

Działania administracji publicznej nie przyczyniły się do zmniejszenia uciążliwości źródeł wytwarzania ciepła dla środowiska i oszczędniejszego gospodarowania energią w procesach dostarczania ciepła. Minister właściwy ds. energii nie opracował strategii modernizacji ciepłownictwa, działał głównie w sposób doraźny. Nie prowadzono monitoringu efektywności energetycznej systemów ciepłowniczych. Gminy nie miały docelowej wizji rynku ciepła, nie dbały o planowanie i rozwój efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych. Nie wypełniały nawet obowiązków wynikających z Prawa energetycznego.

Efektywność systemu energetycznego nie ma ostrej definicji prawnej. W praktyce funkcjonowania rynku ciepła składa się na nią zarówno efektywność energetyczna, jak i efektywność ekonomiczna oraz ekologiczna.

Ustawa Prawo energetyczne (art. 7b ust. 4) uznaje system ciepłowniczy za **efektywny energetycznie, jeśli do produkcji ciepła lub chłodu wykorzystuje się co najmniej w 50% OZE lub w 50% ciepło odpadowe lub w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub w 50% wykorzystuje się połączenie ww. energii i ciepła**. Jednak **system ciepłowniczy** to nie tylko źródło wytwarzania ciepła, ale **sieć ciepłownicza oraz współpracujące z nią urządzenia lub instalacje** służące do wytwarzania lub odbioru ciepła.

Ustawa o efektywności energetycznej (art. 2 ust. 3) definiuje efektywność energetyczną z uwzględnieniem całości systemu ciepłowniczego jako stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu.

Poprawę efektywności systemu ciepłowniczego optymalnie uzyskuje się poprzez działania powodujące oszczędność energii i ograniczanie strat ciepła z sieci ciepłowniczych, a więc m.in.:

- wymianę i modernizację elementów węzłów ciepłowniczych oraz zastosowanie układów kogeneracyjnych w źródłach ciepła;
- zmianę technologii sieci ciepłowniczej na preizolowaną czy zmianę parametrów pracy sieci;
- likwidację lokalnych kotłowni osiedlowych i indywidualnych poprzez przyłączenie obiektów do sieci ciepłowniczej;
- przyłączanie do sieci ciepłowniczych nowo powstających obiektów budowlanych (mieszkalnych, użyteczności publicznej, usługowych).

W efekcie uzyskuje się racjonalizację zużycia ciepła i spadek ilości energii pierwotnej niezbędnej dla celów ogrzewania.

Większość systemów ciepłowniczych jest przestarzała, co wespół z wymogami ochrony środowiska (głównie konkluzjami BAT) zmusza przedsiębiorstwa ciepłownicze do inwestycji modernizacyjnych:

- **zmiany źródeł wytwarzania ciepła na bardziej ekologiczne,**
- **rozwoju i modernizacji sieci dystrybucyjnych.**

Przedsiębiorstwa te z reguły **nie są w stanie podolać samodzielnie** tym wyzwaniom z powodów finansowych – wg analiz zamówionych przez Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie

dostosowanie się do konkluzji BAT to wydatek rządu 10 mld zł.

NIK podjęła kontrolę ze względu na **niski odsetek systemów ciepłowniczych spełniających ustawowe kryteria efektywnych energetycznie** (w 2020 r. szacowano je na 17% wszystkich systemów), a także na **złą jakość powietrza**. Na potrzeby oceny tej ostatniej kraj podzielono na 45 stref. Spośród nich w 2020 r. w 39 strefach (87%) przekroczono limit emisji benzo(a)pirenu, w 16 pyłu – PM10, a w 14 – pyłu PM2,5.

Kontrola Ministra właściwego do spraw środowiska służyła ocenie:

- programowania działań wspierających rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych w odniesieniu do zdiagnozowanych barier i ograniczeń w rozwoju tych systemów,
- monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających transformację systemów ciepłowniczych i bieżącej oceny wpływu zastosowanych środków pomocowych na rozwój tych systemów.

Kontrola gmin służyła ocenie:

- realizacji zadań własnych gminy w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło uwzględniających rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych,
- skuteczności działań JST zmierzających do transformacji systemu ciepłowniczego.

Wobec zdefiniowanych wyzwań, jakie stawia obecny rynek ciepła, należało wyznaczyć strategiczne kierunki rozwoju ciepłownictwa i dokonać zmiany modelu tego rynku. Minister właściwy do spraw energii **podjął w tym zakresie działania spóźnione, niekonsekwentne i nieskuteczne. Dopiero w październiku 2018 r. powołał Zespół ds. modelu funkcjonowania rynku ciepła, choć już od 2014 r. wiedział o barierach**, na jakie napotyka optymalizacja systemów ciepłowniczych. Zespół miał wypracować rozwiązania i systemy wsparcia dla ciepłownictwa, jednak **okazał się bezproduktywny**.

W lipcu 2020 r. powołano **nowy Zespół ds. określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła – jednak ten skupił się jedynie na pracach analitycznych**, z których miały wyniknąć propozycje zmian w przepisach bądź wskazania dotyczące kierunku pożądanych zmian. Zespół zareagował doraźnie na lawinowy wzrost cen uprawnień do emisji CO₂, **wypracowując zmianę przepisów kształtowania taryf zaopatrzenia w ciepło – miały one poprawić płynność finansową sektora i stworzyć przedsiębiorstwom warunki do finansowania inwestycji**.

Dopiero w połowie 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska rozpoczęto **prace nad Strategią dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. – ale do czasu zakończenia kontroli prace nie wyszły poza fazę projektu**, choć w IV kwartale 2021 r. dokument miał być przedstawiony do akceptacji Radzie Ministrów.

Nie ukończono też prac nad uproszczeniem procedur w obszarze inwestycji w ciepłowniczą infrastrukturę sieciową – tu nawet nie zaczęto prowadzić prac legislacyjnych – oraz w obszarze zmian modelu rynku ciepła i polityki taryfowej – te zadania zaplanowano na 2022 r.

Również **Ministerstwo Infrastruktury bezowocnie zakończyło prace nad przygotowywaną w latach 2009–2018 ustawą o korytarzach przesyłowych** mającą ułatwić realizację inwestycji liniowych w energetyce.

By wesprzeć proces tworzenia i rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, **Minister wprowadził programy wsparcia, jednak wdrażano je ze zwłoką wskutek opóźnienia działań na poziomie strategicznym.** Poza tym programy te np. nie obejmowały przedsiębiorców i niektórych źródeł wymagających modernizacji, nie zaspokajały więc wszystkich potrzeb rynku. Poza wsparciem pozostawały też spółki komunalne działające na terenie miast nieujętych na liście 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Minister **nierzetelnie realizował obowiązek monitorowania efektywnych systemów ciepłowniczych** – nie opracował systemu gromadzenia danych o systemach ciepłowniczych, **nie dysponował więc wiedzą, które z nich są efektywne i gdzie są zlokalizowane.** Nie wykonał również obowiązku sporządzenia kolejnej (obligatoryjnej raz na 5 lat) oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych.

Brak precyzyjnych danych **utrudniał właściwe ukierunkowanie interwencji państwa**, służącej zwiększeniu efektywności procesów zaopatrzenia w ciepło.

Gminy ani **nie przeprowadzały samodzielnie, ani nie zlecały przeprowadzenia** w latach 2016–I poł. 2021 odrębnej **całościowej analizy barier dla rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych.** Z analiz częściowych poszczególnych gmin, dokonywanych przy opracowywaniu dokumentów strategicznych kształtujących gminną politykę energetyczną i programów związanych z poprawą stanu środowiska, wynika, że **przeszkodą na drodze do efektywnych systemów ciepłowniczych stoją głównie:**

- wysokie koszty inwestycji (konieczność uzyskania finansowania zewnętrznego);
- układ własności majątku źródłowego oraz dystrybucyjnego (forma własności przedsiębiorstw) i w rezultacie brak instrumentów interwencji gminy wobec podmiotów prywatnych będących właścicielami źródła ciepła;
- niestabilna cena gazu;
- niska akceptacja społeczna źródeł spalania paliw alternatywnych (biomasa, RDF).

W strategiach rozwoju i lokalnych politykach energetycznych **brak było docelowej wizji rynku ciepła** oraz analizy możliwych do zastosowania środków tak, by procesy dostarczania ciepła mieszkańcom unowocześnić i ograniczyć ich negatywny wpływ na środowisko. **Gminy nie wypełniały nawet zadań wynikających z ustawy Prawo energetyczne.**

Blisko 90% skontrolowanych gmin nie dysponowało aktualnymi Załoženiami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – zaś jedna gmina nie miała ich wcale – a to dlatego, że gminy nie dokonywały nakazanej ustawą ich aktualizacji co najmniej raz na trzy lata. **Same więc pozbawiały się bardzo skutecznego narzędzia planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, prąd i gaz.** Przyjęte przez gminy Założenia niekiedy powielały tylko plany rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych. Poza tym:

- zawierały nierzetelnie oszacowane zapotrzebowania na ciepło;
- nie uwzględniały przedsięwzięcia inwestycyjnego w zakresie budowy nowego źródła ciepła (jeden przypadek);
- nierzetelnie opisywały miejski system ciepłowniczy;

- nie określały skali i rzeczowego zakresu możliwych do zastosowania środków racjonalizacji i wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz stosowania środków poprawy efektywności energetycznej;
- nie wskazywały celów wynikających z potrzeb gmin, jak również szczegółowych zadań w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, w tym celów w zakresie tworzenia efektywnych systemów ciepłowniczych oraz ich rezultatów;
- bywały niespójne ze strategicznymi kierunkami rozwoju gmin.

