualnymi awariami. Zmniejszenie strat ciepła podczas przesyłu wpływa na zmniejszenie zużycia surowca w postaci węgla, co ma przełożenie na znaczące ograniczenie emisji gazów i pyłów do powietrza atmosferycznego. Wśród działań inwestycyjnych wymieniono:

- działanie I – program termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej – PONE;
- działanie III – montaż odnawialnych źródeł energii na obiektach użyteczności publicznej;
- działanie V – termomodernizacja budynków mieszkalnych i komunalnych;
- działanie VI – wymiana źródeł ciepła;
- działanie VII – podłączenie do sieci ciepłowniczej nowych odbiorców (działanie fakultatywne);
- działanie XII – modernizacja sieci ciepłowniczej – redukcja strat sieciowych.

Każdemu z działań przyporządkowano: adresata zadania, okres realizacji, efekt ekologiczny oraz szacunkowy koszt zadania.

(akta kontroli: t. I str. 450-455)

W dokumentach strategicznych Gminy nie określono zadań dostosowujących jednostki wytwórcze energii cieplnej do nowych standardów emisji zanieczyszczeń atmosferycznych⁷⁵.

(akta kontroli: t. I str. 108-116, 450-455)

Kwestie dotyczące modernizacji lokalnych źródeł ciepła zostały przez Gminę uwzględnione w następujących dokumentach:

1) „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020”:

Działanie VI – Ograniczenie niskiej emisji oraz podniesienie efektywności energetycznej – wymiana źródeł ciepła. Zadanie dotyczy wymiany lokalnych kotłów węglowych wykorzystywanych do ogrzewania i podgrzewania ciepłej wody użytkowej w budynkach mieszkalnych.

2) „Strategia Rozwoju Miasta Legnicy 2015-2020 PLUS”:

Cel operacyjny V.3 – Zwiększenie wykorzystania technologii efektywnych energetycznie i rozwiązań służących ograniczeniu emisji zanieczyszczeń i substancji szkodliwych, w tym CO₂, w ramach którego planuje się m.in. realizację przyjętego w 2014 r. Programu ograniczenia niskiej emisji dla miasta Legnicy, który wyznacza kierunki i zadania, jakie należy podjąć, aby ograniczyć emisję zanieczyszczeń powietrza w mieście. Jego realizacja będzie ukierunkowana przede wszystkim na wymianę instalacji wentylacyjnych i grzewczych oraz modernizacji i optymalizacji źródeł ciepła w zależności od możliwości technicznych oraz finansowych.

(akta kontroli: t. I str. 108-116)

W analizowanym okresie Gmina podejmowała następujące działania odnośnie *konkluzji BAT*:

1. W związku z wejściem w życie *dyrektywy IED*⁷⁶, Gmina przeprowadziła w 2015 r. analizę dotyczącą funkcjonowania na terenie Legnicy instalacji

⁷⁵ Dla dużych instalacji spalania o mocach powyżej 50 MW standardy te zostały określone w dyrektywie IED i konkluzjach BAT.

⁷⁶ Dyrektywa IED - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17.

energetycznego spalania paliw pod kątem obowiązku spełnienia wymogów BAT⁷⁷. W wyniku przeprowadzonej analizy zidentyfikowano jedną instalację zobowiązaną do spełnienia przedmiotowych wymogów, tj. „Centralną Ciepłownię” działającą w ramach WPEC (CC WPEC). Przeprowadzona analiza wykazała, iż obiekt ten spełnia określone wymogi BAT.

2. W 2017 r. w związku z wejściem w życie decyzji wykonawczej komisji (UE), ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych technik BAT w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania (>50 MW całkowitej mocy dostarczonej w paliwie) Prezydent Miasta Legnicy pismem z dnia 30 sierpnia 2017 r. wystąpił do WPEC o przedłożenie w terminie do dnia 15 listopada 2017 r. informacji dotyczących dostosowania instalacji CC WPEC do wymogów środowiskowych, określonych w konkluzjach BAT, ze szczególnym uwzględnieniem wyników monitorowania procesów technologicznych, umożliwiającym porównanie sposobu funkcjonowania instalacji z najlepszymi dostępnymi technikami oraz wielkościami emisji określonymi w konkluzjach BAT.
3. W dniu 31 października 2017 r. WPEC przekazał do UML analizę pozwolenia zintegrowanego udzielonego przez Prezydenta Miasta Legnicy na prowadzenie instalacji CC WPEC, mającą na celu ocenę zgodności jego warunków z wymogami określonymi w konkluzjach BAT.
4. W dniu 14 lutego 2018 r. Prezydent Miasta Legnicy poinformował WPEC o konieczności dostosowania instalacji do wymagań określonych w konkluzjach BAT w terminie do dnia 17 sierpnia 2021 r. Jednocześnie Prezydent Miasta Legnicy wezwał WPEC do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego dla CC WPEC, obejmującego dostosowanie instalacji energetycznego spalania paliw do niezbędnych wymogów konkluzji BAT, w terminie jednego roku.
5. WPEC w dniu 13 grudnia 2018 r. złożyło wniosek o zmianę pozwolenia zintegrowanego udzielonego dla CC WPEC w związku z potrzebą dostosowania instalacji energetycznego spalania paliw do wymagań określonych w konkluzjach BAT.
6. Prezydent Miasta Legnicy na wniosek WPEC decyzją z dnia 30 stycznia 2019 r. zmienił warunki pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji produkującej energię cieplną dla potrzeb grzewczych i ciepłej wody użytkowej miasta Legnicy przez CC WPEC. W decyzji tej m.in. wyznaczono termin na dostosowanie się do właściwych konkluzji BAT na dzień 1 stycznia 2023 r. (tj. określono wymagane parametry rocznej ilości substancji zanieczyszczających z instalacji dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza przez CC WPEC).
7. W dniu 16 października 2020 r. WPEC złożył wniosek do Prezydenta Miasta Legnicy o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie nowego źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu.
8. W dniu 5 maja 2021 r. WPEC złożył Prezydentowi Miasta Legnicy „Raport oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie na terenie istniejącej WPEC Ciepłowni „Górka” źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu.

⁷⁷ BAT (ang. *Best Available Techniques*) - dokument sporządzony na podstawie dokumentu referencyjnego, który formułuje wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik dla instalacji energetycznego spalania paliw nim objętych, a także wskazuje poziomy emisji powiązane z BAT.

9. W dniu 21 października 2021 r. Prezydent Miasta Legnicy wydał decyzję dotyczącą określenia środowiskowych uwarunkowań planowanego do realizacji przedsięwzięcia pn. *Budowa na terenie istniejącej Ciepłowni „Górka” źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu*⁷⁸. Planowana inwestycja polegać będzie na budowie na terenie istniejącej Ciepłowni „Górka” WPEC źródła ciepła opartego o paliwo gazowe, o sumarycznej mocy cieplnej 105 MW wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu. W ramach inwestycji planuje się zainstalowanie trzech kotłów gazowych o mocy 35 MW każdy. Planowana roczna produkcja ciepła wyniesie ok. 915 TJ, przy zużyciu gazu w ilości ok. 26 mln Nm³/rok. Trzy nowe kotły gazowe pokryją całkowite zapotrzebowanie na ciepło, w części Miasta zaopatrywanej z ciepłowni WPEC.

(akta kontroli: t. I str. 108-137, 484-485, t. III str. 18-21, 90-109)

W sprawie rozwoju produkcyjnej infrastruktury ciepłowniczej, Zarząd WPEC wyjaśnił, że prace koncepcyjne nad ograniczeniem ilości substancji i związków chemicznych odprowadzanych do powietrza w spalinach ze źródeł ciepła pracujących na terenie Legnicy, prowadzone już od 2013 r., doprowadziły do podjęcia przez Zarząd Spółki w dniu 5 września 2019 r. decyzji o realizacji projektu inwestycyjnego polegającego na wybudowaniu nowej kotłowni gazowej na terenie Ciepłowni „Górka” przy ul. Nikłowej w Legnicy z możliwością późniejszej rozbudowy o kogeneracyjne silniki gazowe. Założenia dotyczą wykonania prac w dwóch etapach:

- 1) budowa źródła ciepła w oparciu o trzy kotły gazowe o łącznej mocy (etap I);
- 2) zabudowa silników gazowych (etap II, decyzja po zakończeniu etapu I).

Obecnie w trakcie realizacji jest zadanie pn. „Modernizacja systemu zaopatrzenia w ciepło miasta Legnicy, etap I: budowa źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu istniejącej Ciepłowni „Górka” przy ul. Nikłowej 4 w Legnicy”. Przewidywane zakończenie etapu I w II kw. 2024 r. warunkowane jest terminem gotowości do podania gazu ziemnego do zasilania kotłowni przez Polską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. (PSG). Z chwilą rozpoczęcia produkcji energii cieplnej przez ciepłownię gazową „Górka”, pracujące obecnie na terenie Centralnej Ciepłowni źródło węglowe zostanie wyłączone z eksploatacji i ulegnie likwidacji.

(akta kontroli: t. III str. 628-633)

Ponadto Zarząd WPEC wyjaśnił, że modernizacja systemu zaopatrzenia w ciepło Miasta ma na celu wybudowanie nowoczesnego, wysokosprawnego źródła ciepła, opartego o przyjazne dla człowieka i środowiska paliwo gazowe, cechującego się jednocześnie znaczną redukcją emisji: CO₂ o ok. 50%, pyłów i związków siarki niemalże do zera. Znaczny wzrost sprawności uzyskano dzięki odzyskaniu i ponownemu wykorzystaniu w procesie, energii cieplnej zawartej w spalinach, co skutkuje również zmniejszeniem zużycia gazu ziemnego niezbędnego do wytworzenia zapotrzebowanej energii oraz znaczną redukcją ilości spalin przekazywanych do atmosfery. W chwili obecnej ukończony został Projekt Podstawowy (Technologiczny), pozyskano decyzję środowiskową dla planowanego przedsięwzięcia oraz finalizowane są prace nad Projektem Budowlanym do uzyskania Pozwolenia na budowę. Prace budowlano-montażowe przeprowadzone zostaną w okresie: kwiecień 2022 r. – kwiecień 2024 r. Termin zakończenia prac związanych z rozruchem i przekazania do eksploatacji uzależniony jest od terminu dostarczenia gazu do opalania kotłowni przez Polską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. oraz możliwości odbioru ciepła przez sieć ciepłowniczą. Wytwarzanie energii

⁷⁸ Planowanego na terenie działek o nr ew. 11, 14 i 17, obr. Nowiny m. Legnica.

elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji ma szansę na realizację po zakończeniu etapu II. Głównym celem przedsięwzięcia jest zapewnienie produkcji ciepła spełniającej wymagania środowiskowe i odstąpienie od wykorzystania paliwa węglowego.

