



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.04.2019

Zbigniew Burzyński
Prezydent Miasta Kutna
Urząd Miasta Kutna
Plac Marsz. J. Piłsudskiego 18
99-300 Kutno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 - Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kutno ¹ ; Plac Marsz. J. Piłsudskiego 18, 99-300 Kutno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Burzyński, Prezydent Miasta Kutna ² , od 19 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Miasta; 2. Kształtowanie polityki energetycznej Miasta; 3. Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii, ciepła i gazu; 4. Działania w zakresie zmniejszania 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 Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	1. Wojciech Żukowski, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KGP/52/2019 z 21 maja 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Urząd lub Urząd Miasta.

² Dalej: Prezydent Miasta.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Bezpieczeństwo energetyczne gminy miejskiej Kutno⁵ w badanym okresie nie było w pełni zapewnione.

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Kutna⁶, będące głównym narzędziem w realizacji zadań własnych Miasta w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, zostały przyjęte z ponad 4-letnią zwłoką. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷ termin przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub aktualizacji posiadanych założeń upływał w dniu 12 marca 2012 r., a zostały one uchwalone dopiero w dniu 20 września 2016 r. Poza opóźnieniem w przyjęciu *Założeń* wadą była ogólnikowość sformułowanych celów, bez uszczegółowienia konkretnych działań oraz sposobów ich finansowania w zakresie rozwoju sieci, budowy nowych instalacji i innych urządzeń niezbędnych dla zaspokojenia prognozowanego zwiększenia zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii. 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 gazowej przez przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 7 ust 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁸. *Założenia* nie były również w pełni spójne z pozostałymi dokumentami strategicznymi Miasta obowiązującymi w kontrolowanym okresie.

Miasto nie opracowało zasad monitorowania stanu zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*. Nie zapewniło sobie także bieżącej wiedzy o planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, niezbędnej do oceny, czy zapewniają one realizację *Założeń*.

W okresie objętym kontrolą istotnie zwiększyła się liczba czynnych przyłączy gazowych z 1 302 na koniec 2014 r. do 1 873 na koniec 2018 r., tj. o 44,9 %, a ich długość zwiększyła się z 21,523 km do 27,631 km, tj. o 28,4 %. Również wzrosła liczba odbiorców gazu na terenie Miasta z 1 558 odbiorców do 1 937, tj. o 24,3 %. Jednak liczba odmów decyzji wydania warunków przyłączeniowych do sieci gazowniczej na obszarze Miasta (91) wskazuje na istnienie niezaspokojonych potrzeb w zakresie dostępu do paliwa gazowego.

Przyjęte przez władze Miasta programy w zakresie zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko funkcjonujących na jej terenie systemów elektroenergetycznych nie były w pełni realizowane. W latach 2015-2019 (I połowa) zrealizowano tylko trzy z 26 zadań inwestycyjnych przewidzianych w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej⁹, co stwarza ryzyko nieosiągnięcia zakładanych w tym programie celów ekologicznych na koniec jego obowiązywania w 2023 r.

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

⁵ Dalej: Miasto lub Kutno.

⁶ Przyjęte Uchwałą nr XXVII/307/16 Rady Miasta Kutna z dnia 20 września 2016 r. Dalej: *Założenia do Planu Zaopatrzenia* lub *Założenia*.

⁷ Dz. U. Nr 21, poz. 104 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r. Dalej: *ustawa o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie innych ustaw z 2010 r.*

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.

⁹ Przyjęty uchwałą nr XVII/166/15 Rady Miasta Kutna z dnia 17 listopada 2015 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Stan infrastruktury energetycznej oraz sposób zaopatrzenia odbiorców w nośniki energii

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Miasto zajmowało powierzchnię 34 km², liczba mieszkańców wynosiła od 44 764 (1 351 mieszkańców na 1 km²) na koniec 2014 r. do 43 538 (1 319 mieszkańców na 1 km²) na koniec 2018 r.

W *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* wskazano utrudnienia w rozwoju systemów sieciowych związane z elementami geograficznymi (m.in. akweny i cieki wodne, tereny bagienne, obszary nieustabilizowane geologicznie, tereny o specyficznej rzeźbie, systemy komunikacyjne) oraz czynniki związane z istnieniem obszarów podlegających ochronie.

(akta kontroli str. 32-36,304)

Bilans energetyczny Miasta

Według danych z *Założeń do Planu Zaopatrzenia* bilans energetyczny (ciepły) Miasta na koniec 2015 r. przedstawiał się następująco: zapotrzebowanie na ciepło na poziomie 250,8 MW, w tym: 124,5 MW dla budownictwa mieszkaniowego, 15,3 MW dla obiektów użyteczności publicznej oraz 111,0 MW dla usług komercyjnych i przemysłu. Miejski system ciepłowniczy (MSC) obejmował moce 68,5 MW, gaz – 104,9 MW, węgiel – 62,9 MW, odnawialne źródła energii (OZE) – 10,7 MW, inne źródła (olej) – 3,8 MW. Zużycie energii cieplnej na koniec 2015 r. oszacowano na poziomie 2 248 TJ, w tym: 912 TJ dla budownictwa mieszkaniowego, 87 TJ dla obiektów użyteczności publicznej oraz 1 249 TJ dla usług komercyjnych i przemysłu; oraz w podziale na źródła: MSC – 386 TJ, gaz – 1 194 TJ, węgiel – 575 TJ, OZE – 69 TJ oraz inne – 24 TJ.

W okresie objętym kontrolą Urząd Miasta nie dysponował danymi umożliwiającymi sporządzenie charakterystyki zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii oraz stopnia ich zaspokojenia na koniec 2014 r. oraz w latach 2016-2018. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta¹¹ nie wykonywano w Urzędzie Miasta bilansu energii z uwagi na brak takiego obowiązku prawnego oraz brak obowiązku prawnego przekazywania przez osoby fizyczne informacji o posiadanym źródle ciepła lub o jego zmianach.

(akta kontroli str.37-39, 347-348)

Zaopatrzenie w ciepło¹²

Na koniec 2015 r. największą grupę odbiorców ciepła w Kutnie stanowiły budynki mieszkaniowe (50 %), a następnie przemysł (34 %), usługi komercyjne i handel (10 %) oraz obiekty użyteczności publicznej (6 %). Struktura zaopatrzenia w ciepło

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Pismo znak: OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

¹² Opracowano na podstawie *Założeń do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Miasta Kutna* z dnia 20 września 2016 r. (w zakresie danych na koniec 2014 r.) oraz danych pozyskanych od przedsiębiorstw zajmujących się produkcją oraz dystrybucją ciepła, prądu i gazu na terenie Miasta w okresie objętym kontrolą.

przedstawiała się następująco: miejski system ciepłowniczy – 27 %, gaz sieciowy – 42 %, ogrzewanie węglowe – 25 %, Odnawialne Źródła Energii (OZE) – 4 %, inne (olej opałowy, energia elektryczna itp.) – 2%. W Kutnie znajdowały się trzy systemowe źródła ciepła, należące do przedsiębiorstw energetycznych (dwa opalane miałem węgla kamiennego oraz źródło opalane gazem ziemnym - układ kogeneracyjny), 39 kotłowni lokalnych (gazowe, olejowe i węglowe) oraz źródła indywidualne na paliwa stałe (węgiel, koks, drewno), paliwa ciekłe i gazowe (olej opałowy, gaz ziemny, gaz płynny LPG) oraz elektryczne urządzenia grzewcze.

Na terenie Miasta działały dwa przedsiębiorstwa, zajmujące się wytwarzaniem, przesyłem, dystrybucją i sprzedażą energii cieplnej. ECO Kutno sp. z o.o. obsługiwało dwie ciepłownie miejskie o łącznej mocy 99 MW¹³. Wszystkie kotły opalane były miałem węgla kamiennego, a w czasie rozruchu biomasa (drewnem). Podstawowym zadaniem ECO Kogeneracja sp. z o.o. było wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej w układzie wysokosprawnej kogeneracji, wybudowanej na terenie jednej z ciepłowni należących do ECO Kutno sp. z o.o. Układ ten był zasilany gazem ziemnym wysokometanowym, o łącznej znamionowej mocy elektrycznej 6,0 MW i mocy cieplnej 6,6 MW. Udział powyższego układu w rocznej produkcji energii cieplnej na potrzeby MSC wynosił 38 % na koniec 2015 r.

Według danych na koniec 2015 r. kotłownie opalane węglem zużywały ok. 17,5 tys. t węgla, kogeneracja zużywała natomiast ok. 7,5 mln m³ gazu.

Długość eksploatowanej ciepłowniczej sieci przesyłowej i rozdzielczej wynosiła 29,1 km (zarówno na koniec 2014 r., jak i na koniec 2018 r.). Długość eksploatowanych przyłączy do budynków wynosiła od 20,1 km na koniec 2014 r. do 22,5 km na koniec 2018 r. Natomiast odsetek sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił od 42,4 % na koniec 2014 r. do 46,3 % na koniec 2018 r. Wielkość strat w systemie ciepłowniczym Miasta wynosiła od 62 323 GJ na koniec 2014 r. do 76 345 GJ na koniec 2018 r., przy czym najwyższe straty odnotowano na koniec 2017 r. (83 299 GJ). Zamówiona moc cieplna z MSC wynosiła od 66,6 MW na koniec 2014 r. do 69,77 MW na koniec 2018 r., a zużycie ciepła przez odbiorców w ramach MSC wynosiło od 493 655 GJ na koniec 2014 r. do 573 855 GJ na koniec 2018 r.

Według stanu na koniec 2015 r. z 39 lokalnych źródeł ciepła¹⁴, wytwarzających ciepło dla potrzeb własnych obiektów przemysłowych, usługowych, obiektów użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych, 29 kotłowni wykorzystywało gaz ziemny (74 % wykorzystywanego w kotłowniach paliwa), po cztery kotłownie – olej opałowy oraz OZE, a dwie węgiel. Urząd Miasta nie posiadał danych w zakresie liczby oraz wielkości źródeł indywidualnych związanych z tzw. niską emisją¹⁵.

(akta kontroli str. 41-55, 304-305)

Zaopatrzenie w energię elektryczną

Działalność w zakresie wytwarzania energii elektrycznej na terenie Miasta prowadziła ECO Kogeneracja sp. z o.o. W 2015 r. spółka wyprodukowała ok. 46 GWh energii elektrycznej. Do pozostałych źródeł wytwórczych energii elektrycznej należały OZE¹⁶, w tym według stanu na koniec 2015 r. 13 farm wiatrowych, 5 elektrowni fotowoltanicznych oraz dwie elektrownie na biogaz,

¹³ Z dniem 30 grudnia 2015 r. jeden z kotłów został wyrejestrowany w związku z wygaśnięciem decyzji zezwalającej na jego eksploatację.

¹⁴ Na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego oraz bazy danych stworzonej na potrzeby opracowania *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Kutna na lata 2015-2023*.

¹⁵ Niska emisja - tj. kotły i piece, z których spaliny są emitowane przez kominy niższe od 40 m.

¹⁶ OZE wytwarzające energię elektryczną nie znajdują się w granicach administracyjnych Miasta, zasilają odbiorców z obszaru Miasta poprzez Główne Punkty Zasilające (GPZ) znajdujących się na jej terenie.

o łącznej mocy zainstalowanej 47 MW. Dystrybucję energii elektrycznej prowadziły trzy spółki: ENERGA Operator SA, ECO Kogeneracja sp. z o.o. oraz PKP Energetyka SA. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2014 r. liczba odbiorców energii elektrycznej zasilanych z sieci niskich napięć (gospodarstwa domowe) wynosiła ok. 19 tys., natomiast łączne zużycie energii elektrycznej ok. 28 766 MWh, zużycie energii na jednego odbiorcę ok. 1 514 kWh. Na koniec 2015 r. na terenie Kutna oraz gminy wiejskiej Kutno¹⁷, ENERGA Operator SA eksploatowała 14,4 km linii WN, 148,3 km linii SN oraz 262,7 km linii nN oraz posiadała 7 862 przyłączy o łącznej długości 189,7 km. ECO Kogeneracja sp. z o.o. rozpoczęła działalność w zakresie dystrybucji energii na terenie Miasta w 2014 r.

Na obszarze Miasta działała także PKP Energetyka SA, będąca operatorem systemu dystrybucji energii elektrycznej działającym wzdłuż linii kolejowych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Spółka dostarczała energię do podstrefy Kutno Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz kilku obiektów położonych wzdłuż linii kolejowej E20 Warszawa-Berlin.

Zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na jednego odbiorcę rocznie wynosiło w latach 2014-2018 (w kWh) odpowiednio: 307, 304, 333, 360 oraz 373.

(akta kontroli str.56-73, 304-305)

Zaopatrzenie w gaz

Dystrybucję gazu ziemnego¹⁸ na terenie Miasta prowadziła Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. (PSG). Spółka posiadała stację gazową I stopnia, zasilaną z gazociągu przesyłowego wysokiego ciśnienia¹⁹. Długość gazociągów (bez przyłączy) na terenie Miasta zwiększyła się o 16,868 km – z 66,966 km na koniec 2014 r. do 83,834 km na koniec 2018 r. Liczba czynnych przyłączy zwiększyła się natomiast z 1 302 na koniec 2014 r. do 1 873 na koniec 2018 r., tj. o 571, a ich długość z 21,523 km do 27,631 km, tj. o 6,108 km. Sprzedaż gazu na terenie Miasta prowadziło Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo Obrót Detaliczny sp. z o.o. (PGNiG). Na koniec 2014 r. z sieci gazowej na terenie Miasta korzystało 1 558 odbiorców, w tym gospodarstwa domowe (1 458 odbiorców), handel i usługi (55 odbiorców) oraz przemysł i budownictwo (45 odbiorców). Gospodarstwa domowe stanowiły 93,7 % wszystkich odbiorców gazu, z których 653 (41,9 % ogółu odbiorców gazu i 44,8 % gospodarstw domowych) gaz wykorzystywało do ogrzewania mieszkań. Zużycie gazu w Kutnie na koniec 2014 r. wyniosło 30 720 m³, w tym przemysł i budownictwo 25 213 m³ (82,1 % całkowitego zużycia), sektor handel i usługi 3 425 m³ (11,1 %) oraz gospodarstwa domowe 2 082 m³ (6,8 %). Na koniec 2018 r. liczba użytkowników sieci gazowej wynosiła 1 937 odbiorców, o 379 (24,3 %) więcej niż na koniec 2014 r., a sprzedaż (zużycie) gazu wyniosła 36 306 m³, o 5 585 m³ (18,2 %) więcej niż na koniec 2014 r.

(akta kontroli str.74-79, 304-305)

Stan jakości powietrza w Kutnie

Z danych pozyskanych od Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska w Łodzi) wynika, że w okresie objętym kontrolą na terenie Kutna nie doszło do przekroczenia dopuszczalnych lub docelowych norm emisji następujących zanieczyszczeń (w ujęciu średniorocznego stężenia w µg/m³): dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, benzenu oraz tlenku węgla.

¹⁷ ENERGA Operator SA nie posiada danych w zakresie swojej działalności z podziałem na obszar Miasta miejskiej Kutno i Miasta wiejskiej Kutno.

¹⁸ Gaz ziemny wysokometanowy grupy E.

¹⁹ Eksploatuje gazociąg wysokiego ciśnienia prowadziła spółka GAZ-SYSTEM SA operator gazowego systemu przesyłowego.

Ponadto w latach 2014-2015 i w 2018 r. nie zanotowano przekroczeń dopuszczalnego ($25 \mu\text{g}/\text{m}^3$) średniorocznego stężenia pyłu zawieszonego $\text{PM}_{2,5}$, a dopuszczalne średnioroczne stężenie pyłu $\text{PM}_{2,5}$ zostało przekroczone w 2016 r. - $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i w 2017 r. - $27 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Nie było przekroczenia dopuszczalnego poziomu pyłu zawieszonego PM_{10} o okresie uśredniania wyników pomiarów na rok kalendarzowy²⁰. Wystąpiło natomiast przekroczenie dopuszczalnego poziomu tego pyłu w okresie uśredniania wyników pomiaru 24 godziny, gdzie dopuszczalny poziom wynosił $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Przekroczenie to miało miejsce w 2014 r., w którym liczba dni z przekroczonym poziomem dopuszczalnym wynosiła 64 dni, oraz w 2018 r. (53 dni), przy dopuszczalnym przekroczeniu tego poziomu przez maksimum 35 dni w ciągu roku. W latach 2015-2018 stwierdzono corocznie przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM_{10} . Przy normie $1,0 \text{ ng}/\text{m}^3$ poziom emisji wynosił od $4,0 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2014 r. do $2,3 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2018 r. W związku ze stwierdzonymi przekroczeniami w zakresie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{10} i poziomu docelowego benzo(a)pirenu²¹, Sejmik Województwa Łódzkiego uchwałą nr XXXV/690/13 z dnia 26 czerwca 2013 r. przyjął Program ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM_{10} ²². Termin zakończenia aktualnej perspektywy obowiązywania POP został ustalony na 2020 r. Działania podejmowane przez Gminę oraz osiągnięte efekty w ramach realizowanego Programu Ochrony Powietrza zostały omówione w pkt. 4 wystąpienia.

(akta kontroli str.304-317)

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

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 17 ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie innych ustaw z 2010 r. gminy miały obowiązek przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub aktualizacji posiadanych Założeń w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r. Miasto wypełniło ten obowiązek we wrześniu 2016 r., gdy uchwałą nr XXVII/307/16 z dnia 20 września 2016 r. Rada Miasta Kutna przyjęła Założenia do Planu Zaopatrzenia²³. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta²⁴ obecnie brak jest możliwości wskazania przyczyn niepodjęcia uchwały w sprawie przyjęcia Założeń przed 2016 r. Do końca I poł. 2019 r. Miasto nie dokonało aktualizacji Założeń – zgodnie z art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego. Aktualizacja taka powinna zostać dokonana co najmniej raz na trzy lata, czyli do dnia 20 września 2019 r. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta²⁵ aktualizacja Założeń nastąpi w 2019 r., a obecnie trwają ustalenia techniczne z wykonawcą aktualizacji i negocjowana jest umowa na wykonanie tego opracowania.

(akta kontroli str.6-209, 347)

Do określenia w Założeniach potrzeb w zakresie zaopatrzenia w energię, gaz i ciepło oraz szacowania przyszłych potrzeb do 2023 r. (w perspektywie lat 2024-

²⁰ Poziom pyłu PM_{10} w kolejnych latach – przy normie $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ – wynosił: $34,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2014 r., $34,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2015 r., $31,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2016 r., $33,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2017 r. i $30,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r.

²¹ Pomiary dokonywane w punktach pomiarowych działających w ramach Wojewódzkiego Systemu Oceny Jakości Powietrza wchodzącego w skład Państwowego Monitoringu Środowiska.

²² Dalej: Program Ochrony Powietrza lub POP.

²³ Dokument został opracowany przez Energoekspert sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach za kwotę 43,0 tys. zł brutto, na podstawie umowy zawartej z Miastem w dniu 4 stycznia 2016 r.

²⁴ Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

²⁵ Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

2030), wykorzystano dane od działających na obszarze Kutna przedsiębiorstw energetycznych, w tym dotyczące rocznej produkcji i sprzedaży, zużycia i zapotrzebowania. Wykorzystano również informacje dotyczące sposobu ogrzewania budynków (mieszkalnych jednorodzinnych, wielorodzinnych, użyteczności publicznej itp.) uzyskane na podstawie ankiet i na podstawie bazy danych sporządzonej na potrzeby *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Kutna na lata 2015-2023*²⁶.

Założenia do Planu Zaopatrzenia zawierały ocenę stanu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz gaz i przewidywane zmiany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Przedstawiono informację o lokalizacji istniejących w Kutnie systemach energetycznych oraz terenach, na których zgodnie z potrzebami rozwojowymi Miasta następować będzie zmiana zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Lokalizacja obszarów nowej zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz przemysłowej została zaznaczona na mapach (w załącznikach do *Założeń*), na podstawie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kutna*²⁷. W stosunku do 2015 r. (bazowego dla przyjętych wyliczeń) założono, że potrzeby energetyczne nowych obszarów według prognozy na 2030 r. wyniosą: na ciepło – ponad 38 MW, na gaz ziemny – ok. 5,1 tys. m³/h oraz na energię elektryczną – ok. 61 MW. W *Założeniach* stwierdzono, że wzrost zapotrzebowania nowych odbiorców na ciepło, energię i gaz będzie pokrywany głównie z wykorzystaniem istniejącego systemu, a także według rozwiązań indywidualnych z wykorzystaniem jako paliwa oleju opałowego oraz węgla, z zastrzeżeniem zastosowania wysokosprawnych, niskoemisyjnych kotłów oraz rozwiązań opartych na odnawialnych źródłach energii.

Założenia zawierały propozycje przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych. Jako obszary racjonalizacji użytkowania energii w systemie ciepłowniczym wskazano redukcję strat ciepła na przesyle oraz redukcję ubytków wody sieciowej. Racjonalizacja użytkowania energii w pozasystemowych źródłach ciepła miała być realizowana poprzez likwidację tzw. „niskiej emisji” pochodzącej z ogrzewań piecowych, wymianę wyeksploatowanych kotłów węglowych na bardziej efektywne, np. kotły gazowe oraz wprowadzenie dodatkowych instalacji umożliwiających wspomagająco wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (kolektory słoneczne oraz pompy ciepła). W ramach przedsięwzięć racjonalizujących przewidziano powołanie energetyka miejskiego, do którego zadań miało należeć planowanie i zarządzanie gospodarką energetyczną (w tym ogólny nadzór nad realizacją polityki energetycznej na obszarze Kutna określonej w *Założeniach* oraz monitorowanie danych dla oceny realizacji *Założeń*), zarządzanie energią w miejskich obiektach użyteczności publicznej, monitorowanie systemu oświetlenia ulic i miejsc publicznych, kształtowanie spójnej polityki energetycznej w mieście oraz propagowanie nowych rozwiązań w dziedzinie energetyki. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta²⁸ energetyk miejski nie został powołany wobec braku uwag Komisji Rozwoju i Gospodarki Gruntami Rady Miasta Kutna odnośnie realizacji inwestycji przez przedsiębiorstwa energetyczne i braku sytuacji nadzwyczajnych, zagrażających ciągłości dostaw energii dla mieszkańców. Z tych powodów uznano stworzenie takiego stanowiska za niezasadne. W *Założeniach* przewidziano także opracowanie programu zmniejszania kosztów energii w obiektach miejskich. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta²⁹ programu

²⁶ Dalej: PGN.

²⁷ Przyjęte uchwałą nr 227/XX/2000 Rady Miasta Kutna z dnia 1 lutego 2000 r., zmienione uchwałą nr XIV/136/15 Rady Miasta Kutna z dnia 29 czerwca 2015 r. Dalej: *Studium*.

²⁸ Pismo z dnia 25 lipca 2019 r. nr OŚ.602.12.2019.WaJo.25

²⁹ Op.cit.

nie opracowano, ponieważ uznano, że to zarządzający tymi obiektami powinni kontrolować wysokość ponoszonych kosztów na dostarczenie i zużycie energii. Przyjęcie tego programu oznaczałoby natomiast wydatkowanie środków budżetowych na jego opracowanie i wdrożenie.

W zakresie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek paliw i energii oraz ich lokalnych zasobów z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytworzanego w instalacjach OZE, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych, w *Założeniach* stwierdzono, że: „z czysto bilansowego punktu widzenia istniałyby możliwości wykorzystania nadwyżek mocy cieplnej”. W zakresie wykorzystania nadwyżki energii cieplnej ze źródeł przemysłowych oceniono, że obecny system tworzenia taryf w zakresie produkcji ciepła nie daje możliwości osiągania zwrotów na kapitale własnym przez przedsiębiorstwa przemysłowe dysponujące rezerwami mocy cieplnej. Według *Założeń* nie zinwentaryzowano na terenie Miasta podmiotów prowadzących odzysk energii z procesów technologicznych oraz układów wentylacyjnych. Składowanie i przetwarzanie odpadów z terenu Miasta odbywało się na terenie sąsiadującej Miasta Krzyżanów, gdzie mieściła się Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych. W zakresie możliwości zastosowania OZE stwierdzono, że potencjał energetyczny Miasta w zakresie wykorzystania biomasy (słoma, uprawy energetyczne i zieleń miejska) był niewielki i wynosił 1,9 TJ/rok oraz 0,5 MW potencjalnej wielkości szczytowej mocy cieplnej w sezonie grzewczym. Na koniec 2015 r. na terenie Miasta zlokalizowano pięć obiektów wykorzystujących biomasę do celów energetycznych, zużywających rocznie ok. 3 500 MWh energii cieplnej. Natomiast według stanu na 31 grudnia 2015 r. na terenie Miasta nie stwierdzono instalacji biogazowych wykorzystywanych do celów energetycznych, a także obiektów wykorzystujących energię wiatrową i energię wodną. Na koniec 2015 r. jeden obiekt (Państwowa Szkoła Muzyczna) wykorzystywał pompy ciepła. Do 2023 r. planowano montaż pompy ciepła w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej. Instalacja kolektorów słonecznych znajdowała się w Aquaparku Kutno (spółka miejska), do 2023 r. planowano montaż takich instalacji w pięciu obiektach będących własnością Miasta. Brak było w Kutnie instalacji fotowoltanicznych. Do 2023 r. planowano modernizację wybranych obiektów użyteczności publicznej w tym zakresie. Nie zinwentaryzowano także na terenie Miasta obiektów wykorzystujących system hybrydowy (słoneczno-wiatrowy). W powyższym zakresie w *Założeniach* nie określono przyszłego sposobu wykorzystania źródeł OZE, nie podano także jaka była moc zainstalowana oraz planowana kolektorów słonecznych, nie wskazano jednoznacznie możliwości instalacji ogniw fotowoltanicznych w gminnych obiektach użyteczności publicznej.

W *Założeniach* zawarto również możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej³⁰.

System ciepłowniczy Miasta nie był połączony z innymi gminami. W *Założeniach* nie przewidziano wspólnych rozwiązań w tym zakresie. W ramach systemu elektroenergetycznego współpraca z sąsiadującymi Miastami realizowana była w całości poprzez ENERGA Operator SA, PKP Energetyka SA Łódzki Rejon Dystrybucji, a w zakresie systemu gazowniczego przez PSG sp. z o.o.

W okresie objętym kontrolą Miasto nie było członkiem klastra energii i na jego obszarze nie funkcjonowały klastry energii. Także w dokumentach strategicznych

³⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 545 ze zm.

oraz planistycznych opracowanych przez Gminę w tym okresie nie przewidywano konieczności powołania klastra energii z udziałem Miasta.

(akta kontroli str.37, 92-115, 121-174, 366)

W *Założeniach* określono strategiczne cele Miasta w zakresie organizacji i planowania zaopatrzenia energetycznego. Zadania Miasta w tym zakresie i ich realizacja zostały przedstawione w pkt. 3 *wystąpienia pokontrolnego*.

Dla przyjętych w *Założeniach* celów nie określono planu rzeczowo-finansowego, zakładanego harmonogramu ich realizacji, wskazania źródeł finansowania oraz mierników pozwalających na ocenę stopnia realizacji poszczególnych zadań w stosunku do planu. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta³¹ *Założenia do Planu Zaopatrzenia* nie określają tak szczegółowych informacji jak harmonogram realizacji zadań czy przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć i źródła ich finansowania. Takie dane są wymagane przy opracowaniu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru Miasta lub jej części, uchwalanego na podstawie art. 20 *Prawo energetyczne*. Ponadto według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta³² także dane potrzebne do opracowania *Założeń* zostały pozyskane przez podmiot zewnętrzny, opracowujący *Założenia* na podstawie umowy³³, która przewidywała, że podmiot ten zapewni kompleksową obsługę procesu legislacyjnego przewidzianego w *Prawie energetycznym*, w tym wykorzysta przepis art. 19 ust. 4 *Prawa energetycznego* stanowiący, że przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie plany rozwoju (art. 16 ust. 1 *Prawa energetycznego*) w zakresie dotyczącym terenu danej Miasta oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. Urząd Miasta w okresie objętym kontrolą nie był w posiadaniu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych działających na jej terenie.

(akta kontroli str.179-182, 214-218, 344-345, 350, 366, 200-209, 373-376)

W *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* przedstawiono plany rozwoju poszczególnych przedsiębiorstw energetycznych. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta³⁴ produkcją, dystrybucją i sprzedażą na terenie Miasta zajmują się niezależne od Miasta przedsiębiorstwa energetyczne.

(akta kontroli str.54, 66-70, 78, 350)

Założenia do Planu Zaopatrzenia przyjęto zgodnie z procedurami określonymi w art. 19 ust. 5-8 *Prawa energetycznego*, w tym:

- projekt *Założeń* został wyłożony do wglądu publicznego na okres 21 dni (od dnia 18 maja do dnia 7 czerwca 2016 r.) w siedzibie Urzędu Miasta Kutna oraz na jego stronie internetowej. Nie wpłynęły uwagi do tego opracowania.
- projekt *Założeń* był zaopiniowany pozytywnie przez samorząd województwa łódzkiego (uchwałą nr 713/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 23 czerwca 2016 r.), przy zgłoszeniu uwag, dotyczących przywołania obowiązującej uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego w zakresie programu ochrony powietrza dla miasta Kutna, wskazania obszaru przekroczeń standardów jakości powietrza i poziomów docelowych określonych dla miasta Kutna oraz sposobu zaopatrzenia budynków znajdujących się na powyższych obszarach przekroczeń w ciepło, energię i paliwa gazowe. Treść *Założeń* została odpowiednio uzupełniona.

³¹ Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

³² Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.25 z dnia 25 lipca 2019 r.

³³ Umowa (bez nr) z dnia 4 stycznia 2016 r. z Energoexpert sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach.

³⁴ Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

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

1. Miasto nie uchwaliło *Założeń do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* w terminie wynikającym z art. 17 ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 2010 r. Opóźnienie w wykonaniu tego obowiązku wyniosło 4 lata i sześć miesięcy (zamiast do dnia 12 marca 2012 r., *Założenia* przyjęto w dniu 20 września 2016 r.). NIK zauważa także, że mimo upływu z dniem 20 września 2019 r. terminu aktualizacji *Założeń* (na podstawie art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego*), Miasto nie zadbało odpowiednio o wywiązanie się z tego obowiązku w terminie. W świetle wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta, wskazujących iż na koniec czerwca 2019 r. trwały ustalenia techniczne z wykonawcą aktualizacji i była negocjowana umowa na wykonanie tego opracowania, należy uznać działania związane z przyjęciem aktualizacji *Założeń* za spóźnione.
2. *Założenia do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, przyjęte w dniu 20 września 2016 r., nie były w pełni rzetelnie opracowane.

Nie przedstawiono w nich potencjalnych możliwości zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych stwierdzając, że nie zinwentaryzowano na terenie Miasta podmiotów prowadzących odzysk energii z procesów technologicznych oraz układów wentylacyjnych. Ponadto w analizie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek paliw i energii oraz ich lokalnych zasobów z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytworzanego w instalacjach OZE w ogóle nie przedstawiono potencjału fotowoltaiki w tym zakresie.

W *Założeniach* nie określono także konkretnych kierunków rozwoju infrastruktury energetycznej niezbędnej dla zaspokojenia przewidywanych zmian zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii, zgodnie z celami określonymi w *Założeniach*. Podzielając pogląd wyrażony w wyjaśnieniach Zastępcy Prezydenta Miasta, że produkcją, dystrybucją i sprzedażą na terenie Miasta zajmują się niezależne od Miasta przedsiębiorstwa energetyczne, a dokumenty planistyczne dotyczące obowiązku planowania i organizowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wskazują, jakie działania powinny być podjęte. W ocenie NIK, obowiązujące *Założenia*, określając ogólnikowo strategiczne cele Miasta w obszarze energetyki komunalnej (pkt 7), nie spełniały jednak roli wytycznych, które będą respektowane i uwzględniane w planach szczegółowych i działaniach inwestycyjnych w tym zakresie, ponieważ nie określiły działań wymaganych do osiągnięcia tych celów.

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

Monitoring zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami do Planu Zaopatrzenia*

W *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* nie określono sposobu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*. W Urzędzie brak było również sformalizowanej procedury oceny zgodności *Założeń* z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Ponadto Urząd Miasta nie dysponował dokumentami (np. opracowaniami analitycznymi czy notatkami służbowymi) świadczących o prowadzeniu monitorowania realizacji planów przedsiębiorstw energetycznych. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta³⁵

³⁵ Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

kontrola działań podejmowanych przez podmioty energetyczne realizowana była corocznie, poprzez informacje uzyskiwane od firm odnośnie realizacji inwestycji danego przedsiębiorstwa za rok poprzedni. Kontrola ta nie była jednak związana z prowadzeniem systematycznego nadzoru w zakresie zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*. Przykładowo sprawozdania ECO Kutno sp. z o.o. za lata 2017-2018 przedstawiono w związku z ustawowym obowiązkiem przedłożenia przez Miasto Marszałkowi Województwa Łódzkiego sprawozdania z realizacji *Programów Ochrony Powietrza* i *Planów Działań Krótkookresowych*³⁶.

(akta kontroli str.348)

W okresie objętym kontrolą (do końca I poł. 2019 r.) wydano 91 odmownych decyzji wydania warunków przyłączeniowych do sieci gazowniczej na obszarze Miasta, w tym 20 decyzji z przyczyn ekonomicznych oraz 71 decyzji z przyczyn technicznych³⁷. Najwięcej decyzji odmownych wydano w 2016 r. – 51, następnie w 2015 r. – 17, a w latach 2017-2018 odpowiednio 11 i 10 decyzji oraz w I poł. 2019 r. dwie takie decyzje.

(akta kontroli str. 371-372, 381-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie Miasta nie zapewniono systemu monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, w tym analizy ich zgodności z *Założeniami do Planu Zaopatrzenia* oraz przedstawiania informacji o zaistnieniu przesłanek uchwalenia Planu Zaopatrzenia, określonych w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. Brak systematycznej analizy w powyższym zakresie nie pozwalał Prezydentowi Kutna na stwierdzenie, czy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację *Założeń*, a tym samym czy istnieje potrzeba podjęcia działań zaradczych określonych w przywołanym przepisie *Prawa energetycznego*.

Przypadki odmownych decyzji wydania warunków przyłączeniowych do sieci gazowniczej na obszarze Miasta mogą wskazywać na niezaspokojone potrzeby mieszkańców w zakresie dostępu do sieci gazowniczego. Wymaga to analizy, czy *Założenia do Planu Zaopatrzenia* właściwie zabezpieczają w tym zakresie potrzeby Miasta, a jeśli tak, to czy plany rozwoju zapewniają realizację tych *Założeń*.

(akta kontroli str.348, 350)

OCENA CZĄSTKOWA

Przez okres ponad czterech lat Miasto było pozbawione głównego narzędzia w planowaniu i organizacji w Kutnie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, jakim powinny być *Założenia do Planu Zaopatrzenia*. Brak *Założeń* (a także opóźnienie jego aktualizacji) w świetle art. 7 ust. 5 *ustawy Prawo energetyczne* mógł stanowić podstawę dla przedsiębiorstw energetycznych do odmowy przyłączenia do sieci, ponieważ obowiązek rozbudowy sieci ciąży na tym podmiocie w zakresie wynikającym z *założeń* lub planów, o których mowa w art. 19 i 20 *Prawa energetycznego*. Zmniejszało to bezpieczeństwo energetyczne w zakresie pewności dostępu odbiorców do sieci energetycznych na terenie Miasta. Miasto nie prowadziło również bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Utrudniało to ich weryfikację pod względem zapewnienia przez nie realizacji *Założeń*.

³⁶ Omówionych szczegółowo w pkt. nr 4 niniejszego wystąpienia.

³⁷ Pismo PSG sp. z o.o. Oddział Zakład Gazowniczy w Łodzi nr LO.RODZ.422.249.KWS.2019 z dnia 25 lipca 2019 r.

2. Kształtowanie polityki energetycznej Miasta

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

Opis stanu faktycznego

W Kutnie w okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące dokumenty strategiczne, wymagane przepisami prawa, w których uwzględniono zagadnienia dotyczące lokalnego bezpieczeństwa energetycznego:

Strategia Rozwoju Miasta Kutna na lata 2014-2020, przyjęta uchwałą nr L/473/14 Rady Miasta Kutna z dnia 17 czerwca 2014 r.³⁸, określiła dwa działania związane z bezpieczeństwem energetycznym w ramach planu zadań inwestycyjnych (załącznik nr 1 do *Strategii*): działanie 3.4 *Budowa systemu inteligentnego zarządzania energią* (planowany koszt 5 mln zł, okres realizacji – lata 2015-2017) oraz działanie 3.6 *Rozbudowa sieci gazu ziemnego* (planowany koszt 3 mln zł, okres realizacji – lata 2015-2017).

(akta kontroli str.219-226, 366-367)

W *Studium* w zakresie pokrycia zapotrzebowania mocy i energii elektrycznej na poziomie średniego napięcia zaplanowano inwestycje związane z: modernizacją sieci dystrybucyjnej średniego napięcia (SN-15 kV); poprawą warunków napięciowych w rejonach miasta charakteryzujących się spadkami napięcia i złym stanem technicznym sieci niskiego napięcia, poprzez dobudowę stacji trafo SN/nN i skracaniem obwodów liniowych niskiego napięcia; zastępowaniem linii napowietrznych liniami kablowymi lub liniami z przewodami izolowanymi na terenach zainwestowanych i przeznaczonych pod zabudowę; budową sieci dystrybucyjnej średniego i niskiego napięcia na terenach przeznaczonych do zainwestowania; budową nowej stacji 110/15 kV przy ul. Skłęczkowskiej; budowę, rozbudowę i przebudowę infrastruktury elektroenergetycznej WN, SN i NN w celu pokrycia zapotrzebowania mocy energii elektrycznej. W zakresie ciepłownictwa w *Studium* przewidziano zwiększenie produkcji energii z OZE ukierunkowane na budowę układów wysokosprawnej kogeneracji. Ponadto w zakresie inwestycji w sieci ciepłownicze w *Studium* przewidziano: rozbudowę sieci magistralnej i rozdzielczej; modernizację izolacji termicznej istniejących rurociągów naziemnych; zbudowanie dodatkowego źródła ciepła o mocy poniżej 3 MW. Rozwój systemu gazowniczego przewidziany w *Studium* miał następować w oparciu o istniejącą i projektowaną sieć średniego ciśnienia.

(akta kontroli str. 368-369)

*Program ochrony środowiska dla Miasta Kutna 2004-2011*³⁹. W celach długoterminowych (2004-2011) wskazano konieczność zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł stacjonarnych na terenie miasta poprzez m.in. wspieranie takich działań jak: termomodernizacja budynków, zamiana nośników energii oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. W kontrolowanym okresie Miasto nie posiadało *Programu ochrony środowiska*, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴⁰.

(akta kontroli str.349, 357)

³⁸ Dokument został opracowany przez powołaną przez Prezydenta Miasta Kutna Radę Strategii i Zespół Redakcyjny (składający się z pracowników Urzędu Miasta) przy współudziale zewnętrznego konsultanta (Pracownia Badań CoCreation sp. z o.o. – wydatki na te usługi wyniosły 40,0 tys. zł). Dalej: *Strategia*.

³⁹ Przyjęty uchwałą nr XXV/306/2005 Rady Miasta Kutno z dnia 1 lutego 2005 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm. Dalej: *Prawo ochrony środowiska*.

Zadania do realizacji przez Miasto wynikające z POP dotyczyły osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM10 i poziomu docelowego benzo/a/pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM10. Zadania te zostały szczegółowo opisane w pkt. nr 4 *wystąpienia pokontrolnego*.

(akta kontroli str 352-357)

W PGN określono sześć celów strategicznych: *zwiększenie efektywności wykorzystania i wytwarzania energii, racjonalne zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, efektywne zarządzanie infrastrukturą Miasta i jej rozwój ukierunkowany na wykorzystanie rozwiązań niskoemisyjnych, wprowadzenie niskoemisyjnych wzorców konsumpcji energii i jej nośników we wszystkich sektorach gospodarki Miasta oraz rozwój transportu niskoemisyjnego.*

Szczegółowa realizacja tego programu została przedstawiona w pkt. nr 4 niniejszego *wystąpienia pokontrolnego*.

(akta kontroli str. 179, 240-263, 349)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta nie sporządził, a Rada Miasta Kutna nie uchwaliła do końca 2016 r. 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*⁴¹, w przypadku gdy program ochrony środowiska został uchwalony przed dniem wejścia w życie tej ustawy (5 września 2014 r.) zachowywał ważność na czas na jaki został uchwalony, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2016 r. Program ochrony środowiska dla Miasta Kutna 2004-2011 został uchwalony w dniu 1 lutego 2005 r. tj. przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy i zgodnie z art. 17 ust. 1 *Prawo ochrony środowiska* Prezydent Miasta Kutna powinien sporządzić a Rada Miasta Kutna powinna uchwalić (art. 18 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*) do końca 2016 r. nowy program ochrony środowiska. NIK nie może podzielić wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Kutna⁴², że wynikało to z braku opracowania programu ochrony środowiska Powiatu Kutnowskiego a cele i zadania Miasta powinny być zgodne z celami i zadaniami wskazanymi w dokumencie opracowanym na szczeblu powiatowym. Brak powiatowego programu ochrony środowiska skutkował brakiem takich programów także w innych miastach powiatu. NIK zauważa, że *Prawo ochrony środowiska* wymaga jedynie aby projekt gminnego programu ochrony środowiska został zaopiniowany przez organ wykonawczy powiatu (art. 17 ust. 2 pkt 3 *Prawa ochrony środowiska*). Miasto Kutno natomiast nie podjęło nawet działań w celu opracowania projektu takiego programu. Ponadto NIK wskazuje, że Gmina Kutno w dniu 2 października 2014 r. podjęła uchwałę Nr LVI/286/2014 *w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska Gminy Kutno na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021*, Tak więc inne gminy powiatu kutnowskiego posiadają programy ochrony środowiska.

(akta kontroli str.349)

2. *Założenia do Planu Zaopatrzenia* nie były w pełni spójne z pozostałymi dokumentami strategicznymi opracowanymi przez Gminę w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

W *Założeniach* nie uwzględniono części zadań określonych w *Studium* związanych z rozwojem miejskiej sieci ciepłowniczej – nie wskazano na konieczność zbudowania dodatkowego źródła ciepła o mocy poniżej 3 MW oraz modernizacji

⁴¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1101. Ustawa weszła w życie z dnia 5 września 2014 r.

⁴² Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

izolacji termicznej istniejących rurociągów naziemnych. Mimo że w *Studium* przewidziano zwiększenie produkcji energii z OZE ukierunkowane na budowę układów wysokosprawnej kogeneracji, to w powyższym zakresie w *Założeniach* nie określono przyszłego sposobu wykorzystania źródeł OZE.

W *Założeniach* nie wskazano jak miał następować rozwój systemu gazowniczego – podczas gdy w *Studium* określono, że w oparciu o istniejącą i projektowaną sieć średniego ciśnienia.

2.2 System monitorowania realizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia

Opis stanu
faktycznego

W *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* nie określono mierników osiągania zakładanych celów w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Nie stworzono także stanowiska energetyka miejskiego, który zgodnie z *Założeniami* miał kordynować i nadzorować gminną politykę energetyczną⁴³.

(akta kontroli str.179-182)

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Kutna⁴⁴ Urząd corocznie prowadził monitoring realizacji zadań wpisujących się w cele, określone w *Założeniach*, poprzez uzyskiwanie od przedsiębiorstw energetycznych, jednostek podległych i wydziałów Urzędu Miasta, informacji odnośnie działań inwestycyjnych zrealizowanych w roku poprzednim. Uzyskane informacje przedstawiane były do opiniowania przez Komisję Rozwoju Miasta i Gospodarki Gruntami Rady Miasta Kutno. Komisja nie wniosła uwag i wniosków odnośnie przedstawianej informacji.

W dokumentacji Urzędu przedstawionej w toku kontroli brak było dokumentów potwierdzających prowadzenie w jakiegokolwiek formie monitoringu realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*.

(akta kontroli str.350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Brak było systemu monitorowania realizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*. W treści *Założeń* nie określono mierników osiągania zakładanych w nich celów. Nie stworzono też systemu oceny realizacji *Założeń*. Zaniechania te, w połączeniu z opóźnieniem aktualizacji *Założeń*, utrudniały ocenę prowadzonej lokalnej polityki energetycznej oraz stopnia bezpieczeństwa energetycznego w Mieście.

OCENA CZĄSTKOWA

Założenia były częściowo niespójne ze strategicznymi kierunkami rozwoju Miasta określonymi w przyjętych przez Radę Miasta dokumentach, w szczególności w *Studium*. Dokumenty strategiczne uwzględniały kwestie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, jednak w części były formułowane w sposób ogólny, bez wskazania mierników realizacji poszczególnych celów czy zadań. Negatywnie NIK ocenia brak opracowania zasad monitorowania i oceny realizacji *Założeń*, w tym oceny spójności z *Założeniami* i stopnia realizacji planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.

⁴³ O przyczynach braku ustanowienia energetyka miejskiego – patrz pkt. nr 1 niniejszego wystąpienia.

⁴⁴ Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.22 z dnia 1 lipca 2019 r.

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

3.1 Zadania w zakresie zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych

Opis stanu
faktycznego

Określone w *Strategii* Działanie 3.4. *Budowa systemu inteligentnego zarządzania energią* nie zostało zrealizowane. Miasto w 2019 r. przejęła obowiązki związane z oświetleniem ulic. Do tego czasu trwał spór dotyczący praw właścicielskich do słupów oświetleniowych, zlokalizowanych na terenie Miasta. Przewidziana w *Strategii* kwota (3,0 mln zł) na działanie 3.6 *Rozbudowa sieci gazu ziemnego* odpowiadała deklarowanemu udziałowi Miasta w działaniach o charakterze inwestycyjnym w zakresie rozbudowy tej sieci. Jednak inwestycje w sieci gazowe realizowane były przez przedsiębiorstwo gazownicze bez zaangażowania finansowego czy rzeczowego ze strony samorządu. W kontrolowanym okresie długość sieci gazowniczej wzrosła o 25,2 % (16,868 km), a liczba czynnych przyłączy zwiększyła się o 43,9 % (571), a ich długość o 28,4 % (6,108 km). W *Strategii* nie określono wskaźnika realizacji tego działania.

(akta kontroli str.219-226, 366-367)

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta⁴⁵ Miasto nie było w posiadaniu analizy stanu realizacji działań wskazanych w *Studium* dotyczących systemu zasilania energetycznego. Realizacją i finansowaniem tych działań zajmowało się przedsiębiorstwo energetyczne działające w zakresie dystrybucji energii.

W zakresie ciepłownictwa w *Studium* przewidziano zwiększenie produkcji energii z OZE ukierunkowane na budowę układów wysokosprawnej kogeneracji. Według powyższych wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Kutna układ wysokosprawnej kogeneracji funkcjonuje na terenie Miasta od 2012 r i od tego czasu produkcja była na stałym poziomie, zapewniającym obsługę zapotrzebowania odbiorców. Urząd Miasta nie dysponował jednak danymi o poziomie produkcji energii z OZE.

W zakresie inwestycji w sieci ciepłownicze w *Studium* przewidziano:

- rozbudowę sieci magistralnej i rozdzielczej - w latach 2015-2019 (I poł.) wybudowano łącznie 2 424,5 m nowych sieci i przyłączy oraz zmodernizowano 433 m sieci i przyłączy. Pozyskanie nowych odbiorców dla istniejącego systemu ciepłowniczego - latach 2015-2018 pozyskano łącznie 46 nowych odbiorców⁴⁶;
- modernizację izolacji termicznej istniejących rurociągów naziemnych. W latach 2015-2018 ECO Kutno sp. z o.o. nie planowała i nie realizowała takich inwestycji; w ramach usuwania awarii w latach 2015-2016 wymieniono izolację termiczną na odcinku napowietrznej sieci ciepłowniczej o łącznej długości 48 m;
- zbudowanie dodatkowego źródła ciepła o mocy poniżej 3 MW; ECO Kutno sp. z o.o. nie zrealizowało tego zadania inwestycyjnego.

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta⁴⁷ w obszarze ciepłownictwa realizacją i finansowaniem poszczególnych zadań zajmowało się odpowiednie przedsiębiorstwo energetyczne.

Rozwój systemu gazowniczego przewidziany w *Studium* miał następować w oparciu o istniejącą i projektowaną sieć średniego ciśnienia. Według Zastępcy Prezydenta

⁴⁵ Wyjaśnienia nr OŚ.602.12.2019.WaJo.25 z dnia 25 lipca 2019 r.

⁴⁶ Liczba ta uwzględnia całe budynki przyłączone do miejskiego systemu ciepłowniczego.

⁴⁷ Pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.25 z dnia 25 lipca 2019 r.

Miasta⁴⁸ nie dysponowano analizami stanu realizacji działań wskazanych *Studium*, dotyczących systemu gazowniczego – w tym danych dotyczących poziomu zgazyfikowania Miasta. Realizacją i finansowaniem powyższych działań zajmowało się odpowiednie przedsiębiorstwo energetyczne. Ponadto, według przytoczonych wyjaśnień Urząd nie posiadał analizy dotyczącej realizacji działań określonych w *Studium* w części zatytułowanej *Kierunki rozwoju systemów infrastruktury technicznej*, w wersji przyjętej uchwałą nr XXVII/285/12 Rady Miasta Kutno z dnia 18 grudnia 2012 r. Realizacją i finansowaniem działań dotyczących rozbudowy i modernizacji sieci energetycznych zajmowały się przedsiębiorstwa energetyczne.
(akta kontroli str. 368-369)

Założenia do Planu Zaopatrzenia

W *Założeniach do Planu Zaopatrzenia* określono następujące strategiczne cele miasta Kutna w obszarze energetyki komunalnej:

1. *zapewnienie w perspektywie wieloletniej bezpieczeństwa dostaw energii i jej nośników dla odbiorców z terenu miasta Kutna z zachowaniem akceptowalnych parametrów ekologicznych i ekonomicznych.* W ramach realizacji tego celu przewidziano:

- *działania w celu rozbudowy i dalszej poprawy warunków dalszej dostawy ciepła systemowego (podmiot odpowiedzialny: ECO Kutno sp. z o.o. oraz Miasto).*

Działania dotyczące modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczej realizowane były przez ECO Kutno sp. z o.o. – dostawcę ciepła. W 2017 r. wybudowano 573,57 m nowych sieci i przyłączy oraz zmodernizowano 150,50 m sieci i przyłączy, natomiast w 2018 r. wybudowano 208,00 m nowych sieci i przyłączy a modernizacji poddano 486,50 m sieci i przyłączy. Urząd Miasta nie przedstawił danych dotyczących lat 2015-2017. Dotychczas nie sformalizowano współpracy (nie podpisano stosownej umowy) pomiędzy ECO Kutno sp. z o.o. a Miastem odnośnie rozwoju (rozbudowy) sieci ciepłowniczej⁴⁹.

- *Ciągły monitoring: stanu technicznego i rezerw układu zasilania oraz dystrybucji ciepła, energii elektrycznej i gazu sieciowego na obszarze miasta oraz kosztów energii i jej nośników w aspekcie utrzymania akceptowalnych warunków dla odbiorców końcowych (Miasto);*

Miasto nie posiada sformalizowanej procedury monitoringu zadań określonych w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia*. Zakup energii przez odbiorców indywidualnych oraz warunki umowy pomiędzy klientem a dostawcą energii regulowane były w drodze umowy pomiędzy zainteresowanymi stronami. Miasto nie monitorowało kosztów energii i jej nośników.

2. *Zabezpieczenie dostaw energii i jej nośników na potrzeby nowej, rozwijającej się zabudowy na terenie miasta Kutno.* W ramach realizacji tego celu przewidziano:

- *koordynację operacyjną zaopatrzenia w nośniki energii nowych terenów rozwojowych i współpracę z przedsiębiorstwami energetycznymi.*

⁴⁸ Wyjaśnienia nr OŚ.602.12.2019.WaJo.25 z dnia 25 lipca 2019 r.

⁴⁹ Aktualny stan realizacji poszczególnych celów strategicznych określonych w *Założeniach* został przedstawiony w wyjaśnieniach Zastępcy Prezydenta Miasta z dnia 25 lipca 2019 r. (pismo nr OŚ.602.12.2019.WaJo.25).

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta⁵⁰ w latach 2015-2019 do przedsiębiorstw energetycznych nie zgłaszano planowanych inwestycji w celu ich ujęcia w planach rozwoju tych przedsiębiorstw. Każdorazowo, w przypadku zatwierdzenia realizacji inwestycji (najczęściej dotyczyło to budowy lub przebudowy drogi gminnej) w planach inwestycyjnych miasta na kolejny rok, informowano przedsiębiorstwa energetyczne o planowanych inwestycjach z prośbą o uwzględnienie ewentualnych działań modernizacyjnych dotyczących posiadanych sieci energetycznych, w rejonie prowadzonej inwestycji, w swoich planach bieżących.

- *Stymulowanie działań inwestorów do zastosowania rozwiązań opartych o wykorzystanie lokalnych układów kogeneracji z wykorzystaniem w miarę możliwości gazu ziemnego jako nośnika energii w zabudowie usługowej.* W latach 2015-2019 nie podejmowano takich działań.
3. *Poprawa i stymulowanie poprawy efektywności energetycznej na wszystkich etapach procesu zaopatrzenia odbiorców w energię.* W ramach realizacji tego celu przewidziano:
- *zarządzanie zużyciem i kosztami energii w jednostkach miejskich (Miasto).* Miasto nie wprowadziła sformalizowanej procedury monitoringu tego zadania. Nie wprowadzono centralnego zarządzania zużyciem i kosztami energii w jednostkach podległych. Za racjonalizację gospodarką energetyczną w każdej jednostce odpowiada zarządzający tą jednostką.
 - *Stymulowanie racjonalizacji i likwidacja przestarzałych i niskosprawnych ogrzewań węglowych – likwidacja „nieskiej emisji” (Miasto).* Od 2016 r. na podstawie uchwały Rady Miasta Kutno nr XX/216/16 z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu udzielania dotacji celowej na modernizację systemów ogrzewania, ograniczającą emisję zanieczyszczeń w budynkach na terenie Miasta Kutno* oraz zmian do tej uchwały, udzielana była dotacja na wymianę źródeł ogrzewania. Działanie miało na celu likwidację pieców węglowych lub starej generacji opalanych paliwem stałym i ich zastąpieniu przez nowe źródła ogrzewania o ograniczonej lub zerowej niskiej emisji, dla źródeł opalanych paliwami stałymi oddanymi do użytkowania po 1 stycznia 2016 r. Dotacje stanowiły środki budżetowe Miasta. W okresie objętym kontrolą udzielono: 29 dotacji w kwocie 84,3 tys. zł w 2016 r., 81 dotacji w kwocie 234,2 tys. zł w 2017 r., 108 dotacji w kwocie 314,9 tys. zł w 2018 r. oraz 17 w kwocie 45,9 tys. zł w I poł. 2019 r. Miasto nie zbadała wielkości potrzeb w zakresie wymiany niskoemisyjnych źródeł ogrzewania oraz ilu dotacji w związku z tym planowała udzielić. Natomiast realizacja przyłączy do systemu ciepłowniczego i gazowego przedstawiała się następująco: w 2015 r. 10 przyłączy do systemu ciepłowniczego (brak danych w zakresie przyłączy do systemu gazowniczego), w 2016 r. 15 przyłączy do systemu ciepłowniczego (brak danych w zakresie przyłączy do systemu gazowniczego), w 2017 r. 17 przyłączy do systemu ciepłowniczego oraz 111 przyłączy do systemu gazowniczego, w 2018 r. 4 przyłącza do systemu ciepłowniczego oraz 161 przyłączy do systemu gazowniczego oraz w I poł. 2019 r. - 14 przyłączy do systemu ciepłowniczego oraz 67 przyłączy do systemu gazowniczego.
 - *Podniesienie efektywności systemów dystrybucji energii i jej nośników poprzez koordynację modernizacji systemu w zakresie sieci dystrybucyjnych*

⁵⁰ Wyjaśnienia nr OŚ.602.12.2019.WaJo.25 z dnia 25 lipca 2019 r.

i zasilających (przedsiębiorstwa energetyczne, Miasto – koordynacja). Miasto nie koordynowało zadań w tym zakresie. Zadanie realizowane było przez przedsiębiorstwa energetyczne.

- *Podniesienie efektywności użytkowania ciepła poprzez ograniczanie zużycia energii w ramach działań związanych z termomodernizacją budynków mieszkalnych wielorodzinnych i obiektów miejskich. W latach 2015-2019 (I poł.) przeprowadzono dwa zadania inwestycyjne w zakresie termomodernizacji obiektów miejskich⁵¹. Dane w zakresie termomodernizacji budynków mieszkalnych wielorodzinnych zostały pozyskane od zarządców tych nieruchomości (Zarządu Nieruchomości Miejskich i Towarzystwa Budownictwa Społeczengo sp. z o.o.) i wskazywały na przeprowadzenie termomodernizacji w latach 2015-2019 (I poł.) w 44 budynkach (nie podano przy tym poniesionej kwoty wydatków w stosunku do planowanej kwoty oraz planowanej liczby budynków do termomodernizacji).*

4. *Rozwijanie odnawialnych źródeł energii w oparciu o lokalne zidentyfikowane możliwości⁵². W ramach realizacji tego celu przewidziano: Planowanie i finansowanie odnawialnych źródeł energii. W okresie objętym kontrolą nie realizowano inwestycji w tym zakresie w obiektach miejskich.*

(akta kontroli str.179-182, 359-366)

W latach 2015-2018 nie wystąpiły przypadki odmowy przyłączenia do miejskiego systemu ciepłowniczego oraz do sieci elektroenergetycznej na terenie Miasta. Wydano 91 odmownych decyzji wydania warunków przyłączeniowych do sieci gazowniczej.

(akta kontroli str. 371-372, 381-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Miasto nie realizowała części kluczowych zadań w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego określonych w *Założeniach do Planu Zaopatrzenia*. Nie realizowano m.in. zadań w zakresie koordynowania budowy lub rozbudowy infrastruktury energetycznej oraz podniesienie ich efektywności. Nie był prowadzony także systemowy monitoring: stanu technicznego i rezerw układu zasilania oraz dystrybucji ciepła, energii elektrycznej i gazu sieciowego na obszarze miasta Kutna. Nie zostały w pełni zrealizowane zadania inwestycyjne przedstawione w *Studium* – przykładowo, nie zostało zbudowane dodatkowe źródło ciepła o mocy poniżej 3 MW przez ECO Kutno. Ponadto, Miasto nie posiadało danych w zakresie dotyczących poziomu zgazyfikowania Miasta.

(akta kontroli str.179-182, 359-370)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto nie podejmowała działań w zakresie zapewnienia i zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i gazu innych niż działania planistyczne (tj. opracowanie odpowiednich dokumentów strategicznych, w tym *Założeń*). Zadania w zakresie budowy lub rozbudowy infrastruktury sieciowej oraz podłączania nowych odbiorców do sieci były prowadzone przez przedsiębiorstwa energetyczne. W okresie kontrolnym nastąpił wzrost liczby odbiorców gazu (o 43,9 %).

⁵¹ Opisane szczegółowo w pkt. 4 niniejszego wystąpienia, przy omawianiu realizacji PGN.

⁵² W *Założeniach* sformułowan jeszcze Cel nr 5 *Edukacja i promocja w obszarze szeroko rozumianej efektywności energetycznej i rozwijania wykorzystania lokalnych i odnawialnych źródeł energii*.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2018 Miasto na realizację zadań określonych w *Programie ochrony powietrza* planowało wydatki w kwocie 61 854,0 tys. zł, wydatkując faktycznie w tym okresie kwotę 50 926,0 tys. zł (82% planowanej kwoty). Realizowane zadania w zakresie ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w nośniki energii dotyczyły: zwolnienia z podatku od nieruchomości na 5 lat podatników, którzy wykonali instalację ogrzewania ekologicznego (kwota udzielonego zwolnienia w latach 2015-2018 wyniosła łącznie 126,6 tys. zł); udzielania dotacji celowych na modernizację systemów ogrzewania ograniczającą emisję zanieczyszczeń (kwota wypłaconych dotacji w latach 2015-2018 wyniosła 633,4 tys. zł); ocieplenia i termomodernizacji różnego rodzaju obiektów użyteczności publicznej, wykonania instalacji c.o. i instalacji ciepłej wody użytkowej wraz z węzłem cieplnym oraz modernizacji systemu ogrzewania z pieca na paliwo stałe oraz elektryczne na ciepło z miejskiej sieci ciepłowniczej w budynkach będących własnością Miasta; montażu grupowych węzłów cieplnych; modernizacji osiedlowych kotłowni olejowych na ciepło z miejskiej sieci ciepłowniczej. W wyniku realizacji zadań określonych w *Programie ochrony powietrza* na koniec 2018 r. Miasto wypełniło dwa z trzech prognozowanych parametrów jakości powietrza do osiągnięcia na koniec 2020 r. (zgodnie z obowiązującą w tym zakresie uchwałą nr XXVIII/359/16 Sejmiku Województwa Łódzkiego z 2016 r.): stężenie pyłu PM10 o okresie uśredniania rok kalendarzowy wynosiło poniżej 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (dokładnie 30,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) oraz stężenie benzo/a/pirenu w pyłe PM10 wynosiło 2,3 ng/m^3 (przy prognozie na poziomie 4,0 ng/m^3). Do osiągnięcia pozostał parametr wyrażony maksymalną liczbą dni z przekroczeniami dopuszczalnego poziomu pyłu PM10 (prognoza – 35 dni, wykonanie na koniec 2018 r. – 53 dni). Szczegółowe dane w zakresie stanu jakości powietrza na terenie Miasta w okresie objętym kontrolą zostały przedstawione w pkt. nr 1.1. niniejszego wystąpienia.

W latach 2015-2018 Miasto wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych (określonych w uchwale nr LIII/945/14 z dnia 28 października 2014 r. Sejmiku Województwa Łódzkiego), przekazując Marszałkowi Województwa Łódzkiego sprawozdania z realizacji *Programu ochrony powietrza*.

(akta kontroli str. 275-317)

PGN zakładał realizację 26 szczegółowych projektów inwestycyjnych, których realizacja miała skutkować osiągnięciem na koniec 2023 r.:

- ograniczenia zużycia energii o 17 436 MWh (zużycie energii na terenie Kutna ma wynieść 979 GWh/rok – ograniczenie o 1,7% w porównaniu do stanu na koniec 2014 r.),
- ograniczenia emisji CO₂ średnio o 5 671 Mg/rok (emisja CO₂ na terenie Miasta ma wynieść 362 023 Mg/rok – ograniczenie o 3,4% w porównaniu do 2014 r.),
- wzrost produkcji energii z OZE o 11 782 MWh/rok (produkcja energii z OZE ma wynieść ok. 30 861 MWh/rok, tj. ok. 3,1% zużywanej na terenie Miasta energii - na koniec 2014 r. produkcja energii z OZE wynosiła ok. 19 079 MWh/rok, co stanowiło ok. 1,9% energii zużytej na terenie Miasta).

Całkowite wydatki na realizację projektów inwestycyjnych wymienionych w PGN miały wynieść łącznie ok. 125 000,0 tys. zł, z czego Miasto i jednostki jej podległe miały wydatkować kwotę ok. 70 000,0 tys. zł.

Stan realizacji projektów wymienionych w *Planie* według stanu na koniec maja 2019 r. był następujący⁵³:

- projekt nr 1 – termomodernizacja 5 obiektów oświatowych wraz z zabudową OZE, planowany koszt: 906,0 tys. zł. Zrealizowano modernizację jednego obiektu wydatkując kwotę 453,0 tys. zł (plan – 390,0 tys. zł). Realizacji pozostałych 4 obiektów zaplanowana została na lata 2020-2021;
- projekt nr 3 – modernizacja obiektów użyteczności publicznej nie będących jednostkami organizacyjnymi Miasta, koszt: 11 657,0 tys. zł; projekt zakładał modernizację ośmiu obiektów, zakończono modernizację jednego (koszt 328,0 tys. zł, plan – 291,0 tys. zł), trzy z obiektów miały zostać ukończone do końca 2018 r. – interesariuszami tych projektów nie były jednostki organizacyjne Miasta Kutna, stąd Urząd Miasta nie posiadał szczegółowych danych o postępach realizacji – przykładowo Kutnowski Szpital Samorządowy sp. z o.o. planujący wykonać termomodernizację kompleksową swoich budynków (planowany koszt – 9 500,0 tys. zł) wskazał na brak środków finansowych;
- projekt nr 4 – termomodernizacja budynków wspólnot mieszkaniowych, koszt: 552,0 tys. zł; projekt zakłada modernizację 4 obiektów, zrealizowano jedną modernizację, pozostałe inwestycje planowane były do realizacji do 2021 r. – Urząd Miasta nie dysponował szczegółowymi informacjami dotyczącym realizacji tego działania. Interesariuszami projektu (wspólnoty mieszkaniowe) nie były jednostki organizacyjne Miasta;
- projekt nr 5 – termomodernizacja budynków Towarzystwa Budownictwa Społecznego, koszt: 1 778,0 tys. zł; projekt zakłada modernizację 11 obiektów, zrealizowano zgodnie z harmonogramem modernizację 10 obiektów (modernizacja jednego obiektu w trakcie) wydatkując kwotę 3 697,0 tys. zł;
- projekt nr 6 – termomodernizacja budynków Zarządu Nieruchomości Miejskich, koszt: 5 476,0 tys. zł; projekt zakłada modernizację 45 obiektów, zrealizowano modernizację 20 obiektów, termin zakończenia modernizacji trzech obiektów przesunięto z 2017 r. na koniec 2019 r.⁵⁴, dwa obiekty zostały sprzedane⁵⁵, pozostałe obiekty znajdowały się w trakcie realizacji – na zrealizowaną i będącą w trakcie realizacji modernizację obiektów wydatkowano kwotę 3 144,0 tys. zł;
- projekt nr 7 – modernizacja energetyczna obiektów Miejskiego Zakładu Komunikacji w Kutnie sp. z o.o., koszt: 300,0 tys. zł; projekt zrealizowany, wydatkowano kwotę 448,0 tys. zł;
- projekt nr 8 – modernizacja energetyczna obiektów PKS sp. z o.o., koszt: 284,0 tys. zł; realizacja projektu miała się zakończyć w 2015 r. – brak danych o postępach w realizacji – interesariusz nie był jednostką organizacyjną Miasta;
- projekt nr 9 – termomodernizacja obiektów AMZ-Kutno sp. z o.o., koszt: 2 155,0 tys. zł; termin zakończenia realizacji projektu – 2021 r., Miasto nie posiada szczegółowych danych o postępach prac - interesariusz nie był jednostką organizacyjną Miasta;
- projekt nr 10 – termomodernizacja hali produkcyjnej KPB Kutno sp. z o.o., koszt: 1 000,0 tys. zł; realizacja projektu miała się zakończyć w 2016 r. – brak danych o postępach prac, interesariusz nie był jednostką organizacyjną Miasta;

⁵³ Na podstawie wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Kutna z dnia 5 lipca 2019 r.

⁵⁴ W związku z przedłużającym się rozstrzygnięciami przetargów w zakresie wykonania instalacji centralnego ogrzewania.

⁵⁵ W związku z czym odstąpiono od termomodernizacji.

- projekt nr 11 – zmiana źródła ciepła w obiektach firmy POLSAD⁵⁶, koszt: 150,0 tys. zł, projekt zrealizowany – brak danych o poniesionych kosztach, interesariusz nie był jednostką organizacyjną Miasta;
- projekt nr 12 – budowa oraz modernizacja sieci ciepłowniczej przez ECO Kutno sp. z o.o.⁵⁷, koszt: 7 250,0 tys. zł, projekt z końcowym terminem realizacji w 2023 r., dotychczas wydatkowano kwotę 2 792,0 tys. zł⁵⁸;
- projekt nr 13 – modernizacja źródeł ciepła przez ECO Kutno sp. z o.o.⁵⁹, koszt: 5 300,0 tys. zł, projekt w realizacji do 2023 r. – dotychczasowe wydatki wyniosły kwotę 1 988,0 tys. zł;
- projekt nr 14 – budowa odnawialnych źródeł energii o mocy do 6 MW przez ECO Kutno sp. z o.o., koszt: 11 600,0 tys. zł; projekt w trakcie realizacji na etapie prac planistycznych, nie poniesiono dotychczas wydatków na jego realizację (termin realizacji - 2023 r.).

Do końca I poł. 2019 r. zrealizowano 3 z 26 projektów (rakcie realizacji było 10 projektów (38,5%) - wydatkowano przy tym kwotę 23 886,0 tys. zł (19% całkowitej planowanej sumy wydatków w wysokości 125 000,0 tys. zł), z tego Miasto wydatkowało kwotę 19 106,0 tys. zł (27 % planowanych wydatków Miasta w wysokości 70 000,0 tys. zł), w tym środki własne 5 154,0 tys. zł i 13 952,0 tys. zł środki pomocowe Unii Europejskiej.

W każdym przypadku przekroczenia planowanych kosztów realizacji projektów inwestycyjnych (niezależnie od faktu, czy interesariuszem danego projektu było Miasto lub inny niezależny od niego podmiot) było spowodowane znacznym wzrostem cen związanych z kosztami robót budowlanych w stosunku do kosztorysów tych inwestycji sporządzanych w oparciu o ceny z 2014 r.

W PGN wskazano, że jego właściwa realizacja wymaga:

- stworzenia grupy roboczej, w skład której powinni wejść: Koordynator PGN ze strony Miasta oraz przedstawiciele interesariuszy zgłoszonych projektów,
- monitoringu stanu przygotowania do realizacji projektów wymienionych w PGN i ich rzeczowej realizacji przynajmniej raz w roku;
- przeglądu PGN w cyklu trzyletnim, zgodnie z terminami aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia*.

Miasto nie monitorowało dotychczasowej realizacji *Planu* w sposób opisany w tym dokumencie. Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Kutna⁶⁰ Miasto nie dysponuje protokołami lub sprawozdaniami podsumowującymi postęp w realizacji zadań określonych w *Planie*. Miasto nie wprowadziła sformalizowanego monitoringu realizacji zadań określonych w PGN, poprzestając na corocznym pozyskiwaniu informacji od jednostek podległych Gminie o postępach prowadzonych prac.

(akta kontroli str. 240-274, 369)

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta⁶¹ w ramach realizacji zadań związanych z wymianą niskoemisyjnych źródeł ciepła na źródła ekologiczne nie wystąpiły przypadki niezakwalifikowania zgłaszających się

⁵⁶ Likwidacja kotłowni olejowych i montaż kotłowni gazowych.

⁵⁷ Projekt przewiduje budowę ok. 500 mb ciepłociągów Dn25-Dn100 rocznie, przebudowę rocznie trzech węzłów grupowych na zasilanie indywidualne oraz przebudowę sieci ciepłowniczej w technologii kanałowej na preizolowaną.

⁵⁸ Miasto nie podała zakresu rzeczowego wykonanych dotychczas prac.

⁵⁹ Projekt przewiduje m.in. przebudowę 4 kotłowni WR-5 na kotły wysokoparametrowe ze ścianami szczelnymi.

⁶⁰ Pismo z dnia 25 lipca 2019 r.

⁶¹ Wyjaśnienia przesłane mailem w dniu 29 sierpnia 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

o dotację oraz nie odnotowano rezygnacji z takiej możliwości z uwagi na odmowę przyłączenia do sieci gazowej przez jej dystrybutora.

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

Dotychczasowy sposób monitorowania i oceny postępów wdrażania PGN był nierzetelny.

Brak wiedzy Miasta w zakresie dotychczasowych postępów prac interesariuszy *Planu* innych niż jednostki podległe Miastu Kutno świadczy o niedostatecznej koordynacji ze strony Miasta realizacji projektów wymienionych w *Planie*.

(akta kontroli str.369)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe były realizowane w niepełnym zakresie. Miasto nie wypełniło obowiązku ustanowienia programu ochrony środowiska, wymaganego art. 17 ust. 1 *Prawa ochrony środowiska*. Miasto wykonało działania naprawcze wyznaczone przez Sejmik Województwa Łódzkiego w ramach *Programu ochrony powietrza*. Nie w pełni były realizowane natomiast zadania wynikające z PGN. Końcowa ocena efektów realizacji PGN będzie możliwa po zakończeniu realizacji wszystkich szczegółowych projektów określonych w *Planie*. NIK zwraca jednak uwagę na niski stopień zaawansowania niektórych zadań (zakończonych było jedynie trzy z 26 projektów), przy jednoczesnym braku mechanizmów kontroli i monitoringu ze strony Miasta stopnia realizacji zadań przez wyznaczonych w PGN. W ocenie NIK taki stan stwarza ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów PGN.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie prac w celu uchwalenia aktualizacji projektu Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Kutna, która zapewni skuteczne narzędzia do planowania i organizacji zaopatrzenia Miasta w nośniki energii.
2. Uwzględnienie w aktualizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia wszystkich zidentyfikowanych uwarunkowań, niezbędnych dla realizacji zadań własnych Miasta w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe.
3. Opracowanie oraz wdrożenie zasad prowadzenia monitoringu oraz wskaźników monitoringu i ewaluacji rozwoju (rozbudowy) systemów: ciepłowniczego, elektroenergetycznego oraz gazowniczego – jako podstawowego instrumentu oceny realizacji celów strategicznych *Założeń do Planu Zaopatrzenia* i zgodności z nimi planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.
4. Opracowanie i wdrożenie aktualnego *programu ochrony środowiska*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 04 listopada 2019 r.

Kontroler
Wojciech Żukowski
główny specjalista kp

/ - /

.....
podpis

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

/ - /

.....
podpis