



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.03.2019

Pan
Michał Litwiniuk
Prezydent Miasta Biała Podlaska
Urząd Miasta Biała Podlaska
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3,
21-500 Biała Podlaska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Biała Podlaska ¹ , ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3, 21-500 Biała Podlaska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Litwiniuk, Prezydent Miasta Biała Podlaska ² , od dnia 20 listopada 2018 r. W latach 2014-2018 – Dariusz Stefaniuk.
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 ⁴
Kontroler	Anna Pruszkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/63/2019 z dnia 10 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Urząd lub UM.

² Dalej: Prezydent Miasta.

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

⁴ Dalej: NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania gminy miejskiej Biała Podlaska⁶ w zakresie zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Miasto nie wypełniło obowiązku, wynikającego z art. 17 *ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁷, uchwalenia w terminie do dnia 12 marca 2012 r. założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Przez ponad siedem lat Miasto było pozbawione podstawowego narzędzia w realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Może to stanowić dla przedsiębiorstw energetycznych podstawę do odmowy przyłączenia do sieci ubiegających się o to nowych odbiorców. Tym samym występuje ryzyko niezaspokojenia potrzeb mieszkańców Miasta w zakresie przyłączenia do sieci przez przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 7 ust 5 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*⁸.

Zadania w zakresie zwiększania dostępności do nośników energii, poprawy efektywności wykorzystania źródeł energii oraz zmniejszania negatywnego wpływu systemu zaopatrzenia w energię i ciepło na środowisko, określone w przyjętych w Mieście programach, były realizowane w mniejszym od planowanego zakresie. Dotyczy to zwłaszcza rozwoju sieci gazowych i ciepłowniczych, odnawialnych źródeł energii oraz termomodernizacji budynków publicznych. Przyczyną tego były głównie nieskuteczne działania związane z pozyskaniem zewnętrznych środków finansowania poszczególnych zadań. Urząd nie wypełniał też obowiązków dotyczących monitorowania wdrażania obowiązujących w Mieście strategii, w tym opracowania sprawozdań z realizacji i raportów ewaluacyjnych. Nie wypełniono też obowiązku, wynikającego z art. 18 ust. 1 *ustawy Prawa ochrony środowiska*, opracowania i realizacji programu ochrony środowiska dla Miasta.

Przypadki odmowy przyłączenia do sieci ciepłowniczej i gazowej, choć nieliczne, wskazują na nie w pełni zaspokojone potrzeby mieszkańców w dostępie do tych sieci. Niepełna realizacja ustalonych zadań powoduje ponadto ryzyko nieosiągnięcia w wyznaczonym terminie zakładanych efektów w postaci zmniejszenia emisji CO₂, zużycia energii, jej kosztów oraz zwiększenia wykorzystania OZE.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Miasto na prawach powiatu. Dalej: Miasto lub Biała Podlaska.

⁷ Dz. U. z 2010 r. poz. 104 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Stan infrastruktury energetycznej oraz sposób zaopatrzenia odbiorców w nośniki energii

Miasto Biała Podlaska zajmowało powierzchnię 49,41 km² i liczyło ponad 56 tys. mieszkańców. Liczba ludności w latach 2014-2018 zmniejszyła się o 528 osób (tj. 0,9 %). Gęstość zaludnienia w 2018 r. wyniosła 1 137,26 os./km² i była mniejsza od średniej liczby mieszkańców na km² w 2014 r. o niemal 11 osób (1 147,95 os./km²).

Działalność w zakresie produkcji, przesyłu i dystrybucji ciepła na terenie Miasta prowadziło Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Białej Podlaskiej sp. z o.o.¹⁰, której jedynym właścicielem było Miasto. System ciepłowniczy, zarządzany przez PEC, składał się z ciepłowni K-1 (o mocy 81,07 MW)¹¹, węzłów ciepłowniczych (grupowych i indywidualnych), sieci ciepłowniczej (magistralnej i rozdzielczej) oraz zewnętrznych instalacji odbiorczych¹². System ten, według stanu na koniec 2018 r., nie obejmował swoim zasięgiem całego Miasta. Spółka zaspokajała potrzeby ciepłe 313 odbiorców¹³. Struktura sprzedaży ciepła w 2018 r. przedstawiała się następująco: budynki mieszkalne – 70 %, urzędy i instytucje – 21 %, pozostali odbiorcy – 9 %.

Na koniec 2018 r. długość eksploatowanych przez PEC sieci ciepłowniczych (przesyłowej i rozdzielczej) zwiększyła się w stosunku do 2014 r. o 5,57 km – z 44,9 km do 50,5 km. Procentowy udział sieci preizolowanych w miejskiej sieci ciepłowniczej w tym czasie wzrósł z 54,7 % do 58,3 %. Wielkość strat ciepła w 2015 r. w stosunku do 2014 r. spadła z 74,3 tys. GJ do 72,3 tys. GJ. Natomiast w latach 2016-2018 wzrosła z 81,2 tys. GJ do 86,5 tys. GJ. Ilość zamówionej mocy ciepłej wzrosła z 69,3 MW w 2014 r. do 71,9 MW w 2018 r.¹⁴ Zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego w 2015 r. w stosunku do 2014 r. spadło z 468,2 tys. GJ do 451,1 tys. GJ, w latach 2016-2017 wzrosło do 488,6 tys. GJ i 500,5 tys. GJ, a następnie w 2018 r. spadło do 480,8 tys. GJ.

W Mieście działały także kotłownie lokalne. W 2014 r. było ich 29, w 2015 r. - 36, w 2016 r. - 32 i w 2017 r. - 31 (za 2018 r. brak danych).

Liczba instalacji odnawialnych źródeł energii¹⁵ produkujących energię elektryczną na terenie Białej Podlaskiej w okresie od 2014 do 2018 r. wzrosła z jednej instalacji do 24. Moc zainstalowana tych urządzeń zwiększyła się w tym okresie z 0,0025 MW do 0,5538 MW.

Energia elektryczna dla odbiorców na terenie Miasta Biała Podlaska dostarczana była za pomocą infrastruktury elektroenergetycznej należącej do PGE Dystrybucja

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: PEC, Spółka.

¹¹ Energia ciepła była wytwarzana w kotłach wodnych, rusztowych (WR), gdzie paliwem był miał węglowy.

¹² Spółka podjęła działania mające na celu dywersyfikację paliw i zmianę technologii wytwarzania ciepła. W 2018 r. rozpoczęto budowę kotłowni na biomasę o mocy 17MW na terenie ciepłowni K-1, planowany termin zakończenia – październik 2019 r.

¹³ Na dzień 31 grudnia 2018 r. Spółka dostarczała ciepło do 358 węzłów ciepłych, w tym posiadała 188 szt. węzłów własnych (50 jednofunkcyjnych i 138 dwufunkcyjnych).

¹⁴ W 2015 r. wyniosła 68,81 MW, w 2016 r. – 69,17 MW, w 2017 r. 70,15 MW.

¹⁵ Dalej: OZE.