(akta kontroli: t. III str. 628-633)

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło nie uwzględniają informacji odnośnie planowanej lub realizowanej inwestycji WPEC dotyczącej modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło Miasta w zakresie budowy nowego źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu istniejącej Ciepłowni „Górka” WPEC.

(akta kontroli: t. IV str. 1-108)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UML w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Gmina nie posiadała aktualnego programu ochrony środowiska, obejmującego rok 2021, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Legnicy wynikało, że ze względu na sytuację kryzysową, związaną z pandemią COVID-19, Gmina ograniczyła wydatki z budżetu do niezbędnego minimum, w tym z przeznaczeniem na opracowanie programu ochrony środowiska.

(akta kontroli: t. I str. 468-469)

2) Niedokonanie przez Gminę oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy było niezgodne z art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.

Jak wyjaśniła Zastępcza Prezydenta Miasta Legnicy, w Gminie nie dokonano oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, natomiast zgodnie z art. 19 *Prawa energetycznego*, Gmina opracowała projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Analiza stanu istniejącego wykazała, iż system ciepłowniczy, gazowniczy oraz elektroenergetyczny, które funkcjonują na obszarze Miasta, zapewniają wystarczający poziom bezpieczeństwa dostaw poszczególnych nośników energii. Systemy te są w stanie zapewnić również prognozowane zapotrzebowanie energetyczne Miasta, przy założeniach deklarowanych inwestycji przez dystrybutorów systemów energetycznych. W związku z powyższym, nie zachodzi konieczność opracowania planu zaopatrzenia w ciepło (art. 20 *Prawa energetycznego*), przy czym właśnie projekt planu powinien zawierać m.in. ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy. Jeżeli chodzi o treść *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, to zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 3 *Prawa energetycznego* treść rozdz. 6 (pkt 6.2.) dokumentu poświęcono zagadnieniu energii elektrycznej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła.

(akta kontroli: t. I str. 108-116)

NIK nie podziela argumentacji wynikającej z udzielonych wyjaśnień. Art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego* nakłada na gminę zadanie własne w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, polegające na konieczności oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na jej terytorium. Zadanie to ma charakter obligatoryjny.

3) *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło* w obszarze energetyki cieplnej dla Gminy, zostały opracowane w sposób nierzetelny, ponieważ nie uwzględniały

nowego przedsięwzięcia WPEC dotyczącego modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło Miasta w zakresie obejmującym budowę nowego źródła ciepła, opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu istniejącej Ciepłowni „Górka” WPEC w Legnicy, a także wpływu tego przedsięwzięcia na efektywność energetyczną miejskiego systemu ciepłowniczego. Ponadto w *Założeniach* tych przedstawiono zamierzenia inwestycyjne spółki WPEC, natomiast nie przedstawiono celów Miasta w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 *Prawa energetycznego* do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło na obszarze gminy. Organizowanie zaopatrzenia to m.in. udział gminy w tworzeniu warunków dla powstawania nowych i właściwego wykorzystywania już istniejących urządzeń i instalacji służących zaopatrzeniu w energię cieplną.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydent Miasta Legnicy wynikało, że zgodnie z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*, projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje się co najmniej raz na 3 lata. Gmina przestrzega czasookresu wyrażonego w tej ustawie przyjmując, że częstotliwość wskazana przez ustawodawcę jest wystarczająca dla celów sporządzanego opracowania, a ocena stanu istniejącego jest jednym z jego elementów zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 1. Tym samym monitorowanie i weryfikowanie postępów w realizacji energetyki cieplnej nastąpi przy okazji kolejnej aktualizacji dokumentu, tak jak miało to miejsce w 2020 r. (...). Poza tym, na potrzeby opracowania dokumentu pn. „*Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy na lata 2020-2035*” wykonawcy opracowania⁷⁹ zwracali się do WPEC w zakresie pozyskiwania informacji zgodnie z art. 19 *Prawa energetycznego*. Uzyskane informacje zostały zawarte w ww. opracowaniu.

(akta kontroli: t. I str. 108-116, 384-396)

NIK zauważa, że pomimo zwrócenia się do spółki WPEC przez pełnomocnika Gminy (wykonawcę opracowania) o przekazanie planów inwestycyjnych na terenie Miasta, Gmina nie uzyskała od WPEC informacji o ww. planowanym przedsięwzięciu na etapie opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. Jednak biorąc pod uwagę, że *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło* zostały przyjęte przez RML uchwałą Nr XXV/324/20 z dnia 30 listopada 2020 r., strategiczna decyzja Zarządu Spółki WPEC z dnia 5 września 2019 r. o realizacji projektu inwestycyjnego polegającego na wybudowaniu nowej kotłowni gazowej na terenie Ciepłowni „Górka” przy ul. Nikłowej w Legnicy z możliwością późniejszej rozbudowy o kogeneracyjne silniki gazowe powinna być objęta stosowną analizą w trakcie prac nad projektem ww. *Założeń*.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina wykonywała swoje obowiązki, zapisane w art. 18-19 *Prawa energetycznego*, w szczególności odnośnie planowania energetycznego, w sposób nie w pełni rzetelny. Co prawda Gmina posiadała aktualny dokument założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, niemniej jednak nie zawarła w nim informacji odnośnie strategicznego zadania inwestycyjnego Spółki WPEC, jedyne przedsiębiorstwo energetyczne działające na terenie Legnicy w obszarze komunalnej energetyki cieplnej, dotyczącego modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło Miasta w zakresie dotyczącym budowy nowego źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu istniejącej Ciepłowni „Górka” WPEC w Legnicy. Jest to o tyle istotne, że realizowane przedsięwzięcie dotyczy bezpośrednio kwestii efektywności

⁷⁹ Firma zewnętrzna.

energetycznej miejskiego systemu ciepłowniczego w Legnicy oraz wdrożenia systemu wysokosprawnej kogeneracji. W założeniach tych nie zawarto też działań własnych Gminy w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło. Gmina nie dokonała również oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy, do czego była zobligowana art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*. Ponadto Prezydent Miasta Legnicy nie opracował programu ochrony środowiska dla Gminy obejmującego rok 2021.

Na pozytywną ocenę działań Gminy w zbadanym obszarze zasługuje sprawa skutecznego i terminowego podejścia do wdrożenia na terenie Legnicy przepisów dotyczących konkluzji BAT. Gmina prawidłowo zidentyfikowała podmiot zobowiązany do dostosowania jednostki wytwórczej energii cieplnej do nowych standardów emisji zanieczyszczeń atmosferycznych oraz podjęła działania obligujące ten podmiot do podjęcia stosownych zadań modernizacji obiektów energetycznego spalania paliw. Niestety informacje zdobyte w trakcie prac nad pozwoleniem zintegrowanym dla Centralnej Ciepłowni WPEC nie zostały właściwie wykorzystane podczas przygotowania gminnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o czym mowa na wstępie niniejszej oceny cząstkowej.

Obszar

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach szeroko pojętej gospodarki inwestycyjno-remontowej w Gminie w badanym okresie realizowano zadania m.in. wspierające transformację miejskiego systemu ciepłowniczego.

UML zrealizował w latach 2016-2021 (I poł.) łącznie 20 zadań mających wpływ na poprawę efektywności energetycznej Gminy, a co za tym idzie zmniejszenie obciążenia miejskiego systemu ciepłowniczego⁸⁰. Wartość zrealizowanych zadań wyniosła 47 564 567,43 zł⁸¹. Zadania dotyczyły m.in.: termomodernizacji budynków gminnych (10), przebudowy systemu ogrzewania budynków gminnych (5) oraz większych prac remontowo-budowlanych zawierających elementy termomodernizacji (4). Przedmiotowe zadania były realizowane m.in. w ramach programów gminnych: „Strategia Rozwoju Miasta Legnicy 2015-2020 PLUS” (19), „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020” (19), „Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020” (1). UML nie posiadał danych dotyczących osiągniętego efektu energetycznego⁸² i efektu ekologicznego⁸³ dla zrealizowanych zadań. UML nie realizował żadnych zadań dotyczących infrastruktury wytwarzania i dystrybucji nośników energii cieplnej. Urząd nie posiadał danych dotyczących zadań niezrealizowanych lub zrealizowanych częściowo.

(akta kontroli: t. I str. 248-279)

Ponadto Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej w Legnicy⁸⁴ (ZGM) w badanym okresie realizował zadania inwestycyjne, gdzie termomodernizacja była jednym z elementów składowych. Zrealizowano łącznie 20 zadań dotyczących przebudowy obiektów gminnych i rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich na kwotę 13 964 481,28 zł. UML nie posiadał danych dotyczących osiągniętego efektu

⁸⁰ Zmniejszenie zużycia energii elektrycznej.

⁸¹ Wartość poszczególnych zadań od 15 000,00 zł do 24 234 389,27 zł.

⁸² Zmniejszenie zużycia energii cieplnej.

⁸³ Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego.

⁸⁴ Zakład budżetowy Gminy.

energetycznego⁸⁵ i efektu ekologicznego⁸⁶ dla zrealizowanych zadań inwestycyjnych. ZGM nie realizował żadnych zadań dotyczących infrastruktury wytwarzania i dystrybucji nośników energii cieplnej.

(akta kontroli: t. I str. 280-293)

WPEC, jako jedyne przedsiębiorstwo energetyczne prowadzące na terenie Miasta działalność w zakresie energetyki cieplnej, realizowało w analizowanym okresie zadania inwestycyjne dotyczące infrastruktury wytwarzania i dystrybucji nośników energii cieplnej⁸⁷:

1) Przyłączenia budynków do sieci ciepłowniczej:

- w 2016 r. przyłączono dziewięć budynków⁸⁸, wartość zrealizowanych zadań wyniosła – 875 254 zł;
- w 2017 r. przyłączono 13 budynków⁸⁹, wartość zrealizowanych zadań wyniosła – 740 382 zł;
- w 2018 r. przyłączono 12 budynków⁹⁰, wartość zrealizowanych zadań wyniosła – 1 205 125 zł;
- w 2019 r. przyłączono dziewięć budynków⁹¹, wartość zrealizowanych zadań wyniosła – 617 528 zł;
- w 2020 r. przyłączono sześć budynków⁹², wartość zrealizowanych zadań wyniosła – 467 397 zł;
- w 2021 r. (I pół.) przyłączono siedem budynków⁹³, wartość zrealizowanych zadań wyniosła – 603 464 zł;

2) Inne zadania inwestycyjne:

- w 2017 r. budowa układu odpylania wyposażonego w pyłomierz dla kotła WRp-46 Legnica⁹⁴ o wartości 1 900 000 zł;
- w 2017 r. budowa sieci cieplnej rozdzielczej w ul. Leszczyńskiego (przebudowa z sieci kanałowej na preizolowaną Dn200) w ramach umowy kolizyjnej⁹⁵;
- w 2018 r. przebudowa sieci magistralnej DN 500 od części nadziemnej do komory 1K-01002 w Legnicy o wartości 1 220 000 zł;
- w 2019 r. budowa sieci cieplnej z przyłączami preizolowanymi do budynku przy ul. Lotniczej 14, 16, 18 i ul. Artyleryjskiej 7 w Legnicy o wartości 149 000 zł.

Brak danych o potencjalnym efekcie energetycznym i efekcie ekologicznym.

(akta kontroli: t. III str. 518-530)

Gmina posiadała ogólne informacje dotyczące inwestycji proenergetycznych realizowanych (głównie w ramach PGN) przez inne podmioty⁹⁶ na terenie Legnicy w następujących obszarach:

1) Działanie I - Program termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej na terenie Legnicy (Program PONE):

⁸⁵ Zmniejszenie zużycia energii cieplnej.

⁸⁶ Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego.

⁸⁷ Dane pozyskane w oparciu o art. 29 ust. 1 pkt 2 lit.f ustawy o NIK.

⁸⁸ Wskaźnik osiągnięcia celu: efekt ekologiczny – brak danych, efekt przyłączeniowy – 1,876 MW.

⁸⁹ Wskaźnik osiągnięcia celu: efekt ekologiczny – brak danych, efekt przyłączeniowy – 2,835 MW.

⁹⁰ Wskaźnik osiągnięcia celu: efekt ekologiczny – brak danych, efekt przyłączeniowy – 1,837 MW.

⁹¹ Wskaźnik osiągnięcia celu: efekt ekologiczny – brak danych, efekt przyłączeniowy – 2,399 MW.

⁹² Wskaźnik osiągnięcia celu: efekt ekologiczny – brak danych, efekt przyłączeniowy – 1,004 MW.

⁹³ Wskaźnik osiągnięcia celu: efekt ekologiczny – brak danych, efekt przyłączeniowy – 1,675 MW.

⁹⁴ Centralna Ciepłownia w Legnicy.

⁹⁵ Zadanie wykonane ze środków inwestora zewnętrznego (klienta), który realizował zadanie w ramach tzw. „umowy kolizyjnej” zawartej z WPEC. Kolizja występuje, gdy aktualna lokalizacja sieci ciepłowniczej uniemożliwia realizację inwestycji klienta (np. budowa/rozbudowa budynku, zmiana zagospodarowania terenu).

⁹⁶ Łącznie 17 jednostek.

- Legnickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. (działanie zaplanowano dla obiektów należących do Teatru im. Heleny Modrzejewskiej, w perspektywie do 2020 r. miało zostać podane termomodernizacji 24 obiekty);

2) Działanie III - Montaż odnawialnych źródeł energii na obiektach użyteczności publicznej:

- Legnickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. (planowano zainstalować na budynkach administrowanych przez ZGM w przychodniach przy ul. Tatrzńskiej i Biegunowej);

3) Działanie V – Ograniczenie niskiej emisji oraz podniesienie efektywności energetycznej – termomodernizacja budynków mieszkalnych i komunalnych wraz z audytami energetycznymi w 11 jednostkach zajmujących się administracją zasobami mieszkaniowymi;

4) Działanie VII – Podłączenie do sieci ciepłowniczej i gazowej nowych odbiorców:

- Młodzieżowe Centrum Kultury,

- Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego,

- Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Legnicy S.A.,

- Legnicka Spółdzielnia Mieszkaniowa;

5) Działanie VIII – Rozwój rozproszonych źródeł energii – mikroinstalacje:

- Legnicka Spółdzielnia Mieszkaniowa (nie wskazano w planie gdzie nastąpi zainstalowanie mikroinstalacji);

6) Działanie XII - Modernizacja sieci ciepłowniczej – redukcja strat sieciowych:

- Legnicka Spółdzielnia Mieszkaniowa.

UML nie posiadał szczegółowych informacji na temat przebiegu realizacji poszczególnych zadań (budżetu zadania: plan/wykonanie; wskaźników osiągnięcia celu - efekt energetyczny, efekt ekologiczny). Podał natomiast, że w latach 2016-2020 łącznie na terenie Legnicy poddano termomodernizacji 341 budynków, w tym 50 termomodernizacji przeprowadziła Gmina. Jedynie inwestycje realizowane w ramach Działania VII - Podłączenie do sieci ciepłowniczej i gazowej nowych odbiorców dotyczyło zadań w zakresie dystrybucji nośników energii cieplnej. Brak było zadań dotyczących infrastruktury wytwarzania energii cieplnej.

(akta kontroli: t. I str. 333-355)

W odniesieniu do innych jednostek objętych PGN, na wybranej próbie spośród tych podmiotów, które zaplanowały realizację zadań w ramach Działania V *Ograniczenie niskiej emisji oraz podniesienie efektywności energetycznej – termomodernizacja budynków mieszkalnych i komunalnych wraz z audytami energetycznymi* ustalono⁹⁷, że:

1) Spółdzielnia Mieszkaniowa „Piekary”:

Spółdzielnia Mieszkaniowa „Piekary” z zaplanowanych w PGN⁹⁸ 28 zadań inwestycyjnych (termomodernizacja) w latach 2017-2020 zrealizowała 26 zadań (tj. ok. 93%). Dwa pozostałe zadania w czasie niniejszej kontroli były w trakcie realizacji. Z wyjaśnień Zarządu Spółdzielni wynikało, że opóźnienie było spowodowane problemami finansowymi (brak dofinansowania ze środków UE). Spółdzielnia posiadała informacje dotyczące efektów energetycznych i ekologicznych dla zrealizowanych zadań.

(akta kontroli: t. III str. 637-644)

2) Centrum Zarządzania Nieruchomościami sp. z o.o. (CZN):

CZN z zaplanowanych w PGN⁹⁹ 62 zadań inwestycyjnych (termomodernizacja) w latach 2016-2018 zrealizowała 11 zadań (tj. ok. 18%). Z wyjaśnień Dyrektora

⁹⁷ Dane pozyskano w oparciu o art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*.

⁹⁸ PGN / Załącznik nr II – Inwestycje zaplanowane w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej / pkt 10. Poprawa efektywności energetycznej w obiektach mieszkalnych – Spółdzielnia Mieszkaniowa „Piekary”.

⁹⁹ PGN / Załącznik nr II – Inwestycje zaplanowane w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej / pkt 19. Poprawa efektywności energetycznej – Centrum Zarządzania Nieruchomościami sp. z o.o.

Oddziału CZN w Legnicy wynikało, że główną przyczyną niewykonania zaplanowanych zadań był brak środków finansowych. Ponadto 13 wspólnot mieszkaniowych w trakcie obowiązywania PGN rozwiązały umowę

o administrowanie nieruchomością wspólną. CZN posiadało informacje dotyczące osiągniętych efektów energetycznych.

(akta kontroli: t. III str. 645-650)

3) Centrum Nieruchomości Domena sp. z o.o. (Domena):

Domena z zaplanowanych w PGN¹⁰⁰ 314 zadań inwestycyjnych (głównie termomodernizacja) w latach 2016-2020 zrealizowała 50 zadań (tj. ok. 16%). W 2021 (tj. z opóźnieniem) zrealizowano dodatkowe 11 zadań (tj. ok. 4%). Z wyjaśnień Prezes Zarządu Domeny wynikało, że główną przyczyną niewykonania zaplanowanych zadań był brak środków finansowych. Wskazano również na trudności we współpracy z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków odnośnie niezbędnych uzgodnień. Domena w większości przypadków nie posiadała informacji dotyczących osiągniętych efektów energetycznych i ekologicznych.

(akta kontroli: t. III str. 651-665)

4) AGBUD Zarządzanie Nieruchomościami PPHU (AGBUD):

W ramach PGN¹⁰¹ przedsiębiorstwo AGBUD zaplanowało realizację łącznie 187 inwestycji dotyczących poprawy efektywności energetycznej w obiektach mieszkalnych (głównie termomodernizacja)¹⁰² zarządzanych przez siebie wspólnot mieszkaniowych. W analizowanym okresie firma AGBUD nie zrealizowała żadnych zaplanowanych zadań inwestycyjnych¹⁰³. Z wyjaśnień Administratora firmy AGBUD wynikało, że powodem braku realizacji zadań inwestycyjnych był brak środków finansowych przez wspólnoty mieszkaniowe, brak odpowiedniego wsparcia finansowego z zewnątrz oraz problemy we współpracy z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, który często nie wyrażał zgody na przeprowadzenie kompleksowej termomodernizacji.

(akta kontroli: t. III str. 666-715)

W związku z uchwalonym PONE, Gmina przeprowadziła w 2016 r. inwentaryzację indywidualnych źródeł ogrzewania na terenie Miasta. Inwentaryzacji poddano 19 474 obiekty na terenie Legnicy. W wyniku przedmiotowej inwentaryzacji ustalono, iż na terenie Miasta znajduje się 14 565 źródeł ogrzewania na paliwo stałe¹⁰⁴. W celu dalszej realizacji PONE Gmina ustanowiła program pomocowy ukierunkowany na likwidację pieców węglowych:

- 1) uchwała Nr XLVIII/488/14 RML z dnia 28 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta na realizację zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, służących ochronie powietrza, polegających na zmianie ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne, realizowanych na terenie Miasta (wraz ze zm.);
- 2) uchwała Nr XLII/447/18 RML z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Miasta, na

¹⁰⁰ PGN / Załącznik nr II – Inwestycje zaplanowane w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej / pkt 16. Poprawa efektywności energetycznej w obiektach mieszkalnych – Centrum Nieruchomości Domena sp. z o.o.

¹⁰¹ PGN / Załącznik nr II – Inwestycje zaplanowane w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej / pkt 21, 22, 23, 24, 25. Poprawa efektywności energetycznej w obiektach mieszkalnych – AGBUD Zarządzanie Nieruchomościami.

¹⁰² PGN / Załącznik nr II – Inwestycje zaplanowane w ramach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej / pkt 21, 22, 23, 24, 25. Poprawa efektywności energetycznej w obiektach mieszkalnych – AGBUD Zarządzanie Nieruchomościami.

¹⁰³ Firma AGBUD przekazywała corocznie do UML informacje o braku realizacji zadań inwestycyjnych w ramach PGN.

¹⁰⁴ W tym: 11 152 pieców kaflowych, 540 pieców/kotłów, 2 052 c.o. na paliwo stałe, 40 trzonów kuchennych, 40 pieców typu „koza” oraz 741 kominków.

realizację na terenie Miasta, zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, służących ochronie powietrza związanych z trwałą likwidacją w lokalach mieszkalnych lub nieruchomościach o charakterze mieszkalnym ogrzewania opartego na paliwie stałym na przyjazne środowisku źródła ciepła (wraz ze zm.).

(akta kontroli: t. I str. 305-332, 430-441, t. V str. 452-556)

Łącznie w latach 2015-2020 podpisano 1 283 umowy¹⁰⁵ z mieszkańcami Legnicy na kwotę 7 022 771,60 zł¹⁰⁶. Liczba zlikwidowanych pieców węglowych wyniosła 3 063 (21,0%)¹⁰⁷.

(akta kontroli: t. I str. 430-441)

2.2. W latach 2016-2021 (I pół.) w budżecie Gminy zabezpieczono środki finansowe na realizację 20 zadań Gminy wskazanych w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zaplanowane wydatki wyniosły ogółem 49 836 200,77 zł, natomiast wydatki zrealizowane jak wskazano już wcześniej (pkt 2.1.) 47 564 567,43 zł. Gmina nie dysponowała informacjami o zapewnieniu środków finansowych do realizacji przyjętych założeń przez pozostałe podmioty.

(akta kontroli: t. II str. 1-140)

2.3. Przy realizacji zadań dotyczących tworzenia i rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego Gmina korzystała w analizowanym okresie z następujących mechanizmów pomocowych:

1) Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020:

- Miejskie Przedszkole Nr 13 w Legnicy, przy ul. Wielkiej Niedźwiedzicy 14a, uzyskało w 2017 r. dofinansowanie w wysokości 964 119,12 zł na zadanie termomodernizacji budynków przedszkola¹⁰⁸;

- Rewitalizacja zdegradowanych obszarów Zakaczawia w Legnicy – renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych przy ul. Kościelnej 2 i ul. Kamiennej 2a, 4, 5, 6, uzyskano w 2017 r. dofinansowanie w wysokości 2 588 247,92 zł na realizację robót budowlanych m.in. poprawiających efektywność energetyczną budynków¹⁰⁹;

- Rewitalizacja zdegradowanych obszarów Zakaczawia w Legnicy – rozbudowa i adaptacja budynku przy ul. Kościelnej 3 na potrzeby Centrum Informacji Społecznej, uzyskano w 2018 r. dofinansowanie w wysokości 3 542 733,08 zł¹¹⁰ na realizację robót budowlanych m.in. poprawiających efektywność energetyczną budynku¹¹¹;

- Zespół Szkół Integracyjnych w Legnicy, przy ul. Wierzyńskiego 1, uzyskał w 2018 r. dofinansowanie w wysokości 3 835 730,57 zł na zadanie termomodernizacji budynków szkoły¹¹².

2) Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”¹¹³:

¹⁰⁵ W tym: w 2015 r. – 114, w 2016 r. – 242, w 2017 r. – 218, w 2018 r. – 164, w 2019 r. – 237, w 2020 r. – 308.

¹⁰⁶ W tym: w 2015 r. – 497 888,17 zł, w 2016 r. – 1 044 753,72 zł, w 2017 r. – 978 466,74 zł, w 2018 r. – 936 975,22 zł, w 2019 r. – 1 507 339,19 zł, w 2020 r. – 2 057 348,56 zł.

¹⁰⁷ W tym: w 2015 r. – 520, w 2016 r. – 425, w 2017 r. – 462, w 2018 r. – 604, w 2019 r. – 587, w 2020 r. – 465.

¹⁰⁸ Organizator konkursu – Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca.

¹⁰⁹ Organizator konkursu – Zarząd Województwa Dolnośląskiego.

¹¹⁰ W tym 3 226 165,58 zł dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz 316 567,50 z budżetu państwa.

¹¹¹ Organizator konkursu – Zarząd Województwa Dolnośląskiego.

¹¹² Organizator konkursu – Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca.

¹¹³ Organizator konkursu – Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

- Na adaptację budynku w Legnicy, przy ul. Krzemienieckiej 1, na potrzeby przedszkola i żłobka publicznego uzyskano w 2018 r. dofinansowanie w wysokości 912 336,00 zł.

3) Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu:

- Na program likwidacji źródeł ciepła opalanych paliwem stałym w ramach indywidualnych inwestycji mieszkańców Legnicy (wymiana na ekologiczne źródła ciepła) uzyskano dofinansowanie: w 2016 r. i 2018 r. w łącznej wysokości 1 209 671,29 zł¹¹⁴.

(akta kontroli: t. I str. 294-332)

2.4. W kwestii monitoringu i ewaluacji PGN Gmina przyjęła następujące założenia:

- w momencie podjęcia decyzji o realizacji poszczególnych zadań powinny być sporządzone szczegółowe plany realizacji zadań z wyznaczeniem osób odpowiedzialnych i harmonogramem ich realizacji (zgodnie z ogólnymi założeniami zawartymi w Planie Działań);

- w celu koordynacji całości procesu realizacji działań i kontroli osiąganych efektów postuluje się powołanie jednostki bądź zespołu koordynującego prowadzone zadania, do którego najważniejszych zadań m.in. będzie należało:

- kontrola i w razie potrzeby korekta Planu Działań w perspektywie realizacji celów do 2020 r.;
- monitorowanie dostępności zewnętrznych środków finansowych umożliwiających realizację zadań;
- informowanie opinii publicznej o osiąganych rezultatach i budowanie poparcia społecznego dla realizowanych działań – kontakt ze stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi działającymi na terenie Miasta;

- monitoring działań będzie polegał na zbieraniu informacji o postępach w realizacji zadań oraz ich efektach; do danych zbieranych na potrzeby monitoringu należą:

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

- wprowadzenie ewaluacji jako oceny, czy działania są w rzeczywistości na tyle skuteczne, na ile zakładano i czy nie jest wymagana modyfikacja Planu; jeżeli działania nie będą przynosiły zakładanych rezultatów konieczna będzie aktualizacja Planu Działań;

- rekomendowano przygotowanie „Raportów z działań” co dwa lata, począwszy od przygotowania PGN;

- przyjęto opracowanie z 2021 r. „Raport z implementacji” zawierający szczegółową inwentaryzację emisji dotyczącą wcześniejszego roku.

(akta kontroli: t. V str. 31-33, 68-449)

Do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK¹¹⁵, Gmina nie zrealizowała wskazanego powyżej systemu monitoringu i ewaluacji. Opracowano „Raporty z działań” za lata 2016, 2018, 2019 i 2020. Sporządzone sprawozdania zawierają ogólne

¹¹⁴ W tym w 2016 r. dotacja w wysokości 544 916,00 zł oraz w 2018 r. dwie pożyczki w wysokości odpowiednio: 390 938,53 zł oraz 273 816,76 zł.

¹¹⁵ Tj. do dnia 2 września 2021 r.

informacje¹¹⁶ dotyczące zrealizowanych zadań w poszczególnych latach w zakresie zaplanowanych działań, bez odniesienia do harmonogramu realizacji działań. Brak informacji odnośnie zadań nie zrealizowanych oraz zrealizowanych częściowo.

(akta kontroli: t. I str. 481)

W sprawie monitoringu i ewaluacji PGN, Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że zadania wynikające z PGN są realizowane przez poszczególne wytypowane jednostki oraz wewnętrzne wydziały UML i w nich wyznaczone są osoby odpowiedzialne za poszczególne działania. Szczegółowe plany realizacji zadań wynikających z PGN oraz harmonogramy ich realizacji są ujmowane w uchwale budżetowej, a monitorowane w półrocznych i rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy. W PGN zarekomendowano przygotowanie tzw. „Raportu z implementacji”. Pełny raport z implementacji zostanie sporządzony w 2023 r. wraz z opracowaniem nowego dokumentu PGN, który będzie zawierał „Raport z implementacji” zawierający szczegółową inwentaryzację emisji dotyczącą wcześniejszych lat.

(akta kontroli: t. V str. 1-21)

W sprawie braku w sporządzonych „Raportach z działań” informacji o działaniach niezrealizowanych i przyczynach braku realizacji, Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że uczestnictwo w PGN jest dobrowolne, a działania zawarte w planie nie są zamkniętym zestawieniem, a jedynie propozycjami, które mają sprzyjać osiągnięciu zamierzonych celów. Tym samym w sporządzonych raportach nie uwzględniono zadań niezrealizowanych. Z informacji uzyskanych od zarządców nieruchomości, przyczyny braku realizacji zadań to w głównej mierze: brak własnych środków pieniężnych wspólnot mieszkaniowych (gdzie jedyną możliwością finansowania remontów jest zaciągnięcie kredytu), brak dofinansowania ze środków unijnych, problemy z pozyskaniem wykonawców robót w warunkach trwającej pandemii.

(akta kontroli: t. V str. 1-21)

W kwestii monitoringu realizacji polityki ochrony środowiska Gmina założyła w „Programie ochrony środowiska dla miasta Legnicy do 2020 r.”, że wdrażanie POŚ powinno podlegać regularnej ocenie w zakresie:

- określenia stopnia wykonania przedsięwzięć/zadań;
- analizy porównawczej osiągniętych wyników z założeniami Programu;
- identyfikacji przyczyn ewentualnych rozbieżności pomiędzy podjętymi działaniami, a stopniem osiągnięcia założonych celów;
- korekty kierunków działań służących osiągnięciu założonych celów.

Z zapisów POŚ (pkt 8.3. Monitoring realizacji polityki ochrony środowiska), co dwa lata Prezydent Miasta Legnicy powinien poddawać analizie stopień wdrożenia Programu, co staje się podstawą do przygotowania Raportu z realizacji POŚ. Zgodnie z ustawą *Prawem ochrony środowiska*, organ wykonawczy gminy sporządza Raporty, które przedstawia Radzie Miejskiej. Po upływie sześcioletniego okresu, na jaki został przygotowany niniejszy dokument, w oparciu o sporządzane okresowo raporty, należy dokonać aktualizacji Programu, przyjmując kolejną perspektywę czasową realizacji polityki ekologicznej gminy. Taka procedura pozwoli na spełnienie wymagań ustawowych odnośnie polityki ochrony środowiska. Dla celów monitoringu przyjęto 40 różnych wskaźników realizacji polityki ochrony

¹¹⁶ Braki w informacji odnośnie specyfikacji zrealizowanych zadań, poniesionych kosztów, efektu energetycznego, efektu ekologicznego.

środowiska wytyczonej w Programie, które ułatwią ocenę stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów.

(akta kontroli: t. IV str. 495-672)

W ramach prowadzonego monitoringu POŚ, Gmina sporządziła „Raport z wykonania *Programu ochrony środowiska dla Miasta Legnicy do 2020 r.*” za lata 2015-2016. Nie sporządzono raportów z wykonania POŚ za lata 2017-2018 i 2019-2020. W Raportach o stanie Miasta za lata 2018, 2019 i 2020 Gmina zamieściła m.in. informacje o zadaniach realizowanych w ramach POŚ. W Gminie nie wprowadzono systemu monitoringu realizacji POŚ, według założeń przedstawionych powyżej. Gmina nie posiadała wiedzy odnośnie zadań, które nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane częściowo oraz przyczyn takiego stanu rzeczy.

(akta kontroli: t. IV str. 673-881)

W POP dla Miasta Legnicy wskazano, że w celu redukcji zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego, przede wszystkim pyłu zawieszonego PM₁₀, PM_{2,5} oraz B(α)P należy podjąć w Legnicy działania skierowane na redukcję emisji pochodzących przede wszystkim z ogrzewania indywidualnego, jak również komunikacji miejskiej. Działania w zakresie redukcji emisji powierzchniowej powinny być skierowane przede wszystkim na likwidację ogrzewania węglowego w obszarach przekroczeń zanieczyszczeń. Działania w zakresie stężeń arsenu powinny dotyczyć monitoringu stężeń arsenu w celu ustalenia faktycznego jego poziomu na terenie strefy. Równocześnie wskazane jest prowadzenie wszelkich działań modernizacyjnych na terenie Huty Miedzi „Legnica” mających na celu maksymalne ograniczenie emisji arsenu. Zamieszczony w POP harmonogram rzeczowo-finansowy działań naprawczych zmierzających do ograniczenia zanieczyszczeń powietrza pyłem zawieszonym PM₁₀, pyłem zawieszonym PM_{2,5}, B(α)P oraz arsenem nie zawierał szczegółowego planu rzeczowo-finansowego większości zadań do realizacji w ramach poszczególnych działań, w związku z czym nie można było ustalić stopnia realizacji POP zarówno w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym. Nie można było również ustalić uzyskanego sumarycznego efektu ekologicznego. Gmina nie opracowała specjalnego systemu monitoringu POP. UML nie miał szczegółowej wiedzy jakie zadania nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane częściowo oraz z jakich przyczyn. Gmina sporządziła terminowo sprawozdania z realizacji POP za lata 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 oraz przekazała je do UMWD.

(akta kontroli: t. I str. 482, t. VI str. 1-438)

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że Gmina realizowała i monitorowała wykonanie działań objętych POP przez poszczególne jednostki. W związku z corocznym obowiązkiem sprawozdawczym UML kierował każdego roku pisemny wniosek o wypełnienie tabel sprawozdawczych w zakresie realizacji poszczególnych zadań do odpowiedzialnych za nie jednostek i wydziałów UML. Informacje przekazywane przez odpowiedzialne jednostki i wydziały były ujmowane w zbiorczej sprawozdawczości POP.

(akta kontroli: t. VI str. 1-60)

2.5. W sprawie kierunków interwencji w sytuacji nieskuteczności podejmowanych działań Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że Gmina przygotowała i monitoruje kluczowy dokument strategiczny Miasta jakim jest „Strategia Rozwoju Miasta Legnicy na lata 2015-2020 PLUS” przyjęta uchwałą nr L/515/14 RML z dnia 27 października 2014 r., zmieniona uchwałą nr XLII/445/18 RML z dnia 29 stycznia 2018 r. Dokument ten swoim zakresem obejmuje całe Miasto i odnosi się do wielu aspektów jego funkcjonowania. Definiuje pięć celów strategicznych, które są sobie wzajemnie równe. Każdy z nich określa kierunek planowanych działań w latach 2015-2020 plus. Ze względu na szeroki wachlarz planowanych działań dążących do

zrównoważonego rozwoju Miasta w stosunkowo długiej perspektywie czasowej, Strategia Rozwoju jest dokumentem kierunkowym. Wyznacza cele strategiczne oraz cele operacyjne, dla realizacji których określono typy/rodzaje zadań, jakie w przyjętym czasokresie Strategii powinny być wdrażane przez jednostki miejskie, aby w pełni rozwinąć i wykorzystać posiadane potencjały oraz zniwelować braki i słabości w funkcjonowaniu Miasta. Ostateczny zakres zadań, które mogą zostać zrealizowane zależy od możliwości budżetowych Miasta oraz skuteczności pozyskiwania środków zewnętrznych pochodzących z funduszy europejskich oraz innych funduszy krajowych. Ze względu na opisany powyżej strategiczny/kierunkowy charakter Strategii, nie wymaga ona częstej aktualizacji. Jest wyrazem dążenia Miasta do osiągnięcia założonych celów, które określono na podstawie przeprowadzonej diagnozy oraz ustalonego scenariusza działań. Wskazane w Strategii typy, czy rodzaje zadań stwarzają natomiast możliwość osiagania celów Strategii poprzez dobór konkretnych inwestycji, czy działań w zależności od możliwości budżetowych Miasta. Istotne jest aby Miasto konsekwentnie podążało w obranym kierunku i nie podejmowało działań stojących w sprzeczności z wytyczonymi celami rozwojowymi. Ponadto, niezbędna jest aktywność Miasta na rzecz pozyskiwania funduszy zewnętrznych pozwalających na maksymalizację podejmowanych działań i zadań inwestycyjnych. W zakresie transformacji sieci systemu ciepłowniczego realizowane są przede wszystkim zadania z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, jako zadania dedykowane oraz rewitalizacji części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych, jako element projektu. Prowadzone są także działania na rzecz sukcesywnej wymiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła. Zadania te, w miarę możliwości, realizowane są ze środków własnych Gminy oraz w przypadku pojawiających się możliwości, ze środków zewnętrznych.

(akta kontroli: t. I str. 456-464)

Ponadto Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że odnośnie treści założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy, obowiązujących w latach objętych kontrolą, to są one aktualizowane co trzy lata, zgodnie z wymogiem ustawowym. Na podstawie treści założeń można natomiast wysnuć wniosek, że podejmowane działania przynoszą oczekiwane efekty. Wniosek ten oparty jest na podstawie porównania danych dla łącznej emisji zanieczyszczeń w mieście Legnica dla lat bazowych 2016 oraz 2019. Wykazane wartości w znaczącej większości wykazują trend malejący. Podobnie w przypadku rekomendowanych scenariuszy optymistycznych, gdzie w dokumencie przyjętym w 2020 r. prognozowane zużycie energii i zapotrzebowanie na moc dla budownictwa na terenie gminy na potrzeby grzewcze jest znacząco niższe aniżeli prognozowane w dokumencie z 2017 r.

(akta kontroli: t. I str. 456-464)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UML w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Nieopracowanie przez Prezydenta Miasta Legnicy raportów z wykonania „Programu ochrony środowiska dla Miasta Legnicy do 2020 r.” za lata 2017-2018 i 2019-2020 było niezgodne z art. 18 ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*. Prezydent Miasta Legnicy nie dysponował tym samym aktualną wiedzą na temat stanu zaawansowania zadań, realizowanych w ramach przedmiotowego Programu.

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy nie wyjaśniła przyczyn niesporządzenia ww. raportów. Wskazała, że podmiot zewnętrzny jest w trakcie opracowywania raportu z realizacji zadań zawartych w „Programie ochrony środowiska dla Miasta Legnicy do 2020 r.” Dokument ten ma być przedstawiony RML do końca 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 468-469)

2) W Urzędzie nie opracowano systemu monitoringu i ewaluacji „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej z elementami Planu Mobilności Miejskiej dla Miasta Legnicy na lata 2015-2020” według założeń w nim zawartych¹¹⁷, co należy uznać jako nierzetelną realizację tego Programu. Urząd nie posiadał pełnej informacji o zadaniach realizowanych przez jednostki gminne oraz pozostałe podmioty

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że UML monitoruje realizację PGN na podstawie sprawozdań opracowanych za lata 2018, 2019, 2020. Ponadto ewaluacja działań PGN została przewidziana na ostatni rok trwania tego programu. Ze względu na wydłużenie trwania projektu ewaluacja zostanie sporządzona w 2023 r., przed opracowaniem nowego programu.

(akta kontroli: t. V str. 1-21)

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Prowadzony przez UML monitoring (*de facto* sprawozdawczość) nie był zgodny z systemem monitorowania, określonym w PGN.

3) W Urzędzie nie opracowano systemu monitoringu „Programu ochrony środowiska dla Miasta Legnicy do 2020 r.” według założeń w nim zawartych¹¹⁸, co należy uznać jako nierzetelną realizację tego Programu.

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy nie podała przyczyn takiego stanu rzeczy. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Legnicy wynikało, że niezbędne informacje zostaną zawarte w aktualnie sporządzanym raporcie z realizacji zadań zawartych w „Programie ochrony środowiska dla Miasta Legnicy do 2020 r.” Termin opracowania dokumentu określono na koniec 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 468-469)

4) *Program ochrony powietrza dla strefy miasto Legnica* realizowany był w Legnicy w sposób nierzetelny. Zamieszczony w POP harmonogram rzeczowo-finansowy działań naprawczych zmierzających do ograniczenia zanieczyszczeń powietrza pyłem zawieszonym PM10, pyłem zawieszonym PM2,5, B(a)P oraz arsenem nie zawierał szczegółowego planu rzeczowo-finansowego zadań do realizacji. UML nie opracował takiego planu, w związku z czym nie można było ustalić stopnia realizacji POP, zarówno w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym, co było nieadekwatne do obowiązków Gminy wskazanych w art. 7 ust 1 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* w zakresie ochrony środowiska i przyrody.

W sprawozdaniach z POP Urząd wykazywał realizowane zadania, które pozostawały w związku z ochroną powietrza. Jednakże z uwagi na brak planu, nie można było zweryfikować zakresu oraz prawidłowości wykonania związanych z nim zadań. UML w zasadzie nie posiadał informacji w jakim wymiarze powinny być realizowane poszczególne działania, aby osiągnąć założony końcowy efekt ekologiczny POP, czyli doprowadzenie zanieczyszczeń powietrza do stanów normatywnych w ciągu 10 lat funkcjonowania Programu. Urząd nie posiadał danych jaką wielkość środków finansowych należy zainwestować, aby osiągnąć cel POP.

Odnosnie oszacowania wartości poszczególnych zadań przewidzianych do realizacji w ramach POP dla Gminy oraz innych jednostek, Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że zadania wynikające z POP są realizowane przez poszczególne wytypowane jednostki i wewnętrzne wydziały Urzędu i w nich wyznaczone są osoby odpowiedzialne za poszczególne działania. Szczegółowe plany realizacji zadań wynikających z POP oraz harmonogramy ich realizacji są ujmowane corocznie w uchwale budżetowej, a monitorowane w półrocznych i rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu.

¹¹⁷ PGN – pkt 16 „Monitoring i ewaluacja działań”.

¹¹⁸ POŚ – pkt. 8.3 „Monitoring realizacji polityki ochrony środowiska”.

W kwestii opracowania szczegółowych planów rzeczowo-finansowych dla poszczególnych działań¹¹⁹ zaplanowanych do realizacji w ramach POP, Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że szczegółowy plan rzeczowo-finansowy dla poszczególnych zadań planowany jest w budżecie Miasta i realizowany przez wydział odpowiedzialny za konkretną inwestycję. Natomiast szczegółowy bilans rzeczowo-finansowy poszczególnych zadań, które zostały zrealizowane, wskazywany jest w sprawozdaniu z POP (dla każdego działania osobno), które następnie jest przekazywane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

(akta kontroli: t. VI str. 1-60)

Wyjaśnienia złożone przez Zastępcę Prezydenta Miasta Legnicy nie tłumaczą przyczyn wskazanej nieprawidłowości. Zdaniem NIK, brak szczegółowych planów rzeczowo-finansowych zwiększa prawdopodobieństwo niepowodzenia realizacji POP, którego czas realizacji ustalono na 10 lat¹²⁰, tj. do dnia 31 grudnia 2023 r. Sytuacja ta powoduje, że obowiązujący Program nie jest projektem o charakterze inwestycyjno-organizacyjnym, którego realizacja ma doprowadzić w ciągu 10 lat stan zanieczyszczeń powietrza w Legnicy do poziomów normatywnych, tylko wskaźnikiem, który wyznacza kierunek działań w obszarze ochrony powietrza bez gwarancji osiągnięcia założonego końcowego efektu ekologicznego.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizowane przez Gminę zadania dotyczące transformacji systemu ciepłowniczego wpisywały się w obowiązujące w Gminie programy strategiczne, m.in. PGN, POŚ, POP. Jednakże sposób prowadzenia przez Gminę bieżącego monitoringu tych programów nie zapewniał stosownej wiedzy na temat aktualnego stanu realizacji tych programów, w szczególności odnośnie zadań niezrealizowanych lub zrealizowanych częściowo oraz przyczyn braku realizacji. W przypadku PGN i POP ograniczał się w zasadzie do okresowego sporządzania sprawozdań ze zrealizowanych zadań.

W przypadku PGN nie zrealizowano systemu monitoringu i ewaluacji według przyjętych w PGN założeń. Sporządzane roczne lub dwuletnie sprawozdania z realizacji PGN ogólnie odnosiły się do Planu Działań. UML nie posiadał szczegółowej wiedzy odnośnie przebiegu realizacji tego Programu.

W przypadku POŚ również nie zrealizowano systemu monitoringu według przyjętych w POŚ założeń. Brak raportów z wykonania POŚ za lata 2017-2018 i 2019-2020 dodatkowo nie zapewniał szczegółowej wiedzy na temat bieżącej realizacji tego Programu.

W przypadku POP w UML nie opracowano szczegółowego planu rzeczowo-finansowego dla tego programu, co uniemożliwiało dokonanie oceny stopnia jego realizacji w wymiarze rzeczowym, finansowym, a także wymaganych do osiągnięcia efektów ekologicznych oraz efektów energetycznych, co nie korespondowało z obowiązkami gminy wskazanymi w art. 7 ust 1 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Monitoring Programu był ograniczony w zasadzie do wykonywania rocznych sprawozdań (według określonego wzoru) i przekazywanie ich do UMWD. W sprawozdaniach z POP Urząd wykazywał realizowane zadania, które pozostawały w związku z ochroną powietrza. Z uwagi na brak planu, nie można było zweryfikować zakresu oraz prawidłowości wykonania związanych z nim zadań.

¹¹⁹ Poszczególne działania mogą się składać z wielu zadań realizowanych przez różne jednostki.

¹²⁰ Termin realizacji Programu ustalono na 10 lat, ze względu na szeroko zakrojone działania naprawcze, szczególnie w zakresie zmiany sposobu ogrzewania. Działania te wymagają wysokich nakładów finansowych oraz rozległych prac, wykonanie których nie jest możliwe w krótszym czasie.

3. Nadzór nad procesami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie Gmina nie posiadała żadnych udziałów w przedsiębiorstwach energetycznych, w tym ciepłowniczych, działających na terenie Legnicy. Gmina nie prowadziła również działalności w zakresie energetyki lokalnej, w tym energetyki ciepłej, w formie gospodarki komunalnej.

Z informacji uzyskanych z przedsiębiorstwa WPEC¹²¹ wynikało, że w latach 2015-2020 kluczowe dane ekonomiczno-finansowe spółki ukształtowały się następująco:

- 1) przychody netto ze sprzedaży wynosiły od 134 252,0 tys. zł do 158 148,0 tys. zł, z tendencją rosnącą;
- 2) koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów wynosiły od 131 250,0 tys. zł do 189 330,0 tys. zł, z tendencją rosnącą;
- 3) w latach 2015-2017 spółka osiągała zysk brutto ze sprzedaży na poziomie 3 000,0 tys. zł – 6 300,0 tys. zł, natomiast w latach 2018-2020 była to strata od 5 118,0 tys. zł do 31 184,0 tys. zł, z tendencją narastającą;
- 4) strata ze sprzedaży wynosiła od 3 864,0 tys. zł do 41 596,0 tys. zł, z tendencją wzrostową;
- 5) strata netto kształtowała się na poziomie od 1 879,0 tys. zł do 35 459,0 tys. zł, z tendencją rosnącą;
- 6) koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ wynosiły w latach 2017-2020 corocznie, odpowiednio: 954,0 tys. zł, 1 527,0 tys. zł, 5 222,0 tys. zł, 5 742,0 tys. zł; w I poł. 2021 r. spółka poniosła koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂ w wysokości 17 393,0 tys. zł;
- 7) koszty zakupu „białych certyfikatów” wynosiły w latach 2015-2020⁽¹²²⁾ corocznie, odpowiednio: 0,0 zł, 72,0 tys. zł, 224,0 tys. zł, 1 229,0 tys. zł, 1 152,0 tys. zł;
- 8) koszty poniesionej opłaty zastępczej wyniosły: w 2015 r. – 376 tys. zł, w 2016 r. – 508 tys. zł; w latach 2017-2020 spółka nie ponosiła tych kosztów.

(akta kontroli: t. III str. 499-532, 634-635)

Z wyjaśnień Zarządu WPEC wynikało, że sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki w latach 2019-2020 uległa pogorszeniu głównie z tytułu:

- dokonanego w 2019 r. odpisu na majątku wytwórczym w Legnicy¹²³ (11 mln zł);
- dokonanego odpisu w 2020 r. na majątku WPEC (26 mln zł);
- drastycznie rosnących cen zakupu uprawnień CO₂, nieznajdujących pokrycia w przychodach Spółki.

Długotrwałą przyczyną pogorszenia się sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki (jak i całej branży) jest różnica pomiędzy kosztami poniesionymi przez Spółkę na wytworzenie i przesył energii ciepłej, a zatwierdzoną przez Urząd Regulacji Energetyki (URE) taryfą. Od 2012 r. przychody z działalności koncesjonowanej nie pokrywają kosztów tej działalności. Przedsiębiorstwa ciepłownicze nie mogą reagować na skokowo rosnące koszty działalności niezależne od nich, zwiększając cenę swojego produktu, ponieważ są zobligowane do zatwierdzenia taryfy w procesie administracyjnym, co powoduje przesunięcie czasowe pomiędzy ponoszonymi kosztami działalności, a możliwością ich pokrycia przyszłymi przychodami ze sprzedaży (ceny taryfowe) w kolejnych okresach obowiązywania

¹²¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹²² Koszty poniesione w I poł. 2021 r. będą rozliczone do 30 czerwca 2022 r.

¹²³ W skład obsługiwanej przez spółkę sieci wchodzi systemy ciepłownicze miast: Legnica, Lubin, Chocianów, Chojnów, Głogów, Ścinawa oraz Złotoryja.

taryfy oraz uznaniowością URE, co do wartości wskaźników wzrostu cen w taryfie. Skutkiem tego jest, zgodnie z przepisami Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej, konieczność przeprowadzenia analizy efektywności ekonomicznej majątku i tworzenia stosownych odpisów. Ponoszone straty nie wpłynęły na realizowane obecnie plany rozwojowe WPEC. Przesunięcie terminu rozpoczęcia eksploatacji nowego źródła gazowego w Legnicy spowodowane było brakiem zagwarantowania dostawy gazu ziemnego na potrzeby nowej ciepłowni, w terminach gwarantujących planowaną realizację inwestycji. Na wniosek o określenie możliwości przyłączenia do sieci gazowej, skierowany do PSG w dniu 20 maja 2019 r., dopiero po wielu interwencjach, WPEC otrzymało „Warunki przyłączenia do sieci gazowej” w dniu 14 października 2020 r., na podstawie których w dniu 25 czerwca 2021 r. została podpisana „Umowa o przyłączenie do sieci gazowej”.

(akta kontroli: t. III str. 628-633)

Ponadto Zarząd Spółki WPEC wyjaśnił, że koszty zużycia paliwa węglowego w źródle objętym systemem EU ETS¹²⁴ i konieczność rozliczenia praw do emisji CO₂ istotnie wpływają na wynik finansowy Spółki. Spółka osiąga przychody głównie z tytułu sprzedaży ciepła. Poziom przychodów wyznacza ilość i cena sprzedanego ciepła według obowiązującej taryfy. Ceny i stawki opłat dla planowanego roku stosowania taryfy ustala się na podstawie uzasadnionych rocznych kosztów wykonywania działalności gospodarczej w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wyjątkiem kosztów emisji CO₂, które to planuje się na podstawie średniej ceny z 60 kolejnych sesji notowań do dnia składania wniosku taryfowego. Jest to akceptowany przez URE poziom kosztów. W przypadku zakupu uprawnień po wyższych cenach powstają koszty nie uwzględnione w taryfie. Zmiana ceny „in plus” o 1 EUR przy cenie 4,57 PLN/EUR i zakupie 90 tys. EUA¹²⁵ generuje 411,0 tys. zł kosztów nieuwjętych w taryfie. Rosnące koszty praw do emisji CO₂ nie były uwzględniane przez regulatora (URE) w procesach o zatwierdzenie taryfy, co powodowało pogłębienie się straty finansowej w kolejnych latach do wiosny 2021 r. W kwietniu 2021 r. regulator uwzględnił możliwość tylko jednorazowej rekompensaty z tytułu różnicy pomiędzy faktycznymi kosztami zakupu uprawnień do emisji CO₂, do rozliczenia za 2020 r., a planowanymi kosztami ujętymi w taryfie zatwierdzanej w 2019 r. i obowiązującej w 2020 r. Ta jednorazowa rekompensata została ujęta we wniosku Spółki o zatwierdzenie taryfy obowiązującej w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 30 listopada 2022 r. W pozostałych przypadkach URE uwzględnia tylko historyczne dane dotyczące kosztów zakupu praw do emisji CO₂, określone jako średnia cena z ostatnich 60 dostępnych sesji notowań (cena EUA na rynku terminowym ICE¹²⁶ z realizacją na grudzień danego roku) na dzień składania wniosku o zatwierdzenie taryfy. Powoduje to przesunięcie czasowe pomiędzy uwzględnieniem emisji w kosztach działalności (w tym realizowane zakupy), a możliwością odzyskania poniesionych wydatków w taryfie. Bazując na średnich wartościach URE nie uwzględnia faktycznych kosztów zakupu praw do emisji. Aktualnie na giełdzie różnica pomiędzy najniższą ceną EUA, a maksymalną w danym dniu potrafi osiągnąć wartość 4 EUR na jednej sztuce (np. w dniu 19 października 2021 r. najwyższa cena to 58,35 EUR, a najniższa 54,01 EUR).

(akta kontroli: t. III str. 628-633)

3.2. W UML nie zorganizowano specjalnego monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*. UML

¹²⁴ Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS) – unijny rynek obrotu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla CO₂.

¹²⁵ Uprawnienia do emisji CO₂ (ang. *EU allowances* – EUA).

¹²⁶ Intercontinental Exchange (ICE) – rynek (giełda) kontraktów terminowych na uprawnienia do emisji CO₂.

nie przeprowadzał analiz własnych oraz nie zlecał podmiotom zewnętrznym przeprowadzenia analiz w zakresie zapewnienia w planach rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych realizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*.

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że *Prawo energetyczne* nie przewiduje odrębnych czynności monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zgodność ta poddawana jest ocenie w cyklicznej procedurze aktualizacji/opracowania założeń, co znajduje odzwierciedlenie w treści przywołanej ustawy. Przyjęte dla Legnicy *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło* określają m.in. przewidywane zmiany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta w krótko- (do 2023 r.) i długookresowej (do 2035 r.) perspektywie czasowej. We wnioskach stwierdzono natomiast, iż system ciepłowniczy, gazowniczy oraz elektroenergetyczny, które funkcjonują na obszarze Miasta, zapewniają wystarczający poziom bezpieczeństwa dostaw poszczególnych nośników energii. Systemy te są w stanie zapewnić również prognozowane zapotrzebowanie energetyczne Miasta, przy założeniach deklarowanych inwestycji przez dystrybutorów systemów energetycznych. Jeżeli zatem na etapie aktualizacji/opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, okazałoby się, że pozyskane na podstawie art. 19 ust. 4 *Prawa energetycznego* plany rozwojowe przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają jego realizacji lub wynikałoby to z treści uchwalonych przez RML założeń w myśl art. 19 ust. 8 tej ustawy, wówczas zgodnie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, prezydent miasta opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę gminy założeń i winien być z nimi zgodny. Mając powyższe na uwadze, w ocenie UML, monitoring zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest realizowany cyklicznie, łącznie z czynnościami aktualizacji/opracowania założeń. Nie zorganizowano zatem innych, dodatkowych form monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych (tutaj: ciepłowniczych) z założeniami. W celu sporządzenia projektu założeń zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, Gmina dokonała wyboru zewnętrznej firmy doradczej specjalizującej się w opracowaniu planów energetycznych. Kolejne działania w przedmiotowym zakresie planowane są w 2023 r. Nie oznacza to jednak, że jeżeli w toku prowadzonych postępowań, nowych zapytań inwestorskich, uzgodnień i opracowywanych lub zmienianych MPZP, wniosków interesariuszy lub innych powziętych przez Prezydenta Miasta Legnicy osobiście, bądź za pośrednictwem podległych mu służb merytorycznych, z których wynikać będzie, że system ciepłowniczy nie zapewnia bezpieczeństwa dostaw energii cieplnej, aktualizacja treści uchwalonych założeń nie może zostać przyśpieszona, a jej wyniki zadecydują o dalszych czynnościach, także o konieczności opracowania planu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. System przepływu informacji w Gminie, w tym Kolegium Prezydenta Miasta Legnicy, cykliczne narady dyrektorów oraz spotkania kwartalne z prezesami zarządów spółek komunalnych stwarzają okazję do wymiany informacji i podejmowania decyzji.

(akta kontroli: t. I str. 384-396)

UML nie posiadał planów rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego WPEC odnośnie obszaru Miasta. Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, Małopolska Fundacja Energii i Środowiska z Krakowa, działająca na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Legnicy, podczas opracowania *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, zwróciła się do właściwego

przedsiębiorstwa ciepłowniczego WPEC o udostępnienie jego planów rozwoju niezbędnych do opracowania projektu tych *Założeń*¹²⁷.

(akta kontroli: t. I str. 384-396)

Gmina nie przekazała do właściwych przedsiębiorstw energetycznych przyjętych *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*. Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, dokument ten został uchwalony przez RML i podany do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) zarówno w sekcji dotyczącej uchwał RML (Baza Aktów Własnych), jak również w dedykowanej tego typu opracowaniom sekcji Rozwój Miasta – Programy, strategię, plany – do której zapewniony jest bezpośredni dostęp także ze strony internetowej UML. Ponadto projekt *Założeń* został zaopiniowany pozytywnie przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa. Został również wyłożony do publicznego wglądu na okres 21 dni, w sposób przyjęty zwyczajowo, tj. poprzez publikację treści projektu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz Elektronicznej Tablicy Ogłoszeń (dostępnej w wersji internetowej oraz w siedzibie UML). Osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy miały prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu założeń. Jednocześnie mając na względzie brak zgłoszonych uwag w procedurze wyłożenia do publicznego wglądu w latach poprzednich, w celu pozyskania wniosków, zastrzeżeń i uwag do projektu założeń, zdecydowano o wzmocnieniu przekazu i bezpośrednim skierowaniu informacji do przedsiębiorstw energetycznych. Uczyniono to drogą poczty elektronicznej, dwukrotnie informując o trwającej procedurze wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu – najpierw wraz z rozpoczęciem procedury, a następnie przypominając, w trakcie jej trwania. Żadne z przedsiębiorstw energetycznych nie przedstawiło swojego stanowiska w sprawie, ani poprzez zgłoszenie wniosków, zastrzeżeń, czy uwag, ani poprzez wyrażenie akceptacji dla projektu założeń. W związku z powyższym RML uchwaliła *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło*, rozpatrując te wnioski, zastrzeżenia i uwagi, które zostały zgłoszone w czasie wyłożenia projektu *Założeń* do publicznego wglądu. Przepisy *Prawa energetycznego* nie przewidują konieczności uzyskania akceptacji dla przyjętych założeń.

(akta kontroli: t. I str. 384-396)

W sprawie *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* Zarząd Spółki WPEC wyjaśnił:

- przedmiotowy dokument nie został przedstawiony WPEC do akceptacji;
- WPEC otrzymało informację, gdzie do publicznego wglądu został wyłożony ww. dokument, z prośbą o zapoznanie się z jego treścią i wniesienie ewentualnych uwag; uwag do dokumentu nie wniesiono ze względu na krótki okres jego udostępnienia pod podanym linkiem (2 dni później link był nieaktywny);
- po przyjęciu przez Gminę, *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, WPEC nie otrzymało żadnych informacji ani dokumentów w zakresie planowania lub rozwoju energetyki ciepłej na terenie Legnicy;
- po przyjęciu przez Gminę *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, WPEC nie otrzymało żadnych wytycznych lub dyspozycji dotyczących planowania lub rozwoju energetyki ciepłej na terenie Gminy;
- po przyjęciu przez Gminę *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, w WPEC nie porównywano go z planami rozwoju Spółki;

¹²⁷ Skierowano ankietę dotyczącą działalności przedsiębiorstwa energetycznego (m.in. jego planów rozwoju).

- WPEC nie stwierdziło niespójności planów rozwoju Spółki z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*, ponieważ nie porównywano tych *Założeń* z planami rozwoju Spółki.

(akta kontroli: t. III str. 596-627)

W Regulaminie Organizacyjnym UML zadania związane z planowaniem energetycznym, w tym dotyczące energetyki ciepłej, nie zostały bezpośrednio przypisane żadnej komórce organizacyjnej czy stanowisku.

Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, Gmina realizuje zadania określone w *Prawie energetycznym* za pośrednictwem Wydziałów: Rozwoju Miasta, Infrastruktury Komunalnej, Środowiska i Gospodarki Odpadami oraz jednostki organizacyjnej, tj. Zarządu Dróg Miejskich. Komórki te współpracują ze sobą w zakresie określonych ustawą działań, które ściśle zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym UML oraz w regulaminach wewnętrznych poszczególnych wydziałów. Najistotniejsze są zadania planistyczne dotyczące założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy przygotowywane co najmniej raz na 15 lat i aktualizowane raz na 3 lata. Przewidują one zarówno przygotowanie założeń przez Prezydenta Miasta Legnicy, jak i uchwalenie ich przez Radę Miejską. Z tego punktu widzenia wiodącym wydziałem, który wypełnia zadania art. 19 *Prawa energetycznego* jest Wydział Rozwoju Miasta, który realizuje opracowania analiz i prognoz w różnych strefach życia społeczno-gospodarczego Miasta, w tym inicjowanie badań dotyczących potrzeb mieszkańców Legnicy. Gmina, ani samodzielnie, ani poprzez spółki prawa handlowego, nie wytwarza i nie dystrybuje ciepła w mieście, jak również nie posiada uprawnień decyzyjnych wobec niezależnych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w tym zakresie. W związku z powyższym Prezydent Miasta Legnicy nie widzi potrzeby wyodrębnienia ze struktury organizacyjnej jednego stanowiska, które zajmowałoby się wszystkimi ustawowymi działaniami związanymi z wdrażaniem przepisów wynikających z *Prawa energetycznego*, o efektywności energetycznej oraz ochronie przyrody. Dodatkowo, żaden z przepisów *Prawa energetycznego* nie wskazuje na konieczność wyodrębnienia takiego stanowiska.

(akta kontroli: t. I str. 248-261)

Ponadto Dyrektor Wydziału Organizacji, Kadr i Kontroli wyjaśniła, że w UML nie ma wyodrębnionego stanowiska ds. energetyki, natomiast zadania związane z efektywnością energetyczną (obsługa wniosków o udzielenie dotacji na realizację przedsięwzięć związanych z efektywnością energetyczną oraz ich realizacja, analiza zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć związanych z poprawą efektywności energetycznej) realizowane są przez pracowników zatrudnionych w Wydziale Środowiska i Gospodarowania Odpadami na stanowiskach:

- stanowisko ds. ochrony klimatu i poprawy efektywności energetycznej;
- stanowisko ds. ochrony powietrza i pozwoleń zintegrowanych.

(akta kontroli: t. 1, str. 356-383)

Jak już wcześniej wyjaśnił Zarząd Spółki WPEC, przedsiębiorstwo energetyczne WPEC nie otrzymało *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* do akceptacji.

Informacje dotyczące działań Gminy odnośnie wdrożenia *konkluzji BAT* na terenie Legnicy i ich wpływu na założenia do planu zaopatrzenia w ciepło przedstawiono w pkt 1.6. wystąpienia pokontrolnego

3.3. W badanym okresie w Gminie nie funkcjonował *plan zaopatrzenia w ciepło*, sporządzony przez Gminę w myśl art. 20 *Prawa energetycznego*, tj. w przypadku

gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, o których mowa w art. 19 ust. 8 tej ustawy.

W Gminie nie przeprowadzono weryfikacji lub monitoringu zgodności uchwalonych przez RML *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* z planami rozwoju właściwych przedsiębiorstw energetycznych.

Zatwierdzone przez RML *Założenia* nie zostały przekazane do przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność na terenie Gminy. Co prawda autorzy dokumentu¹²⁸ zasięgnęli informacji we właściwych przedsiębiorstwach energetycznych odnośnie ich planów rozwoju, jednakże nie przekazano im ostatecznej wersji dokumentu, tj. gminnych założeń (wytycznych) do ich planów energetycznych.

(akta kontroli: t. I str. 430-449, 384-396)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Legnicy wynikało, że Gmina nie opracowała *planu zaopatrzenia w ciepło*, ponieważ nie zaszły okoliczności, o których stanowi *Prawo energetyczne* w art. 20 ust. 1, określające kiedy prezydent miasta opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło. (...) Ponadto, Gmina nie przekazała do akceptacji przyjętych założeń do właściwych przedsiębiorstw energetycznych, ponieważ:

[1] *Prawo energetyczne* nie przewiduje takich działań;

[2] przesłanie przyjętego dokumentu do akceptacji przedsiębiorstwu energetycznym byłoby działaniem niezasadnym, ze względu na brak możliwości wprowadzenia zmian do uchwały RML, która już weszła w życie, bez jej powtórnego procedowania; dlatego też dokument ten nie był konsultowany na wcześniejszym etapie, który przewiduje możliwość wprowadzenia zmian w treści dokumentu.

(akta kontroli: t. I str. 430-449)

Jak już wcześniej wyjaśnił Zarząd Spółki WPEC, przedsiębiorstwo WPEC nie analizowało zgodności (spójności) *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* z planami rozwoju tego przedsiębiorstwa energetycznego ponieważ nie otrzymało z Gminy tego dokumentu ani innych wytycznych, dyspozycji lub informacji w zakresie planowania lub rozwoju energetyki ciepłej na terenie Legnicy. WPEC nie wziął udziału w konsultacjach społecznych dotyczących tych *Założeń* z uwagi na krótki okres udostępnienia tego dokumentu.

(akta kontroli: t. III str. 596-627)

3.4. W badanym okresie Gmina nie była udziałowcem (akcjonariuszem) żadnych przedsiębiorstw ciepłowniczych.

Jak wyjaśniła Zastępcza Prezydenta Miasta Legnicy, w okresie objętym kontrolą żaden z przedstawicieli Gminy nie pełnił funkcji w organach WPEC. Gmina nie posiada akcji tej spółki, w związku z czym Prezydent Miasta Legnicy nie delegował przedstawiciela do pełnienia funkcji w jej organach.

(akta kontroli: t. I str. 470-471)

Ponadto Zastępcza Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśniła, że Wydział Rozwoju Miasta oraz nadzorowane spółki ze 100% udziałem Gminy w latach 2016-2021 nie współpracowały ze spółką WPEC nad strategią jej działania. Nie przekazywano też do spółki wytycznych ani zaleceń odnośnie rozwoju efektywnego systemu ciepłowniczego.

(akta kontroli: t. I str. 470-471)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UML w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹²⁸ Zespół ekspertów zewnętrznych.

W Urzędzie nie prowadzono bieżącego monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*. Brak systematycznej analizy w powyższym zakresie nie pozwalał na stwierdzenie, czy plany rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych zapewniały realizację *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło*, a tym samym czy istniała potrzeba podjęcia działań zaradczych określonych w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego.

Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, *Prawo energetyczne* nie przewiduje odrębnych czynności monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*. Zgodność ta poddawana jest ocenie w procedurze aktualizacji/ opracowania założeń, co znajduje odzwierciedlenie w treści przywołanej ustawy. (...) Nie zorganizowano zatem innych dodatkowych form monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych (w tym wypadku ciepłowniczych) z *Założeniami*. W celu sporządzenia projektu *Założeń*, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym *Prawa energetycznego*, Gmina dokonała wyboru zewnętrznej firmy specjalizującej się w przedmiocie zleconych usług.

(akta kontroli: t. I str. 384-396)

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Legnicy wynikało, że Gmina nie opracowała planu zaopatrzenia w ciepło, ponieważ nie zaszły okoliczności, o których stanowi *Prawo energetyczne* w art. 20 ust. 1, określające kiedy prezydent miasta opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło. (...) Ponadto, Gmina nie przekazała do akceptacji przyjętych *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* do właściwych przedsiębiorstw energetycznych, ponieważ:

[1] *Prawo energetyczne* nie przewiduje takich działań;

[2] przesłanie przyjętego dokumentu do akceptacji przedsiębiorstw energetycznym byłoby działaniem niezasadnym, ze względu na brak możliwości wprowadzenia zmian do uchwały RML, która już weszła w życie, bez jej powtórnego procedowania; dlatego też dokument ten nie był konsultowany na wcześniejszym etapie, który przewiduje możliwość wprowadzenia zmian w treści dokumentu.

(akta kontroli: t. I str. 430-449)

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.

Jak już wcześniej wyjaśnił Zarząd Spółki WPEC, przedsiębiorstwo WPEC nie analizowało zgodności (spójności) *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło* z planami rozwoju tego przedsiębiorstwa energetycznego, ponieważ nie otrzymało z Gminy tego dokumentu ani innych wytycznych, dyspozycji lub informacji w zakresie planowania lub rozwoju energetyki cieplnej na terenie Legnicy. WPEC nie wziął udziału w konsultacjach społecznych *Założeń* z uwagi na krótki okres udostępnienia tego dokumentu.

(akta kontroli: t. III str. 596-627)

OCENA CZĄSTKOWA

W UML nie zapewniono systemu bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych (tutaj przedsiębiorstw energetyki cieplnej) w tym analizie ich zgodności z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło*. Brak

systematycznej analizie w powyższym zakresie nie pozwalał Prezydentowi Miasta Legnicy na stwierdzenie, czy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych uwzględniają realizację *Założeń*, a tym samym czy istnieje potrzeba podjęcia działań zaradczych określonych w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

NIK jednocześnie przyznaje, że z uwagi na strukturę właścicielską WPEC, Gmina nie ma praktycznie żadnych możliwości oddziaływania na podmiot wytwarzający ciepło, jak również nie posiada innych formalnych narzędzi wpływu 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, w tym w szczególności w zakresie spraw związanych z monitorowaniem realizacji celów dotyczących zaopatrzenia w ciepło, określonych w dokumentach strategicznych, przyjętych przez Gminę,
- zintensyfikowania współpracy z przedsiębiorstwami ciepłowniczymi, ukierunkowanej na rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych.

Wnioski

1. Opracowanie programu ochrony środowiska dla Gminy, stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*.
2. Opracowanie raportów z wykonania *Programu ochrony środowiska dla Miasta Legnicy do 2020 r.* stosownie do art. 18 ust. 2 *Prawa ochrony środowiska*.
3. Dokonanie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze Gminy stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 5 *Prawa energetycznego*.
4. Uwzględnienie w aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy na lata 2020-2035* informacji odnośnie planowanej lub realizowanej inwestycji WPEC dotyczącej modernizacji systemu zaopatrzenia w ciepło Miasta w zakresie budowy nowego źródła ciepła opartego o paliwo gazowe wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu istniejącej Ciepłowni „Górka” WPEC w Legnicy.
5. Wdrożenie systemu monitoringu i ewaluacji planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta, adekwatnego do przyjętych w nim założeń.
6. Wdrożenie systemu monitoringu programu ochrony środowiska dla Miasta, adekwatnego do przyjętych w nim założeń.
7. Opracowanie planów rzeczowo-finansowych dla działań naprawczych *Programu ochrony powietrza dla strefy miasto Legnica* zmierzających do ograniczenia zanieczyszczeń powietrza pyłem zawieszonym PM10, pyłem zawieszonym PM2,5, B(α)P oraz arsenem.
8. Przekazanie zaktualizowanych *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Legnicy na lata 2020-2035* do przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność na terenie Gminy w celu ich weryfikacji z planami energetycznymi 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
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 23 grudnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

p.o. Dyrektor

Grzegorz Niemczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Marcin Kaliński

/-/

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński

.....
podpis