

Warszawa, dnia 5 czerwca 2026 r.

IGCP/ 44 /2026

Szanowny Pan

Mariusz Haładyj

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

Dotyczy: sprawy zasadności, legalności i gospodarności wydatkowania środków publicznych na dofinansowania inwestycji w indywidualne źródła ciepła związane z odłączeniem odbiorców od systemów ciepłowniczych

Szanowni Państwo,

Działając w imieniu członków Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie (dalej jako „**IGCP**”), chcielibyśmy zwrócić uwagę na sposób wydatkowania środków publicznych na dofinansowanie inwestycji polegających na instalacji indywidualnych źródeł ciepła w obiektach budowlanych przyłączonych do sieci ciepłowniczych, a w konsekwencji odłączeniem takich odbiorców od systemów ciepłowniczych, dokonywanych z naruszeniem art. 7b ust. 1 i 3 oraz 3e-3g ustawy – Prawo energetyczne.

Problem dotyczy w szczególności legalności, gospodarności, celowości i rzetelności wydatkowania środków publicznych a także sposobu korzystania z tych środków przez beneficjentów dofinansowań. Realizowanie przedsięwzięć prowadzących do odłączeń od systemów ciepłowniczych stoi bowiem w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa energetycznego, rządowymi dokumentami planistycznymi w zakresie polityki energetycznej oraz prowadzi do nieefektywnego wykorzystania środków publicznych.

IGCP pragnie podkreślić, że przedmiotem wystąpienia nie są konkretne naruszenia lub zaniechania poszczególnych jednostek, lecz systemowy problem nieefektywnej alokacji zasobów na transformację energetyczną, który prowadzi do *de facto* podwójnego finansowania modernizacji sposobów ogrzewania w tych samych lokalizacjach jak i opóźnia realizację celów wskazanych polityki publicznej w zakresie efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych wskazanych w Polityce energetycznej Polski do 2040 r., jak i Krajowym Planie w dziedzinie Energii i Klimatu. Stoi również w sprzeczności z celami wskazanymi w art. 24 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej jako „**Dyrektywa RED II**”).

Poniżej prezentujemy opis problemu identyfikowanego przez Izbę.

Uzasadnienie

Zgodnie z przepisami art. 7b ust. 1 i 3 i 3e–3g Prawa energetycznego, odbiorca może odłączyć się od sieci ciepłowniczej, która nie jest elementem efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego. Odłączenie może nastąpić wyłącznie w celu samodzielnego wytwarzania ciepła oraz jedynie wówczas, gdy planowane indywidualne źródło ciepła charakteryzuje się współczynnikiem nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej nie wyższym niż 0,8, a wytworzone z niego ciepło stanowi nie mniej niż 60% ciepła z odnawialnych źródeł energii.

Przepisy te:

- 1) jednoznacznie zakazały odłączania się przez odbiorców końcowych od systemów ciepłowniczych efektywnych energetycznie – w jakimkolwiek przypadku;
- 2) w przypadku systemów ciepłowniczych niebędących systemami efektywnymi energetycznie możliwość odłączenia się od sieci w celu samodzielnego wytwarzania ciepła jest możliwa wyłącznie wtedy, gdy sieć ciepłownicza zostanie zastąpiona źródłem ciepła wysoko efektywnym, zasilanym OZE (art. 7b ust. 3 Prawa energetycznego).

Przepisy art. 7b ust. 1 i 3 oraz 3e–3g Prawa energetycznego mają na celu wdrożenie wymogów przewidzianych w przepisach prawa europejskiego - Dyrektywie RED II. Dyrektywa RED II w art. 24 gwarantuje odbiorcom przyłączonym do systemów nieefektywnych energetycznie prawo do odłączenia się od tej sieci, ale wyłącznie w celu korzystania z bardziej efektywnych i ekologicznych źródeł ogrzewania.

Celem dyrektywy RED II było więc umożliwienie odbiorcom końcowym wykorzystania indywidualnych źródeł ogrzewania, ale pod warunkiem, że będą to źródła OZE lub o wysokim stopniu sprawności oraz że system, od którego nastąpi odłączenie, nie jest i nie stanie się systemem efektywnym energetycznie do dnia 31 grudnia 2025 r.

Taki kierunek wykładni został również podtrzymany w postanowieniach Dyrektywy RED III. Kierunek ten potwierdza również Dyrektywa EED II. W motywie (49) nakazuje ona zintensyfikować działania w obszarze rozbudowy infrastruktury na potrzeby sieci ciepłowniczych i chłodniczych i ukierunkować je na szersze spektrum odnawialnych źródeł energii cieplnej i chłodniczej w wydajny i elastyczny sposób.

Na bezwzględny wymóg przyłączania budynków do sieci ciepłowniczej wskazują również przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (dalej jako „Dyrektywa EPBD”). Przepisy te nakazują bezwzględne przyłączanie budynków do sieci ciepłowniczej lub wyposażenie ich w źródła odnawialne. Dyrektywa ta wskazuje jednoznacznie, że od 2030 wszystkie nowe budynki (a w kolejnych okresach również budynki istniejące) powinny mieć status obiektów bezemisyjnych, tj. przyłączonych do sieci ciepłowniczej lub ogrzewanych energią z OZE.