SA Oddział Lublin. W skład tej infrastruktury wchodziły dwie stacje transformatorowe 110/15 kV, linie rozdzielcze SN i nN oraz linie 110 kV, 213 rozdzielczych stacji transformatorowych SN/nN¹⁶. Liczba odbiorców wzrosła z 24 484 w 2014 r. do 25 834 w 2018 r., tj. o 1 350 (5,5 %). Długość sieci dystrybucyjnej średniego napięcia zwiększyła się w tym okresie ze 187 km do 195 km, natomiast niskiego napięcia z 323 km do 338 km. Wzrost liczby odbiorców oraz zwiększenie sieci dystrybucyjnej przełożyły się również na ilość sprzedanej energii, która to sprzedaż w okresie od 2014 r. do 2018 r. zwiększyła się z 117,1 tys. MWh do 121,5 tys. MWh. Zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na jednego odbiorcę zmniejszyło się o 93 KWh, z 1 777 KWh w 2014 r. do 1 684 KWh w 2018 r.

Dystrybutorem gazu w mieście Biała Podlaska była Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o., Oddział Zakład Gazowniczy w Lublinie¹⁷. Długość gazociągów (bez przyłączy) na terenie Białej Podlaskiej w latach 2014-2018 zwiększyła się z 93,4 km do 101,9 km, tj. o 8,5 km (9,1 %). Ilość i długość przyłączy wyniosła 0,0277 szt./km w 2014 r. i wzrosła do 0,0284 szt./km w 2018 r. Długość przyłączy zwiększyła się w tym okresie z 43,0 km do 45,2 km, natomiast ilość przyłączy zwiększyła się z 3 373 do 3 592 szt. Liczba użytkowników paliwa gazowego (liczba gazomierzy) wyniosła 7 700 w 2017 r. i wzrosła do 7 788 w czerwcu 2018 r. i do 8 046 w czerwcu 2019 r. o 146 szt. (tj. o 1,9 %). Sprzedaż paliwa gazowego dla odbiorców w Gminie¹⁸ wzrosła z 5,83 tys. m³/rok w 2014 r. do 7,23 tys. m³/rok w 2018 r.

Według danych PSG¹⁹, stopień gazyfikacji Miasta wynosi 42,87 %.

(akta kontroli str. 47, 51-54, 146-148, 150-151)

Według stanu na dzień 25 lipca 2019 r. miasto Biała Podlaska nie było uczestnikiem klastrów energii oraz nie było także zaangażowane w utworzenie takiego klastra.

Średnioroczne stężenia zanieczyszczeń powietrza w latach 2014-2018, mierzone w stacji pomiarowej zlokalizowanej przy ul. Orzechowej, wskazywały, że w Białej Podlaskiej nie odnotowano przekroczeń dopuszczalnych wartości stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀, dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, benzenu - określonych w załączniku nr 1 i 2 do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu*²⁰. Średnioroczne wartości stężeń PM₁₀ wynosiły od 29,7 do 33,8 µg/m³ przy dopuszczalnym poziomie 40 µg/m³, dwutlenku azotu od 11,6 do 14,98 µg/m³ przy dopuszczalnym poziomie 40 µg/m³, a dwutlenku siarki od 4,3 do 5,3 µg/m³ przy dopuszczalnym poziomie 20 µg/m³. W latach 2014-2018 poziom benzo(a)pirenu przekroczył poziom docelowy wynoszący 1 µg/m³ i wynosił od 2,98 do 5,36 µg/m³.

(akta kontroli str. 135)

1.2. Realizacja zadań 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* gminy zobowiązano do przyjęcia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe²¹ lub aktualizacji posiadanych założeń w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r. Projekt *Założeń* został opracowany przez Biuro Studiów, Projektów i Realizacji „ENERGOPROJEKT-KATOWICE” SA

¹⁶ SN – średniego napięcia, nN – niskiego napięcia.

¹⁷ Oddział Zakład Gazowniczy w Lublinie przejął teren Gazowni w Białej Podlaskiej z dniem 1 stycznia 2017 r. od Zakładu w Mińsku Mazowieckim. Dalej: PSG.

¹⁸ Dane dotyczą Gminy Miejskiej i Gminy Wiejskiej Biała Podlaska – bilans zużycia na stacji gazowej w Sławacinku Starym. Zużycie gazu przez Gminę Wiejską stanowi ok. 9% zużycia tej gminy i gminy miejskiej.

¹⁹ https://www.psgaz.pl/mapasystemu/PSG_data/index_2481.html.

²⁰ Dz. U. poz. 1031.

²¹ Dalej: *Założenia*.

w sierpniu 2009 r.²² i przedłożony Marszałkowi Województwa Lubelskiego do zaopiniowania w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa²³. Następnie, projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uzyskał pozytywną opinię Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Lublinie oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie. Dokument nie został przedłożony przez Prezydenta Rady Miasta Biała Podlaska do uchwalenia. Procedowanie zakończyło się w 2011 r. na etapie przygotowania dokumentu do publicznego wglądu.

(akta kontroli str. 167-175)

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta²⁴, Urząd Miasta nie gromadził informacji na temat wniosków mieszkańców czy podmiotów gospodarczych w zakresie potrzeb dotyczących zaopatrzenia w nośniki energii, gdyż były one kierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw energetycznych, gazowniczych i ciepłowniczych, funkcjonujących na terenie Miasta. W ramach budżetu obywatelskiego również nie wpływały do Urzędu takie propozycje²⁵. W ramach procedury planistycznej opracowywania i zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta, przedsiębiorstwa energetyczne miały możliwość składania wniosków, a po opracowaniu projektów powyższych dokumentów ich zaopiniowanie. Składane wnioski dostarczały w pewnym stopniu informacje o planach rozwojowych przedsiębiorstw. Podobnie dokumenty składane przy ustalaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ubieganiu się o pozwolenia na budowę sieci energetycznych, gazowych i ciepłych oraz zgłaszaniu budowy przyłączy gazowych.

(akta kontroli str. 167-182, 305-318)

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta, urzędującego w latach 2014-2018²⁶, polityka Miasta w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło, paliwa gazowe opierała się na założeniach rozwoju Miasta określonych w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Biała Podlaska*²⁷ oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych obszarów miasta, które w zakresie zaopatrzenia w infrastrukturę techniczną były każdorazowo uzgadniane z przedsiębiorstwami realizującymi te usługi. Plany miejscowe przewidywały, w zależności od terenu oraz stopnia zainwestowania i jego funkcji, zaopatrzenie we wszystkie media oraz ewentualnie wedle potrzeb dostawcy lokalizację nowych obiektów infrastrukturalnych, zapewniających prawidłowość i ciągłość dostaw. Zabezpieczenie miasta w zakresie potrzeb ciepłowniczych realizowane było w oparciu o plany rozwojowe/inwestycyjne PEC m.in. w zakresie budowy kotłowni opalanej biomasą, możliwości wykorzystania nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w OZE, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji, czy przebudowie sieci ciepłowniczych. W zakresie budowy oświetlenia ulicznego oraz innych terenów publicznych, zadania były planowane jednorocznie lub jako zadania wieloletnie w budżecie miasta i wieloletniej prognozie

²² Opracowanie projektu założeń zostało zlecone przez PEC i opłacone z jego funduszy.

²³ Pismem Nr Ua.MMAJ.II-7328-5/09 z dnia 14 października 2010 r. *Projekt Założeń* został przedłożony do zaopiniowania Marszałkowi Województwa Lubelskiego. Odpowiedzi nie uzyskano. Zgodnie z art. 89 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), jeżeli organ nie zajmie stanowiska w terminie (14 dni), rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę.

²⁴ Pismo z dnia 25 lipca 2019 r.

²⁵ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r.

²⁶ Pismo z dnia 12 sierpnia 2019 r.

²⁷ Przyjęte Uchwałą Nr XXXVII/116/10 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 21 kwietnia 2010 r., zmienione Uchwałą Nr XXIX/269/13 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 29 lipca 2013 r., Uchwałą Nr XXXVII/364/14 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 11 sierpnia 2014 r. oraz Uchwałą Nr XII/89/15 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 27 listopada 2015 r. Dalej: *Studium*.

finansowej przy współpracy z PGE, przy jednoczesnym wykorzystaniu środków zewnętrznych przy realizacji zadań. Potrzeby mieszkańców/ przedsiębiorców były – według wyjaśnień Prezydenta – dyskutowane wielokrotnie z PGNiG – w zakresie możliwości dostaw, wielkości zapotrzebowania i terminów realizacji.

(akta kontroli str. 189, 192-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta nie dopełnił obowiązku przedłożenia Radzie Miejskiej projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Na mocy art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - *Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* uchwalenie założeń miało nastąpić w terminie do 12 marca 2012 r. Mimo realizowanych w latach 2009-2011 działań w tym zakresie, nie zakończono procesu opracowania projektu *Założeń* i przedłożenia go Radzie Miejskiej.

Według wyjaśnień urzędującego Prezydenta Miasta Biała Podlaska²⁸ oraz Prezydenta Miasta Biała Podlaska, sprawującego tę funkcję w latach 2014-2018²⁹, nie mieli oni wiedzy na temat przyczyn nieuchwalenia założeń. Natomiast według wyjaśnień Prezydenta Miasta Biała Podlaska urzędującego w latach 1998-2014³⁰, nie miał on wiedzy na jakim etapie i z jakich przyczyn nie dokończono procesu uchwalania założeń opracowanych w 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie może podzielić wyjaśnień władz Miasta Biała Podlaska, że politykę Miasta w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło, paliwa gazowe można było oprzeć tylko na założeniach rozwoju Miasta określonych w *Studium* oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zarówno *Studium* jak i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentami, które jedynie potwierdzają dopuszczalność lokalizacji danego źródła na terenie objętym planowaną inwestycją. *Prawo energetyczne* nakłada na Prezydenta Miasta obowiązek opracowania projektu *Założeń* i przedłożenia go radzie Miejskiej w celu uchwalenia (art. 19). Jest to strategiczny dokument, który powinien zawierać ocenę aktualnego stanu zaopatrzenia w nośniki energii oraz określać przewidywane zmiany zapotrzebowania, a także określać możliwe do zastosowania działania w celu zwiększenia efektywności wykorzystania energii.

Należy wskazać, że brak *Założeń* może stanowić podstawę dla przedsiębiorstw energetycznych do odmowy przyłączenia do sieci. Art. 7 ust. 5 *Prawa energetycznego* stanowi bowiem, że przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych m.in. w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i 20 *Prawa energetycznego*. Skoro obowiązek rozbudowy sieci ciąży na przedsiębiorstwach energetycznych w zakresie wynikającym z *Założeń*, to ich brak stanowi istotne ryzyko w zakresie bezpieczeństwa energetycznego pod względem dostępności mieszkańców do sieci.

Dodatkowym elementem zwiększającym to ryzyko był brak wiedzy w Urzędzie Miasta o planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, wymaganych na podstawie art. 16 *Prawa energetycznego*.

(akta kontroli str. 189, 192, 305)

²⁸ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r.

²⁹ Pismo z dnia 12 sierpnia 2019 r.

³⁰ Pismo z dnia 5 sierpnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób wykonywania obowiązków planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Miasta Biała Podlaska. Przez ponad siedem lat Prezydent Miasta nie wypełnił obowiązku przedłożenia do uchwalenia przez Radę Miejską założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W efekcie Miasto pozbawione było głównego narzędzia w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w poszczególne nośniki energii.

2. Kształtowanie polityki energetycznej gminy

2.1. Lokalne bezpieczeństwo energetyczne w strategicznych dokumentach określających politykę rozwoju Gminy oraz obowiązujących na terenie Gminy programach ochrony powietrza

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, na terenie Miasta obowiązywały następujące dokumenty wymagane przepisami prawa, które uwzględniały uwarunkowania dotyczące lokalnego bezpieczeństwa energetycznego:

1. *Zintegrowana Strategia Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Biała Podlaska na lata 2015-2020 (z perspektywą do 2030 roku)*³¹.

W ramach celu operacyjnego 1.3 *Poprawa konkurencyjności obszaru poprzez lepsze wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz zwiększenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw* przewidziano zadania dotyczące budowy lub przyłączenia nowych sieci wytwórczych energii ze źródeł odnawialnych; wspierania wytwarzania energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii oraz poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach komunalnych. W ramach realizacji celu operacyjnego 2.1 *Poprawa warunków mieszkaniowych oraz standardu obiektów użyteczności publicznej* przewidziano realizację zadań związanych z termomodernizacją wielorodzinnych budynków mieszkalnych należących do spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych; działania z zakresu głębokiej termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej oraz działania z zakresu poprawy efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i w obiektach użyteczności publicznej. Natomiast w ramach realizacji celu operacyjnego 3.3 *Poprawa stanu środowiska przyrodniczego poprzez rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, rozwój systemu ciepłowniczego oraz rozwój systemu gospodarki odpadami* przewidziano dostosowanie infrastruktury PEC sp. z o.o. w Białej Podlaskiej do wymogów prawa polskiego i unijnego.

(akta kontroli str. 826-841)

2. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Biała Podlaska.*

W dokumencie wskazano kierunki polityki przestrzennej w odniesieniu do struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, w tym w zakresie systemów infrastruktury technicznej, m. in. założono rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej, polegającą na wymianie przestarzałych, zużytych technicznie fragmentów sieci kanałowych na rury preizolowane oraz podjęcie działań, mających na celu wykorzystanie istniejących rezerw w dostawach ciepła. Ustalono rozbudowę systemu zaopatrzenia w gaz, mającą na celu zapewnienie niezawodnego zasilania miasta (dwustronne zasilanie, układy pętlowe sieci). Planowano również rozbudowę sieci gazowej w południowej części miasta, w obrębie terenów mieszkaniowych i lotniska. W zakresie sieci

³¹ Przyjęta Uchwałą XII/91/15 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 27 listopada 2015 r. Dalej: *Zintegrowana Strategia*.

elektroenergetycznych przewidziano rozbudowę i modernizację, polegającą w szczególności na budowie nowych stacji transformatorowych SN/nN i dostosowanie sieci do przesyłanych mocy.

(akta kontroli str. 447-567)

3. *Program ochrony środowiska dla Miasta Biała Podlaska*³².

Jako jedno z zadań priorytetowych projektów ekologicznych do realizacji w latach 2002-2010 na terenie Miasta wskazano rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej w Mieście.

(akta kontroli str. 1009-1060)

4. *Program ochrony powietrza dla strefy lubelskiej*³³.

Przeprowadzona diagnoza stanu jakości powietrza w strefie wskazała na konieczność podjęcia działań mających na celu redukcję emisji pyłu zawieszonego PM₁₀ w celu dotrzymania wielkości dopuszczalnych w powietrzu³⁴. Z analiz udziału poszczególnych źródeł emisji w stężeniach ponadnormatywnych dla pyłu PM₁₀ wynikała konieczność redukcji emisji m.in. z obszaru Miasta Biała Podlaska.

W analizach prognozy dla 2020 r. wzięto pod uwagę działania związane głównie z redukcją emisji powierzchniowej w zakresie zmiany sposobu ogrzewania w zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej ze spalania paliw stałych (głównie węgla kamiennego), na paliwa gazowe oraz sieć ciepłowniczą - tam gdzie było to technologicznie i organizacyjnie możliwe. Dodatkowo, jako działanie wpływające również w znacznym stopniu na ograniczenie emisji poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło zaproponowano prowadzenie inwestycji termomodernizacyjnych w budynkach charakteryzujących się najwyższą energochłonnością. Podstawowymi działaniami naprawczymi skierowanymi na ograniczenie emisji ze źródeł powierzchniowych były: zmniejszenie zapotrzebowania na ciepło poprzez termomodernizację obiektów budowlanych; podłączenie do sieci ciepłej; wymiana dotychczasowych kotłów węglowych o niskiej sprawności na kotły zasilane gazem lub ogrzewanie elektryczne oraz wymiana dotychczasowych kotłów węglowych na nowoczesne kotły węglowe (paliwo: węgiel, orzech, groszek) zasilane automatycznie, ale tylko na terenach, gdzie nie byłoby możliwe doprowadzenie gazu czy sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str. 861-936)

Ponadto, w Białej Podlaskiej realizowano *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Biała Podlaska*³⁵. Celem głównym PGN była poprawa jakości środowiska naturalnego Miasta poprzez redukcję emisji CO₂ w roku docelowym (2020 r.) w stosunku do roku bazowego (2010 r.) o 10 %; wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie w roku docelowym o 5,9 % w stosunku do roku bazowego; redukcję zanieczyszczeń powietrza w zakresie zmniejszenia ilości zanieczyszczeń pyłowych oraz redukcję energii finalnej w roku docelowym w stosunku do roku bazowego o 5 %.

Cel główny PGN miał zostać osiągnięty w wyniku realizacji celów strategicznych i operacyjnych (szczegółowych), w tym:

³² Przyjęty Uchwałą Nr IV/40/99 Rady Miejskiej w Białej Podlaskiej z dnia 25 marca 1999 r. Dalej: POS.

³³ Przyjęty Uchwałą Nr XXXVII/607/2013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 25 listopada 2013 r. Dalej: *Program ochrony powietrza*.

³⁴ Poziom dopuszczalny w powietrzu to 50 µg/m³ w okresie uśredniania wyników pomiarów 24 godzin i 40 µg/m³ w okresie roku kalendarzowego.

³⁵ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Biała Podlaska Nr XII/90/15 z dnia 25 listopada 2015 r., a następnie zmieniany uchwałami Nr XX/41/16 z dnia 24 czerwca 2016 r. oraz Nr XXXIV/119/17 z dnia 15 grudnia 2017 r. Dalej: PGN.

- cel strategiczny nr 1 *Poprawa efektywności energetycznej energochłonnych obiektów oraz instalacji poprzez wdrożenie technologii niskoemisyjnych* miał być realizowany poprzez cele operacyjne: *Rozwój budownictwa energooszczędnego oraz termomodernizacja obiektów i Modernizacja infrastruktury komunalnej oraz produkcji i dystrybucji ciepła systemowego*;
- cel strategiczny nr 2 *Wzrost wykorzystania Odnawialnych Źródeł Energii poprzez wdrożenie inwestycji proekologicznych* miał być realizowany poprzez cele operacyjne: *Produkcja energii elektrycznej przy wykorzystaniu zjawiska PV i Produkcja energii cieplnej przy wykorzystaniu OZE*;
- cel strategiczny nr 3 *Zmniejszenie emisji zanieczyszczeń komunikacyjnych* miał być realizowany poprzez cele szczegółowe: *Poprawa przepustowości infrastruktury drogowej i Rozwój transportu niskoemisyjnego*;
- cel strategiczny nr 4 *Wzrost świadomości mieszkańców w zakresie postaw ekologicznych oraz kreowanie ekoinnowacji* miał być realizowany poprzez cele operacyjne: *Kompleksowe działania z zakresu edukacji ekologicznej i Wypracowanie i wdrożenie docelowego modelu sterującego zarządzaniem gospodarką niskoemisyjną miasta*.

Z 31 zadań w zakresie zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i gazu oraz ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w nośniki energii (termomodernizacja, oświetlenie ulic, montaż instalacji PV, budowa kolektorów słonecznych, ciepłowni na biomasę) zaplanowanych w PGN, 15 było tożsamych ze wskazanymi w *Zintegrowanej Strategii*.

(akta kontroli str. 643-672)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta nie sporządził programu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska oraz o zmianie innych ustaw*³⁶, w przypadku gdy program ochrony środowiska został uchwalony przed dniem wejścia w życie tej ustawy (5 września 2014 r.) zachowywał ważność w okresie, na jaki został uchwalony, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2016 r. *Program ochrony środowiska dla Miasta Biała Podlaska* został uchwalony 25 marca 1999 r., tj. przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy i zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*³⁷ Prezydent Miasta powinien sporządzić, a Rada Miejska powinna uchwalić (art. 18 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*) do końca 2016 r. nowy program ochrony środowiska. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta Biała Podlaska³⁸, nie dysponował on wiedzą na temat przyczyn braku uchwalenia programu ochrony środowiska dla Białej Podlaskiej.

(akta kontroli str. 309)

2.2. System monitorowania realizacji celów określonych w planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych i dokumentach strategicznych Miasta Biała Podlaska

Odpowiedzialnymi za koordynację monitorowania realizacji i wdrażania *Zintegrowanej Strategii* byli Prezydent Miasta wraz z Urzędem Miasta oraz Wójt Gminy Biała Podlaska z Urzędem Gminy. Za proces monitorowania i raportowania odpowiadały właściwe wydziały urzędów. Ocena postępów we wdrażaniu *Strategii* miała być dokonywana w cyklu rocznym, na podstawie opracowanego raportu

³⁶ Dz. U. poz. 1101. Ustawa weszła w życie z dnia 5 września 2014 r.

³⁷ Dz.U. 2019 poz. 1396.

³⁸ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r.

obejmującego analizę zebranych danych na bazie przyjętych wskaźników monitoringowych. W pierwszym kwartale 2018 r. miał zostać opracowany raport z wdrażanej strategii obejmujący lata 2015-2017 (ewaluacja on-going). Prezydent Miasta Biała Podlaska oraz Wójt Gminy Biała Podlaska wraz z Radą Miasta i Gminy, na podstawie przedstawionego raportu i zawartych w nim wniosków oraz rekomendacji mieli dokonać średniookresowej oceny stanu wdrażanej *Strategii*, a także zaproponować ewentualne zmiany. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (2 sierpnia 2019 r.) nie opracowano raportu z wdrażania *Strategii* obejmującego lata 2015-2017.

Proces monitoringu stopnia realizacji celów strategicznych i operacyjnych określonych w PGN miał się rozpocząć sukcesywną aktualizacją danych energetycznych oraz danych o aktywności poszczególnych sektorów w ujęciu energetyczno-środowiskowym. Obowiązek zbierania danych i formułowania ich wyników w copółrocznych sprawozdaniach (do końca stycznia i do końca czerwca) spoczywał na Koordynatorze ds. monitoringu (członek zespołu odpowiedzialnego za wdrażanie PGN). Poza danymi energetycznymi w sprawozdaniach należało zamieścić również informacje na temat realizacji poszczególnych działań. Zebrane dane miały stanowić podstawę do określenia postępów we wdrażaniu PGN i realizacji jego założeń. W latach 2015-2019 (I połowa) nie opracowano półrocznych sprawozdań z realizacji poszczególnych działań określonych w PGN.

Kolejnym krokiem w procesie wdrażania PGN miało być sporządzenie raportu ewaluacyjnego, stanowiącego podstawę do podejmowania ewentualnych działań korygujących. Częstotliwość opracowania raportu miała być powiązana z harmonogramem realizacji działań, z zastrzeżeniem, że jego opracowanie nie mogło nastąpić później niż 2 lata od przyjęcia PGN i zatwierdzenia poprzedniego raportu. Pierwszy raport z ewaluacji powinien powstać pod koniec 2017 r. (PGN został uchwalony 25 listopada 2015 r.)

Zarządzeniem nr 44/19 Prezydenta Miasta Biała Podlaska z dnia 6 marca 2019 r. został powołany zespół odpowiedzialny za wdrażanie PGN. Do zadań zespołu (§2 Zarządzenia) należało m.in.: bieżące gromadzenie danych na potrzeby weryfikacji postępów realizacji PGN, kontrola stopnia realizacji celów strategicznych i operacyjnych określonych w *Planie*, monitoring wdrażania określonych w harmonogramie działań krótko- i średnioterminowych w oparciu o przyjęte wskaźniki monitorowania, stała aktywność na gruncie pozyskiwania funduszy zewnętrznych do realizacji zadań proekologicznych oraz przygotowywanie analiz, raportów i podsumowań z realizacji PGN.

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Biała Podlaska³⁹, monitoring realizacji zadań/inwestycji z zakresu przedsięwzięć energetycznych, określonych w PGN oraz *Zintegrowanej Strategii*, prowadzony był w oparciu o działania zespołu odpowiedzialnego za wdrażanie PGN. Ponadto według wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴⁰, członkowie Zespołu w trybie ciągłym gromadzili informacje o stanie realizacji inwestycji wskazanych w PGN, monitorowali stan realizacji wskaźników. Informacje o nowych możliwościach pozyskania finansowania zewnętrznego były analizowane pod kątem realizacji celów PGN. Raport w zakresie monitorowania ma zostać przyjęty do końca 2019 r. Pozwoli to – zdaniem Prezydenta – na przedstawienie realniejszego obrazu realizowanych i możliwych do zrealizowania inwestycji.

(akta kontroli str. 695-699, 824-825, 856-860)

³⁹ Pismo z dnia 25 lipca 2019 r.

⁴⁰ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r.

Program ochrony powietrza zobowiązywał Prezydenta Miasta Biała Podlaska do sporządzania sprawozdań z realizacji działań naprawczych w danym roku za rok poprzedni i ich przekazywania w terminie do 30 kwietnia każdego roku do Zarządu Województwa Lubelskiego.

Prezydent Miasta przekazał sprawozdanie za 2015 r. – pismem z dnia 5 maja 2016 r., za 2016 r. – pismem z dnia 4 maja 2017 r., za 2017 r. – pismem z dnia 26 czerwca 2018 r. oraz za 2018 r. – drogą elektroniczną 30 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 362-443)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent nie wykonał wyznaczonych w *Zintegrowanej Strategii* oraz PGN obowiązków związanych ze stworzeniem systemu monitorowania i ewaluacji programów, służących m.in. poprawie ochrony środowiska. W całym okresie obowiązywania obu *Programów* nie sporządzono ani jednego raportu z ich realizacji, pomimo iż zapisy dokumentów obligowały do ich sporządzania. Nie opracowano raportu z wdrażania *Strategii* za lata 2015-2017 a także półrocznych sprawozdań z realizacji poszczególnych działań i raportu z ewaluacji PGN. NIK nie podziela stanowiska Prezydenta, że Zespół odpowiedzialny za wdrażanie PGN (który również powinien monitorować realizację zadań/inwestycji z zakresu przedsięwzięć energetycznych, określonych w *Zintegrowanej Strategii*), na bieżąco, w trybie ciągłym gromadził informacje o stanie realizacji inwestycji wskazanych w PGN i monitorował stan realizacji wskaźników. Zespół bowiem został powołany po ponad trzech latach od przyjęcia i rozpoczęcia realizacji obu *Programów*, a więc nie mógł na bieżąco, w trakcie realizacji, dokonywać oceny i ewaluacji PGN. Ponadto monitoring miał polegać na systematycznym zbieraniu i analizowaniu danych energetycznych i 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 wykonane oraz korygowanie dalszych przedsięwzięć, a działania takie przez ponad trzy lata wdrażania programu nie zostały podjęte.

(akta kontroli str. 695-699, 824-825, 856-860)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia monitorowanie realizacji celów z zakresu przedsięwzięć energetycznych. Nie były realizowane zadania w zakresie monitorowania wdrażania obowiązujących w Mieście strategii – brak sprawozdań z realizacji i raportów ewaluacyjnych, wynikających z PGN i *Zintegrowanej Strategii*. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 18 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, nie uchwalono programu ochrony środowiska dla Miasta Biała Podlaska.

OBSZAR

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

W *Studium* w kierunkach polityki przestrzennej - w odniesieniu do systemów infrastruktury technicznej - ustalono między innymi: rozbudowę i modernizację sieci ciepłowniczej oraz systemu elektrycznego, rozbudowę systemu zaopatrzenia w gaz oraz upowszechnianie źródeł ciepła opartych o paliwa odnawialne.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴¹, Miasto realizowało zapisy zawarte w *Studium* poprzez opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania

⁴¹Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r.

przestrzennego⁴², które zawierały ustalenia określające zasady modernizacji, budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej. Ustalenia te były następnie egzekwowane na etapie wydawania pozwoleń na budowę i przyjmowania zgłoszeń przez administrację architektoniczno-budowlaną. Według Prezydenta, zadania wynikające ze *Studium* leżały w kompetencji przedsiębiorstw energetycznych, gazowniczych i ciepłowniczych, funkcjonujących na terenie miasta, a ich realizacja następowała zgodnie z planami, potrzebami i możliwościami finansowymi przedsiębiorstw, które były gestorami sieci. Ponadto, *Studium* nie określało ram czasowych, w jakich zadania miały zostać zrealizowane.

(akta kontroli str. 306, 323-351, 477)

Miasto nie dysponowało planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych ani sprawozdaniami z realizacji tych planów. W trakcie kontroli uzyskało plany i sprawozdania PEC.

W *Planach rozwoju PEC na lata 2015-2019* przewidziano m.in. zamierzenia inwestycyjne dotyczące: włączenia nowych odbiorców do miejskiego systemu ciepłowniczego, budowę i modernizację sieci ciepłowniczych oraz zmianę systemów zasilania, modernizację węzłów cieplnych budowę i modernizację źródeł ciepła. Na zadania inwestycyjne zaplanowano wydatkowanie w latach 2015-2018 łącznie 18 163,8 tys. zł. Zrealizowano zadania, na które poniesiono nakłady w wysokości 17 387,2 tys. zł. W tym okresie przyłączono do miejskiego systemu ciepłowniczego 37 nowych obiektów o łącznej projektowej mocy 7,123 MW, wykonano sieć i przyłącza do czterech budynków wielorodzinnych, kontynuowano realizację zadania przechodzenia z systemu wymiennikowni grupowych i zewnętrznych instalacji odbiorczych na system wymiennikowni indywidualnych w poszczególnych budynkach. W 2015 r. zakończono przebudowę kanałowej sieci ciepłowniczej czteroprzewodowej oraz modernizację pomieszczenia do obsługi systemu nadrzędnego ciepłowni. W 2017 r. rozpoczęto kompleksową modernizację napowietrznej magistrali ciepłowniczej o długości około 1 850 m, w siedmiu wymiennikowniach wymieniono nieefektywne pompy (9 szt.) na energooszczędne. W 2018 r. rozpoczęto budowę źródła ciepła OZE na terenie Ciepłowni K-1.

W latach 2015-2018 nie było przypadku odmowy wykonania przyłączy dla odbiorców energii cieplnej w Mieście Biała Podlaska, natomiast w I półroczu 2019 r. PEC odmówiło zawarcia umowy o przyłączenie w pięciu przypadkach, z uwagi na ujemne wartości wskaźników po przeprowadzeniu analizy efektywności ekonomicznej.

(akta kontroli str. 50-125, 195-263)

W *Planach inwestycyjnych Polskiej Spółki Gazowniczej sp. z o.o. na lata 2015-2019* nie było wskazanych zadań, odnoszących się bezpośrednio do terenu Miasta Biała Podlaska. Zaplanowane działania dotyczyły inwestycji rozwojowych na terenie całego województwa lubelskiego. Zaplanowano przyłączanie nowych odbiorców do istniejącej sieci gazowej wraz z rozbudową lub przebudową sieci gazowej na terenie województwa lubelskiego. W latach 2015-2017 zrealizowana została inwestycja w Gminie Biała Podlaska, w miejscowości Rakowiska. Zakres projektu obejmował budowę sieci średniego ciśnienia, w tym gazociągów o długości 2 841 m i 42 szt. przyłączy o długości 272 m. Kolejna inwestycja w tej miejscowości była w trakcie realizacji – dotyczyła budowy 2 132 m gazociągów i 21 szt. przyłączy o długości 139,02 m. W latach 2017-2019 zaplanowano do wykonania w województwie lubelskim 145 706 m sieci gazowej oraz 7 425 szt. przyłączy gazowych o łącznej długości 76 651 m, z tego na terenie Miasta Biała Podlaska do dnia 30 czerwca

⁴²Powierzchnia Miasta Biała Podlaska objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w latach 2015-2016 wynosiła 3 135 ha, co stanowiło 63% powierzchni Miasta, w latach 2017-2019 – 3 172 ha, tj. 64%.

2019 r. wykonano 4 284 m sieci gazowej i 219 szt. przyłączy gazowych o łącznej długości 2 587 m.

W *Planie Inwestycji Polskiej Spółki Gazownictwa sp. z o.o.*, w pozycji inwestycje rozwojowe, na terenie Miasta Biała Podlaska na lata 2019-2021 przewidziana została na Osiedlu „Za Torami” budowa sieci gazowej o długości około 5 850 m wraz z przyłączami gazowymi obejmującymi zakres rozbudowy sieci gazowej. Z uwagi na duży zakres przedmiotowej inwestycji, została ona podzielona na etapy: I i II – z terminem realizacji do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz III i IV – do dnia 30 czerwca 2021 r.

W latach 2015-2019 na terenie Miasta Biała Podlaska wystąpiło 11 przypadków odmów wykonania przyłączy gazowych, w tym pięć z powodów ekonomicznych i sześć z przyczyn technicznych⁴³. Zgodnie z art. 7 ustawy *Prawo energetyczne*, o każdej z powyższych odmów PSG sp. z o.o. poinformowała Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

(akta kontroli str. 271-297)

Plan rozwoju PGE Dystrybucja SA był opracowywany dla całej Spółki, obejmował 6-letni okres planistyczny i był aktualizowany co 3 lata. PGE Rejon Energetyczny Biała Podlaska nie prowadził wyodrębnionego z całości sieci elektroenergetycznej planu rozwoju dla Miasta Biała Podlaska. W kontrolowanym okresie PGE Dystrybucja SA na terenie Miasta Biała Podlaska przebudowała linię SN napowietrzną na kablową o długości 1 km (2016 r.), zbudowała stację SN/nN i przebudowała zasilanie linii SN oraz wykonała wyprowadzenia kablowe nN (2017 r.), zbudowała dwie linie kablowe SN, zlikwidowała linię napowietrzną o długości 4 km (2018 r.). Zadanie w zakresie budowy stacji SN/nN Kozula 1 i przebudowy zasilania SN o długości 1 km było w trakcie realizacji. Spółka wykonywała także zadania w ramach bieżących potrzeb eksploatacyjnych i modernizacyjnych, w tym: przebudowała linie napowietrzne na kablowe o łącznej długości 46,7 km oraz przyłącza napowietrzne na kablowe w liczbie 1 091 szt. W sposób ciągły realizowane było zadanie rozbudowy przyłączy kablowych nN - 10 km, linii SN kablowej – 1 km, stacji transf. – 7 szt., linii kablowej nN – 5 km, linii napowietrznej nN – 1 km.

W latach 2015-2019 nie było na terenie Miasta Biała Podlaska przypadku odmowy przyłączenia do sieci przez PGE Dystrybucja SA.

(akta kontroli str. 265-270)

Inwestycje dotyczące zapewnienia dostępności do energii elektrycznej, ciepła i gazu zostały również określone w PGN oraz *Zintegrowanej Strategii*⁴⁴. Ich realizacja, zaplanowana na lata 2015-2020, przebiegała następująco:

1. *Przebudowa sieci ciepłowniczej* – planowano przebudowę sieci ciepłowniczej za łączną kwotę 12 000,0 tys. zł, w zakresie m.in. wymiany nieefektywnych odcinków na infrastrukturę preizolowaną. Zmodernizowano napowietrzną sieć ciepłowniczą o długości ok. 1 850 mb. Zadanie współfinansowane było pożyczką preferencyjną z WFOŚiGW w Lublinie. Całkowity koszt inwestycji wyniósł 3 285,8 tys. zł (28,4 % planu).
2. *Budowa sieci ciepłowniczej* – zadanie obejmowało budowę za 19 000,0 tys. zł sieci ciepłowniczej na obszarach, w których wskazano techniczne i ekonomiczne uzasadnienie przyłącza odbiorców końcowych do niskoemisyjnego źródła ciepła. Przewidywana redukcja emisji CO₂ miała

⁴³ Odmowa ekonomiczna występuje w przypadku negatywnego wyniku analizy efektywności ekonomicznej przyłączenia, obejmująca zakres techniczny niezbędny do przyłączenia klienta; natomiast odmowa techniczna występuje, gdy: nie ma sieci gazowej w danej miejscowości, brak wystarczającej przepustowości w sieci gazowej, sieć gazowa była w budowie, a termin jej realizacji był zagrożony.

⁴⁴ Zadania określone w obu dokumentach były ze sobą spójne.

wynieść 4 496,4 Mg. Zadanie realizowane w niewielkim stopniu na potrzeby rozwoju budownictwa wielorodzinnego bądź likwidacji indywidualnych ciepłowni węglowych. Średniorocznie przyłączano około 10 odbiorców.

3. *Budowa układów mikrogeneracyjnych w ramach działalności PEC oraz Budowa układu trigeneracyjnego przy obiektach Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego* za łączną kwotę 10 500,0 tys. zł. Przewidywana redukcja emisji CO₂ miała wynieść 2 904,7 Mg. Nie zrealizowano inwestycji ze względu na brak uzyskania finansowania ze źródeł zewnętrznych.
4. *Budowa ciepłowni na biomasę* – planowano budowę ciepłowni o mocy 10 MWt za kwotę 20 000,0 tys. zł. W 2018 r. rozpoczęto budowę ciepłowni opalanej biomasą o mocy 17 MWt. Zakończenie realizacji zaplanowano na listopad 2019 r. Zadanie było współfinansowane pożyczką z NFOŚiGW. Całkowity koszt inwestycji wyniósł 30 535 250 zł.
5. *Budowa układu kogeneracyjnego- PEC sp. z o.o.* – planowano budowę, za kwotę 50 000,0 tys. zł, układu wysokosprawnej kogeneracyjnej o mocy 3,6 MWt oraz 10 MWt, którego paliwo zasilające stanowić miała biomasa rolnicza i leśna. Przewidywana redukcja emisji CO₂ miała wynieść 31 555,9 Mg. Nie rozpoczęto realizacji inwestycji z uwagi na możliwość zmiany koncepcji odnośnie paliwa zasilającego.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴⁵, zadania przewidziane do realizacji w ramach PGN oraz *Zintegrowanej Strategii* zostały zaplanowane w okresie rozpoczynania perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Dostępne były wówczas założenia programowe, jednak nie było możliwości precyzyjnego określenia źródeł finansowania. Dodatkowo, możliwość aplikowania o środki zewnętrzne często uzależniona była od umieszczenia danej inwestycji w dokumentach planistycznych jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym, w opisywanych dokumentach strategicznych znalazły się inwestycje możliwe do realizacji jedynie w przypadku uzyskania korzystnego dofinansowania zewnętrznego oraz inwestycje możliwe do realizacji przez podmioty niezależne od Gminy Miejskiej Biała Podlaska.

(akta kontroli str. 318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta podejmował w ograniczonym zakresie działania dotyczące zapewnienia dostępności energii, ciepła i gazu. Główną przyczyną niepełnej realizacji zaplanowanych zadań był brak uzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych.

Przypadki odmowy przyłączenia do sieci ciepłowniczej i gazowej, choć nieliczne, wskazują na niezaspokojone potrzeby mieszkańców w dostępie do tych sieci. Takie zapotrzebowanie powinno być uwzględnione w założeniach do planu zaopatrzenia (art. 19 ust. 3 pkt 1 *Prawa energetycznego*).

OBSZAR

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

Przebieg realizacji poszczególnych działań określonych w PGN oraz *Zintegrowanej Strategii* dotyczących zmniejszenia negatywnego wpływu procesów zaopatrzenia w nośniki energii był następujący:

⁴⁵ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r.

1. *Rozwój budownictwa energooszczędnego oraz termomodernizacja obiektów Urzędu Miasta.* Przewidziano termomodernizację 24 obiektów oraz budowę wielofunkcyjnego Stadionu Miejskiego z boiskiem do piłki nożnej (przy zastosowaniu technologii energooszczędnych) za łączną kwotę 29 119,8 tys. zł. Przewidywana redukcja emisji CO₂ miała wynieść 526,54 Mg. Zrealizowano termomodernizację pięciu budynków (21,7%), w tym w 2017 r. wykonano termomodernizację jednego budynku (za kwotę 149,9 tys. zł) oraz prowadzone były prace na 4 obiektach - wartość zrealizowanych inwestycji - 841,2 tys. zł. Nie rozpoczęto realizacji pozostałych zaplanowanych inwestycji ze względu na brak dofinansowania ze źródeł zewnętrznych. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴⁶, działanie 5.2. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 zakładało zero-jedynkowy warunek dostępu – rezultat w postaci zwiększenia efektywności energetycznej na poziomie co najmniej 25% (plus preferencje w trakcie oceny punktowej dla projektów zwiększających efektywność o co najmniej 65%), co było niemożliwe do osiągnięcia dla większości i przesądzało o niemożności uzyskania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴⁷ na ich docieplenie. Dofinansowanie uzyskano tylko na jeden budynek.
2. *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej – jednostki pozostałe.* Zaplanowano termomodernizację sześciu budynków za kwotę 6 817,9 tys. zł. Redukcja emisji CO₂ miała wynieść 1 434,98 Mg. Poddano termomodernizacji dwa budynki (33,3%), w tym w trakcie realizacji była inwestycja dotycząca budynku Urzędu Skarbowego, wydatkowano kwotę 1 394 tys. zł, natomiast inwestycja dotycząca Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego (w kwocie 740,0 tys. zł) stanowiła ostatni etap inwestycji przeprowadzonej w latach 2012-2014 o wartości 10 597,9 tys. zł. Termomodernizacja budynku Izby Celnej miała zostać zrealizowana w 2020 r., a pozostałe trzy zadania – z uwagi na brak zewnętrznego dofinansowania – nie miały być realizowane.
3. *Rozwój budownictwa energooszczędnego oraz termomodernizacja obiektów mieszkalnych.* Przewidziano termomodernizację 24 obiektów wielorodzinnych oraz budowę dwóch budynków wielorodzinnych (przy zastosowaniu technologii energooszczędnych). Poddano termomodernizacji osiem budynków (33,3%), a sześć było w trakcie realizacji. Nie rozpoczęto realizacji termomodernizacji 10 budynków.
4. *Konkurencyjność gospodarcza oparta na działaniach niskoemisyjnych.* Założono wsparcie lokalnej przedsiębiorczości poprzez dofinansowanie prac ukierunkowanych na redukcję emisji CO₂ oraz przygotowanie terenów inwestycyjnych na terenie dawnego lotniska wojskowego w Białej Podlaskiej za łączną kwotę 37 500,0 tys. zł. Nie realizowano działania dotyczącego wsparcia lokalnej przedsiębiorczości. Miasto nie dysponowało danymi na temat inwestycji ukierunkowanych na redukcję emisji dwutlenku węgla, realizowanych przez podmioty prywatne. Nie zostało również zrealizowane zadanie dotyczące terenów inwestycyjnych na terenie lotniska, gdyż zmianie uległa koncepcja zagospodarowania tego terenu – ma on zostać przejęty przez Ministerstwo Obrony Narodowej w 2020 r.
5. *Modernizacja małoskalowych jednostek produkcji energii.* W ramach działania przewidziano modernizację za kwotę 10 700,0 tys. zł indywidualnych, nieefektywnych źródeł ciepła na efektywne jednostki grzewcze. W ramach zadania był realizowany projekt *Włączamy dobrą energię! Budowa małych instalacji OZE w mieście Biała Podlaska*, w którym zaplanowano do realizacji 304

⁴⁶ Pismo z dnia 9 sierpnia 2019 r.

⁴⁷ Dalej: EFRR.

zestawy kolektorów słonecznych, 201 instalacji fotowoltaicznych, 228 powietrznych pomp ciepła oraz 96 pieców na biomasę. Projekt był dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020. Całkowity koszt projektu wyniósł 12 248 514,75 zł. Termin zakończenia realizacji określono na czerwiec 2020 r., a rozpoczęcie montażu przewidziano na III/IV kwartał 2019 r.

6. *Budowa instalacji PV przy obiektach użyteczności publicznej.* Zaplanowano montaż instalacji PV na 19 obiektach za łączną kwotę 9 877,9 tys. zł, co miało przyczynić się do redukcji zużycia energii o 1 027,89 MWh. Nie zrealizowano żadnej z inwestycji z powodu nieuzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych.
7. *Budowa instalacji PV przy obiektach komunalnych.* Nie zdefiniowano konkretnych zadań inwestycyjnych, przewidziano wydatkowanie środków w kwocie 1 012,0 tys. zł. Wykonano instalację PV w Zespole Szkół Zawodowych nr 2 za kwotę 204,1 tys. zł oraz zaplanowano wykonanie instalacji PV na obiekcie Sali widowiskowej przy ul. Brzeskiej 41 – do końca 2021 r.
8. *Budowa instalacji PV przy obiektach mieszkalnych.* Nie zdefiniowano konkretnych zadań inwestycyjnych, przewidziano wydatkowanie środków w kwocie 19 690,3 tys. zł. Na 2020 r. zaplanowano budowę instalacji PV na obiekcie przy ul. Kolejowej (utworzenie rodzinnego domu dziecka).
9. *Budowa instalacji PV przy obiektach gospodarczych.* Przewidziano wydatkowanie środków w kwocie 12 622,0 tys. zł. Nie określono konkretnych zadań inwestycyjnych w ramach tego działania.

Ponadto w ramach realizacji zadań określonych w PGN utworzono system pomiaru jakości powietrza i informowania mieszkańców Miasta. Zainstalowano 10 czujników mierzących stężenie szkodliwych pyłów PM₁, PM_{2,5} i PM₁₀. Podgląd aktualnego poziomu zanieczyszczeń powietrza był dostępny na stronie internetowej Miasta oraz w miejskiej aplikacji mobilnej, koszt czujników wyniósł 94,1 tys. zł a wartość całkowita projektu 1 223 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków EFRR 916,2 tys. zł.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta⁴⁸, Miasto realizuje inwestycje zgodnie z założeniami zawartymi w PGN w miarę dostępnych środków finansowych. Planowana do osiągnięcia redukcja emisji CO₂ wynosiła 78 339,19 Mg, natomiast osiągnięta – przyjmując poziomy redukcji z PGN – wyniosła 1 973,40 Mg. Uwzględniając inwestycje w trakcie realizacji i z zapewnionym finansowaniem, redukcja emisji wyniesie 26 586,35 Mg. Planowana do osiągnięcia redukcja zużycia energii wynosiła 34 300,79 MWh, osiągnięta 3 318,63 MWh, a po uwzględnieniu inwestycji realizowanych i z gwarancją dofinansowania – redukcja wyniesie 5 807,53 MWh. Planowany wzrost energii z OZE to 134 280,63 MWh, osiągnięta dotychczas wynosi 32,16 MWh, uwzględniając inwestycje w trakcie realizacji – wyniesie 58 410,93 MWh.

Przy realizacji wszystkich działań, na które uzyskano dofinansowanie redukcja emisji CO₂ wyniesie 26 586,4 Mg – 39,9 % planu, redukcja zużycia energii 5 807,5 MWh – 16,9 % planu a wzrost energii z OZE 58 410,9 MWh – 43,5 % planu. Spośród zadań w zakresie zmniejszenia negatywnego oddziaływania nośników energii na środowisko, przyjętych przez Miasto w *Zintegrowanej Strategii* oraz w PGN, nie realizowano budowy układu kogeneracyjnego i układów mikrokogeneracyjnych w PEC sp. z o.o. oraz budowy układu trigeneracyjnego przy obiektach Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego⁴⁹, a także budowy instalacji

⁴⁸ J.w.

⁴⁹ Przebieg realizacji obu zadań został opisany w punkcie 3 wystąpienia pokontrolnego,

PV przy obiektach użyteczności publicznej. Nie realizowano też zadania wsparcia lokalnej przedsiębiorczości poprzez dofinansowanie prac ukierunkowanych na redukcję emisji CO₂. Ponadto niski był stan zaawansowania zadań termomodernizacji budynków mieszkalnych (z zaplanowanych 24 obiektów termomodernizacja nastąpiła w ośmiu budynkach, a sześć było w trakcie realizacji) oraz termomodernizacji budynków użyteczności publicznej (zrezygnowano z wykonania trzech zadań – 50,0 % zaplanowanych).

(akta kontroli str. 167-169, 305-361)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Zaplanowane działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe nie zostały dotychczas w pełni zrealizowane, czego głównym powodem jest brak uzyskania zewnętrznego dofinansowania na ich realizację. Istnieje więc ryzyko nieosiągnięcia w wyznaczonym terminie zakładanych efektów w postaci zmniejszenia emisji CO₂, zużycia energii, jej kosztów oraz zwiększenia wykorzystania OZE.

Przyjęty w PGN sposób finansowania zadań inwestycyjnych (ze środków własnych jednostki odpowiedzialnej za realizację zadania, środków: UE, NFOŚiGW, WFOŚiGW, ESCO, premii termomodernizacyjnej) stwarzał ryzyko nieuzyskania dofinansowania wszystkich inwestycji i w konsekwencji nieosiągnięcia zaplanowanego efektu ekologicznego.

IV. 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 działań w celu uchwalenia *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* dla Miasta Biała Podlaska.
2. Uchwalenie programu ochrony środowiska dla Miasta Biała Podlaska.
3. Monitorowanie realizacji celów związanych z zaopatrzeniem w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, określonych w dokumentach strategicznych przyjętych przez Miasto.

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 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, 21 listopada 2019 r.

Kontroler
Anna Pruszkowska
specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

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

/-/

.....
podpis