



KGP.430.011.2019
Nr ewid. 18/2020/P/19/014/KGP

Informacja o wynikach kontroli

LOKALNE BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

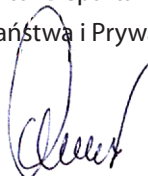
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Lech Oniszczenko

Akceptuję:

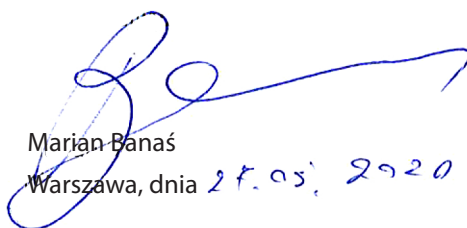
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 27.05.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Charakterystyka infrastruktury energetycznej oraz sposobu zaopatrzenia w nośniki energii.....	15
5.2. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy.....	22
5.2.1. Opracowanie założeń do planu zaopatrzenia	22
5.2.2. Opracowanie planów zaopatrzenia.....	29
5.2.3. Nadzór Ministra Energii nad wykonaniem obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przez gminy	31
5.2.4. Realizacja zadań w zakresie wspierania lokalnego bezpieczeństwa energetycznego	32
5.3. Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej gminy.....	34
5.3.1. Spójność w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego pomiędzy założeniami do planu zaopatrzenia a strategicznymi dokumentami określającymi politykę rozwoju gminy oraz obowiązującymi na terenie gminy programami ochrony powietrza	34
5.3.2. System monitorowania realizacji założeń do planu zaopatrzenia	36
5.4. Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii elektrycznej, ciepła i gazu.....	37
5.5. Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe	41
5.6. Udział klastrów energii w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego	44
6. ZAŁĄCZNIKI.....	47
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	47
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	60
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	68
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	70
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	71
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	72

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BEiŚ	<i>Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.</i> , dokument przyjęty uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M. P. poz. 469);
Burmistrz	dla potrzeb niniejszego dokumentu pod pojęciem burmistrza należy rozumieć również prezydenta miasta i wójta gminy;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
klaster energii	porozumienie cywilnoprawne, w skład którego mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytuty badawcze lub jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, na obszarze działania tego klastra nieprzekraczającym granic jednego powiatu w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. <i>o samorządzie powiatowym</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.) lub pięciu gmin w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. <i>o samorządzie gminnym</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.);
kogeneracja	technologia wytwarzania ciepła i energii elektrycznej w jednym procesie technologicznym (tzw. skojarzeniu), zapewniającym oszczędność energii pierwotnej o ponad 10% w porównaniu z wytwarzaniem energii i ciepła w systemach rozdzielonych;
ME	Ministerstwo Energii;
MPZP	Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego;
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
OZE	odnawialne źródła energii;
Plan Zaopatrzenia	uchwalony przez radę gminy plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy lub jej części, opracowywany na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń do planu zaopatrzenia i z nim zgodny, w przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń gminy (art. 20 <i>Prawa energetycznego</i>);
Prawo energetyczne	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. <i>Prawo energetyczne</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.);
PSG sp. z o.o.	Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.;
sieć preizolowana	sieć cieplna składająca się z rur posiadających fabrycznie wykonaną zewnętrzną warstwę izolacji cieplnej (rury preizolowane), minimalizującą nadmierną utratę ciepła do otoczenia;
ustawa o OZE	ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. <i>o odnawialnych źródłach energii</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, ze zm.);
Założenia do Planu Zaopatrzenia lub Założenia	założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, sporządzane dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat (art. 19 <i>Prawa energetycznego</i>).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania administracji publicznej zapewniają lokalne bezpieczeństwo energetyczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

2. Czy zadania w zakresie planowania energetycznego w gminach są realizowane zgodnie z przepisami i w sposób zapewniający bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, ciepła i gazu odbiorcom końcowym?
2. Czy działania gmin zapewniają lokalne bezpieczeństwo energetyczne przy jednoczesnym spełnianiu wymogów ochrony środowiska?
3. Czy mechanizmy wsparcia określone w strategiach rządowych skutecznie wspierają poprawę lokalnego bezpieczeństwa energetycznego?
4. Czy udział gminy w klastrze energii jest skutecznym elementem poprawy lokalnego bezpieczeństwa energetycznego?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Energii
22 urzędy gmin

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

371 urzędy gmin

Okres objęty kontrolą

2015–2019
(do 30 czerwca)

Bezpieczeństwo energetyczne zostało zdefiniowane w *Prawie energetycznym* jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. W świetle dokumentu *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.* określenie bezpieczeństwa energetycznego należy rozumieć nie tylko jako zróżnicowanie źródeł dostaw nośników energii oraz zapewnienie pewności ich dostaw po cenie akceptowalnej dla społeczeństwa i gospodarki. To także optymalne wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych, przy jednoczesnym zastosowaniu nowych technologii i aktywnym uczestnictwie w międzynarodowych inicjatywach dotyczących środowiska i energetyki. W inicjatywach tych Polska powinna dążyć do uwzględnienia w przygotowywanych rozwiązaniach specyfiki polskiej gospodarki, a w szczególności posiadanej bazy paliwowej.

W znaczeniu lokalnym bezpieczeństwo energetyczne rozumiane jest jako możliwość zaspokojenia potrzeb energetycznych lokalnych społeczności, np. mieszkańców gminy.

Bezpieczeństwo energetyczne w dużym stopniu uzależnione jest od rozwoju i stanu infrastruktury, przy pomocy której energia elektryczna, ciepło oraz paliwa gazowe dostarczane są odbiorcom końcowym. Obszar Polski jest zróżnicowany pod względem rozwoju takiej infrastruktury. Poza regionami, w których sieci dystrybucyjne elektroenergetyczne, ciepłownicze i gazownicze są bardzo dobrze rozwinięte (z reguły obszary miejskie), występują też regiony o niskim stopniu urbanizacji, głównie obszary wiejskie, charakteryzujące się słabym stopniem rozwoju tych sieci.

W odniesieniu do usług dystrybucji energii elektrycznej i gazu ziemnego można mówić o ogólnokrajowym rynku tych usług. Dystrybucja ciepła ma charakter lokalny.

Istotnym czynnikiem determinującym zasadność skontrolowania wykonywania przez gminy zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe było zjawisko zaspokajania potrzeb energetycznych tanimi, nieprzyjaznymi dla środowiska i wysokoemisyjnymi nośnikami na obszarach o niskim stopniu zurbanizowania. Problem ten dotyczy według szacunków blisko 15 mln obywateli (39,0% mieszkańców Polski), a spowodowany jest w dużym stopniu brakiem lub słabym rozwojem sieci ciepłowniczej lub gazowej oraz złym stanem sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej. Ważną okolicznością było także posiadanie jedynie przez ok. 20% gmin założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub innych dokumentów planowania energetycznego.

W kontroli założono, że w odniesieniu do Ministerstwa Energii zostanie dokonana ocena realizacji zadań dotyczących współdziałania z samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w energię, a także zadań wspierających lokalne bezpieczeństwo energetyczne, w tym rozwój klastrów energii. W odniesieniu do gmin założono ocenę realizacji zadań własnych gmin w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a także skuteczność działań jednostek samorządu terytorialnego zmierzających do ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe.

2. OCENA OGÓLNA

Działania administracji publicznej nie w pełni zapewniały lokalne bezpieczeństwo energetyczne

W okresie objętym kontrolą działalność administracji publicznej nie zapewniała należytego poziomu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności pod względem pokrycia zapotrzebowania odbiorców na ciepło i paliwa gazowe oraz pod względem wymagań ochrony środowiska.

Kontrola wykazała, że żaden organ państwowy odpowiedzialny za zadania z obszaru bezpieczeństwa energetycznego nie posiadał pełnych, wiarygodnych informacji dotyczących stopnia realizacji obowiązków zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe przez gminy oraz nie ma narzędzi interwencji w sytuacji, gdy potrzeby odbiorców w tym zakresie nie są zaspokojone.

Skontrolowane jednostki samorządu gminnego¹ nienależycie wypełniały zadania własne w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Niewłaściwe planowanie i organizacja zaopatrzenia w wymienione nośniki energii, a także zaniechania lub nieskuteczne działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii powodowały niewystarczający poziom lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Gminy realizowały zadania związane z planowaniem energetycznym nie w pełni zgodnie z przepisami i w sposób niezapewniający pełne bezpieczeństwo dostaw ciepła i paliw gazowych odbiorcom końcowym. Gminy nie opracowały lub opracowały ze znacznym opóźnieniem *Założenia do Planu Zaopatrzenia*, a przyjęte *Założenia* były obarczone wadami. Gminy zaniechały też jakichkolwiek działań sprawdzających, czy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację przyjętych w gminie *Założeń*. W sytuacji gdy, nie była zapewniona realizacja *Założeń*, niemożliwe było wypełnienie ustawowego obowiązku opracowania *Planu Zaopatrzenia* w nośniki energii.

Gminy w praktyce nie kształtowały spójnej lokalnej polityki energetycznej. *Założenia do Planu Zaopatrzenia* przyjęte przez gminy nie zawsze w pełni uwzględniały cele i zadania określone w innych opracowanych strategicznych dokumentach gminy, a w niektórych przypadkach były wręcz sprzeczne. Gminy nie wyznaczały też zadań, których wykonanie było niezbędne do zaspokojenia zdiagnozowanych potrzeb mieszkańców w zakresie dostępności do sieci energetycznych. Przyjmowane przez gminy programy rozwoju sieci były z kolei realizowane przez przedsiębiorstwa energetyczne w znacznie mniejszej skali niż planowano. Wprawdzie podejmowane działania związane z rozwojem sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej zwiększały dostępność odbiorców do tej infrastruktury, jednak w konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości, znaczna część mieszkańców w kontrolowanych gminach pozbawiona była nadal dostępu do sieci ciepłowniczych i gazowych.

Działania skontrolowanych gmin nie zapewniały lokalnego bezpieczeństwa energetycznego również w zakresie spełniania wymogów ochrony środowiska. Podejmowane przez gminy zadania zmierzające do zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię, w tym programy działań zmniejszających negatywny wpływ na środowisko procesów zaopatrzenia w energię, były realizowane nieskutecznie i nierzetelnie. Nie dokonywano analizy stanu środowiska i wpływu zaopatrzenia w nośniki energii na stan powietrza. Realizowane zadania nie podlegały pełnemu monitorowaniu oraz ocenie osiągniętych efektów zarówno rzeczowych jak i ekologicznych. Przyczyną niezrealizowania części zadań był brak zewnętrznych źródeł finansowania. NIK wskazuje przy tym na bierność gmin, które w sytuacji nieuzyskania dofinansowania ze środków UE nie podejmowały działań w celu sfinansowania zakładanych zadań z innych źródeł. W konsekwencji istnieje ryzyko nieosiągnięcia w pełni zakładanych celów określonych w realizowanych programach.

¹ Dalej także: gminy.

Faktyczne działania skontrolowanych gmin nie wskazują, by traktowały one priorytetowo kwestię tworzenia niskoemisyjnych systemów energetycznych i skutecznego obniżania w ten sposób poziomu tzw. niskiej emisji.

Mechanizmy wsparcia określone w strategiach rządowych nie stanowiły skutecznego narzędzia poprawy lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. System zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz paliwa gazowe jest tak skonstruowany pod względem prawnym, że wszystkie narzędzia posiadają gminy, a minister właściwy ds. energii dysponuje jedynie kompetencjami współpracy z gminami w przedmiotowym zakresie. Niezależnie od ograniczonej roli, Minister Energii nie prowadził skutecznego monitoringu wykonywania przez gminy obowiązku uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe oraz terminowego ich aktualizowania. Gromadzone w tym zakresie informacje nie były weryfikowane. NIK ocenia pozytywnie podjęte przez Ministra w okresie objętym kontrolą działania dotyczące zmian regulacyjnych, lecz ocena skuteczności proponowanych lub wprowadzonych zmian nie jest obecnie możliwa ze względu na wstępny etap prac lub zbyt krótki okres obowiązywania regulacji.

Gminy podejmowały działania w inicjatywach klastrowych, w wyniku których miało nastąpić zwiększenie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Zaangażowanie gmin w klastry energii nie przyniosło jednak dotychczas spodziewanych efektów. W żadnej ze skontrolowanych gmin działalność ta nie przyczyniała się do rozwoju energetyki rozproszonej i zwiększenia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. W ocenie NIK podjęte inicjatywy mogą w przyszłości stanowić element efektywnych systemów energetycznych w gminach. NIK ocenia pozytywnie podjęte przez Minister Energii działania w celu opracowania i wdrożenia strategii dotyczącej rozwoju klastrów energii. Jednak na obecnym, wstępnym etapie rozwoju klastrów nie można jeszcze ocenić efektów tych działań.

Obecnie funkcjonujący system zaopatrzenia w nośniki energii, będący zadaniem własnym gmin, działa nieskutecznie. Wprawdzie zapewnia on na podstawowym poziomie możliwość korzystania przez odbiorców z energii elektrycznej i ciepła. Nie tworzy jednak warunków do efektywnego wprowadzania niskoemisyjnych systemów energetycznych, które zaspokoilyby potrzeby odbiorców przy jednoczesnym wykorzystaniu nowoczesnych technologii oraz skutecznej ochronie środowiska.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niedochowanie obowiązków uchwalenia i aktualizowania *Założeń*

Większość gmin (21 z 22 poddanych kontroli) nie wywiązała się z obowiązku uchwalenia bądź aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w terminie wymaganym art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*², tj. do 12 marca 2012 r. Zwłoka w przyjęciu *Założeń* wyniosła od dwóch do 80 miesięcy, a pięć gmin w ogóle do zakończenia kontroli nie wykonało tego obowiązku. Ponadto gminy nie dokonywały aktualizacji uchwalonych *Założeń* w terminie wynikającym z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*, czyli co najmniej raz na trzy lata. W konsekwencji, w okresie przeprowadzania kontroli większość objętych kontrolą gmin (12 z 22, czyli 54,5%) nie dysponowała aktualnymi *Założeniami do Planu Zaopatrzenia*. Uwzględniając łącznie skontrolowane gminy oraz 220 gmin, z których pozyskano informacje w tym zakresie w ramach kontroli w ME, jedynie 61 z 242 gmin (25%) posiadało aktualne *Założenia*.

[str. 22]

Nierzetelne opracowanie *Założeń do Planu Zaopatrzenia*

Poza opóźnieniami w przyjęciu *Założeń*, przyjęte przez 15 gmin *Założenia do Planu Zaopatrzenia* zawierały wady takie jak: błędna prognoza zaopatrzenia w energię elektryczną, niewskazanie strategicznych celów i kierunków rozwoju sieci energetycznych w odniesieniu do prognozowanych zmian uwarunkowań, nieokreślenie skali i rzeczowego zakresu możliwych do zastosowania środków racjonalizacji użytkowania ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz stosowania środków poprawy efektywności energetycznej. Część objętych badaniem *Założeń* była niespójna z kierunkami rozwoju gminy określonymi w przyjętych dokumentach strategicznych. W ośmiu przypadkach zakres zadań wskazanych w *Założeniach* był niezgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Według art. 18 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego*, gmina realizuje zadania w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w nośniki energii m.in. zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Nieuwzględnienie w *Założeniach* istotnych potrzeb mieszkańców skontrolowanych gmin może stanowić dla przedsiębiorstw energetycznych podstawę do odmowy przyłączenia do sieci ubiegających się o to nowych odbiorców lub nierealizowanie budowy i rozbudowy sieci w pożądanym zakresie. Przedsiębiorstwa te obowiązane są bowiem zapewnić realizację takich zadań na warunkach określonych m.in. w *Założeniach* (art. 7 ust. 5 ustawy *Prawo energetyczne*).

[str. 26–27]

Nieskuteczny system monitorowania realizacji obowiązku opracowania dokumentów planowania energetycznego

Minister Energii nie prowadził skutecznego monitoringu wykonywania przez gminy obowiązku uchwalenia *Założeń do Planu Zaopatrzenia* i terminowego ich aktualizowania. Gromadzone w ME informacje w tym zakresie, otrzymywane za pośrednictwem urzędów marszałkowskich, miały ograniczoną wiarygodność. Stan wiedzy marszałków ograniczał się bowiem do tego, które gminy przekazały projekt do zaopiniowania pod względem koordynacji współpracy z innymi gminami oraz zgodności z polityką energetyczną państwa. Poza monitoringiem znajdowały się te gminy, które nie opracowały stosownego dokumentu i/lub nie przekazały go do zaopinio-

² Dz. U. Nr 21, poz. 104, ze zm. Dalej: ustawa o zmianie *Prawa energetycznego*.

wania. Wiarygodność danych gromadzonych przez ME obniżał także brak wiedzy o gminach, w których wystąpiła przesłanka do opracowania planów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe (art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*). Dotyczy to sytuacji, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Minister Energii wiedział w ilu gminach plany zaopatrzenia opracowano, lecz nie miał wiedzy ile gmin powinno takie plany opracować.

Kontrola wykazała, że żaden organ państwowy odpowiedzialny za zadania z obszaru bezpieczeństwa energetycznego nie zna stopnia realizacji obowiązków zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe przez gminy oraz nie ma narzędzi interwencji w sytuacji, gdy potrzeby odbiorców w tym zakresie nie są zaspokojone. [str. 29–30]

Skontrolowane gminy w ogóle nie sprawdzały czy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację *Założeń*. Nie opracowano systemu takiej oceny, nie posiadano też bieżącej wiedzy o planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Brak monitoringu w powyższym zakresie nie pozwalał na rzetelną ocenę, czy wystąpiły przesłanki do wykonania obowiązku opracowania przez burmistrza (prezydenta) planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zgodnie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, czyli w sytuacjach, gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji *Założeń*. Kontrola wykazała, że występowały faktyczne przesłanki do opracowania *Planu Zaopatrzenia*, ale wadliwość samych *Założeń* oraz brak monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami* uniemożliwiły zastosowanie tego mechanizmu zabezpieczenia potrzeb odbiorców w zakresie dostępu do nośników energii.

W *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* w skontrolowanych gminach nie wskazano mierników osiągnięcia celów dotyczących zwiększenia dostępności poszczególnych nośników energii. Gminy również nie opracowały zasad prowadzenia monitoringu w zakresie wykonywania zadań określonych w *Założeniach* związanych z rozbudową systemów ciepłowniczego, elektroenergetycznego oraz gazowniczego i takiego monitoringu nie prowadziły. [str. 28–28 i 34]

Działania związane z rozwojem sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej, określone w dokumentach strategicznych skontrolowanych gmin, podejmowane zarówno przez gminy jak i przez przedsiębiorstwa energetyczne, zwiększały dostępność odbiorców do tej infrastruktury. Skala zrealizowanych zadań inwestycyjnych była jednak, poza sieciami elektroenergetycznymi, mniejsza od potrzeb mieszkańców, a także od zakładanego zakresu. Wskazują na to m.in. przypadki odmowy przyłączenia do sieci gazowniczej i ciepłowniczej. Przyczynami niewystarczającego dostępu odbiorców do tych sieci było nierzetelne określenie w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* celów i kierunków rozwoju sieci z uwzględnieniem potrzeb odbiorców i planowanego rozwoju gmin, a także nieskuteczność gmin w pozyskiwaniu środków na niezbędne inwestycje. Wobec bierności władz gmin, rozwój sieci energetycznych następował jedynie w zakresie uwzględniającym ekonomiczny interes przedsiębiorstw energetycznych.

Brak monitoringu zgodności *Założeń* z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych

Niewystarczający stopień dostępności nośników energii

Działania prowadzone przez te przedsiębiorstwa nie zwiększyły jednak w pożądanym stopniu dostępności do poszczególnych sieci energetycznych. Długość eksploatowanych sieci ciepłych w skontrolowanych gminach w latach 2015–2018 zwiększyła się jedynie o 0,2%, a eksploatowanych przyłączy do budynków o 6,5%. W zakresie dostępu do sieci gazowej, pomimo intensywnej jej rozbudowy (w latach 2015–2018 długość sieci gazowej wzrosła o 18,8%, ilość przyłączy o 32,9%, a liczba użytkowników o 24,7%) w dalszym ciągu występowały niezaspokojone potrzeby mieszkańców. Potwierdzeniem tego są odmowy przyłączenia do sieci gazowej w skontrolowanych gminach, których w latach 2015–2018 było 772, w tym 340 ze względów technicznych i 432 ze względów ekonomicznych. Sieć dystrybucyjna PSG sp. z o.o. obejmowała 60,9% ogółu gmin w Polsce, a w przypadku 17 skontrolowanych gmin, w których dystrybucję gazu ziemnego prowadziła PSG sp. z o.o., poziom gazyfikacji wynosił od 0,08% w Ustrzykach Dolnych i 0,12% w Brodnicy do 37,46% w Koninie i 42,87% w Białej Podlaskiej. [str. 34–37]

Niski stan realizacji zadań ograniczających negatywny wpływ systemów elektroenergetycznych na środowisko

Działania podejmowane przez skontrolowane gminy w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe nie były w pełni skuteczne. Przyczyną był brak środków finansowych i nieskuteczne działania w celu ich uzyskania. Ponadto gminy traktowały opracowane przez siebie programy gospodarki niskoemisyjnej jedynie jako wymóg niezbędny do uzyskania środków z UE, a nie jako program konieczny do zrealizowania priorytetowych celów w zakresie poprawy jakości powietrza. Gminy nie diagnozowały oddziaływania funkcjonujących systemów energetycznych na poziom zanieczyszczeń powietrza. W związku z tym działania ograniczające negatywny wpływ nie opierały się na wiarygodnych podstawach. Działania te nie były monitorowane ani oceniane pod względem osiągniętych efektów. Urzędy gmin nie dysponowały pełną wiedzą dotyczącą realizacji zadań wyznaczonych w przyjętych programach (programie ochrony środowiska, planie gospodarki niskoemisyjnej, programie ochrony powietrza). Część zadań realizowały bowiem podmioty niezależne od gmin, wobec których gminy nie zapewniły sobie narzędzi kontroli i monitorowania efektów wykonania zleconych zadań, w tym efektów ekologicznych. Gminy nie wypełniały również obowiązków w zakresie sprawozdawczości oraz oceny efektów wykonanych działań wynikających z przyjętych programów. Powyższe zaniechania utrudniały skuteczne zarządzanie wymienionymi programami, w tym reagowanie w przypadku odstępstw w realizacji od przyjętych harmonogramów i podejmowanie działań naprawczych. Stwarza to ryzyko nieosiągnięcia założonych efektów do końca przewidzianego terminu realizacji zadań. [str. 38–40]

Realizacja przez Ministra Energii zadań określonych w BEiŚ

Realizując zadania określone w celu szczegółowym *BEiŚ – Zapewnienie gospodarcze krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię* (działanie: *Poprawa lokalnego bezpieczeństwa energetycznego*) Ministerstwo Energii przygotowało propozycje rozwiązań legislacyjnych. Zmiany dotyczyły przede wszystkim nałożenia na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego przy sporządzaniu planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego

zapotrzebowania na paliwa gazowe i energię, z uwzględnieniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (nowelizacja *Prawa energetycznego*³ w zakresie art. 16). Ministerstwo nie kontrolowało jednak skuteczności wprowadzonych rozwiązań. Wprawdzie *BEiŚ* nie przewidywała takiego postępowania, jednak zasadne wydaje się bieżące zbieranie informacji o efektach zastosowanych rozwiązań, tym bardziej, że istnieje ryzyko nie osiągnięcia zaplanowanego na koniec 2020 r. wskaźnika monitorującego cel szczegółowy *BEiŚ*: *Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię*. Wskaźnik ten zdefiniowany został jako odsetek gmin posiadających założenia do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe lub inną formę planowania energetycznego. Wartość docelowa wskaźnika w 2020 r. ma wynieść 100%, natomiast jego wartość w latach 2013–2017 kształtowała się na poziomie 19–22%. [str. 30–31]

Minister Energii podjął działania w celu opracowania i wdrożenia strategii dotyczącej rozwoju klastrów energii. W tym celu przygotował koncepcję wdrożenia klastrów energii oraz projekt *Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii KlastER* w ramach programu *Gospostrateg*⁴. NIK działania te ocenia pozytywnie. Zastosowany jednak w Ministerstwie system zbierania danych dotyczących klastrów, bazujący na całkowitej dobrowolności przekazania informacji tylko przez klastry, które uzyskały certyfikat pilotażowego klastra energii, nie zapewniał pełnej i rzetelnej wiedzy niezbędnej do oceny skuteczności tego narzędzia.

Gminy w ograniczonym zakresie angażowały się w działalność klastrów energii. W żadnej ze skontrolowanych jst działalność ta nie przyczyniła się do rozwoju energetyki rozproszonej i zwiększenia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. [str. 40–42]

Realizacja zadań
w zakresie rozwoju
klastrów energii

³ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).

⁴ Strategiczny program badań naukowych i prac rozwojowych *Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków*.

4. WNIOSKI

Minister Klimatu
Wnioski *de lege ferenda*

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę dokonania w przepisach poniższych zmian.

1. Stworzenia prawnych mechanizmów egzekwowania realizacji przez gminy obowiązku, wynikającego z art. 19 *Prawa energetycznego*, sporządzania i aktualizowania *Założeń do Planu Zaopatrzenia*, a w sytuacji określonej w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego* opracowania *Planu Zaopatrzenia*.

W obecnym stanie prawnym w sytuacji zaniechania powyższego obowiązku przez gminy nie ma jakichkolwiek narzędzi (np. w formie zarządzeń zastępczych odpowiednich organów administracji państwowej) interwencji w celu zaspokojenia potrzeb odbiorców w zakresie dostępu do nośników energii.

2. Doprecyzowania i uzupełnienia art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego* postanowień określających niezbędny przedmiotowy i merytoryczny zakres *Założeń do Planu Zaopatrzenia*, w tym w szczególności poprzez wskazanie w tym przepisie obowiązków:
 - analizy lokalnego potencjału zaspakajania potrzeb energetycznych, zawierającej inwentaryzację lokalnych zasobów energii oraz infrastruktury energetycznej oraz ocenę możliwości zaspokojenia tych potrzeb;
 - określenia celów i działań, które powinny być podjęte dla ich realizacji, w tym kierunków i zakresu rozwoju sieci i innych elementów infrastruktury energetycznej oraz warunków budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie;
a ponadto uszczegółowienie dotychczasowych regulacji:
 - określenie w art. 19 ust. 3 pkt 1) niezbędnego zakresu oceny stanu aktualnego zapotrzebowania (w tym uwzględnienie bilansu energetycznego gminy obejmującego wszystkie nośniki energetyczne występujące na terenie gminy oraz powiązanego z nim bilansu emisji zanieczyszczeń do atmosfery) oraz oceny przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, uwzględniające dane prognostyczne uwzględniające zgłaszane zapotrzebowanie na nośniki energii, które dotychczas nie jest zaspokojone, oraz dane o terenach, gdzie gmina planuje rozwój mieszkalnictwa i działalności gospodarczej, określające obszar oraz szacowaną wielkość nośników energii niezbędna do zaspokojenia tego dodatkowego zapotrzebowania.

Ustalenia kontroli wskazują, że dotychczasowe brzmienie art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego* nie uwzględniało niektórych zasadniczych elementów planowania energetycznego w gminach i powodowało to, że również działania gmin związane z planowaniem energetycznym nie uwzględniały ich. NIK wskazuje, że *Założenia do Planu Zaopatrzenia* to strategiczny dokument planistyczny w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Powinien więc zawierać pełną diagnozę stanu obecnego, wynikające z niej wnioski oraz określać cele gminy. Określenie w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* sprecyzowanych

warunków budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączenia podmiotów ubiegających się o przyłączenie, ma tym bardziej kluczowe znaczenie dla lokalnego bezpieczeństwa energetycznego w świetle art. 7 ust. 5 *Prawa energetycznego*. Według tego przepisu przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii są obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączenia podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych m.in. w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia*.

Biorąc pod uwagę praktykę opracowywania *Założeń do Planu Zaopatrzenia* oraz wskazywane w piśmiennictwie niezbędne elementy skutecznego planowania w gminach zaopatrzenia w nośniki energii, NIK uznaje za pożądane uzupełnienie treści art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego* o wskazane wyżej elementy.

Ponadto poza wnioskami *de lege ferenda*, wyniki kontroli wskazują na potrzebę wypracowania przez Ministra Klimatu:

- wytycznych dla gmin w zakresie dobrych praktyk przygotowywania i realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*;
 - wytycznych określających metodykę analizy i oceny zaistnienia w gminie przesłanek, wymagających na podstawie art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego* opracowania przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta planu zaopatrzenia (wytyczne te powinny wskazywać sposób monitorowania, czy plany przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację założeń);
 - wytycznych w zakresie bieżącego zbierania informacji o efektach wprowadzonych zmian legislacyjnych związanych z poprawą lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.
1. Stworzenie w ramach zadania własnego gminy spójnego systemu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, obejmującego określenie celów i strategii działania, rzetelne planowanie w uzgodnieniu z odpowiednimi przedsiębiorstwami energetycznymi zadań w tym zakresie oraz skuteczny system kontroli i monitoringu realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia* jako podstawowego dokumentu strategicznego gminy w obszarze zaopatrzenia w nośniki energii.
 2. Wprowadzenie procedury odbioru, wykonanych przez podmioty zewnętrzne, strategicznych dokumentów gmin, pozwalającej na weryfikowanie ich rzetelnego wykonania.
 3. Uwzględnienie w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* wszystkich zidentyfikowanych uwarunkowań, niezbędnych do realizacji zadań własnych gminy (miasta) w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe oraz zapewnienie pełnej spójności dokumentów planistycznych w sprawie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe z dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju gminy (miasta).
 4. Zapewnienie systemu monitorowania i oceny zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami do Planu Zaopatrzenia*, który umożliwiłby ocenę występowania przesłanek, wymagających

Burmistrzowie, prezydenci

opracowania projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy (miasta) lub jej części, w sytuacjach gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji *Założeń*.

5. Opracowanie oraz wdrożenie zasad prowadzenia monitoringu oraz wskaźników monitoringu i ewaluacji rozwoju (rozbudowy) systemów: ciepłowniczego, elektroenergetycznego oraz gazowniczego jako podstawowego instrumentu oceny realizacji celów strategicznych założeń do planu zaopatrzenia i zgodności z nimi planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.
6. Zapewnienie systemu kontroli i monitorowania realizacji celów i zadań, określonych w przyjętych przez gminę (miasto) strategicznych programach, w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwo gazowe na środowisko a także zastosowanie w nich wskaźników, które umożliwią ocenę stopnia realizacji tych dokumentów na podstawie danych, do których urzędy będą miały dostęp przez cały okres ich obowiązywania.
7. Zapewnienie systemu bieżącego pozyskiwania danych o funkcjonującym lokalnym rynku energetycznym, w tym stopniu dostępności infrastruktury energetycznej dla odbiorców, strukturze paliw stosowanych w procesach dostarczania energii elektrycznej i ciepła oraz wpływie funkcjonujących systemów energetycznych na poziom zanieczyszczeń powietrza w gminie.
8. Zapewnienie niezbędnego przygotowania merytorycznego pracowników urzędów gmin odpowiedzialnych za zadania w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Charakterystyka infrastruktury energetycznej oraz sposobu zaopatrzenia w nośniki energii

Na poziomie lokalnym (w skali gminy) kluczowym elementem infrastruktury odpowiadającej za zaopatrzenie w energię elektryczną i paliwa gazowe jest sieć dystrybucyjna (źródła wytwarzania znajdują się na ogół poza obszarem gminy, podobnie jak w znacznej części sieć przesyłowa). Zaopatrzenie w ciepło bazuje głównie na lokalnych systemach ciepłowniczych (źródła wytwarzania oraz sieć dystrybucyjna) i indywidualnych źródłach ciepła.

Infrastruktura elektroenergetyczna jest dostępna w wystarczającym stopniu, natomiast bariery w dostępie występują w przypadku sieci gazowych oraz ciepłowniczych.

Skontrolowane gminy nie prowadziły analizy bilansu energetycznego w gminie. Burmistrzowie nie posiadali wiedzy o strukturze zużycia energii pod względem rodzajów wykorzystywanych do tego paliw, a także o wpływie funkcjonujących systemów energetycznych na stan powietrza w gminie. W niektórych przypadkach, w ramach zlecenia opracowania projektu *Założeń*, wykonawcy dokonywali analizy w powyższym zakresie, były to jednak jednorazowe działania.

Gminy nie dysponowały danymi dotyczącymi bilansu energetycznego oraz infrastruktury energetycznej znajdującej się na ich terenie oraz liczby odbiorców korzystających z energii elektrycznej, ciepła i gazu sieciowego.

Brak rzetelnej wiedzy o infrastrukturze energetycznej

Żadna z kontrolowanych gmin nie dysponowała pełnymi danymi obejmującymi okres objęty kontrolą, dotyczącymi źródeł zaopatrzenia w ciepło na ich obszarze. O ile wszystkie gminy posiadały informacje o systemowych źródłach ciepła, to informacjami o kotłowniach lokalnych w odniesieniu do 2014 r. dysponowało 17 gmin, a 16 gmin w odniesieniu do 2018 r., natomiast informacje o indywidualnych źródłach ciepła (niska emisja) według stanu na 2014 r. posiadało tylko pięć gmin, a według stanu na 2018 r. – sześć. 17 gmin nie posiadało danych o strukturze zaopatrzenia w ciepło pod względem źródeł. Dane w tym zakresie zarówno dla 2014 r. jak i 2018 r. posiadały gminy Bogatynia, Brodnica, Sieradz i Żywiec.

Długość elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej średniego i niskiego napięcia na obszarze Polski w 2018 r. wynosiła 729 876 km, a długość przyłączy – 166 429 km.

System elektroenergetyczny

Dane dotyczące liczby odbiorców energii elektrycznej uzyskano od 19 z 22 gmin objętych kontrolą⁵. W 14 gminach, w latach 2014–2018 nastąpił wzrost liczby odbiorców energii elektrycznej (5,5%). W pozostałych pięciu gminach nastąpił spadek liczby odbiorców i wynosił on od 1,7% (Kutno) do 14,0% (Szamotuły). Gminy nie analizowały przyczyn spadku liczby odbiorców.

⁵ Danymi nie dysponowały gminy: Myślibórz i Międzyrzecz. Dane gminy Kartuszy uznano za niewiarygodne z uwagi na podaną liczbę odbiorców przewyższającą liczbę mieszkańców gminy o ponad 50%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dwie gminy (Kutno i Bogatynia) nie dysponowały danymi o długości elektroenergetycznych sieci dystrybucyjnych⁶ znajdujących się na ich obszarze. We wszystkich gminach nastąpił wzrost długości sieci (od 0,8% w Koninie, 1,0% w Brodnicy, 1,5% w Jaworznie i 1,7% w Sochaczewie do 10,3% w Suwałkach, 11,3% w Jędrzejowie i 36,2% w Szamotułach).

Pośród 21 gmin, które dysponowały danymi o zużyciu energii elektrycznej, w dwóch gminach (Bogatynia i Międzyrzecz) nastąpił spadek jej zużycia, w tym w gminie Bogatynia w latach 2014–2018 o 1,4%, a w gminie Międzyrzecz w latach 2015–2018 o 10,9%. W pozostałych gminach w latach tych nastąpił wzrost zużycia energii od 0,7% (w Brodnicy) do 271,7% (w Myśliborzu, gdzie zużycie zwiększyło się z 8,48 GWh do 31,52 GWh).

Pięć gmin nie dysponowało danymi dotyczącymi instalacji OZE znajdujących się na ich obszarach. W pozostałych 17 gminach liczba instalacji OZE w latach 2014–2018 wzrastała, przy czym skala tego wzrostu była zróżnicowana – od pojedynczych instalacji (w Koninie dwie instalacje, w Sochaczewie i Myśliborzu po trzy instalacje) do 119 instalacji w Jaworznie i 482 instalacji w Białej.

W instalacjach OZE w 2018 r. wyprodukowano łącznie 81,7 GWh energii, a jej udział w zużyciu energii elektrycznej w gminach wynosił 3,2%. Największy udział energii elektrycznej z OZE w ogólnym jej zużyciu był w Białej 29,6%, Pleszewie 26,4% i Żywcu 26,0%.

System ciepłowniczy

Z danych GUS wynika, że sieci ciepłownicze rozwinięte są najbardziej w miastach, natomiast na terenach wiejskich mają niewielki zasięg. W miastach ciepło systemowe do ogrzewania wykorzystuje ok. 60,0% gospodarstw domowych, a do ogrzewania wody – 43,2%. Na terenach wiejskich do ogrzewania ciepło systemowe wykorzystuje tylko 3,3% gospodarstw domowych, a do ogrzewania wody 2,3%. W latach 2015–2018 w Polsce funkcjonowało ok. 24 tys. kotłowni⁷, a długość ciepłowniczej sieci przesyłowej i przyłączy wynosiła ok. 25 tys. km⁸. Większość kotłowni – ponad 77,5% oraz sieci ciepłowniczych – 95,1%, zlokalizowanych było na obszarach miast.

Pośród 22 gmin objętych kontrolą w dwóch gminach miejsko-wiejskich⁹ nie było miejskiego systemu ciepłownictwa.

W okresie kontroli w dwóch gminach (Kutno i Szamotuły) nie nastąpił wzrost długości eksploatowanych sieci ciepłowniczych. W pozostałych 18 gminach długość sieci ciepłowniczych wzrosła od kilkuset metrów¹⁰ do kilku kilometrów¹¹, największy wzrost długości sieci ciepłowniczej wynoszący 10,9 km nastąpił w kontrolowanym okresie w Jaworznie. Nastę-

⁶ Sieć średniego i niskiego napięcia.

⁷ 23 871 w 2015 r., 24 145 w 2016 r., 24 553 w 2017 r. i 23 768 w 2018 r.

⁸ 24 659,0 km w 2015 r., 23 917,8 km w 2016 r., 25 232,2 km w 2017 r. i 25 219,2 km w 2018 r.

⁹ Gminy Białej i Pleszew.

¹⁰ 0,37 km – Sieradz; 0,50 km – Sochaczew, Kartuzy i Nowy Targ; 0,25 km – Jędrzejów; 0,45 km – Ustrzyki Dolne; 0,90 km – Myślibórz i 0,23 km – Międzyrzecz.

¹¹ 5,6 km – Biała Podlaska, 6,6 km – Bogatynia i 6,9 km – Suwałki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pował wzrost udziału procentowego preizolowanych sieci ciepłowniczych w ogólnej długości eksploatowanych sieci. We wszystkich gminach posiadających miejskie sieci ciepłownicze udział ten wynosił ponad 50%, z wyjątkiem Kutna, gdzie wskaźnik ten wynosił odpowiednio 46,3%. Największy udział preizolowanych sieci ciepłowniczych posiadały: Bogatynia – 88,4% i Augustów – 92,3%. W przypadku gminy Pleszew, nieposiadającej miejskiej sieci ciepłowniczej, a jedynie niepowiązane ze sobą sieci lokalne o łącznej długości 5,1 km zasilane z indywidualnych kotłowni, sieci te w całości były sieciami preizolowanymi. W okresie objętym kontrolą największy wzrost sieci preizolowanych stwierdzono w Międzyrzeczu o 34,6 punktów procentowych oraz w Suwałkach (o 11,4 punktów procentowych).

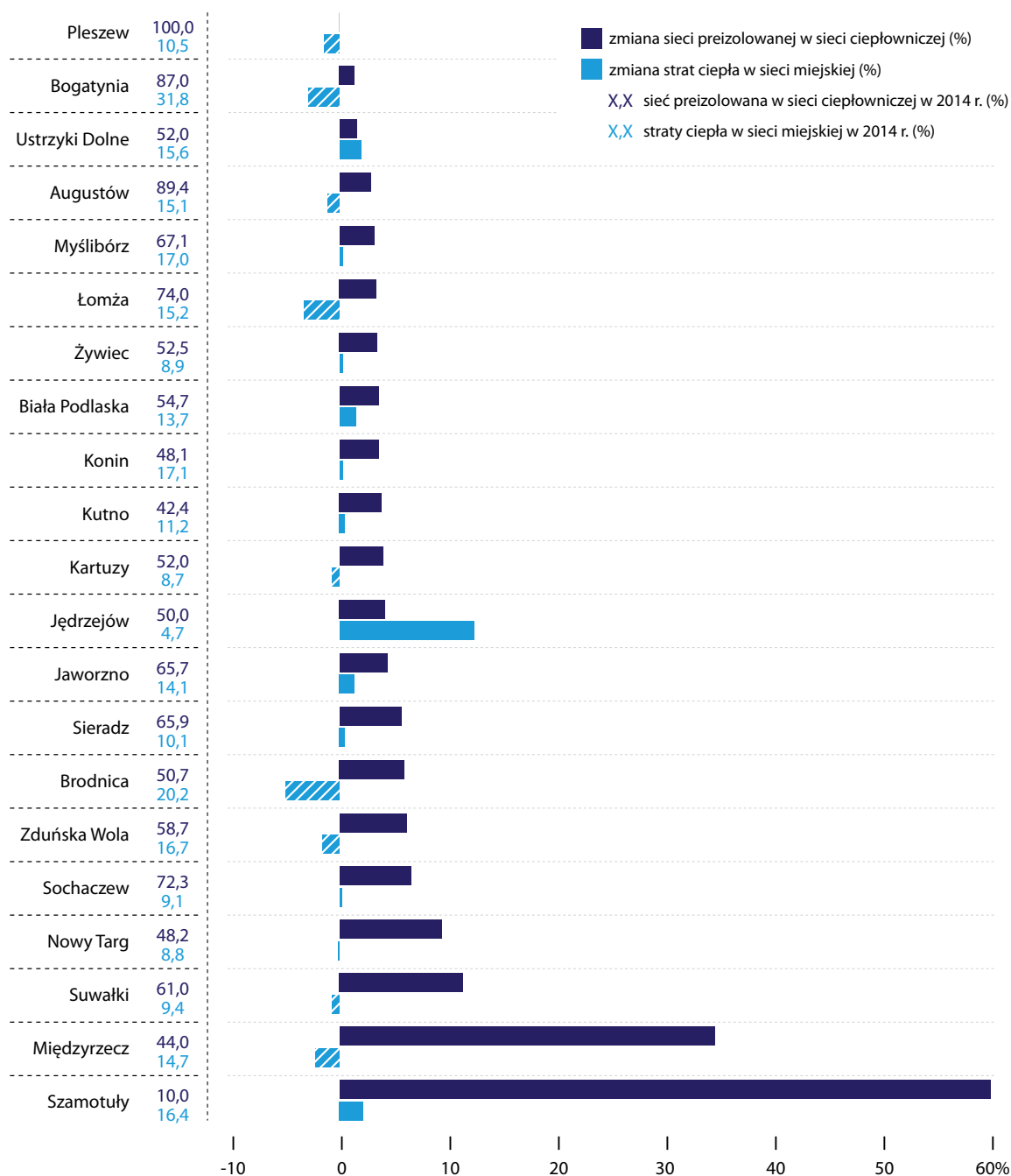
Spośród 21 gmin, które dysponowały danymi dotyczącymi zużycia ciepła przez odbiorców z systemów ciepłowniczych, tylko w Jaworznie i Ustrzykach Dolnych nastąpił spadek zużycia ciepła w 2018 r. w porównaniu do 2014 r. (odpowiednio o 4,1% i 0,9%). W pozostałych gminach zużycie ciepła w 2018 r. było większe niż w 2014 r. i wahało się w przedziale od 0,5% w Koninie do 20,1% w Międzyrzeczu i 24,8% w Pleszewie.

Modernizacja miejskich systemów ciepłowniczych prowadzona przez przedsiębiorstwa energetyki ciepłej oraz wzrost udziału długości sieci preizolowanych w ogólnej ich długości nie wpływały na ograniczenie strat ciepła w tych systemach. Było to spowodowane m.in. złym stanem technicznym pozostałej infrastruktury ciepłowniczej. W 13 gminach stwierdzono wzrost strat ciepłych w 2018 r. w porównaniu do 2014 r. (od 2,5% w Koninie i 5,9% w Sochaczewie do 19,9% w Szamotułach i 22,5% w Kutnie). Natomiast w przypadku Jędrzejowa wzrost strat ciepłych wyniósł aż 343,8%. W siedmiu gminach nastąpił spadek strat ciepłych wahał się od 0,8% w Międzyrzeczu i 0,9% w Bogatyni do 22,6% w Brodnicy. W gminie Kartuzy poziom strat ciepłych w miejskim systemie ciepłowniczym w 2014 r. i 2018 r. nie uległ zmianie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1

Zmiany udziału sieci preizolowanej w sieci ciepłowniczej oraz strat ciepła w miejskich sieciach ciepłowniczych w latach 2014–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

System gazowniczy

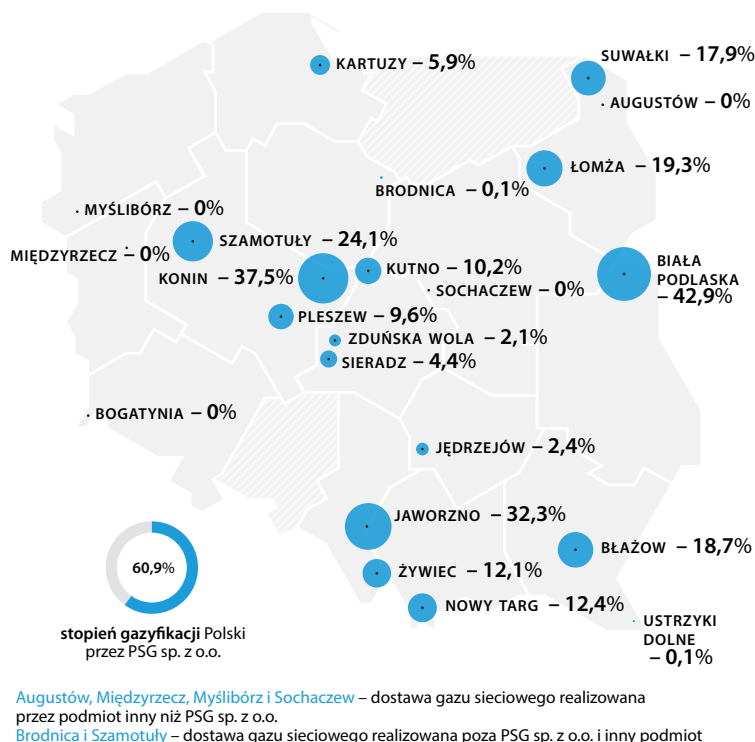
W latach 2015–2018, według danych GUS, w Polsce następował systematyczny rozwój gazowej sieci rozdzielczej, której długość wzrosła z 124 847 km na koniec 2015 r. do 133 179 km na koniec 2018 r. W efekcie tego rozwoju wzrosła liczba czynnych przyłączy z 2693,3 tys. w 2015 r. do 2937,1 tys. w 2018 r. Procent ludności korzystającej z gazu w okresie tym utrzymywał się na stałym poziomie 52,1%, przy czym obserwowalny był spadek ludności korzystającej z gazu w miastach z 71,6% w 2015 r. do 70,9% w 2018 r., a wzrost ludności wykorzystującej gaz na wsi z 22,6% w 2015 r. do 23,9% w 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według danych Polskiej Spółki Gazownictwa sp. z o.o. (największego operatora gazowych sieci dystrybucyjnych, zarządzającego ok. 95,5% sieci dystrybucyjnych w Polsce) stopień gazyfikacji Polski¹² według stanu na luty 2019 r. wynosił 60,9%, a usługi dystrybucji gazu ziemnego¹³ świadczone były w 1510 gminach spośród 2478¹⁴.

Infografika nr 2

Stopień gazyfikacji przez PSG sp. z o.o. gmin objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych PSG sp. z o.o.

Jedna z kontrolowanych gmin (Bogatynia) nie posiadała dostępu do sieci gazowej (gazociągów przesyłowych wysokiego i podwyższonego ciśnienia oraz rozdzielczej sieci gazowej). Z planów rozwoju funkcjonujących w rejonie gminy przedsiębiorstw gazowniczych wynikało, że w najbliższej przyszłości nie planowały one prowadzenia inwestycji w zakresie budowy sieci gazowniczej oraz przyłączenia nowych odbiorców.

W 16 skontrolowanych gminach dystrybucja gazu prowadzona była wyłącznie przez Polską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. Stopień gazyfikacji w tych gminach wahał się od 0,08% w Ustrzykach Dolnych do 32,3% w Jaworznie, 37,5% w Koninie i 42,9% Białej Podlaskiej¹⁵. W Gminie Szamotuly dystrybucja gazu prowadzona była przez PSG sp. z o.o. i G.EN GAZ Energia sp. z o.o., a w Brodnicy PSG sp. z o.o. i Us En Eko sp. z o.o. Według

¹² Obliczony jako liczba gmin, w których PSG sp. z o.o. świadczy usługi dystrybucji gazu do liczby gmin w Polsce.

¹³ Nie oznacza to, że jeżeli w danej gminie świadczona jest usługa dystrybucji gazu, to wszyscy mieszkańcy mają możliwość skorzystania z niej. PSG sp. z o.o. za gminę zgazyfikowaną uznaje gminę, na terenie której aktywne jest przynajmniej jedno przyłącze.

¹⁴ W 2018 r. stopień gazyfikacji wynosił 59,8%, oraz 59,6% w 2017 r.

¹⁵ Dane PSG sp. z o.o. według stanu na III kwartał 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

danych PSG sp. z o.o. stopień gazyfikacji w tych gminach wynosił odpowiednio 24,1% i 0,1%. W pozostałych czterech gminach dystrybucja gazu sieciowego prowadzona była przez spółki: SIME Polska sp. z o.o. – Sochaczew, Duon Dystrybucja sp. z o.o. – Augustów i Myślubórz oraz EWE energia sp. z o.o. – Międzyrzecz.

Tylko dziewięć gmin (40,1%) posiadało informacje dotyczące udziału ludności korzystających z sieci gazowej dla całego okresu objętego kontrolą. Dane pięciu gmin (22,7%) obejmowały lata 2014–2017, a siedem gmin nie dysponowało informacjami w tym zakresie. W dwóch gminach udział ludności korzystającej z sieci gazowej nie uległ zmianie, w dwóch gminach udział ten zmniejszył się o 0,04 i o 0,40 punktów procentowych, natomiast w dziesięciu gminach udział ten wzrósł. Wzrost wynosił od 0,2 punktów procentowych w Łomży, 0,9 punktów procentowych w Sochaczewie i Międzyrzeczu do 4,4 punktów procentowych w Myśluborzu i 4,2 punktów procentowych w Błazowej.

Z 20 gmin, które przekazały dane o długości sieci gazowniczej na ich obszarze, w jednej gminie (Ustrzyki Dolne) sieć ta nie była rozwijana w latach 2014–2018, w pozostałych 19 gminach rozwój sieci był zróżnicowany. Wzrost długości sieci gazowniczej w tym okresie wynosił od 0,6% w Międzyrzeczu (z 94,1 km do 94,7 km), 1,5% w Błazowej (z 98,8 km do 100,2 km) i 2,3% w Augustowie (z 9,1 km do 9,3 km) do 40,2% w Szamotułach (z 83,4 km do 116,90 km), 42,1% w Brodnicy (z 47,7 km do 67,7 km), 42,9% w Suwałkach (z 38,5 km do 55,0 km), 58,3% w Kartuzach (z 48,3 km do 76,4 km), 113% w Pleszewie (z 8,8 km do 18,7 km). We wszystkich 17 gminach, które dysponowały danymi¹⁶, w latach 2014–2018 nastąpił wzrost liczby użytkowników sieci gazowej, od 3,4% w Koninie (z 6561 do 6781), 4,3% w Jaworznie (10 573 do 11 030) i 5,9% w Suwałkach (z 3869 do 4096) do 106,6% w Myśluborzu (z 409 do 845) 486,5% w Sieradzu (z 607 do 3560) i 581,0% w Zduńskiej Woli (z 252 do 1716).

Rozwój sieci gazowniczej oraz wzrost liczby użytkowników sieci gazowej wpływał na zwiększenie zużycie gazu. W 2018 r. w porównaniu do 2014 r. największy wzrost nastąpił w gminach: Myślubórz o 323,1%, Sieradz o 592,1% i Zduńska Wola o 665,2%.

Odmowy przyłączenia do sieci energetycznych

Dane Urzędu Regulacji Energetyki, dotyczące odmów przyłączenia do sieci dystrybucyjnych przez przedsiębiorstwa świadczące usługi dystrybucji energii, wskazują na istnienie niezaspokojonych potrzeb energetycznych ludności, w tym najbardziej w obszarze gazownictwa. W okresie objętym kontrolą (2015–2018) odmówiono przyłączenia do sieci gazowej w 34 402 przypadkach, w tym 17 261 z przyczyn technicznych, a 17 141 z przyczyn ekonomicznych. Najwięcej odmów odnotowano w województwach: mazowieckim (8336 odmów z przyczyn technicznych i 5147 z przyczyn ekonomicznych), małopolskim (odpowiednio 892 oraz 3908) oraz łódzkim (2760 oraz 1756 z przyczyn ekonomicznych). Przedsiębiorstwa ciepłownicze odmówiły przyłączenia do sieci w 1333 przypadkach, w tym

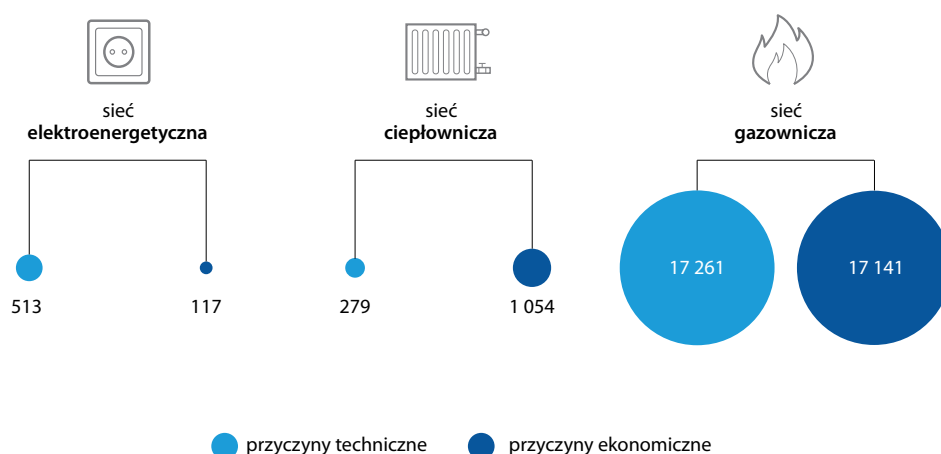
¹⁶ Cztery gminy nie przekazały danych w tym zakresie, a w jednej gminie nie ma sieciowej infrastruktury gazowniczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

279 z przyczyn technicznych oraz 1054 z przyczyn ekonomicznych. Najwięcej odmów przyłączenia do sieci ciepłowniczej było w województwie małopolskim (odpowiednio 135 oraz 421) i pomorskim (dwie oraz 334). Najmniej odmów przyłączenia do sieci odnotowano w zakresie przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Przedsiębiorstwa elektroenergetyczne w 630 przypadkach odmówiły przyłączenia do tej sieci, w tym w 513 przypadkach z przyczyn technicznych a w 117 z przyczyn ekonomicznych. Najwięcej odmów było w województwach: wielkopolskim (104) i kujawsko-pomorskim (89), wszystkie z przyczyn technicznych.

Infografika nr 3

Odmowy przyłączenia do sieci: elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowniczej w Polsce w latach 2015–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez Urząd Regulacji Energetyki.

Poziom zanieczyszczeń powietrza w skontrolowanych gminach przekraczała dopuszczalne normy w przypadku: pyłu PM10 (11 z 22 gmin), pyłu PM2,5 (12 z 20 gmin, w których prowadzono pomiary¹⁷), benzo(a)pirenu (20 z 20 gmin, objętych pomiarami), dwutlenku siarki (2 z 20 gmin, objętych pomiarami) oraz dwutlenku azotu (1 z 22 gmin). W żadnej z kontrolowanych gmin nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnej emisji tlenku węgla i benzenu¹⁸. Największy wpływ na zanieczyszczenie powietrza w gminach, ze strony systemów zaopatrzenia w nośniki energii, miały indywidualne źródła ogrzewania (w gospodarstwach domowych) oraz ciepłownie i kotłownie zasilane węglem.

Stan jakości powietrza w gminach zależy nie tylko od liczby źródeł niskiej emisji¹⁹ zlokalizowanych na obszarze danej gminy, ale również od takich czynników jak położenie terenu, warunki klimatyczne czy źródła emitujące zanieczyszczenie sąsiadujące bezpośrednio z gminą.

Wpływ infrastruktury energetycznej na jakość powietrza

¹⁷ W dwóch gminach nie prowadzono pomiarów oraz modelowania w zakresie emisji pyłu PM2,5 i benzo(a)pirenu.

¹⁸ Dane otrzymana w czasie kontroli z Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska pochodzące z pomiarów rzeczywistych lub modelowania matematycznego zanieczyszczeń.

¹⁹ Głównie indywidualne systemy ogrzewania wykorzystujące jako paliwo węgiel, koks lub miążwę węgla.

Przykład

W **Nowym Targu** położonym na dnie Kotliny Orawsko-Nowotarskiej, w wyniku lokalnych warunków klimatycznych – zjawisku inwersji, niski stopień przewietrzania przez masy powietrza, następuje kumulacja zanieczyszczeń własnych i zewnętrznych. W efekcie przyczynia się to do przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji zanieczyszczeń.

5.2. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy

Większość skontrolowanych gmin (21 z 22) nie wykonała w pełni zadania opracowania i aktualizowania *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wykonania tego obowiązku (21 gmin), nieuwzględnienia w *Założeniach* niektórych elementów, wymaganych *Prawem energetycznym* (jedna gmina) lub/ oraz nierzetelnego opracowania tego dokumentu (15 gmin). Powodowało to, że skontrolowane gminy były faktycznie pozbawione podstawowego narzędzia realizacji zadań w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz paliwa gazowe. Gminy nie prowadziły też jakichkolwiek analiz w zakresie oceny zgodności *Założeń* z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, co powodowało brak wiedzy o zaistnieniu przesłanki określonej w art. 20 ust.1 *Prawa energetycznego* wymagającej opracowania planu zaopatrzenia, w sytuacji gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniałyby realizacji *Założeń*. System planowania energetycznego w gminach, określony w przepisach, nie zapewniał mechanizmów skutecznego egzekwowania prawidłowego wykonania zadań przez organy wykonawcze gmin. Nie spełniał takiej roli również stosowany przez Ministra Energii system gromadzenia informacji.

5.2.1. Opracowanie założeń do planu zaopatrzenia

Niski odsetek gmin posiadających dokumenty planowania energetycznego

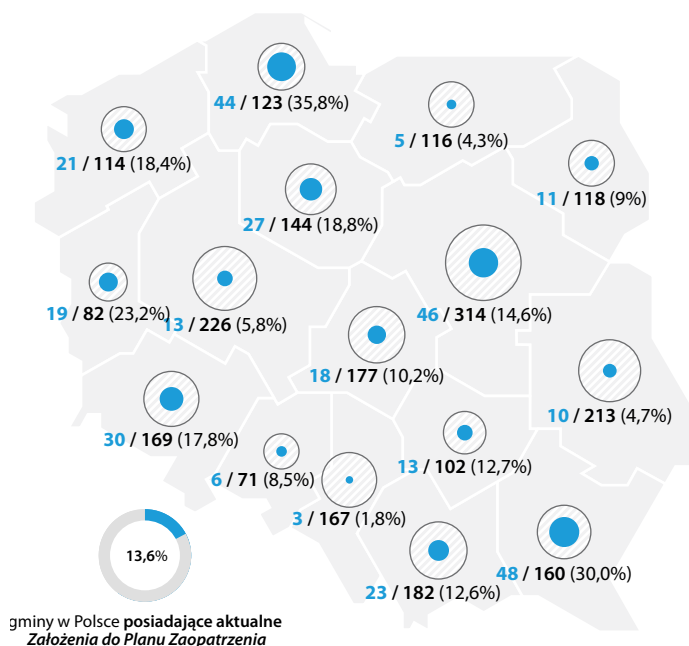
Według danych ME, w latach 2010–2012²⁰ tylko 391 gmin przyjęło *Założenia do Planu Zaopatrzenia* lub aktualizowało założenia przyjęte przed 2010 r. (9,5% wszystkich gmin w Polsce), ponadto 155 gmin (6,3% gmin w Polsce) opracowało projekty *Założeń*. Natomiast odsetek gmin posiadających w kontrolowanym okresie aktualne *Założenia do Planów Zaopatrzenia* wyniósł: w 2015 r. – 11,5% (284 gmin); w 2016 – 13,9% (345 gmin); w 2017 r. – 15,2% (376 gmin) i w 2018 r. – 13,6% (337 gmin). Najwyższy odsetek gmin posiadających aktualne *Założenia* wystąpił w województwie pomorskim (w poszczególnych latach okresu 2015–2018 odpowiednio: 30,9%, 39,8%, 43,9% i 35,8%), natomiast najniższy w latach 2015–2017 w województwie wielkopolskim (0,0%, 0,9% i 1,8%), a w 2018 r. w województwie śląskim (1,8%).

²⁰ W okresie od wejścia w życie ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (11 marca 2010 r.) do końca 2012 r. (termin uchwalenia przez gminy *Założeń* ww. ustawa wyznaczyła na 12 marca 2012 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Liczba gmin w poszczególnych województwach, posiadających w 2018 r. aktualne
Założenia do Planu Zaopatrzenia



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez Ministerstwo Energii.

Wyniki ankiety przeprowadzonej w trakcie kontroli potwierdzają niski procent gmin posiadających *Założenia*. Ankieta została przesłana do 371 gmin²¹ (15,0% wszystkich gmin w Polsce). Spośród gmin, które udzieliły odpowiedzi (220 gmin tj. 59,0% gmin, do których wysłano ankiety), w latach 2010–2012 *Założenia* przyjęło lub zaktualizowało 30 gmin (14,0% z tych, które udzieliło odpowiedzi). Natomiast w latach 2015–2019 *Założenia* przyjęte zostały przez 72 gminy (33,0%). Aktualne *Założenia* posiadało 49 gmin (22,0%). Żadna z gmin w latach 2015–2019 nie przyjęła *Planu Zaopatrzenia*.

Uzyskane w wyniku przeprowadzonej ankiety informacje wskazują na niski stan wiedzy poszczególnych gmin w zakresie znajdującej się na ich obszarze infrastruktury energetycznej a także w zakresie jakości powietrza w gminie. Wiedzą o stanie infrastruktury energetycznej dysponowało: 75 gmin w zakresie sieci elektroenergetycznej, 124 gminy w zakresie sieci gazowniczej, 128 gmin w zakresie sieci ciepłowniczej²². Informacje o źródłach ciepła wykorzystywanych przez mieszkańców posiadało 116 gmin. Tylko 69 gmin dysponowało danymi o jakości powietrza.

21 gmin, spośród 22 objętych kontrolą (95,5%), nie dopełniło obowiązku wynikającego z art. 17 ustawy *o zmianie Prawa energetyczne* przyjęcia *Założeń* lub aktualizacji już posiadanych w terminie do dnia 12 marca 2012 r. Zwłoka w przyjęciu *Założeń* (bądź ich aktualizacji) w stosunku do ustawowego terminu wyniosła od 2 do 80 miesięcy.

**Niedochowanie
ustawowego terminu
uchwalenia *Założeń***

²¹ W tym: 222 gmin wiejskich, 103 gmin miejsko-wiejskich, 46 gminach miejskich (w tym 13 miastach na prawach powiatu).

²² Przed udzieleniem odpowiedzi gminy występowały do przedsiębiorstw energetycznych o przekazanie danych dotyczących infrastruktury energetycznej znajdującej się na obszarze gminy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Realizacja przez gminy obowiązku wynikającego z art. 17 ustawy o zmianie Prawa energetycznego w zakresie przyjęcie lub aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

Ponadto żadna ze skontrolowanych gmin nie dokonywała aktualizacji przyjętych *Założeń* w terminie wynikającym z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*, tj. co najmniej raz na trzy lata. Dziesięć gmin w ogóle go nie wykonało, a trzy wykonały z opóźnieniem.

Przykład

Gmina Kartuzy, po przyjęciu w dniu 19 grudnia 2012 r. *Założeń do Planu Zaopatrzenia*, do zakończenia kontroli nie dokonała ich aktualizacji (przez siedem lat), choć aktualizacja taka powinna zostać dokonana co najmniej dwukrotnie (do grudnia 2015 r. oraz do grudnia 2018 r.). Według wyjaśnień Burmistrza, gmina nie dokonywała aktualizacji, ponieważ nie wystąpiły zdarzenia katastrofalne, czy zakłócenia w działaniu systemów energetycznych oraz nie było interwencji mieszkańców i przedsiębiorców w zakresie odmów przyłączenia do sieci. NIK nie podzieliła tej argumentacji, aktualizacja jest bowiem wymagana przez *Prawo energetyczne* ze względu na potrzebę zweryfikowania i ewentualnego skorygowania przyjętych prognoz oraz kierunków interwencji, a nie jedynie w sytuacji krytycznych zdarzeń wymagających podjęcia nadzwyczajnych działań. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego* projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat. Brak aktualizacji co najmniej raz na trzy lata powoduje, że *Założenia do Planu Zaopatrzenia* obejmują okres krótszy niż 15 lat i nie spełniają ustawowego wymogu. Poza prawnym obowiązkiem wystąpiły też przesłanki merytoryczne, bowiem faktyczny poziom zapotrzebowania i zużycia ciepła oraz gazu w gminie od 2012 r. znacznie różnił się od prognoz w tym zakresie zawartych w *Założeniach* z 2012 r. (były zawyżone).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W konsekwencji w okresie przeprowadzania kontroli większość objętych kontrolą gmin (12 z 22, czyli 54,5%) nie dysponowała aktualnymi *Załoženiami do Planu Zaopatrzenia*²³, w tym dwie nie posiadały ich w ogóle.

Władze gmin wyjaśniły niewykonanie obowiązku opracowania i przyjęcia *Założeń do Planu Zaopatrzenia* w szczególności kosztami opracowania wymienionych dokumentów oraz tym, że do realizacji zadań w zakresie zaopatrzenia w nośniki energii nie było konieczne posiadanie *Założeń*. Brak aktualizacji *Założeń* tłumaczono przede wszystkim tym, że nie straciły one swej aktualności.

Przykłady

Burmistrz **gminy Pleszew** (który nie opracował projektu *Założeń*) oraz Prezydent Białej Podlaskiej (który nie przedłożył Radzie Miejskiej opracowanego projektu *Założeń*) wyjaśnili, iż politykę w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe można było oprzeć na założeniach rozwoju gminy, określonych w studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. NIK nie podzieliła takiej argumentacji, bowiem dokumenty te nie określały przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie wymienionych nośników, nie wskazywały też możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii czy stosowania środków poprawy efektywności energetycznej. Te kwestie były wymagane w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* (art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*).

Były Burmistrz **Pleszewa** wskazał także „wysoki koszt ich wykonania” (ok. 20 tys. zł), a mając na względzie, że te dokumenty nie będą wykorzystane do innych celów, jak np. pozyskania środków zewnętrznych, brak było uzasadnienia dla wydawania środków publicznych. Kontrola NIK wykazała, że budżet gminy Pleszew w latach 2015–2018 kształtował się od 84 391 tys. zł w 2014 r. do 146 644,8 tys. zł w 2018 r. Wydatek w kwocie 20,0 tys. zł stanowił więc od 0,02 do 0,01% jednorocznego budżetu gminy, zatem trudno przyjąć argumentację, że stanowiło to jakąś trudność, by taki wydatek uwzględnić w budżecie gminy raz na trzy lata. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 *Prawa energetycznego* działalność polegająca na zaopatrywaniu w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, to zadanie własne gminy, mające charakter użyteczności publicznej.

Według wyjaśnień Burmistrza **Jędrzejowa** nie było potrzeby opracowania aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*, ponieważ *Założenia* z 2006 r. zachowały aktualność. Kontrola NIK stwierdziła, że poza jednoznacznym wymogiem prawnym przyjęcia aktualizacji *Założeń* do 12 marca 2012 r. i następnie aktualizowania ich co najmniej raz na trzy lata, istniały również przesłanki merytoryczne wynikające z warunków określonych w art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*. Brak aktualizacji *Założeń* z 2006 r. przez 13 lat powodował, że nie zapewniono oceny aktualnego stanu zapotrzebowania w poszczególne nośniki energii i nie określono wiarygodnych, opartych o aktualne dane przewidywanych zmian tego zapotrzebowania. Ponadto przyjęte w 2006 r. *Założenia* nie spełniały wymogu aktualności, bowiem nie uwzględniały elementów wymaganych po kolejnych zmianach treści art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*. Nie określały m.in. możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej²⁴.

²³ W tym trzy gminy (Jędrzejów, Myślibórz i Żywiec) posiadały *Założenia* uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie *Prawa energetycznego*, tj. przed 11 marca 2010 r. i nie uchwaliły ich aktualizacji.

²⁴ Art. 19 ust. 3 pkt 3a, wprowadzony do *Prawa energetycznego* z dniem 1 stycznia 2012 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

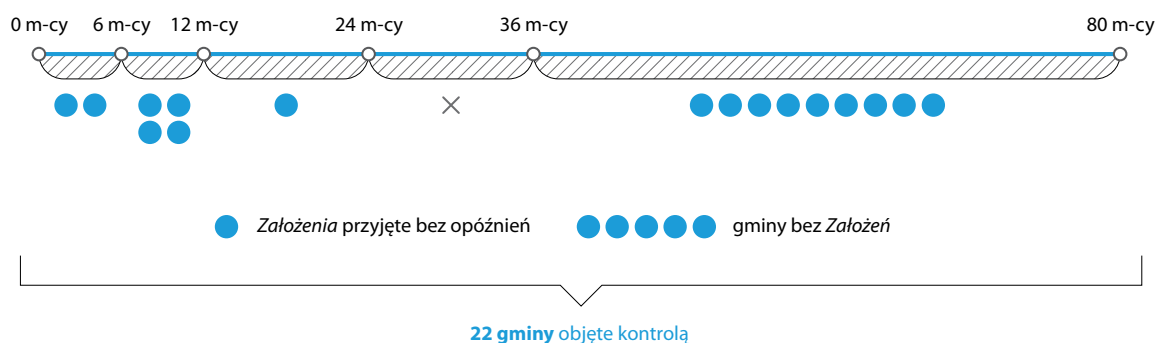
Spośród gmin, które wypełniły obowiązek wynikający z art. 17 ustawy o zmianie Prawa energetycznego z opóźnieniem, największa zwłoka wystąpiła w działaniach miasta Augustów.

Przykład

Rada Miejska **Augustowa** uchwaliła *Założenia do Planu Zaopatrzenia* 26 listopada 2018 r., tj. po ponad 80 miesiącach (po prawie siedmiu latach) od upływu ustawowego terminu. Działania w celu opracowania projektu podjęto dopiero po trzech latach od upływu terminu na ich uchwalenie, co wyjaśniono brakiem środków na jego wykonanie. Natomiast przyjęcie dokumentu przez Radę Miejską nastąpiło po upływie ponad dwóch lat i 11 miesięcy od opracowania projektu. Jak wyjaśniła gmina, powodem były liczne zmiany organizacyjne i kadrowe w urzędzie w latach 2017–2018.

Infografika nr 6

Opóźnienie w przyjęciu *Założeń do Planu Zaopatrzenia*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Zdaniem NIK brak opracowania *Założeń* (bądź ich aktualizacji) wynikał z niezrozumienia przez władze gmin roli tego dokumentu jako strategii działania w obszarze zaopatrzenia w nośniki energii. Niedokonanie oceny aktualnego stanu zaspokajania potrzeb w tym zakresie, nieoszacowanie potrzeb w przyszłości, a także niepodjęcie analizy w zakresie możliwości zastosowania dostępnych środków w celu zmodernizowania systemu energetycznego gminy na mniej emisyjny, utrudniało lub uniemożliwiało rzetelne i skuteczne realizowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa energetycznego gminy. Brak *Założeń do Planu Zaopatrzenia* lub nieuwzględnienie w nich aktualnych warunków zaspokojenia zapotrzebowania może stanowić podstawę dla przedsiębiorstw energetycznych do odmowy przyłączenia do sieci. Art. 7 ust. 5 *Prawa energetycznego* stanowi bowiem, że przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie na warunkach określonych m.in. w założeniach lub planach o których mowa w art. 19 i 20 *Prawa energetycznego*. Skoro obowiązek rozbudowy sieci ciąży na przedsiębiorstwach energetycznych w zakresie wynikającym z *Założeń*, to ich brak lub określenie warunków zaopatrzenia w oparciu o nieaktualne uwarunkowania stanowi istotne ryzyko w zakresie bezpieczeństwa energetycznego pod względem dostępności mieszkańców do sieci.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zaniechanie obowiązku przyjęcia i aktualizacji *Założeń* nie może być również usprawiedliwione brakiem zaplanowanych środków finansowych. Koszt opracowania *Założeń* wahał się od 6,5 tys. do 43,0 tys. zł, a w kontrolowanym okresie większość gmin osiągała nadwyżkę budżetową.

Założenia do Planów Zaopatrzenia są publikowane w Dziennikach Urzędowych Województwa. Nie ma jednak jednoznacznego stanowiska, czy są aktami prawa miejscowego. Jeden z wojewodów stwierdził, że biorąc pod uwagę zakres i tematykę *Założeń do Planu Zaopatrzenia*, nie posiadają one cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzygają bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz są aktem kierownictwa wewnętrznego²⁵.

W 15 z 19 gmin (78,9%), w których przyjęto *Założenia*, były one wadliwie opracowane. W jednym przypadku²⁶ *Założenia* nie zawierały niektórych elementów wymaganych art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*, w tym przewidywanych zmian zapotrzebowania na paliwo gazowe (art. 19 ust. 3 pkt 1) oraz możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej (art. 19 ust. 3 pkt 3a). W sześciu *Założeniach*²⁷ elementy wymagane powyższym przepisem były formalnie zawarte, jednak faktycznie nie uwzględniały dyspozycji tych przepisów, np. nie wskazując skali i rzeczowego zakresu możliwych do zastosowania środków racjonalizacji użytkowania ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz zastosowania środków poprawy efektywności energetycznej.

Nieprawidłowe opracowanie *Założeń do Planu Zaopatrzenia*

Infografika nr 7

Nieprawidłowe opracowania *Założeń do Planu Zaopatrzenia*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

²⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego nr nk-i.4131.26.2017.abej z dnia 8 lutego 2017 r.

²⁶ Gmina Ustrzyki Dolne.

²⁷ Gminy: Brodnica, Kartuzy, Kutno, Nowy Targ, Sochaczew, Szamotuły.

Przykład

W *Założeniach z 2015 r.*, przyjętych przez miasto **Nowy Targ**²⁸, przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych (art. 19 ust. 3 pkt 2 *Prawa energetycznego*) nie zostały skonkretyzowane pod względem możliwego zakresu rzeczowego ich zastosowania na terenie miasta (przedstawiono jedynie zaplanowane już działania w „najbliższym czasie”) oraz możliwych do osiągnięcia efektów (parametrów określających potencjał możliwych do osiągnięcia celów w tym zakresie). Nie wskazano też możliwych do zastosowania przez miasto mechanizmów wsparcia dla realizacji tych przedsięwzięć oraz szacunkowych założeń o niezbędnych zasobach i środkach. W zakresie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych (art. 19 ust. 3 pkt 3 *Prawa energetycznego*). Nie przedstawiono skali występujących nadwyżek lokalnych zasobów paliw i energii oraz sposobu możliwego ich wykorzystania, a także kwestii możliwego wykorzystania nadwyżek w odniesieniu do energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych. W odniesieniu do możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej (art. 19 ust. 3 pkt 3a *Prawa energetycznego*) nie wskazano możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w odniesieniu do uwarunkowań i potencjału takich działań w Nowym Targu, skali możliwych do osiągnięcia efektów itp.

W pięciu *Założeniach*²⁹ nieprawidłowo oszacowano zapotrzebowanie na poszczególne nośniki energii (na podstawie nieaktualnych danych lub dla niewłaściwego okresu).

Przykład

W *Założeniach z 2017*³⁰ miasta **Konina** nie doszacowano prognoz w zakresie zapotrzebowania miasta na energię elektryczną. Przedstawiona w dokumencie prognoza w tym zakresie nie uwzględniała faktycznego zużycia w latach 2014–2016. Prognoza rocznego zapotrzebowania na energię elektryczną w perspektywie do 2030 r. została oszacowana w wysokości około 77 tys. MWh. Natomiast faktyczne zużycie energii elektrycznej w latach 2014–2016 kształtowało się na poziomie prawie czterokrotnie większym (od 290 tys. MWh do 326 tys. MWh).

W 11 *Założeniach* nie przedstawiono zamierzeń w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej. Nie wskazano obszarów planowanego rozwoju sieci elektrycznej, gazowej lub ciepłej, w tym w siedmiu *Założeniach* nie wskazano jak będzie następować zaopatrzenie w ciepło i gaz na nowych terenach przewidzianych do rozwoju w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania danej gminy. Art. 18 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego* stanowił tymczasem, że gmina realizuje zadania w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w nośniki energii m.in. zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy.

²⁸ Uchwalonych w dniu 19 października 2015 r.

²⁹ Gmin: Augustów, Konin, Łomża, Sochaczew i Suwałki.

³⁰ Uchwalone w dniu 31 maja 2017 r.

Przykład

Założenia z 2018 r. przyjęte przez miasto **Augustów**³¹ nie zawierały informacji o lokalizacji istniejących w Augustowie systemach energetycznych oraz o terenach, na których zgodnie z potrzebami rozwojowymi miasta następować będzie zmiana zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Uwzględniono w nich jedynie zadania inwestycyjne Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej „GIGA” sp. z o.o. i PGE Dystrybucja SA Oddział Białystok, które w momencie uchwalenia *Założeń* były już w znacznej części nieaktualne. Burmistrz Augustowa wyjaśnił, że zawarcie w *Założeniach* informacji o lokalizacji istniejących w mieście systemów energetycznych oraz terenów, na których następować będzie zmiana zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii, nie wynikało wprost z przepisów prawa.

W 11 skontrolowanych *Założeniach* (58,0%) nie wskazano celów wynikających z potrzeb gmin, a jedynie powielono plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.

Gminy zlecały opracowanie projektu *Założeń* (lub ich aktualizacji) podmiotom zewnętrznym. NIK zauważa, że zlecenie wykonania zadania opracowania projektu *Założeń* podmiotowi zewnętrznemu nie zwalnia władz gminy z odpowiedzialności za prawidłowy zakres tego dokumentu. Wymaga to więc weryfikacji odbieranych od wykonawców prac pod względem kompletności i aktualności danych, a także pod względem merytorycznego zakresu. Zaakceptowanie wykonanych projektów z błędami, które stwierdzono w wyniku kontroli NIK, świadczy o nierzetelnej procedurze odbioru zamówionego opracowania projektu.

5.2.2. Opracowanie planów zaopatrzenia

W żadnej z objętych kontrolą gmin nie opracowano *Planu Zaopatrzenia*. Wynikało to przede wszystkim z faktu zaniechania analizy, czy zaistniały przesłanki, określone w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, zobowiązujące do opracowania *Planu Zaopatrzenia*. Takimi przesłankami jest brak zapewnienia przez plany przedsiębiorstw energetycznych realizacji *Założeń*.

W żadnym z 19 urzędów gmin, które posiadały *Założenia do Planu Zaopatrzenia*, nie było jakiegokolwiek systemu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*, co gminy wyjaśniały brakiem obowiązku prawnego. Znaczna część gmin nie skorzystała również z prawa udostępniania nieodpłatnie, na podstawie art. 19 ust. 4 *Prawa energetycznego*, planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło na obszarze danej gminy (20 gmin). Gminy (21) nie posiadały również wiedzy o realizacji tych planów.

Brak ustalonych zasad monitorowania zgodności planów przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*, oraz brak wiedzy na temat zamierzeń rozwojowych przedsiębiorstw działających na terenie gminy, uniemożliwił rzetelną ocenę czy wystąpiły przesłanki zobowiązujące do uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zgod-

Brak monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*

³¹ Uchwalone w dniu 26 listopada 2018 r.

nie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. Istotą tego obowiązku jest weryfikacja, czy plany przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację *Założeń*, a w przypadku zaistnienia sytuacji niezapewnienia realizacji *Założeń* powstaje obowiązek sporządzenia przez organ wykonawczy gminy na podstawie *Założeń* projektu planu zaopatrzenia w nośniki energii dla gminy lub jej części, zgodnego z *Założeniami*.

Wadliwość Założeń
przyczyną uniemożliwiającą
zaistnienie formalnych
przesłanek do opracowania
Planu Zaopatrzenia

Innym powodem nieskuteczności *Planu Zaopatrzenia* jako mechanizmu organizowania zaopatrzenia w nośniki energii w gminach była powszechna wadliwość *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Jeśli nie określały one celów i kierunków rozwoju infrastruktury energetycznej, nie mogły stanowić miernika oceny planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, tym bardziej w przypadkach, gdy *Założenia* faktycznie ograniczały się do przedstawienia treści tych planów. Ustalenia kontroli wykazały sytuacje, gdy faktycznie wystąpiły okoliczności, które wymagałyby przyjęcie *Planu Zaopatrzenia*, natomiast wskutek pominięcia tych kwestii w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia*, formalnie nie wystąpiła przesłanka z art. 20 *Prawa energetycznego*.

Przykłady

Gdyby *Założenia* z 2006 r., przyjęte w gminie **Jędrzejów** uwzględniały kierunki rozwoju gminy zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to wystąpiłaby przesłanka określona w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. Plany rozwoju operatora gazowego systemu dystrybucyjnego nie uwzględniały bowiem w pełni kierunków rozwoju gminy określonych w studium. Tym samym faktycznie nie była zapewniona realizacja organizacji zaopatrzenia w gaz w gminie zgodnie z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium (wymóg art. 18 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego*). Jednak ze względu na wadliwość *Założeń* z 2006 r., formalnie nie było podstaw do opracowania i przyjęcia *Planu Zaopatrzenia* zgodnie z art. 20 *Prawa energetycznego*. Może to mieć istotny wpływ na kwestię obowiązku zapewnienia realizacji i finansowania budowy i rozbudowy infrastruktury sieciowej przez przedsiębiorstwa energetyczne znajdujące się na terenie gminy czy rozwoju instalacji odnawialnych źródeł energii i podejmowania środków służących poprawie efektywności energetycznej.

Nierzetelnie opracowane *Założenia* uniemożliwiały burmistrzowi **Międzyrzecza** opracowanie *Planu Zaopatrzenia*. W *Założeniach* z 2016 r. nie wskazano, jak będzie następowało zaopatrzenie w poszczególne nośniki energii terenów rozwojowych wskazanych w *Założeniach*, a wynikających ze *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Międzyrzecz*³². Lokalizację terenów rozwojowych przed uchwaleniem *Założeń*, gmina przekazała do konsultacji trzem przedsiębiorstwom energetycznym, w tym firmie EWE energia sp. z o.o. zajmującej się dystrybucją i obrotem gazu ziemnego na terenie gminy. Przedsiębiorstwa dokonały klasyfikacji terenów i wskazały rodzaj wymaganej inwestycji. EWE energia sp. z o.o. wskazała tereny, które nie były przewidziane w przyszłych planach rozwojowych przedsiębiorstwa do uzbrojenia. Nie wskazując w *Założeniach* terenów wymagających rozbudowy sieci gazowej na obszarach określonych w ww. studium, gmina była świadoma możliwości wykorzystania *Planu Zaopatrzenia* jako interwencyjnego narzędzia zaspokojenia potrzeb odbiorców na obszarach nieuwzględnionych w planach przedsiębiorstw energetycznych.

³² Uchwalone z dnia 24 czerwca 2014 r.

5.2.3. Nadzór Ministra Energii nad wykonaniem obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przez gminy

Gminy nie były zobowiązane do informowania Ministra Energii o realizacji ustawowego obowiązku opracowania założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe i ich aktualizacji, jak również wywiązywania się z obowiązku opracowania planu zaopatrzenia w sytuacjach określonych w art. 20 *Prawa energetycznego*. Dane odnośnie dysponowania przez gminy dokumentami planowania energetycznego Minister otrzymywał za pośrednictwem urzędów marszałkowskich, które posiadały taką wiedzę w związku z wymogiem opiniowania przez samorząd województwa projektu *Założeń do Planu Zaopatrzenia* w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa (art. 19 ust. 5 *Prawa energetycznego*). Przekazywane przez urzędy dane mogły być jednak nie pełne. Nie wszystkie gminy bowiem przekazywały projekty *Założeń* do zaopiniowania przez Marszałka Województwa³³, a ponadto część gmin nie publikowała uchwał dotyczących przyjęcia *Założeń do Planu Zaopatrzenia* lub *Planów Zaopatrzenia* w biuletynach informacji publicznej, będących istotnym źródłem wiedzy dla urzędów marszałkowskich. Ministerstwo Energii nie weryfikowało również czy gminy wywiązywały się z obowiązku opracowania *Planów Zaopatrzenia* w sytuacjach określonych art. 20 *Prawa energetycznego*. Równocześnie ME nie występowało do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki³⁴ o informacje, które przedsiębiorstwa energetyczne, i w odniesieniu do których gmin, nie zapewniały realizacji *Założeń do Planów Zaopatrzenia* bowiem *Prawo energetyczne* nie określało takiego obowiązku dla Prezesa URE³⁵.

Ministerstwo Energii nie przewidywało pozyskiwania informacji o posiadaniu dokumentów planowania energetycznego bezpośrednio od gmin, z uwagi na skalę takiego monitoringu (konieczność prowadzenia korespondencji z blisko 2,5 tys. podmiotów). Nie było też planowane stworzenie narzędzia dedykowanego temu celowi. W ocenie Dyrektora Departamentu Energetyki ME samorząd województwa powinien uczestniczyć w planowaniu zaopatrzenia w energię elektryczną i paliwa na obszarze województwa, w tym gromadzić informacje o posiadaniu przez gminy stosownych dokumentów planistycznych. Minister właściwy do spraw energii nie jest jednostką nadzoru i nie ma możliwości egzekwowania od gmin realizacji obowiązku sporządzania dokumentów planowania energetycznego.

W aktualnym stanie prawnym minister właściwy do spraw energii ma ograniczone możliwości oddziaływania na jst w celu realizacji przez nie obowiązków planistycznych, związanych z bezpieczeństwem energetycznym, mimo obowiązku współdziałania z wojewodami i samorządami terytorial-

Nieskuteczny system uzyskiwania informacji o realizacji przez gminy obowiązku opracowania dokumentów planowania energetycznego

³³ Podczas kontroli stwierdzono, że „Aktualizacja Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Konina na lata 2013–2020” nie została przedstawiona przez Prezydenta Miasta do zaopiniowania przez samorząd województwa.

³⁴ Dalej także: URE.

³⁵ Zgodnie z art. 16 *Prawa energetycznego* tylko określona grupa przedsiębiorstw energetycznych zobowiązana jest do uzgadniania z Prezesem URE swoich projektów planów rozwoju. Z obowiązku tego wyłączone są przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłem i dystrybucją ciepła.

nymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię (art. 12 ust. 2 pkt 4 *Prawa energetycznego*). Bezspornym jednak jest, że lokalna polityka energetyczna stanowi istotny element polityki energetycznej państwa. Skuteczność działań na poziomie gmin w zakresie zwiększania dostępności do systemów energetycznych oraz zmniejszania negatywnego wpływu tych systemów na środowisko jest ważnym czynnikiem bezpieczeństwa energetycznego nie tylko w skali danej gminy, ale całego państwa. Zdaniem NIK, tak ważny segment funkcjonowania państwa, oparty o realizację zadań przez gminy we współdziałaniu z przedsiębiorstwami energetycznymi, nie powinien pozostawać poza skutecznym, pełnym monitoringiem ze strony właściwego organu państwowego. Ustanowienie takiego monitoringu i przeprowadzenie rzetelnej analizy jego wyników (stopnia realizacji stosownych obowiązków przez gminy) powinno decydować o ewentualnych zmianach legislacyjnych umożliwiających ministrowi właściwemu do spraw energii skuteczne egzekwowanie realizacji obowiązków planistycznych od tych gmin, które obowiązków tych nie wypełniają.

5.2.4. Realizacja zadań w zakresie wspierania lokalnego bezpieczeństwa energetycznego

Przebieg realizacji zadań określonych w BEiŚ

Wypełniając zadania określone w celu szczegółowym *BEiŚ – Zapewnienie gospodarcze krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię* (działanie: *Poprawa lokalnego bezpieczeństwa energetycznego*) w tym w szczególności zadań:

- 1) *analiza skuteczności funkcjonującego systemu planowania energetycznego w województwach i wypracowanie na tej podstawie bardziej efektywnych rozwiązań;*
- 2) *zwiększenie roli samorządów wojewódzkich w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego regionów z umocnieniem koordynacyjnych powiązań z lokalnym planowaniem energetycznym na poziomie gminnym oraz planowaniem energetycznym przedsiębiorstw energetycznych;*
- 3) *powiązanie planowania energetycznego zgodnie z koncepcją zagospodarowania przestrzennego,*

ME przygotowała propozycje rozwiązań legislacyjnych wraz z oceną skutków regulacji w ramach procedowania projektów nowelizacji aktów prawnych w zakresie prawa energetycznego. Istotą wprowadzonych zmian było nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego przy sporządzaniu planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe i energię z uwzględnieniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (nowelizacja *Prawa energetycznego*³⁶ w zakresie art. 16).

Zdaniem NIK, niezależnie od przygotowanych zmian legislacyjnych i sporządzonych analiz w ramach oceny skutków regulacji nowelizacji *Prawa energetycznego*, monitorowanie skuteczności zastosowanych rozwią-

³⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zań w zakresie planowania energetycznego oraz proces zwiększania roli samorządów wojewódzkich w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego w regionach powinny mieć charakter ciągły, tym bardziej, że zadania te określone zostały w strategii (BEiŚ) obowiązującej do końca 2020 r.

Istnieje ryzyko nie osiągnięcia zaplanowanego na koniec 2020 r. wskaźnika monitorującego BEiŚ w zakresie celu szczegółowego *Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię* a dotyczącego odsetka gmin posiadających *Założenia do Planów Zaopatrzenia* lub inną formę planowania energetycznego. Wartość tego wskaźnika w latach 2013–2017 kształtowała się na poziomie 19–22%. Wartość docelowa wskaźnika w 2020 r. ma wynieść 100%. Według Zastępcy Dyrektora Departamentu Energetyki ME celowe byłoby dokonanie zmian legislacyjnych, opierających się na wnioskach ze współpracy z samorządem terytorialnym, pozwalających na zwiększenie odsetka gmin posiadających opracowane stosowne dokumenty planistyczne.

Niski poziom wskaźnika monitorującego BEiŚ

Powołany w dniu 8 października 2018 r. przez Ministra Energii³⁷ *Zespół do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła*³⁸ przygotował m.in. propozycję zmiany art. 7b *Prawa energetycznego* w ramach nowelizacji ustawy *Prawo budowlane*³⁹. Zmiana miała spowodować, że wszystkie obiekty budowlane znajdujące się na obszarach funkcjonowania systemów ciepłowniczych, w odniesieniu do których będą istniały techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci ciepłowniczej, będą musiały zostać do niej przyłączone. Alternatywą miało być zainstalowanie w tych budynkach efektywnego źródła ciepła, charakteryzującego się współczynnikiem nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej nie wyższym niż 0,8. Zmiana miała istotnie wpłynąć na poprawę jakości powietrza na obszarach miejskich, poprzez praktyczne wyeliminowanie nowych instalacji indywidualnych źródeł opalanych węglem lub gazem⁴⁰.

Realizacja zadań w obszarze ciepłownictwa

W 2018 r. został osiągnięty miernik zadania: *Rozbudowa krajowej sieci gazowej przesyłowej i dystrybucyjnej*, ujęty w *Planie działalności Ministra Energii na rok 2018* w ramach celu *Rozwój sektora energetycznego*. Miernik dotyczył długości krajowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej. Wartość bazowa miernika (w 2016 r.) wyniosła 198 087 km a planowana wartość do osiągnięcia na koniec 2018 r. dotyczyła wzrostu o 1,0% w stosunku do wartości bazowej. W dniu 31 grudnia 2018 r. długość sieci gazowej przesyłowej i dystrybucyjnej wynosiła łącznie 205 896 km (wzrost o 7809 km), a miernik osiągnął wartość 3,9%.

Realizacja zadań w obszarze gazownictwa

Minister dokonał również zmian legislacyjnych w zakresie usprawnienia procesu inwestycyjnego w obszarze infrastruktury gazowej. Zmiany te dotyczyły między innymi: nadania rygoru natychmiastowej wykonal-

³⁷ Zarządzenie Ministra Energii z dnia 8 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła – Dz. Urz. ME poz. 21.

³⁸ Dalej także: *Zespół*.

³⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1997 r. *Prawo budowlane* – Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

⁴⁰ Powyższa zmiana, obowiązująca od 1 stycznia 2020 r., została wprowadzona do *Prawa energetycznego* art. 4 pkt 1–2 ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2166).

ności decyzji zobowiązującej właściciela nieruchomości do jej udostępnienia na potrzeby wykonania przez operatora czynności eksploatacyjnych⁴¹, zwolnienia z obowiązku uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, budów sieci gazociągowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa⁴² oraz umożliwienia operatorowi systemu dystrybucyjnego nabywanie nieruchomości rolnych bez konieczności uzyskania zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁴³.

5.3. Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej gminy

Założenia do Planu Zaopatrzenia nie były w pełni spójne z celami i zadaniami w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, sformułowanymi w strategicznych dokumentach przyjętych przez gminy. Ponadto zadania te były zdefiniowane w sposób ogólny, bez wskazania mierników ich realizacji. W urzędach nie opracowano również zasad monitorowania realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Skutkowało to brakiem narzędzi bieżącej oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w *Założeniach* i w znacznym stopniu utrudniało prowadzenie planowania i organizacji zaopatrzenia energetycznego w gminach.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz ich skala wskazują, że gminy nie zapewniły sobie spójnej i skutecznej lokalnej polityki energetycznej jako narzędzia realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe.

5.3.1. Spójność w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego pomiędzy założeniami do planu zaopatrzenia a strategicznymi dokumentami określającymi politykę rozwoju gminy oraz obowiązującymi na terenie gminy programami ochrony powietrza

Niespójność zadań określonych w *Założeniach* z innymi strategicznymi dokumentami gmin

Prawie połowa objętych badaniem *Założeń* (osiem) była niespójna z innymi strategicznymi dokumentami gmin. Większość rozbieżności dotyczyła nieuwzględnienia w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* zadań i kierunków rozwoju sieci ciepłowniczej i gazowej określonych w studiach uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego bądź w strategiach rozwoju gmin (w siedmiu przypadkach). W jednych *Założeniach* nie uwzględniono działań w zakresie odzyskiwania energii w procesach wytwarzania ciepła, co zakładała strategia rozwoju gminy, a także obszarów działań i zakresu rzeczowego zadań w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych oraz podłączania budynków do sieci ciepłej i wykorzystania OZE, choć w dokumentach strategicznych wskazano dobre warunki do rozwoju OZE, a realizację zadań w tym zakresie uznano za szansę na poprawę jakości powietrza.

⁴¹ Na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* – (Dz. U. poz. 2348) – ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.

⁴² Na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw – (Dz. U. z 2019 r. poz. 51) – ustawa weszła w życie 11 lutego 2019 r.

⁴³ Na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080) – ustawa weszła w życie 26 czerwca 2019 r.

Przykłady

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i paliwa gazowe dla Miasta i Gminy Ustrzyki Dolne do 2030 r.*⁴⁴ nie zostały uwzględnione, przyjęte w *Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy Ustrzyki Dolne*⁴⁵ kierunki działań i zadania w zakresie gazyfikacji.

Natomiast w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Kutna*⁴⁶ nie uwzględniono części zadań określonych w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kutna*⁴⁷ związanych z rozwojem miejskiej sieci ciepłowniczej – nie wskazano konieczności zbudowania dodatkowego źródła ciepła o mocy poniżej 3 MW oraz modernizacji izolacji termicznej istniejących rurociągów naziemnych. Ponadto, mimo, że w *Studium* przewidziano zwiększenie produkcji energii z OZE ukierunkowane na budowę układów wysokosprawnej kogeneracji, to w powyższym zakresie w *Założeniach* nie określono przyszłego sposobu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. W *Założeniach* nie wskazano również jak miał następować rozwój systemu gazowniczego – podczas, gdy w *Studium* określono, że w oparciu o istniejącą i projektowaną sieć średniego ciśnienia.

W efekcie braki w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* w powyższym zakresie wpływały na zmniejszenie bezpieczeństwa energetycznego gminy.

Sześć gmin⁴⁸ (27,3%) nie wypełniło obowiązku, określonego w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴⁹ w związku z art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*⁵⁰, polegającego na uchwaleniu w terminie do dnia 1 stycznia 2017 r. programu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 14 ustawy *o zmianie POŚ*, w przypadku gdy program ochrony środowiska został uchwalony przed dniem wejścia w życie tej ustawy (5 września 2014 r.) zachowywał ważność w okresie, na jaki został uchwalony, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2016 r. Programy ochrony środowiska wszystkich sześciu gmin zostały uchwalone przed 5 września 2014 r. i zgodnie z tym przepisem w dniu 31 grudnia 2016 r. straciły ważność. Program ochrony środowiska, jako dokument obligatoryjny dla gmin, stanowi istotny element w polityce energetycznej gminy w zakresie związanym z budowaniem niskoemisyjnych systemów energetycznych. Wskutek braku takiego dokumentu gminy nie dysponowały pełną analizą czynników wpływających w sposób negatywny na środowisko na obszarze gmin oraz wiedzą odnośnie proponowanych narzędzi i działań minimalizujących takie czynniki.

Niewykonanie obowiązku opracowania programu ochrony środowiska

⁴⁴ Uchwalonych w dniu 12 sierpnia 2016 r.

⁴⁵ Przyjęte w dniu 27 czerwca 2000 r., zmienione w dniu 3 listopada 2011 r., obowiązujące do 16 kwietnia 2019 r. Nowe *Studium* zostało przyjęte w dniu 16 kwietnia 2019 r.

⁴⁶ Uchwalone w dniu 20 września 2016 r.

⁴⁷ Przyjęte w dniu 1 lutego 2000 r., zmienione 29 czerwca 2015 r.

⁴⁸ Biała Podlaska, Białzowa, Bogatynia, Kutno, Pleszew i Żywiec.

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396. Dalej: ustawa *o POŚ*.

⁵⁰ Dz. U. poz. 1101, ze zm. Dalej: ustawa *o zmianie POŚ*. Ustawa weszła w życie z dnia 5 września 2014 r.

Przykład

Program ochrony środowiska dla Miasta Kutna 2004–2011 został uchwalony w dniu 1 lutego 2005 r., tj. przed dniem wejście w życie ustawy o zmianie *POŚ* i zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o *POŚ* Prezydent Miasta Kutna powinien sporządzić a Rada Miasta Kutna uchwalić (art. 18 ust. 1 ustawy o *POŚ*) do końca 2016 r. nowy program ochrony środowiska. NIK nie podzieliła wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Kutna, że wynikało to z braku opracowania programu ochrony środowiska powiatu kutnowskiego a cele i zadania miasta powinny być zgodne z celami i zadaniami wskazanymi w dokumencie opracowanym na szczeblu powiatowym. Brak powiatowego programu ochrony środowiska skutkował brakiem takich programów także w innych miastach (gminach) powiatu. NIK zauważa, że ustawa o *POŚ* wymaga jedynie aby projekt gminnego programu ochrony środowiska został zaopiniowany przez organ wykonawczy powiatu (art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o *POŚ*). Miasto Kutno natomiast nie podjęło nawet działań w celu przygotowania projektu takiego programu. Należy przy tym wskazać, że gmina Kutno w dniu 2 października 2014 r. podjęła uchwałę Nr LVI/286/2014 w sprawie przyjęcia *Programu Ochrony Środowiska Gminy Kutno na lata 2014–2017 z perspektywą na lata 2018–2021*. Tak więc inne gminy powiatu kutnowskiego posiadały programy ochrony środowiska.

Zaniechanie opracowania niektórych dokumentów strategicznych określających kierunki rozwoju gmin (w szczególności *Założeń do Planu Zaopatrzenia* oraz programów ochrony środowiska), nierzetelne opracowanie *Założeń do Planu Zaopatrzenia* oraz sprzeczność *Założeń* lub nieuwzględnianie w nich niektórych celów i zadań wskazanych w innych dokumentach strategicznych powodowało, że gminy nie stworzyły spójnej i komplementarnej polityki energetycznej. Już na poziomie planowania oraz ustalania celów w zakresie zaopatrzenia w nośniki energii wystąpiły nieprawidłowości, utrudniające lub uniemożliwiające skuteczne wykonywanie przez gminy zadań własnych w tym zakresie.

5.3.2. System monitorowania realizacji założeń do planu zaopatrzenia

Brak monitoringu realizacji zadań określonych w *Założeniach*

We wszystkich poddanych kontroli *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* brak było mierników osiągnięcia celów w zakresie zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych. Nie zapewniono też systemu monitorowania i oceny realizacji *Założeń*. Gminy wyjaśniały to brakiem normy prawnej, bądź prowadzeniem monitoringu zadań zawartych w *Założeniach* na podstawie mierników wynikających z innych dokumentów strategicznych.

Przykład

Burmistrz Miasta i Gminy **Szamotuły** wyjaśnił, że nie było takiej konieczności ze względu na ustalenie wskaźników realizacji w innych dokumentach strategicznych (*Strategia Rozwoju, POŚ, PGN*). Wskaźniki zawarte w *Strategii Rozwoju* i *POŚ* nie odnosiły się jednak do oceny realizacji celów w zakresie zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Wskaźniki określone w *PGN* w obszarze *Energetyka* odnosiły się częściowo do celów wyznaczonych w *Założeniach* z 2019 r., lecz nie wyznaczono dla nich wartości (mierzalnych celów) oraz terminów ich osiągnięcia. NIK wskazuje też, że w Urzędzie nie wykonywano obowiązków sprawozdawczych odnośnie do *Strategii rozwoju* oraz *PGN*, co stanowi dodatkowy argument iż system monitorowania realizacji innych dokumentów strategicznych nie zapewniał wiedzy o stanie realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*.

Podzielając pogląd, że nie było obowiązku prawnego prowadzenia takiego monitoringu, należy wskazać, iż rezygnacja z takiego mechanizmu skutkowałą brakiem narzędzi bieżącej oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w *Założeniach*, identyfikowania odchyłeń w realizacji celów, a także ich weryfikowania i modyfikowania. W połączeniu z brakiem monitoringu zgodności *Założeń* z planami przedsiębiorstw energetycznych, opisanym w punkcie 5.2.3. informacji, gminy były pozbawione skutecznych narzędzi faktycznego kształtowania lokalnej polityki energetycznej i reagowania na zmieniające się uwarunkowania.

5.4. Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii elektrycznej, ciepła i gazu

Działania podejmowane na obszarze skontrolowanych gmin związane z rozwojem sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej zwiększały dostępność odbiorców do tej infrastruktury. Skala zrealizowanych zadań inwestycyjnych była jednak mniejsza od potrzeb, a także zakładanego zakresu. Główną przyczyną był brak uzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Należy też zauważyć, że źródłem niesatysfakcjonującej skali inwestycji w rozwój infrastruktury energetycznej były nierzetelnie opracowane *Założenia do Planu Zaopatrzenia*. Przypadki odmowy przyłączenia do sieci gazowniczej i ciepłowniczej wskazują na niezaspokojone potrzeby mieszkańców w dostępie do tych sieci.

W 15 skontrolowanych *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* (83,3%) nie wskazano celów, sprecyzowanych kierunków rozwoju lub zadań dotyczących zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych, w odniesieniu do szacowanego zapotrzebowania. Inne dokumenty strategiczne gmin (strategie rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programy działań) również co najwyżej ogólnikowo określały cele w zakresie zwiększenia dostępności poszczególnych nośników energii. Zawarte w tych dokumentach zadania dotyczyły przede wszystkim rozwoju i modernizacji sieci ciepłowniczej, energetycznej i gazowej oraz zwiększenia (bądź zastąpienia dotychczasowych) mocy wytwórczych. Żadna z gmin nie określiła dla przyjętych zadań planu rzeczowo-finansowego, zakładanego harmonogramu realizacji, źródła finansowania oraz mierników pozwalających na ocenę stopnia realizacji poszczególnych zadań w stosunku do planu.

Nie wszystkie zadania zaplanowane w dokumentach strategicznych gmin zostały zrealizowane⁵¹. W ośmiu gminach nie zrealizowano niektórych zadań w zakresie modernizacji i budowy sieci ciepłowniczych, również w ośmiu gminach nie zrealizowano zadań w zakresie modernizacji i rozbudowy sieci energetycznych, a w 11 gminach w zakresie modernizacji i rozbudowy sieci gazowych. Ponadto pomimo podjęcia działań zwiększających dostępność do paliwa gazowego nadal na terenie siedmiu gmin dostęp do sieci gazowej był ograniczony.

Zadania mające na celu zwiększenie dostępności do nośników energii

Nieskuteczna realizacja zadań zwiększających dostępność nośników energii

⁵¹ Informacje o stanie realizacji poszczególnych inwestycji uzyskano zarówno od gmin, jak i od przedsiębiorstw energetycznych działających na ich terenie.

Przykłady

Gmina **Błażowa**, w związku z niewyrażeniem zainteresowania rozbudową sieci gazowej przez dystrybutora gazu (z uwagi na nieopłacalność przedsięwzięcia), realizowała zakładaną w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Błażowa*⁵² gazyfikację gminy. W latach 2001–2018 gmina wykonała 1031 przyłączy do sieci gazowej o łącznej długości 38,3 km, a w okresie objętym kontrolą 38 przyłączy o długości 0,4 km. Nieskuteczne były jednak działania gminy w celu wykorzystania możliwości eksploatacji tych przyłączy i pobierania paliwa gazowego przez wszystkich mieszkańców, którzy wyrazili taką wolę na etapie projektowania rozbudowy sieci. Według stanu na koniec 2018 r. nieczynne były 693 przyłącza wykonane przez gminę. Według wyjaśnień Burmistrza mieszkańcy uzasadniali swoje postępowanie brakiem środków finansowych bądź dobrym stanem technicznym kotłów na paliwo stałe.

Spośród dziewięciu zadań określonych w *Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gminy Błażowa na lata 2016–2020* związanych z budową, rozbudową lub modernizacją i odtworzeniem majątku sieci energetycznej, oraz spośród 14 takich zadań określonych w planach rozwoju PGE Dystrybucja SA na lata 2014–2019 oraz 2017–2022 i obejmujących obszar gminy Błażowa, do końca 2018 r. całkowicie oraz częściowo zrealizowano po dwa zadania.

Od 1996 r. gmina **Jędrzejów** nieskutecznie realizowała *Program Gazyfikacji Miasta i Gminy Jędrzejów*, zakładający pełną gazyfikację gminy do 2025 r. Gmina, choć wskazała ten program w *Założeniach z 2006 r.*, to nie określiła jakichkolwiek zasad czy kierunków rozwoju gazowego systemu energetycznego gminy (terminy realizacji, finansowanie poszczególnych przedsięwzięć). Nie monitorowała też realizacji zadań wynikających z powyższego programu. W efekcie po 23 latach od przyjęcia *Programu* oraz po 14 latach od rozpoczęcia jego realizacji stan zaawansowania osiągnął zaledwie poziom 5,0% zakładanego na 2025 r. pełnego zgazyfikowania gminy. Wskazuje to na wysokie ryzyko nieosiągnięcia tego celu w wyznaczonym terminie. Jednocześnie wzrastająca corocznie liczba odmów przyłączenia do sieci gazowej wskazuje na niewłaściwe wykonywanie zadania organizacji zaopatrzenia w paliwa gazowe na obszarze gminy.

Nie rozpoczęto realizacji zadań określonych w *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Konina na lata 2017–2020 z perspektywą na lata 2021–2024* dotyczących budowy w 2018 r. instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody na osiedlu domków komunalnych oraz modernizacji w 2019 r. instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody. Przyczyną był brak środków finansowych. Zaniechano wykonania zadań w zakresie rozwoju sieci gazowniczej, przewidzianych w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Szamotuły* z marca 2014 r. w rejonie miejscowości Emilianowo, Przyborowo i Szamotuły.

Niepełne efekty
zadań w zakresie
zwiększenia dostępności
nośników energii

Pomimo realizacji zadań w zakresie rozbudowy sieci ciepłowniczej długość eksploatowanej sieci w 2014 i 2018 r. w skontrolowanych gminach kształtowała się na podobnym poziomie i wyniosła odpowiednio 22 476,1 km i 22 521,2 km. Natomiast długość eksploatowanych przyłączy do budynków⁵³ zwiększyła się o 11,8% (z 181,4 km do 193,2 km). Największy wzrost o 35,0% (z 5,5 km do 7,5 km) nastąpił w gminie Jaworzno. Nie zaobserwowano także widocznego wzrostu zamówionej mocy cieplnej (w 2014 r. zamówiona moc cieplna wyniosła 9271,9 MW a w 2018 r. 9592,4 MW

⁵² Uchwalonego w dniu 29 lutego 2000 r.

⁵³ Dane uzyskano dla 14 gmin.

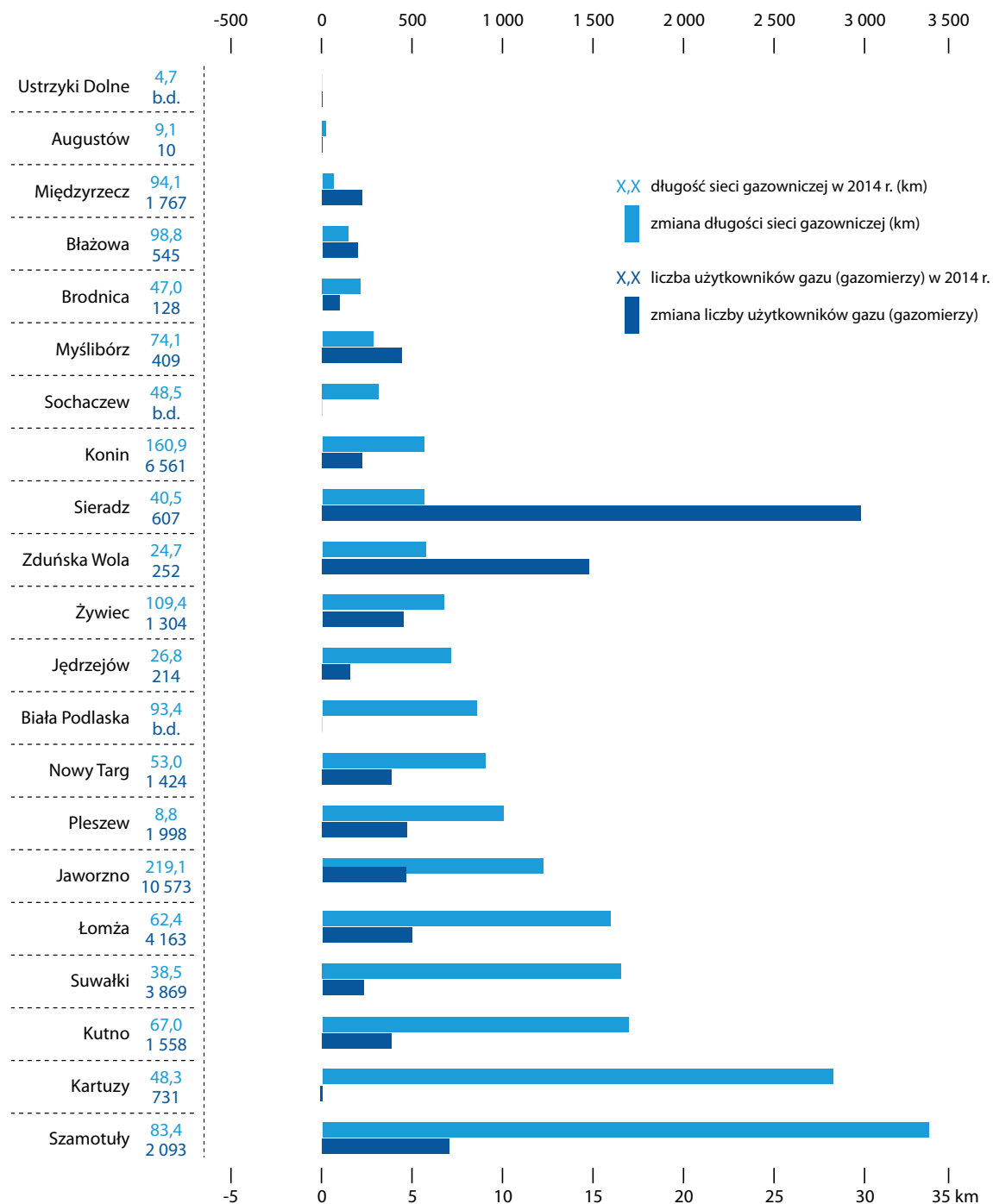
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

– co oznaczało wzrost o 3,5%) oraz zużycia ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego (w 2014 r. zużycie to wyniosło 6467,0 tys. GJ a w 2018 r. 6854,5 tys. GJ – co oznaczało wzrost o 6,0%).

Liczba odbiorców energii elektrycznej wzrosła z 394 192 w 2014 r. do 423 114 w 2018 r., tj. o 7,3%, a długość sieci średniego i niskiego napięcia o 4,9% (z 12 809,3 km do 13 431,8 km)⁵⁴.

Infografika nr 8

Zmiana długości sieci gazowej i liczby odbiorców (użytkowników) gazu w Gminach objętych kontrolą w latach 2014–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

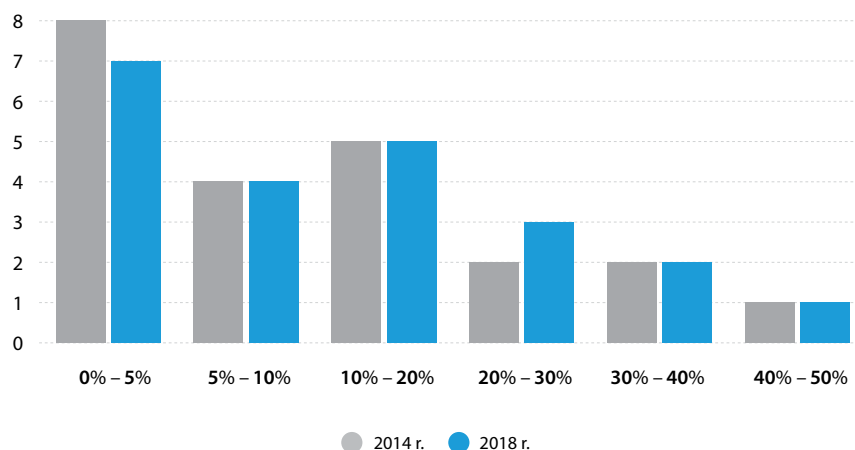
⁵⁴ Dane uzyskano dla 20 gmin.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Udział ludności korzystającej z sieci gazowej w latach 2014–2018 zwiększył się w dziewięciu z 12 gmin, dla których uzyskano dane. Poziom ten wzrósł od 0,9 do 4,4 punktów procentowych. W dwóch gminach utrzymał się na tym samym poziomie (0,1% i poniżej 1,0%), a w jednej gminie zmniejszył się o 0,4 punktu procentowego.

Infografika nr 9

Odsetek ludności w kontrolowanych gminach korzystającej z gazu sieciowego – dane GUS



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Odmowy przyłączenia do poszczególnych sieci

Spośród 19 gmin, dla których uzyskano dane o odmowach przyłączenia do sieci energetycznej w latach 2015–2018, zjawisko to wystąpiło w jednej gminie (5,3% wszystkich gmin), w której wydano trzy odmowy. Natomiast spośród 18 gmin, dla których uzyskano dane o odmowach przyłączenia do sieci gazowej, zjawisko to wystąpiło w 16 gminach (88,2%). Łącznie wydano 772 odmów, w tym 320 ze względów technicznych i 417 ze względów ekonomicznych. Najwięcej odmów wystąpiło w gminie Sieradz – 127 (tj. 16,5% wszystkich odmów), w gminie Szamotuły – 106 (tj. 13,7% wszystkich odmów), w gminie Łomża – 97 (12,6%) i w gminie Zduńska Wola – 94 (tj. 12,2%) Odmowy przyłączenia do sieci ciepłowniczej wystąpiły w ośmiu gminach (53,3%) spośród 15, dla których uzyskano dane. Łącznie wydano 303 odmowy. Najwięcej odmów wystąpiło w gminie Bogatynia – 209 (tj. 69,0% wszystkich odmów) w tym 104 ze względów technicznych i 105 ze względów ekonomicznych.

Przypadki odmowy przyłączenia do poszczególnych sieci wskazują na niezaspokojone potrzeby mieszkańców w dostępie do nich. W opinii NIK, zidentyfikowane niezaspokojone potrzeby energetyczne mieszkańców gmin powinny być uwzględnione w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* (art. 19 ust. 3 pkt 1 *Prawa energetycznego*), a w sytuacji gdy przedsiębiorstwa energetyczne nie zapewniałyby realizacji prawidłowo opracowanych *Założeń*, należało wypełnić obowiązek opracowania planu zaopatrzenia w ciepło i gaz na podstawie obowiązujących w gminie *Założeń*, stosownie do art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

5.5. Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe

Zadania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, gminy realizowały nie w pełni skutecznie. Przyczyną niezrealizowania części zaplanowanych zadań był brak środków finansowych a także niepodejmowanie wystarczających starań o ich pozyskanie. Ponadto gminy traktowały opracowane przez siebie programy zmniejszania negatywnego wpływu procesów zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii na środowisko jedynie jako formalne działania wymagane przy wnioskowaniu o dofinansowanie ze środków UE, a nie jako działania konieczne do zrealizowania, służące poprawie stanu środowiska. Skala podjętych działań była mniejsza od zakładanej. Ocena efektów realizacji poszczególnych programów, w tym w szczególności: programów (planów) gospodarki niskoemisyjnej oraz planów ograniczenia niskiej emisji będzie możliwa po zakończeniu realizacji wszystkich szczegółowych projektów określonych w tych dokumentach. Niski stopień zaawansowania niektórych zadań, przy jednoczesnym braku mechanizmów kontroli i monitoringu realizacji zadań stwarza ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów, w tym w szczególności celów w zakresie ograniczenia zużycia energii, zwiększenia produkcji energii z OZE oraz redukcji emisji dwutlenku węgla.

Wszystkie gminy objęte kontrolą posiadały programy, w których ujęto działania dotyczące zmniejszenia wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, w tym 19 gmin (86,4% skontrolowanych) posiadało program (plan) gospodarki niskoemisyjnej – *PGN*, osiem gmin (36,4%) program ograniczenia niskiej emisji – *PONE*, a 16 gmin (72,7%) program ochrony środowiska (*POŚ*). Ponadto 20 gmin (90,9%) objętych było programem ochrony powietrza obowiązującym w województwie, w którym położona była gmina. Zaplanowane w poszczególnych programach przedsięwzięcia dotyczące zmniejszenia negatywnego wpływu procesów zaopatrzenia w nośniki energii na środowisko były ze sobą spójne i we wszystkich gminach dotyczyły przede wszystkim: termomodernizacji budynków (gminnych, użyteczności publicznej mieszkalnych – wielorodzinnych i indywidualnych); montażu instalacji OZE (kolektorów słonecznych, instalacji ogniw fotowoltaicznych⁵⁵, wiatraków i pomp ciepła) oraz udzielania dotacji dla osób fizycznych na wymianę przestarzałych pieców węglowych).

Zakres realizacji tych zadań w poszczególnych gminach był bardzo zróżnicowany.

Zadania ograniczające wpływ procesów zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii na środowisko

⁵⁵ W języku potocznym używana jest również nazwa: ogniwa fotowoltaniczne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

Zadania dotyczące likwidacji źródeł ciepła niskiej emisji prowadzone były w 14 gminach, w których zlikwidowano łącznie 4063 tego typu źródeł ciepła, przy czym w **Augustowie** zlikwidowano 17 takich źródeł, w **Błazowej** 23, w **Nowym Targu** 604 a w **Jaworznie** 1559.

Instalacje paneli fotowoltaicznych montowane były w siedmiu gminach, łącznie zainstalowano 493, w tym: jedną w **Białej Podlaskiej**, po cztery w **Jaworznie** i **Żywcu**, 34 w **Jędrzejowie**, 50 w **Brodnicy** 151 w **Ustrzykach Dolnych** i 249 w **Błazowej**.

Nieskuteczna realizacja zadań ograniczających negatywny wpływ na środowisko procesów zaopatrzenia w energię

Niektóre zadania związane z ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe były realizowane w niepełnym zakresie a częściowo w ogóle zaniechano ich realizacji.

Przykłady

Gmina **Jędrzejów** nie wykonała zadań: zakupu kotłów na biomasę, budowy biogazowni oraz wyposażenia budynków użyteczności publicznej w kolektory słoneczne, wskazanych w *Programie Ochrony Środowiska dla miasta i gminy Jędrzejów na lata 2013–2016 z perspektywą na lata 2017–2020*⁵⁶. Z zaplanowanej w *PGN*⁵⁷ termomodernizacji 26 budynków publicznych zrealizowano ją jedynie w czterech. Na 2019 r. zaplanowano prace jedynie w trzech kolejnych budynkach (z pozostałych 19 budynków dziesięć należało do gminy). Ponadto z zaplanowanej wymiany kotłów w ośmiu obiektach zrealizowano w jednym, a w dwóch kolejnych zaplanowano na 2020 r. Gmina nie podjęła też realizacji zadania dofinansowania wymiany przestarzałych indywidualnych źródeł ciepła. Ten obszar zgodnie z analizą zawartą w *PGN* odpowiadał za największą emisję zanieczyszczeń, w szczególności pyłu PM10, którego dopuszczalne normy dobowe były przekraczane. Realizacja zadań na tak niskim poziomie związana była z brakiem wystarczających środków finansowych zabezpieczonych w budżecie gminy.

Spośród zadań przyjętych w *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Biała Podlaska na lata 2015–2020 (z perspektywą do 2030 roku)* oraz w *PGN*, nie realizowano budowy układu kogeneracyjnego i układów mikrokogeneracyjnych w PEC sp. z o.o. oraz budowy układu trigeneracyjnego⁵⁸ przy obiektach Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego a także budowy instalacji fotowoltaicznych przy obiektach użyteczności publicznej. Nie realizowano też zadania wsparcia lokalnej przedsiębiorczości poprzez dofinansowanie prac ukierunkowanych na redukcję emisji CO₂. Ponadto niski był stan zaawansowania zadań termomodernizacji budynków mieszkalnych (z zaplanowanych 24 obiektów termomodernizacja nastąpiła w ośmiu budynkach, a sześć było w trakcie realizacji) oraz termomodernizacji budynków użyteczności publicznej (zrezygnowano z wykonania trzech zadań – 50,0% zaplanowanych). Burmistrz wyjaśnił, że zadania przewidziane do realizacji w ramach *PGN* oraz *Strategii* zostały zaplanowane w okresie rozpoczynania perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Dostępne były wówczas założenia programowe, jednak nie było możliwości precyzyj-

⁵⁶ Przyjętego w dniu 28 czerwca 2013 r.

⁵⁷ Przyjętym w dniu 22 grudnia 2016 r.

⁵⁸ Trigeneracja – system pozwalający na równoczesne wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła i chłodu, przy czym chłód jest uzyskiwany przy wykorzystaniu technologii sorpcyjnych i z użyciem ciepła pochodzącego z kogeneracji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nego określenia źródeł finansowania. Dodatkowo możliwość aplikowania o środki zewnętrzne często uzależniona była od umieszczenia danej inwestycji w dokumentach planistycznych jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym w dokumentach strategicznych gminy znalazły się inwestycje możliwe do realizacji jedynie w przypadku uzyskania korzystnego dofinansowania zewnętrznego oraz inwestycje możliwe do realizacji przez podmioty niezależne od gminy.

Przyjęty w *PGN* sposób finansowania zadań inwestycyjnych (ze środków własnych jednostki odpowiedzialnej za realizację zadania, środków UE, NFOŚiGW i WFOŚiGW) stwarzał ryzyko niezyskania dofinansowania wszystkich inwestycji i w konsekwencji nieosiągnięcia zaplanowanego efektu ekologicznego. Przy czym w sytuacji niezyskania dofinansowania ze środków UE, gminy nie podejmowały działań w celu sfinansowania zakładanych zadań z innych źródeł, w tym także bezzwrotnych (np. NFOŚiGW). Ponadto taki sposób finansowania świadczy, że zadania ujmowane w tych programach nie były przez gminy traktowane jako konieczne do zrealizowania, służące poprawie stanu środowiska, a jedynie jako formalne działanie wymagane przy wnioskowaniu o dofinansowanie ze środków UE.

Realizacja zadań określonych w *PGN* i *PONE* mających ograniczyć niską emisję nie wpłynęła na poprawę jakości powietrza. W szczególności nie spowodowała zmian poziomu stężenia benzo(a)pirenu⁵⁹. We wszystkich gminach⁶⁰ w kontrolowanym okresie stężenie tego związku chemicznego przekraczało dopuszczalną normę – 1 µg/m³, przy czym w 10 gminach poziom stężenia w 2018 r. w porównaniu do 2014 r. wzrósł od 16,7% w Kartuzach (z 6 do 7 µg/m³) do 257,5% w Brodnicy (z 1,8 do 6,4 µg/m³). W czterech gminach utrzymał się na podobnym poziomie (od 2 do 5 µg/m³) a w sześciu gminach uległ zmniejszeniu.

Żadna z gmin nie prowadziła oceny realizacji zadań określonych w *PGN* w tym postępów w ich wdrażaniu. Nie sporządzano z nich raportów zawierających ocenę porównawczą działań planowanych i zrealizowanych oraz wskazania zmian korygujących programy, pomimo rekomendowania takich czynności w programach. Za realizację niektórych działań odpowiedzialne były jednostki niezależne od gmin. Gminy nie wprowadziły też do realizowanych programów mechanizmów kontroli i monitorowania realizacji takich działań. Nie posiadały w związku z tym wiedzy czy realizowane zadania przyczyniają się do osiągnięcia wskaźników w zakresie ograniczenia zużycia energii, zwiększenia produkcji energii z OZE oraz redukcji emisji dwutlenku węgla.

Brak poprawy jakości powietrza

Brak monitoringu realizacji *PGN*

⁵⁹ Stężenie benzo(a)pirenu jest jednym z parametrów oceny jakości powietrza.

⁶⁰ W których prowadzono pomiary.

Przykład

W Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy **Brodnica** na lata 2015–2020 z Programem Ograniczenia Niskiej Emisji⁶¹ założono monitoring działań polegający na zbieraniu informacji o postępach realizacji zadań oraz ich efektach. Do danych zbieranych na potrzeby monitoringu zaliczono: termin realizacji planowanych zadań; jednostki realizujące; postępy prac; koszty poniesione na realizację zadań; osiągnięte rezultaty działań (efekty redukcji emisji i zużycia energii); napotkane przeszkody w realizacji zadania i ocenę skuteczności działań (w szczególności w jakim stopniu zrealizowano założenia). Pomimo upływu ponad czterech lat obowiązywania Planu nie wykonano żadnych zadań związanych z jego monitoringiem.

5.6. Udział klastrów energii w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego

Klasy energii mogą stanowić skuteczną formę poprawy lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, w tym w zakresie tworzenia niskoemisyjnych, przyjaznych środowisku systemów energetycznych. Działania Ministra Energii w celu opracowania i wdrożenia strategii dotyczącej rozwoju klastrów energii były pożądanym elementem wsparcia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Jednak na obecnym wstępnym etapie ich rozwoju nie można jeszcze ocenić efektów takich działań, a dotychczasowe działania Ministra nie stanowiły dotychczas realnego wsparcia dla ich rozwoju.

Realizacja zadań
związanych z rozwojem
klastrów energii

W ramach dwóch ogłoszonych przez ME w latach 2017–2018 konkursów na certyfikat pilotażowego klastra energii, certyfikat ten uzyskało 66 klastrów (33,2% klastrów, które przystąpiły do konkursów). Nagrodami w konkursach (oprócz uzyskania certyfikatu) było umieszczenie klastrów na liście publikowanej na stronie internetowej ME a także ujęcie projektów realizowanych przez wyróżnione klasy w załącznikach do kontraktów terytorialnych poszczególnych województw. Klasy nie uzyskiwały natomiast żadnych dodatkowych punktów z tytułu posiadania certyfikatu pilotażowego klastra energii w konkursach organizowanych przez NFOŚiGW w ramach podziałania 1.1.1 *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020. Przy przyznawaniu dodatkowych punktów dla klastrów energii wystarczające było przedłożenie dokumentów potwierdzających przynależność do klastra (np. umowy/porozumienia zawiązującego klaster).

Nie zakończono realizacji zadań zawartych w porozumieniu z dnia 11 kwietnia 2018 r., na mocy którego Minister Inwestycji i Rozwoju powierzył Ministrowi Energii przygotowanie koncepcji rozwoju klastrów w Polsce. Pierwotny termin realizacji zadań z 14 grudnia 2018 r. na mocy dwóch aneksów⁶² został przesunięty na dzień 13 grudnia 2019 r., przy czym realizacja trzech zadań szczegółowych: doradztwo podatkowe, opracowanie wzoru porozumienia konstytuującego klaster energii i analiza barier dla klastrów miała zakończyć się w sierpniu 2019 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 2 grudnia 2019 r. zadania te były na etapie realizacji a ich zakończenie planowano na koniec 2019 r.

⁶¹ Zatwierdzonym w dniu 30 czerwca 2015 r., zmienionym w dniu 31 marca 2016 r. i w dniu 30 marca 2017 r.

⁶² Aneks nr 1 z dnia 11 kwietnia 2018 r., Aneks nr 2 z dnia 17 czerwca 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizacja fazy badawczej projektu *Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii KlastER*⁶³ została określona od dnia 1 lutego do dnia 31 lipca 2020 r. a fazy przygotowania do zastosowania wyników od dnia 1 sierpnia 2020 r. do dnia 31 stycznia 2022 r.

Ministerstwo Energii nie prowadziło bazy danych wszystkich klastrów energii funkcjonujących na terenie Polski. Zbierało jedynie dobrowolnie przekazywane przez klastry, które uzyskały certyfikat, informacje. Począwszy od III kwartału 2018 r. Ministerstwo, co kwartał, zwracało się do certyfikowanych klastrów energii o przekazanie danych w zakresie postępów realizacji projektów w ramach klastra⁶⁴. Liczba przesyłanych przez klastry kart monitoringu w kolejnych kwartałach sukcesywnie malała.

Nieskuteczny monitoring realizacji celów klastrów energii

Przykład

Spośród 66 klastrów posiadających certyfikat PKE informacje za III kwartał 2018 r. nie przesłało 20 klastrów (30,3%), za IV kwartał 2018 r. – 31 (47,0%), za I kwartał 2019 r. – 35 (53,0%) a za II kwartał 2019 r. – 34 (51,5%).

Przekazywane dane obejmowały nazwę przedsięwzięcia, datę rozpoczęcia i planowaną datę zakończenia realizacji przedsięwzięcia, szacunkowy całkowity koszt projektu, źródło finansowania oraz stan realizacji⁶⁵. Ministerstwo nie agregowało danych w sposób umożliwiający ustalenie całkowitych kosztów realizacji projektów i źródeł ich finansowania. W ME nie była również znana liczba certyfikowanych klastrów, które nie realizowały założonych celów, w tym planowanych inwestycji/przedsięwzięć ani liczba certyfikowanych klastrów, które zakończyły działalność (lub uległy rozwiązaniu). Izba podzielaając wyjaśnienia dyrektora Departamentu Energii Odnawialnej i Rozproszonej ME, że zgodnie z art. 2 pkt 15a) ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii*⁶⁶ podmioty będące klastrami energii nie są prawnie zobligowane do raportowania wspomnianych danych wskazuje, że brak takich informacji uniemożliwia ocenę skuteczności funkcjonowania klastrów energii, w tym stopnia zaspokojenia zapotrzebowania członków klastra na ciepło i energię elektryczną.

Z 22 skontrolowanych gmin 15 (69,3%) nie było zaangażowanych w działalność klastrów energii, a trzy gminy (Bogatynia, Międzyrzecz, Konin) były członkami klastrów, będących w początkowym okresie funkcjonowania. Podjęte działania w inicjatywach klastrowych przez pozostałe cztery gminy, w okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r.) nie miały wpływu na poprawę bezpieczeństwa energetycznego na ich terenie.

Efekty zaangażowania gmin w działalność klastrów energii

⁶³ Na podstawie umowy zawartej w dniu 18 stycznia 2019 r. pomiędzy Narodowym Centrum Badań i Rozwoju a Konsorcjum Megan (Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Energii, Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie i Narodowe Centrum Badań Jądrowych).

⁶⁴ W postaci tzw. Kwartalnych Kart Monitoringu Klastra.

⁶⁵ Projekt w fazie koncepcyjnej, realizowany zgodnie z harmonogramem, projekt zawieszony, projekt opóźniony, inwestycja zakończona, ewentualne uwagi.

⁶⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, ze zm.

Przykłady

Gmina **Nowy Targ** była członkiem, powołanego w dniu 30 sierpnia 2017 r. Klastra Energii „Zielona Generacja Nowy Targ”. Gmina przewidywała w ramach działań klastra budowę infrastruktury fotowoltaicznej na kilkunastu własnych obiektach. Mimo ponad dwóch lat od powstania klastra nie opracowano harmonogramu działań i nie określono terminu osiągnięcia zakładanych celów. Nieokreślenie elementów realizacji przyjętych celów klastra, a także nieuwzględnianie roli klastra w strategicznych dokumentach gminy z zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło, może uniemożliwić realizację zamierzeń, dla których gmina zaangażowała się w tę inicjatywę.

Gmina **Sochaczew** w dniu 27 września 2017 r. utworzyła⁶⁷ Sochaczewski Klaster Energetyczny, którego działanie koncentrowało się przede wszystkim na wykorzystaniu energii geotermalnej do produkcji ciepła, a następnie wprowadzeniu schłodzonej i uzdatnionej wody termalnej do miejskiej sieci wodociągowej. W związku z nieuzyskaniem dofinansowania ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowiska na lata 2014–2020 na budowę ciepłowni geotermalnej, działania członków klastra (w tym gminy) skupiały się przede wszystkim na poszukiwaniu i analizowaniu dostępnych form finansowania inwestycji.

⁶⁷ Na mocy cywilnoprawnego porozumienia zawartego pomiędzy Gminą i Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Sochaczew sp. z o.o., Geotermią Mazowiecką SA oraz Zakładem Wodociągów i Kanalizacji – Sochaczew sp. z o.o. Przy czym Gmina Sochaczew pełniła funkcję koordynatora klastra.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działania administracji publicznej zapewniają lokalne bezpieczeństwo energetyczne?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy zadania w zakresie planowania energetycznego w gminach są realizowane zgodnie z przepisami i w sposób zapewniający bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, ciepła i gazu odbiorcom końcowym?
2. Czy działania gmin zapewniają lokalne bezpieczeństwo energetyczne przy jednoczesnym spełnieniu wymogów ochrony środowiska?
3. Czy mechanizmy wsparcia określone w strategiach rządowych skutecznie wspierają poprawę lokalnego bezpieczeństwa energetycznego?
4. Czy udział gminy w klastrze energii jest skutecznym elementem poprawy lokalnego bezpieczeństwa energetycznego?

Kontrolą objęto Ministerstwo Energii ze względu na kompleksowy nadzór nad działem administracji rządowej *energia*, w tym: polityką energetyczną państwa, bezpieczeństwem energetycznym kraju oraz infrastrukturą energetyczną; 22 urzędy gmin z uwagi na realizację zadań własnych związanych z zaopatrzeniem w energię.

Zakres podmiotowy

Ministerstwo Energii/Aktywów Państwowych – kontrola pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

Kryteria kontroli

Urzędy Gmin – kontrola pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Lata 2015–2019 (I półrocze) z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne przeprowadzone były w dniach od 22 maja 2019 r. do 2 grudnia 2019 r.

W trakcie przygotowania kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje od:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- Ministerstwa Energii o liczbie klastrów energii biorących udział w konkursach organizowanych przez Ministerstwo oraz klastrach, które zostały wyróżnione certyfikatami,
- urzędów marszałkowskich o gminach posiadających *Założenia do Planu Zaopatrzenia*,
- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o wsparciu finansowym udzielanym klastrów energii,
- Polskiej Spółki Gazownictwa sp. z o.o. o stopniu gazyfikacji gmin w Polsce.

W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust 1 ustawy o NIK uzyskano informacje i wyjaśnienia od:

- Prezesa URE – dotyczące skali odmów przyłączenia do sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej, gazu i ciepła, przez przedsiębiorstwa energetyczne;

ZAŁĄCZNIKI

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o wsparciu finansowym udzielanym klastrom energii oraz zasadach punktacji podmiotów wchodzących w skład certyfikowanych klastrów energii przy ubieganiu się o dofinansowanie;
- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o stanie powietrza na obszarze gmin objętych kontrolą;
- przedsiębiorstw energetycznych prowadzących dystrybucję energii elektrycznej, gazu i ciepła o stanie realizacji ich planów rozwoju na obszarach gmin objętych kontrolą;
- przedsiębiorstw odpowiedzialnych za realizację zadań ujętych w dokumentach strategicznych gmin w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza w procesie zaopatrzenia w energię, o stanie realizacji tych zadań.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 23 wystąpieniach. Do dwóch wystąpień kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie sześć zastrzeżeń. W procedurze rozpatrywania zastrzeżeń Komisja Rozstrzygająca uznała dwa zastrzeżenia, pozostałe cztery oddaliła.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do 22 Gmin sformułowano łącznie 76 wniosków pokontrolnych. W wystąpienie skierowanym do Ministra Aktywów Państwowych nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że gminy przyjęły i przystąpiły do realizacji wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych. Spośród 76 sformułowanych wniosków pokontrolnych 20 zostało zrealizowanych, 50 pozostawało w realizacji a sześć nie zostało zrealizowanych.

W kontroli uczestniczyły: Departament Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji oraz sześć delegatur NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych⁷⁰

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin
2.		Urząd Miasta Biała Podlaska	Michał Litwiniuk
3.		Urząd Miejski Brodnica	Jarosław Radacz
4.		Urząd Miejski w Jędrzejowie	Marcin Piszczek
5.		Urząd Miejski w Kartuzach	Mieczysław Grzegorz Gołuński
6.		Urząd Miejski w Koninie	Piotr Korytkowski
7.		Urząd Miasta Kutna	Zbigniew Burzyński

⁶⁸ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
8.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Urząd Miasta Nowy Targ	Grzegorz Watycha
9.		Urząd Miasta i Gminy Pleszew	Arkadiusz Ptak
10.		Urząd Miasta Sieradza	Paweł Osiewała
11.		Urząd Miasta Sochaczew	Piotr Osiecki
12.		Urząd Miasta i Gminy Szamotuły	Włodzimierz Kaczmarek
13.		Urząd Miasta Zduńska Wola	Konrad Pokora
14.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Miejski w Augustowie	Mirosław Karolczuk
15.		Urząd Miejski w Łomży	Mariusz Chrzanowski
16.		Urząd Miejski w Suwałkach	Czesław Renkiewicz
17.	Delegatura w Katowicach	Urząd Miejski w Jaworznie	Paweł Silbert
18.		Urząd Miejski w Żywcu	Antoni Szlagor
19.	Delegatura w Rzeszowie	Urząd Miejski w Białowej	Jerzy Kocój
20.		Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych	Bartosz Romowicz
21.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Miejski w Myśliborzu	Piotr Sobolewski
22.	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni	Wojciech Błasiak
23.	Delegatura w Zielonej Górze	Urząd Miejski w Międzyrzeczu	Remigiusz Lorenz

Gminy miejskie: 2, 3, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17 i 18.

Gminy miejsko-wiejskie: 4, 5, 9, 12, 19, 20, 21, 22 i 23.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> • podjęcie działań związanych ze wsparciem lokalnego bezpieczeństwa energetycznego w zakresie poprawy dostępności do sieciowych systemów ciepłownictwa i gazownictwa oraz zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię • podjęcie działań w celu opracowania i wdrożenia strategii dotyczącej rozwoju klastrów energii 	<ul style="list-style-type: none"> • brak skutecznych narzędzi oddziaływania na jednostki samorządu gminnego w celu prawidłowego realizowania przez nie zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii • niewypracowanie mechanizmów realizacji zadania, określonego w art. 12 ust. 2 pkt 4 <i>Prawa energetycznego</i>, dotyczącego współdziałania z samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię • brak skutecznego monitoringu wykonywania przez gminy obowiązków uchwalenia <i>Założeń</i> oraz terminowego ich aktualizowania • gromadzenie danych o inwestycjach realizowanych przez klastry energii w sposób nie gwarantujący pełnej informacji pozwalającej dokonać oceny skuteczności tego narzędzia w dłuższym
2.	Urząd Miasta Biała Podlaska	negatywna		<ul style="list-style-type: none"> • nieopracowanie i nie uchwalenie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe co pozbawiło miasto podstawowego narzędzia w realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa • niewypełnienie obowiązków dotyczących monitorowania wdrażania obowiązujących w mieście strategii, w tym opracowania sprawozdań z realizacji i raportów ewaluacyjnych • nieuchwalenie programu ochrony środowiska (art. 18 ust. 1 POŚ) • nie w pełni zaspokojone potrzeby mieszkańców w dostępie do sieci ciepłowniczej i gazowej (przypadki odmowy przyłączenia do tych sieci)
3.	Urząd Miejski Brodnica	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> • przyjęcie <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> oraz dokonanie jego aktualizacji w ustawowym terminie • zwiększenie liczby odbiorców korzystających z sieci dystrybucyjnych elektroenergetycznych, ciepłowniczych i gazowniczych (dzięki modernizacji i inwestycji rozwojowych w zakresie tych sieci) • opracowanie i realizowanie programów mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko skutków funkcjonowania systemów energetycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • niedokonanie aktualizacji <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> w 2018 r. (art. 19 ust. 2 <i>Prawa energetycznego</i>) • nierzetelne wykonanie aktualizacji <i>Założeń</i> z 2015 r. (brak przedstawienia m.in. lokalizacji istniejących w mieście systemów energetycznych oraz kierunków działań w zakresie zaspokojenia prognozowanego zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, prognoza zmian demografii i mieszkalnictwa obejmowała jedynie okres do 2020 r., zamiast 15-letniego okresu, na który sporządzono <i>Założenia</i>, czyli do 2030 r. • występowanie niezaspokojonych potrzeb mieszkańców w zakresie dostępu do energii ciepłej i paliw gazowych • niepełna realizacja zadań związanych z likwidacją negatywnych dla środowiska skutków funkcjonowania systemów energetycznych, w szczególności działań określonych w <i>PGN</i> oraz <i>PONE</i> • niski stopień (25% planu) realizacji wsparcia mieszkańców w formie dotacji w zakresie wymiany niskosprawnych urządzeń wykorzystywanych w indywidualnych systemach grzewczych

4.	Urząd Miejski w Jędrzejowie	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie dostaw poszczególnych nośników energii mieszkańcom gminy (w związku z działaniami w zakresie rozwoju sieci energetycznych) • realizowanie zadań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków funkcjonowania systemów energetycznych, w tym zadań związanych z modernizacją sieci ciepłowniczej 	<ul style="list-style-type: none"> • niedokonanie, w ustawowym terminie, aktualizacji, przyjętych w 2006 r. Założeń do Planu Zaopatrzenia • nieuwzględnienie w Założeniach (z powodu braku ich aktualizacji) wymogów określonych w art. 19 ust. 3a ustawy <i>Prawo energetyczne</i> • brak spójności Założeń z innymi dokumentami strategicznymi gminy • niski poziom dostępności gazu ziemnego dla mieszkańców (na koniec 2018 r. wynosił on ok. 5%) • ryzyko nieosiągnięcia pełnej gazyfikacja gminy do 2025 r. • niepełna realizacja (bądź zaniechanie realizacji) zadań mających na celu likwidację źródeł zanieczyszczania środowiska, przez działającą w gminie infrastrukturę techniczną, służącą do zaopatrzenia w ciepło i energię elektryczną • brak efektów realizowanych zadań w zakresie obniżenia poziomu zanieczyszczeń emitowanych do środowiska • nierzetelne przygotowanie poszczególnych programów pod względem określenia i zapewnienia źródeł ich finansowania • niewykorzystanie dostępnych możliwości pozyskania bezzwrotnych środków finansowych na część z realizowanych projektów • nieprowadzenie monitoringu realizowanych zadań w zakresie organizacji zaopatrzenia w nośniki energii oraz zmniejszania negatywnego wpływu tego zaopatrzenia na środowisko jak również ewaluacji prowadzonych zadań w tym zakresie
5.	Urząd Miejski w Kartuzach	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> • realizacja działań ograniczających negatywny wpływ na środowisko procesów związanych z zaopatrzeniem w energię 	<ul style="list-style-type: none"> • przyjęcie Założeń do Planu Zaopatrzenia po 9 miesiącach po terminie wymaganym przez art. 17 ustawy o zmianie ustawy Prawo oraz niedokonanie aktualizacji Założeń w terminie określonym w art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego • niewielki wzrost dostępności odbiorców do energetycznej infrastruktury sieciowej • zaniechanie realizacji inwestycji dotyczących sieci ciepłowniczych (ze względu na brak zdolności finansowej operatora sieci) • niski poziom gazyfikacja gminy (około 6%) – mimo zwiększenia dostępności do sieci gazowej • nierzetelnie wykonanie Założeń z 2012 r. (nieaktualna prognoza zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii zawierał, brak wskazania kierunków rozwoju sieci oraz działań niezbędnych dla realizacji zadań gminy w zakresie zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii w odniesieniu do uwarunkowań występujących w gminie) • nieokreślenie w strategicznych dokumentach gminy zakresu rzeczowego inwestycji, niezbędnego dla zapewnienia mieszkańcom dostępu do sieciowej infrastruktury energetycznej • brak skutecznego systemu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z Założeniami (utrudniało to ocenę, czy zaistniały przesłanki wymagające opracowania planu zaopatrzenia w nośniki energii). • brak wyeliminowania najistotniejszych źródeł zanieczyszczeń powietrza poprzez realizację zadań dotyczących zmniejszenia negatywnego oddziaływania procesów zaopatrzenia w nośniki energii na środowisko

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Urząd Miejski w Koninie	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> spójność działań w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego wskazanych w aktualizacji Założeń oraz w strategicznych dokumentach gminy realizacja zadań ograniczająca negatywny wpływ na środowisko procesów związanych z zaopatrzeniem w poszczególne nośniki energii 	<ul style="list-style-type: none"> przyjęcie Założeń do Planu Zaopatrzenia oraz aktualizacji Założeń ponad rok po ustawowym terminie nierzetelne opracowanie aktualizacja Założeń (błędne prognozy zaopatrzenia w energię elektryczną) brak systemu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z Załozeniami (aktualizacją) oraz brak bieżącej wiedzy o planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych (niezbędnej do oceny, czy zapewnijają one realizację Założeń) niewielki wzrost liczby odbiorców poszczególnych nośników energii (w wyniku działań w zakresie zwiększenia dostępności do ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, prowadzonych przez przedsiębiorstwa energetyczne) niepełna realizacja zadań związanych z likwidacją negatywnych skutków funkcjonowania systemów energetycznych (wysokie ryzyko osiągnięcia założonych efektów ekologicznych do końca 2020 r.)
7.	Urząd Miasta Kutna	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> zwiększenie dostępności do infrastruktury ciepłowniczej i gazowej w związku z podejmowanymi działaniami rozwojowymi i modernizacyjnymi (liczba czynnych przyłączy gazowych zwiększyła się o 571, a przyłączy ciepłowniczych o 60) 	<ul style="list-style-type: none"> opracowanie Założeń do Planu Zaopatrzenia z ponad 4-letnią zwłoką w stosunku do ustawowego terminu nierzetelne opracowanie Założeń (ogólnikowo sformułowane cele, bez uszczegółowienia konkretnych działań oraz sposobu ich finansowania) nieopracowanie zasad monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z Załozeniami oraz niezapewnienie bieżącej wiedzy o planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych niezbędnej do oceny, czy zapewnijają one realizację Założeń występowanie niezaspokojonych potrzeb w zakresie dostępu do paliwa gazowego (odmowy wydania warunków przyłączeniowych do sieci gazowniczej) niepełna realizacja programów w zakresie zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko funkcjonujących na terenie miasta systemów energetycznych (ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów ekologicznych na koniec 2023 r.)
8.	Urząd Miasta Nowy Targ	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> zapewnienie ciągłości dostaw poszczególnych nośników energii opracowanie Założeń z 2015 r. zgodnie z art. 19 ust. 3 Prawa energetycznego zwiększenie stopnia dostępności do infrastruktury energetycznej (w związku z jej modernizacją i rozwojem) realizacją działań zmierzających do zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe 	<ul style="list-style-type: none"> niedokonywanie aktualizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia z 2001 r. w ustawowym terminie, przyjęcie nowych Założeń po ponad trzech latach od wymaganego terminu, niedokonywanie aktualizacji Założeń z 2015 r. nierzetelne opracowanie Założeń z 2015 r. (niewskazanie skonkretyzowanych warunków występujących na obszarze Nowego Targu, nieokreślenie skali i rzeczowego zakresu możliwych do zastosowania środków racjonalizacji użytkowania ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz stosowania środków poprawy efektywności energetycznej) częściowa niespójność Założeń z 2015 r. z kierunkami rozwoju miasta, określonymi w PGN

				<ul style="list-style-type: none"> niezapewnienie skutecznego systemu monitorowania realizacji celów i kierunków działania, określonych w <i>Założeniach</i> z 2015 r. nie w pełni skuteczna realizacja zadań mających na celu zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię, w tym w szczególności w ramach PGN oraz PONE brak znaczącego wpływu dotychczas prowadzonych działań na poprawę jakości powietrza w Nowym Targu
9.	Urząd Miasta i Gminy Pleszew	negatywna		<ul style="list-style-type: none"> brak opracowania (i uchwalenia) <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> (przez ponad siedem lat miasto było pozbawione podstawowego narzędzia w realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe) niepodejmowanie działań niezbędnych do ustalenia stanu dostępności mieszkańców do poszczególnych nośników energii oraz zaplanowania zadań zapewniających pokrycie prognozowanego zapotrzebowania brak wiedzy w zakresie działań dotyczących rozwoju infrastruktury energetycznej na terenie gminy ujętych w planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych niski stopień zgazyfikowania gminy (mimo 15-letnich działań zmierzających do zgazyfikowania wszystkich miejscowości w gminie był on dostępny jedynie w pięciu miejscowościach na 21–24% miejscowości) niewypełnienie obowiązku sporządzenia <i>POŚ</i> nie w pełni skuteczna realizacja zadań związanych z likwidacją negatywnych skutków dla środowiska funkcjonującego na terenie gminy systemu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. brak systemu monitorowania realizacji programów ograniczających negatywny wpływ na środowisko systemów zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii oraz oceny efektów wdrażanych programów brak monitoringu mającego na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu (co uniemożliwiło kontrolę efektów prowadzonych działań w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, w tym w procesie zaopatrzenia mieszkańców gminy w energię)
10.	Urząd Miasta Sieradza	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> zapewnienie ciągłości dostaw nośników energii, podjęcie działań w celu zmniejszenia negatywnego wpływu procesów zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło na środowisko podjęcie działań zmierzających do budowy ciepłowni geotermalnej realizowanie od 2017 r., z inicjatywy programu dopłat do zmiany źródła ogrzewania budynków poprzez przyłączenia do sieci ciepłej <i>PEC</i> 	<ul style="list-style-type: none"> brak zabezpieczenia dostępu do sieci gazowej w pożądanym stopniu (mimo gwarancji ciągłości dostaw nośników tej energii) przyjęcie <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> po upływie trzech lat i prawie trzech miesiącach od wymaganego terminu oraz nie dokonanie aktualizacji <i>Założeń</i> w ustawowym terminie (opóźnienie w tym zakresie wyniosło dotychczas ponad rok) nierzetelne opracowanie <i>Założeń</i> (brak zamierzeń gminy w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej wskazującej obszary planowanego rozwoju sieci elektrycznej, gazowej i ciepłej, brak przedstawienia skonkretyzowanych lokalnych priorytetów rozwoju poszczególnych systemów dystrybucji nośników energii) uwzględnienie w <i>Założeniach</i> tylko zadań inwestycyjnych wynikających z planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nieopracowanie zasad monitorowania wdrażania <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> nie sporządzenie raportów z realizacji <i>PGN</i> i <i>POŚ</i>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Urząd Miasta Sieradza	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie monitoringu obowiązującego <i>Programu Ochrony Powietrza</i> oraz innych strategicznych dokumentów, w których zawarto zadania w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. • sporządzanie sprawozdania i raportów wymaganych strategicznymi dokumentami gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • uchwalenie <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> z naruszeniem ustawowego terminu (ponad rok po terminie) • nierzetelne opracowanie <i>Założeń</i> (błędy w oszacowaniu prognozy zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i gaz, ogólnikowość wskazanych kierunków rozwoju sieci energetycznych oraz nieskonkretyzowanie możliwych do zastosowania środków racjonalizacji zużycia energii i wykorzystania istniejących nadwyżek) • niepełna realizacja zadań związanych z likwidacją negatywnych skutków funkcjonowania systemów energetycznych, zwłaszcza w odniesieniu do działań ustalonych w <i>PGN</i> • wysokie ryzyko nieosiągnięcia założonych w <i>PGN</i> efektów do końca 2020 r. • opóźnienie realizacji inwestycji w zakresie wykorzystania ciepła geotermalnego do pokrycia potrzeb cieplnych miasta • brak systemu monitorowania zgodności planów rozwoju PGE Dystrybucja SA Oddział Łódź – Teren i SIME Polska sp. z o.o. z Załoženiami z 2016 r. (utrudnienia na analiza czy plany rozwoju tych przedsiębiorstw zapewniają realizację <i>Założeń</i>) • niewystarczający stopień dostępności dla mieszkańców do sieci dystrybuujących ciepło i gaz • brak realizacji zapisów aktualizacji <i>POŚ</i> w zakresie sporządzania okresowych raportów z jego realizacji
11.	Urząd Miasta Sochaczew	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> • wskazanie w <i>Załozeniach do Planu Zaopatrzenia</i> przedsięwzięć służących racjonalizowaniu zużycia energii • zwiększenie liczby odbiorców korzystających z sieci energetycznej (skutek realizowanych działań w zakresie rozwoju tej sieci) • realizacja zadań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków funkcjonowania systemów energetycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • nieterminowe uchwalenie aktualizacji <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> uchwalane z opóźnieniem • ogólnikowa treść <i>Założeń</i> i brak pełnego odniesienia do uwarunkowań rynku energii w gminie • nieuwzględnienie w pełni w <i>Załozeniach</i> z 2019 r. uwarunkowań i kierunków pożądanych działań, wskazanych w innych dokumentach strategicznych przyjętych przez Radę Miasta • brak monitorowania realizacji zadań w obszarze zaopatrzenia mieszkańców gminy w nośniki energii • niedokonywanie analizy i oceny zapewnienia przez plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych realizacji <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> • nie w pełni skuteczne działania w zakresie zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe • wystąpienie ryzyka nieosiągnięcia efektów założonych w <i>PGN</i> w związku z niskim poziomem realizacji zadań zawartych w tym programie
12.	Urząd Miasta i Gminy Szamotuły	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie dostępności do sieci energetycznych (poprzez działania związane z rozwojem i modernizacją infrastruktury energetycznej) • działalność w Szamotulskim Klastrze Energii (mogąca wpłynąć na poprawę stopnia dostępności do nośników energii oraz zmniejszenie negatywnego wpływu procesów zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło na środowisko) 	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie dostępności do sieci energetycznych (poprzez działania związane z rozwojem i modernizacją infrastruktury energetycznej) • działalność w Szamotulskim Klastrze Energii (mogąca wpłynąć na poprawę stopnia dostępności do nośników energii oraz zmniejszenie negatywnego wpływu procesów zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło na środowisko)

13.	Urząd Miasta Zduńska Wola	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> • zabezpieczenie potrzeb energetycznych mieszkańców w zakresie dostaw ciepła z miejskiego systemu ciepłowniczego i energii elektrycznej (poprzez rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej i elektroenergetycznej) 	<ul style="list-style-type: none"> • uchwalenie aktualizacji <i>Założeń</i> z 2000 r. ponad pięć lat po ustawowym terminie (12 marca 2012 r.) • brak skutecznego narzędzia wykonania zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe • nieopracowanie i niewdrożenie monitoringu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw elektroenergetycznych i gazowniczych z <i>Założeniami</i> (co nie zapewniło rzetelnej oceny w zakresie wystąpienia przesłanek do wykonania obowiązku opracowania planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe) • występowanie niezaspokojonych potrzeb mieszkańców w zakresie dostępu do sieci gazowej (liczba odmów przyłączenia do sieci gazowej) • brak poprawy jakości powietrza w związku z realizowanymi działaniami, mającymi na celu ograniczenie zanieczyszczenia powietrza powstającego w procesach zaopatrzenia w energię • brak wiedzy o realizacji zadań ujętych w <i>POŚ</i> jak również o efektach ekologicznych osiągniętych w wyniku realizacji działań określonych w tym programie oraz w <i>PGN i Programie ochrony powietrza</i>
14.	Urząd Miejski w Augustowie	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> • spójność <i>Założeń</i> z innymi strategicznymi dokumentami w zakresie opisu stanu sieci ciepłowniczej i gazowej oraz kierunków ich rozwoju • brak odmów przyłączenia do sieci elektroenergetycznej i gazowej, a odmowy przyłączenia do sieci ciepłowniczej były uzasadnione 	<ul style="list-style-type: none"> • uchwalenie <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> po ponad sześciu latach i ośmiu miesiącach od upływu terminu ustawowego • nierzetelne opracowanie <i>Założeń</i> (nie uwzględnienie m.in. zmian w zakresie zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii, jakie zaszyły od ich opracowania – 14 grudnia 2015 r. do uchwalenia – 6 listopada 2018 r., zawarto nieaktualną charakterystykę Augustowa, prognoza zapotrzebowania na energię była niedoszacowana w zakresie zapotrzebowania na energię elektryczną) • uwzględnienie w <i>Założeniach</i> jedynie zadań inwestycyjnych wynikających z planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych (które w momencie przyjęcia <i>Założeń</i> były już w znacznej części nieaktualne) • nie sporządzenie dokumentów z monitorowania realizacji zadań określonych w dokumentach strategicznych Augustowa • nie pełna realizacja działań w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe • wystąpienie ryzyka nieosiągnięcia zakładanych w <i>PGN</i> efektów w postaci zmniejszenia emisji CO₂ zużycia energii oraz jej kosztów
15.	Urząd Miejski w Łomży	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> • uwzględnienie w <i>Założeniach</i> uwarunkowania Łomży dotyczące zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i gaz oraz stanu i jakości środowiska wynikające z innych dokumentów strategicznych • sukcesywna realizacja przyjętych w strategicznych dokumentach zadań związanych z zapewnieniem dostępności energii elektrycznej, ciepła i gazu dla odbiorców na terenie gminy • zapewnienie dostępu terenów inwestycyjnych do sieci gazowej i energetycznej • brak odmów wykonania przyłączy elektroenergetycznych, niewykonanie przyłączy sieci ciepłej tylko w przypadku dwóch budynków, zmniejszenie liczby odmów wykonania przyłączy gazowych 	<ul style="list-style-type: none"> • uchwalenie <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> po ponad sześciu latach od upływu ustawowego terminu (12 marca 2012 r.) • nierzetelne opracowanie <i>Założeń</i> (brak skonkretyzowanych lokalnych priorytetów rozwoju systemu elektroenergetycznego i gazowego oraz wynikających z nich kierunków działań, a także celów, efektów i mierników realizacji, brak wskazania obszarów przewidzianych do rozwoju sieci elektroenergetycznej i gazowej) • nie pełna realizacja działań w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe oraz brak efektów realizacji tych zadań

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
16.	Urząd Miejski w Suwałkach	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> spójność Założeń z 2017 r. w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego ze strategicznymi dokumentami Suwałk oraz obowiązującym na terenie miasta programem ochrony powietrza realizacja wskazanych w <i>Założeniach</i> z 2017 r. działań w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury energetycznej, w tym działania wynikające z planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych podjęcie działań mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowego. 	<ul style="list-style-type: none"> nieterminowe dokonywanie aktualizacji <i>Założeń Planu Zaopatrzenia</i> (pierwszej aktualizacji dokonano ponad rok po wymaganym terminie, kolejnej aktualizacji dokonano prawie dwóch i pół roku po terminie wynikającym z <i>Prawa energetycznego</i> (aktualizacja <i>Założeń</i> powinna być przeprowadzona przynajmniej raz na trzy lata) nierzetelne wykonanie aktualizacji <i>Założeń</i> z 2017 r. (nie uwzględnienie obszarów przewidzianych do rozbudowy sieci elektroenergetycznej, a także wynikających z tego kierunków działań, nie doszacowanie prognozowanego zapotrzebowania w energię elektryczną i gaz ziemny w przyszłych latach) nie prowadzenie bieżącego monitoringu planów rozwoju <i>PGE i Polskiej Spółki Gazowniczej sp. z o.o. Rejon Dystrybucji Gazu w Suwałkach</i>, co utrudniało weryfikację zgodności tych planów z <i>Założeniami</i> i mogło skutkować nieopracowaniem projektu Planu Zaopatrzenia nie opracowanie zasad monitorowania <i>Założeń</i>, a także niesporządzenie „Raportów z działań” i „Raportów z implementacji” <i>PGN</i>, co uniemożliwiało dokonanie oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w tych dokumentach oraz stopnia osiągnięcia celów.
17.	Urząd Miejski w Jaworznie	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> realizacja zadań w zakresie planowania energetycznego w większości zgodnie z przepisami zapewnienie spójności pomiędzy aktualizacją <i>Założeń</i> z 2016 r. a zapisami dotyczącymi bezpieczeństwa energetycznego zawartymi w pozostałych obowiązujących dokumentach strategicznych miasta. podjęcie działań mających na celu zapewnienie dostępności energii elektrycznej, ciepła i gazu zgodnie z aktualizacją <i>Założeń</i> z 2016 r. podjęcie działań na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko procesów dostaw ciepła, energii elektrycznej i gazu znaczący wzrost liczby instalacji odnawialnych źródeł ciepła 	<ul style="list-style-type: none"> niepełna realizacja działań na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko procesów dostaw ciepła, energii elektrycznej i gazu niezapewnienie monitoringu realizacji <i>PGM</i>, skutkiem czego nie było możliwe dokonanie oceny skuteczności podejmowanych działań nieosiągnięcie zakładanych efektów ekologicznych wskutek realizacji programów ograniczenia niskiej emisji

18.	Urząd Miejski w Żywcu	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> posiadanie dla całego obszaru gminy, uzgodnionych z przedsiębiorstwami energetycznymi miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego realizowanie inwestycji w zakresie rozbudowy sieci w celu zapewnienia możliwości zasilania w energię na terenie miasta instalowanie (bądź podejmowanie działań w celu zainstalowania) przez jednostki organizacyjne gminy i miejskie przedsiębiorstwa komunalne ekologicznych źródeł energii 	<ul style="list-style-type: none"> nie uchwalenie <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> w ustawowym terminie, tj. do dnia 12 marca 2012 r. nie występowanie przedsiębiorstw energetycznych o plany rozwoju sieci elektroenergetycznej i gazowej, niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców nie opracowanie kolejnego <i>POŚ</i>, o którym mowa w art 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska nie sporządzenie i nie przedstawienie Radzie Miejskiej w Żywcu raportów z wykonania <i>POŚ</i> brak rezultatów, w zakresie poprawy jakości powietrza, realizowanych działań na rzecz zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię brak efektów działań gminy, w ramach Klastra Energii Żywiecka Energia Przyszłości w obszarze zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego
19.	Urząd Miejski w Białowej	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> efektywne wykorzystanie możliwości odnawialnych źródeł energii (w latach 2018–2019 wykonano 459 instalacji wykorzystujących energię słoneczną oraz zainstalowano 77 pieców, które za paliwo wykorzystują biomasę) realizacja zadań związanych z przyłączeniem nowych odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> uchwalenie <i>Założeń do Planu Zaopatrzenia</i> cztery lata i trzy miesiące po upływie terminu wynikającego z przepisów, brak aktualizacji <i>Założeń</i> z 2016 r. w ciągu trzech lat od ich uchwalenia, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 <i>Prawa energetycznego</i> nierzetelne opracowanie <i>Założeń</i> z 2016 r. (brak m.in. wskazania konkretnych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego gminy, nie odzwierciedlono wizji gazyfikacji gminy, określonej w <i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Białowa</i>) brak aktualnego <i>POŚ</i> wymaganego przepisami ustawy <i>POŚ</i> (gmina nie dysponowała w związku z tym pełną analizą czynników energetycznych wpływających w sposób negatywny na środowisko na obszarze gminy oraz wiedzą odnośnie proponowanych narzędzi i działań minimalizujących takie czynniki) brak aktualnej strategii rozwoju lub innych aktualnych dokumentów dotyczących polityki rozwoju gminy, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju niedysponowanie danymi dotyczącymi realizacji planów przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się dystrybucją gazu i energii elektrycznej na obszarze gminy niewykorzystanie istniejących technicznych możliwości do pełniejszej gazyfikacji gminy brak gazyfikacji dwóch spośród siedmiu miejscowości, w których realizację takiego zadania (do 2013 r.) zakładano w <i>Planie rozwoju lokalnego Gminy Białowa</i> realizacja w niewielkim zakresie zadań dotyczących budowy, rozbudowy i modernizacji sieci elektroenergetycznej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
20.	Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> realizowanie zadań z zakresu ciepłownictwa zgodnie z założeniami odnoszącymi się do bezpieczeństwa energetycznego, określonymi w obowiązujących w gminie dokumentach strategicznych wykonanie zadań związanych z przyłączeniem nowych odbiorców (nie wystąpiły przypadki odmów przyłączenia) 	<ul style="list-style-type: none"> uchwalenie Założeń do Planu Zaopatrzenia cztery lata i pięć miesięcy po upływie terminu, wynikającego z przepisów prawa, brak aktualizacji Założeń w ustawowym terminie (do sierpnia) nierzetelne opracowanie Założeń z 2016 r. (nie zawierały m.in. wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 19 ust. 3 Prawa energetycznego, nie wskazano konkretnych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego gminy w szczególności nie określono rozwoju sieci gazowej, przewidywanego w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ustrzyki Dolne) brak danych dotyczących realizacji planów przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się dystrybucją gazu, energii elektrycznej i ciepła na obszarze gminy oraz brak monitoringu realizacji tych planów brak realizacji działań w celu gazyfikacji gminy oraz niektórych zadań związanych z rozbudową linii elektroenergetycznych realizacja w niewielkim zakresie zadań dotyczących ograniczenia negatywnego wpływu na stan powietrza procesów zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii brak monitoringu efektów realizowanych zadań w zakresie ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wystąpienie ryzyka niezrealizowania do końca 2020 r. wszystkich zadań określonych w PGN, oraz ryzyka nieosiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego
21.	Urząd Miejski w Myśliborzu	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> wzrost dostępności odbiorców do infrastruktury sieciowej 	<ul style="list-style-type: none"> nieopracowanie i nieuchwalenie aktualizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia przyjętych w 2002 r. (bądź nowych Założeń), w ustawowym terminie (aktualizacji nie dokonano do lipca 2019 r. brak możliwości rzetelnej i efektywnej oceny stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy w nośniki energii (z powodu braku aktualnych Założeń) nie uchwalenie do lipca 2019 r. opracowanego projektu Założeń do Planu Zaopatrzenia z 2018 r. nieokreślenie zasad monitorowania realizacji Założeń z 2002 r. w tym zapewnienia przez przedsiębiorstwa energetyczne realizacji Założeń uchwalenie PONE dwa lata i sześć miesięcy po terminie określonym przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego nie pełna realizacja zadań określonych w Założeniach z 2002 r. i PONE

22.	Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni	negatywna		<ul style="list-style-type: none"> nieuchwalenie aktualizacji Założeń z 2011 r. w marcu 2011 r. tj. w terminie wymaganym art. 19 ust. 2 <i>Prawa energetycznego (Założenia do planu zaopatrzenia)</i> powinny być aktualizowane przynajmniej raz na trzy lata) niedysponowanie aktualnym dokumentem określającym bieżące potrzeby energetyczne gminy oraz uwzględniającym aktualną strategię jej rozwoju (z powodu braku aktualizacji Założeń z 2011 r.) brak weryfikacji Założeń z 2011 r. z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nieopracowanie zasad monitorowania Założeń oraz nie monitorowanie Założeń z 2011 r. w żaden inny sposób brak monitorowania realizacji przez przedsiębiorstwa energetyczne działań w zakresie energetyki lokalnej nieopracowanie POŚ niepełna realizacja działań w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną i energię ciepłą wystąpienie ryzyka nieosiągnięcia zakładanych w PGN efektów w postaci zmniejszenia emisji CO₂ zużycia energii, jej kosztów oraz zwiększenia wykorzystania OZE
23.	Urząd Miejski w Międzyrzeczu	opisowa	<ul style="list-style-type: none"> spójność podejmowanych działań w zakresie zwiększenia dostępności nośników energii z ogólnymi kierunkami sformułowanym w <i>Założeniach do Planu Zaopatrzenia</i> na lata oraz w innych dokumentach strategicznych (z wyjątkiem rozbudowy sieci gazowej) realizowanie przyłączeń do miejskiej sieci ciepłowniczej, ograniczanie wielkości strat ciepła w systemie ciepłowniczym oraz zwiększenie udziału sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych zwiększenie liczby instalacji odnawialnych źródeł energii przystąpienie do <i>Gorzowskiej Grupy Zakupowej</i> w celu obniżenia kosztów energii. powiązanie działań zapewnających lokalne bezpieczeństwo energetyczne z przedsięwzięciami mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię, które określone zostały w <i>POŚ, Programie Ochrony Powietrza dla strefy lubuskiej</i> oraz <i>PGN</i> 	<ul style="list-style-type: none"> nieuchwalenie aktualizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia z 2001 r. w ustawowym terminie, opracowanie i uchwalenie nowych Założeń z opóźnieniem 56 miesięcy do wymaganego terminu nierzetelne opracowanie Założeń z 2016 r. (brak zapisów odnośnie kierunków rozwoju sieci gazowej na obszarach określonych w <i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Międzyrzecze</i>, a także konkretnych działań oraz mierników oceny stopnia ich realizacji) niepodjęcie działań na obszarach wskazanych w <i>Studium</i>, w celu zwiększenia dostępności mieszkańców do sieci gazowej niezorganizowanie systemu monitorowania realizacji celów i zadań sformułowanych w <i>Założeniach</i> nieprowadzenie monitoringu zgodności planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych z przyjętymi w <i>Założeniach</i> celami i zadaniami niesporządzenie sprawozdań z realizacji PGN (wskutek czego niemożliwe było dokonanie oceny stopnia realizacji określonych celów) wystąpienie ryzyka nieosiągnięcia, określonego w PGN efektu ekologicznego, w tym w szczególności rocznej redukcji emisji CO₂

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁶⁹ jest aktem prawnym, który jako jeden z priorytetów traktuje bezpieczeństwo energetyczne odnoszone nie tylko do kwestii gospodarczych. Stanowi o tym art. 3 pkt 16, który definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Istotne są także uwarunkowania wynikające z przepisów innych ustaw, m.in. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, o ochronie przyrody, o obszarach morskich, o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oraz o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Wszystkie te ustawy mają za zadanie ochronę pewnych wartości, gdyż treść tych przepisów dotyczy w największej części problematyki lokalizacji elementów infrastruktury energetycznej. Stosowne rozwiązania prawne i organizacyjne powinny przyczyniać się do zwiększania przewidywalności zasad realizacji inwestycji infrastrukturalnych i bezpieczeństwa energetycznego. Zapewnienie stałości i niezawodności dostaw związane jest z przepustowością i organizacją pracy sieci – tendencja podąża w kierunku zwiększenia przepustowości i sprawności zarządzania istniejącą infrastrukturą z jednoczesnym zapewnieniem dostępu do niej jak najszerszemu kręgowi podmiotów uprawnionych. Realizacja tej tendencji nie powinna prowadzić do sytuacji, w której moce wytwórcze tworzone są w wielkości przekraczającej wielkość niezbędną do zapobiegania nieuzasadnionym przerwom w dostawach energii elektrycznej dla odbiorców końcowych.

W zakresie infrastruktury energetycznej państwa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030⁷⁰ przewiduje konieczność całkowitej zmiany roli energetyki systemowej na suplementacyjną w stosunku do produkcji energii generowanej w rozproszeniu, głównie dzięki wykorzystaniu potencjału źródeł odnawialnych regionalnych i lokalnych, a także konieczność rozwoju sieci przesyłowych zbierających energię wytworzoną w różnych źródłach, w tym rozproszonych. W związku z tym warto wspomnieć o dyrektywie 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotyczącej działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych⁷¹. Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyma-

⁶⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.; dalej: ustawa *Prawo energetyczne*.

⁷⁰ *Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (M.P. z 2012 r. poz. 252).

⁷¹ Dz. Urz. UE L 33 z 4.02.2006, s. 22, uchylene z dniem 4 lipca 2019 r. Dyrektywa wdrożona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 21, poz. 104, ze zm.), która m. innymi przewiduje w zakresie planowania zaopatrzenia w energię i paliwa gazowe określenie obowiązku opracowania założeń dla całego obszaru gminy i piętnastoletni okres, na jaki opracowywane są projekty założeń zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz paliwa gazowe, a także w przepisach przejściowych przewiduje opracowanie pierwszych projektów założeń lub ich aktualizacji w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do 12 marca 2012 r.

gania od operatorów systemów przesyłowych utrzymywania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa operacyjnego sieci, poprzez które należy rozumieć nieprzerwaną pracę sieci przesyłowej i, w odpowiednich przypadkach, sieci dystrybucyjnej, w dających się przewidzieć okolicznościach.

Sprawny i niezawodny sektor energetyczny jest ważny dla rozwoju gospodarczego i przestrzennego gminy. Dlatego rola podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w sferze energetyki staje się coraz większa w kontekście wytwarzania rozproszonego oraz inwestycji sieciowych.

Założenia do planu zaopatrzenia gminy w paliwa gazowe, energię elektryczną i ciepło pozwalają na zdobycie informacji o stanie zaopatrzenia gminy w energię oraz identyfikację zagrożeń. Ponadto poprzez podjęcie odpowiednich decyzji gmina może motywować i wspomagać przedsiębiorstwa energetyczne i mieszkańców w oszczędzaniu energii i ochronie środowiska. Planowanie energetyczne w gminie jest więc nie tylko obowiązkiem narzuconym przez *ustawę Prawo energetyczne*, ale daje możliwość kreowania lokalnej polityki energetycznej przez lokalne władze. Realizacja założeń do planu zaopatrzenia wymaga ścisłej współpracy przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców reprezentowanych w procesie planowania zaopatrzenia przez władze gminy. Daje to pewność dla decyzji władz gminy podejmowanych w interesie jej mieszkańców i zrównoważonego rozwoju gminy. Dla zachowania spójności z planami przedsiębiorstw energetycznych założenia do planów zaopatrzenia gminy w paliwa gazowe, energię elektryczną i ciepło powinny być opracowywane na okres piętnastu lat, które co trzy lata byłyby aktualizowane, podobnie jak plany rozwoju operatorów systemu elektroenergetycznego.

Pozycję gmin w Polsce jako podmiotów odpowiedzialnych za planowanie energetyczne i finansowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na ich terenie określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁷². Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują między innymi sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Uszczegółowienie zadań własnych gmin w zakresie zadań związanych z planowaniem zabezpieczenia energetycznego oraz z finansowaniem niektórych zadań określono w art. 18 i art. 19 ustawy *Prawo energetyczne*. Na podstawie art. 19 ust. 5 ustawy *Prawo energetyczne* projekt gminnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe obligatoryjnie podlega zaopiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa.

W art. 18 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne* wyodrębniono pięć grup szczegółowych zadań gminy w omawianym zakresie:

- 1) planowania i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz;
- 2) planowania oświetlenia ulic, placów, miejsc publicznych oraz dróg gminnych powiatowych, wojewódzkich oraz odcinków dróg krajowych (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych w rozumieniu ustawy

⁷⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

o drogach publicznych) znajdujących się w granicach terenu zabudowanego, a także odcinków dróg krajowych (w rozumieniu ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym) poza terenem zabudowanym, które wymagają odrębnego oświetlenia, a jednocześnie:

- są przeznaczone do ruchu pieszych lub rowerów,
- stanowią dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej;

- 3) finansowania ww. oświetlenia;
- 4) planowania i organizacji działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy;
- 5) oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na jej terytorium⁷³.

Nowa ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o efektywności energetycznej*⁷⁴ dokonała zmiany zakresu obowiązku, określając, że jednostka sektora publicznego realizuje swoje zadania, stosując co najmniej jeden ze środków poprawy efektywności energetycznej, którymi są:

- 1) realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej;
- 2) nabycie urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji;
- 3) wymiana eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd, o których mowa w pkt 2, lub ich modernizacja;
- 4) realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów*⁷⁵;
- 5) wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 13 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE*⁷⁶, potwierdzone uzyskaniem wpisu do rejestru EMAS, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)*⁷⁷.

⁷³ Pkt 5 dodany nową ustawą z dnia 20 maja 2016 r. *o efektywności energetycznej* (Dz. U z 2019 r. poz. 545, ze zm.) z dniem 1 października 2016 r.

⁷⁴ Dz.U. z 2919 r. poz. 545, ze zm.

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 22.

⁷⁶ Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, s. 1, ze zm.

⁷⁷ Dz. U. Nr 178, poz. 1060.

- 6) realizacja gminnych programów niskoemisyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁷⁸.

W praktyce gmina – w celu przedstawienia rzetelnej oceny zaopatrzenia w nośniki energii – będzie musiała pozyskiwać informacje od przedsiębiorstw energetycznych posiadających na jej terenie jednostki wytwórcze wytwarzające energię w kogeneracji w celu oceny potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji. Analogicznie będzie wyglądała kwestia oceny potencjału efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych oraz obowiązku realizacji tych zadań zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego albo z ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Art. 19 ustawy *Prawo energetyczne* określa tryb sporządzania założeń do planu zaopatrzenia gminy, który musi się odnosić jednocześnie do wszystkich trzech nośników energii i obejmować obszar całej gminy. Ustalenia zawarte w dokumentach planowania przestrzennego gminy mają dla gminy charakter wiążący przy sporządzaniu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Ponadto określono obowiązek realizacji ww. zadań zgodnie z odpowiednim programem ochrony powietrza przyjętym na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁷⁹, mającym na celu osiągnięcie dopuszczalnych oraz docelowych poziomów substancji w powietrzu w strefach, gdzie nastąpiło ich przekroczenie.

Opracowywany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projekt założeń powinien określać:

- 1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
- 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
- 3) możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;

⁷⁸ Pkt 6 dodany ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 51), obowiązuje od 11 lutego 2019 r. Gminny program niskoemisyjny może zostać ustanowiony przez gminę, na zasadach określonych w ustawie, w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń i poprawy jakości powietrza w gminie, w szczególności poprzez realizację przez gminę przedsięwzięć niskoemisyjnych na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych, finansowanych w części ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Przedsięwzięcia niskoemisyjne ujęte w gminnym programie niskoemisyjnym będą realizowane w drodze porozumienia, zawieranego przez ministra właściwego do spraw gospodarki z gminą, która jest gotowa uczestniczyć w sfinansowaniu wymiany lub likwidacji starych urządzeń grzewczych na nowe, spełniające standardy niskoemisyjne oraz termomodernizacji jednorodzinnych budynków mieszkalnych osób ubogich energetycznie m.in. wraz z wymianą lub likwidacją starych urządzeń grzewczych i tym samym poprawić jakość powietrza na swoim obszarze.

⁷⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.

- 4) możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej;
- 5) zakres współpracy z innymi gminami.

Na przedsiębiorstwach energetycznych ciąży obowiązek składania propozycji niezbędnych do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zakres treściowy tych propozycji może dotyczyć wszystkich elementów treści projektu założeń. Art. 20 ustawy *Prawo energetyczne* stanowi, że projekt planu zaopatrzenia jest opracowywany w sytuacji, gdy okazuje się, że plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń do planu zaopatrzenia. Uchwalone założenia są dokumentem, na podstawie którego sporządzany jest plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy, określając prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w rozbudowie sieci, w tym zarówno przedsiębiorstw sieciowych, jak i osób ubiegających się o przyłączenie. Plan zaopatrzenia stanowi zatem swoiste uzupełnienie planów przedsiębiorstw energetycznych w zakresie, w jakim plany te nie zapewniają realizacji uchwalonych przez organ uchwałodawczy i kontrolny gminy założeń do planu zaopatrzenia. Projekt planu winien być zgodny z uchwalonymi przez radę gminy założeniami do planu zaopatrzenia w nośniki energii. Projekt planu powinien zawierać m. innymi propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wraz z uzasadnieniem ekonomicznym. Zarówno założenia do planu, jak i sam plan są opracowywane przez organ wykonawczy gminy i następnie są uchwalane przez organ uchwałodawczy i kontrolny.

Część zadań w zakresie zaopatrzenia wspólnoty lokalnej w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest zasadniczo domeną przedsiębiorstw energetycznych, co nie wyklucza możliwości prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej polegającej np. na przesyłaniu oraz dystrybucji ciepła, energii elektrycznej oraz paliw gazowych w formie gminnego zakładu budżetowego. Jednocześnie, gmina może przez swój udział kapitałowy uczestniczyć w spółce prawa handlowego o charakterze użyteczności publicznej, a wyjątkowo również funkcjonującej poza obszarem. W pozostałym zakresie konieczna będzie współpraca pomiędzy gminą a przedsiębiorstwami energetycznymi, w szczególności w kontekście procesów infrastrukturalnych, racjonalizacji planowania inwestycyjnego, organizacji warunków formalnoprawnych pod przyszłą rozbudowę sieci oraz prognozy zapotrzebowania odbiorców na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W celu realizacji planu zaopatrzenia, gmina może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi. Zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy *Prawo energetyczne* przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączenia podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych w przepisach o szczegółowych warunkach funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, gazowego i systemów ciepłowniczych oraz o szczegółowych zasadach kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie oraz w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i 20.

Ww. przepisy zakładają piętnastoletni okres planowania oraz aktualizację co trzy lata. Również przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii zgodnie z art. 16 ustawy *Prawo energetyczne* sporządzają na okres nie krótszy niż trzy lata, dla obszaru swojego działania, plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię (za wyjątkiem ciepła). Plany przedsiębiorstw energetycznych powinny uwzględniać:

- 1) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – w przypadku planów sporządzanych przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych lub energii;
- 2) ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju lub ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województw, albo w przypadku braku takiego planu, strategię rozwoju województwa – w przypadku planów sporządzanych przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem paliw gazowych lub energii;
- 3) politykę energetyczną państwa;
- 4) dziesięcioletni plan rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym, o którym mowa w art. 8 ust. 3 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003*⁸⁰ lub w art. 8 ust. 3 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005*⁸¹ – w przypadku przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem paliw gazowych lub energii elektrycznej;
- 5) politykę rozwoju infrastruktury i rynku paliw alternatywnych w transporcie⁸².

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 13 ustawy *Prawo energetyczne* ten kto (przedsiębiorca lub kierownik przedsiębiorstwa energetycznego) realizuje działania niezgodne z częścią planu zaopatrzenia, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne stosownie od art. 20 ust. 6 ustawy *Prawo energetyczne*, podlega karze pieniężnej wymierzonej przez Prezesa URE na zasadach określonych w art. 56 ustawy *Prawo energetyczne*.

Wykonywanie koncesjonowanej działalności gospodarczej na rynku paliw i energii, o której mowa w art. 32 ustawy *Prawo energetyczne* może być prowadzone również w formie klastrów energii, stosownie do ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*⁸³. Z punktu widzenia roli samorządu terytorialnego jest to rozwiązanie, przenoszące pewne decyzje na poziom społeczności lokalnej. Klaster energii to cywilnoprawne porozumienie, w skład którego

⁸⁰ Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 15, ze zm.

⁸¹ Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 36, ze zm.

⁸² Pkt 5 dodany ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. *o elektromobilności i paliwach alternatywnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, ze zm.), obowiązuje od 22 lutego 2018 r.

⁸³ Dz. U. poz. 925.

mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytuty badawcze lub jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, na obszarze działania tego klastra nieprzekraczającym granic jednego powiatu w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*⁸⁴ lub pięciu gmin w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*. Klastr energii reprezentuje koordynator, którym jest powołana w tym celu spółdzielnia, stowarzyszenie, fundacja lub wskazany w porozumieniu cywilnoprawnym dowolny członek klastra energii. Klastry poprzez połączenie działań z kilku obszarów gospodarki w ramach koncesji dla podmiotu, który koordynuje tę część wspólnego przedsięwzięcia na podstawie umowy z pozostałymi podmiotami, mogą zapewniać lokalną samowystarczalność energetyczną. Gwarancją zapewnienia odpowiedniego współdziałania operatora sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej, z którą zamierza współpracować klastr energii jest jego zobowiązanie do zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji z podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do tej sieci, na zasadzie równego traktowania, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dystrybucji energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci. Nawet jeśli powyższe warunki nie zostaną spełnione, operator sieci dystrybucyjnej może odmówić zawarcia umowy ale odmowa, jest sporządzana w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem jej przyczyn. Taka odmowa zostanie przesłana do żądającego zawarcia umowy o świadczenie dystrybucji, a dodatkowo o odmowie powiadamiany jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Jeśli dojdzie w tej sytuacji do sporu sprawę dotyczącą odmowy zawarcia umowy rozstrzyga Prezes URE na wniosek strony. Prezes URE wyposażony jest w dodatkowy instrument prawny, ponieważ może wydać na wniosek jednej ze stron postanowienie, w którym określi warunki dystrybucji energii do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu.

Programy UE i inne źródła finansowania dostępne dla samorządów gminnych, w tym przede wszystkim programy operacyjne, powinny być głównym źródłem wspierania realizacji założeń do gminnych planów zaopatrzenia lub planów zaopatrzenia w paliwa i energię opracowywanych i uchwalanych w perspektywie rozwinięcia, uzupełnienia i konkretyzacji treści planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 w ramach poddziałania 1.3.3. Ogólnopolski system efektywności energetycznej oraz OZE, którego beneficjentem jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), a instytucją wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw Ministerstwo Energii, mogła być też finansowana budowa ogólnopolskiej sieci doradców, zlokalizowanych na terenie każdego województwa, szkolenia oraz działania informacyjno-edukacyjne w zakresie efektywności energetycznej,

⁸⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

OZE i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej⁸⁵ zwiększających świadomość społeczeństwa, wsparcie w przygotowaniu, weryfikacji i wdrożeniu planów gospodarki niskoemisyjnej, wsparcie związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie efektywności energetycznej i OZE, aktywne promowanie gospodarki niskoemisyjnej, prowadzenie działań szkoleniowo-doradczych przyczyniających się do utworzenia sieci tzw. energetyków gminnych.

⁸⁵ Gminny program niskoemisyjny powinien być zgodny z planem gospodarki niskoemisyjnej oraz z planem zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną, oraz paliwa gazowe, oraz programem ochrony powietrza, o ile taki dokument jest w gminie uchwalony. Zgodność tych dokumentów ma na celu zapewnienie spójnego kierunku rozwoju gminy w zakresie ochrony powietrza oraz działań antysmogowych na jej terenie.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21 poz. 104, ze zm.).
6. Ustawa z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ek zarządzania i audytu (EMAS) (Dz. U. Nr 178 poz. 1060, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2018 r. poz. 966, ze zm.)
9. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 545, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).
12. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 42, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz. U. Nr 16, poz. 92).
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1158, ze zm.).
17. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2010 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 15, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

18. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 36, ze zm.).
19. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009 r., s. 1, ze zm.).
20. Dyrektywa 2005/89/WE z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz. Urz. UE L 33 z 4.02.2006 r., s. 22) zastąpiona z dniem 4 lipca 2019 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylającym dyrektywę 2005/89/WE (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 1).
21. Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).
22. 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).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Aktywów Państwowych
6. Minister Klimatu
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Energii i Skarbu Państwa
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
14. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
15. Wojewodowie województw
16. Marszałkowie województw
17. Prezydenci miast/burmistrzowie/wójtowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 17-06-2020 r.

MINISTER KLIMATU

IK 1237489
Dot. DE.V.091.1.2019
1237489.3740809.2938169

**Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

W nawiązaniu do pisma KGP.430.011.2019 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie „Informacji o wynikach kontroli P/19/014 Lokalne bezpieczeństwo energetyczne” poniżej przekazuję informacje odnoszące się do kluczowych wniosków.

Należy zgodzić się, że aktualny system wynikający z art. 19 Prawa energetycznego polegający na obowiązku opracowywania przez gminy założeń/planów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe nie zapewnia skutecznej realizacji tego obowiązku. Zwracam jednak uwagę, że brak tych dokumentów nie jest jednoznaczny z brakiem zaangażowania gmin w lokalną gospodarkę energetyczną. Informacja o wynikach kontroli (str. 38) wskazała, że gminy opracowują programy, w których ujęto działania dotyczące zmniejszenia wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe – program/plan gospodarki niskoemisyjnej – PGN, program ograniczenia niskiej emisji – PONE lub program ochrony środowiska – POŚ. Dokumenty te zawierają komponent planowania energetycznego.

Chciałbym zaznaczyć, że rozwój lokalnego wymiaru energetyki jest jednym z priorytetów Ministerstwa Klimatu i istotnym elementem transformacji energetycznej państwa. Nieefektywność systemu gminnego planowania energetycznego jest jednym z zagadnień, które identyfikujemy jako kluczowe w obszarze zmian niezbędnych dla rozwoju lokalnej energetyki i wykorzystania lokalnego potencjału społeczno-gospodarczego. Kwestia ta zostanie uwypuklona w polityce energetycznej państwa.

Ministerstwo Klimatu weźmie pod uwagę rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli w zakresie zmian regulacyjnych dotyczących lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Zmiany w obszarze lokalnego planowania energetycznego wymagają pogłębionej analizy. Musi ona obejmować kwestię rozwoju lokalnych rynków energii oraz transformacji energetycznej całej gospodarki, a także zapewniać racjonalne ulokowanie planowania energetycznego w lokalnym systemie planowania przestrzennego i gospodarczego, w tym z wykorzystaniem narzędzi informatycznych. Oznacza to konieczność włączenia do prac innych resortów i urzędów oraz samorządu terytorialnego, a także ewentualnego wykorzystania rekomendacji ekspertów ze świata nauki. Finalny kształt regulacji, w zakresie implementacji zaleceń NIK będzie zależny od wyników powyższych analiz, przeprowadzenia oceny skutków regulacji oraz konsultacji publicznych w zakresie zmian do Prawa energetycznego.

Z poważaniem

Michał Kurtyka
Minister Klimatu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Warszawa, 23 lipca 2020 r.

OPINIA PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI w sprawie stanowiska Ministra Klimatu do Informacji o wynikach kontroli P/19/014 „Lokalne bezpieczeństwo energetyczne”

W swoim stanowisku Pan Minister przedstawił szczegółowe informacje związane z obszarami działalności objętymi kontrolą NIK oraz odniósł się do wniosków i ustaleń przedstawionych w informacji o wynikach powyższej kontroli.

Z zadowoleniem przyjmuję do wiadomości, że rozwój lokalnego bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z priorytetów Ministerstwa Klimatu, jak również deklarację, że wyrażone przez NIK oceny i uwagi zostaną uwzględnione w pracach Ministerstwa dotyczących zmian regulacyjnych tego obszaru oraz polityce energetycznej państwa.

Pan Minister wskazał, że brak opracowania przez gminy założeń/planów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe nie jest jednoznaczny z brakiem ich zaangażowania w lokalną gospodarkę energetyczną, ponieważ gminy opracowują programy gospodarki niskoemisyjnej lub programy ograniczenia niskiej emisji, które to dokumenty zawierają komponenty planowania energetycznego. Odnosząc się do powyższego stwierdzenia pragnę podkreślić, że programy te zawierają wprawdzie elementy planowania energetycznego, niemniej jednak nie mogą być utożsamiane z wymaganymi prawem założeniami zaopatrzenia w nośniki energii. Założenia te są bowiem podstawowym dokumentem, określającym politykę energetyczną gminy i wyznaczającym strategiczne kierunki działań. Programy gospodarki niskoemisyjnej i programy ograniczenia niskiej emisji mają natomiast charakter programów wykonawczych w wybranych obszarach.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś