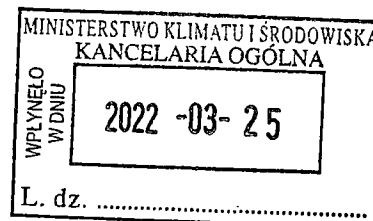


RPW/25320/2022 P
Data:2022-03-25
MKiS



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.410.006.01.2021

Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/020 - Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska, od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki obsługującej ministra właściwego ds. energii poprzednio pełnili: Michał Kurtyka - Minister Klimatu i Środowiska, który od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. był ministrem właściwym do spraw energii oraz klimatu. W okresie od 21 marca 2020 r. Michał Kurtyka był ministrem właściwym do spraw energii, jako Minister Klimatu. Jacek Sasin Minister Aktywów Państwowych w okresie od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. był ministrem właściwym do spraw energii oraz Krzysztof Tchórzewski Minister Energii w okresie od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	▪ Tworzenie <i>strategii</i> rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych; ▪ Mechanizmy wsparcia rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych ▪ Monitorowanie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych
Okres objęty kontrolą	2016-2021 (I połowa), z uwzględnieniem dowodów i faktów wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowane obszary.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 <i>ustawy</i> z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Renata Patkowska, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KGP/61/2021 z 4 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Działania ministra właściwego do spraw energii ⁴ w zakresie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych nie były skuteczne. Mimo kilkuletnich prac nie opracowano strategii modernizacji ciepłownictwa, a dotychczasowe mechanizmy wsparcia takiej modernizacji były niewystarczające. W efekcie nadal większość miejskich systemów ciepłowniczych nie spełnia standardów efektywności energetycznej.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Minister zidentyfikował bariery i ograniczenia w rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. Najistotniejszymi ryzykami i wyzwaniem były system EU ETS ⁵ oraz tzw. <i>konkluzje BAT</i> . Przedsiębiorstwa ciepłownicze miały obowiązek zakupu w ramach systemu EU ETS uprawnień do emisji CO ₂ . Od 2013 r. pula bezpłatnych

¹ Dalej: MKiŚ.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

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

⁴ Dalej: Minister.

⁵ Ang. European Emissions Trade System.

uprawnień w ramach tego systemu nie pokrywała zapotrzebowania rynku. Przedsiębiorstwa sektora ciepłowniczego były zmuszone do ich zakupu, z uwagi na szacowany deficyt tych uprawnień. Z kolei od 17 sierpnia 2017 r. właściciele instalacji energetycznego spalania paliw o całkowitej mocy dostarczanej w paliwie co najmniej 50 MW musieli dostosować swoje źródła w terminie do 17 sierpnia 2021 r. do nowych wymagań środowiskowych⁶. *Konkluzje BAT* określały dla tych obiektów restrykcyjne wielkości emisji w odniesieniu do m.in. pyłów, tlenków siarki, tlenków azotu i rtęci. Dostosowanie do wymogów wynikających z *konkluzji BAT* wiązało się z ogromnymi nakładami inwestycyjnymi. Ponadto organizacje branżowe reprezentujące sektor ciepłownictwa od 2019 r., jako jedną z barier rozwoju wskazywały Ministrowi brak dokumentu strategicznego określającego sprecyzowane, stałe, wieloletnie kierunki na poziomie krajowych zmian w ramach transformacji sektora ciepłowniczego i promowanych technologii.

Mając pełną świadomość powyższych czynników powodujących obciążenia finansowe dla sektora ciepłowniczego Minister podjął działania diagnostyczne i projektujące strategiczne podejście do ciepłownictwa. Podejmowane działania były jednak opóźnione, niekonsekwentne i nieskuteczne. Prace powołanego w październiku 2018 r. *Zespołu do spraw modelu funkcjonowania rynku ciepła* zakończyły się bez realizacji celu, jakim było wypracowanie generalnych rozwiązań i systemów wsparcia dla sektora ciepłownictwa. *Zespół* opracował jedynie fragment *strategii* dla ciepłownictwa oraz koncepcję zmian modelu rynku ciepła. Koncepcja nie została jednak przez Ministra wykorzystana. Prace, powołanego w lipcu 2020 r. nowego *Zespołu do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła* koncentrowały się już tylko na analizie funkcjonowania tego rynku i na tej podstawie proponowaniu zmian w przepisach bądź kierunków zmian. Wdrożoną propozycją *Zespołu* były zmiany przepisów kształtowania taryf zapatrzienia w ciepło w związku z lawinowym wzrostem cen uprawnień do emisji CO₂.

Prace nad dokumentem strategicznym rozwoju ciepłownictwa – *Strategią dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.* – podjęto w Ministerstwie dopiero w połowie 2020 r. Do zakończenia okresu objętego kontrolą nie zakończono jednak tych prac. Mimo planowanego przedstawienia tego dokumentu Radzie Ministrów do akceptacji w IV kwartale 2021 r., *projekt* nadal pozostawał na etapie przygotowania w MKiŚ.

Wyznaczone w *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*⁷ działania na 2021 r. w zakresie zapewnienia warunków zwiększenia wykorzystania ciepła systemowego nie zostały zakończone. Ich kontynuację, poprzez zmianę modelu rynku ciepła i polityki taryfowej zaplanowano na 2022 r.

Wprowadzane z udziałem Ministra programy⁸ wsparcia dla sektora ciepłownictwa nie w pełni uwzględniały potrzeby ciepłownictwa, nie obejmowały bowiem przedsiębiorców i niektórych źródeł ciepła wymagających kosztownych modernizacji. Zostały ponadto zainicjowane z opóźnieniem w stosunku do występujących potrzeb. Programy ze środków krajowych uruchomiono dopiero w 2019 r. W większości

⁶ W dni 17 sierpnia 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowane zostały *konkluzje BAT* – tj. 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 Ogłoszona Obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264). Dalej: PEP 40.

⁸ Program Ciepłownictwo Powiatowe, Program priorytetowy Nowa Energia, Program priorytetowy Energia Plus, Fundusz Modernizacyjny *Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne*, Program Środowisko i Energia; Fundusz Modernizacyjny i prace nad nową perspektywą 2021-2027.

przypadków oszacowanie efektów działań podjętych przez Ministra nie jest możliwe, ponieważ nie upłynęły jeszcze terminy zakończenia realizacji programów.

Podejmowane przez Ministra inicjatywy legislacyjne także nie przyniosły w pełni oczekiwanych rezultatów. Nie osiągnięto zakładanego w OSR projektu *ustawy o promowaniu CHP*⁹ wolumenów mocy zainstalowanej planowanej do osiągnięcia w latach 2019-2021 w wysokości 2 400 MW. Do października 2021 r. zrealizowano 15,4% zaplanowanego wskaźnika.

Minister nie wprowadził w okresie kontrolnym mechanizmów monitorowania systemów ciepłowniczych, w tym w zakresie transformacji tych systemów w kierunku efektywnych energetycznie. Minister nie dysponował więc wiedzą, które systemy ciepłownicze były efektywne oraz na terenie ilu i jakich Gmin prowadziły działalność. W tej sytuacji informacje zawarte w ocenie potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, dokonanej w 2015 r. w ramach obowiązku określonego w art. 10c ust. 1 i 3 *Prawa energetycznego*¹⁰, nie były w pełni wiarygodne. Minister nie wykonał również obowiązku sporządzenia kolejnej oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, która powinna być dokonywana co pięć lat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

Identyfikacja barier rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

System ciepłowniczy to sieć ciepłownicza oraz współpracujące z nią urządzenia lub instalacje służące do wytwarzania lub odbioru ciepła. Efektywny system¹² ciepłowniczy to zgodnie z art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego* to system, w którym do produkcji ciepła lub chłodu wykorzystuje się, co najmniej w 50% energii z OZE¹³ lub w 50% ciepło odpadowe lub w 75% ciepło pochodzące z kogeneracji lub w 50% wykorzystuje się połączenie powyższych energii i ciepła. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 12 *ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej*¹⁴ przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej to działanie polegające na wprowadzeniu zmian lub usprawnień w obiekcie, w urządzeniu technicznym lub w instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii.

Do zadań Ministra, w myśl z art. 7a ust. 2 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*¹⁵ należały m.in. sprawy: kształtowania i wdrażania polityki energetycznej państwa, w tym w zakresie ciepłownictwa, udział

⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o *promowaniu energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji*. Dz. U. z 2021 r. poz. 144.

¹⁰ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*. Dz. U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

¹¹ 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.

¹² Definicję tą wprowadziła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str.1, ze zm.). Dalej także: dyrektywa 2012/27/UE. Do polskiego porządku prawnego definicję systemu efektywnego wprowadzono 1 października 2016 r.

¹³ OZE- odnawialne źródła energii.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2166.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.

w kształtowaniu polityki energetycznej UE, rynków energii, efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

W okresie objętym kontrolą Minister nie dysponował informacją o ilości efektywnych systemów ciepłowniczych, funkcjonujących na terenie Polski. Nie wykonywał okresowych ocen progresji rozwoju tych systemów w szczególności ich liczby i lokalizacji. Nie opracował i nie wdrożył również systemu pozyskiwania informacji o zjawiskach utrudniających rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych. Odnosnie liczby efektywnych systemów ciepłowniczych funkcjonujących na terenie kraju Minister opierał się na informacjach i danych organizacji branżowych w tym Izby Gospodarczej Ciepłownictwa Polskiego¹⁶. W kwestiach dotyczących sektora ciepłownictwa Minister korzystał także z informacji prezentowanych w trakcie: procesów legislacyjnych, spotkań Zespołów do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła¹⁷ oraz w korespondencji z Prezesem URE, przedsiębiorcami sektora ciepłownictwa, analizach zlecanych przez Ministerstwo¹⁸, powszechnie dostępnych publikacjach URE, GUS, Eurostat i branżowych.

Według wyjaśnień Dyrektor DC¹⁹ MKiŚ opierając się na danych Prezesa URE i organizacji branżowych dysponowało wiedzą oraz danymi niezbędnymi do określania reguł funkcjonowania sektora ciepłownictwa, implementacji prawa UE oraz formułowania planów i strategii dla sektora.

Zgodnie z danymi Ministerstwa²⁰, opartymi na szacunkowych wyliczeniach organizacji branżowej, w 2021 r. tylko 20% systemów ciepłowniczych w Polsce spełniało kryterium systemu efektywnego (określonego w art. 7b ust. 5 *Prawa energetycznego*). Nieefektywne systemy ciepłownicze występowały przede wszystkim w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców (86,2% systemów) i miastach od 20 do 99 tys. mieszkańców (72,5% systemów).

W latach 2002–2019 nie zmienił się znacząco miks paliwowy wytwarzania ciepła systemowego. Według danych z opracowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki²¹ *Energetyka ciepła w liczbach - 2019 r.* w koncesjonowanym ciepłownictwie dominował węgiel (71%). Drugim najpopularniejszym paliwem był gaz (9,5%) oraz OZE (9%). W latach 2002-2019 udział OZE wzrósł z 2,9% do 9,5%. Krajowe ciepłownictwo emitowało 68 mln Mg CO₂ co stanowiło 22% krajowej emisji CO₂²².

¹⁶ Organizacja zrzeszającej przedsiębiorstwa posiadające około 240 systemów ciepłowniczych z 400 koncesjonowanych przedsiębiorców zajmujących się produkcją i dostawą ciepła. Dalej także: IGCP.

¹⁷ Zarządzenie Ministra Energii z dnia 8 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła (Dz. Urz. ME z 2018 r., poz. 21) i zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła (Dz. Urz. MK z 2020 r., poz. 38).

¹⁸ Ministerstwo Energii (dalej ME), w Ministerstwo Aktywów Państwowych (dalej MAP), Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej MKiŚ).

¹⁹ Dalej także: DC. Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z 19 lipca 2021 r. nr DC-WKiC.0342.1.2021.PB.i pismo Dyrektora DC z 7 września 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

²⁰ Informacje prezentowane w piśmie Dyrektora Departamentu Ciepłownictwa (dalej: Dyrektor DC) z dnia 7 września 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB na podstawie danych z analiz i opracowań Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie oraz Urzędu Regulacji Energetyki. Dane o 20% efektywnych systemów ciepłowniczych i 83% systemów koncesjonowanych spełniających kryteriów efektywności Izba prezentowała w *Raporcie o ciepłownictwie* z 2020 r. *Raport* opracowano w oparciu o dane z corocznej analizy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki – Energetyka Ciepła w liczbach oraz informację uzyskane od przedsiębiorstw – członków Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie. Izba skupia ponad 240 członków, prowadzących koncesjonowaną działalność w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Przedsiębiorstwa te mają około 85% udziału w rynku ciepła systemowego w Polsce.

²¹ Dalej także: Prezes URE. Dane prezentowane w analizie *Energetyka ciepła w liczbach*, publikacja na stronie www.ure.go.pl za lata 2002-2019.

²² Dane Państwowego Instytutu Ekonomicznego (dalej PIE) prezentowane w opracowaniu *Czas na ciepło* (str. 7) z grudnia 2019 r.

Dyrektor DC wyjaśnił²³, że w ubiegłej dekadzie w sektor ciepłownictwa zainwestowano 31 mld zł, głównie w inwestycje dostosowujące jednostki wytwórcze do wymagań środowiskowych (m.in. *konkluzji BAT*). Inwestycje te nie wpłynęły na mix paliwowy.

(akta kontroli str. 37-40, 65-69, 248-250, 274-284, 302-305, 313-314, 441-459, 587, 661)

Prezes URE w analizie *Energetyka ciepła w liczbach - 2019 r.* stwierdził, że 2019 r. był pierwszym od 2013 r., w którym przychody osiągnięte przez koncesjonowane przedsiębiorstwa ciepłownicze nie umożliwiły pokrycia kosztów prowadzenia działalności związanej z zaopatrzeniem odbiorców w ciepło. Wskaźnik rentowności osiągnął wartość ujemną - 2,92% i obniżył się w stosunku do roku poprzedniego o 4,8%. Zdaniem Prezesa URE do wzrostu kosztów działalności przedsiębiorstw ciepłowniczych w 2019 r. przyczynił się wzrost kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂, kosztów zakupu energii elektrycznej, kosztów paliwa technologicznego, a także usług obcych.

Od 2014 r. Minister dysponował wiedzą, że w latach 2013-2020 mimo przydzielanych bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ ramach systemu EU ETS, przedsiębiorstwa sektora ciepłowniczego będą zmuszone do ich zakupu, z uwagi na szacowany deficyt tych uprawnień²⁴. W 2017 r. średnia cena uprawnień do emisji CO₂ kształtowała się na poziomie 5-6 EUR/Mg a we wrześniu 2018 r. przekroczyła wartość 25 EUR/Mg (wzrost o 400%). W grudniu 2019 r. średnia cena uprawnień wynosiła 25,3 EUR/Mg²⁵, w grudniu 2020 r. 39,9 EUR/Mg, a w październiku 2021 r. 49,5 EUR/Mg. W kolejnym okresie rozliczeniowym EU ETS przypadającym na lata 2021-2030 ciepłownictwo i wytwórcy ciepła z kogeneracji mają otrzymać bezpłatne uprawnienia do emisji wynoszące 30% realizowanej produkcji ciepła, w ilości odpowiadającej produkcji tej wielkości w oparciu o technologie gazowe. Minister nie szacował, jak wzrost cen uprawnień do emisji CO₂ wpłynie na koszt wytworzenia jednostki ciepła.