W toku prowadzonej działalności IGCP obserwuje jednak przypadki, gdy odbiorcy – w szczególności spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, z powołaniem się na art. 7b Prawa energetycznego nie tylko odłączają się od systemów efektywnych energetycznie, ale przełączają się na indywidualne źródła ciepła, które nie spełniają warunków określonych w art. 7b ust. 3 Prawa energetycznego (odpowiednio niski współczynnik nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej, odpowiednio wysoki udział ciepła wytworzonego z OZE). Z różnych przyczyn – w szczególności z braku precyzyjnie uregulowanych kompetencji dla starostw powiatowych, inwestycje te nie spotykają się ze sprzeciwem organów administracji budowlanej i uzyskują wymagane pozwolenia na budowę.

W konsekwencji, w miejsce modernizacji i poprawy efektywności systemów ciepłowniczych dochodzi do odłączeń od nich i zastępowania takiego sposobu dostawy ciepła źródłami o takim samym lub nawet niższym poziomie efektywności energetycznej, a nie źródłami OZE.

Powyższe działania nie tylko naruszają bezwzględnie wiążące postanowienia art. 7b ust. 1 i 3 i 3e–3g Prawa energetycznego. IGCP z niepokojem obserwuje przypadki, w których spółdzielnie czy wspólnoty mieszkaniowe finansują inwestycje w indywidualne źródła ciepła (w szczególności gazowe) przy wykorzystaniu dotacji publicznych przeznaczonych na transformację energetyczną oraz wsparcie odbiorców ciepła. Inwestycje te wiążą się z odłączaniem od systemów ciepłowniczych dla których wcześniej wsparcie na modernizację w kierunku systemów efektywnych energetycznie otrzymali dostawcy ciepła systemowego. Systemy ciepłownicze były bowiem wcześniej modernizowane z wykorzystaniem funduszy publicznych – m.in. dotacji i pożyczek preferencyjnych NFOŚiGW oraz innych instytucji, a celem tego wsparcia było zapewnienie mieszkańcom wysokiej jakości ciepła z efektywnych i ekologicznych źródeł.

Dostawcy ciepła systemowego, na których obszarze działalności dochodzi do takich sytuacji, muszą w konsekwencji ograniczać moc cieplną w systemie, a niekiedy nawet wyłączać całe źródła ciepła, co w konsekwencji doprowadza do wzrostu jednostkowych kosztów działalności, wpływając równocześnie na wzrost cen ciepła oraz pozbawiając możliwości uzyskania zwrotu z inwestycji uprzednio dotowanych z budżetu państwa i samorządów. Równolegle realizowane inwestycje wspólnot i spółdzielni w indywidualne źródła ciepła prowadzą więc do marnotrawienia środków publicznych. Środki publiczne na transformację energetyczną są bowiem wydatkowane nieefektywnie, ograniczając inwestycję w tych lokalizacjach, w których istotnie są one potrzebne. Dochodzi do tego w wyniku dwukrotnego finansowanie de facto tych samych działań (modernizacja systemu, a następnie wyposażenie obiektów mieszkalnych przyłączonych do tego systemu w indywidualne źródła ciepła, o takim samym lub nawet niższym poziomie efektywności);

Co więcej, tolerowanie oraz finansowe wspieranie odłączeń od systemów ciepłowniczych pozostaje sprzeczne z podstawowymi kierunkami polityki publicznej państwa w obszarze energii i klimatu. Zarówno Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (dalej jako „**PEP 2040**”) jak i obecnie procedowany Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (dalej jako „**KPEiK**”) zakładają modernizację i dekarbonizację ciepłownictwa, wzrost efektywności energetycznej, zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego w sposób

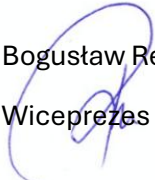
systemowy i skoordynowany. W ramach Celu szczegółowego 7 PEP 2040 – Rozwój ciepłownictwa i kogeneracji wskazano, że „*Pokrycie potrzeb cieplnych, wszędzie tam, gdzie to jest możliwe, powinno odbywać się przede wszystkim poprzez wykorzystanie ciepła systemowego*”. Podobnie KPEiK, który w ramach Celu 1.2.2. - Redukcja emisji GHG z ciepłownictwa, w tym rozwój OZE wskazuje, że celem jest „*ograniczenie wykorzystania paliw kopalnych, przy jednoczesnym rozwoju istniejących i nowych sieci ciepłowniczych*”.

Tymczasem wspieranie przedsięwzięć prowadzących do odpływu odbiorców z modernizowanych systemów ciepłowniczych osłabia ekonomiczne podstawy ich dalszej transformacji, utrudnia osiąganie celów publicznych finansowanych ze środków krajowych i unijnych oraz prowadzi do sytuacji, w której realizacja strategicznych celów państwa w zakresie transformacji energetycznej i klimatycznej nie jest realnie zapewniona.

Przedstawione powyżej problemy w naszej ocenie wpływają negatywnie na efektywność i sprawność wdrażania polityki transformacji sektora ciepłowniczego, wynikającej z polityki klimatyczno-energetycznej UE oraz nakreślonej w naszym kraju w Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu.

Z poważaniem

Zarząd Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie


Bogusław Regulski
Wiceprezes Zarządu


Jacek Szymczak
Prezes Zarządu

Do wiadomości:

- 1) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki