



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.13.2019

Marcin Piszczek
Burmistrz
Urząd Miejski w Jędrzejowie
ul. 11 Listopada 33a
28-300 Jędrzejów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 – Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Jędrzejowie¹, 28-300 Jędrzejów ul. 11 Listopada 33a

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marcin Piszczek, Burmistrz, od dnia 13 grudnia 2010 r.

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy.
2. Kształtowanie polityki energetycznej gminy.
3. Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii, ciepła i gazu.
4. Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe.
5. 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 Kontroli²

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontroler

Mirosław Wójtowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/50/2019 z 21 maja 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Urząd Miejski.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Gminy Jędrzejów⁴ nie zapewnił poprawy bezpieczeństwa energetycznego Gminy w stopniu określonym w strategicznych dokumentach, przyjętych przez Radę Miejską.

Burmistrz nie wykonał obowiązku aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, którego termin upłynął w marcu 2012 r. (ponad 7 lat zwłoki). Obowiązujące w Gminie *Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta i Gminy Jędrzejów*, przyjęte przez Radę Miejską w 2006 r.⁵, nie uwzględniały zmienionych w 2012 r. wymogów ustawowych określonych w art. 19 ust. 3a *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne*⁶, ponieważ nie określały możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej⁷. Założenia te były też niespójne z innymi dokumentami strategicznymi Gminy.

Liczba odbiorców mających dostęp do gazowej infrastruktury sieciowej była mniejsza od zakładanej i w okresie objętym kontrolą nie zwiększyła się istotnie. Poziom dostępności gazu ziemnego, po 23 latach od przyjęcia programu gazyfikacji Gminy oraz po 14 latach od zainicjowania zadań inwestycyjnych, wynosił na koniec 2018 r. ok. 5%. Wskazuje to na wysokie ryzyko nieosiągnięcia celu, jakim jest pełna gazyfikacja Gminy do 2025 r.

Dokonane inwestycje nie zapewniły osiągnięcia celów w zakresie likwidacji źródeł zanieczyszczania środowiska przez działającą w Gminie infrastrukturę techniczną służącą do zaopatrzenia w ciepło i energię elektryczną. Zadania w tym zakresie, określone w przyjętych w Gminie programach, były realizowane w niepełnym zakresie lub były całkowicie zaniechane. W szczególności nie podjęto realizacji zadania wsparcia finansowego wymiany przestarzałych indywidualnych źródeł ciepła, mimo że te źródła powodują przekroczenie dopuszczalnych norm emisji pyłu (PM10) i stanowią najistotniejszy problem czystości powietrza w Gminie. W efekcie nie zapewniono obniżenia poziomu zanieczyszczeń środowiska spowodowanych zadaniami w zakresie zaopatrzenia mieszkańców w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. NIK, biorąc pod uwagę wyjaśnienia Burmistrza o ograniczonych możliwościach finansowych dla realizacji wszystkich przyjętych zadań z zakresu bezpieczeństwa energetycznego, wskazuje na nierzetelne przygotowanie poszczególnych programów pod względem określenia i zapewnienia źródeł ich finansowania. Nie w pełni wykorzystywano też dostępne możliwości pozyskania bezzwrotnych środków finansowych na część z realizowanych projektów.

Burmistrz nie wykonał, określonych w przyjętych przez Radę Miejską dokumentach, obowiązków monitorowania realizowanych zadań w zakresie organizacji zaopatrzenia w nośniki energii oraz zmniejszania negatywnego wpływu tego zaopatrzenia na środowisko. W efekcie w Urzędzie Miejskim nie prowadzono jakiegokolwiek ewaluacji prowadzonych zadań, co powodowało niepodejmowanie działań naprawczych w sytuacjach, gdy zadania nie były wykonywane lub były realizowane nieskutecznie.

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

⁴ dalej: Gmina.

⁵ Dalej: *Założenia* z 2006 r.

⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.; dalej: *Prawo energetyczne*, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r..

⁷ W rozumieniu art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 831) oraz art. 6 ust. 2 *ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej* (Dz.U. 2019 r. poz. 545 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu
faktycznego

1.1 Stan infrastruktury energetycznej oraz sposób zaopatrzenia odbiorców w nośniki energii

Gmina Jędrzejów (miejsko-wiejska) zajmuje 227 km². W jej skład wchodzi miasto Jędrzejów oraz 77 miejscowości wiejskich. Na koniec 2018 r. Gminę zamieszkiwało 27 877 osób, w tym w mieście 53% (14 863 osoby), a na terenach wiejskich 47% (13 014 osób). W latach 2014-2018 liczba mieszkańców zmniejszyła się o około 3%, głównie na terenie miasta.

Średnia gęstość zaludnienia na terenach wiejskich to około 60 osób na km², przy znacznym zróżnicowaniu. W granicach miasta Jędrzejów średnia gęstość zaludnienia wynosiła około 1 307 osób na km². Na obszarach wiejskich dominuje zabudowa zagrodowa oraz jednorodzinna. Na koniec 2018 r. na terenach wiejskich zlokalizowanych było 4 168 gospodarstw domowych (gospodarstw rolnych i domów jednorodzinnych), a w Jędrzejowie 5 859 (mieszkania, domy jednorodzinne). Na obszarze miasta występowała zabudowa jedno i dwukondygnacyjna (ok. 10,6% gospodarstw domowych), jednorodzinna i zagrodowa zabudowa mieszkaniowa na peryferiach miasta (około 29,9% gospodarstw domowych), zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (około 59,5% gospodarstw domowych).

Zaopatrzenie w ciepło

Zaopatrzenie w ciepło na terenie Gminy odbywało się z trzech źródeł:

- systemu ciepłowniczego – cztery kotłownie opalane gazem ziemnym⁹ i sieci osiedlowe o długości ok. 8,8 km (na terenie miasta); operatorem systemu ciepłowniczego, wybranym w trybie postępowania przetargowego, od 2017 r. jest Veolia Południe sp. z o.o., wcześniej były to inne spółki należące do grupy kapitałowej Veolia; według wyjaśnień operatora¹⁰ w latach 2014-2018 nie następowały odłączenia odbiorców od sieci ciepłowniczej, jak również nie odnotowano odmowy przyłączenia do sieci,
- lokalnych źródeł ciepła, będących własnością obiektów użyteczności publicznej¹¹ oraz przedsiębiorstw¹², które służą do zaspokajania własnego zapotrzebowania na ciepło, w tym ciepłą wodę użytkową,
- indywidualnych źródeł ciepła zaspokajających potrzeby własne domu lub mieszkania, w których podstawowym paliwem jest węgiel kamienny i drewno.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ W latach 2010-2013 gaz ziemny (dalej również: LNG) zastąpił stopniowo olej opałowy, który w latach 1997-1999 zastąpił węgiel kamienny.

¹⁰ Pismo z dnia 12 lipca 2019 r. VPLD/DT/03890/2019/2c.

¹¹ 14 kotłowni, z których sześć opalanych jest LNG, a osiem węglem kamiennym.

¹² Trzy kotłownie, z których jedna opalana jest LNG a dwie węglem kamiennym.

Według danych zawartych w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej na lata 2016-2022*¹³ z 2016 r., zapotrzebowanie na energię ciepłą (bilans energetyczny gminy – według zużycia paliw w MWh w 2014 r.) wynosiło:

Paliwo	Zużycie 2014 r.	
	MWh/rok	%
Węgiel	94 401,7	63,6
Drewno	17 690,8	11,9
Olej opałowy	3 192,3	2,2
OZE	82,0	0,1
Energia elektryczna	8 253,4	5,6
Ciepło sieciowe	15 384,2	10,4
Gaz ziemny	7 399,9	5,0
LPG	2 035,8	1,4
SUMA	148 440,1	100

Według wyjaśnień Burmistrza¹⁴ Urząd Miejski nie dysponuje danymi dotyczącymi struktury zużycia paliw w latach 2015-2018 na potrzeby produkcji energii ciepłej.

Na terenach wiejskich we wszystkich gospodarstwach domowych ciepło wytwarza się z indywidualnych źródeł. W Jędrzejowie spośród 5,9 tys. gospodarstw domowych do miejskiego systemu ciepłowniczego przyłączonych jest około 60%, pozostałe 40% posiada indywidualne źródła ciepła.

Sieć ciepłownicza w ok. 50% jest preizolowana¹⁵. Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego w latach 2014-2018 kształtowało się poziomie 54,4 tys. GJ w 2014 r. do 57,7 tys. GJ w 2018 r., przy stratach około 5% - 19%.

Według danych przedstawionych w *PGN* bilans zapotrzebowania na energią ciepłą w Gminie w 2014 r. wynosiło 534,5 tys. GJ i było niższe o ok. 18% niż w 2005 r., w tym: zapotrzebowanie dla obiektów użyteczności publicznej wynosiło 40,5 tys. GJ (33% mniej niż w 2005 r.), dla budynków mieszkalnych i gospodarstw domowych 376,9 tys. GJ (o 12% mniej), dla obiektów działalności gospodarczej 117,1 tys. GJ (o 29% mniej).

W strukturze zapotrzebowania na energię ciepłą dominowały gospodarstwa domowe (około 70%), dalej obiekty działalności gospodarczej (22%) i obiekty użyteczności publicznej (8%).

Zaopatrzenie w energię elektryczną

Energię elektryczną na terenie Gminy dostarcza PGE Dystrybucja SA¹⁶. W 2014 r. dostarczano energię elektryczną 11,9 tys. odbiorcom, a w 2018 r. 12,2 tys. W latach 2014-2018 należąca do PGE Dystrybucja SA sieć dystrybucyjna średniego napięcia na terenie Gminy zwiększyła się z 159,3 km do 162,3 km, a sieć niskiego napięcia odpowiednio z 333,5 km do 386,0 km. Sprzedaż energii elektrycznej w latach 2014-2018 wzrosła z 64,2 GWh do 74,6 GWh (na jednego odbiorcę – z 5,3 MWh do 6,1 MWh).

Na terenie Gminy nie występują systemowe źródła wytwórcze energii elektrycznej. Do sieci dystrybucyjnej przyłączone były lokalne instalacje OZE (fotowoltaika). Według danych PGE w latach 2014-2018 do sieci dystrybucyjnej przyłączono

¹³ Dalej również *PGN*.

¹⁴ Pismo z dnia 5 lipca 2019 r. IUI.T.7053.19.2019.JM

¹⁵ Posiada zewnętrzną warstwę izolacji cieplnej, co zmniejsza straty ciepła w trakcie przesyłu.

¹⁶ Dalej również *PGE*.

34 instalacje, łączna moc zainstalowana w 2018 r. wyniosła 0,3 MW. Produkcja energii elektrycznej z instalacji OZE przyłączonych do sieci dystrybucyjnej wzrastała w latach 2014-2018 z 8,6 MWh do 194,7 MWh. Jak wyjaśnił Burmistrz¹⁷, w Gminie wydano dziewięć pozwoleń na budowę farm fotowoltaicznych o łącznej mocy około 5 MW.