Minister zmienił natomiast *rozporządzenie* Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło²⁶. Celem zmiany było jednorazowe pokrycie niedoborów finansowych przedsiębiorców, wynikające ze wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂. Dyrektor²⁷ Departamentu Ciepłownictwa²⁸ wyjaśnił, że planowanie ewentualnych dalszych zmian związanych ze wzrostem kosztów zakupu uprawnień do emisji pozostawało na etapie wewnętrznych dyskusji MKiŚ i według stanu na dzień przekazania wyjaśnień, nie uzyskało jeszcze akceptacji Kierownictwa.

Zmianą przepisów kształtowania taryf zapatrzenia w ciepło opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 28-29, 284)

²³ Pismo z 3 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

²⁴ Np. szacowany deficyt w 2015 r. wynosił: (-) 4 mln uprawnień dla ciepłownictwa zawodowego; (-) 1 mln dla elektrociepłowni przemysłowych i (-) 9,7 mln uprawnień dla elektrociepłowni zawodowych. W 2020 r. szacowany deficyt wynosił: (-) 6,9 mln uprawnień dla ciepłownictwa zawodowego; (-) 1,9 mln dla elektrociepłowni przemysłowych i (-) 22,5 mln uprawnień dla elektrociepłowni zawodowych.

²⁵ <https://www.kobize.pl/pl/fileCategory/id/34/2021>

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 718 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie kształtowania taryf.

²⁷ Pismo z 3 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

²⁸ Dalej: DC.

NIK zwraca uwagę, że obniżenie wyniku finansowego (m.in. w związku ze wzrostem cen uprawnień do emisji CO₂) wiąże się również z obniżeniem rentowności przedsiębiorstw, a w konsekwencji z obniżeniem możliwości inwestycyjnych przedsiębiorców. Zmniejsza to zdolność do realizacji m.in. inwestycji, w tym w niskoemisyjne lub zeroemisyjne technologie wytwarzania i dystrybucji ciepła.

(akta kontroli str. 230-231, 727-752)

W maju 2020 r., na potrzeby prac powołanego przez Ministra Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki²⁹, wykonano analizę *Czyste ciepło*, w której zidentyfikowano problemy ciepłownictwa i możliwe kierunki jego modernizacji.

W analizie, jako jedno z narzędzi transformacji gospodarki energetycznej w kierunku zeroemisyjnej zidentyfikowano dostosowanie systemów ciepłowniczych do systemów efektywnych. Stwierdzono, że zaniechanie działań w tym kierunku spowoduje brak rozwoju lokalnego rynku ciepła i zanik systemów ciepłowniczych – poprzez skorzystanie odbiorców końcowych z możliwości odłączenia się od systemu (art. 24 ust. 2 tzw. dyrektywy RED II³⁰) i przejście na indywidualne źródła ciepła (w tym OZE). Transpozycja dyrektyw RED II do polskiego porządku prawnego miała nastąpić do 30 czerwca 2021 r. Jednak była opóźniona z uwagi na trwające uzgadnianie przez Ministra z branżą OZE nowych rozwiązań prawnych i zmiany organizacyjne w strukturze Rady Ministrów.

NIK zauważa, że definicja efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego zawarta w *Prawie energetycznym* (art. 7b ust. 4) i w dyrektywie 2012/27/UE (art. 2 ust. 2 pkt 41), jako jedno z kryterium osiągnięcia tej efektywności wskazuje wykorzystanie do produkcji ciepła 75% ciepła pochodzącego z kogeneracji. Dopuszcza więc uzyskanie statusu efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego przez węglowe źródła kogeneracyjne, nie będące ani zeroemisyjnymi, ani nawet niskoemisyjnymi. Wprost przeciwnie, produkcja ciepła oparta na paliwie węglowym powoduje emisję zanieczyszczeń do powietrza, w tym przede wszystkim CO₂.

Postulowane kierunki i scenariusze transformacji ciepłownictwa określone w *Czystym ciepłe* (w perspektywie do 2030 r.) Minister wykorzystał w trakcie opiniowania aktów prawnych i projektowania wsparcia, w tym:

- rekomendację poprawy efektywności energetycznej budynków wykorzystano w trakcie opiniowania zmian rozporządzenia³¹ Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³²,
- rekomendację dotyczącą likwidacji pieców i kotłów indywidualnych opalanych węglem i zastąpienie ich czystymi źródłami ciepła (w tym ciepłem sieciowym) wykorzystano w trakcie opracowywania programów *Czyste Powietrze* i *Programu Stop Smog*,
- rekomendację wsparcie modernizacji źródeł ciepła sieciowego m.in. w celu uzyskania trwałego statusu efektywnego systemu ciepłowniczego ze znaczącym rozwojem kogeneracji, opartej głównie na gazie ziemnym, ale także na biomasie i z pełnym wykorzystaniem innych dostępnych paliw nisko lub zeroemisyjnych oraz

²⁹ Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 kwietnia 2020 r. (Dz. Urz. MK z 2020 r., poz. 21).

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82), która weszła w życie 24 grudnia 2018 r., z terminem transpozycji do 30 czerwca 2021 r.

³¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 21 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. poz. 2351).

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.

OZE, zainicjowanie zmian parametrów pracy i struktury zasilania sieci ciepłowniczych (rozwój sieci niskotemperaturowych) wykorzystano m.in. w trakcie prac nad projektami *Strategii dla ciepłownictwa* w której zaproponowano premiowanie efektywnych systemów ciepłowniczych i proponując zmiany rozporządzenia w sprawie kształtowania taryf.

- rekomendację rozwoju sieci niskotemperaturowych. Zdaniem Dyrektora DC³³ wykonanie tej rekomendacji, będzie możliwe dopiero w czasie, kiedy dotychczasowe źródła zostaną zastąpione w znacznej części źródłami wytwórczymi, generującymi nośniki o temperaturze zasilania nie przekraczającej 70 stopni Celsjusza. Zastosowanie sieci niskotemperaturowych umożliwiające technologie wytwórcze ciepła wykorzystujące OZE, ciepło z odpadów i biogazu. Działania w celu wsparcia systemów niskotemperaturowych założono w projekcie *Strategii dla ciepłownictwa*.

(akta kontroli str. 33-34, 264-268, 274-284)

Zarządzeniem z dnia 8 października 2018 r. Minister Energii powołał *Zespół do spraw modelu funkcjonowania rynku ciepła*. Do zadań Zespołu należało opracowanie m.in. oceny funkcjonowania rynku ciepła w Polsce; oceny potencjału oraz rekomendacji w zakresie strategii rozwoju obszaru rynku ciepła, w tym w szczególności w kontekście dostosowania do wymogów implementowanego prawa unijnego. Zgodnie z zarządzeniem Zespół miał zakończyć działalność po przyjęciu przez Ministra pisemnych propozycji rozwiązań wypełniających zadania, dla których został powołany. Zespół zakończył prace 30 lipca 2020 r. MKiŚ nie dysponował dokumentem zatwierdzenia przez Ministra pisemnych propozycji rozwiązań wypełniających zadania Zespołu. Ze sprawozdania z działalności Ministra wynikało, że w 2019 r. opracowano diagnozę rynku ciepła, wstępną koncepcję transformacji ciepłownictwa i opracowywano raport nt. strategii dla ciepłownictwa.

Były Podsekretarz Stanu w ME wyjaśnił³⁴, że działania podejmowane przez Ministra w latach 2016-2018 były wynikiem konieczności wypracowania ze środowiskiem nowego systemowego podejścia do ciepłownictwa w tym wypracowania nowych regulacji.

Zespół opracował m.in. fragmenty projektu³⁵ strategii dla ciepłownictwa (rozdział III *Cele i kierunki sektora ciepłowniczego*), który DC częściowo wykorzystał w 2021 r. w pracach nad nowym projektem strategii. MKiŚ nie wykorzystało natomiast opracowanych przez Zespół koncepcji rozwiązań wdrażających dyrektywę RED II i zmian w modelu rynku ciepła. Według Ministerstwa³⁶ istniała możliwość powrotu do tych koncepcji w ramach kolejnych modyfikacji modelu rynku ciepła.

Zarządzeniem z 29 lipca 2020 r. Minister powołał *Zespół do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła*. Do jego zadań należała analiza funkcjonowania rynku ciepła w Polsce i na tej podstawie proponowanie zmian w przepisach bądź kierunków zmian. Efektem prac Zespołu były m.in. propozycje zmian rozporządzenia w sprawie zasad kształtowania taryf, mające na celu uwzględnienie lawinowych wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂ w taryfach obowiązujących w 2020 r.

W pracach obu Zespołów udział brali reprezentanci Prezesa URE, IGCP, Polskiego Towarzystwa Elektrociepłowni Zawodowych i spółek sektora ciepłowniczego.

(akta kontroli str. 258-264, 337-338, 594-595, 614-635, 715-726)

³³ Pismo z 7 września 2021 r. nr DC.WKiC.081.1.2021.PB.

³⁴ Pismo z 29 listopada 2021 r.

³⁵ W ramach Zespołu prace prowadziła grupa robocza powołana do opracowania strategii dla ciepłownictwa.

³⁶ Pismo z 7 września 2021 r. nr DC.WKiC.081.1.2021.PB.

Narodowy Fundusz *Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*³⁷ w dniu 28 maja 2021 r. zawarł z Instytutem *Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym* umowę dotacji na wykonywanie w latach 2021-2023 za kwotę 1 665 tys. zł analiz *Ścieżki transformacji ciepłownictwa w Polsce w związku z celami wynikającymi z PEP 2040 oraz polityki klimatyczno-energetycznej UE na 2050 r.* Na IV kwartał 2021 r. zaplanowano odbiór pierwszej analizy stanowiącej uzasadnienie wyboru ścieżki transformacji systemów ciepłowniczych wskazanej w projekcie *Strategii dla ciepłownictwa*. Do zakończenia czynności kontrolnych nie nastąpiło jej odebranie.

(akta kontroli str. 203-205, 274-284, 591)

Według wyjaśnień Dyrektora DC³⁸ głównymi barierami rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, które zidentyfikowało Ministerstwo były:

- struktura systemów ciepłowniczych w Polsce (70% wytwarzanego ciepła pochodziła z paliwa węglowego),
- niewystarczające środki finansowe przedsiębiorców na inwestycje w transformację ciepłownictwa (spowodowane wzrostem cen uprawnień do emisji CO₂ i gazu ziemnego), kształtu systemu taryfowego, nastawionego na stabilizację cen ciepła (powodującego wydłużenie okresu zwrotu z zaangażowanego kapitału),
- zmniejszające się zapotrzebowanie na ciepło wynikające z termomodernizacji i wzrostu norm efektywności energetycznej budynków,
- niepewność w zakresie europejskiej polityki klimatycznej (konieczność zmniejszenia emisji CO₂, ograniczenie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂, proponowany przez KE wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych, niepewność inwestycyjna związana z podejściem KE do kwestii wykorzystania w ciepłownictwie systemowym gazu ziemnego),
- niechęć kadry zarządzającej lub właścicieli do zmian profilu funkcjonowania przedsiębiorstwa funkcjonującego na lokalnym rynku przez kilkadziesiąt lat.

(akta kontroli str. 587-591, 250-253)

W projekcie *Strategii dla ciepłownictwa* i przekazanym KE w sierpniu 2021 r. fragmencie *Kompleksowej oceny potencjału w zakresie efektywności ciepła i chłodzenia*³⁹ Minister zdefiniował kluczowe wyzwania ciepłownictwa w Polsce:

- dostosowywanie systemów do statusu efektywnych systemów ciepłowniczych - system niespełniający tego warunku nie mógł uzyskać pomocy ze środków publicznych chyba, że w efekcie dokonanej inwestycji nieefektywny system uzyskiwał status efektywnego,
- minimalizacja długoterminowego wzrostu cen ciepła w związku z rosnącymi cenami uprawnień do emisji CO₂,
- zwiększanie produkcji energii ze źródeł odnawialnych,
- dostosowanie sektora do wymagań warunków technicznych dla nowych i głęboko zmodernizowanych budynków,
- zapewnienie atrakcyjności ciepłownictwa systemowego, jako najpopularniejszego źródła ciepła w gospodarstwach domowych w Polsce.

(akta kontroli str. 560-563)

NIK, w oparciu o analizy organizacji branżowych sektora ciepłownictwa⁴⁰ zauważa, że Minister nie uwzględnił następujących czynników wskazywanych przez podmioty branżowe jako bariery rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych:

³⁷ Dalej także: NFOŚiGW lub Fundusz.

³⁸ Pismo z 7 i 20 września 2021 r. nr DC.WKiC.081.1.2021.PB

³⁹ Minister 6 sierpnia 2021 r. przekazał KE cztery rozdziały oceny i poinformował, że kompleksową ocenę wykona do końca 2022 r.

- brak zsynchronizowania procesu głębokiej termomodernizacji⁴¹ budynków z modernizacją lokalnych sieci ciepłowniczych i budową/modernizacją źródeł ciepła. Pomimo wymogu przekazania do KE dokumentu w terminie do 10 marca 2020 r. Minister Rozwoju i Technologii nie opracował jeszcze *Długoterminowej Strategii Renowacji*⁴²;
- brak regulacji ułatwiających prowadzenie inwestycji w zakresie infrastruktury sieciowej;
- konieczność równoległego finansowania inwestycji związanych z modernizacją technologii oczyszczania spalin (dostosowanie do *konkluzji BAT* i do dyrektywy MCP⁴³) i przekształceniem źródeł w efektywne systemy ciepłownicze - dotychczas Ministerstwo nie analizowało kwestii skumulowania się inwestycji,
- brak narzędzi egzekwowania od samorządów założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zgodnie z PEP 2040 w 2018 r. jedynie 22% gmin posiadało taki dokument,
- brak wyznaczenia czasu i stawki amortyzacji pomp ciepła w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁴,
- brak uzgodnionego stanowiska pomiędzy UOKiK a Ministrem, w kwestii udzielenia pomocy publicznej ciepłowni na wydzielenie efektywnej mikro sieci z systemu ciepłowniczego, który jest nieefektywny (nieefektywne systemy ciepłownicze w rozumieniu dyrektywy 2012/27/UE nie mogą uzyskiwać pomocy publicznej),
- brak założeń działań osłonowych dla konsumentów ciepła systemowego w sytuacji wzrostu cen ciepła – przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu⁴⁵,
- brak krajowego doświadczenia w zakresie implementacji nowych technologii ciepłowniczych (zagrożenie zidentyfikowane w analizie SWOT w projekcie *Strategii dla ciepłownictwa*) i ograniczenie wynikające z możliwości polskiego przemysłu z uwagi na budowę w ciągu następnej dekady nowych jednostek wytwórczych i modernizację sieci dystrybucji ciepła przez 396 koncesjonowanych przedsiębiorców energetycznych (dane URE za 2019 r.).

Dyrektor DC odnosząc się do powyższych czynników wyjaśnił⁴⁶, że zarówno *Strategia dla ciepłownictwa* jak i *Długoterminowa Strategia Renowacji* nie są oficjalnie zatwierdzonymi i przyjętymi przez RM dokumentami, co oznacza, iż mogą zostać

⁴⁰ Źródło: opracowania Forum Energii - Przedsiębiorstwo ciepłownicze przyszłości Nowy model biznesowy, Ostatni dzwonek dla ciepłownictwa, Czyste ciepło 2030, Strategia dla ciepłownictwa, *Ciepłownictwo w Polsce* publikacja z 2019 r.; opracowanie PIE Czas na ciepło; <https://inzynierbudownictwa.pl/jak-ulatwic-budowe-inwestycji-liniowych/>; analiza opracowana na zlecenie MKiŚ Czyste ciepło; raport Polityka Insight przygotowany przy udziale Prezesa URE Ciepło do zmiany – jak zmodernizować ciepłownictwo systemowe w Polsce, opracowanie ARE SA Krajowy Integrator Procesów inwestycyjnych w PEC Program wsparcia małych i średnich Przedsiębiorstw Energetyki Ciepłej, opracowanie IGCP Raport w zakresie transformacji ciepłownictwa systemowego w Polsce.

⁴¹ Poddając budynek głębokiej termomodernizacji, należy skoncentrować się przede wszystkim na wysokim poziomie oszczędności energii (jest to zazwyczaj około 50%), jaki należy osiągnąć dla obiektu oraz na poprawieniu jego charakterystyki energetycznej. Zgodnie z projektem *Długoterminowej Strategii Renowacji* z lutego 2021 r. głęboka renowacja będzie możliwa do osiągnięcia dopiero po 2035 r. Zgodnie z informacją RM (dostępną w dniu 13 października 2021 r.) <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r57519716.Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-przyjecia-quotDlugoterminowej-strategii.html>

⁴² Obowiązek przygotowania nowych zapisów oraz aktualizacji *Długoterminowej Strategii Renowacji* wynika z art. 2a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, str. 13, ze zm.), zwanej dalej dyrektywą 2010/31. Przedłożenie KE *Strategii* jest konieczne, aby spełnić warunkowość wstępną dla perspektywy UE na lata 2021-2027.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, w 2017 r. zinventaryzowano łącznie 2752 źródeł energetycznego spalania paliw o mocy od 1 do mniej niż 50 MW, z których 2 200 małych i średnich źródeł spalania będzie musiało zostać wymienionych bądź zmodernizowanych w celu dostosowania do wymogów dyrektywy.

⁴⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.)

⁴⁵ Ubóstwo energetyczne to zjawisko polegające na doświadczaniu trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb związanych z energią ciepłą i elektryczną w mieszkaniu.

⁴⁶ Pismo z 3 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

w znaczny sposób zmodyfikowane. Na etapie publicznych uzgodnień projektu *Strategii MKiŚ* oczekuje poznania opinii strony społecznej w zakresie nie sygnalizowanych dotychczas problemów odnoszących się m.in. do: stawki amortyzacji pomp ciepła i potrzeby wypracowania z UOKiK stanowiska w sprawie pomocy publicznej dla ciepłowni na wydzielenie efektywnej mikro sieci z nieefektywnego systemu ciepłowniczego. Dyrektor DC wyjaśnił również, że analizę kwestii przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu również w grupie odbiorców ciepła systemowego i form wsparcia zaplanowano w ramach trwających w MKiŚ prac *Zespołu do spraw wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce*⁴⁷. Odnoszą się do kwestii braku krajowego doświadczenia w zakresie implementacji nowych technologii ciepłowniczych i wiedzy o programach wsparcia Dyrektor DC wyjaśnił, że *projekt Strategii dla ciepłownictwa* zostanie uzupełniony o informację o wsparciu kompetencji podmiotów w zakresie transformacji ciepłownictwa w ramach programu ELENA wdrażanego przez Krajową Agencję Poszanowania Energii SA.

Barierę rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych stanowiło również niepodjęcie decyzji inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa przesyłu i dystrybucji z uwagi na brak możliwości uzyskania wsparcia ze środków publicznych. Sytuacja powyższa występowała, gdy pomiędzy różnych przedsiębiorców (nie powiązanych właścicielsko) rozdzielona była działalność przesyłu i dystrybucji oraz wytwarzania ciepła, a źródło wytwarzania ciepła nie spełniało wymogów określonych w art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego*.

Sekretarz Stanu wyjaśnił⁴⁸, że taka sytuacja wynikała wprost z zasad przyznawania pomocy publicznej określonych na poziomie UE. Problem ten był identyfikowany przez Ministra na forum UE. W wyniku uwag zgłaszanych w toku re negocjacji rozporządzenia 651/2014 Polska wnioskowała aby pomoc publiczną na sieci ciepłownicze przyznawano nie tylko na budowę lub modernizację systemów ciepłowniczych i chłodniczych, które są efektywne energetycznie, ale także na takie, które w wyniku realizacji inwestycji staną się efektywne. Jeżeli system nie jest efektywny energetycznie lub nie stanie się efektywny energetycznie w wyniku realizacji projektu, pomoc na sieć ciepłowniczą mogłaby zostać udzielona pod warunkiem, że dalsze modernizacje wymagane do osiągnięcia standardu efektywności energetycznej rozpoczną się w ciągu trzech lat od rozpoczęcia prac dotyczących sieci ciepłowniczej. Według wyjaśnień Sekretarza Stanu przepis ten z dużym prawdopodobieństwem wejdzie w życie w 2022 r.

(akta kontroli str. 20-28, 184-188, 190-192, 792-795)

Dokumenty strategiczne służące rozwojowi efektywnych systemów ciepłowniczych i wdrażanie ich założeń

Dyrektor DC wyjaśnił⁴⁹, że w latach 2016–2019 główną przyczyną braku działań w celu transformacji systemów ciepłowniczych w kierunku efektywnych był brak takiego obowiązku w przepisach prawa oraz brak inicjatyw podejmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie ciepłownictwa. Jedyną zaletą statusu efektywnego systemu ciepłowniczego dla przedsiębiorcy była możliwość uzyskania wsparcia inwestycyjnego. Zaostrzająca się polityka klimatyczna UE⁵⁰ i wyznaczenie w PEP 40 celów zwiększenia liczby systemów efektywnych

⁴⁷ Zarządzenie z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce (Dz. Urz. MKiŚ z 2021 r. poz.18).

⁴⁸ Pismo z 23 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

⁴⁹ Pismo z 3 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

⁵⁰ W grudniu 2019 r. KE przedstawiła *Europejski Zielony Ład* określający plan zmiany transformacyjnej. Wszystkie 27 państw członkowskich zobowiązało się do przekształcenia UE w pierwszy kontynent neutralny dla klimatu do 2050 r. Aby osiągnąć ten cel, zobowiązały się one do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55

energetycznie spowodowały konieczność wypracowania przez Ministra bodźców i zachęt do transformacji skierowanych do zarządów przedsiębiorców i ich właścicieli.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Energii Tadeusz Skobel wyjaśnił⁵¹, że Minister podejmował działania systemowe mające na celu transformację systemów ciepłowniczych w efektywne systemy ciepłownicze, przede wszystkim poprzez wprowadzenie mechanizmu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz monitorowania jego funkcjonowania. W tym zakresie zrealizowana została notyfikacja mechanizmu do Komisji Europejskiej, przepracowano również ustawę o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji, jej nowelizację oraz rozporządzenia do tej ustawy. Zatem zapewniono odpowiedni mechanizm systemowy umożliwiający transformację źródeł ciepła wytwarzających ciepło w procesie kondensacji w jednostki kondensacji w jednostki kogeneracji pracujące w technologii wysokosprawnej kogeneracji.

(akta kontroli str. 19-20, 238-243, 718, 725-726)

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020*⁵² stwierdzono, że poprawa efektywności energetycznej jest jednym z priorytetów polityki energetycznej kraju. Działania w tym zakresie opierać się miały na ograniczaniu energochłonności gospodarki, w tym m.in. w ciepłownictwie.

Minister w planach działalności dla działu energia na lata 2016-2018 nie formułował celów w zakresie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. Natomiast na lata 2019-2021 sformułował cele i zadania dotyczące opracowania nowego modelu rynku ciepła i *strategii* dla ciepłownictwa. W 2019 r. cel opracowania założeń nowego modelu rynku ciepła wykonano poprzez przygotowanie przez Zespół do spraw modelu funkcjonowania rynku ciepła diagnozy funkcjonowania tego rynku w Polsce oraz wstępnej koncepcji transformacji ciepłownictwa. Sformułowany w planach na lata 2020-2021 cel przygotowania *strategii* rozwoju ciepłownictwa po analizie aktualnego modelu rynku ciepła i przyjęciu koncepcji transformacji ciepłownictwa z uwzględnieniem transpozycji dyrektywy RED II zrealizowano poprzez opracowanie w 2021 r. projektu *Strategii dla ciepłownictwa*. W planach na lata 2018-2020 Minister zakładał realizację celów i zadań wdrażających nowy system wsparcia wysokosprawnej kogeneracji oraz optymalizację dostępności wsparcia z tego systemu. Cele te wykonano poprzez uchwalenie *ustawy o promowaniu CHP*, wydanie rozporządzeń wykonawczych do tej *ustawy* oraz nowelizację *ustawy* w 2021 r.

(akta kontroli str. 357-437)

Przyjęta przez RM w dniu 10 listopada 2009 r. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*⁵³ nie wyznaczała szczegółowych celów dedykowanych sektorowi ciepłownictwa, w tym rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych. Zakładała natomiast zwiększenie wykorzystania ciepłownictwa systemowego i kogeneracji. W dniu 23 listopada 2018 r. ME skierowało do konsultacji projekt PEP 40. W zawartej do projektu ocenie realizacji PEP 30⁵⁴ stwierdzono, że w sektorze ciepłownictwa nie zrealizowano działań legislacyjnych, mających na celu likwidację barier inwestycyjnych, w szczególności w zakresie inwestycji liniowych. Ponadto

proc. do 2030 r. w stosunku do poziomów z 1990 r. (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pl)

⁵¹ Pismo z dnia 11 listopada 2021 r.

⁵² Dalej także: SOR, przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* - M. P. poz. 260.

⁵³ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* przyjęta Uchwałą Nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r., będąca załącznikiem do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie *polityki energetycznej państwa do 2030 r.* (M.P. z 2010 r., Nr 2 poz. 11) – utrata mocy z dniem 10 marca 2021 r. Dalej także: PEP 30.

⁵⁴ PEP 40 załącznik 1 Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa str. 26 Wzrost bezpieczeństwa dostaw ciepła.

w odniesieniu do elektrowni i elektrociepłowni nie została wykonana analiza celowości nadania inwestycjom statusu celu publicznego. Nie wykonano również celu szczegółowego⁵⁵: *Dwukrotny wzrost do roku 2020 produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji, w porównaniu do 2006 r.*, który zdaniem Ministra, był celem ambitnym już na etapie jego przyjęcia. W wysokosprawnej kogeneracji, w 2006 r. wytworzono 21 188,11 GWh, a w 2020 r. 20 669,23 GWh energii elektrycznej.

W projekcie PEP 40 dokonano również oceny wykonania *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko*⁵⁶. Według tej oceny, nie wykonano wskaźnika *Odsetek gmin posiadających założenia do planów zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe*⁵⁷ lub inną formę planowania energetycznego służącego monitorowaniu określonego w BEiŚ celu 2 *Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię*. W 2018 r. odsetek gmin posiadających *Założenia*⁵⁸ inną formę planowania energetycznego wynosił 21,8% wobec planowanego na 2020 r. 100% wykonania tego wskaźnika.

(akta kontroli str. 76-84, 263)

Po kontroli NIK P/19/014 *Lokalne bezpieczeństwo energetyczne*, w maju 2020 r. sformułowano wniosek dotyczący stworzenia przez Ministra prawnych mechanizmów egzekwowania realizacji przez gminy obowiązku, wynikającego z art. 19 *Prawa energetycznego*, tj. sporządzania i aktualizowania *Założeń*, a w sytuacji określonej w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego* opracowania *planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe* oraz potrzebę wypracowania wytycznych dla gmin w zakresie dobrych praktyk przygotowywania i realizacji *Założeń*.

NIK zwraca uwagę, że do zakończenia czynności kontrolnych Minister nie opracował projektu zmiany *Prawa energetycznego* oraz wytycznych dla gmin. Powołał natomiast *Zespół do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego*⁵⁹, do którego zadań należała analiza lokalnego systemu planowania energetycznego oraz wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków związanych z planowaniem energetycznym, w tym polegających na opracowaniu projektu *Założeń* oraz wypracowanie koncepcji usprawnienia wykonywania powyższego obowiązku. Do zakończenia czynności kontrolnych *Zespół* nie zakończył prac. Sekretarz Stanu⁶⁰ wyjaśnił, że kwestia wsparcia gmin w procesie wykonywania ocen, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 5 np. poprzez wytyczne została zaplanowana w ramach prac *Zespołu do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego*.

(akta kontroli str. 204, 208, 650-660)

Cele transformacji systemów ciepłowniczych w kierunku systemów efektywnych energetycznie określono w *Krajowym Planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*⁶¹, i w PEP 40. W *Krajowym Planie* założono osiągnięcie na koniec 2030 r. 28,4% udziału OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie oraz roczny wzrost udziału OZE

⁵⁵ Cel szczegółowy z obszaru 2 Poprawa efektywności energetycznej podpunkt 2.1. Cele w zakresie poprawy efektywności energetycznej.

⁵⁶ Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii "Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko - perspektywa do 2020 r." (M.P. poz. 469, ze zm.) – wygaśnięcie z końcem dnia 31-12-2020 r. Dalej: *Strategia BEiŚ*.

⁵⁷ Dalej: *Założenia*.

⁵⁸ Art. 19 *Prawa energetycznego* zobowiązuje wójtów (burmistrzów, prezydentów) do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy, na okres co najmniej 15 lat oraz do jego aktualizacji co najmniej raz na trzy lata.

⁵⁹ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego (Dz.Urz.MKiŚ.2021.47).

⁶⁰ Pismo z 23 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

⁶¹ Dokument przekazany Komisji Europejskiej w dniu 30 grudnia 2019 r. Dalej: *Krajowy Plan*. RM na wniosek Ministra KiŚ w dniu 28 czerwca 2019 r. przyjęła Krajowy Plan do wiadomości.

w ciepłownictwie i chłodnictwie o 1,1 punktu procentowego. Ponadto założono rozwój ekologicznych i efektywnych systemów ciepłowniczych (w tym uciepłwienie elektrowni) i rozwój produkcji ciepła w kogeneracji (zamiast kotłów ciepłowniczych na źródła kogeneracyjne). W PEP 40 cel szczegółowy 7.⁶² dedykowano rozwojowi ciepłownictwa i kogeneracji. Jego realizacja miała następować przede wszystkim poprzez budowę i przekształcanie istniejących systemów w systemy efektywne energetycznie. Założono osiągnięcie tego statusu w 2030 r. przez co najmniej 85% spośród systemów ciepłowniczych (lub chłodniczych), w których moc zamówiona przekraczała 5 MW. Założono również, że w realizacji celu długoterminowego zeroemisyjnego systemu energetycznego stosowane będą technologie energetyczne oparte m.in. na paliwach gazowych. Kluczową rolę miały spełniać działania dotyczące rozwoju kogeneracji i sieci dystrybucji ciepła i chłodu oraz zwiększenie wykorzystania OZE, a także ciepła wytworzonego w instalacjach termicznego przekształcania odpadów w ciepłownictwie systemowym. PEP 40 miała być monitorowana za pomocą wskaźników na poziomie celu głównego, celów szczegółowych i projektów strategicznych.

Realizację działań strategicznych rozwoju ciepłownictwa systemowego wynikających z celu 7. PEP 40 w 2021 r. MKiŚ monitorowało kwartalnie (zgodnie z metodyką projektową MKiŚ) w ramach dwóch projektów: *Transformacja ciepłownictwa systemowego* i *Energetyczne wykorzystanie odpadów*. Działania zaplanowane w pierwszym projekcie zmierzały do przekształceniu polskiego ciepłownictwa systemowego w nowoczesny i przyjazny środowisku sektor. Działania w drugim projekcie ukierunkowano na zagospodarowanie odpadów frakcji wysokokalorycznej poprzez budowę instalacji termicznej przeróbki odpadów komunalnych (ITPOK) z odzyskiem energii. Prace w celu wypracowania rekomendacji dla Ministra prowadziły dwa zespoły⁶³. Zakończenie tych prac zaplanowano na 31 grudnia 2021 r. Do zadań Zespołu do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, należała m.in. analiza lokalnego systemu planowania energetycznego oraz analiza możliwości usprawnienia inwestycji liniowych z zakresu energetyki na poziomie lokalnym i możliwe rozwiązania legislacyjne. Zadania Zespołu do spraw wsparcia elektrociepłowni opalanych wysokokaloryczną frakcją odpadów komunalnych koncentrowały się m.in. na analizie rynku ciepła oraz potencjału rynku odpadów komunalnych i wypracowaniu modelu finansowania oraz wspieraniu realizacji inwestycji ITPOK.

(akta kontroli str. 207, 636-660)

W ramach celu 7. PEP 40 zaplanowano zrealizowanie przez MKiŚ, MR i NFOŚiGW do 2021 r. działania *Zapewnienia warunków zwiększenia wykorzystania ciepła systemowego* poprzez: uproszczenie procedur w obszarze prowadzenia inwestycji w zakresie ciepłowniczej infrastruktury sieciowej oraz zmianę modelu rynku ciepła i polityki taryfowej. Prowadzone w latach 2009-2018 prace nad ustawą o korytarzach przesyłowych mającą ułatwić realizację inwestycji liniowych w energetyce ostatecznie zakończono (bez ich finalizacji) w 2018 r. Prace prowadziło Ministerstwo Infrastruktury jako odpowiedzialne za kwestie zagospodarowania przestrzennego. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych Minister⁶⁴ nie prowadził prac legislacyjnych w celu uproszczenia procedur inwestycyjnych w zakresie

⁶² Cele szczegółowy 7. Rozwój ciepłownictwa i kogeneracji wpisujący się filar PEP 40 Zeroemisyjny system energetyczny i Dobra jakość powietrza. Dalej także: cel 7 PEP 40.

⁶³ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 października 2020 r. (Dz.Urz. Ministra KiŚ poz. 4) w sprawie powołania Zespołu do spraw wsparcia budowy elektrociepłowni opalanych wysokokaloryczną frakcją odpadów komunalnych. Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego (Dz.Urz. Ministra KiŚ poz. 47).

⁶⁴ Pismo z 23 listopada 2021 r. nr DC-WKIC.081.1.2021.PB.

ciepłowniczej infrastruktury sieciowej. Powyższą analizę Minister powierzył *Zespołowi do spraw lokalnego bezpieczeństwa energetycznego*.

W 2021 r. działania MKiŚ ukierunkowane były na zapewnienie wsparcia finansowego inwestycji w infrastrukturę sieciową ze środków budżetu państwa i ramach środków UE (projektowanych na lata 2021-2027).

Prace nad zmianą modelu rynku ciepła podjęto w 2020 r. i kontynuowano po przyjęciu PEP 40. Zdaniem Dyrektora DC⁶⁵ model rynku ciepła stanowi zbiór przepisów prawa, wytycznych i praktyk regulacyjnych, odpowiadających otoczeniu rynkowemu i wyzwaniom stawianym przez zewnętrzne regulacje. W 2020 r. podjęto i kontynuowano w następnym roku prace m.in. dotyczące zmiany rozporządzenia *w sprawie kształtowania taryf*, opracowania *strategii* dla ciepłownictwa zmiany *Prawa energetycznego*⁶⁶. Zakończenie tych prac zaplanowano na 2022 r. W projekcie zmian *Prawa energetycznego* zaproponowano przepisy gwarantujące stopę zwrotu z kapitału 7% dla budowy, modernizacji i przyłączania źródeł ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz zwolnienie z obowiązku zatwierdzenia taryf przez Prezesa URE dla źródeł nieprzekraczających 5 MW mocy zainstalowanej cieplnej, które charakteryzują się współczynnikiem nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej nie wyższym niż 0,8 oraz co najmniej 60% udziałem ciepła ze źródeł odnawialnych.

(akta kontroli str. 188-192, 208-209, 300—351, 788-792)

W latach 2020-2021 Minister zainicjował i wprowadził zmiany przepisów regulujących taryfę dla ciepła. W 2020 r. opracował i wydał *rozporządzenie*⁶⁷ zmieniające *rozporządzenie z 22 września 2017 r. w sprawie kształtowania taryfy dla ciepła*. Celem tej zmiany było dostosowania metody kosztowego kształtowania taryfy wytwarzania ciepła w jednostkach kogeneracji do nowego mechanizmu wsparcia wysokosprawnej kogeneracji *Rozporządzenie* umożliwiło m.in.: uelastycznienie procesu zmiany taryfy w przypadku zmian czynników zewnętrznych, tj.: wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂, wzrostu cen paliw czy wzrostu cen energii elektrycznej a także umożliwiło jednorazowe pokrycie poniesionych w 2018 r. kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂ w taryfie kalkulowanej metodą benchmarkową. W OSR szacowano, że koszty wprowadzenia regulacji zwiększą cenę ciepła o 35,4 zł/gospodarstwo domowe (w przypadku systemów ciepłowniczych zasilanych w 100% z kogeneracji węglowej) i o 20,3 zł/gospodarstwo domowe (zasilanych w 100% z kogeneracji gazowej).

Minister w celu zapewnienia w taryfie na 2021 r. jednorazowego pokrycia niedoboru finansowego wynikłego ze wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂. (z około 25,0 EUR do blisko 40,0 EUR za 1 Mg CO₂ w ciągu 12 miesięcy) wprowadził zmiany do rozporządzenia⁶⁸ *w sprawie kształtowania taryfy*. W OSR z 26 marca 2021 r. do projektu rozporządzenia wyliczono, że w ujęciu pieniężnym dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw skutki regulacji wyniosą +248 mln zł, a dla rodzin, obywateli i gospodarstw domowych równoważne -248 mln zł. Z uwagi na indywidualne rozpatrywanie wniosków o zmianę taryfy nie było możliwe oszacowanie skali wzrostu cen ciepła dla odbiorców końcowych.

⁶⁵ Pismo z 3 grudnia 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB

⁶⁶ Zmiana *Prawa energetycznego* zaproponowana w opracowywanym w MKiŚ projekcie ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz innych ustawy⁶⁶, implementującej dyrektywę RED II (dalej: także ustawa o zmianie ustawy OZE).

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. *w sprawie szczegółowych zasad kształtowania kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło* (Dz. U. z 2020 r. poz. 718, ze zm) – weszło w życie 8 maja 2020 r., które poprzedzało rozporządzenie Ministra Energii z dnia 22 września 2017 r. *w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1988) – uchylone z dniem 8 maja 2020 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 788

Kolejne zmiany w rozporządzeniu w sprawie kształtowania taryf weszły w życie 25 stycznia 2022 r.⁶⁹ Celem wprowadzenia zmian było zapewnienie poprawy płynności finansowej w sektorze i uzyskanie przez przedsiębiorstwa większej zdolności kredytowej finansowania umożliwiającej finansowanie inwestycji.

Minister w projekcie zmian rozporządzenia zaproponował m.in.: zmianę perspektywy czasowej zrównania się cen ciepła określonej w taryfie z ceną benchmarkową; określenie dolnego limitu przychodów z przesyłania i dystrybucji ciepła, który stanowi podstawę kalkulacji stawek opłat za przesyłanie i dystrybucję ciepła; określenie dolnego limitu przychodów z wytwarzania ciepła w jednostkach wytwórczych nie korzystających z uproszczonego sposobu kalkulacji cen; możliwość uzyskania bonusu (stopa zwrotu z kapitału) powiązanego z redukcją emisji i transformacji systemu do systemu efektywnego energetycznie.

W OSR z 2 czerwca 2021 r. szacowano, że wejście w życie zmian rozporządzenia w sprawie kształtowania taryfy zapewni przedsiębiorcom sektora ciepłowniczego wzrost przychodów ze sprzedaży ciepła i usług przesyłowych w wymiarze 1,6 mld zł w ciągu kolejnych pięciu lat. Szacowano że efektem zmiany rozporządzenia będzie wzrost rachunków za ciepło w wymiarze 5,8 zł/miesiąc.

W celu PEP 40 zapewnienia warunków zwiększenia wykorzystania ciepła systemowego Minister planował wprowadzenie w 2022 r. kolejnych zmian rozporządzenia w sprawie kształtowania taryfy.

(akta kontroli str. 208-209, 323, 477-539)

Jednym z elementów prac nad zmianą modelu rynku ciepła było opracowanie projektu *Strategii dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.*⁷⁰ Prace nad projektem rozpoczęto w połowie 2020 r. Do zakończenia czynności kontrolnych projektu nie przekazano RM. W planie działalności na 2021 r. Minister zakładał, że RM zaakceptuje *Strategię dla ciepłownictwa* w IV kwartale 2021 r.⁷¹

NIK zauważyła, że organizacje branżowe⁷² reprezentujące sektor ciepłownictwa od 2019 r., jako jedną z barier rozwoju wskazywały brak dokumentu strategicznego tzw. *mapy drogowej*⁷³ stanowiącej podstawę do opracowania indywidualnych planów transformacji energetycznej i biznesowej przedsiębiorców.

Minister 2 sierpnia 2021 wystąpił do Przewodniczącego Komitetu Stałego RM o wpis do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*, uchwały RM w sprawie przyjęcia *Strategii*. Kierownictwo Ministerstwa przyjęło projekt *Strategii* 27 września 2021 r. Zakładano, że projekt zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych niezwłocznie po odebraniu przez DC wykonanej przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy analizy, która stanowi uzasadnienie założeń projektu.

Projekt Strategii dla ciepłownictwa przewiduje 13 działań na rzecz realizacji wyznaczonych celów, podzielonych na dwa obszary:

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz.U. z 2022 r. poz. 37). Wejście w życie 25 stycznia 2021 r. z wyjątkiem przepisów § 1 pkt 1 lit. b w zakresie § 11 ust. 5-7 oraz par. 1 pkt 2 lit. b, które będą obowiązywać 1 stycznia 2028 r.

⁷⁰ Dalej *Strategia dla ciepłownictwa* lub *Strategia*.

⁷¹ Według stanu na 28 stycznia 2022 r. RM nie zaakceptował *Strategii dla ciepłownictwa* (nr ID195), nie uaktualniono również daty jej przyjęcia w *Wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów* (<https://www.gov.pl/web/premier/wplp-rm> dostęp w dniu 28 stycznia 2022 r.).

⁷² Źródło: analiza Forum Energii Przedsiębiorstwo ciepłownicze przyszłości Nowy model biznesowy str. 32.

⁷³ Sprecyzowane, stałe, wieloletnie kierunki na poziomie krajowych zmian w ramach transformacji sektora ciepłowniczego i promowanych technologii.

- Działania zmierzające do wymiany źródeł (implementacja programu zazieleniania ciepłownictwa koncesjonowanego; dalsze wsparcie wysokosprawnej kogeneracji; kontynuacja i intensyfikacja wsparcia ciepłowni powiatowych; zagospodarowanie lokalnych odpadów poprzez termiczne przetwarzanie z odzyskiem energii, wykorzystanie ciepła odpadowego; wsparcie rozwiązań niskotemperaturowych; współpraca z sektorem elektroenergetycznym; kampanie informacyjno-edukacyjne uświadamiające konieczność wymiany indywidualnych źródeł ciepła, i konsekwencje niepodejmowania działań).
- Działania obszaru regulacyjno-administracyjnego (wprowadzenie hierarchii źródeł ciepła; wprowadzenie gwarancji pochodzenia ciepła ze źródeł odnawialnych; zmiana modelu taryfowania, rozwój chłodu z ciepła sieciowego, intensyfikacja zaangażowania gmin).

W każdym działaniu projektu *Strategii dla ciepłownictwa* wskazano podmioty odpowiedzialne, czynności do wykonania wraz z okresem ich wykonania i oczekiwane efekty.

W projekcie zaplanowano kamienie milowe: inwestycje w źródła ciepła zaplanowano do 2025 r., inwestycje w rozwój sieci ciepłej przy wykorzystaniu środków publicznych zaplanowano na lata 2025-2030, długoterminowe wsparcie OZE na lata 2030-2040, odejście od gazu ziemnego i całkowitą dekarbonizację do 31 grudnia 2050 r.

W opisie kogeneracji gazowej zawartej w projekcie stwierdzono, że *najprostszą do zastosowania technologią jest budowa jednostek wysokosprawnej kogeneracji (wytworzenie energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu w jednym procesie), zasilanych gazem ziemnym. (...) Wykorzystanie tej technologii jako technologii pomostowej pozwoli, w relatywnie krótkim czasie, zmniejszyć intensywność emisji sektora poprzez zastąpienie węgla kamiennego oraz pozwoli na uzyskanie statusu efektywnego systemu ciepłowniczego*. Dyrektor DC wyjaśnił⁷⁴, że założenia PEP 40 i *Strategii* nie zawierają celu eliminacji paliwa węglowego w ciepłownictwie systemowym.

Koszty transformacji (oparte o szacunki organizacji branżowych) określono w projekcie w przedziale 42 - 71 mld zł w obszarze wytwarzania ciepła oraz 11–30 mld zł w obszarze przesyłu i dystrybucji. Łącznie nakłady na transformację sektora oszacowano na poziomie od 53 do 101 mld zł. Tak duża rozpiętość kwot wynikała z różnic w technologiach wykorzystywanych w procesie transformacji.

W projekcie *Strategii* DC oszacował, że na transformację ciepłownictwa systemowego ze środków krajowych, UE (z perspektywy finansowej na lata 2021-2027), z Funduszu Modernizacyjnego (wpływy z systemu EU-ETS) i z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (fundusz walki z COVID) dostępne będą środki w kwocie 4,1 mld euro oraz 41,5 mld zł.

Środki te uzupełniały:

- nieokreślone kwotowo środki na inwestycje przedsiębiorców wygospodarowane w wyniku dostosowania modelu taryf dla ciepła do zmieniających się warunków prowadzenia działalności,
- wsparcie krajowe z mechanizmu rynku mocy dostępne w kwocie 5 mld zł (zależne od ofert złożonych przez jednostki kogeneracyjne),
- środki z Funduszu Transformacji Energetyki (według ostrożnych prognoz MKiŚ 35 mld zł dla całej elektroenergetyki),
- pożyczki na cele klimatyczne oferowane wszystkim państwom UE przez Europejski Bank Inwestycyjny⁷⁵ (szacowana kwota biliona EUR),

⁷⁴ Pismo z 3 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

⁷⁵ Dalej także: EBI.

- pożyczki z europejskiego programu LIFE w kwocie 5,45 mld EUR przeznaczone dla państw całej Europy.

Wykorzystanie środków z Funduszu Modernizacyjnego, funduszy strukturalnych i pożyczek EBI było ograniczone dla paliw kopalnych w tym gazu ziemnego z wyjątkiem źródeł wytwórczych - emisyjność mogła wynosić mniej niż 250 g CO₂/kWh (eliminacja niektórych technologii spalania gazu).

(akta kontroli str. 14-19, 28, 268-269, 407, 451, 541, 549-581, 788-792)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister mimo wiedzy o zdiagnozowanych wyzwaniach w sektorze ciepłownictwa i ryzykach wynikających ze zmiany otoczenia gospodarczego, z opóźnieniem podjął działania programujące kompleksowe podejście do modernizacji tego sektora. Realizowane działania były niekonsekwentne i nieskuteczne.

Od 2014 r. Minister dysponował pełną wiedzą⁷⁶, że w trzecim okresie rozliczeniowym systemu EU ETS, przypadającym na lata 2013-2020 podmioty z branży ciepłowniczej będą musiały ponosić coraz wyższe nakłady finansowe na zakup uprawnień do emisji CO₂. W Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami⁷⁷ oszacowano koszt zakupu uprawnień przez ciepłownie zawodowe na kwotę 984,63 mln zł. W dniu 17 sierpnia 2017 r. weszły natomiast w życie *konkluzje BAT*. Następstwem ich wprowadzenia była konieczność dostosowania dużych obiektów energetycznego spalania do nowych norm emisji zanieczyszczeń m.in. pyłów, tlenków siarki, tlenków azotu i rtęci. Mając świadomość wymagań stojących przed sektorem ciepłownictwa Minister dopiero w 2018 r. podjął działania mające na celu zdiagnozowanie rynku ciepła i określenie strategii jego rozwoju⁷⁸. Jednak powołany przez Ministra w dniu 18 października 2018 r. *Zespół do spraw modelu funkcjonowania rynku ciepła* nie zrealizował tego celu. Nie opracował generalnych rozwiązań i rekomendacji w zakresie strategii dla rynku ciepła. Przygotował jedynie fragment strategii dla ciepłownictwa oraz koncepcję zmian modelu rynku ciepła, która nie została następnie przez Ministra wykorzystana. Prace, powołanego w lipcu 2020 r., nowego *Zespołu do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła* związane były już tylko z analizą funkcjonowania tego rynku i na tej podstawie proponowaniem zmian bądź kierunków zmian w przepisach. Były to działania doraźne i ograniczyły się do propozycji zmiany rozporządzenia w sprawie zasad kształtowania taryf, mającej na celu uwzględnienie lawinowych wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂ w taryfach obowiązujących w 2020 r. Zintensyfikowanie prac nad kompleksowym dokumentem regulującym funkcjonowanie rynku ciepła nastąpiło dopiero w 2020 r. W pracach tych wystąpiło opóźnienie, nie przedstawiono bowiem Radzie Ministrów w zaplanowanym terminie (do końca 2021 r.) projektu tego dokumentu.

NIK nie może podzielić wyjaśnień dyrektora DC, że główną przyczyną niepodejmowania działań systemowych i niezakończenia podjętych prac w powyższym zakresie był brak takiego obowiązku w przepisach prawa. W ocenie NIK, brak wyrażonego wprost obowiązku prawnego podjęcia działań czy opracowania strategii działania nie może stanowić uzasadnienia zaniechania realizacji zadań w

⁷⁶ W 2014 r. w Ministerstwie trwały prace nad przygotowaniem projektu nowej ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wymuszone potrzebą dokonania transpozycji przepisów prawa UE zmieniających funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 332.

⁷⁸ Organizacje branżowe od 2019 r. jako jedną z barier rozwoju sektora ciepłownictwa wskazywały Ministrowi brak dokumentu strategicznego określającego sprecyzowane, stałe, wieloletnie kierunki na poziomie krajowych zmian w ramach transformacji sektora ciepłowniczego i promowanych technologii.

zakresie kompetencji Ministra. Na podstawie art. 7a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej do ministra właściwego do spraw energii należą w szczególności sprawy rynków energii oraz infrastruktury energetycznej, w tym funkcjonowania systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju. Zidentyfikowanie ryzyk czy zagrożeń dla rynku ciepła oraz dla rozwoju infrastruktury ciepłowniczej, a następnie opracowanie programu działań zapobiegającego negatywnym zjawiskom, mieściło się więc w zakresie obowiązków Ministra.

NIK nie może również zgodzić się z wyjaśnieniami byłego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii i w Ministerstwie Aktywów Państwowych Tadeusza Skobla, że wprowadzenie mechanizmu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji stanowiło systemowe działanie mające na celu transformację systemów ciepłowniczych w efektywne systemy ciepłownicze. Zgodnie z art. 7b ust. 4 *Prawa energetycznego* efektywny system ciepłowniczy to nie tylko system, w którym do wytwarzania ciepła wykorzystuje się co najmniej 75% ciepła pochodzącego z kogeneracji. To także system, w którym do wytwarzania ciepła wykorzystuje się 50% energii z odnawialnych źródeł energii, a także 50% połączenia energii i ciepła wytwarzanych z odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji. Ponadto wsparcie wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji obejmowało dofinansowanie wyprodukowanej energii elektrycznej (kosztów jej wyprodukowania), nie obejmowało natomiast nakładów inwestycyjnych na modernizację źródeł wytwarzania ciepła. Nie można więc stwierdzić, że wsparcie wysokosprawnej kogeneracji stanowiło systemowe działanie mające na celu transformację systemów ciepłowniczych w kierunku efektywnych energetycznie. Był to jedynie jeden z elementów takiej transformacji, niewystarczający w świetle nowych wymogów nakładanych na operatorów systemów ciepłowniczych oraz wytwórców ciepła. Brak opracowania kompleksowego dokumentu określającego konkretne kierunki zmian w ramach transformacji sektora ciepłownictwa, stanowił jedną z kluczowych barier rozwoju tego sektora.

(akta kontroli str. 19, 73-75, 230-231, 243, 258-271, 388-430, 788-791)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister podjął prace nad wyznaczeniem strategicznych kierunków rozwoju ciepłownictwa i zmianą modelu rynku ciepła adekwatnie do zdiagnozowanych uwarunkowań rynku ciepła. Działania te były jednak spóźnione w stosunku do zmieniających się warunków gospodarczych i ekonomicznych wpływających na działalność podmiotów tego sektora, w tym na podejmowanie decyzji o inwestycjach w zakresie transformacji systemu ciepłowniczego w kierunku efektywnego energetycznie. Podjęte przez Ministra działania były nieskuteczne. Nie zakończono prac nad projektem *Strategii dla ciepłownictwa*. Projekt pozostawał w fazie projektowej co w porównaniu z założeniami Ministra, że będzie on zaakceptowany przez RM do końca 2021 r. wskazuje na opóźnienie w przyjęciu tego dokumentu. Wyznaczone w PEP 40 na 2021 r. działania *Zapewnienia warunków zwiększenia wykorzystania ciepła systemowego* nie zostały zakończone i miały być kontynuowane w 2022 r. poprzez zmianę modelu rynku ciepła i polityki taryfowej. Minister nie podejmował działań legislacyjnych w celu ułatwienia inwestycji w zakresie ciepłowniczej infrastruktury sieciowej.

OBSZAR

2. Mechanizmy wsparcia rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu faktycznego

Wsparcie dla sektora ciepłowniczego w tym wsparcie przedsięwzięć/installacji w celu osiągnięcia statusu efektywnego systemu ciepłowniczego

W celu wsparcia rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych i zapewnienia ciągłości wsparcia kogeneracji po zakończeniu funkcjonowania systemu opartego o świadectwa pochodzenia⁷⁹, w Ministerstwie opracowano *projekt ustawy o promowaniu CHP*. Prace koncepcyjne w tym zakresie trwały od kwietnia 2017 r. do początku kwietnia 2018 r. Wsparcie w nowym systemie uzależniono od wprowadzenia co najmniej 70% ciepła użytkowego do publicznej sieci ciepłowniczej. W uzasadnieniu do projektu *ustawy* stwierdzono, że dodatkowa koncentracja wsparcia głównie na jednostkach o mocy do 50 MW oraz ułatwienia proceduralne dla instalacji do 1 MW przyczynią się do rozwoju efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych na terenie mniejszych aglomeracji miejskich. *Ustawa o promowaniu CHP* weszła w życie 25 stycznia 2019 r. KE decyzją⁸⁰ z 15 kwietnia 2019 r. zatwierdziła polski *program* wsparcia wysokosprawnej kogeneracji w kwocie 5 mld EUR. *Program* zgodnie z decyzją KE ma obowiązywać do 31 grudnia 2028 r. Zdaniem KE⁸¹ wsparcie przyczyni się do zwiększenia efektywności energetycznej i redukcji emisji CO₂, zgodnie z celami UE związanymi ze środowiskiem i ze zmianą klimatu.

W Ministerstwie w ramach prac *Zespołu do spraw modelu funkcjonowania rynku ciepła* w latach 2018-2019 przygotowano m.in. propozycję zmiany art. 7b *Prawa energetycznego* w ramach nowelizacji *ustawy Prawo budowlane*⁸². Zmiana przepisów art. 7b *Prawa energetycznego*⁸³ w brzmieniu, które obowiązuje od 1 stycznia 2020 r. dotyczy obowiązku przyłączania budynków do sieci ciepłowniczej. Nowelizacja miała spowodować przyłączenie do sieci ciepłowniczej wszystkich obiektów budowlanych znajdujących się na obszarach funkcjonowania systemów ciepłowniczych, w odniesieniu do których będą istniały techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia.

Dyrektor DC⁸⁴ pozytywnie ocenił wprowadzony ustawowo obowiązek przyłączenia budynków do sieci ciepłowniczej. W 2020 r. w porównaniu do lat wcześniejszych odnotowano bowiem zmniejszenie liczby stref z przekroczeniami pyłu zawieszonego PM₁₀ z 39 stref w 2018 r. do 16 w 2020 r., co mogło być wynikiem wprowadzonej nowelizacji.

(akta kontroli str. 14-19, 32-34, 682-687)

Minister zaprojektował również, wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o *rynku mocy*⁸⁵ wsparcie dla źródeł kogeneracyjnych w ramach tzw. rynku mocy. Wprawdzie co do zasady był to system wspierający elektrownie, lecz swoje miejsce w tym systemie mogły znaleźć również elektrociepłownie (posiadające jednostki kogeneracyjne). Ze wsparcia korzystały elektrociepłownie na podstawie zawieranych na aukcjach głównych (kontrakty na okres od pół roku do 15 lat), aukcjach dodatkowych (okresem dostaw był kwartał roku kalendarzowego) oraz tzw. *green bonus* (możliwość zawarcia kontraktu mocowego wydłużonego odpowiednio o dwa lata w stosunku do standardowego, siedem lat dla jednostek zmodernizowanych oraz 17 lat dla jednostek nowych). Mechanizmu tego nie można było łączyć ze wsparciem wysokosprawnej kogeneracji w ramach *ustawy o promowaniu CHP*.

Dyrektor Departamentu Elektroenergetyki i Gazu wyjaśnił⁸⁶, że rynek mocy może być atrakcyjny dla dostawców mocy, w tym dla dostawców posiadających jednostki

⁷⁹ Obowiązującego do 31 grudnia 2018 r.

⁸⁰ Nr C(2019) 2790 final.

⁸¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_2150.

⁸² Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy –Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2166).

⁸³ Zmiany te wynikają z art. 4 ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy –Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2166).

⁸⁴ Pismo Dyrektora DC z 3 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB

⁸⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1854.

⁸⁶ Pismo z 29 listopada 2021 r. nr DELG-WTE.081.1.2021.MM.

kogeneracyjne, m.in. ze względu na możliwość zawierania kontraktów na okresy od kwartalnych (w aukcjach dodatkowych) do 17-letnich w aukcjach głównych; waloryzację wynagrodzenia w przypadku umów wieloletnich; fakt iż w aukcjach na lata 2021 - pierwsze półrocze 2025 wielkość emisji nie wpływała na możliwość zawierania transakcji, ani na wysokość wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 201-203, 778-781)

W punkcie pierwszym wystąpienia *Tworzenie strategii rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych* opisano projektowane i wprowadzone przez Ministra zmiany rozporządzenia w sprawie kształtowania taryfy

W latach 2016-2021 Minister wdrażał przy pomocy NFOŚiGW wsparcie finansowe inwestycji w sektorze ciepłownictwa ze środków UE oraz środków budżetu państwa. W ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*⁸⁷ w Osi Priorytetowej I *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* udzielano wsparcia na budowę/modernizację źródeł ciepła i zwiększanie zasięgu sieci ciepłowniczych. Dofinansowanie mogły uzyskać projekty: wpływające na zwiększenie efektywności wykorzystania energii pierwotnej w tym wysokosprawnej kogeneracji, i zwiększenie wytwarzania energii z OZE. Dla obszarów (głównie miejskich) posiadających uprzednio przygotowane plany gospodarki niskoemisyjnej zapewniono wsparcie w zakresie przebudowy i budowy nowych elementów sieci ciepłowniczych. Wsparcie realizowano w ramach działań: 1.5 *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu*, działanie 1.6 *Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe oraz* działanie 1.7 *Kompleksowa likwidacja niskiej emisji na terenie województwa śląskiego*. Na realizację powyższych działań i poddziałań zaplanowano alokację w kwocie 798 923 tys. EUR.

