



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP. 410.004.08.2019

Mieczysław Grzegorz Gołuński
Burmistrz Kartuz
Urząd Miejski w Kartuzach
ul. gen. Józefa Hallera 1
83-300 Kartuzy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 - Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kartuzach ¹ , ul. gen. Józefa Hallera1, 83-300 Kartuzy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Grzegorz Gołuński, Burmistrz Kartuz ² , od 2 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze Gminy; 2. Kształtowanie polityki energetycznej Gminy; 3. Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii, ciepła i gazu; 4. Działania w zakresie 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/72/2019 z 29 lipca 2019 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Urząd Miejski lub Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Burmistrza gminy Kartuzy⁵ w zakresie realizacji zadań własnych Gminy dotyczących zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe nie w pełni zapewniały bezpieczeństwo energetyczne.

Od czterech lat Gmina nie posiada spełniających ustawowy wymóg aktualności *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gminy Kartuzy*. Taki dokument, będący głównym narzędziem w realizacji zadań Gminy w zakresie zaopatrzenia w energię, ciepło i paliwa gazowe, został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Kartuzach w dniu 19 grudnia 2012 r.⁶, po 9 miesiącach od terminu wymaganego przez art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷ (do dnia 12 marca 2012 r.) Następnie Gmina nie opracowała i nie przyjęła wymaganych aktualizacji tego dokumentu - zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁸ aktualizacja taka powinna zostać dokonana przynajmniej raz na trzy lata, a więc w przypadku Gminy do grudnia 2015 r., a następnie do grudnia 2018 r.

Brak aktualnej polityki rozwoju rynku energii w Gminie miał miejsce w sytuacji licznych wyzwań, które wymagały ustalenia strategii działania. W kontrolowanym okresie dostępność odbiorców do infrastruktury sieciowej zwiększyła się w niewielkim stopniu. Miejski system ciepłowniczy, zapewniający dostęp do ciepła za pomocą sieci ciepłowniczej, stanowił jedynie 12 % systemu zaopatrzenia w ciepło, a dominowały lokalne źródła wytwarzania, wykorzystujące do tego głównie węgiel, co miało negatywny wpływ na stan środowiska. Ponadto stan techniczny sieci ciepłowniczej był zły i kwalifikował się do wymiany, lecz ze względu na brak zdolności finansowej operatora sieci (spółki należącej do Gminy) nie realizowano inwestycji w tym zakresie. Poziom gazyfikacji Gminy – mimo zwiększenia dostępności do sieci gazowej – był na bardzo niskim poziomie (niespełna 6 %).

Założenia z 2012 r., choć były spójne z innymi strategiami i programami realizowanymi w Gminie w zakresie zaopatrzenia w nośniki energii, to nie zapewniały skutecznego eliminowania ryzyk i zagrożeń dla lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Poza tym, że zawierały nieaktualne prognozy zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii (znacznie odbiegające od faktycznych zmian zapotrzebowania), *Założenia* z 2012 r. nie wskazywały kierunków rozwoju sieci oraz działań niezbędnych dla realizacji zadań Gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w odniesieniu do uwarunkowań występujących w Kartuzach.

Burmistrz nie zapewnił sobie skutecznego systemu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*. Utrudniało to rzetelną ocenę, czy zaistniały przesłanki wymagające opracowania przez Burmistrza, na podstawie art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, planu zaopatrzenia w nośniki energii.

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

⁵ Dalej: Gmina lub Kartuzy.

⁶ Uchwałą nr XXIV/362/2012 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 19 grudnia 2012 r. Dalej: *Założenia do Planu Zaopatrzenia* lub *Założenia* z 2012 r. Dokument został opracowany w listopadzie 2012 r. przez Małopolską Agencję Energii i Środowiska sp. z o.o. za kwotę 13,4 tys. zł.

⁷ Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. nr 21 poz. 104 ze zm.), ustawa weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r. Dalej: *ustawa o zmianie ustawy – Prawo energetyczne*.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.

Działania podejmowane przez Gminę związane z rozwojem sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej zwiększały dostępność do tej infrastruktury odbiorców na jej terenie. Gmina nie określiła jednak w strategicznych dokumentach zakresu rzeczowego inwestycji, niezbędnego dla zapewnienia mieszkańcom dostępu do sieci.

Sytuacja niskiego stopnia dostępności do sieci ciepłowniczej i gazowej w Gminie, a także przypadki odmowy przyłączenia nowych odbiorców do sieci gazowej, wymaga podjęcia przez Burmistrza niezwłocznej aktualizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a następnie analizy planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych pod względem zapewnienia realizacji rzetelnie określonych Założeń.

Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego oddziaływania procesów zaopatrzenia w nośniki energii na środowisko nie zapewniły wyeliminowania najistotniejszych źródeł zanieczyszczeń powietrza (lokalne źródła wytwarzania ciepła), co było jedną z przyczyn przekraczania dopuszczalnych norm emisji zanieczyszczeń w Gminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Stan infrastruktury energetycznej oraz sposób zaopatrzenia odbiorców w nośniki energii

Opis stanu faktycznego

Kartuzy to gmina miejsko-wiejska, w skład której wchodzi miasto Kartuzy oraz 32 miejscowości wiejskie. W okresie objętym kontrolą Gmina zajmowała powierzchnię 206,48 km², liczba mieszkańców wynosiła od 32 677 (158,3 mieszkańców na 1 km²) na koniec 2014 r. do 32 766 (158,7 mieszkańców na 1 km²) na koniec 2018 r. Na koniec 2018 r. w mieście Kartuzy mieszkało 13 905 osób, tj. 42,5% mieszkańców całej Gminy.

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

(akta kontroli str. 6, 37-44)

Bilans energetyczny Gminy

Według *Założeń* z 2012 r., łączne zapotrzebowanie na energię w Gminie w 2011 r. oszacowano na poziomie 1 176 525 GJ/rok. Udział poszczególnych nośników energii w bilansie energetycznym (ciepłym) przedstawiał się następująco¹⁰: gaz – 4,3% (zużycie 1 440 067 m³ odpowiadające 50 403 GJ wygenerowanej energii); energia elektryczna – (0,9%, brak danych o zużyciu w 2011 r., 10 589 GJ energii);

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

¹⁰ Dane szacunkowe na podstawie danych przekazanych przez operatora miejskiej sieci ciepłowniczej w zakresie zużycia węgla, operatora systemu gazowego w zakresie zużycia gazu w Gminie oraz szacunków pracowników Urzędu Miejskiego w Kartuzach i autorów opracowania.

węgiel (operator systemu ciepłowniczego) –12,5% (zużycie 7 534 t odpowiadające 146 707 GJ energii); węgiel (gospodarstwa domowe) – 63,7% (zużycie 47 216 t odpowiadające 749 993 GJ energii); drewno –8,6% (zużycie 7 026 t odpowiadające 101 181 GJ energii); pelet –1% (zużycie 619 t odpowiadające 11 765 GJ energii); olej opałowy – 5,5% (zużycie 16 409 m³ odpowiadające 64 709 GJ energii); odnawialne źródła energii¹¹ bez biomasy – 3,5% (41 178 GJ energii).

W strukturze bilansu energetycznego dominującym paliwem był węgiel kamienny jako podstawowe paliwo energetyczne w Gminie, którego łączny udział wynosił ok. 76,2% wielkości zużycia poszczególnych nośników energii.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie aktualizowała danych umożliwiających sporządzenie charakterystyki zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii oraz stopnia ich zaspokojenia. Burmistrz wyjaśnił¹², że takie dane nie są wymagane przez przepisy prawa, a ponadto są trudno dostępne.

(akta kontroli str. 6, 178-181, 380)

System ciepłowniczy

Producentem i dystrybutorem ciepła systemowego w Kartuzach był Zakład Energetyki Ciepłej SPEC-PEC sp. z o.o. w Kartuzach¹³, dysponujący ośmioma kotłowniami opalanymi miałem węglowym i węglem-groszek. Długość sieci ciepłowniczej w Kartuzach w latach 2014-2018 zwiększyła się z 7,3 km do 7,8 km, a udział sieci preizolowanych w ogólnej jej długości wzrósł z 52% do 56%.

Miejski system ciepłowniczy obejmował w latach 2014-2018 zbliżony odsetek całości zaopatrzenia w ciepło odbiorców w Gminie, nieznacznie zmniejszając swój udział z 12,5 % do 12,1 %.

W latach 2014-2018 zamówiona moc cieplna z miejskiego systemu ciepłownictwa była na poziomie 12,0 MW – 12,3 MW, a odbiorcy ciepła z tego systemu zużywali 95,1 GJ – 104,2 GJ ciepła. Straty przesyłowe ciepła w systemie ciepłowniczym zawierały się w przedziale 5,2 GJ (2015 r.) - 9,1 GJ (2014 r. i 2018 r.).

Przeprowadzony w 2011 r. audyt energetyczny miejskiej sieci ciepłej wykazał, że stan techniczny sieci ciepłowniczej jest zły i kwalifikuje się do wymiany w zakresie rurociągów, armatury, izolacji termicznej oraz kanałów. Modernizacja sieci ciepłowniczej uzależniona była od możliwości finansowych operatora i wg stanu na koniec 2011 r. nie planowano realizacji działań inwestycyjnych do 2020 r. Produkcja ciepła przez SPEC-PEC pokrywała zapotrzebowanie na ciepło zgłaszane przez mieszkańców Gminy. Nie planowano inwestycji w zakresie źródeł wytwarzania ciepła.

W 2012 r. na terenie Gminy zidentyfikowano 101 lokalnych kotłowni zlokalizowanych w obiektach użyteczności publicznej, placówkach usługowo-handlowych oraz wielorodzinnych budynkach mieszkalnych. Kotłownie te opalane były węglem, gazem ziemnym, olejem oraz biomasą.

Szacunki przyjęte w *Założeniach* z 2012 r. wskazywały, że w indywidualnych gospodarstwach ponad 60% zużywanej energii pochodziło z węgla. Gmina nie posiadała danych w zakresie liczby oraz wielkości źródeł indywidualnych związanych z tzw. niską emisją¹⁴

(akta kontroli str. 6, 61-75)

¹¹ Dalej także: OZE.

¹² Pismo RL-P.062.11.2011 z 27 sierpnia 2019 r.

¹³ Dalej także: SPEC-PEC.

¹⁴ Niska emisja - tj. kotły i piece, z których spaliny są emitowane przez kominy niższe od 40 m.

System elektroenergetyczny

Głównym dystrybutorem energii elektrycznej¹⁵ na terenie Gminy była Energa-Operator SA Oddział w Gdańsku¹⁶.

Główne źródło zasilania stanowiła stacja elektroenergetyczna Leżno 220/110 kV¹⁷. Na terenie Gminy istniały lokalne źródła wytwarzania o niewielkich mocach, z których energia oddawana była do sieci o napięciu 15 kV. Stan techniczny wszystkich tych źródeł w *Założeniach* z 2012 r. oceniono jako zadowalający.

Przez obszar Gminy przebiegały napowietrzne linie elektroenergetyczne wysokiego napięcia 110 kV (linie WN), o łącznej długości 5,18 km. Zasilanie odbiorców przemysłowych i komunalnych na obszarze Gminy odbywało się poprzez linie elektroenergetyczne średniego napięcia 15 kV (linie SN) pracujące w oparciu o dwa Główne Punkty Zasilania. Gmina nie dysponowała danymi w zakresie długości linii elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia, które znajdowały się na jej obszarze¹⁸, jak również danymi dotyczącymi instalacji OZE produkujących energię elektryczną.

Użytkownikami energii elektrycznej w Gminie byli przede wszystkim mali i średni przedsiębiorcy oraz odbiorcy indywidualni (łącznie ok. 80% całego zapotrzebowania), a w pozostałej części – gospodarstwa rolne.

(akta kontroli str. 7, 126-131)

System gazowniczy

Dystrybucję gazu ziemnego¹⁹ na terenie Gminy prowadziła Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.²⁰ Długość gazowej sieci dystrybucyjnej (bez przyłączy) znajdująca się na terenie Gminy w latach 2014-2018 wzrosła z 48,265 km do 76,418 km, a czynnych przyłączy gazowych z 6,212 km do 9 227 km. Jednocześnie w tym okresie liczba odbiorców gazu ziemnego w Gminie²¹ wynosiła 731 w 2014 r., 694 w 2015 r., 712 w 2016 r., 709 w 2017 r. oraz 719 w 2018 r., a zużycie – 24 316 MWh w 2014 r., 23 471 MWh w 2015 r., 23 205 MWh w 2016 r., 22 667 MWh w 2017 r. oraz 26 923 MWh w 2018 r.

Według danych PSG²², stopień gazyfikacji Gminy wynosi 5,88 %, a sieć gazownicza znajduje się w ośmiu miejscowościach Gminy²³ (25 % wszystkich miejscowości w Gminie).

(akta kontroli str.6, 116-126)

Stan jakości powietrza w Gminie

W okresie objętym kontrolą nie były przekroczone w Gminie dopuszczalne lub docelowe normy emisji (w ujęciu średniorocznego stężenia w µg/m³) dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, benzenu oraz tlenku węgla. Nie stwierdzono także przekroczenia dopuszczalnego poziomu pyłu zawieszonego PM₁₀ o okresie uśredniania wyników pomiarów na rok kalendarzowy wynoszącego 40 µg/m.

¹⁵ Operatorem niewielkiej części linii elektroenergetycznych o napięciu 15kV była również PKP Energetyka sp. z o.o.

¹⁶ Dalej także: Energa-Operator.

¹⁷ Stacje te stanowią własność Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA – operatora systemu przesyłowego.

¹⁸ Energa-Operator SA nie dysponowała danymi za ten okres, dotyczącymi infrastruktury elektroenergetycznej, liczby odbiorców oraz zużycia energii, w podziale na gminy.

¹⁹ Gaz ziemny wysokometanowy grupy GZ-50.

²⁰ Dalej także: PSG.

²¹ Wg danych pozyskanych od PGNiG Obrót Detaliczny sp. z o.o. (wiodącego sprzedawcy gazu ziemnego na terenie Gminy) na podstawie zawartych i rozliczonych umów sprzedaży gazu ziemnego dla odbiorców z terenu Gminy.

²² https://www.psgaz.pl/mapasystemu/PSG_data/index_2481.html.

²³ Borowo, Dzierżążno, Grzybno, Kartuzy, Kiełpino, Leszno, Mezowo, Sitno.

Stwierdzono natomiast w 2014 r. przekroczenie dopuszczalnego ($25 \mu\text{g}/\text{m}^3$) średniorocznego stężenia pyłu zawieszonego $\text{PM}_{2,5}$, które wyniosło $27 \mu\text{g}/\text{m}^3$, w pozostałych latach stężenie $\text{PM}_{2,5}$ nie przekraczało dopuszczalnego poziomu. Ponadto, w latach 2014-2018 corocznie występowało przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM_{10} o okresie uśredniania wyników pomiarów rok kalendarzowy wynoszącego $1,0 \text{ ng}/\text{m}^3$. W kolejnych latach tego okresu poziom benzo(a)pirenu wynosił: $6,0 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2014 r.; $2,0 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2015 r.; $6,0 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2016 r. oraz $7,0 \text{ ng}/\text{m}^3$ w 2017 r. i 2018 r.

W związku ze stwierdzonymi przekroczeniami w zakresie poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{10} i poziomu docelowego benzo(a)pirenu²⁴ w 2012 r. w strefie pomorskiej, Sejmik Województwa Pomorskiego uchwałą nr 753/XXXV/13 z dnia 25 listopada 2013 r.²⁵ określił program ochrony powietrza dla tej strefy w województwie pomorskim. Celem tego programu było osiągnięcie do 2020 r. poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM_{10} .

(akta kontroli str.6-7, 310-313, 455-456)

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

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw 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 tej ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r. Gmina wypełniła ten obowiązek uchwałą nr XXIV/362/2012 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 19 grudnia 2012 r., którą przyjęła Założenia do Planu Zaopatrzenia.

Burmistrz Kartuz wyjaśnił²⁶, że Gmina była w posiadaniu Założeń opracowanych w 2005 r.²⁷, a Założenia z 2012 r. były w istocie zaktualizowaną wersją dokumentu opracowanego w 2005 r., w związku z tym „presja terminu ustawowego nie była kategoryczna”.

Do końca okresu objętego badaniami w tym zakresie (I poł. 2019 r.) Gmina nie dokonała aktualizacji Założeń z 2012 r. Zgodnie z art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego aktualizacja taka powinna zostać dokonana przynajmniej raz na trzy lata, czyli w przypadku Gminy najpierw powinna być opracowana aktualizacja do grudnia 2015 r., a następnie do grudnia 2018 r.

Burmistrz w wyjaśnieniach²⁸ uzasadnił niedokonywanie aktualizacji Założeń z 2012 r. nieodnotowaniem zdarzeń katastrofalnych czy zakłóceń w działaniu systemów energetycznych, brakiem interwencji mieszkańców i przedsiębiorców w zakresie odmów przez operatorów systemów energetycznych przyłączenia do sieci, a także powodów finansowych (ze względu na ich koszt). Dokument ten – według wyjaśnień – zostanie poddany jednak analizie w zakresie obszarów wymagających aktualizacji.

²⁴ Pomiary dokonywane w punktach pomiarowych działających w ramach Wojewódzkiego Systemu Oceny Jakości Powietrza wchodzącego w skład Państwowego Monitoringu Środowiska.

²⁵ Zgodnie z art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.).

²⁶ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 11 września 2019 r.

²⁷ Projekt Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Kartuzi, dokument opracowany przez Fundację Poszanowania Energii w Gdańsku. Nie dołączono uchwały Rady Miejskiej w Kartuzach o przyjęciu tego dokumentu.

²⁸ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 11 września 2019 r.

Założenia z 2012 r. 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 na terenie Gminy systemach energetycznych oraz terenach, na których zgodnie z potrzebami rozwojowymi Gminy następować będzie zmiana zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Lokalizacja obszarów nowej zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz przemysłowej została zaznaczona na mapach (rysunkach) wraz z poszczególnymi systemami: elektroenergetycznym, ciepłowniczym oraz gazowym (w załącznikach do *Założeń*). Zostały one wskazane na podstawie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kartuzy*²⁹.

Przewidywane zmiany zapotrzebowania na ciepło w Gminie kształtowały się następująco (w porównaniu do mocy cieplnej 114,9 MW oraz zużycia na poziomie 1 034 GJ/rok w 2011 r. jako roku bazowego): w 2015 r. moc cieplna 117,2 MW, zużycie energii 1 055 GJ/rok (wzrost o 2% w stosunku do roku bazowego), w 2018 r. moc cieplna 119,5 MW, zużycie energii 1 075 GJ/rok (wzrost o 4% w stosunku do roku bazowego), w 2021 r. moc cieplna 118,3 MW, zużycie energii 1 065 GJ/rok (wzrost o 3% w stosunku do roku bazowego), w 2024 r. moc cieplna 116,0 MW, zużycie energii 1 044 GJ/rok (wzrost o 1% w stosunku do roku bazowego) i w 2027 r. moc cieplna 112,7 MW, zużycie energii 1 014 GJ/rok (spadek o 2% w stosunku do roku bazowego). Do obliczeń przyjęto perspektywiczny wskaźnik zużycia energii 70 kWh/(m²/rok) dla nowobudowanych obiektów oraz założono sukcesywną termomodernizację istniejących budynków, tak żeby w 2027 r. zmniejszyć w ten sposób zapotrzebowanie na ciepło o 15% w stosunku do 2011 r.

Prognoza zapotrzebowania na gaz w Gminie (przy zużyciu 33 400 MWh gazu w 2011 r.) została opracowana przy założeniu wzrostu tego zapotrzebowania w związku z rozbudową sieci gazowej i wynosiła: 35 070 MWh/rok w latach 2012-2015 (wzrost o 5% w stosunku do roku bazowego), 38 410 MWh/rok w latach 2016-2020 (wzrost o 15%), 40 080 MWh/rok w latach 2021-2025 (wzrost o 20%) oraz 45 090 MWh w 2030 r. (wzrost o 35%).

Przewidywane zmiany zapotrzebowania na energię elektryczną w Gminie (w roku bazowym 2011 zużycie energii elektrycznej było na poziomie 34 470 MWh) kształtowały się następująco: 37 917 MWh/rok w latach 2012-2015 (wzrost o 10% w stosunku do roku bazowego), 41 364 MWh/rok w latach 2016-2020 (wzrost o 20%), 44 811 MWh/rok w latach 2021-2025 (wzrost o 30%) oraz 48 258 MWh w 2030 r. (wzrost o 40%).

W odniesieniu do przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych (art. 19 ust. 3 pkt 2 *Prawa energetycznego*) wymieniono w *Założeniach* z 2012 r. rodzaje działań w tym zakresie. W kwestii termoizolacji budynków stwierdzono, że oszacowany w Gminie maksymalny potencjał oszczędności energii w wyniku termomodernizacji budynków mieszkalnych wynosił od 5 % do 25 % aktualnego wówczas zapotrzebowania ciepła, co odpowiadało rocznemu zużyciu energii 50 000 – 250 000 GJ. Wskazano też działania wymagane do osiągnięcia takiego efektu. W odniesieniu do innych środków racjonalizacji użytkowania ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych nie

²⁹ Przyjęte uchwałą nr XXXVII/296/97 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 24 czerwca 1997 r. ze zm. (obowiązywało w dniu przyjęcia *Założeń*). Zastąpione *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kartuzy* przyjęte uchwałą nr XLV/530/2018 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 9 kwietnia 2018 r. Dalej: *Studium*. Dokument z 2018 r. został opracowany przez INTERTIM Pietrzak Ludmiła z Warszawy za kwotę 95,0 tys. zł.

wskazano potencjału oszczędności energii i wymaganych działań w odniesieniu do uwarunkowań w Gminie. Nie wskazano planu rzeczowo-finansowego poszczególnych potencjalnych działań oraz mierników pozwalających ocenić stopień realizacji planowanych do zastosowania rozwiązań.

W odniesieniu do możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek paliw i energii oraz ich lokalnych zasobów z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach OZE, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanego w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych (art. 19 ust. 3 pkt 3 *Prawa energetycznego*) stwierdzono m.in., że zakłady przemysłowe na terenie Gminy nie wykorzystywały ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych. Nie zidentyfikowano także małych elektrowni wodnych oraz tzw. budowli piętrzących możliwych do wykorzystania energetycznego. Planowana była budowa elektrowni wodnej na terenie Gminy przez prywatnego inwestora – jako przykład dobrych praktyk wykorzystania energii odnawialnej. Gmina nie planowała realizacji zadań związanych z rozpoznawaniem złóż termalnych na swoim terenie oraz wykorzystywaniem energii słonecznej. Na terenie Gminy znajdowały się duże zakłady przemysłowe, jednak w żadnym z nich nie produkowano energii cieplnej i elektrycznej w skojarzeniu. Także budowa źródeł energii elektrycznej opalanych biopaliwem została określona jako nieopłacalna pomimo istnienia potencjalnych możliwości. W powyższym zakresie w *Założeniach* nie określono przyszłego sposobu wykorzystania źródeł OZE.

W zakresie możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 10 *ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej*³⁰ (art. 19 ust. 3 pkt 3a *Prawa energetycznego*) przedstawiono aspekty prawne, możliwe formy wsparcia finansowego inwestycji w poprawę efektywności, a także wykaz zrealizowanych w Gminie przedsięwzięć dotyczących efektywności energetycznej (w tym audyty energetyczne oraz termomodernizacje). Nie wskazano przy tym harmonogramów finansowo-rzeczowych oraz planowanych terminów realizacji wraz z określeniem mierników postępów realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 186-201, 219-221)

System ciepłowniczy Gminy nie posiadał połączeń sieciowych z żadną inną gminą. W *Założeniach* nie przewidziano wspólnych rozwiązań oraz inwestycji związanych z systemem ciepłowniczym pomiędzy Gminą a sąsiadującymi gminami. W okresie objętym kontrolą na obszarze Gminy nie funkcjonowały klastry energii i Gmina nie była członkiem żadnego klastra energii.

(akta kontroli str. 226-232, 377)

W *Założeniach* z 2012 r. nie określono strategicznych celów Gminy w zakresie organizacji i planowania zaopatrzenia energetycznego. Stwierdzono, że polityka energetyczna Gminy powinna uwzględniać następujące elementy: zapewnienie dostaw paliw i energii o określonej jakości i pewności zasilania dla obecnych i przyszłych odbiorców, racjonalizację użytkowania energii, sukcesywne eliminowanie paliw węglowych w wyniku konwersji kotłowni i zamiany pieców węglowych, zwiększenia udziału energii odnawialnej (głównie energii słonecznej do przygotowywania ciepłej wody, energii wiatru oraz wykorzystanie biomasy do ogrzewania). Stwierdzono także, że Gmina powinna opracować program termomodernizacji obiektów zlokalizowanych na jej terenie.

Przyjęte w *Założeniach* proponowane działania w zakresie rozwiązań technicznych dotyczących kierunków rozwoju Gminy w zakresie energetyki do 2027 r. miały

³⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2167 ze zm., zastąpiona ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 545 ze zm.).

pozwoić osiągnąć następujące cele: zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego na obszarze Gminy w zakresie zapewnienia dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych i produkcji ciepła; wzrost efektywności energetycznej poprzez obniżenie rocznego, średniego wskaźnika zapotrzebowania na ciepło dla poszczególnych sektorów budownictwa (tj. mieszkalnego jedno- i wielorodzinnego, budynków użyteczności publicznej oraz budownictwa przemysłowo-usługowego i handlowego) o ok. 27% (ze średniej wartości ok. 206 kWh/m² dla wszystkich wyżej wymienionych sektorów na koniec 2011 r. do wartości ok. 150 kWh/m² na koniec 2027 r.); oraz zwiększenie bezpieczeństwa ekologicznego poprzez: obniżenie udziału węgla spalane go w gospodarstwach domowych w bilansie produkcji ciepła z poziomu 64% do poziomu 27% w 2030 r. i zwiększenie udziału energii produkowanej z OZE z poziomu 13% do poziomu 45% w 2030 r.

Dla przyjętych w *Założeniach* działań 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.

Burmistrz Kartuz wyjaśnił³¹, że treść i zawartość *Założeń* wynika ze stosownych przepisów *ustawy Prawo energetyczne*, które nie wskazują konieczności określenia w tym dokumencie zadań oraz mierników. *Założenia* to dokument o formie najbardziej ogólnej ze wszystkich dokumentów planistyczno-strategicznych z zakresu objętego kontrolą, w przeciwieństwie do takich dokumentów operacyjnych, jak plan gospodarki niskoemisyjnej czy program ochrony środowiska, których realizacja jest monitorowana w oparciu o stosowne mierniki.

(akta kontroli str. 233-235, 388)

Założenia z 2012 r. zostały opracowane na podstawie następujących lokalnych dokumentów strategiczno-planistycznych³²: strategii rozwoju Gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, ciepła i energii elektrycznej.

W *Założeniach* z 2012 r. przedstawiono plany rozwoju poszczególnych przedsiębiorstw energetycznych:

System ciepłowniczy - SPEC-PEC według stanu na grudzień 2012 r. planował przeprowadzenie modernizacji (przebudowy węzłów i sieci) trzech eksploatowanych kotłowni (k-01, k-02 k-03 – z terminem realizacji w 2015 r.), a także podłączenie kotłowni k-08 do sieci kotłowni k-07 i w rezultacie likwidację kotłowni k-08 (z terminem realizacji w 2018 r). Nie podano szacowanych kosztów planowanych inwestycji.

System elektroenergetyczny - Energa-Operator planowała sukcesywną wymianę kabli SN niesieciowych na kable sieciowe przy jednoczesnym uwzględnieniu przyszłego zwiększenia obciążeń linii oraz wymianę przewodów linii napowietrznych SN i nN gołych na niepełnoizolowane. Planowane inwestycje miały być realizowane w latach obowiązywania kolejnych planów rozwoju tej spółki – tj. w latach: 2012-2016, 2017-2021 i 2022-2030.

System gazowniczy - Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. w drugiej połowie 2012 r. miała rozpocząć gazyfikację dwóch miejscowości na terenie Gminy, co miało skutkować wybudowaniem gazociągów o łącznej długości ok. 13 km. Spółka

³¹ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 11 września 2019 r

³² Omówionych szczegółowo w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia.

planowała też dalsze inwestycje w budowę gazociągów. Decyzje w tej sprawie miały być podejmowane po zbadaniu zainteresowania potencjalnych odbiorców gazu oraz po wykonaniu analizy technicznej i ekonomicznej.

W *Założeniach* z 2012 r. Gmina nie określiła własnych planów inwestycyjnych odnośnie istniejącej i planowanej infrastruktury sieciowej.

Burmistrz Kartuz wyjaśnił³³, że konfrontacja realizacji przedsięwzięć Gminy wchodzących w obszar rozwoju przedsiębiorstw energetycznych odbywa się na poziomie operacyjnym. Dotychczasowa praktyka w tym zakresie nie rodzi i nie rodziła problemów utrudniających bądź uniemożliwiających realizację zamierzeń Gminy w obszarze jej funkcjonowania – wystarczająco zurbanizowanej, o bogatej infrastrukturze wszystkich mediów energetycznych i komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 72-74, 122, 134-135, 384)

Gmina w okresie objętym kontrolą nie była w posiadaniu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych działających na jej terenie oraz nie pozyskiwała sprawozdawczości z ich realizacji. – dokumenty te nie zostały przekazane Gminie także przez wykonawcę *Założeń* z 2012 r. przy ich odbiorze. Burmistrz Kartuz wyjaśnił³⁴, że wszelkie problemy związane z realizacją lokalnych przedsięwzięć Gminy są rozwiązywane systematycznie we wzajemnych procedurach planistycznych i uzgodnieniowych oraz realizacyjnych wraz z operatorami infrastruktury. Gmina nie posiada planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie Gminy. Gmina jest zapoznawana z tymi planami w trakcie procedur ich tworzenia i zatwierdzania.

(akta kontroli str. 379)

Założenia z 2012 r. przyjęto zgodnie z procedurami określonymi w art. 19 ust. 5-8 *Prawa energetycznego*, w tym:

- projekt został wyłożony do wglądu publicznego (od dnia 12 lipca do dnia 10 sierpnia 2012 r.) w siedzibie Urzędu Miejskiego w Kartuzach oraz na jego stronie internetowej. Nie wpłynęły uwagi do tego opracowania.
- projekt został pozytywnie zaopiniowany przez samorząd województwa pomorskiego (uchwałą nr 1412/200/12 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 4 grudnia 2012 r.).

(akta kontroli str. 236-238, 365-366)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie przyjęła aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* w terminie wynikającym z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne* oraz o zmianie niektórych innych ustaw, tj. do dnia 12 marca 2012 r. Obowiązek ten został wypełniony w dniu 19 grudnia 2012 r., czyli z opóźnieniem wynoszącym dziewięć miesięcy.

Ponadto do końca czerwca 2019 r. Gmina nie dokonała ani jednej aktualizacji *Założeń* z 2012 r., choć zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne* aktualizacja taka powinna zostać dokonana co najmniej raz na trzy lata, a więc co najmniej dwukrotnie (do grudnia 2015 r. oraz do grudnia 2018 r.).

NIK nie podziela argumentacji Burmistrza, uzasadniającej niewykonanie w ustawowym terminie aktualizacji *Założeń* faktem posiadania *Założeń do Planu Zaopatrzenia* z 2005 r. Dokonana w 2010 r. nowelizacja *Prawa energetycznego*

³³ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 27 sierpnia 2019 r.

³⁴ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 27 sierpnia 2019 r.

była wprowadzona w celu zapewnienia, by gminy w cyklu trzyletnim aktualizowały *Założenia*. Tym samym nie można także podzielić argumentacji, że Gmina nie dokonywała aktualizacji *Założeń* z 2012 r., ponieważ nie wystąpiły zdarzenia katastrofalne czy zakłócenia w działaniu systemów energetycznych oraz nie było interwencji mieszkańców i przedsiębiorców w zakresie odmów przyłączania do sieci. Aktualizacja jest wymagana przez *Prawo energetyczne* ze względu na potrzebę zweryfikowania i ewentualnego skorygowania przyjętych prognoz oraz kierunków interwencji, a nie jedynie w sytuacji jakiś krytycznych zdarzeń wymagających nadzwyczajnej interwencji. NIK zauważa, że poza prawnym obowiązkiem aktualizacji *Założeń* z 2012 r. wystąpiły też przesłanki merytoryczne, bowiem faktyczny poziom zapotrzebowania i zużycia ciepła i gazu w Gminie od 2012 r. znacznie różnił się od prognoz w tym zakresie zawartych w *Założeniach* z 2012 r. (były zawyżone). Wymagało to więc skorygowania przyjętych prognoz. NIK nie podziela też argumentu o powodach finansowych nieaktualizowania *Założeń* z 2012 r. (ze względu na ich koszt), biorąc pod uwagę koszt opracowania *Założeń* z 2012 r. (13,4 tys. zł) w stosunku do rocznego budżetu Gminy (ok. 200 mln zł).

(akta kontroli str.8, 378, 507)

2. *Założenia* z 2012 r. w sposób nierzetelny określały niektóre elementy, wymagane przez art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*.

W odniesieniu do przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych nie skonkretyzowano tych przedsięwzięć pod względem możliwego zakresu rzeczowego ich zastosowania w Kartuzach (wskazano jedynie szacowany potencjał oszczędności energii). Nie wskazano też możliwych do zastosowania przez Gminę mechanizmów wsparcia dla realizacji tych przedsięwzięć oraz szacunkowych założeń o niezbędnych zasobach i środkach.

W zakresie możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych, nie przedstawiono skali występujących nadwyżek lokalnych zasobów paliw i energii oraz sposobu możliwego ich wykorzystania. Stwierdzenie faktu niewykorzystywania do momentu opracowania *Założeń* z 2012 r. ciepła odpadowego przez przedsiębiorców czy nierozwijania w Gminie odnawialnych źródeł energii nie może być uznane – w opinii NIK – za spełnienie dyspozycji art. 19 ust. 3 pkt 3 *Prawa energetycznego*. Wskazywał on bowiem potrzebę określenia potencjału możliwych do zastosowania działań, a nie jedynie zdiagnozowania dotychczasowego stanu. W *Założeniach* z 2012 r. nie określono skali możliwego wykorzystania w Kartuzach nadwyżek w odniesieniu do energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych.

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

1.3 Monitoring zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z Załoženiami do Planu Zaopatrzenia

Opis stanu faktycznego

W *Załoženiach* z 2012 r. nie określono sposobu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Załoženiami*. W Urzędzie nie ustalono procedur oceny zgodności Założeń z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.

Zarówno w okresie opracowywania Założeń (tj. w latach 2011-2012) jak i później Urząd Miejski nie był w posiadaniu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych oraz sprawozdań z ich realizacji. Burmistrz wyjaśnił³⁵, że Gmina opracowując *Założenia* skorzystała z możliwości pozyskania nieodpłatnie informacji od przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie Gminy w zakresie dotyczącym propozycji niezbędnych do opracowania projektu założeń, powołując się na art. 19 ust. 4 ustawy *Prawo energetyczne*. Dodatkowo założono, że wykonawca tego opracowania gromadzi plany rozwoju poszczególnych spółek. W dokumencie przytoczono syntetyczny opis przedsięwzięć spółek energetycznych. Plany oraz zamierzenia rozwojowe i inwestycyjne przedsiębiorstw energetycznych są przedkładane w Gminie w celu pozyskania opinii i stosownych uzgodnień i jest to główne źródło wiedzy Gminy o przyjętych planach. Dodatkowo, każdorazowo po podjęciu przez Radę Miejską w Kartuzach uchwał o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub *Studium* zawiadamiane są o tym przedsiębiorstwa energetyczne, m.in: Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A., Energa Operator S.A., Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., Polska Spółka Gazownictwa Sp. z o.o., które w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia mogą składać wnioski. Wnioski tych instytucji są wprowadzane do dokumentów planistycznych, a następnie po ich sporządzeniu (przed uchwaleniem) z nimi uzgadniane. Taki tryb prowadzi do zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z dokumentami planistycznymi Gminy.

Do kontroli nie przedstawiono dokumentów potwierdzających złożone wyżej wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 369, 379, 384)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak ustalonych zasad monitorowania planów przedsiębiorstw energetycznych oraz nieskorzystanie z przepisu art. 19 ust. 4 *Prawa energetycznego* stanowiącego, że przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie plany rozwoju (art. 16 ust. 1 *Prawa energetycznego*) w zakresie dotyczącym terenu danej gminy, nie zapewniły rzetelnej oceny w zakresie wystąpienia przesłanek do uchwalenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zgodnie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

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

Wyjaśnienia Burmistrza nie wskazują, by w Urzędzie Gminy zapewniono rzetelny system monitorowania czy poszczególne plany rozwoju przedsiębiorstw

³⁵ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 27 sierpnia 2019 r.

energetycznych zapewniają realizację *Założeń* z 2012 r. Wskazane działania nie pozwalają bowiem na pełną ocenę w tym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie realizację zadań Gminy w zakresie planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i gaz.

Nie zapewniono terminowego przyjęcia założeń do planu zaopatrzenia w wymienione nośniki energii w 2012 r., a następnie zaniechano wymaganej co najmniej raz na trzy lata ich aktualizacji. Od 2015 r. Gmina pozbawiona była głównego narzędzia w planowaniu i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, które zgodnie z przepisami spełniałoby wymóg aktualności. Treść *Założeń* z 2012 r. była opracowana nierzetelnie (niewskazanie kierunków rozwoju sieci, brak w niektórych elementach, wymaganych przez art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego*, odniesienia możliwych działań do skonkretyzowanych uwarunkowań występujących w Kartuzach). Ponadto Burmistrz nie zapewnił sobie skutecznego systemu monitorowania zgodności planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami*. Tym samym nie mógł w pełni rzetelnie ocenić, czy zaistniały przesłanki wymagające od niego opracowania, na podstawie art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, planu zaopatrzenia w nośniki energii.

OBSZAR

2. Kształtowanie polityki energetycznej Gminy

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

Opis stanu faktycznego

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

Aktualizacja Strategii Rozwoju Gminy Kartuzy do 2020 r., przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Kartuzach nr XVI/257/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r.³⁶

W dokumencie tym w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego planowano realizację następujących programów operacyjnych:

- *Rewitalizacja i rozwój osiedli mieszkaniowych* (program nr 3, s. 115-117 strategii) w tym projekty: *Termomodernizacja osiedli mieszkaniowych zlokalizowanych w południowej części Kartuz*, *Termomodernizacja os. Nowego*, *Modernizacja budynków socjalnych przy ul. Sambora*, oraz *Modernizacja obecnej magistrali ciepłowniczej w mieście*;
- *Ochrona środowiska przyrodniczego* (program nr 9, s. 126-128) w tym projekty: *Podejmowanie działań na rzecz likwidacji zjawiska niskiej emisji* oraz *Podejmowanie działań na rzecz upowszechnienia wykorzystania OZE*.

Jako przewidywalne mierzalne rezultaty wskazano: dla programu nr 3 - zwiększenie liczby budynków poddanych termomodernizacji, wzrost liczby mieszkańców podłączonych do sieci ciepłowniczej oraz wzrost liczby obiektów użyteczności publicznej podłączonych do sieci ciepłowniczej; a dla programu nr 9 - mniejszą ilość emisji szkodliwych dla środowiska substancji. Jako źródła finansowania wskazano budżet gminy oraz pozostałe środki publiczne (w tym dotacyjne) oraz środki

³⁶ Dokument został opracowany przez AMT Partners sp. z o.o. – wydatki na te usługi wyniosły 14,8 tys. zł. Dalej: *Strategia*.

prywatne. W *Strategii* nie określono szacunkowych kosztów realizacji tych zadań oraz harmonogramu realizacji tych zadań.

W *Założeniach*³⁷ przyjęto, że realizacja wyżej wymienionych programów operacyjnych (termomodernizacja oraz inwestycje w ekologiczne systemy ogrzewania, w tym zakładające wykorzystanie OZE, przyłączanie do miejskiej sieci ciepłowniczej) miała zapewnić ład przestrzenny oraz zrównoważony ekologicznie rozwój Gminy.

(akta kontroli str.251-261)

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kartuzy, przyjęte uchwałą nr XXXVI/296/97 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 24 czerwca 1997 r. – zmienione uchwałami Rady Miejskiej w Kartuzach: nr XXVII/390/05 z dnia 6 lipca 2005 r., nr XVI/176/07 z dnia 27 grudnia 2007 r. oraz nr XXI/253/08 z dnia 25 czerwca 2008 r.; zastąpione przez *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kartuzy*, przyjęte uchwałą nr XLV/530/2018 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 9 kwietnia 2018 r.³⁸

Obecnie obowiązujące *Studium* z dnia 9 kwietnia 2018 r. wskazuje obecną diagnozę jak również kierunki dalszego rozwoju wszystkich sieci. Uwzględnia również opracowania i programy o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, w tym *Założenia* z 2012 r. W *Studium* z 2018 r. wyznaczając tereny pod rozwój mieszkalnictwa, usług, przemysłu i rolnictwa brano pod uwagę czynniki determinujące dalszy rozwój tych stref, w tym rozwój infrastruktury technicznej (energetycznej) w tych strefach³⁹. W *Założeniach* lokalizacja obszarów nowej zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz przemysłowej została zaznaczona na mapach (rysunkach) z poszczególnymi systemami energetycznymi – opracowanych na podstawie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kartuzy*.

(akta kontroli str.239-241, 385, 461-506)

Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska na lata 2013-2016 z perspektywą na lata 2017-2020, przyjęta uchwałą nr XXXVII/479/2013 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 20 listopada 2013 r. oraz *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Kartuzy na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024*, przyjęty uchwałą nr XXXV/392/2017 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 31 maja 2017 r.⁴⁰

W *Programie OŚ* w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego Gminy, przewidziano realizację następujących zadań:

- obszar: *Doskonalenie gospodarowania zasobami energetycznymi* – zadania: Termomodernizacja budynków, Wspieranie przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem OZE, Zakup energii z rosnącym udziałem energii z OZE, Stworzenie podstaw planistycznych i organizacyjnych dla rozbudowy sieci gazowych na terenie Gminy,
- obszar: *Wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa* – zadanie: Promowanie korzystania z OZE, zmian nośników energii z paliw stałych na płynne lub gazowe.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, gmina zobowiązana jest co dwa lata opracować raport z wykonania ww. programu, który przedkładany jest właściwej radzie gminy. Gmina wywiązała się z

³⁷ Ww. programy operacyjne zostały bezpośrednio ujęte w *Założeniach*.

³⁸ Dalej: *Studium*.

³⁹ Do kontroli przedstawiono płytę CD z mapą Gminy Kartuzy, na której zaznaczono wszystkie omawiane w *Studium* obszary przyszłego rozwoju przestrzennego Gminy, w tym obszary nowej zabudowy wraz z planowanymi inwestycjami energetycznymi.

⁴⁰ Dokumenty opracowane przez Zakład Analiz Środowiskowych „Eko-precyzja” Paweł Czupryn, za kwotę 7,9 tys. zł. Dalej: *Program OŚ*.

tego obowiązku, przedstawiając w okresie objętym kontrolą dwa takie raporty za lata 2014-2015 oraz 2016-2017.

Wszystkie wyżej wymienione zadania w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego były zgodne z działaniami wymienionymi w *Założeniach*.

Realizacja *Programu OŚ* w okresie objętym kontrolą została szczegółowo omówiona w pkt. 4 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 286-309)

Program ochrony powietrza dla strefy w województwie pomorskim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM10⁴¹ – przyjęty uchwałą nr 753/XXXV/13 z dnia 25 listopada 2013 r. Sejmiku Województwa Pomorskiego. Termin zakończenia programu został ustalony na 2020 r.

W *POP* nie określono zakładanych do osiągnięcia poziomów redukcji w określonych latach. Poziomy docelowe prognozowane dotyczą całej strefy pomorskiej i brak jest dokładnych wytycznych dotyczących osiągnięcia określonego poziomu redukcji przez Gminę. Gmina Kartusy posiadała przekroczenia w zakresie B(a)P oraz PM_{2,5}. W *POP* dla strefy pomorskiej określono jedynie kod sytuacji przekroczenia, poziom i liczbę ludności objętą przekroczeniami. Nie podaje się natomiast poziomu docelowego obligatoryjnego do osiągnięcia dla gminy. We wspomnianym programie określono niezbędną redukcję emisji pyłu zawieszonego PM₁₀, która powinna doprowadzić do stanu właściwego jakości powietrza na terenie całej strefy pomorskiej.

POP określa katalog rozwiązań systemowych zmierzających do poprawy jakości powietrza i w konsekwencji osiągnięcia docelowych poziomów redukcji. Zadania w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego były następujące:

- Ograniczenie emisji powierzchniowej:
 - zmiana ogrzewania poprzez likwidację niskosprawnych kotłów, pieców i palenisk zasilanych paliwem stałym i podłączenie do sieci ciepłowniczej lub zastąpienie urządzeniami opalnymi gazem lub pompą ciepła; w przypadku braku sieci ciepłowniczej wyposażenia budynków użyteczności publicznej w niskoemisyjne źródło ciepła;
 - realizacja uchwały wdrażającej zachęty finansowe mobilizujące do zmiany ogrzewania z niskosprawnych kotłów, pieców i palenisk zasilanych paliwem stałym na źródła niskoemisyjne poprzez podłączenie do sieci ciepłowniczej, zastąpienie kotłów węglowych urządzeniami opalnymi gazem lub wymianę na urządzenia zasilane paliwami stałymi spełniające wymagania klasy 5 normy PN-EN 303:5/2012;
 - ograniczenie emisji z ogrzewania indywidualnego w zasobie mieszkaniowym miejscowości w strefie - systematyczna wymiana starych niskosprawnych kotłów, pieców i palenisk zasilanych paliwem stałym na źródła niskoemisyjne poprzez podłączenie do sieci ciepłowniczej, zastąpienie kotłów węglowych urządzeniami opalnymi gazem lub wymianę na urządzenia zasilane paliwami stałymi spełniające wymagania klasy 5 normy PN-EN 303:5/2012;
 - rozbudowa i modernizacja sieci gazowej umożliwiająca podłączenie istniejących, powstających oraz planowanych obiektów.
- Ograniczenie emisji punktowej:
 - rozbudowa i modernizacja sieci ciepłowniczych umożliwiająca podłączenie istniejących, powstających oraz planowanych obiektów do sieci centralnego zaopatrzenia w ciepło;
 - modernizacja obiektów energetycznego spalania paliw oraz instalacji.

⁴¹ Dalej także: *POP*.

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

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej Gminy Kartuszy, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Kartuzach nr XV/205/2016 z dnia 3 lutego 2016 r.⁴²

Sformułowano następujące cele strategiczne w zakresie redukcji emisji w odniesieniu do roku bazowego (2013):

- zużycia energii finalnej o 3,50% (18 869,23 MWh);
- emisji CO₂ o 3,54% (5 845,33 Mg);
- emisji pyłu zawieszonego PM₁₀ o 82 164,57 g;
- emisji benzo(a)pirenu o 5 024,78 g;
- wzrost poziomu wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych o 0,007% (37,25 MWh).

W *Planie* przewidziano przede wszystkim działania racjonalizujące użytkowanie ciepła, m.in. termomodernizację budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych, a także modernizację systemów grzewczych. Działania te były zgodne z *Załoženiami* – m.in. z rozdziałem 8 *Przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych* oraz rozdziałem 10 *Możliwość stosowania środków poprawy efektywności energetycznej*.

(akta kontroli str.262-285)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 System monitorowania realizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia

Opis stanu
faktycznego

W *Załozeniach do Planu Zaopatrzenia* nie określono mierników osiągania zakładanych celów oraz szczegółowych działań służących ich realizacji w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Burmistrz Kartuz wyjaśnił⁴³, że treść i zawartość *Założeń* wynika ze stosownych przepisów ustawy *Prawo energetyczne*, które nie wskazują konieczności określenia w tym dokumencie zadań oraz mierników. Ponadto, praktyka utrzymywania przez Gminę roboczych kontaktów z operatorami na poziomie operacyjnym nie wymaga formalnych uzgodnień przy opracowaniu poszczególnych planów i założeń.

(akta kontroli str. 237, 384, 388)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie Miejskim nie zapewniono systemu monitorowania i oceny realizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Podzielając pogląd Burmistrza, że nie było obowiązku prawnego prowadzenia takiego monitoringu i określania mierników realizacji *Założeń*, należy wskazać iż rezygnacja z tego skutkowałą brakiem narzędzi bieżącej oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w *Załozeniach* z 2012 r., identyfikowania odchyłeń w realizacji celów, a także ich weryfikowania i modyfikowania. W efekcie nie było rzetelnej kontroli osiągania celów wskazanych w *Załozeniach* z 2012 r.

⁴² Dokument opracowany przez AMT Partner sp. z o.o. za kwotę 67,0 tys. zł. Dalej: *Plan*.

⁴³ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 11 września 2019 r.

Założenia do Planu Zaopatrzenia były spójne z innymi dokumentami strategicznymi oraz planistycznymi, opracowanymi przez Gminę w okresie objętym kontrolą, w zakresie dotyczącym zaopatrzenia w nośniki energii. W *Założeniach* nie określono jednak podstawowych mierników osiągania zakładanych tam celów, poprzestając na ogólnych sformułowaniach w postaci rozbudowy sieci czy poprawy efektywności energetycznej. Nie został opracowany i wdrożony system monitorowania określonych w *Założeniach* celów polityki energetycznej Gminy w obszarze zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. W ocenie NIK w znacznym stopniu utrudnia to prowadzenie nadzoru nad osiąganiem założonych w tym dokumencie celów.

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

Zadania realizowane przez przedsiębiorstwa ciepłownicze

SPEC-PEC w latach 2012-2015 nie prowadził inwestycji w zakresie rozbudowy miejskiego systemu ciepłowniczego, co było zgodne z planami rozwoju przedsiębiorstwa.

W latach 2015-2018 SPEC-PEC, w ramach realizacji trzech planów rozwoju obowiązujących w tym okresie, wydatkowała na zakup środków trwałych i nakłady inwestycyjne łączną kwotę 5 808,2 tys. zł, w tym kwotę 950,7 tys. zł na inwestycje w przesyłanie i dystrybucję ciepła oraz kwotę 4 857,5 tys. zł na inwestycje w wytwarzanie ciepła. W wyniku tych inwestycji m.in. wzrosła długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych z 7,3 km na koniec 2014 r. do 7,8 km na koniec 2018 r. (przyrost o 7%), a udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wzrósł o 4 pp. (z 52% do 56%). Zrealizowano także zadania inwestycyjne w zakresie modernizacji kotłowni – wg stanu na dzień 31 sierpnia 2019 r. SPEC-PEC eksploatował trzy kotłownie (w porównaniu do 8 kotłowni wg stanu na koniec 2011 r.)

Dyrektor SPEC-PEC wyjaśnił⁴⁴, że modernizacja kotłowni (likwidacja kotłowni oraz zwiększenie efektywności wytwarzania ciepła w pozostałych obiektach) spowodowana była spadkiem zapotrzebowania na ciepło (w wyniku m.in. termomodernizacji zasobów mieszkalnych na terenie Gminy, ograniczaniem strat na przesył ciepła oraz instalowaniem podzielników kosztów ciepła).

W omawianym okresie potencjalni odbiorcy złożyli 19 wniosków o wydanie warunków przyłączenia do sieci ciepłowniczej, z których dwa w 2016 r. zostały rozpatrzone negatywnie z powodu braku warunków technicznych i ekonomicznych wykonania przyłącza do sieci ciepłowniczej.

(akta kontroli str.437-454)

Zadania realizowane przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne

Zgodnie z *Założeniami* z 2012 r., w okresie po przyjęciu tego dokumentu planowana była sukcesywna wymiana kabli SN oraz wymiana przewodów linii napowietrznych SN i nN. Porównanie danych w tym zakresie jest istotnie utrudnione, gdyż Energa-Operator nie dysponuje takimi danymi w odniesieniu do obszaru Gminy (dane są dostępne w podziale na poszczególne powiaty).

W latach 2015-2018 Energa-Operator SA sporządziła dwa plany rozwoju (na lata 2014-2019 oraz 2017-2022), obejmujące teren Gminy. W latach 2015-2018 spółka poniosła łączne nakłady inwestycyjne w wysokości 40 239,5 tys. zł, w tym związane z: przyłączeniem nowych odbiorców w wysokości 4 252,4 tys. zł (realizując 401

⁴⁴ Pismo nr 718/2019 z dnia 6 września 2019 r.

sztuk przyłączy) oraz modernizacją i odtworzeniem majątku sieciowego w wysokości 35 987,1 tys. zł (realizując 57 zadań inwestycyjnych w tym zakresie). W tym okresie spółka nie poniosła nakładów inwestycyjnych związanych z przyłączeniem nowych źródeł związanych z wykorzystaniem OZE. Kierownik Biura Majątku Sieciowego spółki wyjaśnił⁴⁵, że w omawianym okresie nie wszystkie zadania inwestycyjne w zakresie modernizacji majątku sieciowego zostały zrealizowane. Wynikało to z powodu braku zgód właścicieli nieruchomości, na których posadowione są lub planowano posadowić urządzenia elektroenergetyczne.

W latach 2015-2018 wystąpiły trzy przypadki odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej na obszarze Gminy, z przyczyn technicznych (z powodu braku sieci spełniającej wymogi dla zasilania rezerwowego).

(akta kontroli str.394-431)

Realizacja planów rozwoju przedsiębiorstw gazowniczych

Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. w planach rozwoju obejmujących okres 2015-2019 (I półrocze) ujęła cztery zadania dotyczące rozwoju sieci gazowej na obszarze Gminy Kartuzy⁴⁶:

- budowa gazociągu średniego ciśnienia w miejscowości Kiełpino –o długości 1 950 m, 5 przyłączy o długości 625 m; zadania zakończone w 2015 r.,
- projekt nr POIS.10.02.00-00-035/10 *Doprowadzenie gazu do niezgazyfikowanych rejonów powiatu kartuskiego* – gazociąg średniego ciśnienia o łącznej długości 97,19 km wraz ze stacją gazową w miejscowości Gracz i przyłączami; zadania zakończone w 2016 r.,
- budowa gazociągu średniego ciśnienia z 21 przyłączami w miejscowości Dzierżążno o łącznej długości 6 405 m; zadania zakończone w 2018 r.,
- budowa gazociągów z przyłączeniami w miejscowości Łapalice – gazociąg średniego ciśnienia o łącznej długości 5 380 m, 150 przyłączy o długości 750 m; zadania w trakcie realizacji na etapie projektowania.

We wskazanym okresie wystąpiło sześć przypadków odmów wykonania przyłącza z powodu negatywnego uzasadnienia ekonomicznego.

(akta kontroli str.432-433)

Założenia do Planu Zaopatrzenia

W *Założeniach* z 2012 r. określono następujące strategiczne cele Gminy w obszarze zwiększenia dostępności do sieci energetycznych:

- doprowadzenie gazu do niezgazyfikowanych rejonów powiatu kartuskiego, w tym „w najbliższym czasie” gazyfikacja Kiełpina, Mezowa i Dzierżążna - pkt 6.2.3 *Założeń* (powtórzenie zadania określonego w planie rozwoju PSG)
Projekt został zrealizowany przez PSG – jego realizacja zakończona została w 2016 r.
- modernizacja sieci elektroenergetycznej - pkt. 6.3.5 *Założeń*
Zadanie realizowane sukcesywnie przez operatora sieci elektroenergetycznej – efekty rzeczowo-finansowe opisane w powyżej.
- rozwój źródeł gazowych
W tym zakresie Gmina realizowała zadania związane z likwidacją pieców węglowych w ramach programu *Czyste powietrze dla Pomorza*, będącego integralną częścią *Programu Ochrony Powietrza* – efekty realizacji tego programu zostały opisane w pkt. 4 niniejszego wystąpienia.
- zmiany w zakresie wykorzystania zasobów energii odnawialnej

⁴⁵ Pismo nr EOP-3MMN-000696-2019 z dnia 5 września 2019 r.

⁴⁶ Były one także wymienione w *Założeniach* – jako plany inwestycyjne w zakresie rozbudowy sieci gazowej na terenie Gminy.

Z danych pozyskanych od operatora systemu dystrybucyjnego (Gmina nie posiadała danych w tym zakresie) wynika, że w okresie 2014-2018 liczba instalacji OZE produkujących energię elektryczną na terenie Gminy wzrosła z 5 w 2014 r. do 36 w 2018 r. Moc zainstalowana tych instalacji wzrosła z 70,6 MW do 956,6 MW, a produkcja energii elektrycznej tych instalacji wzrastała z ok. 45 MWh w 2014 r. do 426,8 MWh w 2016 r. i 455,2 MWh w 2018 r., przy czym w 2017 r. produkcja energii osiągnęła maksymalny poziom 651,014 MWh.

- wykorzystanie istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii z uwzględnieniem energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła oraz zagospodarowania ciepła z instalacji przemysłowych - pkt 9 Założeń, Gmina nie posiada danych w tym zakresie.

(akta kontroli str.380-384, 392)

Odnosząc się do realizacji działań w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego ujętych w *Studium*, Burmistrz Kartuz wyjaśnił⁴⁷, że od uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kartuzy przez Radę Miejską w dniu 25 czerwca 2008 r. cały czas realizowana jest przez zarządców sieci ich modernizacja i rozbudowa. Gazyfikacja przebiega na terenie miasta jak również sołectwa Borowo, Dzierżążno, Kiełpino, Mezowo. Sieć ciepłownicza rozbudowywana i modernizowana jest na terenie miasta, zaś energetyczna na terenie całego miasta i gminy w zależności od potrzeb mieszkańców i działających firm.

(akta kontroli str. 385, 393)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane przez Gminę związane z rozwojem sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej zwiększały dostępność do tej infrastruktury odbiorców na jej terenie. Gmina nie określiła jednak w strategicznych dokumentach zakresu rzeczowego inwestycji, niezbędnego dla zapewnienia mieszkańcom dostępu do sieci. Nie weryfikowała pod tym względem planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Przypadki odmowy przyłączenia do sieci ciepłowniczej, gazowej i elektroenergetycznej, 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*), a w sytuacji gdy przedsiębiorstwa energetyczne nie zapewniałyby realizacji prawidłowo opracowanych założeń, należało wypełnić obowiązek opracowania planu zaopatrzenia w ciepło i gaz na podstawie art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*. Aktualizacja Założeń do Planu Zaopatrzenia powinna uwzględnić zidentyfikowane niezaspokojone potrzeby mieszkańców w zakresie dostępu do sieci ciepłowniczej i gazowniczej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Założenia do Planu Zaopatrzenia

- przedsięwzięcia w zakresie efektywności energetycznej
Na potrzeby realizacji inwestycji termomodernizacyjnych budynków stanowiących własność Gminy wykonano audyty energetyczne dla

⁴⁷ Op.cit.

następujących placówek: Ośrodek Geriatryczny w Sianowie, Zespół Szkół w Kiełpinie, Zespół Kształcenia i Wychowania w Brodnicy Górnej, Przedszkole w Brodnicy Górnej oraz Szkoła Podstawowa w Kolonii. Efektem przeprowadzonych audytów było wpisanie przedmiotowych inwestycji do lokalnych programów strategicznych – tj. *Planu Gospodarki Niskoemisyjnej*. Efekty realizacji tych zadań zostały opisane poniżej w części dotyczącej realizacji PGN.

- opracowanie planu racjonalizacji zużycia energii
Burmistrz Kartuz wyjaśnił⁴⁸, że prowadzone na bieżąco działania monitoringowe⁴⁹ nie wykazały konieczności opracowania planu. Wiązałoby się to ponadto z dodatkowymi kosztami i delegowaniem pracowników Urzędu do jego opracowania i monitorowania.
- eliminowanie paliw węglowych w wyniku konwersji kotłowni i zamiany pieców węglowych
Zadanie realizowane w ramach programu *Czyste Powietrze dla Pomorza* – opisane poniżej w części poświęconej realizacji *Programu Ochrony Powietrza*.

(akta kontroli str.380-384)

Strategia rozwoju Gminy

W *Strategii* założono realizację następujących programów operacyjnych w omawianym obszarze:

- *Rewitalizacja i rozwój osiedli mieszkaniowych* (program nr 3), w tym projekty: *Termomodernizacja osiedli mieszkaniowych zlokalizowanych w południowej części Kartuz (osiedla Wybickiego, Derdowskiego, Sikorskiego), Termomodernizacja os. Nowego, Modernizacja budynków socjalnych przy ul. Sambora, Modernizacja obecnej magistrali ciepłowniczej w mieście*. Zakład Gospodarki Miejskiej⁵⁰ zrealizował w latach 2015-2019 (I poł.) 12 projektów w zakresie termomodernizacji komunalnych budynków mieszkalnych na terenie Miasta Kartuzy, wydając łącznie w tym celu kwotę 1 912,5 tys. zł – przy czym zadania były wykonywane w miarę możliwości finansowych Zakładu, bez wcześniej przygotowanego harmonogramu finansowo-rzeczowego wraz z planowanymi terminami realizacji. Program termomodernizacji realizowany przez ZGM był integralną częścią *Programu Ochrony Środowiska* w tym zakresie.

Realizując w latach 2015-2018 zadania w zakresie modernizacji sieci ciepłowniczej ZEC SPEC-PEC zrealizował rozbudowę sieci ciepłowniczej na os. XX-lecia w Kartuzach, budując łącznie 1 374 m nowej sieci ciepłowniczej wraz z przyłączami, wydając na ten cel kwotę 2 714,5 tys. zł.

Gmina nie dysponowała danymi w zakresie uzyskanych efektów ekologicznych w wyniku realizacji tych zadań.

- *Ochrona środowiska przyrodniczego* (program nr 9), w tym projekty *Podejmowanie działań na rzecz likwidacji zjawiska niskiej emisji oraz podejmowanie działań na rzecz upowszechnienia wykorzystania OZE*. Efekty rzeczowo-finansowe oraz ekologiczne zostały opisane poniżej w części dotyczącej realizacji *Programu Ochrony Powietrza*.

(akta kontroli str. 392)

Program ochrony środowiska

Gmina w okresie objętym kontrolą realizowała następujące zadania z zakresu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, określone w *Programie OŚ*:

okres sprawozdawczy 2014-2015

⁴⁸ Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 11 września 2019 r.

⁴⁹ Do kontroli nie przedstawiono dokumentów potwierdzających złożone wyjaśnienia.

⁵⁰ Dalej także: ZGM.

- *Doskonalenie gospodarowania zasobami energetycznymi – Termomodernizacja budynków.*
W sprawozdaniu z tego okresu podano, że nie przeprowadzono żadnej termomodernizacji budynków..
- *Wspieranie przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem OZE*
Wymieniono 7 lamp solarnych w miejscowości Kaliska (zadanie realizowane w ramach budowy parku Newtona w miejscowości Kaliska, koszt budowy Parku 674,4 tys. zł, Gmina nie wyodrębniła kosztów wymiany samych lamp solarnych) oraz *Zakup energii z rosnącym udziałem energii z OZE – udział energii z OZE w wolumenie zakupionej energii przez Gminę oraz jej zakłady komunalne wyniósł 421 608 kWh w 2014 r. oraz 439 945 kWh w 2015 r.* Ponadto realizowany był program *Czyste Powietrze dla Pomorza*. W ramach tego programu w 2014 r. zlikwidowano 60 źródeł ogrzewania węglowego o łącznej mocy nominalnej 937 kW, w miejsce których zamontowano 33 ekologiczne źródła (biomasa), jedna nieruchomość została podłączona do miejskiej sieci ciepłowniczej. Całkowity koszt zadania – 470,0 tys. zł. Gmina uzyskała dotację w wysokości 86,0 tys. zł (18,3% kosztów kwalifikowanych).
- *Stworzenie podstaw planistycznych i organizacyjnych dla rozbudowy sieci gazowych na terenie Gminy*
Opracowano i uchwalono dokument będący podstawą planistyczną dla rozbudowy sieci gazowej w 2015 r., tj. *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej* oraz zawarto porozumienie z Polskim Górnictwem Naftowym i Gazownictwem Obrót Detaliczny sp. z o.o. (PGNiG OD) dotyczące współpracy na rzecz poprawy jakości powietrza w Gminie.
W porozumieniu nie zawarto żadnych planowanych zadań inwestycyjnych czy harmonogramów rzeczowo-inwestycyjnych.
- *Promowanie korzystania z OZE, zmian nośników energii z paliw stałych na płynne lub gazowe – realizacja programu Czyste powietrze omówionego w dalszej części tego pkt. wystąpienia.*

okres sprawozdawczy 2016-2017 (do czerwca)

- *Doskonalenie gospodarowania zasobami energetycznymi – Termomodernizacja budynków.*
Wykonano termomodernizację trzech budynków.
- *Zakup energii z rosnącym udziałem energii z OZE*
Zakupiono 68 709 kWh energii z OZE
- *Stworzenie podstaw planistycznych i organizacyjnych dla rozbudowy sieci gazowych na terenie Gminy – zawarto porozumienie z PGNiG.*
- *Promowanie korzystania z OZE, zmian nośników energii z paliw stałych na płynne lub gazowe*
Realizacja programu *Czyste powietrze* omówionego w dalszej części tego pkt. wystąpienia. Ponadto, wnioskowano w ramach programu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 o dofinansowanie projektu: *OZE dla Kaszub – wykorzystanie energetyki rozproszonej na rzecz ograniczenia niskiej emisji w Gminie Sierakowice, Kartuzy i Sulęczyńno*. Celem projektu jest zwiększenie wykorzystania OZE w sektorze publicznym i prywatnym na terenie Gminy Kartuzy, Sierakowice i Sulęczyńno. Całkowita wartość przedsięwzięcia 9 956,0 tys. zł, w tym wydatki

Gminy Kartuzy 1 516,7 tys. zł. W 2018 r. podpisano umowę o dofinansowanie. Wybrany wykonawca jest w trakcie realizacji inwestycji.
(akta kontroli str. 286-309, 386-388, 457-460)

Program Ochrony Powietrza

W latach 2015-2018 Gmina wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych określonych w *Programie*, przekazując Marszałkowi Województwa Pomorskiego sprawozdania z realizacji *Programu*. W okresie tym Gmina korzystała z możliwości dofinansowania działań w ramach realizacji tego *Programu* ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku (WFOŚiGW) w zakresie projektu dotacyjnego *Czyste Powietrze dla Pomorza* w obszarze likwidacji tzw. niskiej emisji.

W ramach projektu *Czyste Powietrze Pomorza – edycja 2015* wymieniono 40 kotłów węglowych o łącznej mocy 561 kW w 29 budynkach i lokalach mieszkalnych. Kotły węglowe w 24 przypadkach zastąpiono ogrzewaniem gazowym a w pięciu przypadkach kotłami na biomasę. Całkowity koszt zadania – 416,6 tys. zł. Gmina uzyskała dotację w wysokości 78,7 tys. zł. Przyznane dofinansowanie stanowiło 19% kosztów kwalifikowanych. Uzyskano w ten sposób redukcję PM10 o 0,0019 Mg/rok i B(a)P o 0,0000011 Mg/rok. Ponadto w ramach rozbudowy sieci ciepłowniczej wybudowano 70 m sieci ciepłowniczej, wydając kwotę 35,6 tys. zł ze źródeł ZEC SPEC-PEC (efekt ekologiczny – nie dotyczy).

W ramach programu *Czyste powietrze – edycja 2016* wymieniono 55 kotłów węglowych o łącznej mocy 1 176 kW w 47 budynkach i lokalach mieszkalnych. Kotły węglowe w 26 przypadkach zostały zastąpione ogrzewaniem gazowym, w 20 kotłami na biomasę oraz w jednym przypadku ogrzewaniem olejowym. Całkowity koszt zadania – 639,2 tys. zł. Gmina uzyskała dotację w wysokości 146,4 tys. zł. Przyznane dofinansowanie stanowiło 23% kosztów kwalifikowanych. Uzyskano w ten sposób redukcję PM10 o 0,0015 Mg/rok i B(a)P o 0,0000014 Mg/rok.

W ramach programu *Czyste powietrze – edycja 2017*, zlikwidowano 93 piece opalane węglem o mocy 2 041 kW w 91 nieruchomościach. Zainstalowano 51 kotłów opalanych gazem, jeden kocioł opalany olejem, jedną pompę ciepła i 38 kotłów opalanych biomasą. Całkowity koszt zadania – 1 317,6 tys. zł. Gmina uzyskała dotację w wysokości 262,1 tys. zł. Przyznane dofinansowanie stanowiło 19,9% kosztów kwalifikowanych. Uzyskany efekt ekologiczny – redukcja PM10 o 0,4 Mg/rok.

W 2018 r. WFOŚiGW anulował program *Czyste Powietrze edycja 2018*, ogłaszając równocześnie program *Obniżenie zanieczyszczeń środowiska poprzez modernizację źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych*. W jego ramach Gmina zrealizowała zadanie pn. *Obniżenie zanieczyszczeń środowiska poprzez modernizację źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych w mieście Kartuzy*, w wyniku którego do wymiany pieców przystąpiło 8 odbiorców ostatecznych, którzy łącznie zlikwidowali osiem źródeł ciepła opalanych węglem o mocy 162 kW i zastąpili je ośmioma kotłami gazowymi o łącznej mocy 176 kW. Całkowity koszt zadania – 140,7 tys. zł. Gmina uzyskała dotację w wysokości 15,8 tys. zł. Przyznane dofinansowanie stanowiło 11,2% kosztów kwalifikowanych. Uzyskano efekt ekologiczny w postaci redukcji PM10 o 0,0012 Mg/rok i B(a)P o 0,0000072 Mg/rok.

Łącznie w latach 2015-2018 w wyniku realizacji powyższych zadań Gmina osiągnęła redukcję PM10 o 0,4046 Mg/rok i B(a)P o 0,0000097 mg/rok. W POP nie zostały określone poziomy docelowe redukcji tych substancji. Dla strefy pomorskiej określono jedynie kod sytuacji przekroczenia, poziom i liczbę ludności objętą przekroczeniami. Dokument nie określa poziomu docelowego obligatoryjnego do

osiągnięcia dla danej gminy. We wspomnianym programie określono niezbędną globalną dla całej strefy redukcję emisji pyłu zawieszonego PM10, która powinna doprowadzić do stanu właściwego jakości powietrza na terenie całej strefy pomorskiej.

(akta kontroli str.310-314, 372-373, 315-361)

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej

W *Planie* przewidziano realizację następujących zadań w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego:

- *Termomodernizacja placówek oświatowych – Zespół Szkół w Kiełpinie*
Podmiot odpowiedzialny - Gmina, szacunkowy koszt 4 508,5 tys. zł (po przygotowaniu etapu planistycznego zadania i przed przystąpieniem do prac w sierpniu 2017 r., szacunek z 2015 r. – 1 890,0 tys. zł), okres realizacji: 2015-2019. Stan realizacji na koniec 2018 r - zadanie zrealizowane ze środków własnych oraz środków UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego (RPO WP), poniesione wydatki: 4 756,7 tys. zł⁵¹, uzyskane efekty ekologiczne: badanie uzyskanych wskaźników planowane jest na koniec 2019 r., tj. po pełnym roku funkcjonowania zmodernizowanych obiektów.
- *Termomodernizacja placówek oświatowych: Zespół Kształcenia i Wychowania oraz Przedszkole w Brodnicy Górnej*
Podmiot odpowiedzialny - Gmina, szacunkowy koszt 1 590,8 tys. zł (wg stanu na lipiec 2016 r., szacunek z 2015 r. – 1 300,0 tys. zł) , okres realizacji 2015-2017. Stan realizacji - zadanie zrealizowane ze środków własnych oraz środków UE w ramach RPO WP, poniesione wydatki: 1 609,2 tys. zł, uzyskany efekt ekologiczny: ograniczenie zużycia energii o 286,81 MWh/rok; ograniczenie emisji CO₂ o 114,63 Mg CO₂/rok.
- *Termomodernizacja placówek oświatowych: Szkoła Podstawowa nr 1 w Kartuzach*
Podmiot odpowiedzialny - Gmina, szacunkowy koszt 1 259,9 tys. zł (wrzesień 2015 r.), okres realizacji 2015-2017. Stan realizacji - zadanie zrealizowane ze środków własnych oraz środków UE w ramach RPO WP, poniesione wydatki: 1 189,4 tys. zł, uzyskany efekt ekologiczny: ograniczenie zużycia energii o 305,63 MWh/rok; ograniczenie emisji CO₂ o 106,07 Mg CO₂/rok.
- *Termomodernizacja placówek oświatowych: Szkoła Podstawowa w Kolonii*
Podmiot odpowiedzialny - Gmina, szacunkowy koszt 889,0 tys. zł (lipiec 2017 r.), okres realizacji 2017-2018. Stan realizacji - zadanie zrealizowane ze środków własnych oraz środków UE w ramach RPO WP, poniesione wydatki: 977,5 tys. zł, uzyskany efekt ekologiczny: ograniczenie zużycia energii o 215,03 MWh/rok; ograniczenie emisji CO₂ o 79,45 Mg CO₂/rok.
- *Modernizacja systemów grzewczych Czyste powietrze Pomorza – edycja 2014*
Podmiot odpowiedzialny - Gmina, szacunkowy koszt 146,0 tys. zł (szacunek z 2014 r.), zadanie miało zostać zrealizowane w 2015 r. Stan realizacji - zadanie zrealizowane w ramach *Programu Ochrony Środowiska*, poniesione wydatki: 470,0 tys. zł, wymieniono 60 źródeł ogrzewania węglowego na 33 źródła ekologiczne (gaz, biomasa), Gmina pozyskała dotację w wysokości 86,0 tys. zł

⁵¹ W przypadku każdego przekroczenia planowanych kosztów realizacji danego zadania wynikało to z faktu wyższych wydatków koniecznych do poniesienia w celu wykonania zadania, niemożliwych do oszacowania na etapie planowania (takich jak wzrost kosztów materiałów i usług budowlanych, konieczność wykonania robót dodatkowych lub uzupełniających).

(18% kosztów kwalifikowanych zadania), brak informacji o osiągniętych efektach ekologicznych.

- *Termomodernizacja budynków mieszkalnych (SM Kaszuby)*
Podmiot odpowiedzialny - Spółdzielnia Mieszkaniowa „Kaszuby”, szacunkowy koszt 20 000,0 tys. zł, proces ciągły. Stan realizacji: zadanie realizowane sukcesywnie, Spółdzielnia wykonała termomodernizację 5 budynków w latach 2017-2019, nie podając przy tym danych o poniesionych kosztach realizacji tych danych oraz uzyskanych efektach ekologicznych.
- *Termomodernizacja budynku Powiatowego Centrum Zdrowia*
Podmiot odpowiedzialny - Powiatowe Centrum Zdrowia sp. z o.o.), szacunkowy koszt 1 000,0 tys. zł (pierwotnie oszacowana w *Planie*), okres realizacji - w ramach możliwości finansowych. Stan realizacji: zadanie ukończone w październiku 2018 r., wydatkowana kwota: 6 593,9 tys. zł, w tym dofinansowanie z RPO WP w wysokości 85% kosztów kwalifikowanych (5 604,8 tys. zł), uzyskane efekty ekologiczne: redukcja pyłu PM10 o 0,791 Mg/rok oraz B(a)P o 0,00046 Mg/rok (powierzchnia poddana termomodernizacji – 6 636,5 m²).
- *Termomodernizacja Ośrodka Geriatrycznego w Sianowie*
Podmiot odpowiedzialny - Gmina, szacunkowy koszt 381,4 tys. zł (marzec 2018 r.), okres realizacji 2016-2018. Stan realizacji: zadanie zrealizowane ze środków własnych oraz środków UE w ramach RPO WP, poniesione wydatki: 438,5 tys. zł, uzyskany efekt ekologiczny: badanie uzyskanych wskaźników planowane jest na koniec 2019 r., tj. po pełnym roku funkcjonowania zmodernizowanych obiektów.

Do końca I poł. 2019 r. zrealizowano wszystkie 8 projektów w zakresie bezpieczeństwa energetycznego (w tym jedno realizowane było sukcesywnie, a Gmina wraz z podmiotem odpowiedzialnym za jego realizację nie dysponowali szczegółowymi danymi w zakresie jego realizacji). Wydatkowano przy tym kwotę 16 035,4 tys. zł (237% planowanej pierwotnie przy opracowaniu *Planu* w 2015 r. sumy wydatków w wysokości 6 772,7 tys. zł – przy czym kwota ta nie obejmuje kosztów dotyczących realizacji zadania *Termomodernizacja budynków mieszkalnych (SM Kaszuby)*.

W *Planie* założono monitorowanie postępów prac z częstotliwością przynajmniej raz do roku i przynajmniej raz w trakcie realizacji *Planu* (do 2020 r.).

Gmina nie monitorowała realizacji *Planu* w sposób ujęty w tym dokumencie. Burmistrz Kartuz wyjaśnił⁵², że Gmina przygotowuje się do wykonania monitorowania prac w ramach całego *Planu*.

(akta kontroli str. 386, 389-391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe były nie w pełni skuteczne. Nie zapewniły one wyeliminowania najistotniejszych źródeł zanieczyszczeń powietrza (lokalne źródła wytwarzania ciepła wykorzystujące w tym celu węgiel), co było jedną z przyczyn przekraczania dopuszczalnych norm emisji zanieczyszczeń w Gminie.

⁵² Pismo nr RL-P.062.11.2011 z 11 września 2019 r.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*.
2. Uwzględnienie w aktualizacji *Założeń do Planu Zaopatrzenia* wszystkich zidentyfikowanych uwarunkowań, niezbędnych dla realizacji zadań własnych Gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe.
3. Opracowanie oraz wdrożenie zasad prowadzenia monitoringu realizacji zadań w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, z wykorzystaniem mierzalnym wskaźników osiągania celów, jako instrumentu oceny realizacji celów strategicznych *Założeń do Planu Zaopatrzenia* i ich zgodności z planami rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 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