Zaopatrzenie w paliwa gazowe

Dystrybucję gazu ziemnego na terenie gminy prowadzi Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.¹⁸, dysponująca na koniec 2018 r. siecią dystrybucyjną o długości 33,9 km oraz 4,1 km czynnych przyłączy gazowych do 238 odbiorców. Według informacji przekazanych przez Burmistrza, opartych na danych GUS, na koniec 2017 r. z LNG korzystało 532 użytkowników, głównie mieszkańcy Jędrzejowa. Na terenie wiejskim na koniec 2017 r. odnotowano 9 odbiorców LNG. Z sieci gazowniczej korzysta ok. 2% mieszkańców. Wskazać należy, iż dane GUS statystycznie traktują, jako jednego odbiorcę LNG operatora systemu ciepłowniczego, który zaopatruje około 60% gospodarstw domowych w mieście (mieszkania w blokach) w ciepło produkowane z LNG.

W latach 2014-2018 sprzedaż LNG dla odbiorców w Gminie wzrosła z 2 527,8 tys. m³ do 3 225,3 tys. m³ (w 2017 r. wyniosła 3 363,3 tys. m³).

W Gminie prowadzona była również dystrybucja i sprzedaż gazu płynnego LPG w butlach, przez różne podmioty prowadzące działalność gospodarczą. LPG używany był głównie do produkcji ciepła w gospodarstwach domowych. Udział LPG w pokryciu zapotrzebowania na ciepło w 2014 r. wynosił około 1,4% a zużycie (154,9 Mg). Urząd Miejski nie dysponował danymi o zużyciu LPG po 2014 r.

Stan jakości powietrza w Gminie

W Gminie nie ma stacji pomiarowych jakości powietrza. Poziom zanieczyszczeń powietrza dla Gminy określany był przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska dla całej *Strefy Świętokrzyskiej* na podstawie wyników modelowania matematycznego uwzględniającego pomiary z innych stacji w województwie. Stężenia zanieczyszczeń na terenie strefy dla dwutlenku azotu (NO₂), dwutlenku siarki (SO₂), benzenu (C₆H₆), arsenu (AS), ołowiu (Pb), kadmu (Cd), niklu (Ni), tlenku węgla (CO), pyłu PM 2,5 były zaliczane do klasy A lub D₁, co oznacza iż stężenia tych zanieczyszczeń nie przekraczały odpowiednio poziomów dopuszczalnych, lub poziomów docelowych.

Dla pyłu PM₁₀ oraz benzo(a)pirenu strefa świętokrzyska zaliczana była do klasy C, oznaczającej przekroczenie poziomu dopuszczalnego. W latach 2014–2018 średnioroczna emisja pyłu PM₁₀ nie przekraczała normy średniorocznej (40 µg/m³), występowały jednak przekroczenia normy dobowej (50 µg/m³). W 2018 r. na najbliższej stacji Małogoszcz odnotowano przekroczenie w 37 dobach w przedziale od 50,92 do 53,30 µg/m³. Stężenia benzo(a)pirenu w latach 2014-2018 przy średniorocznej normie¹⁹ 1 ng/m³ kształtowały się w kolejnych latach w przedziałach odpowiednio: 4,3-6,1 ng/m³; 1,5-6,8 ng/m³; 1,3-5,0 ng/m³; 1,4-6,3 ng/m³; 2,4-8,2 ng/m³.

Na przekroczenie dopuszczalnych norm w Gminie największy wpływ miały zanieczyszczenia pochodzące z kotłowni lokalnych i palenisk domowych stosujących głównie paliwo stałe, a także zanieczyszczenia komunikacyjne oraz emisje zakładów przemysłowych i usługowych.

¹⁷ Pismo z dnia 1 lipca 2017 r. IUIT.7053.17.2019.JM

¹⁸ Dalej również PSG.

¹⁹ Z uwzględnieniem matematycznej zasady zaokrąglenia (de facto 1,4 uznawanej za brak przekroczenia).

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

Na podstawie art. 17 *ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*²⁰ gminy miały obowiązek przyjęcia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub aktualizacji posiadanych *Założeń* w terminie dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r.

Rada Miejska uchwałą z dnia 21 września 2006 r. przyjęła *Projekt Założeń do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta i gminy Jędrzejów. Założenia z 2006 r.* przyjęto zgodnie z procedurami określonymi w art. 19 ust. 5-8 *Prawa energetycznego*.

Gmina do końca okresu objętego kontrolą nie przyjęła przedmiotowej aktualizacji *Założeń z 2006 r.*

Według wyjaśnień Burmistrza w 2010 r. dokonano wewnętrznej analizy dokumentu, po której stwierdzono, że nie zachodzi potrzeba jego aktualizacji, ponieważ zachował on swą aktualność. W kolejnych latach Wydział Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Technicznej Urzędu Miejskiego, bezpośrednio odpowiedzialny za przeprowadzanie aktualizacji *Założeń*, z uwagi na inne potrzeby, nie posiadał odpowiedniej wielkości zabezpieczonych środków na przeprowadzenie aktualizacji *Założeń z 2006 r.*

W *Założeniach z 2006 r.* określono następujące cele:

- w zakresie zaopatrzenia w ciepło: popularyzację inwestycji z zakresu termomodernizacji i edukację ekologiczną, stopniowe prowadzenie prac termomodernizacyjnych oraz analizę możliwości i opłacalności wykorzystania alternatywnych źródeł energii,
- w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: zapewnienie ciągłości dostaw o właściwych parametrach, doprowadzenie sieci do terenów przewidzianych pod budownictwo oraz kontynuację prac modernizacyjnych,
- w zakresie zaopatrzenia w paliwo gazowe (LNG): realizację programu gazyfikacji, jednak na czas opracowania *Założeń* nie przewidywano prac inwestycyjnych z uwagi na brak możliwości technicznych (brak głównej nitki gazociągu).

W *Założeniach z 2006 r.* określono przewidywane zapotrzebowanie na ciepło, energię elektryczną i gaz. Prognozę zapotrzebowania mocy i energii cieplnej, w zależności od wariantu tempa zwiększania się liczby budynków oraz zmniejszenia zapotrzebowania wynikającego z termomodernizacji, ustalono dla przedziałów pięcioletnich (2010 r., 2015 r., 2020 r. i 2025 r.). Według średniego scenariusza zapotrzebowanie na moc wynosiło odpowiednio 57,2 MW, 55,4 MW, 53,8 MW i 52,1 MW, natomiast zapotrzebowanie na energię cieplną odpowiednio 470,9 TJ, 462,8 TJ, 454,6 TJ i 446,5 TJ.

Szacunki zapotrzebowania na energię elektryczną wykonano w czterech wariantach, a założenia oparto na prognozach Polityki energetycznej Polski do 2025 r. Prognozowane wielkości dla lat 2010, 2015, 2020 i 2025 kształtowały się

²⁰ Dz.U. Nr 21 poz. 104 ze zm., ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

w przedziałach: 59,6 - 60,7 tys. MWh; 66,3 – 68,9 tys. MWh; 80,0 – 81,4 MWh i 91,2 – 98,5 MWh.

Zapotrzebowanie na gaz ziemny zostało oparte na analizach wykonanych w ramach Programu Gazyfikacji Gminy Jędrzejów i ograniczało się do wskazania zapotrzebowania w 2025 r, przy pełnej gazyfikacji Gminy. Założono, że 9 451 odbiorców zużywać będzie 40 876 tys. Nm³/rok. Oszacowano również bieżące roczne zużycie gazu ciekłego na poziomie 1 393,8 t/rok.

Opinię o zbyt ogólnym charakterze projektu *Założeń* wyraził zarząd województwa świętokrzyskiego w uchwale z dnia 1 czerwca 2006 r., w której pierwotnie negatywnie zaopiniowano ten dokument. Według wyjaśnień Burmistrza²¹ oraz dyrektora Wydziału Transportu i Komunikacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego²², z uwagi na upływ czasu nie zachowała się dokumentacja, na podstawie której można byłoby wskazać zmiany projektu *Założeń* w związku z opinią negatywną.

W *Założeniach* z 2006 r. opisano zamierzenia inwestycyjne w poszczególnych obszarach, bez wskazania zakresu zadań i terminu ich realizacji. Były to:

- ciepło - prace remontowo-ulepszące sieci ciepłowniczej (wskazując, że plany inwestycyjne są na etapie koncepcji); wymianę pokryć dachowych, okien i ocieplenie budynków, których termin i zakres uzależniony będzie od możliwości finansowych Gminy; docieplenie do 2015 r. około 80% zasobów spółdzielni mieszkaniowej,
- energia elektryczna - działania usprawniające stan infrastruktury i wyznaczenie w przyszłości perspektywicznych zadań inwestycyjnych,
- paliwo gazowe – z uwagi na brak dostępności sieci na terenie Gminy wskazano jedynie konieczność budowy sieci wysokiego ciśnienia, z zastrzeżeniem, że inwestycja przy braku wystarczająco dużego zainteresowania potencjalnych odbiorców może okazać się dla dystrybutora nieopłacalna.

W dniu 6 maja 2019 r. przygotowanie projektu aktualizacji *Założeń* zlecono przedsiębiorcy, który wykonał uprzednio przyjęty Projekt *Założeń* z 2006 r.

(akta kontroli str. 157-164, 349-350)

1.3 Opracowanie Planów Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Opis stanu faktycznego

Gmina nie ustaliła procedur w zakresie bieżącego monitorowania planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, służącego ocenie stopnia realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Urząd Miejski nie dysponował planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych oraz sprawozdaniami z ich realizacji za lata 2006-2018.

Jak wyjaśnił Burmistrz²³, na etapach realizacyjnych zamierzenia przedsiębiorstw energetycznych wymagały zgłoszenia oraz uzgodnienia w Urzędzie Miejskim, a Wydział Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Technicznej uczestniczył również w spotkaniach i naradach prowadzonych w Starostwie Powiatowym w Jędrzejowie, na których ustalano i omawiano zakres realizowanych przedsięwzięć. Według tych wyjaśnień Gmina, wykonując te czynności, dysponowała informacjami o zakresie realizacji zadań przez przedsiębiorstwa energetyczne, które pozwalały określić czy potrzeby mieszkańców będą zaspokojone i w związku z tym uznano, iż nie zachodzą przesłanki ustawowe określone w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*

²¹ Pismo z dnia 31 maja 2019 r.

²² Pismo z dnia 5 czerwca 2019 r.

²³ Pismo z dnia 10 czerwca 2019 r. IUIT.7053.9.2019.JM

wymagające przyjęcia planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie wypełniła obowiązku przyjęcia, na podstawie art. 17 *ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, aktualizacji posiadanych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w terminie do dnia 12 marca 2012 r. Przez ponad 7 lat od terminu wykonania powyższego obowiązku nie wypełniano też obowiązku aktualizowania założeń do planu zaopatrzenia, co najmniej raz na trzy lata, określonego w art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*.

NIK nie podziela argumentacji Burmistrza, według której nie zachodziła potrzeba aktualizacji *Założeń z 2006 r.*, ponieważ zachowały one aktualność. Poza jednoznacznym wymogiem prawnym przyjęcia aktualizacji założeń do 12 marca 2012 r. i następnie aktualizowania ich, co najmniej raz na trzy lata, należy wskazać przesłanki merytoryczne wynikające z warunków określonych w art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*. Brak aktualizacji *Założeń* przez 13 lat powodował, że nie zapewniono oceny aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz nie określono wiarygodnych, opartych o aktualne dane przewidywanych zmian tego zapotrzebowania. Ponadto, przyjęte w 2006 r. *Założenia* nie spełniały wymogu aktualności ze względu na to także, że nie uwzględniały elementów wymaganych po kolejnych zmianach treści art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*, np. nie określały możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej²⁴. Na niezgodność wyjaśnień Burmistrza ze stanem faktycznym o aktualności *Założeń z 2006 r.* wskazują ponadto zachodzące przez 13 lat zmiany w organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, energię cieplną oraz paliwa gazowe (np. powstanie w 2008 r. na terenie Gminy sieci dystrybucyjnej LNG). Według *Założeń z 2006 r.*, projektowane sieci gazowe oraz potencjalne tereny rozbudowy miejskiego systemu ciepłowniczego były na etapie koncepcji i wymagać miały uzgodnień. Plany te potwierdzono w przyjętym w 2011 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²⁵. Fakty te stanowiły merytoryczną przesłankę do aktualizacji *Założeń*.

W ocenie NIK brak formalnej aktualizacji *Założeń* od 2006 r., wbrew wymogom prawnym, nie może być usprawiedliwione brakiem zaplanowania środków finansowych przez ponad 7 lat. Wskazuje to natomiast na niewystarczającą świadomość dotyczącą realizacji celu, jakiemu mają służyć dokumenty planowania energetycznego.

2. Opis przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło i paliwa gazowe oraz przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych zostały określone w *Założeniach z 2006 r.* niezetelnie.

Założenia z 2006 r. nie określały konkretnych kierunków planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe. Powodowało to, że nie określono warunków, które przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii byłyby obowiązane, zgodnie z art. 7 ust. 5 *Prawa energetycznego*, stosować przy realizacji i finansowaniu budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania

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

²⁵ Dalej również MPZP.

podmiotów ubiegających się o to. Brak wskazania w *Założeniach* obszarów przewidzianych do rozwoju sieci ciepłowniczych, elektroenergetycznych i gazowniczych może stanowić podstawę dla przedsięwzięcia energetycznych do odmowy przyłączenia do sieci.

Ponadto, w *Założeniach z 2006 r.*, w części VI. *Przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych*, faktycznie nie określono jakichkolwiek przedsięwzięć odnoszących się do Gminy. Przedstawiono jedynie ogólnikowy opis teoretycznych możliwych działań w przedmiotowym zakresie, natomiast nie wskazano, które z nich są możliwe do zrealizowania w Gminie, w powiązaniu z występującymi uwarunkowaniami lokalnymi, oczekiwaniami i potrzebami odbiorców itp. Nie wskazano jakichkolwiek działań Gminy, które będą podejmowane w celu racjonalizacji zużycia nośników energii.

3. 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.

Należy wskazać, że gdyby *Założenia z 2006 r.* były opracowane rzetelnie i uwzględniały kierunki rozwoju Gminy zawarte w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy²⁶, to wystąpiłaby przesłanka określona w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. Plany rozwoju operatora gazowniczego 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. 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.

(akta kontroli str. 141-142, 152-156)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób wykonywania obowiązków planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Gminy. Przez ponad 7 lat Burmistrz Gminy nie wypełnił obowiązku aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia* w wymaganym terminie. W efekcie w Gminie wciąż obowiązują *Założenia z 2006 r.*, które z powodu niespełniania wymogu aktualności,

²⁶ Dalej: Studium.

w sposób nierzetelny określają kierunki planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe. Ponadto brak było systemu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami do Planu Zaopatrzenia*. Uniemożliwiało to bieżące sprawdzanie, czy zaistniały przesłanki określone w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego opracowania przez Burmistrza Gminy projektu Planu Zaopatrzenia w sytuacji, gdyby plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniały realizacji *Założeń*.

2. Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej Gminy

2.1 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

Opis stanu faktycznego

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

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁷

W zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą wskazano kontynuację działań modernizacyjnych dla obecnie funkcjonujących przestarzałych instalacji centralnego ogrzewania i kotłowni: Gimnazjum nr 1, Szkoły Podstawowe nr 2 i nr 3 w Jędrzejowie, Zespołu Placówek Oświatowych w Skroniowie oraz Jędrzejowskiego Samorządowego Domu Kultury oraz przywołano plan Spółdzielni Mieszkaniowej *Przyszłość*, według którego do 2015 r. docieplenie zasobów mieszkaniowych miało zostać osiągnięte na poziomie 80%.

W zakresie systemu elektroenergetycznego do 2020 r. na terenie Miasta i Gminy nie były przewidywane nowe inwestycje z zakresu sieci wysokiego napięcia 220 kV i 400 kV, natomiast wskazano m.in. na:

- rozbudowę sieci elektroenergetycznej 110 kV w celu przyłączenia nowych odbiorców,
- stworzenie warunków do wdrożenia programu elektryfikacji województwa oraz programu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, w tym biopaliw, elektrowni wiatrowych, kolektorów słonecznych itp.,
- usprawnienie przebiegu informacji pomiędzy Gminą i Zakładem Energetycznym, umożliwiając planowanie rozwoju sieci elektroenergetycznych z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do potrzeb,
- kontynuację wymiany linii napowietrznych niskiego napięcia nieizolowanych na linie kablowe (w rejonach o gęstej zabudowie i w obszarach o szczególnych walorach krajobrazowych) lub napowietrzne izolowane (w pozostałych rejonach), kontynuację skracania długości linii niskiego napięcia (głównie poprzez budowę nowych stacji transformatorowych), modernizację linii i wymianę starych opraw oświetleniowych na energooszczędne.

Zaopatrzenie w gaz (LNG) oparto o koncepcję programową budowy gazociągu wysokoprężnego oraz stacji redukcyjno-pomiarowej I stopnia dla układu rozdzielczego gazu w mieście i na terenie Gminy.

²⁷ Przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z dnia 30 czerwca 2011 r. Dalej również SUiKZP.

Głównym kierunkiem zaopatrzenia w gaz, wynikającym z Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Świętokrzyskiego była sukcesywna gazyfikacja terenów wiejskich, które spełniają warunki, głównie opłacalności ekonomicznej (odpowiednia liczba zadeklarowanych odbiorców gazu).

W regionie, między innymi, zaplanowano budowę gazociągu wysokiego ciśnienia relacji Busko – Jędrzejów – Włoszczowa.

Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego

Według stanu na 31 lipiec 2019 r. obszar Gminy w 1,8% posiadał uchwalony MPZP, natomiast miasto Jędrzejów w 30,7%. Po przyjęciu Założeń w 2006 r. Rada Miejska uchwaliła MPZP:

- w 2008 r. - obejmujący 15 ha obszaru miasta w rejonie Domu Kultury; w zakresie zaopatrzenia w gaz ustalono rezerwy terenu pod przyszłe gazociągi; w zakresie zaopatrzenia w ciepło z indywidualnych lub zbiorczych źródeł bez dopuszczenia do używania do celów grzewczych miału, koksu olei ciężkich i przepracowanych; zaopatrzenia w energię elektryczną dla całego obszaru wyłącznie sieci kablowej, zarezerwowanie terenu pod przyszłe urządzenia (przyłącza i stacje),
- w 2011 r. (przyjętym uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 października 2011 r.) - obejmujący ok. 250 ha Jędrzejów Południe; teren przeznaczony pod budownictwo jedno- i wielorodzinne, usługi, tereny publiczne, w tym rekreacyjne i komunikacyjne, tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów z dopuszczeniem usług, tereny obiektów i urządzeń ciepłowniczych, tereny obiektów i urządzeń elektroenergetycznych, urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowniczych; w MPZP ustalono m.in.:

w zakresie zaopatrzenia w ciepło z miejskiego systemu kotłowni i sieci osiedlowych skoncentrowanych wokół swojego źródła ciepła, lokalne kotłownie będące własnością zakładów przemysłowych, placówek użyteczności publicznej, służące w zasadzie do zaspokojenia własnego zapotrzebowania na ciepło, w tym ciepłą wodę użytkową, dopuszczono indywidualne źródła ciepła zaspokajające potrzeby własne domu i mieszkania oraz stosowanie ekologicznych nośników energii; wskazano, że jako podstawę do podejmowania decyzji inwestycyjnych w zakresie zaopatrzenia w ciepło należy przyjąć *Założenia* z 2006 r.;

w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustalono utrzymanie istniejącej sieci elektroenergetycznej oraz podstawowego źródła zasilania dla miasta, zasilanie odbiorców w energię elektryczną za pośrednictwem istniejących i nowoprojektowanych stacji transformatorowych, budowę nowych stacji transformatorowych w liniach rozgraniczających dróg w lokalizacji i ilości, które określi wymagane opracowanie branżowe oraz budowę oświetlenia ulicznego w liniach rozgraniczających dróg;

w zakresie zaopatrzenia w gaz ustalono zasilanie w gaz ziemny przewodowy za pośrednictwem projektowanej sieci średniego ciśnienia, projektowano gazociąg wysokiego ciśnienia wraz ze stacją redukcyjno-pomiarową, budowę nowych gazociągów w liniach rozgraniczających dróg, poza pasami jezdni; jako podstawę do podejmowania decyzji inwestycyjnych w zakresie rozbudowy sieci gazowej przyjęto obowiązujące programy tj. program gazyfikacji gminy.

- w 2015 r. dotyczący jednostkowych działek w związku z wnioskiem przedsiębiorcy w zakresie przyległych nieruchomości na poszerzenie i rozwój działalności gospodarczej.

Program Ochrony Środowiska dla miasta i gminy Jędrzejów na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020²⁸

Jednym z celów była poprawa stanu powietrza na obszarze Gminy, a w obszarze ograniczania niskiej emisji wśród zalecanych działań wymieniono m.in.:

- stopniową likwidację kotłowni wyposażonych w stare wyeksploatowane kotły opalane węglem na rzecz podłączenia do sieci ciepłej, instalowania kotłowni gazowych lub olejowych,
- edukacji ekologicznej mieszkańców w kwestii skutków zanieczyszczeń pochodzących z niskiej emisji oraz szkodliwości spalania odpadów w domowych kotłowniach,
- termomodernizacji budynków, modernizacji źródeł ciepła w gospodarstwach indywidualnych oraz rozwoju sieci gazowej,
- propagowanie alternatywnych źródeł energii (pompy ciepła, baterie słoneczne),
- instalowanie kotłów na biomasę.

Harmonogramy zadań ustalono na lata 2013-2016. Zadania te określono jako „zadanie ciągłe”. Dla pierwszego roku (2013) w niektórych zadaniach (termomodernizacja) określono poziom szacowanych nakładów.

Harmonogram zadań w zakresie pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych obejmował stopniowe zwiększanie udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym Gminy, zakup kotłów na biomasę oraz powstanie biogazowni, propagowanie i promowanie alternatywnych źródeł energii (pompy ciepła, baterie słoneczne itp.), wyposażenie budynków użyteczności publicznej w kolektory słoneczne. Termin realizacji również określono jako zadanie ciągłe.

W POŚ postanowiono, że będzie prowadzony stały monitoring oraz ocena celów i zadań programu, obejmujący określenie stopnia wykonania poszczególnych zadań, określenie stopnia realizacji przyjętych celów, ocenę rozbieżności pomiędzy przyjętymi celami i działaniami a ich wykonaniem oraz analizę przyczyn rozbieżności. Założono, że koordynator wdrażania programu co dwa lata dokona oceny stopnia wdrożenia. W okresie 2013-2016 planowano na bieżąco monitorować postęp w zakresie wdrażania zdefiniowanych działań, a pod koniec 2016 r. nastąpić miała ocena rozbieżności i analiza przyczyn rozbieżności. Wyniki oceny stanowić miały wykładnię dla kolejnego programu, w którym zostaną zdefiniowane cele i zadania na lata 2017-2020. Ocena (dwuletnia) wdrażania POŚ, w formie raportu opracowanego przez organ wykonawczy, miała być przedkładana Radzie Miejskiej.

Rada Miejska uchwałą z dnia 25 czerwca 2019 r. przyjęła nowy program ochrony środowiska na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024, który nie różnił się istotnie od poprzedniego. Według wyjaśnień naczelnika Wydział Rolnictwa i Gospodarki Gruntami opóźnienie przyjęcia POŚ wynikało z przedłużającego się procesu jego opracowania i uchwalenia, między innymi w związku z wyborami samorządowymi (brak uchwały poprzedniej Rady Miasta).

Strategia rozwoju

Rada Miejska przyjęła uchwałą z dnia 29 czerwca 1999 r. *Strategię Rozwoju*, zawierającą wariantowo kierunki rozwoju. W obu wariantach rozwoju (strategia rozwoju spolaryzowanego oraz strategia rozwoju zrównoważonego) w zakresie infrastruktury technicznej, medialnej i transportowej wskazano m.in. zadania rozszerzenia sieci ciepłowniczej na obszary pozaosiedlowe oraz podłączenia miasta i części gminy do magistralnego gazociągu, a w zakresie ochrony środowiska – ograniczenie niskiej emisji poprzez likwidację systemów opartych na spalaniu węgla, wprowadzenie nowych systemów grzewczych opartych na oleju i gazie. Propozycje

²⁸ Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 28 czerwca 2013 r. Dalej również POŚ.

działań obejmowały: aktywne uczestnictwo w przygotowaniu gazyfikacji gminy, modernizację sieci elektroenergetycznych, spójną politykę systemu grzewczego – rozwój systemu scentralizowanego.

W strategii nie sprecyzowano działań, nie ustalono harmonogramu nie określono sposobu monitorowania osiągania celów.

(akta kontroli str. 349-350)

Plan Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Jędrzejów 2004-2013²⁹

Stwierdzono w nim, że w sezonie grzewczym następuje wzrost emisji pyłowo-gazowej na terenach zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej niepodłączonej do ogólnych systemów ciepłowniczych. Ponadto stwierdzono, że na terenie Gminy w ostatnich latach realizowany był program modernizacji osiedlowych i lokalnych kotłowni, polegający na zamianie kotłowni koksowo-węglowych na olejowe, bądź na likwidacji małych przestarzałych kotłowni. Wskazano też, że występują dość dogodne warunki do produkcji energii cieplnej z wykorzystaniem promieniowania słonecznego przez kolektory cieczowe lub próżniowe. Energia może być pozyskiwana również z innych niekonwencjonalnych źródeł. Stwarza to szansę eliminacji paliw kopalnych, destabilizujących klimat poprzez emisję CO₂ i niszczących lokalne ekosystemy. Teren Gminy posiada duże obszary upraw rolnych i hodowli, które są potencjalnym źródłem energii z biomasy. Ponadto istnieją dogodne warunki uprawiania roślin do celów energetycznych (wydajne gatunki wierzby i topoli). Na terenie gminy nie wykorzystuje się energii wiatru.

Dokument zakładał m.in. racjonalną gospodarkę energetyczną (możliwość wykorzystania alternatywnych źródeł energii) oraz rozwój sieci gazyfikacyjnej. W zakresie poprawy stanu środowiska naturalnego, wobec zidentyfikowanego problemu jego zanieczyszczenia, wskazano jako rozwiązanie zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez :

- zmianę systemów ogrzewania w budynkach użyteczności publicznej na ekologiczne,
- zwiększenie produkcji energii z odnawialnych źródeł takich jak energia wiatru, energia wody, energia biomasy,
- zastosowanie termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej.

Ponadto, w Gminie w okresie objętym kontrolą obowiązywały także inne dokumenty, które zawierały uwarunkowania dotyczące lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej³⁰

PGN zawierał analizę stanu bezpieczeństwa energetycznego, bilans energetyczny Gminy, inwentaryzację odbiorców i ocenę zapotrzebowania na energię. Przedstawiono też cele strategiczne i szczegółowe, w tym redukcję emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz redukcję zużycia energii finalnej poprzez podniesienie poziomu efektywności energetycznej. Założono, że działania Gminy uzupełniane będą przez działania innych interesariuszy, w tym mieszkańców, przedsiębiorców, organizacje społeczne, pozarządowe, instytucje oświatowe, kulturalne ochrony zdrowia.

Do kluczowych zadań, zwiększających efektywność wykorzystania paliw i energii zaliczono kompleksową termomodernizację budynków (w tym budynków użyteczności publicznej), modernizację technologii służących do ogrzewania

²⁹ Uchwała Rady Miejskiej nr XXVII/248/04 z dnia 15 listopada 2004 r.

³⁰ Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z dnia 22 grudnia 2016 r. Dalej również PGN

budynków, promocję wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych (w szczególności kolektorów słonecznych, paneli fotowoltaicznych i pomp ciepła), modernizację oświetlenia ulicznego, działania edukacyjne i promocyjne.

W oparciu o przeprowadzoną inwentaryzację źródeł emisji CO₂ oraz analizę wielkości zużycia energii i paliw określono długoterminowy cel strategiczny zakładający, że Gmina do 2020 r., w stosunku do roku bazowego (2005):

- ograniczy poziom emisji dwutlenku węgla o około 5,9% (zakładana redukcja emisji CO₂ wyniesie 9,94 tys. Mg),
- poprawi efektywność energetyczną poprzez zmniejszenie zużycia energii finalnej w stosunku do roku bazowego o około 3,15% (zakładana redukcja zużycia energii finalnej wyniesie około 14,5 tys. MWh),
- zwiększy udział wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii finalnej z poziomu około 3% do około 4% - wzrost ten wyniesie około 3,4 tys. MWh³¹

Harmonogram rzeczowo-finansowy wskazywał przewidywany termin realizacji, jednostkę odpowiedzialną za realizację, źródła finansowania zadań, szacunkowy koszt realizacji, szacunkowy efekt energetyczny (MWh/rok) oraz efekt redukcji emisji CO₂ (MgCO₂/rok).

PGN zakładał wymóg stałego monitoringu ograniczenia emisji CO₂, redukcji zużycia energii finalnej oraz wzrostu udziału energii z OZE. Nadzór nad wdrażaniem PGN, kontrola osiąganych efektów, jak i ewaluacja należały do *Zespołu koordynującego*. Podstawowym zadaniem było gromadzenie danych w zakresie realizacji zadań przedstawionych w harmonogramie, dokumentowanie osiągniętych efektów, monitorowanie dostępności zewnętrznych środków finansowych umożliwiających realizację zadań, ewentualne podejmowanie działań korygujących i aktualizujących.

(akta kontroli str.349-350)

Program Gazyfikacji Miasta i Gminy Jędrzejów

Został opracowany w 1996 r. na zlecenie istniejącego wówczas Związku Międzygminnego Gazownictwa „Nida”, który zakładał 100% gazyfikację Gminy do 2025 r., jednak nie określał harmonogramu etapów jego realizacji. Program zawierał inwentaryzację odbiorców, szacunkowe zapotrzebowanie, opis rozwiązań technicznych, jak również potencjalne efekty ekologiczne wynikające z ograniczenia zanieczyszczeń powodowanych przez węgiel jako paliwa podstawowego. Koncepcja przewidywała objęcie całego obszaru siecią średnich ciśnień zapewniającą pokrycie potencjalnego zapotrzebowania oraz moc rezerwową (rozwojową) i kompatybilną z sieciami sąsiednich gmin. Przewidywano etapowanie inwestycji, a o kolejności ich realizacji decydować miały uwarunkowania techniczne oraz zaangażowanie społeczne i dostępne źródła finansowania. Jako pierwszy etap przewidywano budowę sieci średnioprężnej na terenie miasta Jędrzejów.

Urząd Miasta nie dysponował bieżącymi danymi o stanie realizacji tego programu, wielkości sieci, wielkości zużycia gazu lub ilości odbiorców.

(akta kontroli str.349-350)

2.2 System monitorowania realizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia

Opis stanu
faktycznego

³¹ W odnawialnych źródłach energii uwzględniono również biomasę

W *Założeniach* z 2006 r. nie określono mierników osiągania celów w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego oraz mierników wykonania zadań. Nie określono również sposobu monitorowania realizacji przyjętych założeń.

Według wyjaśnień Burmistrza³², monitoring polegał na uczestnictwie Gminy w procesach realizacyjnych i zapewniał wiedzę dotyczącą wykonywanych zadań przez przedsiębiorstwa energetyczne, co pozwalało na bieżącą ocenę stopnia zabezpieczenia dostaw ciepła energii elektrycznej i paliw gazowych.

Inwentaryzacje, analizy, zestawienia lub inne formy pozyskiwania danych w zakresie szeroko pojętego „bezpieczeństwa energetycznego” Gminy przeprowadzane były jednorazowo tylko w przypadkach opracowywania POŚ na kolejny okres, oraz w związku z opracowaniem PGN.

(akta kontroli str. 38-39, 55-58, 349-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. *Założenia* z 2006 r. nie były w pełni spójne z dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju Gminy.

W *Założeniach* z 2006 r. nie określono części kierunków rozwoju, celów i zadań wskazanych w *Strategii Rozwoju* z 1999 r. oraz *Planie Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Jędrzejów 2004-2013*, w szczególności zadań rozszerzenia sieci ciepłowniczej na obszary pozaosiedlowe, podłączenia miasta i części gminy do magistralnego gazociągu, ograniczenia niskiej emisji poprzez likwidację systemów opartych na spalaniu węgla i wprowadzenia nowych systemów grzewczych opartych na oleju i gazie, zmiany systemów ogrzewania w budynkach użyteczności publicznej na ekologiczne, zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł (energia wiatru, energia wody, energia biomasy), zastosowania termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej.

2. W Urzędzie Miejskim nie zapewniono systemu monitorowania i bieżącej oceny realizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Skutkowało to brakiem narzędzi bieżącej oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w *Założeniach* z 2006 r., identyfikowania odchyleń w realizacji celów od przyjętych założeń, a także ich weryfikowania i modyfikowania.

NIK nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach Burmistrza, iż ocena stopnia realizacji *Założeń* z 2006 r. poprzez uczestnictwo pracowników Urzędu Miasta w procesach realizacji zadań przez przedsiębiorstwa energetyczne była wystarczającym działaniem, na którym opierano oceny stopnia zabezpieczenia dostaw energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych. Takie działania nie zapewniały bowiem pełnej wiedzy o podejmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne działaniach w tym zakresie. Ponadto, system monitorowania powinien zapewniać zakres danych niezbędnych do takiej oceny oraz kryteria oceny, a także określać mierniki świadczące o realizacji *Założeń* z 2006 r.

(akta kontroli str. 38-39, 40, 61-82, 349-350)

OCENA CZĄSTKOWA

Założenia z 2006 r. były częściowo niespójne ze strategicznymi kierunkami rozwoju Gminy, określonymi w przyjętych przez Radę Miejską dokumentach. Ponadto zadania z zakresu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego w części były formułowane w sposób ogólny, bez wskazania mierników realizacji poszczególnych celów czy zadań oraz bez określenia mechanizmów monitoringu i oceny. Negatywnie NIK ocenia brak opracowania zasad monitorowania i oceny realizacji

³² Pismo z dnia 10 czerwca 2019 r. IUIT.7053.9.2019.jm.

Założeń, w tym oceny spójności z Załoženiami i stopnia realizacji planów rozwoju przedsięwzięciw energetycznych.

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

Opis stanu faktycznego

Zamierzenia inwestycyjne i modernizacyjne sieci dystrybucyjnych zapewniające dostępność energii elektrycznej, ciepła i gazu, realizowane i finansowane były przez dystrybutorów, a Gmina nie partycypowała w ich kosztach.

Energia Elektryczna

Założenia z 2006 r. zakładały zapewnienie ciągłości dostaw o właściwych parametrach dla wszystkich miejscowości; doprowadzenie sieci energetycznej do terenów przewidzianych w MPZP pod budownictwo mieszkaniowe i działalność gospodarczą; kontynuację modernizacji i rozbudowę oświetlenia ulicznego.

Wszystkie miejscowości w Gminie miały zapewnioną ciągłość dostaw, tereny przewidziane w MPZP zostały uzbrojone w sieci dystrybucyjne pozwalające na wykonanie przyłączy, kontynuowano modernizację oświetlenia ulicznego. W latach 2015-2018 zmodernizowano GPZ Jędrzejów, linie i przyłącza kablowe niskiego napięcia na ul. Okrzei, przebudowano linie niskiego napięcia, m.in. w Przysławiu, Laskowie i Ignacówce.

Dystrybutor energii elektrycznej nie odmówił w okresie objętym kontrolą przyłączenia odbiorcy, zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorców.

W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta i gminy Jędrzejów przyjętym w 2011 r. oraz MPZP z 2011 r. uchwalonym dla południowej części miasta, potwierdzono aktualność zadań, wskazując ponadto w kierunkach rozwoju stworzenie warunków do wdrożenia programu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, w tym między innymi biopaliw, elektrowni wiatrowych, kolektorów słonecznych itp. Gmina, poza działaniami edukacyjnymi, oraz ustaleniu warunków w MPZP do montażu instalacji OZE, nie podejmowała realizacji programów/zadań polegających na wsparciu mieszkańców lub przedsiębiorców w budowie takich źródeł wytwórczych. Przyczyną, jak wyjaśnił naczelnik Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury był brak wystarczających środków finansowych w budżecie Gminy.

Ciepło

W Załozeniach z 2006 r. szacowano obniżkę zapotrzebowania na ciepło, co miało być efektem działań racjonalizujących, głównie poprzez zwiększenie efektywności energetycznej. Rezerwy mocy³³, posiadane w zmodernizowanych w latach 2008-2014 źródłach wytwórczych miejskiej sieci ciepłowniczej, powodowały brak zamierzeń inwestycyjnych w ich rozwój.

W okresie objętym kontrolą dokonano sześciu przyłączy nowych odbiorców, w tym czterech budynków mieszkalnych, budynku szkoły oraz budynku PKO.

Zgodnie z warunkami udziału w przetargu operator zobowiązał się do modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczej poprzez zadeklarowanie określonego poziomu nakładów finansowych. Zobowiązanie to zostało uwidocznione w planie rozwoju Veolia Południe sp. z o.o. i obejmowało:

³³ Moc zainstalowana to 18,2 MW, a moc zamówiona to 10,6 MW.

- wymianę sieci ciepłowniczej z kanałowej na preizolowaną o łącznej długości 989 m oraz wymianę 98 m sieci kanałowej w kotłowni przy ul. Mieszka I 2, na łączną wartość nakładów 1 064 tys. zł, do realizacji w 2019 r.;
- likwidację kotłowni przy ul. Armii Krajowej i budowę sieci spinającej z inną kotłownią o długości 328 m oraz przeniesienie kotła o mocy 1,4 MW z kotłowni likwidowanej do innej kotłowni systemu, na łączną wartość nakładów 406,8 tys. zł, do realizacji w 2018 r.;
- prace modernizacyjne w dwóch kotłowniach (instalacja ekonomizerów) na wartość 255,0 tys. zł, oraz demontaż urządzeń na wartość 30,0 tys. zł, do realizacji w 2018 r.

Zadania 2 i 3 zostały zrealizowane. Zadanie 1 pozostaje w toku realizacji. Na dzień 12 lipca 2019 r. nakłady na modernizację sieci zrealizowane w 2019 r. wyniosły 635,9 tys. zł, tj. około 60% wielkości zaplanowanej. Zgodnie z umową dzierżawy i zawartymi porozumieniami, operator zobowiązał się do sfinansowania nakładów ze środków własnych, a w przypadku rozwiązania umowy przez Gminę z przyczyn niezależnych od operatora rozliczenie miało nastąpić po zakończeniu umowy, według bieżącej wartości księgowej.

W kwietniu 2019 r. Gmina zawarła porozumienie, według którego operator zobowiązał się do wykonania nowych pięciu przyłączy (budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy). Zadanie to zostało zrealizowane.

Plany operatora, poza nowymi przyłączeniami do istniejącej sieci, nie przewidywały rozbudowy systemu ciepłowniczego. Według wyjaśnień operatora³⁴, Spółka na bieżąco realizowała zapotrzebowanie w zakresie nowych przyłączy, w uzgodnieniu z Gminą realizowała podłączenia miejskich zasobów komunalnych oraz występowала z ofertami do potencjalnych odbiorców.

W Studium, w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą wskazano kontynuację działań modernizacyjnych dla obecnie funkcjonujących przestarzałych instalacji centralnego ogrzewania i kotłowni: Gimnazjum nr 1, Szkoły Podstawowe nr 2 i nr 3 w Jędrzejowie, Zespołu Placówek Oświatowych w Skroniowie oraz Jędrzejowskiego Samorządowego Domu Kultury. Przywołano plan Spółdzielni Mieszkaniowej *Przyszłość*, według którego do 2015 r. docieplenie zasobów mieszkaniowych zostanie osiągnięte na poziomie 80%. Zadanie te zostały zrealizowane. W Gimnazjum i Zespole w Skroniowie wykonano przyłącze i zainstalowano kotłownie gazowe, Szkoły podstawowe i Dom Kultury zostały przyłączone do sieci ciepłowniczej, a Spółdzielnia Mieszkaniowa osiągnęła 100% poziom docieplenia posiadanych zasobów mieszkaniowych.

Paliwa Gazowe

W *Założeniach z 2006 r.* odwołano się do *Programu Gazyfikacji Gminy Jędrzejów z 1996 r.*, w którym zakładano pełną gazyfikację Gminy do 2025 r., przy czym stwierdzono, że „pierwsze efekty inwestycji sieciowej osiągnięte zostaną w 2001 r.”. Według *Programu Gazyfikacji Gminy Jędrzejów* paliwo gazowe odbierać będzie 9 451 odbiorców³⁵. Z uwagi na dane demograficzne w *Założeniach z 2006 r.* skorygowano liczbę docelowych odbiorców do 7 466. W *Założeniach z 2006 r.* stwierdzono, że konieczne wydaje się opracowanie aktualizacji *Programu Gazyfikacji Gminy Jędrzejów z 1996 r.* uwzględniającej aktualne zamierzenia i koszty budowy sieci gazowej w oparciu o obecne rozeznanie wielkości potrzeb.

³⁴ Pismo z dnia 12 lipca 2019 r. 03890/2019/CA(1).

³⁵ Szacunki wskazywały, że na jednego odbiorcę przypada 4 osoby

Kwestie gazyfikacji ujęte w SUIKZP i MPZP uchwalonych w 2011 r. polegały na wskazaniu kierunków rozwoju, tj. sukcesywnej gazyfikacji terenów, które spełniają warunki opłacalności ekonomicznej (odpowiednia liczba zadeklarowanych odbiorców gazu) oraz określenia warunków lokalizacji sieci i stacji rozdzielczych, ze wskazaniem tras ich przebiegu.

Gmina nie dysponowała okresowymi planami realizacyjnymi lub harmonogramami realizacji zadań w zakresie gazyfikacji, czy też planami rozwojowymi przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się dystrybucją paliw gazowych. Według wyjaśnień Burmistrza³⁶ Gmina nie posiada dokumentów planistycznych określających szczegółowe zakresy, harmonogramy czy mierniki realizacji zadań dot. gazyfikacji, a jedynie ogólne zasady wynikające z MPZP.

Realizację zadań związanych z gazyfikacją rozpoczęto porozumieniem z 22 września 2005 r. pomiędzy Karpacką Spółką Gazownictwa, Powiatem Jędrzejowskim i Gminą określającym ogólne zasady współpracy. Według wyjaśnień dyrektora Oddziału Zakładu Gazowniczego w Kielcach³⁷ pierwsze sieci dystrybucyjne na terenie miasta Jędrzejów zostały wybudowane w 2008 r. a dalsza rozbudowa była realizowana sukcesywnie zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie *szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci gazowej, ruchu i eksploatacji tych sieci*³⁸. W wyjaśnieniach tych wskazano, że realizacja budowy sieci gazowej może nastąpić pod warunkiem spełnienia kryteriów technicznych i ekonomicznych inwestycji oraz że w planach rozwojowych obejmujących lata 2015-2019 nie były wyszczególnione imiennie pozycje związane z gazyfikacją konkretnych obszarów na terenie Gminy Jędrzejów. Dyrektor Oddziału Zakładu Gazowniczego w Kielcach poinformował również, że obecnie prowadzone są czynności zmierzające do zgazyfikowania osiedli Zamoście i Górki Grabowskie oraz rozbudowy sieci gazowej w kierunkach miejscowości Sudół, Wilanów, Podchojny, Piaski, Łączyn, Skroniów, Książę Skroniów.

Działania Gminy w zakresie rozwoju sieci gazowej, według wyjaśnień Burmistrza³⁹, polegały na wspieraniu zarówno mieszkańców jak i dystrybutora poprzez organizację spotkań przedstawicieli dystrybutora z władzami i mieszkańcami, zapewnienia sprawnej obsługi inwestycji w zakresie maksymalnego skrócenia czasu wydania decyzji lokalizacyjnych na umieszczenie sieci gazowej, wyrażanie zgody na zajmowanie pasa drogowego oraz udostępniania dokumentacji niezbędnej do projektowania i realizacji inwestycji.

Do Urzędu Miejskiego wpływały pisma mieszkańców z deklaracjami przyłączenia się do sieci. Według przytoczonych uprzednio wyjaśnień Burmistrza, wnioski oraz ankiety zostały przekazane do Oddziału Zakładu Gazowniczego w Kielcach, który następnie informował Burmistrza o wyrażeniu zainteresowania gazyfikacją lub o braku możliwości przyłączeń. W Urzędzie Miejskim nie gromadzono danych w tym zakresie i nie prowadzono szczegółowego monitoringu rozbudowy sieci gazowej.

Według danych GUS (dostępnych za 2017 r.) w Gminie było 197 odbiorców gazu. Według dystrybutora, w 2017 r. w Gminie było 313, a w 2018 r. 367 odbiorców. Liczba odbiorców gazu na koniec 2018 r. stanowiła 5% docelowej liczby określonej w *Założeniach* z 2006 r.

³⁶ Pismo z dnia 5 lipca 2019 r. IUIT.7053.20.2019.JM,

³⁷ Pismo z dnia 4 lipca 2019 r. (skierowane do UM),

³⁸ Dz.U. Nr 105, poz. 1113.

³⁹ Pismo z dnia 5 lipca 2019 r. IUIT.7053.20.2019.JM.

Dane GUS oraz dystrybutora jako jednego odbiorcę traktują Veolia Południe sp. z o.o., która z LNG produkuje ciepło i dostarcza do około 60% gospodarstw domowych w mieście (około 3,5 tys. gospodarstw domowych) zlokalizowanych głównie w budownictwie wielorodzinnym. Gmina nie prowadzi własnych statystyk w tym zakresie.

Według informacji operatora sieci LNG⁴⁰, w latach 2015-2018 było 35 odmów (w tym 16 w mieście Jędrzejów)⁴¹ przyłączenia do sieci gazowej z przyczyn ekonomicznych lub technicznych. Głównym powodem wydania odmów była znaczna odległość od istniejącej sieci gazowej lub brak sieci gazowej w danej miejscowości.

Poza LNG na terenie Gminy prowadzona jest dystrybucja PLG w butlach, przez różnych dystrybutorów (podmioty handlowe). Według szacunków sporządzonych w PGN w 2014 r. zużycie LPG, bez uwzględnienia sektora transportu, średniorocznie odpowiadało za wyprodukowanie około 2 053 MWh energii. Gmina nie prowadzi własnych analiz i statystyk dot. zużycia i dystrybucji LPG.

(akta kontroli str. 41-50, 51-54, 61-82, 83-93, 181, 217-229, 322-329, 349-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nierzetelnie realizowała zadania w zakresie zapewnienia dostępności gazu dla odbiorców na jej obszarze.

Od 1996 r. nieskutecznie realizowano 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% 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 (art. 18 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁴² zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty Gminy w zakresie zaopatrzenia w gaz należy do zadań własnych Gminy.

2. Gmina nie egzekwowała od operatora systemu ciepłowniczego wywiązania się z obowiązków w zakresie przedstawiania kosztorysów realizowanych zadań modernizacyjnych sieci oraz nie przeprowadzała kontroli wykonywanych modernizacji.

Zgodnie z §4 umowy dzierżawy systemu ciepłowniczego, modernizacja jego elementów mogła być wykonywana po zaakceptowaniu przez wydzierżawiającego. Dzierżawca zobowiązany był przedstawić m.in. kosztorys. Nakłady inwestycyjne podwyższające wartość środków trwałych wchodzących w skład systemu ciepłowniczego mogły być dokonywane po zawarciu odrębnej umowy określającej zasady rozliczenia nakładów. Dzierżawca miał prawo do kontroli realizacji postanowień umowy.

⁴⁰ Pismo z dnia 19 lipca 2019 r.

⁴¹ 3 w 2015 r., 2 w 2016 r., 10 w 2017 r. oraz 20 w 2018 r.

⁴² Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.

Zgodnie z umową dzierżawy, jak również zawartych później porozumień dot. finansowania i rozliczania nakładów, w przypadkach rozwiązania umowy przez Gminę bez winy operatora, Gmina zobowiązana była wykupić ulepszone środki trwałe według wartości księgowej (nakłady minus dotychczasowa amortyzacja). Przystąpienie do realizacji zadań modernizacyjnych sieci bez uprzedniej akceptacji poziomu nakładów oraz brak kontroli sposobu i jakości wykonania, były niezgodne z przywołanymi postanowieniami umowy. Taki stan zwiększał ryzyko nieprawidłowego wykonania modernizacji, nieuzasadnionego podwyższenia wartości nakładów, co w przyszłości może narażać Gminę na poniesienie niezasadnych wydatków związanych z zapłatą za niezamortyzowaną część nakładów modernizowanej sieci ciepłowniczej, jeśli zostały one nadmiernie wycenione.

Według wyjaśnień operatora⁴³ czynności podjęte w ramach §4 umowy dotyczące modernizacji systemu ciepłowniczego polegały na przedłożeniu w procesie przetargu zakresu modernizacji (skrótowy kosztorys) systemu ciepłowniczego wraz z prognozowanymi kwotami. NIK nie podziela tego stanowiska spółki, które Gmina akceptowała. Warunki umowy jednoznacznie zobowiązują dzierżawcę do przedłożenia kosztorysu, a wydierżawiającego do jego akceptacji. Zdaniem NIK nie można potraktować części oferty jako kosztorysu. Spółka na etapie postępowania przetargowego złożyła jedynie oświadczenie, że na modernizację infrastruktury zamierza przeznaczyć łącznie na wszystkie realizowane zadania 1 906,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 217-229, 322-335, 406-440)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane przez Gminę związane z rozwojem sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej zwiększały dostępność odbiorców na obszarze Gminy do tej infrastruktury, jednak NIK negatywnie ocenia niski stopień realizacji programu gazyfikacji Gminy. Nie nastąpił też istotny wzrost liczby odbiorców ciepła z sieci ciepłowniczej, w szczególności indywidualnych gospodarstw domowych, jak również rozbudowy sieci umożliwiającej podłączenia odbiorców w innych częściach miasta. Nierzetelnie egzekwowano od operatora sieci ciepłowniczej obowiązki w zakresie przedstawiania kosztorysów zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji sieci, a także nie wykonywano kontroli wykonania prac modernizacyjnych miejskiej sieci ciepłowniczej.

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina w następujący sposób realizowała zadania wynikające z wymaganych przepisami programów dotyczących ochrony środowiska:

W *Założeniach z 2006 r.* określono przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, wskazując na modernizację źródeł ciepła, efektywne wykorzystanie wyprodukowanego ciepła oraz zwiększenie efektywności wykorzystania energii elektrycznej. W zakresie źródeł ciepła wskazano gaz ziemny jako optymalny nośnik. Wzrost efektywności wykorzystania wyprodukowanego ciepła, zamierzano osiągnąć głównie poprzez termomodernizację budynków, modernizację systemów ciepłowniczych/grzewczych, stosowanie aparatury pomiarowej i regulatorów zużycia. Zwiększenie efektywności wykorzystania energii elektrycznej zakładano osiągnąć poprzez modernizację sieci i

⁴³ Pismo z dnia 12 lipca 2019 r. VPLD/DT/03890/2019/2c.

stacji elektroenergetycznych, wprowadzenie energooszczędnego oświetlenia ulicznego oraz wymianę energochłonnych urządzeń, w tym urządzeń gospodarstw domowych. W analizie możliwości wykorzystania w Gminie odnawialnych źródeł energii stwierdzono, że dogodne warunki na terenie Gminy występują dla produkcji energii z promieniowania słonecznego oraz, że duże obszary upraw rolnych są potencjalnym źródłem energii z biomasy rolniczej. W *Założeniach* z 2006 r. nie wyznaczono szczegółowych zadań lub mierników oceny realizacji zamierzeń.

Program Ochrony Środowiska na lata 2013-2016

W obszarach *Poprawa stanu powietrza* i *Energia odnawialna*, w harmonogramie zadań zaplanowano m.in.:

Poprawa stanu powietrza

- Przeprowadzenie termomodernizacji budynków. Według harmonogramu było to zadanie ciągłe, szacunkowe koszty realizacji w 2013 r. 9 115 tys. zł (na kolejne lata nie oszacowano nakładów).
Wykonano termomodernizację 13 budynków użyteczności publicznej podległych Gminie, sali gimnastycznej w liceum w Jędrzejowie, internatu Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego oraz dachu budynku Starostwa. Nakłady na termomodernizację w latach 2013-2016 łącznie wyniosły 9 069,9 tys. zł.
- W kolejnych pięciu zadaniach (modernizacja urządzeń grzewczych, preferowanie i propagowanie nowoczesnych materiałów budowlanych, propagowanie alternatywnych źródeł energii, edukacja ekologiczna i wdrażanie projektów w zakresie ochrony powietrza i energetyki, w tym energii odnawialnej), jako działań ciągłych, nie wskazano zakresu rzeczowego oraz kosztów realizacji. W powyższym zakresie wykonano remont instalacji c.o. w budynku klubu sportowego i w budynku liceum oraz modernizowano oświetlenie uliczne.

Energia Odnawialna

- Cztery zadania: stopniowe zwiększanie udziału energii z surowców odnawialnych; zakup kotłów na biomasę oraz powstanie biogazowni; propagowanie niekonwencjonalnych źródeł energii; wyposażenie budynków użyteczności publicznej w kolektory słoneczne – termin realizacji określono jako zadanie ciągłe bez wskazania liczby przewidywanych instalacji oraz kosztów realizacji. Gmina nie posiadała danych czy na jej terenie były instalowane kotły na biomasę. Nie powstała również żadna biogazownia. Zadanie dotyczące wyposażenia budynków użyteczności publicznej w kolektory słoneczne w ogóle nie było realizowane. Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Technicznej⁴⁴, Gmina priorytetowo traktowała zadania, których realizacja związana była z dofinansowaniem środkami zewnętrznymi, a pracownicy Wydziału stale monitorowali dostępność dofinansowania, głównie z WFOŚiGW, NFOŚiGW oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego. W związku z ograniczonym zasobem własnych środków budżetowych (wkładu własnego) dokonywano wyboru spośród przyjętych zadań, również spośród tych, które mogłyby uzyskać dofinansowanie. Najwięcej zadań i najwyższe wydatki Gmina ponosiła w zakresie przebudowy i modernizacji infrastruktury drogowej, zaopatrzenia w wodę i budowy urządzeń kanalizacji, co oddalało terminy realizacji innych planowanych zadań.

Według analizy i oceny realizacji ww. zadań, wykonanej w związku opracowaniem POŚ na lata 2017-2020, zainstalowano tylko trzy pompy ciepła o łącznej mocy

⁴⁴ Pismo z dnia 11 lipca 2019 r. I.UIT.7053.22.2019.JM

31,5 kW. Według informacji dystrybutora energii elektrycznej na koniec 2018 r. moc zainstalowana OZE wynosiła 0,3 MW, a produkcja roczna 194 MWh. Burmistrz poinformował, że obecnie na terenie gminy wydano dziewięć pozwoleń na budowę farm fotowoltaicznych o łącznej mocy około 5 MW.

W Gminie w kolejnych latach obowiązywania POŚ nie sporządzano bilansów energetycznych lub innego rodzaju szacunków pozwalających na ocenę skali zwiększania udziału energii otrzymywanej z odnawialnych źródeł.

W POŚ na lata 2013-2016 postanowiono, że monitoring realizacji zadań będzie wykonywany poprzez coroczną ocenę wskaźników, które dla obszaru *Powietrze* zdefiniowano jako liczba podmiotów posiadających decyzje o wprowadzaniu pyłów/gazów do powietrza, natężenie ruchu pojazdów na terenie gminy, wielkość energii ze źródeł alternatywnych na terenie gminy, moc kotłowni w których wymieniono źródła zasilania, wydatki na termomodernizację w danym roku, określając jednak tylko miana wskaźników bez poziomów ich osiągnięcia.

Z wyjaśnień naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami⁴⁵ wynika, że monitoring nie był wykonywany i Gmina nie jest w stanie określić poziomu wskaźników.

Program Ochrony Środowiska na kolejne lata 2017-2020 został opracowany w kwietniu 2018 r. i przyjęty w czerwcu 2019 r. Do 5 zadań, spośród 10 odnoszących się do zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, oszacowano wielkość kosztów, tj. 7 946,3 tys. zł na budowę infrastruktury pod przyszłe tereny inwestycyjne w południowej części miasta w latach 2017-2018; 200 tys. zł na wymianę nisko sprawnych źródeł ciepła w budynkach użyteczności publicznej w latach 2017-2020 oraz 300 tys. zł na wsparcie mieszkańców przy wymianie indywidualnych źródeł ciepła. Na termomodernizację budynków użyteczności publicznej zaplanowano 7 201 tys. zł. Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury⁴⁶ sporządzając powyższe plany nie określano zamierzeń rzeczowych dla tych zadań.

Przyjęcie POŚ uchwałą Rady Miejskiej z ponad dwuletnim opóźnieniem, według wyjaśnień naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami⁴⁷ spowodowane było przedłużającym się jego opracowaniem przez spółkę, której powierzono jego opracowanie, oraz upływ kadencji i wybory nowej Rady Miejskiej.

Wspólnik CODEX Spółka Jawna⁴⁸, autor opracowania projektu POŚ na lata 2017-2020, wyjaśnił, że spółka formułując w projekcie cele i zadania dotyczące ochrony powietrza i wykorzystania energii odnawialnej, w szczególności oparła się na ustaleniach Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Jędrzejów na lata 2016-2022, co oznaczało powielenie zadań ustalonych w PGN.

(akta kontroli str. 104-108, 336-338, 349-350, 59-60)

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej

W harmonogramie do realizacji w latach 2016-2020 zawarto m.in. następujące działania:

Obiekty użyteczności publicznej

- Termomodernizacja budynków

⁴⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień.

⁴⁶ Pismo z dnia 8 sierpnia 2019 r. IUIT7053.33.2019.

⁴⁷ Pismo z dnia 11 lipca 2019 r. RGG.1710.2.2019.

⁴⁸ Pismo z dnia 9 lipca 2019 r.

Wskazano 26 obiektów Gminy i powiatu, a szacunkowy koszt realizacji zaplanowano na poziomie 7 201,0 tys. zł. Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Technicznej⁴⁹ były to wszystkie zidentyfikowane obiekty wymagające termomodernizacji.

Spośród 16 obiektów Gminy do końca 2018 r. przeprowadzono cztery termomodernizacje: Zespołu Placówek Oświatowych w Łysakowie (860,2 tys. zł) i Skroniowie (751,5 tys. zł), Gimnazjum nr 1 w Jędrzejowie (924,1 tys. zł) oraz budynku biurowego Zakładu Usług Komunalnych (45,0 tys. zł). W 2019 r. Gmina planowała przeprowadzić trzy termomodernizacje: domu nauczyciela w Rakowie (382,5 tys. zł), ośrodka zdrowia w Rakowie (142,3 tys. zł), szkoły podstawowej w Rakowie (379,4 tys. zł).

Dla pozostałych dziewięciu obiektów stanowiących własność Gminy nie sprecyzowano terminu realizacji. W odniesieniu do 10 innych obiektów, stanowiących własność Powiatu, ZUS i Szpitala w Jędrzejowie, Urząd Miejski nie posiadał danych. Uzyskane w toku kontroli informacje wskazują, że żadne z tych zadań nie było zrealizowane. Dla dwóch zadań realizowanych przez Powiat wyznaczono plan realizacji i oszacowano wielkość wydatków, dla pozostałych nie sporządzono takich planów.

- Wymiana oświetlenia wewnętrznego w budynku ZUS (10,0 tys. zł).

Urząd Miejski nie posiadał danych o realizacji, a w toku kontroli uzyskał informacje o braku planu realizacji.

- Modernizacja w systemie ogrzewania.

Zaplanowano modernizację centralnego ogrzewania w trzech obiektach Powiatu oraz Szpitalu w Jędrzejowie (750,0 tys. zł). W dwóch obiektach powiatu przeprowadzono modernizację, w jednym zaplanowano realizację na 2021 r. oraz o braku planów modernizacji w Szpitalu.

- Wymiana przestarzałych źródeł ciepła (200,0 tys. zł).

Zaplanowano wymianę kotłów w czterech obiektach Gminy oraz czterech innych (muzeum, szpital, ZUS, Starostwo). Wymieniono kocioł w szkole podstawowej w Łysakowie (12,5 tys. zł), a na 2020 r. zaplanowano jest wymiana kotła w Szkole w Przysławiu i jednym obiekcie Starostwa Powiatowego. Co do pozostałych brak było terminów realizacji.

Sektor mieszkalnictwa

- Termomodernizacja w budynkach wielorodzinnych (16 910,0 tys. zł).

Zaplanowano wymianę stolarki w ok. 76 budynkach, ocieplenie stropów/dachu w ok. 78 budynkach, ocieplenie ścian w ok. 59 budynkach i wymianę źródeł ciepła w trzech budynkach. Zrealizowano wymianę stolarki w ok. 32 budynkach, ocieplenie stropu/dachu w 78 budynkach, ocieplenie ścian w 30 budynkach oraz w czterech budynkach wymieniono źródła ciepła. Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury⁵⁰ harmonogram realizacji pozostałych zadań uwarunkowany będzie możliwościami finansowymi i obecnie nie jest znany.

- Usprawnienia termomodernizacyjne w budynkach jednorodzinnych (1 500,0 tys. zł).

⁴⁹ Pismo z dnia 8 sierpnia 2019 r. IUIT 7053.33.2019.JM.

⁵⁰ J.w.

Plan sporządzony na podstawie ankiet obejmował prace w ok. 77 budynkach. Urząd Miejski nie prowadził monitoringu realizacji tego zadania i nie posiadał danych o zakresie realizacji.

- Wsparcie mieszkańców w zakresie wymiany przestarzałych źródeł ciepła – dofinansowanie do wymiany indywidualnych źródeł ciepła (300 tys. zł).

Plan w oparciu o ankiety obejmował około 35 budynków, a poza wymianą źródła ciepła zakładano również modernizację instalacji c.o. W oparciu o środki budżetu Gminy nie realizowano tego zadania. Według wyjaśnień Burmistrza⁵¹ w dniu 21 maja 2019 r. zostało otwarte biuro terenowe Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w którym mieszkańcy mogą składać wnioski o dofinansowanie w ramach programu „Czyste Powietrze”. Do 11 lipca 2019 r. złożono 65 wniosków.

- Montaż odnawialnych źródeł energii w budynkach mieszkalnych (450 tys. zł).

Dane z ankiet wskazywały, że do 2022 r. zainstalowanych zostanie ok. 37 instalacji słonecznych o mocy łącznej 1,2 MW. Gmina bezpośrednio nie uczestniczyła w realizacji zadania i nie planowała wydatków budżetowych w tym zakresie. Zadanie realizują indywidualne gospodarstwa domowe. Dane przekazane przez operatora energii elektrycznej wskazują na przyłączenie do systemu dystrybucyjnego 34 instalacji o mocy łącznej 0,3 MW.

Oświetlenie uliczne

- Wymiana lamp ulicznych na energooszczędne (624 tys. zł).

Zakładano wymianę 416 lamp rtęciowych na inne energooszczędne. Do końca 2018 r. łącznie wymieniono 122 lampy ponosząc nakłady w wysokości 499,6 tys. zł.

W PGN oszacowano i zaplanowano, że do 2020 r. łączne nakłady finansowe, bez uwzględnienia nakładów na infrastrukturę drogową wyniosą 21 270,0 tys. zł. Poziom energii wytworzonej z OZE miał wzrosnąć do 36 MWh/rok. W PGN nie określono liczby, rodzaju instalacji oraz rodzaju energii wytworzonej z OZE.

PGN wskazano też trzy cele do osiągnięcia do 2020 r:

- ograniczenie poziomu emisji CO₂ o około 5,9% w stosunku do roku bazowego (zakładana redukcja emisji CO₂ wyniesie 9,94tys. Mg),
- poprawa efektywności energetycznej poprzez zmniejszenie zużycia energii finalnej w stosunku do roku bazowego o około 3,15% (zakładana redukcja zużycia energii finalnej wyniesie około 14,5tys. MWh),
- zwiększenie udziału wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii finalnej z poziomu około 3% w roku bazowym do poziomu około 4% - wzrost ten wyniesie około 3,4 tys. MWh.

Nakłady poniesione przez Gminę i Powiat Jędrzejowski na realizację zadań PGN do końca 2018 r. wyniosły 4 042,2 tys. zł, tj. około 19% łącznej wielkości planowanej. Z uwagi na brak monitoringu i raportowania Urząd Miejski nie posiadał danych o nakładach poniesionych przez inne podmioty (przedsiębiorstwa, spółdzielnie, gospodarstwa domowe). Nie dysponował też danymi o efektach działań pod względem zmniejszenia zużycia energii finalnej i ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Energia wytworzona z OZE w 2018 r. osiągnęła poziom 194,7 MWh/rok, przy założeniu tylko 36 MWh/rok w roku 2020. PGN w zakresie

⁵¹ Tabela – realizacja harmonogramu PGN z dnia 31 lipca 2019 r.

wielkości docelowej osiągania produkcji energii elektrycznej z OZE był niespójny wewnętrznie i nie wskazywał z jakich źródeł nastąpić miało zwiększenie, ponieważ przy szacowaniu emisji CO₂ już w 2014 r. tylko z kolektorów słonecznych i pomp ciepła uzyskiwano 82 MWh/rok⁵², a z biomasy 17 690,8 MWh/rok.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza⁵³ zadania przyjęte w gminnych programach, w szczególności w PGN, zostały zrealizowane w niewielkim stopniu z uwagi na brak wystarczających środków finansowych zabezpieczonych w budżecie Gminy. Gmina priorytetowo traktuje zadania, które związane są z dofinansowaniem zewnętrznym. W latach 2016-2018 najwięcej zadań realizowano w zakresie infrastruktury komunikacyjnej, na które wydatkowano 13 088,2 tys. zł, wobec planowanych w PGN 7 165,0 tys. zł⁵⁴.

W ograniczonym zakresie monitorowana była realizacja na terenie Gminy zadań wynikających z Wojewódzkiego Programu Ochrony Powierza. Sprawozdania za lata 2015-2018 przekazywane Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Świętokrzyskiego, mimo otrzymywanego wzoru nie zawierały informacji w zakresie termomodernizacji (lata 2015-2017), modernizacji sieci ciepłowniczej, modernizacji systemów ogrzewania i źródeł ciepła, rozwoju sieci gazowniczej, realizacji programów ograniczania niskiej emisji. Zawierały jedynie informacje dotyczące inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną a za 2018 również termomodernizacji.

Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami⁵⁵ oraz wyjaśnień naczelnika Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Technicznej⁵⁶, monitoring, zarówno POŚ jak i PGN nie był prowadzony w sposób ustalony w tych programach. W POŚ nie wyznaczono Koordynatora, który miał być odpowiedzialny za raportowanie stanu realizacji programu, a w PGN nie powołano Zespołu Koordynującego, który również miał być odpowiedzialny za monitoring i raportowanie realizacji zadań. Jednostki realizujące zadania (inne niż Gmina organy administracji publicznej, przedsiębiorcy lub inne podmioty) nie sporządzały i przekazywały do Gminy raportów z realizacji zadań.

Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami⁵⁷ z uwagi na brak bieżącego monitorowania Wydział nie jest w stanie ustalić poziomu wskaźników realizacji zadań POŚ.

Według wyjaśnień naczelnika Wydziału Inwestycji i Utrzymania Infrastruktury Technicznej⁵⁸ podsumowanie efektów wdrażania PGN na obecnym etapie, z uwagi na brak monitorowania nie jest możliwe, a zgodnie z założeniami PGN nastąpi w 2020 r.

(akta kontroli str. 41-50, 336-338, 349-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zadania w zakresie zmniejszenia negatywnego oddziaływania nośników energii na środowisko, przyjęte przez Gminę w *Programie Ochrony Środowiska* na lata 2013-2016 oraz w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*, były zrealizowane w niewielkim stopniu.

⁵² PGN str. 102.

⁵³ Pismo z dnia 31 lipca 2019 r.

⁵⁴ 7 000 tys. zł na drogi i 165 tys. zł na ścieżki rowerowe.

⁵⁵ Pismo z dnia 11 lipca 2019 r. RGG.1710.2.2019.

⁵⁶ Pismo z dnia 11 lipca 2019 r. IUIT.7053.22.2019.JM.

⁵⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 12 lipca 2019 r.

⁵⁸ Pismo z dnia 30 lipca 2019 r. IUIT.7053.29.2019.JM

W szczególności w ogóle nie były wykonane zadania zakupu kotłów na biomasę, powstania biogazowni oraz wyposażenie budynków użyteczności publicznej w kolektory słoneczne, wskazane w POŚ na lata 2013-2016.

Z kolei część zadań określonych w PGN była zrealizowana na tak niskim poziomie, że istnieje wysokie ryzyko niezrealizowania ich w pełnym zakresie do wyznaczonego terminu (koniec 2020 r.). Dotyczy to w szczególności termomodernizacji budynków publicznych (z zaplanowanych 26 budynków termomodernizacja nastąpiła jedynie w czterech, na 2019 r. zaplanowano prace w kolejnych trzech budynkach, z pozostałych 19 budynków 10 należy do Gminy), wymiany przestarzałych źródeł ciepła (z zaplanowanej wymiany kotłów w ośmiu obiektach zrealizowano w jednym, a w dwóch kolejnych zaplanowano na 2020 r.), wymiany lamp ulicznych na energooszczędne (z zakładanych 416 lamp wymieniono 122, czyli niespełna 30%). Gmina nie podjęła też realizacji zadania dofinansowania wymiany przestarzałych indywidualnych źródeł ciepła. Ten obszar, zgodnie z analizą wykonaną w PGN odpowiadał za największą emisję zanieczyszczeń, w szczególności pyłu PM10, którego dopuszczalne normy dobowe były przekraczane. W strukturze zapotrzebowania na energię ciepłą pochodzącą z paliw węglowych, odpowiedzialnych za najwyższe emisje, największy udział stanowiły indywidualne budynki mieszkalne.

NIK, przyjmując wyjaśnienia Burmistrza w zakresie polityki zarządzania finansami Gminy i ustalania priorytetów wskazuje, że możliwe było pozyskanie dofinansowania zewnętrznego. Należy wskazać też, że planowanie zadań inwestycyjnych bez określenia i zapewnienia źródeł ich finansowania świadczy o nierzetelnym działaniu.

2. Burmistrz nie wykonał, wyznaczonych w *Programie Ochrony Środowiska* na lata 2013-2016 oraz w *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*, obowiązków związanych ze stworzeniem systemu monitorowania i ewaluacji realizowanych programów służących poprawie ochrony środowiska.

Burmistrz nie powołał Zespołu koordynującego wdrożenie i monitoring Planu Gospodarki Niskoemisyjnej. Było to niezgodne z założeniami opisanymi w pkt. 10 PNG, przyjętego uchwałą Nr XXXI/257/16 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia do realizacji „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Jędrzejów na lata 2016-2022”.

Skutkiem nieprawidłowości był brak stałego monitoringu oceny i ewaluacji PGN.

NIK nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach, iż podsumowanie efektów wdrożenia, które nastąpi dwa razy zgodnie z okresem planowania (w 2020 r. i 2022 r.) jest wystarczające dla oceny realizacji oraz ewentualnej ewaluacji. Zgodnie z PGN monitoring polegać miał na systematycznym zbieraniu i analizowaniu informacji ilościowych dotyczących wdrażania Planu, co miało zapewnić zgodność efektów realizacji zadań z uprzednio zatwierdzonymi założeniami. Istotą monitoringu miało być wyciąganie wniosków z tego, co zostało i nie zostało zrealizowane oraz modyfikowanie dalszych działań w sposób umożliwiający osiągnięcie zakładanych celów w przyszłości.

Burmistrz nie ustanowił też koordynatora wdrażania POŚ, którego zadaniem miał być stały monitoring i ocena realizacji Programu. Według założeń *Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2016 z perspektywą na 2017-2020* na bieżąco miał być monitorowany postęp w zakresie wdrażania zdefiniowanych działań, a pod koniec 2016 r. miała nastąpić ocena rozbieżności między celami zdefiniowanymi w Programie i analiza przyczyn tych rozbieżności. Wyniki oceny

stanowić miały wykładnię dla kolejnego Programu, w którym zdefiniowano cele i zadania na lata 2017-2020.

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami⁵⁹ niepowołanie koordynatora wdrażania POŚ wynikało z ograniczonych zasobów kadrowych. Skutkiem był brak kontroli i monitoringu realizacji celów i zadań POŚ, który powinien obejmować określenie stopnia wykonania poszczególnych działań: określenie stopnia realizacji przyjętych celów; ocenę rozbieżności pomiędzy przyjętymi celami i działaniami a ich wykonaniem oraz analizę przyczyn rozbieżności.

W związku z brakiem koordynatora nie wypełniano, wynikającego z POŚ, obowiązku oceny wdrażania Programu poprzez opracowanie raportu przez organ wykonawczy gminy, który powinien być przedkładany Radzie Gminy w cyklu dwuletnim.

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami⁶⁰ Rada Miejska była informowana o wszelkich przedsięwzięciach, a zamierzenia inwestycyjne były przedmiotem dyskusji komisji Rady i ostatecznie ten organ decydował w uchwale budżetowej o wszelkich inwestycjach

(akta kontroli str.41-50, 349-350)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z ograniczaniem negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gaz były realizowane w niepełnym zakresie, a częściowo całkowicie zaniechane. Dostępne dane wskazują na brak dotychczas pozytywnego wpływu podejmowanych działań na zmniejszenie tego negatywnego wpływu. W latach 2014-2018 nie odnotowano poprawy średniorocznych stężeń zanieczyszczeń.

Ponadto NIK negatywnie ocenia niewykonywanie obowiązku monitorowania realizowanych programów, co uniemożliwiło ocenę skuteczności wykonywanych zadań. W efekcie Burmistrz nie posiadał jakiegokolwiek wiedzy o osiąganych rezultatach w zakresie ograniczenia emisji CO₂, redukcji zużycia energii finalnej czy wzrostu udziału energii z OZE.

5. Działania w zakresie udziału klastrów energii w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego

Opis stanu faktycznego

Gmina Jędrzejów nie uczestniczyła w działaniach klastrów energii. Na terenie gminy nie odnotowano działalności takich klastrów.

(akta kontroli str.140)

⁵⁹ Pismo z 11 lipca 2019 r. RGG.1710.2.2019.

⁶⁰ Pismo z dnia 31 lipca 2019 r. BGG.1710.2.2019.

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 wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie prac nad aktualizacją założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, która uwzględni konkretne kierunki działań oraz zapewni Gminie skuteczne narzędzia do planowania i organizacji zaopatrzenia w nośniki energii.
2. Zapewnienie skutecznego monitoringu realizacji przez przedsiębiorstwa energetyczne planów rozwoju w celu sprawdzania, czy istnieją przesłanki do wypełnienia obowiązku uchwalenia przez Gminę Planu Zaopatrzenia w rozumieniu art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.
3. Zapewnienie systemu kontroli i monitorowania realizacji celów i zadań, określonych w przyjętych przez Gminę strategicznych programach, w zakresie zwiększania dostępu odbiorców do sieci ciepłowniczej oraz gazowniczej oraz zmniejszania negatywnego wpływu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe na środowisko.
4. Wypracowanie mechanizmów koordynacji i współpracy z innymi jednostkami administracji publicznej oraz z podległymi Gminie jednostkami organizacyjnymi w celu skutecznej realizacji zadań określonych w Programie Ochrony Środowiska oraz Programie Gospodarki Niskoemisyjnej.
5. Zapewnienie pełnej spójności założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe z dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju Gminy oraz planowania przestrzennego.
6. Zapewnienie prawidłowej realizacji postanowień umowy dzierżawy systemu ciepłowniczego, w szczególności w zakresie akceptacji kosztorysów zadań inwestycyjnych i kontroli ich realizacji.

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 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, 24 września 2019 r.

Kontroler
Główny Specjalista kp.
Miroslaw Wójtowicz

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Sławomir Grzelak

/-/

.....
podpis