Stwierdzone nieprawidłowości w treści Założeń skontrolowanych gmin **mogą stanowić dla przedsiębiorstw energetycznych podstawę do odmowy przyłączenia do sieci ubiegających się o to nowych odbiorców**, co grozi niezaspokojeniem potrzeb mieszkańców tych gmin w zakresie przyłączenia do sieci ciepłowniczej przez przedsiębiorstwa energetyczne.

80% skontrolowanych gmin **nie dokonało oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych** na obszarze gminy. Ocena ta należy do zadań własnych gminy i stanowi obowiązek ustawowy. Skutkiem tego zaniedbania nie można było określić możliwych do zastosowania rozwiązań na rzecz poprawy efektywności energetycznej infrastruktury ciepłowniczej gmin. Jest to szczególnie istotne w gminach, na terenach których odnotowuje się wysokie straty ciepła – nie można było uzyskać informacji o różnicy między obecnymi całkowitymi stratami w sieciach przesyłowych a stratami minimalnymi możliwymi do osiągnięcia przy optymalnych rozwiązaniach.

Działania w zakresie modernizacji i rozwoju systemu ciepłowniczego w skontrolowanych gminach nie były do końca skuteczne. Pomimo podjęcia tam działań projektowych i wykonawczych żaden z systemów ciepłowniczych w okresie objętym kontrolą nie uzyskał statusu efektywnego energetycznie – głównie z powodu konieczności uzyskania finansowania zewnętrznego na realizację inwestycji. W badanym okresie dominującym paliwem wykorzystywanym tam do produkcji ciepła było paliwo węglowe – w żadnej nie powstały odnawialne źródła energii, przez co większość funkcjonujących tam systemów nie spełnia kryteriów efektywności energetycznej i nie może liczyć na zmniejszenie strat ciepła w sieciach.

Gminy nie wywiązywały się również z obowiązków monitorowania realizacji strategicznych programów związanych z poprawą efektywności energetycznej. 28% skontrolowanych gmin nie prowadziło też bieżącego monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych z Załoženiami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Brak takiego monitoringu uniemożliwiał rzetelną ocenę, czy wystąpiły przesłanki zobowiązujące do uchwalenia nakazanego prawem Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Przedsiębiorstwa energetyczne działają w warunkach zwiększających się wymagań środowiskowych, jednak z uwagi na trudną sytuację finansową (coraz wyższe koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂, dostosowanie do konkluzji BAT) nie mogły sobie pozwolić na daleko idącą modernizację infrastruktury. Wobec prywatnych przedsiębiorstw energetycznych gminy miały ograniczone możliwości oddziaływania na strategię i kierunki rozwoju systemu ciepłowniczego.

WNIOSKI

Minister Klimatu i Środowiska

Wniosek de lege ferenda

O podjęcie działań celem doprecyzowania art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo energetyczne, poprzez określenie terminu wykonania oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy oraz jej przedmiotowych i merytorycznych ram – celem wykluczenia dowolności w realizacji przez gminy wyznaczonego obowiązku.

Ponadto Izba wniosła do Ministra Klimatu i Środowiska o:

- niezwłoczne opracowanie projektu Strategii na rzecz ciepłownictwa i przedłożenie go Radzie Ministrów;
- zorganizowanie systemu pozyskiwania informacji o liczbie, lokalizacji i udziale systemów efektywnych energetycznie w liczbie systemów ciepłowniczych w Polsce jako niezbędnym elemencie oceny, do której minister właściwy ds. energii jest zobowiązany na podstawie art. 10c ust. 1 i 2 Prawa energetycznego.

Prezydenci, burmistrzowie

NIK wnioskuję o:

- przeprowadzenie oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na terenie gminy;
- zapewnienie organizacji procesu aktualizacji Założeń;
- zapewnienie skutecznych mechanizmów monitorowania realizacji celów strategicznych w zakresie rozwoju systemów ciepłowniczych.

Źródło NIK