NFOŚiGW wdrażał programy wsparcia ze środków krajowych rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych w tym systemów zlokalizowanych miastach powiatowych. W okresie objętym kontrolą funkcjonowały następujące programy, których okres wdrażania zaplanowano na lata 2019-2025:

- *Ciepłownictwo powiatowe*,
- *Polska Geotermia Plus*,
- *Energia Plus*.

Dostępne były również środki z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 (tzw. fundusze norweskie) i pożyczki dla sektora ciepłownictwa udzielane w naborze ciągłym ze środków EBI. .

(akta kontroli str. 97-113, 116-125, 267-268, 600, 603)

NFOŚiGW, według stanu na 30 października 2021 r.⁸⁸, planował uruchomienie do końca 2021 r. wsparcia w kwocie 1 mld zł programu 2.1 Część 3 pn. *Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne* z Funduszu Modernizacyjnego (FM). Jednocześnie w ramach programu 2.1 ze środków krajowych NFOŚiGW finansowane miały być przedsięwzięcia niespełniające wymogów FM. NFOŚiGW prowadził również prace nad finansowanym z FM programem *Kogeneracja dla Ciepłownictwa*. Planowana kwota wsparcia w tym programie miała wynieść 3 mld zł.

(akta kontroli str.148-151)

Dyrektor DC wyjaśnił⁸⁹, że dopiero w kontekście zaostrzającej się polityki klimatycznej UE, tworzącej presję na rozwój i transformację systemów ciepłowniczych oraz

⁸⁷ Dalej: POIŚ.

⁸⁸ Pismo Prezesa Zarządu NFOŚiGW z 8 listopada 2021 r.

⁸⁹ Pismo Dyrektora DC z 3 listopada 2021 r. nr DC-WKIC.081.1.2021.PB.

nałożenie w PEP 40 odrębnego celu dotyczącego zwiększenia procentowego udziału liczby efektywnych systemów ciepłowniczych w ogólnej liczbie systemów ciepłowniczych w Polsce, pojawiła się konieczność wypracowania bodźców i zachęt do transformacji.

(akta kontroli str. 20)

NIK zauważa, że ze względu na opóźnienie działań na poziomie planowania strategicznego, wdrażanie poszczególnych programów wsparcia także było opóźnione w stosunku do potrzeb sektora ciepłowniczego.

Efekty wsparcia przedsięwzięć/installacji sektora ciepłowniczego i efekty wdrażania programów wsparcia

Dostępnie dla przedsiębiorców w latach 2019-2021 wsparcie wynikające z *ustawy o promowaniu CHP* wyniosło 5 mld zł EUR. Według danych Prezesa URE prezentowanych w opracowaniu *Energia ciepła w liczbach 2019* udział ciepła z kogeneracji w 2019 r. wyniósł 65% produkcji ciepła ogółem i wzrósł o 1,5 punktu procentowego w stosunku do 2018 r. Nieznacznie zwiększył się również udział przedsiębiorstw wytwarzających ciepło w kogeneracji – spośród 375 wytwórców ciepła biorących udział w badaniu w 2019 r., 33% wytwarzało ciepło w kogeneracji (w 2018 r. było to 32%; w 2015 – 25%).

NIK zauważa, że do zakończenia czynności kontrolnych nie osiągnięto zakładanych w OSR projektu *ustawy o promowaniu CHP* wolumenów mocy zainstalowanej planowanych na lata 2019-2021. W OSR planowano objęcie wsparciem CHP jednostek kogeneracyjnych o łącznym wolumenie mocy zainstalowanej 2 400 MW (w tym: w 2019 r. – 750 MW, w 2020 r. – 1 050 MW i w 2021 r. – 600 MW). Według danych Prezesa URE w latach 2019-2021 (do października) wsparciem objęto jednostki kogeneracji opalanej gazem ziemnym o mocy zainstalowanej 368,7 MW (15,4% planowanego w OSR wolumenu mocy objętego wsparciem). Wprowadzone przez Ministra zmiany *ustawy o promowaniu CHP*⁹⁰ z 2021 r. wraz ze zmianami rozporządzeń wykonawczych do tej *ustawy* pozwoliły na wykorzystanie wsparcia nieobjętego (niewykorzystanego) przez przedsiębiorców w 2019 r.⁹¹ w kolejnych latach.

Przyczynami⁹², które w poszczególnych latach mogły mieć wpływ na nieobjęcie wsparciem instalacji o zaplanowanym w OSR wolumenie mocy zainstalowanej były m.in.:

- wydanie decyzji KE notyfikującej ustawę w trakcie 2019 r., wprowadzenie zupełnie nowego systemu wsparcia w formie aukcji w miejsce dotychczas funkcjonujących świadectw pochodzenia z kogeneracji, co wymagało dostosowania zachowań uczestników rynku do nowego modelu,
- bariery w podjęciu decyzji o budowie jednostki kogeneracji szczególnie w jednostkach nie mających doświadczenia na rynku energii elektrycznej z uwagi na wyższe koszty inwestycji, większą trudność w realizacji inwestycji, czasochłonność oraz konieczność uczestniczenia w rynku energii elektrycznej, co mogło mieć znaczenie zwłaszcza w przypadku podmiotów, które nie miały doświadczenia w tym zakresie i odpowiedniego zaplecza merytorycznego,

⁹⁰ Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021 poz. 1093).

⁹¹ W 2019 r. w wyniku rozstrzygnięcia aukcji (ACHP/1/2019) na premię kogeneracyjną objęto 3 633 079 MWh energii elektrycznej, co stanowiło 60,6% możliwego do wsparcia wolumenu (6 000 000 MWh). Wartość premii wyniosła 307,8 mln zł, co stanowiło 30,1% możliwego do uzyskania wsparcia (1 023,2 mld zł). Nabór na premię kogeneracyjną indywidualną nie został rozstrzygnięty z powodu braku ofert. W naborze możliwy do wsparcia wolumen energii elektrycznej wyniósł 36 000 000 MWh, kwota wsparcia wynosiła 4,3 mld zł.

⁹² Pismo Dyrektora Generalnego URE z 20 października 2021 r. nr BDG.SOPIK.070.1.2021.MSzS.

- konkurowanie szczególnie w jednostkach mających doświadczenie na rynku energii elektrycznej ze wsparciem oferowany na gruncie *ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy*.
- w odniesieniu do 2020 r.- niepewność inwestycyjna pojawiająca się w związku z coraz wyraźniej widoczną zmianą podejścia KE do gazu ziemnego i ograniczenia w funkcjonowaniu wielu sektorów gospodarki spowodowane rozprzestrzenianiem się wirusa Covid-19,
- w odniesieniu do 2021 r. - niepewność inwestycyjna związana z podejściem KE do kwestii gazu ziemnego oraz zmiana cen: zakupu gazu ziemnego, zakupu praw do emisji CO₂, wzrastających kosztów realizacji inwestycji w wyniku wzrostu cen jednostek wytwórczych kogeneracyjnych oraz wydłużenie czasu oczekiwania na ich dostawę.

(akta kontroli str. 225-231)

W PO IŚ 2014-2020 w Osi Priorytetowej I wsparcie ze środków UE uzyskiwały inwestycje budowy/modernizacji źródeł ciepła i zwiększenia zasięgu sieci ciepłowniczych. Do 30 czerwca 2021 r. alokacja w działaniach 1.5 i 1.6 została wykorzystana odpowiednio 98% i 90%⁹³. W przypadku działań 1.5 i 1.6 ostatnie konkursy zostały rozstrzygnięte w 2020 r., co powodowało, że wydatkowanie wsparcia nastąpi po około dwóch latach od przydzieleniu środków. W działaniu 1.7 zakontraktowano środki stanowiące 61% udostępnionej alokacji, a niewykorzystanych środków zaplanowano przeznaczyć na inne projekty PO IŚ. Niepełne wykorzystanie alokacji w tym działaniu było wynikiem rozwiązania umów wsparcia projektów z przyczyn leżących po stronie beneficjentów. W związku z błędami w audytach energetycznych oraz braku możliwości ich wykonania przy spełnieniu założeń określonych we wnioskach o dofinansowanie m.in. z uwagi na wzrost kosztów inwestycji oraz brak zdolności sfinansowania inwestycji przez wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie. Do dnia 30 czerwca 2021 r. na realizację projektów w trzech ww. działaniach zrealizowano płatności w kwocie 314 583,9 tys. EUR, co stanowiło 39,4% dostępnej alokacji. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. szacowane wskaźniki rezultatu zmniejszenia emisji CO₂ w działaniach 1.5, 1.6 i 1.7 kształtowały się powyżej planowanych wartości, a wskaźniki produktu zbliżały się wartości docelowych planowanych do osiągnięcia w 2023 r.⁹⁴

Równolegle ze wsparciem z POIŚ dostępne były środki z budżetu państwa z Programu Priorytetowego *Wsparcie projektów realizowanych w ramach podziałania 1.1.1, działań 1.2, 1.5 i 1.6 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Program* dedykowany beneficjentom I Osi Priorytetowej PO IŚ stanowił uzupełnienie finansowania projektów, które uzyskały dofinansowanie ze środków UE. Z dostępnej alokacji zwrotnych form dofinansowania w kwocie do 2 000 000 tys. zł do października 2021 r. dofinansowano 56 projektów kwotą 620 000 tys. zł. Nabór wniosków odbywa się w trybie ciągłym do 30 czerwca 2022 r.

⁹³ Kontraktacja w ramach działań: 1.5 – 1 176 981,4 tys. zł; 1.6 – 1 211 821,2 tys. zł, 1.7 – 600 982 tys. zł.

⁹⁴ W działaniu 1.5 wskaźnik rezultatu *Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI)* kształtuje się na poziomie 291 706,16 ton równoważnika CO₂ (112% wskaźnika); zaplanowano wybudowanie 879,77 km sieci ciepłowniczych co pozwoli na wykonanie w 98% wskaźnik produktu *Długość wybudowanych lub zmodernizowanych sieci ciepłowniczych*. W działaniu 1.6 wskaźnik rezultatu *Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI)* kształtuje się poziomie 2 795 096,06 ton równoważnika CO₂ (225% wskaźnika), wskaźniki produktu *Liczba wybudowanych lub zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w ramach wysokosprawnej kogeneracji* kształtuje się w ilości 175 sztuk wobec planowanych 93 sztuk, wskaźnik *Liczba wybudowanych lub zmodernizowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w ramach wysokosprawnej kogeneracji z OZE* kształtuje się na poziomie 34 sztuk wobec planowanych 10 sztuk. W działaniu 1.7 wskaźnik rezultatu *Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI)* kształtuje się na poziomie 286 295,9 ton równoważnika CO₂ (2951% wskaźnika), wybudowanie 149,75 km sieci ciepłowniczych zapewni realizację na poziomie 95% wskaźnika produktu *Długość wybudowanych lub zmodernizowanych sieci ciepłowniczych*.

Realizacja programów skierowanych na rozwój nowych źródeł ciepła i energii elektrycznej (w tym OZE), sieci ciepłowniczych i magazynów energii ze środków krajowych, za wdrażanie, których odpowiedzialny był NFOŚiGW była następująca:

- *Program Priorytetowy Ciepłownictwo powiatowe*⁹⁵ (wcześniej *Ciepłownictwo powiatowe pilotaż*), budżet programu wynosił 500 000,0 tys. zł (dla bezzwrotnych form dofinansowania – do 150 000,0 tys. zł, a dla zwrotnych form dofinansowania – do 350 000 tys. zł). Okres wdrażania programu zaplanowano na lata 2019-2025. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. zawarto dziewięć umów dofinansowania w formie pożyczki na kwotę 37 474,5 tys. zł (10,7% alokacji) i osiem umów dofinansowania w formie dotacji na kwotę 10 384 tys. zł (6,9% alokacji).
- *Program Priorytetowy Polska Geotermia Plus*⁹⁶, budżet programu wynosił 600 000,0 tys. zł (dla bezzwrotnych i zwrotnych form dofinansowania – do 300 000 tys. zł). Okres wdrażania programu zaplanowano na lata 2019-2025. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. zawarto dwie umowy dofinansowania w formie dotacji na kwotę 24 567 tys. zł (8,2% alokacji) i dwie umowy dofinansowania w formie pożyczki na kwotę 16 378 tys. zł (5,5% alokacji). W trakcie rozpatrywania były wnioski na kwotę 250 000 tys. zł.
- *Program Priorytetowy Energia Plus* dedykowano zmniejszeniu oddziaływaniu przedsiębiorstw na środowisko naturalne. Ze środków programu mogły być finansowane biogazownie i kogeneracja. Budżet na realizację celu programu wynosi dla zwrotnych oraz bezzwrotnych form dofinansowania do 4 000 000 tys. zł w tym: dla bezzwrotnych form dofinansowania – do 50 000 tys. zł i dla zwrotnych form dofinansowania – do 3 950 000 tys. zł. Okres wdrażania zaplanowano na lata 2019-2025. Według stanu na dzień 22 października 2021 r. w trakcie realizacji było cztery inwestycje przedsiębiorstw sektora ciepłownictwa, które otrzymały wsparcie w kwocie 104 764 tys. zł. Dwa wnioski o wsparcie inwestycji na kwotę 355 914 tys. zł były na etapie oceny.

Niski stan wykorzystania środków i realizacji wskaźników monitorowania⁹⁷ efektów był wynikiem wczesnego etapu wdrażania programów, które zaplanowano i nie zakończonych procesów inwestycyjnych.

NFOŚiGW (wraz z 16 partnerami na terenie całego kraju) korzystając ze środków UE realizował *Projekt Doradztwa Energetycznego*. Doradcy Energetyczni do października 2021 r., objęli wsparciem 40 inwestycji spółek ciepłowniczych. W celu kontynuowania i diagnozowania wsparcia inwestycyjnych Doradcy w sierpniu i wrześniu 2021 r. przeprowadzili ankietę wśród 160 spółek ciepłowniczych na terenie całego kraju.

(akta kontroli str. 91-92, 118-125, 148-151, 197-198)

⁹⁵ Na dofinansowanie mogą też liczyć nowe źródła ciepła i energii elektrycznej, w tym przedsięwzięcia dotyczące budowy lub przebudowy jednostek wytwórczych wraz z podłączeniem ich do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej, w których do produkcji energii wykorzystuje się: energię ze OZE, ciepło odpadowe, ciepło pochodzące z kogeneracji, z wyłączeniem ciepła wytworzonego w jednostce kogeneracji opalanej węglem, paliwa niskoemisyjne gazowe, mieszanki gazów, gaz syntetyczny lub wodór.

⁹⁶ W celu programu wpisuje się m.in. budowa nowej, rozbudowa lub modernizacja istniejącej ciepłowni/elektrociepłowni/elektrowni geotermalnej/źródła ciepła, opartych na źródle geotermalnym.

⁹⁷ Przykładowo: w programie *Ciepłownictwo powiatowe* planowany wskaźnik zmniejszenia emisji CO₂ – co najmniej 80 000 Mg/rok zakontraktowano w ilości 15 310 Mg/rok; wskaźnik dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych – co najmniej 25 MW zakontraktowano w ilości 6,34 MW; wskaźnik dodatkowej zdolności wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji – co najmniej 25 MW zakontraktowano w ilości 2,167 MW; w programie *Polska Geotermia Plus* wskaźnik zmniejszenia emisji CO₂ (25 000 Mg/rok) zakontraktowano w ilości 2 107,87 Mg/rok; wskaźnik dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (25 MW) zakontraktowano w ilości 3,94 MW; wskaźnika dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze elektrycznej i ciepłej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji (1 MW) nie zakontraktowano.

NIK zauważa, że warunki programu *Ciepłownictwo powiatowe* ograniczają liczbę beneficjentów z uwagi na budżet tego programu, który według danych NFOŚiGW zostanie wyczerpany po ocenie aktualnie złożonych wniosków. Program zakłada wsparcie inwestycji w efektywne systemy ciepłownicze w tym formie dotacji do spółek kapitałowych z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego ujętych na liście 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (bez ograniczenia do 50 MW mocy zamówionej źródła). Tym samym poza wsparciem w formie dotacji pozostają spółki samorządów produkujące ciepło na cele komunalno-bytowe nieujęte na liście miast średnich. NIK zauważa, że o rozszerzenie katalogu beneficjentów programu *Ciepłownictwo powiatowe* do 255 miast ujętych na liście wykorzystywanej przy alokacji środków w działaniu 1.5 POIŚ 22 października 2020 r. do Prezesa NFOŚiGW występowała IGCP. Zdanie IGCP, które podziela NIK, zastosowanie poszerzonej listy umożliwiłoby objęcie pomocą w formie dotacji dodatkowo 116 systemów ciepłowniczych w miastach powiatowych.

(akta kontroli str. 118-145, 765-771)

Minister, jako *Operator Programu Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu*, 13 marca 2020 r. ogłosił nabór wniosków na dofinansowanie projektów *budowy/modernizacji miejskich systemów ciepłowniczych i eliminacja indywidualnych źródeł ciepła*. Sfinansowanie projektów zapewniono, ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021. Kwota dostępna w naborze wynosiła 163 955 tys. zł. Według stanu na 22 października 2021 r. NFOŚiGW odpowiedzialny na ocenę wniosków był na etapie zawierania umów z 14 beneficjentami. Zapewniono dofinansowanie projektów w kwocie 126 000 tys. zł. Uzupełnienie środków EOG stanowiły środki krajowe dostępne w Programie Priorytetowym *Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021*. Alokacja w tym programie wynosiła 500 000 tys. zł. Trwał nabór wniosków.

(akta kontroli str. 123-124)

W 2021 r. uruchomiono nabory w zarządzanym przez KE Programie LIFE, którego budżet na całą Europę wynosił 5,4 mln EUR. W zakresie ciepłownictwa wsparcie mogły uzyskać małe, demonstracyjne projekty z zakresu odnawialnego ciepła. Program oferował pomoc bezzwrotną w wysokości do 60% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Wyniki naborów będą znane w 2022 r.

Według informacji Ministerstwa cztery spółki z siedzibą w Polsce realizowały inwestycje budowy jednostki kogeneracji i rozwoju sieci ciepłowniczej korzystając z kredytów EBI w kwocie 94 000 tys. EUR.

Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA ze środków EBI w ramach programu ELENA utworzyła *Krajowy Integrator Procesów Inwestycyjnych w PEC – Program wsparcia małych i średnich Przedsiębiorstw Energetyki Ciepłej*. Głównym celem tego programu było umożliwienie przeprowadzenia inwestycji w zakresie wymiany źródeł ciepła poprzez zapewnienie finansowania oraz dostarczenie samorządom i przedsiębiorcom kompetencji niezbędnych do przygotowania oraz realizacji projektu. Planowanym efektem programu było podpisanie listów intencyjnych z ponad 40 przedsiębiorstwami.

(akta kontroli str. 49-54, 267-268)

Do zakończenia czynności kontrolnych Minister nie wykonał kompleksowej oceny efektów wsparcia rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych ze środków UE i środków krajowych, bowiem wykonanie takiej oceny zaplanowano na okres po zakończeniu realizacji programów wsparcia planowanych na 2021-2025. MKiŚ dysponowało bieżącymi informacjami o finansowaniu inwestycji realizowanych przez NFOŚiGW (POIŚ, programy priorytetowe). Źródłem danych były m.in.: uchwały Rady

Nadzorczej NFOŚiGW w sprawie przyznania dofinansowania, przekazywane przez NFOŚiGW do MKiŚ informacje w ramach pełnienia przez MKiŚ nadzoru nad NFOŚiGW oraz systemy informatyczne, do których MKiŚ posiada dostęp – SL2014.

(akta kontroli str. 55-57)

W Sprawozdaniu okresowym za lata 2017-2018 dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce (przygotowanym na podstawie art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁹⁸) stwierdzono, że w 2017 r. udział OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie wyniósł 14,60% (plan 15,20%), a w 2018 r. 14,79% (plan 15,68%). Ministerstwo z uwagi na opóźnienie przekazania danych przez GUS nie dysponowało informacją o udziale OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie w latach 2019-2020, szacowanej według metodologii UE. MKiŚ planowało zakończyć prace nad sprawozdaniem w I kwartał 2022 r. Na 2019 r. planowano udział OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie na poziomie 16,50%, a na 2020 r. na poziomie 17,05%.

(akta kontroli str. 46-49, 664-667)

Określony w *Strategii* BEiŚ poziom wskaźnika ODEX⁹⁹ w 2020 r. miał wynieść 63,0. Według danych GUS wskaźnik ODEX obniżył się w latach 2009-2019 z 76,9 do 65,7 pkt (dane za 2019 r.¹⁰⁰). Średnie tempo wzrostu efektywności wyniosło 1,6%/rok. Wskaźnik ten w 2018 r. wyniósł 66,20% a w latach 2016-2018 obniżył się o 0,5 punktu procentowego (w 2016 r. wyniósł 66,7, a w 2017 r. 66,3). Dyrektor DC wyjaśnił¹⁰¹, że wskaźnik ODEX nie odnosi się bezpośrednio do sektora ciepłownictwa i że poziom wskaźnika w 2019 r. (65,7 pkt) nie przesądza o niewykonaniu tego wskaźnika, zwłaszcza biorąc pod uwagę dotychczasowy trend poprawy efektywności energetycznej.

(akta kontroli str. 81-82)

Mechanizmy korygujące wsparcie udzielane efektywnym systemom ciepłowniczym

Minister nie skorzystał dotychczas z uprawnienia wynikającego § 152 ust. 2 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁰² i nie wykonał ewaluacji ex post przepisów ustawy o wspieraniu CHP, jednak monitorując niewielkie zainteresowanie wsparciem CHP opracował i uczestniczył w pracach nad uchwaleniem zmiany ustawy w 2021 r. Jak wyjaśnił Dyrektor DC¹⁰³ *wyniki aukcji i naborów nie są wystarczająco zadowalające w związku z czym prowadzony jest dialog z organizacjami branżowymi, którego celem jest identyfikacja barier legislacyjnych wpływających na niewielkie zainteresowanie systemem wsparcia oraz wypracowanie odpowiednich rozwiązań mogących je wyeliminować*. Według założeń MKiŚ projekt nowelizacji ustawy o promowaniu CHP ma zostać opracowany w 2022 r.

NIK zauważa, że wprowadzone w 2021 r. zmiany ustawy o promowaniu CHP pozwoliły na zachowanie w systemie wsparcia niewykorzystanego w latach wcześniejszych wolumenu energii elektrycznej, oferowanego w aukcjach i naborach, natomiast nie zapewniły efektywnego objęcia przez przedsiębiorców kolejnych oferowanych do wsparcia wolumenów energii. W 2021 r. (do 30 października) w aukcji na premię kogeneracyjną wytwórcy zagospodarowali 22% budżetu aukcji, a w naborze na premię kogeneracyjną indywidualną nie złożono żadnej oferty. NIK

⁹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.

⁹⁹ Im wskaźnik niższy, tym większa jest poprawa efektywności wykorzystania energii.

¹⁰⁰ GUS do zakończenia czynności kontrolnych nie opublikował danych za 2020 r.

¹⁰¹ Pismo 26 października 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

¹⁰² M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.

¹⁰³ Pismo z 20 września 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

zaznacza, że równolegle funkcjonują dwa systemy wsparcia wytwarzania energii w wysokosprawnej kogeneracji, z których mogą skorzystać przedsiębiorcy wytwarzający ciepło w skojarzeniu. Oprócz wsparcia z *ustawy o promowaniu CHP* elektrociepłownie mogą korzystać ze wsparcia w ramach rynku mocy. Sekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił¹⁰⁴, że Minister nie dysponuje opracowaniami, które wskazywałyby wpływ rynku mocy na efektywność systemu wsparcia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Podsekretarz Stanu wyjaśnił również, że ustawodawca skonstruował art. 63 ust. 1a *ustawy o promowaniu CHP* w taki sposób, aby nie dochodziło do zmiany systemu pracy jednostki wytwórczej na pracę w kondensacji ze względu na potencjalnie lepszą finansowo gratyfikację z tego systemu wsparcia. W innym przypadku, można było by mówić o konkutowaniu tych dwóch systemów wsparcia.

(akta kontroli str.201-203)

W programach ogłaszanych w latach 2016–2020 (do października) nie wprowadzano istotnych zmian w ofercie programowej wsparcia efektywnych systemów ciepłowniczych w tym ofercie NFOŚiGW. Oferowane wsparcie dotyczące ciepłownictwa było udzielane w oparciu o obowiązujące przepisy pomocy publicznej. Wprowadzane zmiany dotyczyły m.in. technicznych rozwiązań składania wniosków, poszerzenia dostępności programów w ramach obniżenia oprocentowania pożyczek i minimalnej wartości oferowanego wsparcia. W 2020 r. po uzyskaniu akceptacji Ministra Prezes NFOŚiGW wprowadził zmiany w programie *Ciepłownictwo powiatowe* zwiększający krąg beneficjentów programu. Obniżono m.in. udział jednostki samorządu terytorialnego (jst) w kapitale zakładowym z nie mniejszego niż 70% do nie mniejszego niż 50%, zniesiono ograniczenie wspieranego systemu ciepłowniczego, który może wynosić więcej niż 50 MW, jeśli jst znajduje się na liście 139 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

(akta kontroli str. 58, 100-125)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Minister w odpowiedzi na zidentyfikowane bariery rozwoju ciepłownictwa, w tym tworzenia i rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych, wprowadził programy wsparcia, jednak ze względu na opóźnienie działań na poziomie strategicznym. Wdrażanie poszczególnych programów wsparcia też było opóźnione. Programy ze środków krajowych uruchomiono dopiero w 2019 r. W większości przypadków oszacowanie efektów działań podjętych przez Ministra nie jest możliwe, ponieważ nie upłynęły jeszcze terminy zakończenia realizacji programów. Nie osiągnięto natomiast zakładanego w OSR projektu *ustawy o wspieraniu CHP* wolumenów mocy zainstalowanej planowanej do osiągnięcia w latach 2019-2021 w wysokości 2 400 MW. Do października 2021 zrealizowano 15,4% zaplanowanego wskaźnika. Wprowadzone korekty programów pomocowych, które wynikały z monitorowania programów, przyczyniały się do inwestowania w rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych, ale wymagały dalszych analiz i wypracowania zmian.

3. Monitorowanie rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych

Opis stanu
faktycznego

Minister nie wprowadził w okresie kontrolnym mechanizmów monitorowania systemów ciepłowniczych w tym w zakresie transformacji tych systemów w kierunku efektywnych energetycznie. Minister nie dysponował własnymi analizami, które systemy ciepłownicze były efektywne oraz na terenie ilu i jakich gmin działały. Prace

¹⁰⁴ Pismo z 23 listopada 2021 r. nr DC-WKIC.081.1.2021.PB.

nad mechanizmem monitorowania systemów ciepłowniczych rozpoczęto w MKiŚ w 2021 r. (w celu monitorowania postępów wykonania celu 7. PEP 40).

Dyrektor DC wyjaśnił¹⁰⁵, że dyrektywa 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE¹⁰⁶ wprowadzie definiuje kryteria efektywnego systemu ciepłowniczego, jednak nie nakłada obowiązku uzyskania takiego statusu. Dyrektor DC wyjaśnił również, że na Ministra nie były nałożone obowiązki prawne, jak również Minister nie dysponował narzędziami pozwalającymi na ingerencję w politykę biznesową przedsiębiorstw ciepłowniczych.

Były Podsekretarz Stanu w ME odpowiedzialny na kwestie sektora ciepłownictwa, dzieląc poglądy Dyrektora DC w MKiŚ, wyjaśnił¹⁰⁷, że planowane zaopatrzenia w ciepło należy do zadań własnych gmin, więc Minister nie był właściwy do wyznaczania celów dla poszczególnych systemów ciepłowniczych.

(akta kontroli str. 38, 47-49, 56-57, 661-663, 238-244)

Dyrektor Departamentu *Strategii* i Planowania Transformacji Klimatycznej¹⁰⁸ wyjaśniła, że cele i wskaźniki PEP 40 dotyczące ciepłownictwa opracowała komórka merytorycznie odpowiedzialna za tą kwestię. Jak wyjaśniał Dyrektor DSP cel osiągnięcia przez 85% spośród systemów ciepłowniczych (lub chłodniczych), w których moc zamówiona przekraczała 5 MW kryteriów efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego wprowadzono do PEP 40 biorąc pod uwagę, że:

- źródła wytwórcze muszą być stopniowo dostosowywane do regulacji UE dotyczących emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza,
- dostosowywanie systemów ciepłowniczych do spełniania kryterium efektywnego energetycznie jest istotne z punktu widzenia atrakcyjności ciepła systemowego dla nowych budynków, dla których systematycznie zmniejszany jest dopuszczalny wskaźnik nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej, będący jednym z dwóch parametrów charakterystyki energetycznej budynku,
- dostępne systemy wsparcia wytwarzania energii z OZE i CHP stymuluje inwestycje w moce wytwórcze sprzyjające osiągnięciu statusu efektywności.

Ministerstwo nie agregowało informacji o zmianie liczby gospodarstw domowych podłączonych do sieci ciepłowniczej i w celu pozyskiwania tych danych korzystało z powszechnie dostępnych informacji GUS. Według informacji GUS, którymi dysponuje Ministerstwo, w 2018 r. 5 839 536 gospodarstw domowych (40,44% ogółu gospodarstw domowych) było podłączonych do sieci ciepłowniczej. Cel PEP 40 do sieci ciepłowniczej 1,5 mln gospodarstw domowych do 2030 r. (w porównaniu do 2018 r.) sformułowano na podstawie analiz własnych Ministerstwa opartych o dane GUS.

(akta kontroli str. 38, 47-49, 810-812)

W 2021 r. podjęto prace nad zmianą przepisów *Praw energetycznego* w celu zapewnienia monitorowania stanu realizacji celu PEP 40, dotyczącego uzyskania w 2030 r., przez co najmniej 85% spośród systemów ciepłowniczych (lub chłodniczych), w których moc zamówiona przekraczała 5 MW kryterium efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego.

Projektowane dodanie w art. 7b *Praw energetycznego* ust. 5-8 stanowi element wymienianego wcześniej w wystąpieniu projektu zmiany *ustawy o OZE*. Wprowadzenie przepisu umożliwi Ministrowi m.in. monitorowanie: zmiany liczby

¹⁰⁵ Pisma z 7 września 2021 r., 12 października 2021 r. i 3 listopada 2021 r. nr DC-WKiC.081.1.2021.PB.

¹⁰⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 210).

¹⁰⁷ Pismo z 11 listopada 2021 r. bez numeru.

¹⁰⁸ Dalej: DSP. Pismo z 6 grudnia 2021 r. nr DSP-WPE.081.2.2021.MK.

efektywnych systemów ciepłowniczych, procentowego udziału energii z OZE, ciepła odpadowego, ciepła pochodzącego z kogeneracji w łącznej ilości ciepła dostarczonego do systemu ciepłowniczego i rodzajów OZE, wykorzystanych do wytworzenia ciepła dostarczonego odbiorcom końcowym.

Przyjęcie przez RM projektu zmiany *ustawy* o OZE zaplanowano na II kwartał 2022 r.

Aktualnie, na potrzeby określenia potrzeb cieplnych i sposobu ich pokrywania przez ciepło sieciowe lub przez niskoemisyjne indywidualne źródła ciepła¹⁰⁹, tworzy się centralną ewidencję emisyjności budynków w celu gromadzenia jednolitych, ustandaryzowanych i spójnych danych dotyczących budynków i lokali oraz eksploatowanych w nich źródeł ciepła i energii elektrycznej. Dane i informacje zgromadzone w ewidencji, jak wynika z art. 27d *ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków*, mogą w przyszłości być udostępniane, o ile będą one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań – m. in. ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz ministrowi właściwemu do spraw energii.

(akta kontroli str. 192-195)

Art. 14 ust. 1 dyrektywy 2012/27/UE zobowiązuje do przeprowadzenia kompleksowej oceny potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych. Zobowiązanie to implementowano do prawa krajowego poprzez przepisy art. 10c *Prawa energetyczne*. Normą prawną nałożono na Ministra obowiązek sporządzenia oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, a także obowiązek powiadomienia KE o sporządzeniu oceny. Minister powinien aktualizować ocenę co pięć lat lub na żądanie KE. O wykonaniu aktualizacji Minister obligatoryjnie miał obowiązek powiadomić KE. Zgodnie z art. 10c ust. 2 *Prawa energetycznego* sporządzenie oceny powinna poprzedzać analiza wprowadzenia określonych wariantów wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych.

Pierwszy raz kompleksowa ocena potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych w Polsce została wykonana i przekazana do KE w 2015 r. Ocenę poprzedziła analiza: *Ocena krajowych mocy ciepłowniczych i chłodniczych w Polsce* wykonana przez brytyjską firmę Ricardo-AEA Ltd., na zlecenie Ministra Gospodarki. Na podstawie dostarczonych danych, zebranych do oceny, firma Ricardo-AEA Ltd utworzyła również interaktywną *Mapę ciepła i chłodu*, która w okresie objętym kontrolą nie była jednak aktywna, jak również nie była aktualizowana przez Ministra.

Przekazując KE w 2015 r. ocenę zaznaczono, że prace analityczne wykonywane na rzecz raportu wykazały istotne problemy dla realizacji analizy m.in. w zakresie systemu zbierania informacji o wytwarzaniu i potrzebach cieplnych – szczególnie małych odbiorców. W ocenie przekazanej KE zaznaczono również, że w trakcie opracowywania dokumentu nie były zbierane wystarczające informacje o systemach ciepłowniczych (zasięg terytorialny, przypisanie źródeł i odbiorców do systemu ciepłowniczego, brak danych z obszaru chłodnictwa). W przekazanej KE ocenie zaznaczono, że prezentowane przez Polskę dane należy traktować, jako dane pogładowe. W przekazanej ocenie stwierdzono, że aby sprostać wymogom dyrektywy przy sporządzaniu kolejnych ocen, a także by możliwa była cykliczna aktualizacja interaktywnego serwisu *Mapy ciepła i chłodu*, koniecznym jest zbudowanie nowego

¹⁰⁹ Ewidencja tworzona na mocy art. 16 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 2127).

systemu zbierania danych, w tym statystycznych, kompatybilnego z wymaganiami dyrektywy oraz z wymaganiami tajemnicy statystycznej.

(akta kontroli str. 153-170, 198-201, 211-224, 762-764)

W dniu 8 kwietnia 2019 r. Komisja zwróciła się do Polski o aktualizację i zgłoszenie kompleksowej oceny zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2012/27/UE najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r. Jednym z podstawowych celów opracowania kompleksowej oceny było umożliwienie podjęcia decyzji inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa ciepłownicze. Oczekiwanym efektem udostępniania kompleksowej oceny wykonanej przez Ministra było zwiększenie ilości efektywnych systemów ciepłowniczych, co w konsekwencji miało doprowadzić do poprawy jakości powietrza, ograniczenia zjawiska ubóstwa energetycznego oraz zwiększenia udziału OZE w sektorze ogrzewania i chłodzenia.

KE w dniu 25 września 2019 r.¹¹⁰ przekazała nowe zalecenie, rozszerzając zakres danych i analiz prezentowanych w aktualizacji oceny. W szczególności dotyczących chłodzenia oraz zużycia energii do chłodzenia. MKiŚ nie dysponowało kompetencjami i danymi, aby samodzielnie wykonać aktualizację oceny wobec czego stanęło przed koniecznością zlecenia dodatkowych działań i analiz ekspertom zewnętrznym. DC zaplanował na 2022 r. przeprowadzenie zamówienia publicznego w celu wyboru wykonawców analiz w zakresie: wykonania interaktywnej mapy zaopatrzenia w ciepło i chłód, opracowania prognozy zapotrzebowania na ogrzewanie i chłodzenie, sporządzenia analizy ekonomicznego potencjału efektywności w zakresie ogrzewania i chłodzenia.

Polska w terminie wyznaczonym przez KE nie wykonała i nie poinformowała Komisji o wykonaniu analizy oraz zaktualizowanej kompleksowej oceny potencjału. Z uwagi na powyższe KE 31 maja 2021 r. wezwała władze krajowe do przedłożenia aktualizacji oceny najpóźniej w terminie 10 tygodni od daty otrzymania powiadomienia. Polska w odpowiedzi z dnia z 6 sierpnia 2021 r. poinformowała, że prace nad oceną Minister podjął z odpowiednim wyprzedzeniem. Jednak rozszerzenie przez KE zakresu oceny, stan epidemii COVID i wpływ epidemii na możliwość sfinansowania analiz spowodowały opóźnienie prac. Z uwagi na powyższe Sekretarz Stanu w MKiŚ zwrócił się z prośbą o przedłużenie terminu na przedłożenie kompletnego dokumentu do końca 2022 r. Wraz z prośbą o przesunięcie terminu przekazano do wykonania w MKiŚ cztery rozdziały oceny i zapewniono, że pozostałe analizy wraz z interaktywną mapą zaopatrzenia w ciepło i chłód umieszczoną na stronie internetowej, zostaną przekazane w najszybszym możliwym do zrealizowania terminie. KE nie udzieliła odpowiedzi na pismo Ministra.

(akta kontroli str. 34-37, 153-170, 196-198, 211-224, 762-764)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister w latach 2016-2021 nie wprowadził rozwiązań monitorowania ilości, lokalizacji i udziału systemów efektywnych energetycznie w liczbie systemów ciepłowniczych w Polsce, a w konsekwencji nie dysponował dokładną informacją o ilości takich systemów.

Za celowością wprowadzenia systemowych rozwiązań monitorowania systemów ciepłowniczych przemawiały obowiązki wynikające z przepisów art. 10c *Prawa energetycznego*. Na Ministra nałożono obowiązek sporządzenia oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych i jej

¹¹⁰ Zalecenie 1659/2019 z dnia 25 września 2019 r. w sprawie treści kompleksowej oceny potencjału efektywności w zakresie ogrzewania i chłodzenia zgodnie z art. 14 dyrektywy 2012/27/UE (Dz.U.UE.L.2019.275.94 z dnia 2019.10.28).

aktualizacji, co pięć lat. Ocenę powinna poprzedzić analiza wprowadzenia określonych wariantów wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych. Pierwszą ocenę wykonano i przekazano KE w 2015 r. zaznaczając, że z uwagi na brak regulacji nie były systemowo gromadzone wystarczające informacje o systemach ciepłowniczych i że przekazane przez Polskę dane należy traktować wyłącznie, jako dane pogładowe. Pomimo upływu pięciu lat od wykonania oceny opartej na danych szacunkowych oraz nałożonego na Ministra ustawowego obowiązku jej aktualizacji nie podejmowano działań w celu wypracowania kompleksowych rozwiązań monitorowania systemów ciepłowniczych i wysokosprawnej kogeneracji. Prace nad wprowadzeniem do *Prawa energetycznego* obowiązków związanych z rozwojem efektywnych systemów ciepłowniczych podjęto w 2021 r. w celu monitorowania wykonania celu 7. PEP 40 dedykowanego systemom ciepłowniczym i kogeneracji. Sekretarz Stanu wyjaśnił¹¹¹, że działania w celu wprowadzenia systemu monitorowania efektywnych systemów ciepłowniczych podjął DC.. Sekretarz Stanu wyjaśnił również, że powody dotyczące opóźnień w podejmowaniu działań w kierunku zbudowania nowego systemu gromadzenia danych są bardzo trudne do określenia z uwagi na rotację pracowników i zmiany organizacyjne resortów odpowiedzialnych za dział energia.

W rezultacie Minister nie posiadał wiedzy o liczbie i lokalizacji efektywnych systemów ciepłowniczych i nie mógł na bieżąco monitorować w jakim stopniu realizowany jest określony w PEP 40 wskaźnik dotyczący osiągnięcia przez 85% spośród systemów ciepłowniczych (lub chłodniczych), w których moc zamówiona przekraczała 5 MW kryteriów efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego (do końca 2030 r.). Minister nie posiadał również wiedzy czy nie wystąpiła konieczność zastosowania środków zaradczych.

(akta kontroli str. 192-195, 243)

2. Minister nie zrealizował ustawowego obowiązku określonego w art. 10c ust. 1 i 3 *Prawa energetycznego*, dotyczącego sporządzenia raz na pięć lat aktualizacji oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych i powiadomieniu Komisji Europejskiej o jej sporządzeniu.

Minister w 2015 r. wykonał *Kompleksową ocenę potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych na terenie Polski*. Aktualizacja oceny zgodnie z art. 10c ust 3 *Prawa energetycznego* powinna zostać wykonana w 2020 r. Pismem z 8 kwietnia 2019 r. Komisja Europejska zobowiązała Polskę do zgłoszenia kompleksowej oceny najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r. (Minister był zobowiązany do wykonania polecenia KE na podstawie art. 10c ust. 1 *Prawa energetycznego*). Minister dopiero na 2022 r. zaplanował środki na przeprowadzenie zamówienia publicznego w celu wyboru wykonawców opracowania oceny. Jednocześnie nie poinformował KE o niedotrzymaniu wyznaczonego terminu. Zareagował dopiero na ponowne wezwanie KE z dnia 31 maja 2021 r. nakazujące zgłoszenie kompleksowej oceny najpóźniej w terminie 10 miesięcy od otrzymania powiadomienia. Zwrócił się z prośbą o przedłużenie terminu na przedłożenie kompletnego dokumentu końca 2022 r., uzasadniając zwłokę obiektywnymi przyczynami. Przekazał jednocześnie cztery rozdziały oceny (wykonane przez MKiŚ). Nie otrzymał jednak żadnej informacji zwrotnej od KE.

¹¹¹ Pismo z 23 listopada 2021 r. DC-WKiC.081.1.2021.PB.

Sekretarz Stanu¹¹² wyjaśnił, że w latach 2019-2020 corocznie występowano o środki niezbędne do wykonania oceny przez doradcę, jednak środki te nie zostały zabezpieczone. Dodatkowo podał, że, na opracowanie oceny przez Ministra nałożyła się kwestia COVID 19 i zamknięcie gospodarki.

NIK nie podziela argumentacji o braku środków w budżecie Ministra na lata 2019-2021 na wykonanie analiz niezbędnych do opracowania oceny. Minister miał bowiem wiedzę, że co pięć lat jest zobligowany taką analizę opracować. Miał też doświadczenie i wiedzę, jakie koszty generowało przygotowanie oceny w 2015 r. i ile wymagało to czasu. Pozwalało to na *rzetelne* i wiarygodne zaplanowanie działań z takim wyprzedzeniem, by zapewnić niezbędne zasoby do zrealizowania ustawowego obowiązku w wyznaczonym, znanym od kilku lat terminie.

W wyniku niezrealizowania ustawowego obowiązku Minister nie posiadał aktualnej wiedzy o stanie ciepłownictwa w powyższym zakresie, a w konsekwencji o zakresie i rodzaju działań, mających służyć zwiększenia liczby efektywnych systemów ciepłowniczych, co w konsekwencji miało doprowadzić do poprawy jakości powietrza, ograniczenia zjawiska ubóstwa energetycznego oraz zwiększenia udziału OZE w sektorze ogrzewania i chłodzenia.

(akta kontroli str. 197-203, 762-764, 799-810, 792-793)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister nierzetelnie realizował obowiązek monitorowania efektywnych systemów ciepłowniczych. Nie opracował systemu gromadzenia danych o ilości i lokalizacji systemów ciepłowniczych w Polsce w tym w liczb systemów efektywnych energetycznie. Nie wykonał również aktualizacji oceny potencjału zastosowania wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych w terminie wyznaczonym przez KE.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na podjęcie przez Ministra działań w celu wykonania aktualizacji oceny wysokosprawnej kogeneracji i przekazanie KE deklaracji o jej wykonaniu do końca 2022 r. NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego niewykonania ww. obowiązku.

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy* o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Zapewnienie niezwłocznego opracowania projektu *Strategii na rzecz ciepłownictwa* i przedłożenia go Radzie Ministrów.
2. Organizowanie 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 3 *Prawa energetycznego*.

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

¹¹² Pismo z 23 listopada 2021 r. DC-WKIC.081.1.2021.PB.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

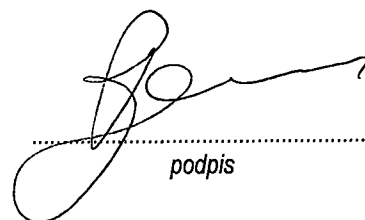
do Prezesa NIK. *Prawo* zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy* o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Warszawa, 7 marca 2022 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis