



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.12.2019

Jarosław Radacz
Burmistrz Brodnicy
ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 – Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brodnicy ¹ , ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Radacz, Burmistrz Brodnicy ² , od 2010 roku
Zakres przedmiotowy kontroli	– Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy. – Kształtowanie polityki energetycznej gminy. – Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii, ciepła i gazu. – Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. – Działania w zakresie udziału klastrów energii w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Adam Kazimierczuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/66/2019 z 1 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-14)

¹ Dalej: Urząd Miejski lub UM.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą nie było w pełni zapewnione bezpieczeństwo energetyczne na obszarze gminy miejskiej Brodnica⁵.

Aktualizacja Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Brodnicy na lata 2011-2026⁶, będąca głównym narzędziem w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe nie została rzetelnie opracowana. W dokumencie nie przedstawiono lokalizacji istniejących w Mieście systemów energetycznych oraz kierunków działań w zakresie zaspokojenia prognozowanego zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Ponadto w *Założeniach* z 2015 r. nie przedstawiono możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek czy lokalnych zasobów paliw, a także planowanej ilości energii pozyskanej ze źródeł OZE, jak również rozwiązań odnośnie zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych. Prognoza zmian demografii i mieszkalnictwa obejmowała jedynie okres do 2020 r., zamiast 15-letniego okresu, na który sporządzono *Założenia* (czyli do 2030 r.). W efekcie, prognoza zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe obejmująca 15-letni okres (do 2030 r.) opierała się na nierzetelnych przesłankach. Ponadto Burmistrz nie wykonał przez 14 miesięcy obowiązku opracowania kolejnej aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia. *Aktualizacja* nie stanowiła więc skutecznego narzędzia wykonania zadań własnych Miasta w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, skonkretyzowanych w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁷.

Faktyczne działania w zakresie zwiększenia dostępności do sieci ciepłowniczej i gazowej, choć pozwoliły na zwiększenie liczby odbiorców korzystających z tych sieci, nie zaspokoili w pełni zapotrzebowania. Realizacja zadań związanych z likwidacją negatywnych dla środowiska skutków funkcjonowania systemów energetycznych także była niepełna, zwłaszcza w odniesieniu do działań ustalonych do realizacji w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasta Brodnicy na lata 2015-2020*, z *Programem Ograniczenia Niskiej Emisji*⁸. W szczególności wsparcie mieszkańców w formie dotacji w zakresie wymiany niskosprawnych urządzeń wykorzystywanych w indywidualnych systemach grzewczych zrealizowane było na poziomie 25 % planu. Osiągnięcie założonych efektów do końca 2020 r. obarczone jest w związku z tym wysokim ryzykiem.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Miasto lub Brodnica.

⁶ Przyjęte uchwałą nr VIII/52/2015 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Brodnicy na lata 2011-2026. Dalej: *Założenia* z 2015 r.

⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.). Dalej także: *Prawo energetyczne*.

⁸ Zatwierdzony uchwałą Nr VIII/53/2015 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 30 czerwca 2015 r. Zmieniony uchwałą nr XV/119/2016 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasta Brodnicy na lata 2015-2020, z programem Ograniczenia Niskiej Emisji oraz uchwałą nr XXIII/210/2017 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasta Brodnicy na lata 2015-2020.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Miasta

1.1 Stan infrastruktury energetycznej oraz sposób zaopatrzenia odbiorców w nośniki energii

Opis stanu faktycznego

Miasto jest położone w województwie kujawsko-pomorskim, w powiecie brodnickim. Jego powierzchnia w kontrolowanym okresie wynosiła 23,2 km². Liczba mieszkańców w latach 2014-2018 zmniejszyła się z 27 984 do 27 874¹⁰, tj. o 110 osób (0,4 %), a liczba mieszkańców na 1 km² z 1 209 do 1 204 osób. Na koniec 2018 r. na terenie Miasta zlokalizowanych było 3 829 budynków mieszkalnych, w tym 3 313 jednorodzinnych i 516 wielorodzinnych. W skład zasobu Miasta wchodziły 83 budynki, w tym 3 budynki biurowe, 35 oświatowo-kulturalnych oraz 45 mieszkalnych.

(akta kontroli str. 457-554, 577-589, 597-686, 690-767, 805, 1816-1817, 2051-2052)

Szczegółowy bilans energetyczny Brodnicy – zużycie paliw i energii w MWh (w 2014 r. i 2018 r.) przedstawia poniższa tabela:

Paliwa	2014 r.		2018 r.	
	MWh/rok	%	MWh/rok	%
Węgiel	71 702,0	37,18	69 250,0	30,71
Drewno	7 600,0	3,94	8 970,0	3,98
Olej opałowy	997,07	0,52	1 059,61	0,47
OZE	241,5	0,13	346,3	0,15
Energia elektryczna	20 015,3	10,38	22 327,9	9,90
Ciepło sieciowe, w tym:	74 321,48	38,54	78 091,7	34,63
- węgiel	72 039,34		71 814,62	
- gaz ziemny	1 415,12		5 355,68	
- olej opałowy	867,02		921,40	
Gaz ziemny	17 804,9	9,22	44 986,60	19,94
LPG	182,00	0,09	500,30	0,22
SUMA	192 864,25	100,0	225 532,41	100,0

(akta kontroli str. 2030, 2049-2050)

System ciepłowniczy

Na obszarze Miasta zaopatrzenie w ciepło realizowane było ze źródeł energetyki indywidualnej (indywidualne źródła ciepła mieszkańców lub lokalne kotłownie wytwarzające ciepło dla potrzeb własnych obiektów przemysłowych, obiektów użyteczności publicznej oraz wielorodzinnych budynków mieszkalnych) oraz miejskiego systemu ciepłowniczego, składającego się z pięciu kotłowni (dwóch systemowych i trzech osiedlowych). Wytwórcą oraz dystrybutorem ciepła sieciowego było Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Brodnicy sp. z o.o.¹¹, w której 100 % udziałów posiadało Miasto. Jedna kotłownia systemowa miejskiego

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Na dzień 30 czerwca 2019 r. Gmina liczyła 27 800 mieszkańców.

¹¹ Dalej także: PEC.

systemu ciepłowniczego posiadała kotły miałowe i zasilane gazem ziemnym (w grudniu 2018 r. dokonano rozruchu układu kogeneracyjnego), druga kotłownia systemowa zasilana była gazem ziemnym. Dwie kotłownie osiedlowe, należące do PEC, były zasilane olejem opałowym, a jedna gazem ziemnym. Źródła indywidualne w 54,7 % były zasilane węglem¹² i jego pochodnymi. Pozostałe paliwo stanowił ekogroszek (27,3 %), drewno (8,5 %), gaz (6,3 %) i olej opałowy (2,5 %). W 2013 r. do sieci ciepłowniczej podłączonych było 84,1 % mieszkań¹³. Według szacunków Miasta, na koniec czerwca 2019 r. współczynnik ten wynosił ok. 80,0 %. Na koniec 2018 r. długość sieci ciepłowniczej wyniosła 21,854 km¹⁴, o 3,553 km więcej niż na koniec 2014 r. (wzrost o 19,4 %), natomiast na dzień 30 czerwca 2019 r. długość sieci ciepłowniczej wynosiła 22,154 km (wzrost o 0,300 km w 2019 r.). Wielkość strat ciepła na koniec 2018 r. wyniosła 34 175,335 GJ – 17,9 % całkowitego zużycia ciepła (najwięcej w okresie objętym kontrolą) i w porównaniu do 2014 r. wzrosła o 9 966,369 GJ, tj. o 41,2 %. Według wyjaśnień Burmistrza¹⁵ spowodowane to było prowadzeniem licznych prac przyłączeniowych i naprawczych wymagających spuszczenia/uzupełnienia zładu sieci, powiększania infrastruktury sieci ciepłowniczej oraz pogarszającego się stanu sieci kanałowych, które stanowiły znaczny udział w miejskiej sieci ciepłowniczej. W 2018 r. udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wyniósł 56,7 % (wzrost o 6 % w porównaniu do 2014 r.), zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłowniczego wyniosła 32,042 MW (wzrost o 2 MW, tj. 6,6 %), a zużycie ciepła wyniosło 190 639,753 GJ (wzrost o 15 656,701 GJ, tj. o 8,9 %). Według stanu na koniec 2018 r. do miejskiej sieci ciepłowniczej podłączonych było 234 odbiorców.

(akta kontroli str. 492-493, 546-553, 812, 1740, 1810-1812, 1829-2003, 2033-2046, 2053)

System elektroenergetyczny

Dystrybucją energii elektrycznej na terenie Brodnicy zajmowała się Energa-Operator SA Oddział w Toruniu¹⁶, zaś sprzedażą – Energa-Obrót SA. Zasilanie Miasta w energię elektryczną miało miejsce z dwóch Głównych Punktów Zasilania (GPZ): Brodnica Grunwald i Brodnica Podgórze. Cała infrastruktura przesyłowa i dystrybucyjna zasilająca Miasto w energię elektryczną pozwala na dotrzymanie norm dotyczących niezawodności i ciągłości zasilania oraz jakości dostarczanej energii elektrycznej. Na koniec 2018 r. liczba odbiorców energii elektrycznej na terenie Miasta wyniosła 13 708 i była większa o 842 w porównaniu z końcem 2014 r. (o 6,5 %). Największą grupę odbiorców energii elektrycznej stanowiły gospodarstwa domowe (11,1 tys., stanowiące 90,1 %). Długość sieci dystrybucyjnej średniego napięcia na koniec 2018 r. wyniosła 103 km, a niskiego napięcia 322 km. Urząd Miejski oraz Energa-Operator SA nie posiadały informacji o długości sieci dystrybucyjnej według stanu na koniec 2014 r.

Zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych w 2014 r. wyniosło 29 146,20 MWh (średnie roczne zużycie wyniosło 2 094,29 kWh/PPE¹⁷). Według stanu na koniec 2018 r. zużycie to wyniosło 29 325,82 MWh (średnioroczne zużycie 1 955,84 kWh/PPE).

¹² Struktura wykorzystania paliw opałowych w mieszkaniach niepodłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej opracowana została na podstawie przeprowadzonej przez Gminę w 2013 r. ankietyzacji bezpośredniej, w oparciu o dane z 1508 obiektów.

¹³ Dane podane w Strategii Rozwoju Gminy Miasta Brodnica na lata 2016-2023 (Brodnica 15 czerwca 2015 r.)

¹⁴ Sieć przesyłowa i rozdzielcza 14,791 km (w porównaniu do 2014 r. wzrost o 1,797 km, tj. o 13,8%) i przyłącza do budynków 7,063 km (wzrost o 1,756 km, tj. o 33,1%).

¹⁵ Pismo znak: S.1710.6.2019 z dnia 26 sierpnia 2019 r.

¹⁶ Dalej także: Energa-Operator.

¹⁷ PPE – punkt poboru energii. W 2014 r. było 13 917 a w 2018 r. 14 994 PPE.

Na terenie Miasta nie występowały systemowe źródła wytwórcze energii elektrycznej. Do sieci dystrybucyjnej w 2014 r. podłączona była jedna instalacja OZE o mocy 0,018 MW, która wyprodukowała 1,7892 MWh energii elektrycznej. Według stanu na koniec 2018 r. podłączonych było 21 instalacji OZE o łącznej mocy 0,145 MW, które wyprodukowały 69,2079 MWh energii (według stanu na 30 czerwca 2019 r. 41 instalacji o łącznej mocy 0,275 MW, wyprodukowało 71,8607 MWh energii elektrycznej).

Według wyjaśnień Sekretarza Miasta¹⁸ na terenie Miasta nie ma zlokalizowanych farm OZE (wiatrowych i fotowoltaicznych). Do chwili obecnej nie były prowadzone postępowania związane z budową farm wiatrowych ani fotowoltaicznych.

(akta kontroli str. 595-686, 903-909, 1811, 2083-2084)

System gazowniczy

Na koniec 2018 r. na terenie Miasta zlokalizowana była sieć gazowa wysokiego ciśnienia¹⁹ o długości 1,38 km oraz sieć średniego ciśnienia o długości łącznej 49,05 km.

Operatorem i właścicielem całej sieci wysokiego ciśnienia oraz 6,16 km sieci średniego ciśnienia była Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. Oddział w Gdańsku Zakład Gazowniczy w Bydgoszczy²⁰. Według stanu na koniec 2018 r. spółka ta dostarczała paliwo gazowe 16 odbiorcom (w 2014 r. – czterem²¹) oraz posiadała przyłącza o długości łącznej 0,468 km (na koniec 2014 r. długość przyłączy wyniosła 0,194 km). W 2019 r. wystąpił znaczny wzrost ilości odbiorców i długości przyłączy wynoszący według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. odpowiednio 72 odbiorców i 0,908 km długości łącznej przyłączy.

Gestorem pozostałej części gazowej sieci rozdzielczej średniego ciśnienia, zasilającej bezpośrednio odbiorców na terenie Miasta była spółka US En Eko sp. z o.o.²², która według stanu na koniec 2018 r. dostarczała gaz 201 odbiorcom (124 odbiorcom w 2014 r.) i posiadała przyłącza o długości łącznej 2,170 km (1,550 km w 2014 r.). Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. spółka dostarczała gaz 206 odbiorcom i posiadała przyłącza o długości 2,750 km. W 2018 r. w Brodnicy wszystkim odbiorcom sprzedano łącznie paliwa gazowego w ilości 2 986 tys. m³, więcej o 1 124 tys. m³ (60,4 %) niż w 2014 r.

Według wyjaśnień Burmistrza²³, w związku z niewystarczającą działalnością rozwojową firmy US En Eko na terenie Brodnicy, w dniu 31 sierpnia 2017 r. został podpisany z PSG list intencyjny w sprawie rozwoju sieci gazowej i możliwości podłączenia do sieci gazowej odbiorców z osiedla Grażyny i osiedla Ustronie oraz PEC w Brodnicy – sieć została wybudowana oraz podłączono PEC do sieci gazowej spółki PSG.

Urząd Miejski nie posiadał szczegółowych danych na temat udziału ludności korzystającej z sieci gazowej, ponieważ przedsiębiorstwa dostarczające gaz odbiorcom jako jedno przyłącze gazowe (jeden odbiorca) traktowały zarówno wykonanie przyłączy i dostarczenie gazu do domu jednorodzinnego, jak i do bloku czy kamienicy wielorodzinnej. Z przedstawionych przez UM szacunków, procentowy udział gazu w zaopatrzeniu w ciepło odbiorców wynoszący na koniec 2014 r. 3,1%, wzrósł w 2018 r. do poziomu 46,7 % (wzrost o 43,6 punktu procentowego), przy

¹⁸ Pismo z dnia 27 sierpnia 2019 r. znak: S.1710.6.2019.

¹⁹ Do stacji gazowej wysokiego ciśnienia w Brodnicy dostarczany jest gaz ziemny wysokometanowy z gazociągu relacji Wąbrzeźno-Brodnica.

²⁰ Dalej także: PSG.

²¹ PSG w 2013 r. zrealizowała pierwsze przyłącze do odbiorcy paliwa gazowego w Brodnicy.

²² Dalej także: US En Eko.

²³ Pismo z dnia 26 sierpnia 2019 r., znak: S.1710.6.2019.

czym 38,0 % udział gazu dotyczył zaopatrzenia w ciepło odbiorców jaki przypadał na miejski system ciepłowniczy. W gospodarstwach domowych niepodłączonych do sieci gazowej wykorzystywano m.in. gaz propan-butan²⁴ dostarczany w butlach. Według wyjaśnień Sekretarza Miasta²⁵ nie posiadało informacji na temat wielkości sprzedaży gazu LPG i jego udziału w pokryciu zapotrzebowania na ciepło, a także nie prowadziła analiz i statystyk w zakresie dystrybucji, zużycia i przeznaczenia gazu LPG. Informacje o ilości odbiorców gazu ziemnego pozyskiwane były od spółek gazowych działających na terenie Brodnicy. Z uwagi na sposób dystrybucji gazu LPG Urząd Miasta nie był w stanie oszacować wielkości zużycia oraz struktury odbiorców tego gazu.

(akta kontroli str. 1600, 1737, 1816-1817, 1822)

Stan jakości powietrza w Brodnicy

Od stycznia 2015 r. na ul. Kochanowskiego w Brodnicy funkcjonowała²⁶ zainstalowana przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy²⁷ stacja pomiarowa monitorująca zanieczyszczenia powietrza.

W latach 2014-2018 średnioroczne stężenie pyłu PM₁₀ (norma 40 µg/m³) – kształtowało się odpowiednio: 28-32 µg/m³, 34,0 µg/m³, 31,4 µg/m³, 32,4 µg/m³, 34,8 µg/m³, natomiast dobowy poziom (50 µg/m³, jego przekroczenie było dopuszczalne maksimum 35 razy w roku) został przekroczony w 2019 r. (do 16 maja) 14-krotnie, w 2018 r. – 71, w 2017 r. – 49, w 2016 r. – 37 i w 2015 r. – 65. Średnioroczne stężenia benzo(a)pirenu (norma 1 µg/m³) w latach 2014-2018 wynosiły odpowiednio: 1,79 µg/m³, 2,01 µg/m³, 5,3 µg/m³, 5,6 µg/m³, 6,4 µg/m³. Średnioroczne stężenie SO₂ i NO₂ nie przekraczało dopuszczalnej normy.

(akta kontroli str. 536-537, 539, 1148, 1737, 1809, 1818, 1822)

Miasto nie uczestniczyło w działaniach klastrów energii. Według wyjaśnień Sekretarz Miasta²⁸ na terenie Brodnicy nie funkcjonował (nie działał) żaden klaster energii. W 2017 r. Burmistrz Brodnicy zorganizował trzy spotkania dla partnerów zainteresowanych przystąpieniem do Brodnickiego Klastra Energii, w wyniku których siedem podmiotów²⁹ przystąpiło do opracowania projektu strategii rozwoju klastra³⁰. Do końca 2019 r. podmioty miały zdecydować o ostatecznym uczestnictwie w klastrze.

1.2 Realizacja zadań w zakresie opracowania i przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 17 *ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*³¹ gminy miały obowiązek przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub aktualizacji posiadanych *Założeń* w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r.

²⁴ Dalej także: LPG (ang. *liquefied petroleum gas*) mieszanina gazu propan-butan.

²⁵ Pismo z dnia 28 sierpnia 2019 r. znak: S.1710.6.2019.

²⁶ W poprzednich latach stacja pomiarowa zainstalowana była na ul. Żwirki i Wigury w Brodnicy. Z powodu zmiany lokalizacji w 2014 r. nie przeprowadzano badań zanieczyszczeń.

²⁷ Dalej także: WIOŚ.

²⁸ Pismo z dnia 2 sierpnia 2019 r., znak: S.1710.6.2019.

²⁹ Miasto, PEC, Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o., firma Behrendt, Grupa SBS Marian Behrendt, Gmina Brodnica i Firma LONDON sp. z o.o.

³⁰ Sporządzona została wersja robocza projektu „Strategia Rozwoju Klastra Energii Brodnicki Klaster Energii”.

³¹ 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.), ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

Na podstawie umowy z dnia 15 czerwca 2011 r., Westmor Consulting z Bądkowa opracował projekt *Założeń do Planu Zaopatrzenia* Miasta (kwota zamówienia – 18,5 tys. zł) i przekazał go Burmistrzowi w dniu 29 września 2011 r.

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego pozytywnie zaopiniował³² projekt *Założeń* w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz zgodności z polityką energetyczną państwa. W uzasadnieniu do uchwały stwierdzono, że na terenie Brodnicy należy wykluczyć możliwość lokalizowania elektrowni wiatrowych. W dniu 31 listopada 2011 r. projekt został wyłożony na okres 21 dni do publicznego wglądu z informacją o możliwości składania wniosków, zastrzeżeń i uwag przez osoby i jednostki zainteresowane tym tematem. Do projektu nie zostały zgłoszone uwagi, wnioski ani zastrzeżenia. *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Brodnica na lata 2011-2026*³³ został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 29 maja 2012 r.³⁴. Według wyjaśnień Sekretarza Miasta³⁵ opóźnienie w uchwaleniu *Projektu Założeń do Planu Zaopatrzenia* wynikało najprawdopodobniej z konieczności uzyskania opinii samorządu województwa oraz wyłożenia projektu do publicznego wglądu na okres 21 dni, jak również bezpośredniego przygotowania dokumentów do przedłożenia Radzie Miejskiej.

(akta kontroli str. 586-765, 905-1007, 1585-1650)

Prace nad projektem aktualizacji *Założeń* z 2012 r. zostały rozpoczęte 8 grudnia 2014 r. poprzez złożenie przez Miasto zapytania cenowego dla zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej równowartości 14,0 tys. euro. W wyniku przeprowadzonego postępowania i wyboru najkorzystniejszej oferty, w dniu 15 grudnia 2014 r. zawarta została umowa z firmą Centrum Doradztwa Energetycznego sp. z o.o. z Orzesza, na kwotę 5,95 tys. zł, której przedmiotem było wykonanie w ramach projektu *Działania na rzecz opracowania Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Brodnicy*, dokumentu pt. *Opracowanie elementów wykorzystywanych w opracowaniach bądź aktualizowanych planach zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gaz (bądź ich założeń)*. Zamówienie zostało wykonane i przekazane Urzędowi Miejskiemu zgodnie z umową w dniu 16 marca 2015 r.

Aktualizacja Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Brodnicy na lata 2011-2026 została przyjęta uchwałą³⁶ Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 30 czerwca 2015 r.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 *ustawy Prawo energetyczne*, projekt założeń dla obszaru gminy podlega aktualizacji co najmniej raz na trzy lata. Kolejna aktualizacja *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Brodnica* powinna być sporządzona najpóźniej w 2018 r.

Według wyjaśnień Sekretarza Miasta³⁷, obecnie Miasto pracuje nad kolejną aktualizacją dokumentu, a przyczyną niepodjęcia działań w 2018 r. była konieczność zakończenia w tym roku projektów mających wpływ na zakres informacji oraz uzyskanie danych, które będą wykorzystywane w opracowaniu tej aktualizacji. W 2018 r. Miasto finalizowała projekty w zakresie objętym założeniami ze środków zewnętrznych, które dotyczyły działań zmierzających do zmniejszenia emisji

³² Uchwała nr 5/82/12 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 1 lutego 2012 r.

³³ Dalej także: *Założenia* z 2012 r.

³⁴ Uchwała nr XX/177/2012.

³⁵ Pismo z dnia 7 sierpnia 2019 r. znak: S.1710.6.2019.

³⁶ Uchwała nr VIII/52/2015 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Brodnica na lata 2011-2026*.

³⁷ Pismo z dnia 7 sierpnia 2019 r. znak: S.1710.6.2019.

zanieczyszczeń. Ponadto do wykonania aktualizacji dokumentu wymagana jest specjalistyczna wiedza w zakresie energetyki oraz odpowiednie kwalifikacje, co wiąże się z koniecznością zlecenia tego opracowania podmiotowi zewnętrznemu i poniesienia wydatków finansowych. Mając na uwadze deficyt budżetowy jaki Miasto miało w 2018 r. (6,3 mln zł) oraz właściwe i racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi, podjęto decyzję, że *Aktualizacja Założeń* przeprowadzona zostanie po dokonaniu ewaluacji realizowanych projektów.

(akta kontroli str.1090, 1585-1592, 1825)

Działania Miasta w zakresie opracowania i przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zostały zbadane w odniesieniu do *Założeń* z 2015 r.

Dokument ten został opracowany na podstawie danych GUS, aktualnych taryf sprzedaży ciepła, gazu i energii elektrycznej, danych od operatorów dystrybucyjnych systemów ciepłowniczego, elektroenergetycznego i gazowego oraz informacji przekazanych przez Miasta. Według wyjaśnień Sekretarz Miasta³⁸ niezbędne dane do opracowania dokumentu zbierała firma zewnętrzna, której zlecono wykonanie projektu tego dokumentu.

(akta kontroli str. 702, 1587)

Założenia z 2015 r. zawierały:

1. *Ocenę aktualnego stanu i przewidywanych zmian zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.*

Przedstawiono bilans energetyczny Brodnicy, w tym zużycie poszczególnych nośników energii w 2000 r. i w 2013 r. (dla gazu przedstawiono zużycie w latach 2009-2013), a także prognozę zapotrzebowania na lata 2020-2030 (prognoza zużycia ciepła obejmowała lata 2020-2029, a zużycia gazu lata 2014-2030). Prognoza zakładała wzrost zużycia energii cieplnej o 84 732,2 GJ (14,0 %) w 2020 r. oraz o 146 086,1 GJ (24,1 %) w 2029 r. w stosunku do 2013 r. Zużycie energii elektrycznej miało wzrosnąć o 27 770,5 MWh (56,0 %) w 2020 r. oraz o 51 185,9 MWh (103,3 %) w 2030 r., a zużycie gazu o 275 813,0 m³ (102,9 %) w 2020 r. oraz o 367 483,3 m³ (137,1 %) w 2030 r. W dokumencie nie wskazano obszarów Miasta, na których planowano zmiany zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii, oraz kierunków działań niezbędnych do pokrycia szacowanego zapotrzebowania. Załączono mapę z przebiegiem linii 100 kV na trasie Brodnica Podgórze-Lidzbark (związaną z rozbudową instalacji wiatrowych na terenie województwa) oraz stopień zgazyfikowania na terenie działania PSG.

Dane dotyczące liczby mieszkańców oraz liczby i powierzchni mieszkań na obszarze przedstawiono według stanu na 2013 r. a prognoza zmian w tym zakresie obejmowała lata 2013-2020.

2. *Przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych.*

W zakresie energii cieplnej rekomendowano przeprowadzenie działań związanych z termomodernizacją budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, a w nowo wznoszonych obiektach budowlanych (także przy podejmowaniu modernizacji źródeł ciepła w już istniejących budynkach) zalecono stosowanie nowoczesnych rozwiązań technicznych o wysokiej sprawności użytkowej³⁹.

³⁸ Pismo znak S.1710.6.2019 z 7 sierpnia 2019 r.

³⁹ Nowoczesne kotły grzewcze o wysokiej sprawności opalane paliwem ciekłym lub gazowym; likwidacja małych lokalnych kotłowni węglowych i zastąpienie ekologicznymi źródłami; minimalizacja niepożądanych strat ciepła.

W zakresie energii elektrycznej zalecono działania o wymiarze energooszczędnym, w tym modernizację linii przesyłowych i transformatorów, stosowanie energooszczędnych źródeł światła, likwidację bądź ograniczenie stosowania energochłonnych urządzeń, modernizację sieci oświetlenia ulicznego, w tym przy wykorzystaniu energii słonecznej oraz edukację społeczeństwa w zakresie racjonalnego użytkowania urządzeń elektrycznych.

Odnosnie do paliwa gazowego wskazano m.in. oszczędne gospodarowanie paliwem w zakresie ogrzewania (stosowanie nowoczesnych kotłów grzewczych o dużej sprawności oraz prace termomodernizacyjne), a w zakresie dystrybucji utrzymywania infrastruktury gazowej we właściwym stanie technicznym oraz terminowe wykonywanie przeglądów.

3. *Możliwości wykorzystywania odnawialnych źródeł energii.*

Przedstawiono poszczególne rodzaje odnawialnych źródeł energii, wskazując ich potencjał w Polsce, a w przypadku energii słonecznej także potencjał energetyczny w województwie kujawsko-pomorskim.

4. *Zakres współpracy z innymi gminami.*

Wskazano działania związane z: planowaniem najbardziej korzystnych ekologicznie rozwiązań, zapewnianych gminom bezpieczeństwo energetyczne, koordynację przebiegu głównych magistrali energetycznych, typizacji rozwiązań technicznych i wspólnej bazy dla surowców, poszukiwaniu inwestorów zewnętrznych dla realizacji większych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturze energetycznej, ubiegania się o środki finansowe pomocne dla rozbudowy i modernizacji tej infrastruktury.

Założenia z 2015 r. opracowano i przyjęto zgodnie z procedurami określonymi w art. 19 ust. 5-8 *Prawa energetycznego*, w tym:

- projekt *Aktualizacji* został pozytywnie zaopiniowany przez samorząd województwa - uchwała nr 20/607/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zaopiniowania *Aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Brodnicy*,
- projekt *Aktualizacji Założeń* został wyłożony do wglądu publicznego oraz umieszczony na stronie internetowej Urzędu na okres 21 dni, w okresie od 4 do 25 maja 2015 r. W procesie opiniowania nie zostały zgłoszone żadne uwagi, wnioski ani zastrzeżenia co do jego treści.

(akta kontroli str. 691-765, 768-773, 1090, 1585-1592, 1825)

1.3 Opracowanie planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie Miasta nie ustalono procedur w zakresie bieżącego monitorowania planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, służącego ocenie stopnia realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Miejskiej i Inwestycji⁴⁰ Miasto monitoruje przedsięwzięcia inwestycyjne dystrybutora ciepła systemowego na terenie miasta – PEC poprzez nadzór nad planowanymi inwestycjami spółki. Nie posiada natomiast sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych pozostałych przedsiębiorstw energetycznych. Wiedzę o przyjętych planach oraz zawartych w nich celach, założeniach i zadaniach Miasto posiadało w związku z bieżąco udzielanymi informacjami. Według wyjaśnień Sekretarz

⁴⁰ Pismo z dnia 24 lipca 2019 r., znak: S.1710.6.2019.

Miasta⁴¹ informacje na temat planów zamierzeń inwestycyjnych przedsiębiorstw energetycznych opierały się na wydanych decyzjach administracyjnych zatwierdzających te plany.

(akta kontroli str. 998-1007, 1585-1650, 1809-1818)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta nie opracował założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w terminie wynikającym z art. 17 *ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne*. Opóźnienie w wykonaniu tego obowiązku wyniosło ponad dwa miesiące (zamiast do dnia 12 marca 2012 r., *Założenia* z 2012 r. przyjęto w dniu 29 maja 2012 r.). Nie dokonał również kolejnej aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Według art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego* aktualizacja powinna zostać dokonana co najmniej raz na trzy lata. Miasto dokonało aktualizacji *Założeń* z 2012 r. w dniu 30 czerwca 2015 r., zatem kolejna aktualizacja powinna zostać dokonana w czerwcu 2018 r. Do dnia zakończenia okresu objętego badaniami kontrolnymi w tym zakresie (koniec sierpnia 2019 r.) Miasto nie dokonało tej aktualizacji. Na ten moment opóźnienie wynosiło 14 miesięcy.
2. *Założenia* z 2015 r. w sposób nierzetelny określały niektóre elementy, wymagane przez art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*.

W odniesieniu do przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych nie skonkretyzowano tych przedsięwzięć pod względem możliwego zakresu rzeczowego ich zastosowania w Brodnicy (wskazano jedynie rodzaje rekomendowanych działań). Nie wskazano też możliwych do zastosowania przez Gminę 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, nie przedstawiono tych elementów. Wskazano jedynie rodzaje możliwych do stosowania odnawialnych źródeł energii oraz ich potencjał energetyczny w Polsce. Brak było jakichkolwiek danych odnoszących się do Miasta, w tym skali występujących nadwyżek lokalnych zasobów paliw i energii oraz sposobu możliwego ich wykorzystania, skali możliwego wykorzystania nadwyżek w odniesieniu do energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych.

W zakresie możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej także nie przedstawiono potencjału wynikającego z uwarunkowań lokalnego rynku energii w Brodnicy, skali możliwych do osiągnięcia efektów i niezbędnych do tego środków i zasobów.

3. Zawarte w *Założeniach* z 2015 r. prognozy dotyczące demografii oraz mieszkalnictwa obejmowały jedynie lata 2013-2020. Nie obejmowały więc 15-letniego okresu, na który sporządzono *Założenia*. Tak więc prognoza zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, obejmująca 15-letni okres (do 2030 r.) opierała się na nierzetelnych przesłankach.

⁴¹ Pismo z dnia 7 sierpnia 2019 r. znak: S.1710.6.2019.

Założenia z 2015 r. nie wskazały obszarów Miasta, na których planowano zmiany zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii, oraz kierunków działań niezbędnych do pokrycia szacowanego zapotrzebowania. Nie wskazano również aktualnego stanu istniejących sieci energetycznych, ciepłych i gazowych, mimo że stwierdzono, iż „elementem projektu założeń jest ocena stanu technicznego oraz rezerw mocy infrastruktury energetycznej istniejącej na obszarze gminy, oraz przeprowadzenie prognozy zmian w zakresie zapotrzebowania na energię elektryczną, paliwa gazowe oraz ciepło, celem dokonania oceny czy istniejąca infrastruktura jest wystarczająca dla pokrycia obecnych i przyszłych potrzeb energetycznych gminy”. Według art. 7 ust. 5 *Prawa energetycznego* 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 to. Brak wskazania w *Założeniach* z 2015 r. obszarów przewidzianych do modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczych, elektroenergetycznych i gazowniczych może stanowić podstawę dla przedsiębiorstw energetycznych do odmowy przyłączenia do sieci.

Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza⁴², że *Założenia* z 2015 r. oraz *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasta Brodnicy na lata 2015-2020*⁴³ są dokumentami spójnymi i kompatybilnymi, NIK wyraża opinię, że PGN jest dokumentem strategicznym określającym działania przyczyniające się do osiągnięcia celów w zakresie zmniejszenia emisji CO₂, zwiększenia udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych i zmniejszenia zużycia energii finalnej. *Założenia* powinny natomiast określać kierunki planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe.

(akta kontroli str.1825)

4. Nie prowadzono monitoringu realizacji przez przedsiębiorstwa energetyczne planów w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię.

Brak ustalonych zasad monitorowania tych planów oraz nieskorzystanie z przepisu art. 19 ust. 4 *Prawa energetycznego* stanowiącego, że przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie plany rozwoju (art. 16 ust. 1 *Prawa energetycznego*) w zakresie dotyczącym terenu danej gminy, uniemożliwia rzetelną ocenę czy wystąpiły przesłanki zobowiązujące do uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zgodnie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Miasta w zakresie planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Obowiązujące od 2015 r. *Założenia do Planu Zaopatrzenia* były nierzetelnie opracowane, bowiem nie zawierały istotnych elementów planowania (nieokreślenie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz możliwości poprawy efektywności energetycznej, prognoza danych dotyczących demografii i mieszkalnictwa obejmująca jedynie pięć lat, zamiast piętnastu, niewskazanie

⁴² Pismo z dnia 26 sierpnia 2019 r., znak: ŚR.1710.1.2019 podpisane z upoważnienia Burmistrza przez inspektora w Wydziale Ochrony Środowiska.

⁴³ Dalej także: *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej* lub PGN.

kierunków działań niezbędnych do pokrycia szacowanego zapotrzebowania w okresie objętym *Załoženiami*). Od ponad roku Burmistrz nie wypełnił obowiązku opracowania zaktualizowanych *Założeń*.

Powyższe nieprawidłowości powodowały, że Miasto od 2015 r. było pozbawione skutecznego narzędzia planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, jakim powinny być *Założenia do Planu Zaopatrzenia*. W świetle art. 7 ust. 5 *ustawy Prawo energetyczne* brak istotnych elementów w *Założeniach* z 2015 r. mógł stanowić podstawę dla przedsiębiorstw energetycznych do odmowy przyłączenia do sieci, ponieważ obowiązek rozbudowy sieci ciąży na tych podmiotach w zakresie wynikającym z założeń lub planów, o których mowa w art. 19 i 20 *Prawa energetycznego*. Zmniejszało to bezpieczeństwo energetyczne w zakresie pewności dostępu odbiorców do sieci energetycznych na terenie Miasta. Miasto nie prowadziło również bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Utrudniało to ich weryfikację pod względem zapewnienia przez nie realizacji *Założeń*.

OBSZAR

2. Kształtowanie polityki energetycznej Miasta

2.1 Spójność w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego pomiędzy Załoženiami do Planu Zaopatrzenia a strategicznymi dokumentami określającymi politykę rozwoju Miasta oraz obowiązującymi na jego terenie programami ochrony powietrza

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą następujące obowiązujące w Brodnicy dokumenty strategiczne, wymagane przepisami prawa, uwzględniały uwarunkowania dotyczące lokalnego bezpieczeństwa energetycznego:

*Strategia Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy na lata 2016-2023*⁴⁴ (z 15 czerwca 2015 r.), przyjęta uchwałą Nr XIII/89/2015 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 29 grudnia 2015 r. W ramach celu operacyjnego *Tworzenie korzystnych warunków do życia* zaproponowano realizację działań infrastrukturalnych mających na celu zmniejszenie emisji gazów i pyłów, poprawiających efektywność energetyczną i wykorzystanie OZE oraz odnowę stanu technicznego mieszkań komunalnych (m.in. termomodernizację⁴⁵). Natomiast w ramach celu operacyjnego *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej i komunikacyjnej* zaproponowano działania polegające na intensyfikacji działań na rzecz gazyfikacji miasta, rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej z przyłączami i węzłami, budowę systemu kogeneracyjnego w ciepłowni o łącznej mocy 7 MW oraz budowę infrastruktury technicznej i drogowej do obsługi terenów usługowo-mieszkaniowych.

(akta kontroli str.224-289, 1008-1045, 1336)

Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Brodnica (z sierpnia 2012 r.)⁴⁶, przyjęta uchwałą Nr XXII/202/2012 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 23 sierpnia 2012 r. oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Brodnicy* przyjęte uchwałą Nr VI/38/2019 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 16 kwietnia 2019 r.

W dokumentach tych stwierdzono, że istniejące GPZ pozwalały na zaopatrzenie terenów rozwojowych miasta, a zaopatrzenie w energię elektryczną terenów przewidzianych do urbanizacji należało realizować w oparciu o sieci kablowe

⁴⁴ Dalej także: *Strategia* lub *Strategia Rozwoju*.

⁴⁵ Budynków mieszkalnych przy ul. Duży Rynek 9, ul. Kolejowej 4, ul. Hallera 13.

⁴⁶ Dalej także: *Studium*.

i napowietrzne średniego napięcia (15 kV) oraz stacje transformatorowe słupowe i wnetrzowe (15/0,4 kV). Odnosnie zaopatrzenia w ciepło zapisano, że nadwyżki mocy umożliwiają przeprowadzenie inwestycji zwiększających obciążenie źródła. Na terenach przewidzianych do zurbanizowania, zlokalizowanych poza zasięgiem obsługi istniejących ciepłowni i kotłowni lokalnych, zaopatrzenie w ciepło miało być realizowane poprzez kotłownie osiedlowe. Ponadto ustalono sukcesywne zastępowanie paliw stałych w ciepłowni, kotłowniach lokalnych i paleniskach indywidualnych paliwami ekologicznymi oraz stosowanie indywidualnych źródeł energii odnawialnej o łącznej mocy zainstalowanej jak dla mikroinstalacji, za wyjątkiem turbin wiatrowych. W zakresie zaopatrzenia w paliwo gazowe w dokumencie z 2012 r. do zadań priorytetowych zaliczono budowę gazociągów Wąbrzeżno-Brodnica (Dn 200 m), Brodnica-Lubawa (Dn 150 m), stacji redukcyjno-pomiarowych oraz sieci gazowej średniego i niskiego ciśnienia obsługującej miasto. Natomiast w dokumencie z 2019 r. stwierdzono, że trwały prace budowlane dla rozbudowy gazociągu średniego ciśnienia w południowo-wschodniej części Brodnicy, celem przyłączenia obiektów, których właściciele byli zainteresowani wykorzystaniem paliwa gazowego między innymi do celów grzewczych. Źródło zasilania stanowić miał istniejący gazociąg średniego ciśnienia relacji Brodnica-Rypin, a docelowo planowana stacja gazowa wysokiego ciśnienia. Przewidywano również budowę kolejnej stacji redukcyjno-pomiarowej wysokiego ciśnienia zlokalizowanej we wschodniej części miasta lub na obszarze gminy wiejskiej Brodnica. W obu dokumentach stwierdzono, że wraz z rozwojem sieci gazowej należało wprowadzić sukcesywne ograniczenia (i docelowo zakaz) stosowania paliwa stałego dla celów komunalno-bytowych oraz grzewczych w paleniskach indywidualnych i kotłowniach.

(akta kontroli str. 556-585, 734-735, 1739-1743)

Program ochrony środowiska dla miasta Brodnicy wraz z Planem gospodarki odpadami dla miasta Brodnicy, przyjęty uchwałą Nr XXX/286/2005 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 16 czerwca 2005 r. Według wyjaśnień Kierownika Biura Ochrony Środowiska⁴⁷ Miasto przygotowało: *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Brodnica na lata 2008-2011, z perspektywą na lata 2012-2015* (w lutym 2011 r.) oraz *Aktualizację Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Brodnica na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021* (w marcu 2014 r.)⁴⁸. Programy te nie zostały zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej Brodnica, ponieważ powinny być spójne z zaktualizowanymi dokumentami wyższego szczebla, m.in. z programem opracowanym dla Powiatu. Z uwagi na brak aktualnego programu opracowanego przez Powiat, Miasto poza przygotowaną wersją podstawową, nie ma zatwierdzonego aktualnego POŚ, ponieważ powinna w nim zawrzeć zapisy programu powiatowego. Ponadto jak wynika z wyjaśnień kierownika Biura Ochrony Środowiska⁴⁹ Miasto realizuje cele i działania określone w obu opracowanych dokumentach.

W dokumencie z 2014 r. w ramach celu ekologicznego *Utrzymanie standardów jakości powietrza, redukcja emisji pyłów gazów* jako zadania ciągle wskazano wprowadzenie energii odnawialnej na terenie miasta, rozwój sieci gazowej i podłączanie kolejnych odbiorców⁵⁰, modernizację kotłowni i rozwój sieci ciepłowniczej. Natomiast w ramach celu ekologicznego *Racjonalizacja zużycia energii, surowców i materiałów oraz wzrost udziału zasobów odnawialnych jako*

⁴⁷ Wyjaśnienia Kierownika Biura Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Brodnicy z dnia 9 września 2019 r.

⁴⁸ Dalej: POŚ.

⁴⁹ Wyjaśnienia Kierownika Biura Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Brodnicy z dnia 10 września 2019 r.

⁵⁰ W tym: wykonanie przyłącza gazu przy ul. Sybiraków – 140 m (w kolejnych latach planowana była dalsza gazyfikacja tego rejonu miasta).

zadanie ciągle zaproponowano: zmniejszenie strat energii, poprawę parametrów energetycznych budynków, podnoszenie sprawności wytwarzania energii. Wskazano zadania z terminem realizacji do 2021 r.: przeprowadzenie działań energooszczędnych realizowanych w budynkach komunalnych i będących w zarządzie Miasta, wymianę lub modernizację systemów centralnego ogrzewania w ramach bieżących potrzeb wraz z termomodernizacją obiektów. Ponadto zawarto zadania z terminem realizacji w latach 2014-2016 dotyczące: przebudowy linii 110 kV (22,6 km), wymiany istniejącej rozdzielni SN w dwóch stacjach transformatorowych 15/0,4 kV, wymiany linii kablowej 15 kV (na 3x240 mm) o łącznej długości 0,350 km, modernizację linii 15 kV (Podgórz-Komorowa) i dwóch linii nN (Grunwald 2 i Wojska Polskiego) o łącznej długości 6,7 km oraz wymianę linii kablowej o długości 0,671 km (pomiędzy stacją transformatorową Tartak kierunek linia napowietrzna Ogrodowa).

(akta kontroli str. 774-899)

Program ochrony powietrza dla strefy kujawsko-pomorskiej ze względu na przekroczenie poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM₁₀ i benzenu oraz poziomu docelowego dla arsenu – aktualizacja⁵¹ uchwalony przez Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego Uchwałą Nr XXVIII/494/16 z dnia 19 grudnia 2016 r. W Programie przedstawiono dwa scenariusze działań naprawczych. W wariantcie 1 założono redukcję emisji PM₁₀ z sektora bytowo-komunalnego w Brodnicy o 46,95 Mg/rok a w wariantcie 2 redukcję emisji pyłu PM₁₀ z ogrzewania indywidualnego w okresie obowiązywania programu o 239,9 Mg (56,0 %). Jako działania naprawcze wskazano podłączenie do sieci ciepłowniczej lub zmianę na ogrzewanie elektryczne, pompy ciepła (lub inne źródła odnawialnej energii) w lokalach ogrzewanych niskosprawnymi kotłami na paliwo stałe (zarówno w zabudowie wielo- jak i jednorodzinnej); wymianę nieefektywnego ogrzewania na paliwa stałe, na nowoczesne piece gazowe, olejowe lub na paliwo stałe (zarówno w zabudowie wielo- jak i jednorodzinnej) oraz termomodernizację budynków, w których wymieniane było źródło ciepła.

(akta kontroli str. 2088-2266)

W ramach PGN założono realizację 26 zadań dotyczących m.in. rozwoju rozproszonych źródeł energii (duże i małe instalacje oraz kolektory słoneczne), montażu odnawialnych źródeł energii na obiektach publicznych, termomodernizacji obiektów publicznych i budynków mieszkalnych (w tym: spółdzielni mieszkaniowej i TBS), kompleksowej termomodernizacji budynku PEC, budowy sieci ciepłowniczej z przyłączami i węzłami oraz wymiany sieci z tradycyjnej na preizolowaną, budowy kotła kogeneracyjnego (w PEC), wymiany źródeł ciepła – likwidacji kotłów węglowych. Realizacja wszystkich zadań miała przyczynić się do redukcji zużycia energii o 5 647,5 MWh i redukcję emisji CO₂ o 14 262,7 Mg. Natomiast w *Programie Ograniczenia Niskiej Emisji⁵²* wskazano dwa zadania: ograniczenie niskiej emisji z budynków mieszkalnych – podłączenie do sieci ciepłowniczej oraz termomodernizację budynków mieszkalnych. Realizacja Programu miała przyczynić się do redukcji emisji (w porównaniu do 2013 r.): NO_x o 11 046,9 kg, SO_x o 88 521,6 kg, CO₂ o 459 495,7 kg, PM₁₀ o 41 139,6 kg i B(a)P o 22 828,3 g.

(akta kontroli str. 290-554, 2054-2063)

Gminny Program Rewitalizacji Gminy Miasta Brodnicy na lata 2017-2023 (kwiecień 2017) zatwierdzony uchwałą Nr XXVI/230/2017 Rady Miejskiej w Brodnicy z dnia 22 czerwca 2017 r. Przedsięwzięcie rewitalizacyjne *Poprawa stanu technicznego obiektów pełniących funkcje społeczne* obejmowało m.in. termomodernizację

⁵¹ Dalej: POP.

⁵² Dalej: PONE.

obiektu użyteczności publicznej, a przedsięwzięcie uzupełniające termomodernizację kolejnych czterech budynków użyteczności publicznej⁵³.

(akta kontroli str. 224-289, 1008-1045, 2296)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Założenia z 2015 r. nie były w pełni spójne z innymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju Miasta.

Nie określono części kierunków rozwoju, celów i zadań wskazanych w *Strategii Rozwoju* w szczególności zadań polegających na intensyfikacji działań na rzecz gazyfikacji miasta, rozbudowie i modernizacji sieci ciepłowniczej z przyłączami i węzłami oraz budowie systemu kogeneracyjnego w ciepłowni o łącznej mocy 7 MW i budowie infrastruktury technicznej do obsługi terenów usługowo-mieszkaniowych. Ponadto w *Założeniach* z 2015 r. nie wskazano zadań wymienionych jako priorytetowe w *Studium*. Zadania te dotyczyły budowy gazociągów: Wąbrzeźno-Brodnica, Brodnica-Lubawa oraz sieci gazowej średniego i niskiego ciśnienia w południowo-wschodniej części miasta.

2.2 System monitorowania realizacji *Założeń* do Planu Zaopatrzenia.

Opis stanu
faktycznego

W *Założeniach* z 2015 r. nie określono mierników osiągania celów oraz mierników wykonania zadań, które umożliwiłyby określenie stopnia osiągnięcia zakładanych celów w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Nie określono również sposobu monitorowania realizacji zadań przyjętych w *Założeniach*.

(akta kontroli str. 762, 998-999, 1816-1818)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie Miejskim nie zapewniono systemu monitorowania i oceny realizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Rezygnacja z tego skutkowałą brakiem narzędzi bieżącej oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w *Założeniach* z 2015 r., identyfikowania odchyłeń w realizacji celów, a także ich weryfikowania i modyfikowania. W efekcie nie było rzetelnej kontroli osiągania celów wskazanych w *Założeniach* z 2015 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W kształtowaniu polityki energetycznej Miasta nie zapewniono pełnej spójności *Założeń* z 2015 r. z innymi strategicznymi dokumentami, uchwalonymi w Mieście. Określone w *Strategii Rozwoju* oraz w *Studium* cele polityki Miasta związane z zaopatrzeniem w nośniki energii, nie zostały w *Założeniach* z 2015 r. w pełni uwzględnione. Nie wskazano zwłaszcza kierunków działań niezbędnych dla gazyfikacji Miasta oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii. Brak systemu monitorowania i oceny realizacji określonych w *Założeniach* celów dodatkowo zmniejszał skuteczność lokalnej polityki energetycznej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Rozwój sieci dystrybucyjnych, zamierzenia inwestycyjne i modernizacyjne zapewniające dostępność energii elektrycznej, ciepła i gazu na terenie Miasta,

⁵³ Szkoły podstawowej, hali sportowej przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym, gimnazjum i budynku Urzędu Miejskiego w Brodnicy.

realizowane i finansowane były tylko przez przedsiębiorców – dystrybutorów energii, a Miasto nie partycypowało w ich kosztach.

(akta kontroli str. 1588, 1817)

Energia elektryczna

W *Założeniach* z 2015 r. w ramach przedsięwzięć racjonalizujących zużycie energii elektrycznej wskazano modernizację linii przesyłowych i transformatorów. W POŚ z 2014 r. wskazano siedem zadań dotyczących przebudowy, wymiany bądź modernizacji linii 110 kV, 15 kV i nN. Wszystkie zadania zostały wykonane. Miasto nie miało wiedzy o realizacji zadania dotyczącego wymiany istniejącej rozdzielni Sn i transformatorów mocy GPZ Brodnica Podgórzyn. W pozostałych dokumentach strategicznych Miasta nie wskazano zadań związanych ze zwiększeniem dostępności w zakresie energii elektrycznej. W latach 2015-2019 spółka Energa-Operator SA Oddział w Toruniu zrealizowała 306 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 14,8 mln zł, w tym m.in.: dokonano przebudowy linii napowietrznej (SN-15kV) relacji GPZ Brodnica Podgórz-Rypin (łączna kwota poniesionych nakładów - 3 768 tys. zł), wymieniono urządzenia w GPZ Brodnica Podgórz (za łączną kwotę 1 008 tys. zł), wymieniono linię napowietrzną nN na kablową na terenie osiedli mieszkaniowych Wojska Polskiego i Grunwald 2 (449 tys. zł), wybudowano powiązania kablowego (SN-15kV) relacji ST.Zakątek-ST.Cicha w Brodnicy (338 tys. zł).

W okresie od początku 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. wpłynęło łącznie 600 wniosków o wykonanie przyłączy energii elektrycznej. Nie było przypadków odmowy wykonania przyłącza.

(akta kontroli str. 1701-1702, 1775-1779, 1803-1804)

Gaz ziemny

W *Strategii* wskazano działania na rzecz gazyfikacji Miasta, a w *Studium* z 2012 r. budowę gazociągów Wąbrzeźno-Brodnica, Brodnica-Lubawa, stacji redukcyjno-pomiarowych oraz rozbudowę sieci gazowej w południowo-wschodniej części Miasta. W POŚ z 2014 r. założono rozwój sieci gazowej i podłączenie kolejnych odbiorców, w tym wykonanie przyłącza gazu przy ul. Sybiraków (140 mm). Urząd Miasta nie posiadał szczegółowych danych o realizacji tego zadania.

W Planach rozwoju Spółki PSG na lata 2014-2018 ujęte było zadanie pn. *Budowa sieci gazowej w/c relacji Brodnica-Nowe Miasto Lubawskie-Iława dn 300 oraz gazyfikacja gmin* – część tego gazociągu przebiegała przez obszar Brodnicy. Gazyfikacja południowo-wschodniej części Brodnicy została wprowadzona do projektu planu rozwoju na lata 2016-2020. PSG planowała na terenie Miasta realizację gazociągu średniego ciśnienia – od stacji gazowej wysokiego ciśnienia na ul. Targowej w kierunku południowym. W latach 2016-2018 na terenie Miasta było realizowane jedno zadanie, związane z rozbudową sieci gazowej Brodnica-Jastrzębie. Inwestycja została podzielona na dwa etapy. Pierwszy obejmował budowę sieci gazowej w południowo-wschodniej części miasta na osiedlach Grażyna i Ustronie (w 2018 r. wybudowano 14,8 km sieci gazowej średniego ciśnienia), a drugi budowę gazociągów relacji Brodnica-Jastrzębie (o długości 12,2 km, w fazie przygotowania, planowany termin realizacji 2020 r.). Szacowane łączne koszty budowy obu etapów inwestycji (bez budowy przyłączy) wyniosły ok. 6 000 tys. zł. Z zaplanowanego w I etapie zakresu inwestycji nie został wybudowany jeden odcinek (ok. 160 m) gazociągu w ul. Kasztanowej – ulica stanowiła prywatną własność kilku właścicieli, którzy nie wyrażali zgody na budowę gazociągu. W 2019 r. do planu inwestycji wprowadzono zadanie pod nazwą *Brodnica Lidzbarska 77*, związane z budową sieci gazowej o długości ok. 0,5 km z przyłączem do przedsiębiorcy – szacowany koszt inwestycji 275 tys. zł,

a planowany termin wykonania 2019 r. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych Oddziału Zakładu Gazowniczego w Bydgoszczy⁵⁴, do planów inwestycyjnych wprowadzane są inwestycje o nakładach powyżej 200 tys. zł, a pozostałe inwestycje ujmowane są i realizowane łącznie w planie pod nazwą *Zadanie zbiorcze przyłącza I i II grupa (oraz gazociągi i przyłącza I i II grupa) Zakład w Bydgoszczy*.

W okresie od początku 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. do PSG wpłynęło łącznie 258 wniosków o określenie warunków przyłączenia. Nie było odmów wydania warunków przyłączenia. W okresie tym zawartych zostało 123 umowy na wykonanie przyłącza i dostawy gazu ziemnego.

(akta kontroli str. 1588, 1758-1774)

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu spółki US En Eko⁵⁵ w latach 2015-2019 (I połowa) spółka prowadziła inwestycje praktycznie wyłącznie w oparciu o sieć gazową średniego i niskiego ciśnienia, wybudowaną w latach poprzedzających ten okres. Przeprowadzona rozbudowa sieci gazowej (łącznie 1 833 mb) była związana z przyłączaniem bardziej odległych klientów, w sytuacjach, gdy budowa fragmentów sieci gazowej była ekonomicznie uzasadniona. W okresie od początku 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. wpłynęło łącznie 136 wniosków o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci gazowej. W 10 przypadkach wnioski rozpatrzono odmownie. Wszystkie odmowy wynikały ze zbyt dużej odległości obiektów od sieci gazowej spółki. Jednocześnie, nie wszystkie osoby, które złożyły wnioski o wydanie warunków przyłączenia ostatecznie decydowały się na przyłączenie do sieci i zawarcie umowy o przyłączenie.

(akta kontroli str. 1755-1757)

Ciepło

W *Strategii* zaplanowano rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej oraz budowę systemu kogeneracyjnego (o mocy 7 MW). W PGN zaplanowano wymianę za kwotę 3 000,0 tys. zł około 5 km sieci tradycyjnej na preizolowaną (na osiedlu przy ul. Cichej i Gen. Andersa), rozbudowę za kwotę 3 000,0 tys. zł sieci ciepłowniczej (ok. 3 km) wraz z przyłączami i węzłami oraz budowę za kwotę 8 000,0 tys. zł kotła kogeneracyjnego. Modernizację kotłowni i rozbudowę sieci ciepłowniczej zakładano również w POŚ z 2014 r. Układ kogeneracji (energia elektryczna i energia ciepła 2x3,5 MW) został zrealizowany w 2018 r. za kwotę 8 343,5 tys. zł, w tym środki własne 506 tys. zł. Ponadto, wybudowano i podłączono dwa kotły gazowe o mocy 2,9 MW każdy (2 000 tys. zł). Zrealizowano zadanie dotyczące wykonania ok. 3 km sieci ciepłowniczej z przyłączami. Wydatkowano kwotę 3 131,2 tys. zł. Od stycznia do czerwca 2019 r. podłączono do sieci ciepłowniczej 49 obiektów (w tym 16 nowych budynków i 33 istniejące). Dla 6 istniejących budynków podłączonych w 2019 r. węzły cieplne miały zostać zamontowane we wrześniu br. W trakcie była realizacja zadania dotyczącego wymiany sieci na preizolowaną. Wymieniono sieć o długości 313 m. oraz przyłącza o długości 256 m. Trwała wymiana odcinka sieci ciepłowniczej z 3 przyłączami przy ul. Matejki. Realizacja zadania uzależniona była od możliwości finansowych PEC. Ponadto PEC wybudował sieć ciepłowniczą pomiędzy dwiema kotłowniami PEC przy ul. Malickiego i ul. Cicha o długości 1 205 mb. Łączna kwota nakładów inwestycyjnych, modernizacji i remontów wyniosła w latach 2015 r.-2018 - 17 768,6 tys. zł, w tym: w 2015 r. - 3 440,4 tys. zł, w 2016 r. - 1 941,8 tys. zł, w 2017 r. - 2 298,1 tys. zł, w 2018 r. - 10 088,3 tys. zł. Na 2019 r. zaplanowane zostały inwestycje i zakupy na kwotę łączną 8 025 tys. zł. Do PEC w

⁵⁴ Pismo z dnia 22 sierpnia 2019 r., znak: PSGBY.OKDZ.550.096.4.19.

⁵⁵ Pismo z dnia 22 sierpnia 2019 r., znak: KGP.410.004.004.12.2019.6.4.

okresie od początku 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. wpłynęło łącznie 71 wniosków o wykonanie przyłączy do sieci ciepłowniczej. W dwóch przypadkach nastąpiła odmowa wykonania przyłączy z braku możliwości technicznych.

(akta kontroli str. 974-975, 1592, 1703, 1735, 1744-1754)

W PGN zaplanowano na lata 2015-2020 realizację zadanie – *Utworzenie Brodnickiego Parku Przemysłowego Ustronie – część 1*, w tym wykonanie dróg, chodników, uzbrojenia w sieci wraz z oświetleniem drogowym. Ze względu na brak dofinansowania oraz deficyt budżetu Miasta nie rozpoczęto realizacji zadania.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane przez Miasto związane z rozwojem sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej zwiększały dostępność odbiorców na obszarze Brodnicy do tej infrastruktury. Jednak mimo możliwości podłączenia do sieci gazowej tylko niecałe 50,0 % wniosków o określenie warunków przyłączenia zakończyło się podpisaniem umowy na wykonanie przyłącza i dostawę gazu ziemnego. Przypadki odmowy przyłączenia do sieci gazowej, choć nieliczne, wskazują na niezaspokojone potrzeby mieszkańców w dostępie do niej. Takie zapotrzebowanie powinno 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 art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. Aktualizacja Założeń do Planu Zaopatrzenia powinna uwzględnić zidentyfikowane niezaspokojone potrzeby mieszkańców w zakresie dostępu do sieci ciepłowniczej i gazowniczej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W PGN przedstawiono do realizacji działania o szacowanym łącznym koszcie 217 428,0 tys. zł, których realizacja miała się przyczynić do osiągnięcia efektu ekologicznego dotyczącego zmniejszenia zapotrzebowania na energię o 5 647,5 MWh i redukcji emisji CO₂ o 14 262,7 Mg. Każdemu działaniu przypisano adresata działania, jednostkę odpowiedzialną, okres realizacji działania oraz jego koszt, planowany do osiągnięcia efekt ekologiczny oraz wskaźnik, umożliwiający ocenę stopnia realizacji danego działania. W PGN wskazano, że realizacja i powodzenie inwestycji w dużej mierze uzależnione było od możliwości pozyskania środków zewnętrznych (m.in. z PO LiŚ, NFOŚiGW, środki RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, kredyty komercyjne, umowy o spłatę inwestycji z uzyskanych oszczędności) na ich sfinansowanie.

Według wyjaśnień Sekretarza Miasta⁵⁶, opracowanie PGN miało w dużej mierze warunkować możliwość pozyskania funduszy unijnych, w związku z tym w PGN ujęto nie tylko działania realizowane przez Miasto. Ujęte zostały trzy typy działań: adresatem działania i zarazem jednostką odpowiedzialną było Miasto; adresatem działania byli przedsiębiorcy, instytucje i mieszkańcy, a Miasto było jednostką odpowiedzialną (tylko) za działalność promocyjną i edukacyjną, której koszty ponoszone były w ramach zadań własnych i budżetu Miasta oraz adresatem i jednostką odpowiedzialną za realizację działania byli przedsiębiorcy/inne podmioty (bez udziału Miasta, zarówno w zakresie odpowiedzialności jak i ponoszenia

⁵⁶ Pismo z dnia 26 lipca 2019 r., znak: S.1710.6.2019.

kosztów). Ujęcie w PGN działań, w których nie ma żadnego udziału Miasta⁵⁷, związane było z pozyskaną (np. podczas szkoleń WFOŚiGW) informacją, iż ujęcie działania w PGN było warunkiem niezbędnym do ubiegania się o dofinansowanie ze środków zewnętrznych. Z uwagi na okres realizacji (lata 2015-2020) na 2020 r. zaplanowane zostało przeprowadzenie inwentaryzacji, w celu uzyskania danych niezbędnych do obliczenia osiągniętego efektu ekologicznego. Według powyższych wyjaśnień, Miasto nie przeprowadzało częściowego monitoringu na przestrzeni lat obowiązywania PGN, z uwagi na wysokie koszty przeprowadzenia inwentaryzacji.

Ponieważ działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, przewidziane do realizacji w PGN były tożsame z działaniami założonymi w POŚ z 2014 r. i POP przedstawiono stan realizacji zadań ujętych w PGN na dzień 30 czerwca 2019 r. Stan realizacji zadań wykonywanych przez Miasto był następujący:

1. Montaż w latach 2015-2020 za kwotę 7 375,0 tys. zł instalacji OZE o mocy 10 kW na pięciu obiektach publicznych. Działanie w trakcie realizacji. Zamontowano instalacje na trzech budynkach. Wydatkowano łącznie 1 090,0 tys. zł⁵⁸.
2. Termomodernizacja w latach 2015-2020 za kwotę 7 426,4 tys. zł 12 obiektów publicznych. Zrealizowano zadanie na wszystkich objętych planem budynkach będących własnością Miasta (6 budynków – 50 % planu). Koszt realizacji wyniósł 1 569,0 tys. zł⁵⁹.

Natomiast stan realizacji działań wykonywanych przez inne podmioty, według stanu na koniec czerwca 2019 r. był następujący:

1. Rozwój w latach 2015-2020 za kwotę 6 000,0 tys. zł rozproszonych źródeł energii – duże instalacje oraz za kwotę 1 400,0 tys. zł rozproszonych źródeł energii – małe instalacje. W ramach dużych instalacji planowano wykonanie farm fotowoltaicznych o mocy 1 MW lub budowę biogazowni a także innych instalacji fotowoltaicznych, a w ramach małych instalacji zamontowanie pięciu instalacji o mocy 40 kW każda. Urząd Miasta nie posiadał informacji o przebiegu realizacji tych działań.
2. Rozwój w latach 2015-2020 za kwotę 1 600,0 tys. zł rozproszonych źródeł energii – mikro instalacje oraz za kwotę 700,0 tys. zł rozproszonych źródeł energii – kolektory słoneczne. Planowano zamontowanie 50 instalacji fotowoltaicznych i 50 kolektorów słonecznych na budynkach jednorodzinnych. Urząd Miasta nie posiadał informacji o przebiegu realizacji tych działań.
3. Wymiana w latach 2015-2020 za kwotę 800,0 tys. zł (kwota dotacji z budżetu Miasta) źródeł ciepła – likwidacja kotłów węglowych. Przewidziano wymianę kotłów zasilających 416 mieszkań (10 % lokali wykorzystujących ogrzewanie węglowe). Od rozpoczęcia realizacji zadania do 31 lipca 2019 r. złożono 114 wniosków⁶⁰. Do końca 2018 r. zmodernizowano 101 źródeł ciepła, w tym 32 szt.

⁵⁷ Tabela realizacja PGN.

⁵⁸ Działanie tożsame z działaniem z POŚ z 2014 r. – Wprowadzenie energii odnawialnej na terenie Miasta (promocja kolektorów słonecznych, biomasy, pomp ciepła).

⁵⁹ Działanie tożsame z działaniem z POŚ z 2014 r. – Zmniejszenie strat energii, poprawy parametrów energetycznych budynków, podnoszenie sprawności wytwarzania energii, Prowadzenie działań energooszczędnych realizowanych w budynkach komunalnych będących w zarządzie Miasta i Wymiana lub modernizacja systemów centralnego ogrzewania w ramach bieżących potrzeb wraz z termomodernizacją oraz z działaniem z POP – Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego w gminach strefy kujawsko-pomorskiej – termomodernizacja.

⁶⁰ Działanie tożsame z działaniem z POŚ z 2014 r. – Wymiana lub modernizacja systemów centralnego ogrzewania w ramach bieżących potrzeb wraz z termomodernizacją i z działaniem z POP - Obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego w gminach strefy kujawsko-pomorskiej – podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymiana na ogrzewanie gazowe, elektryczne, kotły na paliwa stałe lub pompy ciepła (inne OZE).

gaz, 1 szt. podłączenie do PEC, 39 szt. ekogroszek i 29 szt. pelet. Wydatkowano kwotę 233,8 tys. z (z budżetu Miasta). Termomodernizacja w latach 2015-2020 za kwotę 85 600,0 tys. zł 20 % lokali mieszkalnych (1 712 budynkach) znajdujących się na terenie Miasta. Urząd Miasta nie posiadał informacji o przebiegu realizacji tego działania.

Stan realizacji działań wykonywanych przez inne podmioty, przy których Miasto nie brało żadnego udziału na 30 czerwca 2019 r. był następujący:

1. Remont w latach 2015-2017 za kwotę 1 1500,0 tys. zł budynku przy ul. Nad Drwęcą – utworzenie Pracowni Inspiracji w Brodnicy. Zadanie zostało zrealizowane. Wydatkowano 100,0 % zaplanowanej kwoty⁶¹.
2. Termomodernizacja w latach 2015-2020 za kwotę 2 904,0 tys. zł 23 budynków wielorodzinnych. Przeprowadzono termomodernizację 16 budynków (69,6 %).
3. Kompleksowa termomodernizacja w latach 2015-2020 za kwotę 1 200,0 tys. zł budynku PEC. W 2018 r. zakończono projekt dotyczący termomodernizacji, wydatkowano 495,0 tys. zł. Ze względu na nieotrzymanie dofinansowania ze środków zewnętrznych zmniejszono zakres prac.

W PGN założono monitoring działań polegający na zbieraniu informacji o postępach realizacji zadań oraz ich efektach. Do danych zbieranych na potrzeby monitoringu zaliczono: terminy realizacji planowanych zadań, jednostki realizujące i postępy prac; koszty poniesione na realizację zadań, osiągnięte rezultaty działań (efekty redukcji emisji i zużycia energii); napotkane przeszkody w realizacji zadania i ocenę skuteczności działań (w szczególności w jakim stopniu zrealizowano założenia). W PGN nie podano terminów opracowania dokumentów sprawozdawczych z jego realizacji.

(akta kontroli str. 978-995, 1739-1743, 1819-1821, 1838, 1855, 1892-1901, 1917, 1966, 2064-2074)

Zgodnie ze *Strategią Rozwoju* Burmistrz Miasta miał obowiązek przedkładać Radzie Miejskiej raz na trzy lata sprawozdanie z realizacji celu głównego i celów szczegółowych *Strategii*. Burmistrza Miasta zarządzeniem nr 384/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. powołał *Zespół do spraw monitorowania Strategii Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy na lata 2016-2023*. Zespół odpowiedzialny był m.in. za monitoring i przygotowanie sprawozdań. Sprawozdanie za lata 2016-2018 zostało opracowane w czerwcu 2019 r.

(akta kontroli str. 224-289, 1008-1045)

W cyklach dwuletnich miała być przeprowadzana okresowa ocena realizacji przedsięwzięć zdefiniowanych w POŚ. W 2015 r. miało zostać sporządzone sprawozdanie za lata 2013-2014, w 2017 r. za lata 2015-2016 i w 2019 r. za lata 2017-2018. Wszystkie raporty zostały sporządzone w terminach wynikających z POŚ. W cyklach czteroletnich miał być oceniany stopień realizacji celów ekologicznych. W 2018 r. sporządzono ocenę stopnia realizacji celów ekologicznych określonych w POŚ.

(akta kontroli str. 118-119 i 925-962, 2267-2275)

Do 31 marca po zakończeniu roku objętego okresem sprawozdawczym Miasto zostało zobowiązane do sporządzenia (i przekazania Staroście) sprawozdania z realizacji POP, w tym w szczególności z realizacji działań zmierzających do obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego. Sprawozdanie za 2017 r. zostało sporządzone 27 marca 2018 r., a za 2018 r. 29 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 978-995)

⁶¹ Działanie tożsame z działaniem z POŚ z 2014 r.

W Programie Ograniczania Niskiej Emisji zawarte zostały dwa zadania:

1. *Ograniczenie niskiej emisji z budynków mieszkalnych - podłączenia do sieci ciepłowniczej.* Planowano w latach 2014-2020 wymienić za kwotę 14 245,6 tys. zł lokalne kotły węglowe wykorzystywane do ogrzewania i podgrzewania ciepłej wody użytkowej w budynkach mieszkalnych o powierzchni 99,7 tys. m²⁶² na rzecz podłączenia do sieci ciepłowniczej.
2. *Termomodernizacja budynków mieszkalnych.* Działanie to zakłada termomodernizację 20% lokali mieszkalnych⁶³ znajdujących się na terenie Miasta. Zadanie było tożsame z działaniem określonym w PGN.

Miasto na 2020 r. zaplanowało przeprowadzenie inwentaryzacji, na podstawie której będzie można ocenić stopień realizacji zadań określonych w PONE. Urząd Miasta nie posiadał częściowych danych o stopniu ich wykonania i nie przeprowadzał częściowego monitoringu z uwagi na wysokie koszty przeprowadzenia inwentaryzacji.

(akta kontroli str. 290-554, 970-995, 1046-1048, 1727, 1982-1999, 2054-2074)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pomimo upływu ponad czterech lat obowiązywania PGN Burmistrz nie wykonywał bieżącego monitoringu działań określonych w tym programie, polegającego na zbieraniu informacji o postępach realizacji zadań oraz ich efektach. W konsekwencji nie posiadał wiedzy o skuteczności podejmowanych działań i stopniu zrealizowanych założeń.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe były realizowane w niepełnym zakresie. Dostępne dane wskazują na brak dotychczas wpływu podejmowanych działań na zmniejszenie tego negatywnego wpływu. W latach 2015-2018 nie odnotowano poprawy średniorocznych stężeń zanieczyszczeń.

Ponadto, NIK negatywnie ocenia niewykonywanie obowiązku bieżącego monitorowania realizowanych programów (PGN i PONE), co uniemożliwiało ocenę skuteczności realizowanych zadań. W efekcie Burmistrz nie posiadał jakiegokolwiek wiedzy o osiągniętych rezultatach w zakresie ograniczenia emisji CO₂, redukcji zużycia energii czy wzrostu udziału energii z OZE.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie prac w celu uchwalenia aktualizacji projektu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, która zapewni skuteczne narzędzia do planowania i organizacji zaopatrzenia Miasta w nośniki energii.
2. Uwzględnienie w aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia* wszystkich zidentyfikowanych uwarunkowań, niezbędnych dla realizacji zadań własnych 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

⁶² Z łącznej powierzchni obiektów posiadających ogrzewanie węglowe 498,6 tys. m².

⁶³ Łączna powierzchnia mieszkań 737,1 tys. m², powierzchnia mieszkań objętych zadaniem 147,4 tys. m² (20%).

z dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju Brodnicy oraz planowania przestrzennego.

3. Zapewnienie systemu monitorowania i oceny zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, który umożliwi ocenę występowania przesłanek, wymagających opracowania projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru Miasta lub jego części.
4. Zapewnienie systemu kontroli i monitorowania realizacji celów i zadań, określonych w przyjętych przez Miasto strategicznych programach, w zakresie zmniejszania negatywnego wpływu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwo gazowe na środowisko.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 27 listopada 2019 r.

Kontroler
Adam Kazimierczuk
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Lech Oniszczenko

/-/

.....
podpis