



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.03.2019



02273619

Czesław Renkiewicz
Prezydent Miasta Suwałk
ul. Adama Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 – Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach, ul. Adama Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz, Prezydent Miasta Suwałk, od 6 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy. 2. Kształtowanie polityki energetycznej gminy. 3. Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii, ciepła i gazu. 4. Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe.
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Robert Sieńko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/69/2019 z 22 maja 2019 r. 2. Jakub Dąbrowa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LBI/70/2019 z 22 maja 2019 r. i nr LBI/90/2019 z 16 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Stan bezpieczeństwa energetycznego Miasta Suwałki w okresie objętym kontrolą obciążony był ryzykiem wynikającym z nierzetelnego wykonania aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Suwałki³.

Nie uwzględniono w niej bowiem obszarów przewidzianych do rozbudowy sieci elektroenergetycznej, a także wynikających z tego kierunków działań. W konsekwencji, na podstawie sformułowanych w aktualizacji Założeń z 2017 roku ogólnych propozycji działań w zakresie rozwoju sieci elektroenergetycznej miasta Suwałki, nie można rzetelnie ocenić czy plany rozwoju PGE Dystrybucja S.A. Oddział Białystok⁴ zapewniały realizację potrzeb odbiorców w zakresie dostarczania energii elektrycznej. W Urzędzie nie prowadzono bieżącego monitoringu planów rozwoju PGE i Polskiej Spółki Gazowniczej sp. z o.o. Rejon Dystrybucji Gazu w Suwałkach⁵, co utrudniało weryfikację zgodności tych planów z Załozeniami i mogło skutkować nieopracowaniem projektu Planu Zaopatrzenia w sytuacji niezapewnienia realizacji Założeń przez te przedsiębiorstwa. W aktualizacji Założeń z 2017 roku nie doszacowano też prognozowanego zapotrzebowania w energię elektryczną i gaz ziemny w przyszłych latach. Stopień zużycia tych nośników już w 2018 roku znacznie przekraczał bowiem szacowny na 2025 rok poziom zapotrzebowania⁶. Mogło to skutkować niezapewnieniem odpowiedniego poziomu dostępności do sieci elektroenergetycznej oraz gazowniczej. Ponadto Aktualizację Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Suwałki przyjęto dopiero 28 maja 2013 r.⁷, tj. po ponad roku i dwóch miesiącach od upływu terminu na jej uchwalenie, ustalonego w art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸. Kolejną aktualizację przyjęto zaś (25 października 2017 r.) po ponad czterech latach i czterech miesiącach od poprzedniej aktualizacji, podczas gdy – stosownie do art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2007 r. Prawo energetyczne⁹ – powinna być ona wykonywana co najmniej raz na 3 lata.

Ogólne propozycje działań w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego wskazane w aktualizacji Założeń z 2017 roku były spójne ze strategicznymi dokumentami Suwałk oraz obowiązującym na terenie miasta programem ochrony powietrza. W Urzędzie nie opracowano zasad monitorowania Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a także nie sporządzano „Raportów z działań” i „Raportów z implementacji” Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki¹⁰, co uniemożliwiało dokonanie oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w tych dokumentach oraz stopnia osiągnięcia celów.

Działania wynikające z aktualizacji Założeń z 2017 roku oraz zamieszczonych w niej planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych były realizowane poprzez m.in. rozbudowę i modernizację miejskiej sieci ciepłowniczej (której długość¹¹ w 2018 roku w stosunku do roku 2014 roku wzrosła o 12,3%, a udział sieci preizolowanych o 11,4 punktu procentowego), rozbudowę sieci gazowniczej (długość jej zwiększyła się w 2018 roku w stosunku do 2014 roku o 42,9%, a liczba odbiorców o 5,9%), modernizację i rozwój sieci

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Uchwała Nr XXXVII/475/2017 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 października 2017 r. w sprawie aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Suwałki, zwanej dalej: „aktualizacją Założeń z 2017 roku”.

⁴ Dalej: „PGE”.

⁵ Dalej: „PSG”.

⁶ Wg danych PGE poziom zużycia energii elektrycznej już 2018 roku wynosił 273,5 GWh i był o 30,1 GWh większy niż prognozowane zużycie w 2025 roku. Ilość gazu ziemnego zużywanego przez odbiorców w 2018 roku wynosiła 956 tys. m³ i była o 256–356 tys. m³ wyższa od prognozowanego zużycia w 2025 roku.

⁷ Uchwała Nr XXXVII/402/2013 Rady Miejskiej w Suwałkach w sprawie aktualizacji „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Suwałki.”, zwanej dalej: „aktualizacją Założeń z 2013 roku”.

⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 104, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o zmianie upe z 2010 roku”.

⁹ Dz. U. z 2019 poz. 755, ze zm. Ustawa zwana dalej: „upe”.

¹⁰ Uchwała Nr VII/47/2015 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 marca 2015 r. Dalej: „Plan gospodarki niskoemisyjnej”.

¹¹ Długość sieci przesyłowej i rozdzielczej razem.

elektroenergetycznej (długość sieci dystrybucyjnej¹² wrosła w 2018 roku w stosunku do 2014 roku o 10%, a liczba odbiorców o 7%) oraz zwiększenie efektywności energetycznej (termomodernizacja 12 budynków użyteczności publicznej). Podjęto również działania mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowego. W latach 2016–2018 w 50 budynkach mieszkalnych wymieniono źródła ogrzewania na nowe, a 162 nieruchomości podłączono do sieci ciepłowniczej i gazowej. W rezultacie powierzchnia budynków ogrzewanych paliwami stałymi, w których nastąpiła zmiana ogrzewania wynosiła w tych latach 32,9 tys. m² (przy 5 tys. m² przewidzianych w Programie ochrony powietrza dla strefy podlaskiej¹³ na lata 2014–2022). W związku z tym szacowana redukcja emisji pyłu była wyższa od poziomów założonych w okresie realizacji Programu Ochrony Powietrza. Od 2018 roku realizowano też wymianę oświetlenia ulicznego na energooszczędne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ 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

Miasto Suwałki zajmowało powierzchnię 65,5 km² i liczyło blisko 70 tys. mieszkańców. Liczba ludności w latach 2014–2018 wzrosła o 511 osób (tj. 0,3%). Gęstość zaludnienia w 2018 roku wynosiła 1.066 os./km² i była o osiem osób większa od średniej liczby mieszkańców na km² w 2014 roku (1.058 os./km²).

Utrudnienia w rozwoju systemów energetycznych na terenie Suwałk opisano w aktualizacji Założeń z 2017 roku. Zaliczono do nich płynącą przez miasto rzekę Czarna Hańcza, trasy komunikacyjne (tj. 180,1 km dróg publicznych), istniejącą zabudowę (m.in. zabytkowy kompleks urbanistyczny śródmieścia) oraz w niewielkim stopniu obszary o urozmaiconej rzeźbie terenu.

Kontrolowana jednostka dysponowała bilansami energetycznymi z 2013 roku w podziale na sektory odbiorców na obszarze miasta Suwałki. Dane te zostały opracowane na potrzeby przeprowadzenia inwentaryzacji emisji CO₂, zawartej w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej. Urząd nie posiadał ogólnego bilansu energetycznego miasta Suwałki w podziale na poszczególne nośniki energii za lata 2014–2018. W wyjaśnieniach Prezydent wskazał, że bilansu tego nie sporządzano m.in. ze względu na duże koszty.

W aktualizacji Założeń z 2017 roku zawarto informacje o zapotrzebowaniu miasta Suwałki na poszczególne nośniki energii. Dane w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą podano wg. stanu na koniec 2016 roku, w którym całkowite zapotrzebowanie na ciepło wynosiło 251 tys. MWh/rok (w tym 121,5 tys. MWh/rok, tj. 48,4% zapewniał miejski system ciepłowniczy). W przypadku energii elektrycznej zamieszczono informacje o jej zużyciu w latach 2012–2016, wynoszącym od 190,4 tys. MWh/rok do 221,8 tys. MWh/rok. Z kolei zapotrzebowanie na gaz przedstawiono wg. stanu na koniec 2015 roku, w którym wyniosło ono 232,6 tys. m³. W związku ze wzrostem zainteresowania mieszkańców i planowaną rozbudową sieci gazowej w aktualizacji Założeń z 2017 roku prognozowano zwiększenie zapotrzebowania na gaz ziemny na terenie Suwałk do 600–700 tys. m³ w skali roku.

¹² Średniego i niskiego napięcia.

¹³ Uchwała Nr XXXIV/414/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 20 grudnia 2013 r. w sprawie określenia Programu ochrony powietrza dla strefy podlaskiej (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz.19), zmieniona uchwałą nr XXIX/261/16 z 24 października 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 4025) – dalej: „Program Ochrony Powietrza”.

¹⁴ 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.

Działalność w zakresie wytwarzania i dystrybucji ciepła na terenie Gminy prowadziło Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Suwałkach sp. z o.o.¹⁵, którego jedynym udziałowcem było Miasto Suwałki. PEC posiadało ciepłownię główną o mocy trwałej 120,52 MW oraz ciepłownię „Centrum”, której eksploatacja została zakończona w 2012 roku, a jej likwidacja nastąpiła w 2016 roku. Na koniec 2018 roku długość eksploatowanych przez PEC sieci ciepłowniczych (przesyłowej i rozdzielczej) oraz przyłączy do budynków zwiększyła się w stosunku do 2014 roku odpowiednio o 6,9 km (z 56,3 km do 63,2 km) oraz o 3,5 km (z 26 km do 29,5 km). Od 2014 roku do 2018 roku procentowy udział sieci preizolowanych w miejskiej sieci ciepłowniczej wzrósł z 61% do 72,4%, tj. o 11,4 punktu procentowego. Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym Suwałk w 2015 roku spadła z 91,5 tys. GJ do ok. 88 tys. GJ w stosunku do 2014 roku. W latach 2016–2017 pozostała na niezmiennym poziomie – ok. 88 tys. GJ, aby w 2018 roku wzrosnąć do 93,4 tys. GJ. Ilość zamówionej mocy ciepłej w latach 2014–2017 nieznacznie wzrosła (z 119,7 MW w 2014 roku do 123,2 MW w 2017 roku), a w 2018 roku nieznacznie spadła (do 122,9 MW). Z kolei zużycie ciepła przez odbiorców w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego w 2015 roku spadło z 878,4 tys. GJ do 856,2 tys. GJ w stosunku do 2014 roku. W latach 2016–2017 nastąpił jego wzrost kolejno do 928,3 tys. GJ i 931,4 tys. GJ, a w 2018 roku spadek do 921,7 tys. GJ. Zgodnie z danymi PEC miejski system ciepłowniczy w latach 2014–2018 zaopatrywał w ciepło ok. 70% odbiorców z obszaru Gminy. Prezydent wskazał, że: „w Urzędzie nie wykonywano kompleksowej analizy dotyczącej skali braku dostępności do sieci ciepłowniczej.” Dodał, że: „w związku z rozwojem budownictwa wielomieszkaniowego, PEC koncentruje się na zapewnieniu dostaw ciepła dla nowo budowanych osiedli budynków wielomieszkaniowych.”

Poza tym, w mieście działało 97 kotłowni zakładowych (94 zasilające zakłady przemysłowe oraz trzy w budownictwie mieszkaniowym wielorodzinnym) o łącznej mocy zainstalowanej 94 MW_t. Natomiast szacunkowa ilość indywidualnych źródeł ciepła (kotłowni w budownictwie indywidualnym) wynosiła 2.900 o mocy 58 MW_t.¹⁶ Aktualizacja Założeń z 2017 roku nie zawierała informacji dotyczącej struktury paliw wykorzystywanych do produkcji ciepła w kotłowniach w budownictwie indywidualnym oraz danych o zmianach w zużyciu poszczególnych rodzajów materiałów opałowych. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej¹⁷, wyjaśnił, że: „Urząd nie dysponował informacją nt. struktury paliw wykorzystywanych do produkcji ciepła w budownictwie indywidualnym.” Ponadto wskazał, że: „nie istnieją przepisy obligujące samorząd do dokonywania takiej analizy. Również mieszkańcy, właściciele budynków nie są zobowiązani do przedkładania takiej informacji do Urzędu. To właściciele nieruchomości decydują o rodzaju źródła ciepła, biorąc pod uwagę własne możliwości finansowe związane z budową oraz kosztami funkcjonowania źródła ogrzewania. Miasto Suwałki, poprzez proponowane programy zachęca do podjęcia decyzji o zmianie systemu ogrzewania na systemy wydajniejsze energetycznie i bardziej ekologiczne.”

Energię elektryczną w Suwałkach wytwarzało PEC, które w 2008 roku uruchomiło produkcję energii z bloku kogeneracyjnego o mocy 7 MW i Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach Sp z o.o.¹⁸, wytwarzające energię na bazie biogazu w oczyszczalni ścieków za pomocą dwóch agregatów o mocy 0,36 MW oraz z instalacji fotowoltaicznej zainstalowanej na terenie stacji wodociągowej o mocy 0,017 MW¹⁹. Wśród indywidualnych odbiorców wzrastała ilość energii elektrycznej wytwarzanej z paneli fotowoltaicznych małych mocy odsprzedawanej dystrybutorowi. Zgodnie z przedstawionymi przez PGE danymi, liczba instalacji odnawialnych źródeł energii²⁰ produkujących energię elektryczną na terenie miasta Suwałki od 2014 do 2018 roku wzrosła z jednej do 18. Z kolei moc zainstalowana tych urządzeń zwiększyła się w tym okresie z 0,36 MW do 0,80 MW. Natomiast ilość energii

¹⁵ Dalej: „PEC”.

¹⁶ Dane z 2016 roku zamieszczone w aktualizacji Założeń z 2017 roku.

¹⁷ Dalej: „WOŚiGK”.

¹⁸ Dalej: „PWIK”.

¹⁹ W grudniu 2018 roku zakończyły się prace przy budowie drugiej instalacji fotowoltaicznej o mocy 0,2 MW na terenie Stacji Wodociągowej, której nie uruchomiono do końca 2018 roku.

²⁰ Dalej: „OZE”.

elektrycznej przekazanej do sieci dystrybucyjnej z instalacji OZE zmniejszyła się blisko dwukrotnie (z 2.882,5 MW w 2014 roku do 1.437,1 MW w 2018 roku).

Dostarczaniem energii elektrycznej do odbiorców na terenie miasta Suwałki zajmowała się PGE. Liczba odbiorców w okresie objętym kontrolą wzrosła z 30.230 w 2014 roku do 32.319 w 2018 roku, tj. o 2.089 (o 6,9%). Długość sieci dystrybucyjnej średniego²¹ i niskiego napięcia²² zwiększyła się z 491,9 km na koniec 2014 roku do 542,5 km na koniec 2018 roku, tj. o 50,6 km (o 10%). Wzrost liczby odbiorców oraz zwiększenie sieci dystrybucyjnej miało wpływ na ilość sprzedanej energii, która w latach 2014–2018 zwiększyła się z 209,7 tys. MWh do 273,6 tys. MWh, tj. o 63,9 tys. MWh (o 30,5%). Najwyższe zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na jednego odbiorcę w skali roku uzyskano w 2015 roku i w 2017 roku. Wyniosło ono wówczas odpowiednio 4.169 KWh oraz 4.143 KWh. Najniższe było zaś w 2014 roku – 3.860 KWh. W latach 2016 i 2018 utrzymywało się ono na zbliżonym poziomie (kolejno 4.020 KWh i 4.040 KWh).

Dystrybutorem gazu w mieście Suwałki była Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o., Rejon Dystrybucji Gazu w Suwałkach²³. Od sierpnia 2014 roku uruchomiona została stacja regazyfikacji LNG w Zielonym Kamedulskim, która zasilala istniejącą sieć gazową. Długość gazociągów (bez przyłączy) na terenie Suwałk w latach 2014–2018 zwiększyła się z 38,5 km do 55 km, tj. o 16,5 km (o 42,9%). Ilość przyłączy wzrosła zaś z 63,7 szt./km w 2014 roku do 73,1 szt./km w 2018 roku, tj. o 9,4 szt./km (o 14,8%), a ich całkowita długość zwiększyła się z 10,1 km w 2014 roku do 13,6 km w 2018 roku, tj. o 3,5 km (o 34,7%). W okresie objętym kontrolą wzrosła również liczba użytkowników gazu (z 3.869 w 2014 roku do 4.096 w 2018 roku, tj. o 227 osób, czyli o 5,9%). Z kolei wg danych Głównego Urzędu Statystycznego²⁴ udział ludności korzystającej z sieci gazowej zmniejszył się z 21,5% w 2014 roku do 20,6% w 2017 roku. Roczne zużycie gazu w stosunku do 2014 roku zwiększyło się z 106 tys. m³ do 956 tys m³ w 2018 roku, tj. o 850 tys. m³ (o 902%). Prezydent wyjaśnił, że: „nie przeprowadzał analiz w zakresie skali niezaspokojonych potrzeb w dostępie do gazu wśród odbiorców indywidualnych i przedsiębiorców”. Wskazał również, że: „(...) Miasto Suwałki w ramach współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi wskazuje rejon miasta, które mają być objęte gazyfikacją.”

Miasto Suwałki nie było uczestnikiem klastrów energii i wg stanu na 1 lipca 2019 r. nie było zaangażowane w utworzenie takiego klastra.

Główne źródła emisji zanieczyszczeń do powietrza w Suwałkach²⁵ stanowiły ciepłownie miejskie, przemysłowe oraz rozproszone źródła emisji z sektora komunalno-bytowego (tzw. emisja niska), a także zanieczyszczenia komunikacyjne. Największa emisja substancji do powietrza następowała w wyniku energetycznego spalania paliw (węгля, oleju opałowego oraz drewna) w ciepłowni miejskiej, kotłowniach osiedlowych oraz zakładach przemysłowych. Ocenę stanu powietrza w Suwałkach Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska przeprowadzał na podstawie wyników uzyskanych w stacjonarnej stacji pomiarowej, zlokalizowanej przy ulicy Pułaskiego 26²⁶. Dane z lat 2014–2018 wskazywały, że w Suwałkach nie odnotowano przekroczeń dopuszczalnych wartości stężeń pyłu zawieszonego PM_{2,5} i PM₁₀, dwutlenku azotu, dwutlenku siarki, benzenu oraz tlenku węgla, określonych w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu²⁷. Średnioroczne wartości stężeń pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀ wynosiły odpowiednio od 11 do 15 µg/m³ przy dopuszczalnym poziomie 20 µg/m³ oraz od 19 do 26 µg/m³ przy dopuszczalnym poziomie 40 µg/m³, dwutlenku azotu od 13 do 16 µg/m³ przy dopuszczalnym poziomie 40 µg/m³, a dwutlenku siarki od sześciu do siedmiu µg/m³ przy dopuszczalnym poziomie 20 µg/m³. Bardzo niski poziom średniorocznego stężenia odnotowano w przypadku tlenku węgla. Wynosił on od 350 do 780 µg/m³, podczas gdy dopuszczalny poziom (liczony jako średnia

²¹ Dalej: „SN”.

²² Dalej: „nN”.

²³ Dalej: „PSG”.

²⁴ Dalej: „GUS”.

²⁵ Dane z Regionalnego Wydziału Monitoringu Środowiska w Białymstoku.

²⁶ <http://archiwum.wios.bialystok.pl/?go=airsuw>.

²⁷ Dz. U. poz. 1031.

ośmiogodzinna) wynosił 10 tys. $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Nie stwierdzono również przekroczeń średniorocznych dopuszczalnych poziomów benzenu. Natomiast w latach 2014–2015 oraz 2017–2018 poziom benzo(a)pirenu przekroczył poziom docelowy (jeden $\mu\text{g}/\text{m}^3$) i wynosił dwa $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Jedyne w 2016 roku nie przekroczone docelowego poziomu tej substancji w powietrzu, odnotowując wówczas stężenie benzo(a)pirenu na poziomie jednego $\mu\text{g}/\text{m}^3$.
(akta kontroli str. 7-8, 146-257, 752-763)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Rada Miejska przyjęła 20 czerwca 2007 r.²⁸ Dokument ten, stosownie do art. 19 ust. 3 upe, zawierał m.in. ocenę aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, prognozę zapotrzebowania na nośniki energetyczne do 2025 roku, przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie ciepła energii elektrycznej i paliw gazowych, możliwości wykorzystania paliw ze źródeł lokalnych, a także wykorzystania istniejących nadwyżek lokalnych zasobów paliw i energii oraz zakres współpracy z innymi gminami.

Aktualizację Założeń przyjęto 28 maja 2013 r., tj. ponad rok i dwa miesiące po terminie ustalonym ustawą o zmianie upe z 2010 roku (12 marca 2012 r.). Projekt kolejnej aktualizacji Założeń opracowano zaś 14 sierpnia 2017 r. i został on przyjęty 25 października 2017 r., tj. po upływie 3-letniego terminu wynikającego z art. 19 ust. 2 upe. Sprawę nieterminowego uchwalania tych aktualizacji opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
(akta kontroli str. 9-257)

Wykonanie aktualizacji Założeń zlecono Suwalskiej Radzie Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT²⁹. Za przygotowanie tych dokumentów Urząd zapłacił wykonawcy po 10 tys. zł brutto. Aktualizację projektu Założeń przyjętych w 2017 roku wykonawca przygotował w oparciu o dane i materiały dotyczące zaopatrzenia Suwałk w energię elektryczną, ciepło i gaz. W tym celu wykorzystano strategiczne dokumenty Suwałk, województwa i kraju, do których należały m.in.: [1] Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020³⁰, [2] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk³¹, [3] Program Ochrony Środowiska dla miasta Suwałki na lata 2016–2020³², [4] Plan gospodarki niskoemisyjnej, [5] Program ochrony powietrza dla strefy podlaskiej oraz [6] Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku³³. Na podstawie tych dokumentów np. ustalono jakość powietrza w Suwałkach, zaplanowano działania służące jego poprawie oraz określono możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej.

Wykorzystano również uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego (wg. stanu na 31 grudnia 2016 r.), dane GUS, w tym dotyczące liczby mieszkańców, podmiotów gospodarczych (w tym o rodzajach prowadzonej przez nich działalności) i odbiorców gazu oraz emisji zanieczyszczeń gazowych z zakładów szczególnie uciążliwych.

Przygotowując projekt aktualizacji Założeń z 2017 roku, pozyskano też dane od lokalnych dystrybutorów systemu ciepłowniczego, elektroenergetycznego oraz gazowniczego, tj. PEC, PGE oraz PSG. Podmioty te udostępniły dane dotyczące liczby i grup odbiorców energii, dostępności do istniejącej infrastruktury energetycznej, zużycia energii cieplnej i elektrycznej, stanu sieci cieplnej, elektroenergetycznej i gazowej. Od przedsiębiorstw energetycznych

²⁸ Uchwałą Nr XI/107/07 Rady Miejskiej w Suwałkach w sprawie uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zwanych dalej: „Załoženiami”.

²⁹ Dalej FSNT NOT.

³⁰ Uchwała Nr LI/563/2014 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 lipca 2014 r. Dalej: „Strategia”.

³¹ Uchwała Nr XX/232/2016 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 maja 2016 r. Dalej: „Studium”.

³² Uchwała Nr XVIII/205/2016 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 marca 2016 r. Dalej: „Program Ochrony Środowiska”.

³³ Załącznik do uchwały Nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r. (M. P. z 2010 r., Nr 2, poz. 11). Dalej: „Polityka Energetyczna Polski”.

uzyskano też informacje o zadaniach ujętych w ich planach rozwoju, którymi posłużono się przygotowując projekt aktualizacji Założeń z 2017 roku.

W związku ze zleceniem podmiotowi zewnętrznemu przygotowania aktualizacji projektu Założeń, kontrolowana jednostka nie występowała na podstawie art. 19 ust. 4 upe do przedsiębiorstw energetycznych o nieodpłatne udostępnienie planów rozwoju w zakresie dotyczącym terenu miasta Suwałki oraz propozycji niezbędnych do opracowania tych dokumentów. (akta kontroli str. 146-257)

W latach 2015–2018 do Urzędu nie wpływały wnioski i petycje od mieszkańców i podmiotów gospodarczych w zakresie potrzeb dotyczących zaopatrzenia w nośniki energii. W okresie objętym kontrolą również w ramach Suwalskiego Budżetu Obywatelskiego nie zgłaszano projektów dotyczących zwiększenia dostępności do energii elektrycznej, gazu sieciowego i ciepła z miejskiego systemu ciepłowniczego. W latach 2015–2019 (do 30 czerwca) nie wystąpiły odmowy wykonania przyłączy do sieci ciepłnej i elektroenergetycznej na terenie miasta Suwałki. W przypadku sieci gazowej było 39 odmów, w tym siedem z przyczyn technicznych oraz 32 z przyczyn ekonomicznych. (akta kontroli str. 258, 767-772)

Aktualizacja Założeń z 2017 roku zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 19 ust. 3 upe. Dokument ten zawierał ocenę stan aktualnego systemu ciepłowniczego, elektroenergetycznego i gazowniczego miasta oraz przewidywane zmiany zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Stan systemu ciepłowniczego oraz elektroenergetycznego uznano za dobry, zapewniający wysokie bezpieczeństwo zaopatrzenia w ciepło oraz powszechną dostępność do energii elektrycznej. Stan systemu gazowego oceniono jako słaby, ze względu na brak dostępu do sieci przesyłowej gazu. Zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego miasta w zakresie dostępności do gazu powiązano z realizacją planowanych działań dotyczących rozbudowy sieci oraz rozwojem sieci przesyłowej, tj. interkonektora gazowego Litwa – Polska. W oparciu o zużycie z lat 2006–2016 oraz zakładane działania racjonalizujące zużycie (m.in. termomodernizację) założono spadek zapotrzebowania na energię cieplną do 2025 roku do poziomu wynoszącego od 229,3 MW do 237,1 MW³⁴. W przypadku energii elektrycznej, w związku ze wzrostem zużycia tego nośnika energii w latach 2012–2016, założono dalszy wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną na poziomie 2,5% (przy jednoczesnej racjonalizacji zużycia) do 243,4 GWh w 2025 roku. Zakładany wzrost zużycia energii elektrycznej był w znacznym stopniu niedoszacowany. Wg danych PGE poziom zużycia energii elektrycznej już 2018 roku wynosił bowiem 273,5 GWh i był o 30,1 GWh większy niż prognozowane zużycie w 2025 roku. Z kolei zapotrzebowanie na gaz sieciowy oszacowano na podstawie danych o liczbie przyłączy w latach 2015–2017 (159 nowych odbiorców). Ustalono wzrost o ok. 50 przyłączy rocznie w związku z tym przyjęto, że prognozowane zapotrzebowanie w 2025 roku wzrośnie do 600–700 tys. m³ w skali roku. Również zakładane zapotrzebowanie na gaz sieciowy zostało niedoszacowane. Z danych PSG wynika bowiem, że ilość gazu ziemnego zużywanego przez odbiorców w 2018 roku wynosiła 956 tys. m³ i była wyższa o 256–356 tys. m³ od zużycia prognozowanego w 2025 roku. Tak znaczące niedoszacowanie potrzeb może mieć wpływ na zapewnienie odbiorcom dostępności energii elektrycznej i gazu. W aktualizacji Założeń z 2017 roku przedstawiono też propozycje przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, do których zaliczono m.in. [1] restrukturyzację źródeł zaopatrzenia, [2] modernizację systemów przesyłowych oraz [3] działania termomodernizacyjne. Zawarto również możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej³⁵, w tym: [1] termomodernizację komunalnych budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej, [2] sporządzenie audytów energetycznych dla tych obiektów i [3] modernizację oświetlenia ulicznego.

³⁴ Zmniejszenie zapotrzebowania zostało uzależnione od przyjętych w założeniach wariantów rozwoju społeczno-gospodarczego, tj. stagnacji, stabilizacji lub rozwoju miasta Suwałki.

³⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 545, ze zm.

Przeprowadzono także analizę możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii. Wskazano, że lokalne zasoby paliw były niewielkie. Gaz fermentacyjny służył do wytwarzania energii elektrycznej na potrzeby oczyszczalni ścieków, a odpady z przemysłu drzewnego wykorzystywane były w kotłowniach zakładowych. Zatem nadwyżki tych zasobów nie występowały. W zakresie wykorzystania lokalnych źródeł energii wskazano, że rezerwa mocy ciepłowni miejskiej była wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej w około 90% sprzedawanej do sieci ogólnokrajowej. Pokrywała ona ponad 25% zapotrzebowania w energię elektryczną Suwałk. W aktualizacji Założeń z 2017 roku analizie poddano również możliwość wykorzystania odnawialnych źródeł energii. W przypadku energii wiatrowej stwierdzono, że miasto było położone w korzystnych warunkach wiatrowych, ale miejska zabudowa uniemożliwiała wybudowanie farm wiatrowych. Zauważono szansę uzyskania energii cieplnej z odpadów drzewnych, którymi dysponowało np. Nadleśnictwo Suwałki, poprzez współspalanie z węglem w kotłach eksploatowanych przez PEC. Możliwości wykorzystania innych źródeł energii odnawialnej, do których zaliczono m.in. odpady komunalne, energię słoneczną czy geotermię, były ekonomicznie nieuzasadnione lub znacznie ograniczone ze względu na odprowadzanie na składowisko odpadów o niewielkiej wartości energetycznej, zmienne wartości promieniowania słonecznego na terenie Suwałk oraz brak zasobów wód geotermalnych.

W części aktualizacji Założeń z 2017 roku dotyczącej współpracy z innymi gminami wskazano, że współpraca pomiędzy sąsiadującymi jednostkami w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i gaz ziemny była realizowana głównie przez dostawców tych nośników energii. W przypadku energii cieplnej, ze względu na koszty przesyłu ciepła, gospodarka była prowadzona w warunkach izolacji od sąsiadujących gmin. Natomiast wspólne działania mogły polegać m.in. na: [1] poszukiwaniu inwestorów zewnętrznych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturze energetycznej, [2] wspólnym ubieganiu się o dofinansowanie budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury energetycznej i [3] wspólnej edukacji społeczeństwa, w tym dzieci i młodzieży, promocji rozwiązań i technologii energooszczędnych.

Aktualizacja Założeń z 2017 roku zawierała również ogólnie sformułowane propozycje rozwoju energetycznego, w których do zadań miasta Suwałki zaliczono zabezpieczenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rezerw terenu dla infrastruktury energetycznej, stacji transformatorowych i linii zasilających oraz gazociągów, w celu szybkiej i sprawnej rozbudowy oraz modernizacji sieci. Natomiast do ważniejszych zadań Urzędu Miasta zaliczono m.in. koordynowanie rozwoju poszczególnych systemów energetycznych i ich zakresów działania w pokrywaniu potrzeb ciepłych miasta w oparciu o przyjętą aktualizację, utworzenie bazy posiadanych budynków i monitorowanie ich zużycia energii oraz wspomaganie likwidacji pozostałej tzw. niskiej emisji, tj. pieców i kotłowni węglowych na rzecz ciepła sieciowego, gazu, energii elektrycznej. Zamieszczono także schematy istniejącej i projektowanej sieci ciepłowniczej i gazowej oraz załączniki z zamierzeniami rozwojowymi PEC, PGE i systemu gazowniczego. Z danych tam zawartych wynikało, że w planie rozwoju PGE na lata 2017–2022 przewidziano m.in. budowę 471 przyłączy kablowych oraz 50 napowietrznych, budowę 22 stacji transformatorowych wewnętrznych SN/nN, 6,8 km linii SN kablowych i 19,6 km linii nN kablowych. Modernizacją planowano zaś objąć: 139 stacji SN/nN, 8,1 km linii SN kablowych, 9,4 km linii nN kablowych oraz 115 przyłączy nN kablowych. Z kolei PSG wskazało, że projekt rozbudowy sieci dystrybucyjnej gazu jest rozłożony na 20 lat, w tym okresie zaplanowano budowę 145 km gazociągów oraz wykonanie 2.200 przyłączy gazowych. Natomiast z informacji od PEC wynikało, że w latach 2017–2020 planowana była m.in. budowa 8.718 mb sieci ciepłowniczej, wymiana 4.926 mb sieci kanałowej na preizolowaną, wykonanie 127 węzłów w nowych obiektach. Natomiast schematy projektowanej sieci gazowej i ciepłowniczej wskazywały, w jakich obszarach miasta miały być rozbudowywane systemy dystrybucji tych nośników energii. W aktualizacji Założeń z 2017 roku stwierdzono, że: „plany zaopatrzenia miasta w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe opracowywane przez poszczególne przedsiębiorstwa energetyczne, zapewniają w tym zakresie bezpieczeństwo energetyczne Miasta Suwałki.” Nie ujęto w niej natomiast części graficznej, dotyczącej istniejącego systemu elektroenergetycznego oraz przyszłych zadań w tym zakresie, uwzględniających potrzeby

rozwojowe Suwałk, co zostało opisane szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (akta kontroli str. 146-257)

Aktualizację Założeń z 2017 roku uchwalono zgodnie z obowiązującymi procedurami. Zgodnie z art. 19 ust. 6 upe dokument ten został wyłożony do wglądu publicznego od 12 września do 3 października 2017 r. Obwieszczenie o jego wyłożeniu zamieszczono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Suwałkach i opublikowano w Dwutygodniku Suwalskim³⁶. W tym czasie nie wpłynęły wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu Założeń. Równocześnie uzyskano zgodę Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku na odstąpienie od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, stosownie do art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁷. Aktualizacja projektu Założeń, zgodnie z art. 19 ust. 5 upe, została pozytywnie zaopiniowana przez Zarząd Województwa Podlaskiego (akta kontroli str. 132-257)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rada Miejska uchwaliła aktualizację Założeń, wymaganą art. 17 ustawy o zmianie upe z 2010 roku, dopiero 28 maja 2013 r., tj. ponad rok i dwa miesiące po terminie ich przyjęcia, ustalonym na 12 marca 2012 r. Przyczyną opóźnienia było zlecenie prac nad wykonaniem aktualizacji dopiero 28 czerwca 2012 r., tj. ponad trzy miesiące od upływu terminu na ich uchwalenie.

Prezydent Miasta Suwałki wyjaśnił, że: „działania związane z aktualizacją Założeń (...) zostały podjęte na początku roku 2012, a więc z zachowaniem ustawowego terminu.” Podał, również, że Założenia „(...) są bardzo obszernym materiałem zawierającym dane mapy itd., analizując powyższy zakres działań dolożono dużej staranności, aby dokument został sporządzony rzetelnie.”

NIK zauważa, że postępowanie o udzielenie zamówienia na przygotowanie projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe zostało wszczęte 1 marca 2012 r., co uniemożliwiało terminowe uchwalenie aktualizacji Założeń. Umowę z Wykonawcą podpisano 28 czerwca 2012 r., a protokół odbioru projektu aktualizacji Założeń – 28 grudnia 2012 r. (akta kontroli str. 12-128, 639-643)

2. Projekt kolejnej aktualizacji Założeń Prezydent opracował 14 sierpnia 2017 r. i został on przyjęty uchwałą Rady Miejskiej 25 października 2017 r., tj. po upływie odpowiednio ponad czterech lat i dwóch miesięcy oraz czterech lat i czterech miesięcy od uchwalenia poprzedniej aktualizacji (28 maja 2013 r.). Stanowiło to naruszenie art. 19 ust. 2 upe, zgodnie z którym projekt Założeń aktualizuje się co najmniej raz na 3 lata. Przyczyną opóźnienia było zlecenie opracowania aktualizacji dopiero 20 czerwca 2017 r., tj. już po upływie terminu na dokonanie aktualizacji.

Prezydent Miasta Suwałki wyjaśnił, że: „ponowna aktualizacja nie została opracowana w 2016 roku, ponieważ (...) czekaliśmy na Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk, aby dać możliwość gestorom sieci zgłoszenia wniosków do procedowanego dokumentu, które uwzględniono w Studium. (...) Mając na uwadze perspektywiczną współpracę pomiędzy Miastem Suwałki i Polską Spółką Gazownictwa sp. z o.o. oraz fakt iż w 2016 roku mieszkańcy Suwałk, media lokalne, radni Rady Miejskiej poruszali temat stanu powietrza w naszym mieście podjąłem decyzję o opracowaniu aktualizacji w 2017 roku – aby wspólne działania przedstawione powyżej dały efekt w postaci ograniczenia emisji niskieffektywnych źródeł ciepła w mieście Suwałki.” (akta kontroli str. 19, 127-257, 639-643)

3. Aktualizacja Założeń z 2017 roku nie zawierała informacji o istniejącym na terenie miasta systemie elektroenergetycznym oraz terenach, na których zgodnie z potrzebami rozwojowymi Suwałk następować będzie zmiana zapotrzebowania na energię elektryczną. Również w uzasadnieniu pozytywnej opinii projektu aktualizacji Założeń,

³⁶ Nr 19/117 z dnia 12 września 2017 r.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

wydanej przez Zarząd Województwa Podlaskiego zwrócono uwagę, że: „(...) załączniki graficzne w stosownej skali zawierające stan istniejący poszczególnych systemów energetycznych miasta oraz tereny przeznaczone pod zainwestowanie (zgodnie ze studium i planami miejscowymi), dają pełną informację co do wielkości zapotrzebowania mocy i lokalizacji obszaru. (...) Takie ujęcie tematu daje wówczas pełen obraz możliwości oraz potrzeb systemów energetycznych.”

Prezydent Miasta Suwałki wyjaśnił, że: „art. 19 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne, określający co powinien zawierać „Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe” nie wskazuje załączników graficznych jako części obligatoryjnej Projektu założeń (...)”.

W ocenie NIK uwzględnienie w Założeniach potrzeb rozwojowych Suwałk oraz zamierzeń co do rozwoju sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej i gazowej stanowi podstawę do umieszczenia konkretnych inwestycji w planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, zgodnie z przewidywanymi zmianami zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na terenie miasta. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 5 Prawa energetycznego przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych m.in. w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i 20 powołanej ustawy. Dlatego brak wskazania w Założeniach obszarów przewidzianych do rozwoju sieci elektroenergetycznych może stanowić podstawę dla PGE do odmowy przyłączenia do sieci³⁸.

(akta kontroli str.146-257, 740-744)

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

Opis stanu faktycznego

Kontrolowana jednostka prowadziła bieżący monitoring zgodności planów rozwoju PEC z Założeniami poprzez uzgadnianie i zatwierdzenie przez Prezydenta planu rzeczowo-finansowego przedsiębiorstwa na dany rok. W okresie objętym kontrolą nie był prowadzony bieżący monitoring zgodności planów rozwojowych PGE i PSG z Założeniami, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Monitoring ten prowadzony był incydentalnie, w ramach procedury opiniowania projektu Studium. Urząd kierował pisma do przedsiębiorstw energetycznych w celu uzgodnienia ich planów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 757-761, 778-803)

Analiza pozyskanych przez NIK aktualnych planów rozwoju PEC, PGE i PSG wykazała, że przedstawiono w nich działania tożsame z zawartymi w aktualizacji Założeń z 2017 roku zamierzeniami rozwojowymi przedsiębiorstw energetycznych, opisanymi w pkt 1.2 wystąpienia. Natomiast w aktualizacji Założeń z 2017 roku nie określono oczekiwanych przez miasto Suwałki kierunków (np. części miasta, osiedli lub ulic) oraz skali rozwoju sieci elektroenergetycznej. Brak tych informacji utrudniał stwierdzenie czy plany rozwojowe PGE zapewniały realizację potrzeb miasta w Suwałki w dostępie do energii elektrycznej oraz czy zachodzą przesłanki do opracowania projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 20 ust. 1 upe. Realizację zadań zawartych w planach rozwoju PEC, PGE i PSG opisano w pkt 3.1. wystąpienia.

(akta kontroli str. 146-257)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprowadzeniu bieżącego monitoringu zgodności planów rozwoju PGE i PSG działających na terenie miasta z aktualizacją Założeń z 2017 roku. Do dnia rozpoczęcia kontroli Urząd nie występował do tych przedsiębiorstw o udostępnienie aktualnych planów rozwoju, a ostatnie informacje o przewidzianych w nich działaniach pozyskiwał podmiot zewnętrzny, przygotowujący aktualizację w 2016 roku.

³⁸ Potwierdzają to wyroki np.: Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2012 r. (sygn. akt III SK 33/11) oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 marca 2015 r. (VI ACa 913/14).

Brak bieżącego monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych utrudniał weryfikację zgodności tych planów z Załoženiami, co mogło skutkować nieopracowaniem projektu Planu Zaopatrzenia, wymaganego art. 20 ust. 1 upe, w przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniałyby realizacji Założeń.

Prezydent Miasta Suwałki wyjaśnił, że: „wiedzę o przyjętych w planach rozwoju przedsiębiorstw energetycznych celach, założeniach i zadaniach miasto pozyskiwało również poprzez kierowanie do tych przedsiębiorstw pism w ramach procedur planistycznych związanych z opracowaniem studium (...) oraz planów miejscowych. (...) Innymi źródłami informacji jest rejestr wydanych decyzji celu publicznego (...) oraz wydanych pozwoleń na budowę sieci energetycznych, gazowych i ciepłych oraz rejestr zgłoszeń budowy sieci przyłączy.”

Kierowane pisma do przedsiębiorstw energetycznych dotyczyły wydania opinii na temat projektu Studium. W odpowiedzi PGE i PEC zaopiniowało dokument ten pozytywnie z uwagami. PGE wskazało, że nie planuje budowy stacji 110/20 kV na terenie miasta Suwałki, a PEC zwróciło się z prośbą o zawarcie w Studium celów podejmowanych działań inwestycyjnych przedsiębiorstwa i niezbędnych prac modernizacyjnych sieci ciepłej. Uwagi zostały uwzględnione. Natomiast PSG zaopiniowało Studium pozytywnie pod warunkiem wprowadzenia w tekście planu zmian dotyczących zaktualizowanych informacji dotyczących systemu gazowniczego w Suwałkach i zamieszczeniu warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe. Uwagi PSG zostały uwzględnione w zakresie zaktualizowania informacji dotyczących systemu gazowniczego w Suwałkach.

W ocenie NIK taki sposób prowadzenia nadzoru nad zgodnością planów rozwojowych z Załoženiami był niewystarczający. Procedury planistyczne związane z opracowaniem studium oraz planów miejscowych prowadzone są bowiem tylko w przypadku konieczności ich zmiany, natomiast analiza rejestru decyzji pozwala na ustalenie informacji o inwestycjach, co do których przedsiębiorstwo uzyskało wymagane pozwolenia, nie zaś o zgodności planowanych przedsięwzięć z Załoženiami. (akta kontroli str. 757-761, 778-803)

OCENA CZĄSTKOWA

Aktualizacja Założeń z 2017 roku, która powinna stanowić główne narzędzie w planowaniu i organizacji w mieście Suwałki zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Nie spełniała ona jednak w należyтым stopniu swojej funkcji. Nie zawierała bowiem skonkretyzowanych lokalnych priorytetów rozwoju sieci elektroenergetycznej, a także wynikających z tego kierunków działań. W konsekwencji, na podstawie sformułowanych w tym dokumencie ogólnych propozycji działań dotyczących rozwoju sieci elektroenergetycznej miasta Suwałki, nie można rzetelnie ocenić czy plany rozwoju PGE zapewniały realizację potrzeb odbiorców w zakresie dostarczania energii elektrycznej. Niewskazanie w nim obszarów przewidzianych do rozwoju sieci elektroenergetycznych mogło zaś stanowić dla przedsiębiorstwa energetycznego podstawę do odmowy przyłączenia do sieci. Obowiązek jej rozbudowy ciąży bowiem na tym podmiocie w zakresie wynikającym z założeń lub planów, o których mowa w art. 19 i 20 upe. Skontrolowana jednostka nie prowadziła również bieżącego monitoringu planów rozwoju PGE i PSG, co utrudniało weryfikację zgodności tych planów z Załoženiami i mogło skutkować nieopracowaniem projektu Planu Zaopatrzenia w sytuacji niezapewnienia realizacji Założeń przez przedsiębiorstwa energetyczne. W aktualizacji Założeń z 2017 roku nie doszacowano również prognozy zapotrzebowania w energię elektryczną i gaz ziemny w przyszłych latach, a stopień zużycia tych nośników już w 2018 roku znacznie przekraczał szacowny na 2025 rok poziom zapotrzebowania. Mogło to skutkować niezapewnieniem odpowiedniego poziomu dostępności odbiorców do sieci elektroenergetycznej oraz gazowniczej. Poza tym aktualizacje Założeń, przyjęte 28 maja 2013 r. i 25 października 2017 r., uchwalono po upływie terminów wymaganych w art. 17 ustawy o zmianie upe z 2010 roku (z opóźnieniem ponad roku i dwóch miesięcy) oraz w art. 19 ust. 2 upe (z opóźnieniem ponad czterech lat i czterech miesięcy).

2. Kształtowanie polityki energetycznej gminy

OBSZAR

2.1. Spójność w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego pomiędzy Załoženiami 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, na terenie miasta Suwałki, obowiązywały wymienione niżej dokumenty wymagane przepisami prawa, które uwzględniały uwarunkowania dotyczące lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

1. W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020 stwierdzono niewielki stopień gazyfikacji Suwałk. Jako szansę na zwiększenie dostępności miasta do tego paliwa wskazano: [1] powstanie stacji regazyfikacji gazu LNG, dzięki której zwiększyła się dostępność tego paliwa w północnej części miasta oraz Suwalskiej Strefie Ekonomicznej, [2] realizację inwestycji państwowej – gazociągu łączącego Polskę i Litwę, którego realizacja planowana była na lata 2014–2020.

W analizie SWOT, w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, wskazano jako mocną stronę dobrze rozwiniętą infrastrukturę komunalną (wodociągowo-kanalizacyjną, oczyszczalnia ścieków i sieci ciepłownicze). Jako słabą stronę uznano dużą liczbę lokalnych źródeł ciepła opalanych węglem, powodujących „niską emisję”. Szanse na rozwój upatrywano w budowie gazociągu łączącego Suwałki z systemem gazowym kraju, zagrożeniem było zaś opóźnienie w budowie mostu energetycznego Polska – Litwa.

W ramach realizacji celu operacyjnego 1.2 Poprawa infrastruktury technicznej dla celów gospodarczych, w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, w Strategii przewidziano działania takie, jak:

- przygotowanie terenów pod inwestycje prywatne – rozbudowa sieci ciepłej oraz dostępności infrastruktury komunikacyjnej;
- rozbudowa sieci energetycznej 110 kV poprzez wspieranie, modernizację i rozbudowę linii energetycznych, a także działania zmierzające do przyłączenia instalacji odnawialnych źródeł energii do istniejących sieci energetycznych.

Z kolei w ramach celu operacyjnego 3.4 Przejście na gospodarkę niskoemisyjną przewidziano:

- modernizację energetyczną (termomodernizacja) budynków użyteczności publicznej i domów wielorodzinnych;
- rozbudowę miejskiej sieci ciepłowniczej;
- wspieranie budowy instalacji odnawialnych źródeł energii, w tym montaż paneli słonecznych na budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnych;
- wprowadzenie publicznego transportu niskoemisyjnego, aby obniżyć emisję dwutlenku węgla poprzez sukcesywną wymianę taboru komunikacji miejskiej na pojazdy niskoemisyjne. (akta kontroli str. 259-266)

2. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Suwałk wskazano, że system ciepłowniczy w Suwałkach jest nowoczesny. W ramach rozwoju infrastruktury ciepłowniczej zwrócono uwagę m.in. na: potrzebę dobudowy jednego kotła i modernizację pozostałych istniejących kotłów w Ciepłowni Głównej, podwyższanie ekonomiki wytwarzania i przesyłu energii; a także systematyczne podłączanie do miejskiej sieci ciepłej grupy domów jednorodzinnych znajdujących się w jej otoczeniu. Jako niezbędne prace modernizacyjne sieci PEC wskazano: wymianę lub termomodernizację sieci ciepłych kanałowych, likwidację grupowych węzłów ciepłych, budowę sieci ciepłych i przyłączy do obiektów nowych i już istniejących.

W zakresie infrastruktury gazowej zauważono stopniową poprawę jej jakości. Wskazano, że trwają przygotowania do połączenia systemów gazowych Polski i Litwy, co miało umożliwić m.in. przyłączenie Suwałk do krajowego systemu gazowniczego. Przewidywano, że zapotrzebowanie na gaz w mieście będzie stale rosło. Zwrócono

uwagę, że należy dążyć do pełnej gazyfikacji Suwałk, również ze względów ekologicznych. Jako najważniejsze zadanie w zakresie zaopatrzenia miasta w gaz wskazano wsparcie budowy gazociągu magistralnego zasilającego Suwałki oraz rozbudowę sieci rozdzielczej.

W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, w Studium uwarunkowań stwierdzono, że rozwój systemu przesyłowego energii na terenie miasta będzie następował wraz z rozwojem miasta, a ograniczenia techniczne w tym zakresie nie występują. Jako plany rozwoju elektroenergetyki, sporządzone niezależnie od Studium uwarunkowań, wskazano budowę: linii o napięciu 400 kV przebiegającej przez fragmenty północnej części miasta oraz linii o napięciu 110 kV od stacji 110/20 kV Hańcza do stacji 110/20 kV Strefa. (akta kontroli str. 267-276)

3. W Programie ochrony środowiska dla miasta Suwałki na lata 2016–2020, jako główne cele w zakresie poprawy jakości powietrza, wskazano m.in.: zmniejszanie zużycia energii na potrzeby produkcyjne i bytowe mieszkańców, ograniczanie „niskiej emisji”, ograniczanie zanieczyszczeń komunikacyjnych powietrza, zużycia energii cieplnej i strat energii w sieci ciepłowniczej, zmniejszanie energochłonności produkcji, wprowadzanie nowych energooszczędnych procesów technologicznych wykorzystujących najlepsze dostępne technologie, modernizację i rozbudowę ciepłociągów oraz węzłów ciepłych, ograniczenie emisji spalin ze źródeł mobilnych. Jako zadania, dzięki którym miały być osiągnięte te cele, wskazano: modernizację istniejących kotłów celem dostosowania do spełniania standardów emisyjnych po 2022 roku, termomodernizację komunalnych zasobów mieszkaniowych i obiektów użyteczności publicznej, ograniczanie wtórnej emisji pyłu spowodowanej motoryzacją poprzez poprawę stanu dróg (budowa, przebudowa, rozbudowa, remonty dróg), budowę instalacji solarnej na budynku Aquaparku, budowę instalacji solarnej na budynku Zespołu Szkół nr 10 w Suwałkach, zakup i instalację kolektorów słonecznych lub instalacji fotowoltaicznej na budynkach mieszkalnych na terenie Suwałk, budowę obwodnicy miasta. (akta kontroli str. 277-289)
4. W Programie ochrony powietrza dla strefy podlaskiej określono harmonogram rzeczowo-finansowy działań naprawczych, zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza pyłami zawieszonymi³⁹. W celu redukcji stężeń tych zanieczyszczeń, wskazano działania naprawcze takie, jak:
 - modernizacja i remont dróg,
 - modernizacja systemu transportu publicznego,
 - działania z zakresu edukacji ekologicznej,
 - zwiększenie udziału zieleni w przestrzeni miasta,
 - zapisy w planach zagospodarowania przestrzennego umożliwiające ograniczenie emisji pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5,
 - obniżenie emisji z ogrzewania indywidualnego oraz wzrost efektywności energetycznej gmin (m.in. systematyczna wymiana starych, nisko sprawnych kotłów na nowoczesne lub włączanie budynków do istniejącej sieci ciepłowniczej wraz z termomodernizacją budynków). (akta kontroli str. 290-302)

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

1. Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki z 25 marca 2015 r., w którym przedstawiano zakres działań możliwych do realizacji w związku z ograniczeniem zużycia energii finalnej oraz zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych do atmosfery. Jako cel strategiczny wskazano dążenie do niskoemisyjnego rozwoju gospodarczego i zaspokajania potrzeb społeczeństwa, tj. rozwoju gospodarczo-społecznego miasta Suwałki do 2020 roku następującego bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną i finalną. Jako cele szczegółowe wskazano m.in.: zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców Suwałk, ograniczenie emisji CO₂, zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, zwiększenie efektywności

³⁹ PM10 oraz PM2,5.

wykorzystania/wytwarzania/dostarczania energii, rozwój systemów zaopatrzenia w energię zmniejszających występowanie niskiej emisji zanieczyszczeń.

W Urzędzie nie sporządzano raportów z monitorowania realizacji zadań i celów zawartych w Planie gospodarki niskoemisyjnej, co uniemożliwiało ustalenie stopnia ich realizacji (kwestię tą opisano szerzej w pkt 2.2 wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że cel strategiczny przyjęty w Planie gospodarki niskoemisyjnej: „w szczególności oznacza ograniczenie zapotrzebowania na energię końcową i pierwotną wśród wszystkich uczestników rynku energii. Cel ten należy powiązać z wizją dla miasta określoną w Planie, którą jest uznanie Miasta Suwałki jako nowoczesny, przyjazny dla społeczeństwa i przedsiębiorców ważny ośrodek kulturalny i gospodarczy regionu, kierujący się zasadą zrównoważonego rozwoju. (...) „Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki” był opracowany w 2015 roku, w oparciu o posiadane dane z roku 2013 i 2014, a warunkiem realizacji wszystkich działań przedstawionych w planie są możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe ich przeprowadzenia. Decyzja co do ostatecznej realizacji przedsięwzięć miała być podejmowana w zależności od pozyskania środków zewnętrznych na ich realizację.” Naczelnik dodał, że: „Miasto Suwałki nie otrzymywało od przedsiębiorstw energetycznych informacji dotyczących zagrożeń związanych z bezpieczeństwem energetycznym Suwałk, w zakresie bieżącego zaopatrzenia w energię, jak i przyszłych potrzeb wynikających z planów rozwoju miasta Suwałki, co było traktowane jako miernik dotyczący aktualnego i przyszłego bezpieczeństwa energetycznego miasta.”

W Planie gospodarki niskoemisyjnej przedstawiono projekt działań wraz z efektem ekologicznym, nakładami finansowymi oraz roczną oszczędnością energii i kosztów. Plan ten przewidywał następujące działania: termomodernizacja budynków użyteczności publicznej (w tym niebędących własnością miasta Suwałki), budowa sieci rozdzielczych wraz z przyłączami do miejskiej sieci ciepłowniczej, modernizacja oświetlenia ulicznego na energooszczędne, budowa instalacji kolektorów słonecznych na budynku Zespołu Szkół nr 10 w Suwałkach, dofinansowanie wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych. (akta kontroli str. 303-435, 752-763)

2. Program ograniczania niskiej emisji na terenie Gminy Miasta Suwałki⁴⁰ stanowił realizację działania określonego w Planie gospodarki niskoemisyjnej. Określał zasady dofinansowania kosztów inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania na ogrzewanie proekologiczne w budynkach mieszkalnych położonych na terenie Gminy Miasta Suwałki. Dotacja w ramach programu udzielana była na trwałą likwidację systemu ogrzewania, opartego na starym źródle ciepła poprzez podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej (w pierwszej kolejności), lub sieci gazowej, a w przypadku braku możliwości podłączenia – zastąpienie aktualnie używanych źródeł ciepła nowymi (o wyższej sprawności wytwarzania ciepła i parametrach technicznych).

(akta kontroli str. 436-449)

Przedstawiona w aktualizacji Założeń z 2017 roku ocena systemów energetycznych, a także ogólne propozycje działań były zgodne z uwarunkowaniami dotyczącymi zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe oraz stanu jakości środowiska, wskazanymi w wymienionych strategicznych dokumentach miasta. W aktualizacji Założeń z 2017 roku nie wskazano jednak konkretnych zadań w tym zakresie. Zwrócono uwagę na zanieczyszczenie powietrza. Zalecono przyłączanie kolejnych nieruchomości do sieci ciepłej, systematyczne jej rozbudowywanie i modernizowanie. Podkreślono wagę wykorzystywania najlepszej jakości paliwa w indywidualnych źródłach ciepła, użytkowania urządzeń o wyższej sprawności oraz małej energochłonności, przyłączania do sieci gazowniczej nowych odbiorców, wykorzystania OZE, modernizacji oświetlenia oraz termomodernizacji budynków. (akta kontroli str.146-257)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴⁰ Uchwała NR XIII/152/2015 Rady Miejskiej W Suwałkach z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia programu pn. „Ograniczanie niskiej emisji na terenie Gminy Miasta Suwałki” i określenia zasad udzielania dotacji w ramach programu – dalej: „program ograniczenia niskiej emisji”.

2.2. System monitorowania realizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia lub Planu Zaopatrzenia

Opis stanu
faktycznego

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą aktualizacje Założeń nie zawierały żadnych postanowień lub rekomendacji w zakresie sposobu monitorowania ich realizacji, a w Urzędzie nie posiadano pełnej dokumentacji dotyczącej realizacji celów i działań określonych w tych dokumentach, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Miasto prowadziło monitoring innych strategicznych dokumentów określających politykę rozwoju miasta oraz obowiązującego na terenie Suwałk programu ochrony powietrza, w których zawarto zadania w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Monitoring prowadzony był poprzez sporządzanie sprawozdań i raportów wymaganych tymi dokumentami.

W sprawozdaniu ze stanu realizacji zadań wskazanych w Dokumencie Implementacyjnym⁴¹ do Strategii rozwoju Suwałk (ostatni z lipca 2017 roku) zawarto m.in.: opis, okres realizacji i stan realizacji zadania wraz ze wskazaniem poniesionych kosztów.

Raporty z wykonania Programu ochrony środowiska, sporządzane z częstotliwością dwuletnią (ostatni z listopada 2018 roku za lata 2016–2017) zawierały m.in. opis zrealizowanych zadań w zakresie: modernizacji istniejących kotłów, w celu dostosowania do spełnienia standardów emisyjnych po 2022 roku, termomodernizacji komunalnych zasobów mieszkaniowych oraz obiektów użyteczności publicznej, budowy instalacji solarnych, zakupu i instalacji kolektorów słonecznych lub instalacji fotowoltaicznej, ograniczenia niskiej emisji poprzez realizację Programu ograniczenia niskiej emisji. W sprawozdaniach dokonywano pomiaru przyjętych wskaźników realizacji programu takich, jak długość nowych odcinków sieci ciepłej, długość zmodernizowanych odcinków sieci ciepłych i liczba zlikwidowanych grupowych węzłów ciepłych. W sprawozdaniach nie wskazywano jednak jaki wpływ miała realizacja zadań na osiągnięcie zaplanowanych celów.

Sprawozdania z realizacji Programu ochrony powietrza dla Zarządu Województwa Podlaskiego, sporządzane z częstotliwością roczną (ostatnie za 2018 rok), zawierały opis działań naprawczych w zakresie m.in.: zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego (zastosowany zapis i nazwa dokumentu), podłączenia do miejskiej sieci ciepłowniczej lub wymiany na ogrzewanie elektryczne, piece retortowe (ewentualnie pompy ciepła oraz kolektory słoneczne) mieszkań i domów ogrzewanych indywidualnie w zabudowie wielorodzinnej i jednorodzinnej w Suwałkach oraz termomodernizacji budynków mieszkalnych w Suwałkach (ulica, powierzchnia lokali, w których nastąpiła zmiana ogrzewania, szacunkowa redukcja emisji pyłu, szacunkowa wysokość kosztów).

Sprawozdania z realizacji Programu ograniczenia niskiej emisji, sporządzane z częstotliwością roczną (ostatnie za 2018 rok), zawierały dane dotyczące liczby złożonych wniosków o dotację na wymianę kotła, podłączenia do sieci ciepłowniczej i gazowej, liczbę podpisanych, rozwiązanych lub nierozliczonych umów oraz umów zrealizowanych, a także kwotę udzielonej dotacji. (akta kontroli str. 497-628)

W Urzędzie nie sporządzano raportów z monitorowania realizacji zadań i celów zawartych w Planie gospodarki niskoemisyjnej, co uniemożliwiało ustalenie stopnia ich realizacji. Uniemożliwiało to również ustalenie poziomu realizacji celu strategicznego tj. dążenie do niskoemisyjnego rozwoju gospodarczego i zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Zgodnie z zapisami Planu gospodarki niskoemisyjnej „Raporty z działań” powinny być sporządzane corocznie, natomiast „Raporty z implementacji” dwukrotnie: w 2017 i 2021 roku, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 639-643)

⁴¹ Dokument operacyjny do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020 z perspektywą do roku 2023 – dokument z 18 marca 2015 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie posiadano pełnej dokumentacji o stopniu realizacji Założeń np. w zakresie modernizacji i rozbudowy systemu elektroenergetycznego. Uniemożliwiało to skuteczne dokonanie oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w tym dokumencie, a także weryfikacji aktualności przyjętych założeń.

Prezydent Miasta Suwałk wyjaśnił, że: „Realizację Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Miasta Suwałki monitorowano i aktualnie stale monitoruje się między innymi poprzez opracowywanie planów rozwojowych PEC (...) Jednocześnie miasto prowadzi bieżący monitoring zadań inwestycyjnych wynikających z celów strategicznych i operacyjnych „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałk do roku 2020” (...) Ostatni raport z realizacji strategii wraz z dokumentem implementacyjnym był przygotowany w lipcu 2017 roku (...) Celem realizacji zadania SUW022 zapisanego w Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Suwałk, mającego na celu ograniczanie niskiej emisji na terenie miasta, związanego z dofinansowaniem wymiany źródła ciepła w budynkach mieszkalnych, Rada Miejska (...) przyjęła program pn. „Ograniczanie niskiej emisji na terenie Gminy Miasta Suwałki”. Zgodnie z zapisami ww. uchwały z realizacji zadania sporządzane jest corocznie sprawozdanie przedkładane do wiadomości Radzie Miejskiej.”

NIK zwraca uwagę, że plany rozwojowe PEC nie mogą stanowić monitoringu realizacji Założeń, ponieważ określają cele i zadania przedsiębiorstwa. Monitoring realizacji Założeń powinien dostarczać informacji o stanie realizacji celów i zadań zawartych w aktualizacji Założeń. Ponadto informacje zawarte w dokumentach wymienionych przez Prezydenta nie obejmują wszystkich systemów energetycznych. Plany rozwojowe PEC dotyczą tylko energii cieplnej, natomiast sprawozdania z Programu ograniczenia niskiej emisji dotyczą wymiany źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych.

(akta kontroli str. 639-643)

2. W Urzędzie nie przygotowano „Raportu z implementacji” oraz „Raportów z działań”, mimo że – stosownie do rekomendacji zawartych w Planie gospodarki niskoemisyjnej – termin sporządzenia „Raportu z implementacji” upłynął w 2017 roku, a „Raporty z działań” począwszy od 2016 roku powinny być sporządzane corocznie. Utrudniało to skuteczną ocenę realizacji celu strategicznego i poszczególnych zadań zawartych w tym dokumencie.

Prezydent wyjaśnił, że: „Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki (...) zawiera rekomendację przygotowania tzw. „Raportów działań”, a przygotowana w 2017 roku aktualizacja „Projektu założeń zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla miasta Suwałki” jest tożsama wykonaniem „Raportu z implementacji”(…) Przepisy art. 19. ust.3 ustawy Prawo energetyczne nie nakładają obowiązku szczegółowej inwentaryzacji emisji, stąd przy opracowaniu dokumentu aktualizującego element ten został pominięty. Z formalnego punktu widzenia, pomimo braku „Raportów z działań, należy zauważyć, że założenia „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałk” są realizowane, ale podlegają też weryfikacji, uwzględniającej możliwości finansowe, w tym dostępność środków zewnętrznych, założone do uzyskania efekty energetyczne, zasadność technologiczną.”

Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że: „(...) Określenie stopnia realizacji celu strategicznego w chwili obecnej jest niezasadne, ponieważ (...) termin jego realizacji został określony na 2020 rok. Zadania związane z osiągnięciem w 2020 roku celu strategicznego (...) będą realizowane jeszcze przez okres 1,5 roku. Dopiero w 2021 Urząd Miejski w Suwałkach może przystąpić do oceny stopnia realizacji celu strategicznego, wraz z określeniem wniosków dotyczących aktualizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki.”

NIK zauważa, że zgodnie z zapisami Planu gospodarki niskoemisyjnej, do działań Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej należała m.in. kontrola stopnia realizacji Planu i sporządzanie raportów z jego realizacji. Świadczy to o potrzebie monitorowania stopnia realizacji wyznaczonych zadań i celów w całym okresie

przewidzianym na ich wykonanie, w związku z czym dokonanie oceny stopnia realizacji celu strategicznego dopiero w 2021 roku jest niewystarczająca. Ponadto NIK zauważa, że Plan gospodarki niskoemisyjnej umożliwił zastąpienie „Raportu z implementacji” aktualizacją Założeń. Jednak w sporządzanej aktualizacji Założeń z 2017 roku nie odniesiono się do zadań wskazanych w Planie gospodarki niskoemisyjnej. Nie wskazano również stopnia ich realizacji. W dokumencie tym nie zawarto również szczegółowej inwentaryzacji emisji, co było zalecane zapisami Planu gospodarki niskoemisyjnej. (akta kontroli str. 303-435, 729-738, 752-763)

OCENA CZĄSTKOWA

Ogólne propozycje działań w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego wskazane w aktualizacji Założeń z 2017 roku były spójne ze strategicznymi dokumentami Suwałk oraz obowiązującym na terenie miasta programem ochrony powietrza. W aktualizacji Założeń z 2017 roku nie wskazano jednak konkretnych zadań w tym zakresie. W Urzędzie nie opracowano zasad monitorowania Założeń, a także nie sporządzano „Raportów z działań” i „Raportów z implementacji” Planu gospodarki niskoemisyjnej, co uniemożliwiało dokonanie oceny postępu realizacji przedsięwzięć określonych w tych dokumentach oraz stopnia osiągnięcia celów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W aktualizacji do Założeń z lat 2013 i 2017 nie wskazano konkretnych zadań i szczegółowych mierników do osiągnięcia w zakresie zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych. W dokumentach tych wskazano jedynie propozycje działań wynikające przede wszystkim z załączonych planów rozwojowych przedsiębiorstw energetycznych.

W aktualizacjach Założeń w zakresie energii cieplnej wskazano potrzebę likwidacji Ciepłowni Centrum, budowy dodatkowego kotła (aktualizacja z 2013 roku) rozbudowy mocy cieplnej i modernizacji Ciepłowni Głównej ze względu na brak rezerwy mocy cieplnej i konieczność dostosowania emisji zanieczyszczeń do nowych wymagań Prawa ochrony środowiska (modernizacja kotła wodnego i parowego do 2020 roku) oraz termomodernizacji budynków użyteczności publicznej (aktualizacja z 2017 roku). W zakresie paliw gazowych wskazano potrzebę budowy stacji regazyfikacji gazu ziemnego w Zielonym Kamedulskim (aktualizacja z 2013 roku), a także zapewnienie dostępu do paliw gazowych dla większości mieszkańców Suwałk do roku 2030 roku m.in. poprzez połączenie z gazociągami łączącym systemy przesyłowe gazu ziemnego Polski i Litwy⁴² (aktualizacja z 2017 roku). System elektroenergetyczny miasta Suwałki uznano za dobry i nie wskazywano działań i kierunków rozwoju w tym zakresie.

Likwidacja Ciepłowni Centrum nastąpiła w 2016 roku. Planowana budowa kotła wodnego fluidalnego w ciepłowni z możliwością spalania biomasy⁴³ nie została zrealizowana. Naczelnik WOŚiGK, na podstawie informacji uzyskanych od PEC wyjaśnił, że: „Realizując zamiar budowy kotła fluidalnego zostało ogłoszone postępowanie przetargowe zgodnie z Prawem zamówień publicznych (...) Na rozstrzygnięcie przetargu odwołanie złożył jeden z oferentów (...), zarzucając zaniechanie odrzucenia oferty „Konsorcjum”, mimo że zdaniem Odwołującego, powinna być odrzucona ze względu na nieważność na podstawie odrębnych przepisów w szczególności art. 387 §1 kodeksu cywilnego (...) w uzasadnieniu wyjaśniając, że zaoferowanie nierealnego świadczenia prowadzące do sztucznego zawyżenia punktacji i w rezultacie w sposób niezgodny z dobrym obyczajem do wyeliminowania konkurencyjnych ofert. Trzecim zarzutem było zaniechanie rzetelnej analizy ofert i w rezultacie przyznanie punktacji w sposób naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (...) W wyniku postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza uznała zarzuty Odwołującego i nakazała unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, powtórzenie czynności badania i oceny złożonych ofert i dokonanie czynności odrzucenia oferty złożonej przez „Konsorcjum” (...) Na rozstrzygnięcie KIO złożono skargę do Sądu Okręgowego w Suwałkach. (...) Sąd Okręgowy oddalił skargę (...) Biorąc pod uwagę uwagi

⁴² Gazociąg ma powstać do końca 2021 roku.

⁴³ Zadanie zawarte również w Planie gospodarki niskoemisyjnej.

zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego i Krajowej Izby Odwoławczej (...) Przedsiębiorstwo zdecydowało o zaniechaniu dalszych działań w zakresie budowy kotła fluidalnego o mocy ok. 30 MW i poszukiwaniu innych sprawdzonych rozwiązań zmierzających do zwiększenia mocy źródła ciepła." (akta kontroli str. 29-257, 750, 752-763)

Wg stanu na 31 maja 2019 r. PEC realizował trzy projekty dofinansowane ze środków Unii Europejskiej dotyczące:

- przebudowy i termomodernizacji 10,43 km sieci w latach 2018–2020, w celu poprawy efektywności przesyłania ciepła oraz zwiększenia niezawodności dostaw ciepła dla mieszkańców Suwałk (wartość projektu to 16.087,1 tys. zł, w tym 7.164,6 tys. zł wynosił wkład funduszy europejskich; szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych: 3.313,54 Mg CO₂/rok),
- likwidacji 12 węzłów grupowych dostarczających ciepło do budynków wielorodzinnych i zastąpienie ich 49 węzłami indywidualnymi wraz z budową sieci ciepłej o długości 2,4 km w latach 2018–2020, w celu poprawy efektywności dystrybucji ciepła, zmniejszenia zużycia energii i ograniczenia emisji dwutlenku węgla (wartość projektu to 6,7 mln zł, w tym 3,4 mln zł to wkład funduszy europejskich; szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych: 504,79 Mg CO₂/rok),
- budowy dwóch nowych kotłów wodnych opalanych biomasą o mocy nominalnej do 12,5 MW każdy, w celu uzyskania dodatkowej zdolności wytwarzania energii ciepłej, w tym ze źródeł odnawialnych (wartość projektu to 40.683,1 tys. zł, w tym 15.615,4 tys. zł dotacji ze środków unii europejskiej; planowana produkcja energii z instalacji OZE 55.555 MWh/rok; szacowana roczna redukcja emisji gazów cieplarnianych: 20.176 ton CO₂/rok).

Ponadto w lutym 2019 roku zakończono budowę instalacji oczyszczania spalin kotła wodnego rusztowego spalającego węgiel kamienny, w wyniku czego ograniczono emisję dwutlenku węgla, tlenków azotu i pyłów o odpowiednio 28,5; 2,20 i 1,69 Mg na rok. Wartość projektu wyniosła 13.682,2 tys. zł, w tym 8.207,2 tys. zł sfinansowano pożyczką ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.⁴⁴

(akta kontroli str. 489-496)

Wg stanu na 31 maja 2019 r. w Suwałkach dokonano termomodernizacji 12 z 23 (52,2%) budynków użyteczności publicznej wykazanych w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii. Całkowity koszt przedsięwzięć wyniósł 20.568,9 tys. zł. Termomodernizacja dziewięciu budynków współfinansowana była w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020⁴⁵ – 6.286,2 tys. zł, a jednego z NFOŚiGW – 971,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 745)

Stacja regazyfikacji gazu ziemnego w Zielonym Kamedulskim powstała w 2014 roku. Inwestycja, zrealizowana przez PSG, obejmowała wykonanie stacji gazowej, gazociągów średniego ciśnienia o długości ok. 23,5 km, budowę 138 przyłączy gazowych o łącznej długości ok. 2 km oraz adaptację istniejącej sieci gazowej niskiego ciśnienia na odcinku ok. 400 mb. Jej koszt wyniósł ponad 21 mln zł, w tym 7,8 mln zł stanowiło dofinansowanie Unii Europejskiej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (dalej: „POLiS 2007–2013”). Na koniec 2015 roku w Suwałkach było 5.338 mieszkań wyposażonych w instalację gazową (21,2% wszystkich mieszkań w Suwałkach). W latach 2015–2018 gazociągi na terenie Suwałk były sukcesywnie rozbudowywane, co opisano szerzej w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 7-8, 146-257)

Prezydent Suwałk 6 listopada 2017 r. zwrócił się do Prezesa PSG w Warszawie o ujęcie w ramach realizowanego przez Spółkę GAZ-SYSTEM Studium Wykonalności Technicznej, działań zmierzających do budowy gazociągu średniego ciśnienia, od planowanego gazociągu Polska – Litwa (Projekt GIPL), poprzez stację regazyfikacji gazu zlokalizowanego w miejscowości Zielone Kamedulskie. W odpowiedzi PSG poinformowała, że zgłosiła propozycję połączenia gazociągu przesyłowego Polska – Litwa z systemem dystrybucyjnym

⁴⁴ Dalej: „NFOŚiGW”.

⁴⁵ Dalej: „RPOWP”.

zlokalizowanym na terenie Gminy Suwałki, który poprzez stację gazową w miejscowości Zielone Kamedulskie ma na celu zasilenie Suwałk i jego okolic. (akta kontroli str. 634-636)

Inne działania Urzędu Miasta wskazane w aktualizacjach Założeń dotyczyły zabezpieczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rezerw terenu dla infrastruktury energetycznej – stacji transformatorowych i linii zasilających oraz gazociągów, w celu szybkiej i sprawnej rozbudowy i modernizacji sieci, a także koordynowania rozwoju poszczególnych systemów energetycznych i ich zakresów działania w pokrywaniu potrzeb ciepłych miasta. (akta kontroli str. 150-257)

W Urzędzie podejmowano działania w celu zabezpieczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rezerw terenu dla infrastruktury energetycznej. Analiza pięciu losowo wybranych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Suwałki⁴⁶ wykazała, że w dokumentach tych zobowiązywano do pozostawiania odpowiedniej rezerwy terenu pod lokalizację przyszłych gazociągów w liniach rozgraniczających dróg publicznych i niepublicznych, w chodnikach lub pasach zieleni, określono zasady budowy stacji transformatorowych SN/nn oraz ustalono linie rozgraniczające wyznaczające tereny urządzeń infrastruktury technicznej z zakresu elektroenergetyki.

Naczelnik WOŚiGK wskazał, że 66,8% powierzchni miasta jest objęta obowiązującymi planami miejscowymi, 24,4% jest objęte opracowaniem kolejnych, w tym 3,9% dotyczących zmiany terenów objętych planami miejscowymi. Naczelnik dodał, że zabezpieczenia rezerw terenu dla infrastruktury technicznej dokonuje się w procedurze planu zagospodarowania przestrzennego na etapie zbierania wniosków, a następnie poprzez uzgodnienia.

(akta kontroli str. 745)

W Urzędzie podejmowano działania na rzecz koordynacji rozwoju poszczególnych systemów energetycznych m.in.:

- 21 lutego 2017 r. zorganizowano spotkanie poświęcone koordynacji działań związanych z rozwojem sieci gazowej i ciepłowniczej w Suwałkach, w którym uczestniczyli przedstawiciele PSG i PEC (Prezydent wyjaśnił, że przedstawione na spotkaniu informacje zostały wykorzystane przy opracowaniu aktualizacji Założeń, planowaniu rozwoju miasta, a także koordynacji rozwoju sieci gazowej i ciepłowniczej),
- 28 marca 2017 r. zorganizowano spotkanie z mieszkańcami ulic Miodowej i Kołłątaja, aby przekazać informacje dotyczące modernizacji dróg w sąsiedztwie ich domów oraz poinformować o możliwości zasilenia osiedla w gaz ziemny bądź rozbudową sieci PEC w Suwałkach.

Ponadto naczelnik WOŚiGK wskazał, że koordynacja rozwoju poszczególnych systemów energetycznych odbywa się poprzez akty planistyczne. W Studium określa się kierunki rozwoju systemów infrastruktury technicznej, a w planach miejscowych ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Plany miejscowe i Studium poddawane są cyklicznej ocenie pod względem ich aktualności. W aktach tych wyznaczane są tereny inwestycyjne, które determinują rozwój poszczególnych systemów energetycznych i ich zakresów w pokrywaniu potrzeb m.in. ciepłych miasta.

(akta kontroli str. 630-633, 637-638, 745)

Inne zadania dotyczące zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych wynikające planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, zawartych w aktualizacjach Założeń, dotyczyły m.in.: modernizacji i rozbudowy miejskiej sieci ciepłej i węzłów ciepłych, a także modernizacji i budowy sieci WN, SN i nN.

PEC od 2015 roku do 31 maja 2019 r. wybudowało 12,5 km sieci ciepłej i przyłączy (96,6% planowanego zakresu realizacji inwestycji w latach 2015–2020), wybudowało 0,29 km sieci i przyłączy z powodu zmiany miejsca zasilania budynków (7,5% planu), wymieniło 0,75 km zewnętrznych instalacji odbiorczych na sieć preizolowaną wysokoparametrową (107,1%

⁴⁶ Uchwała nr XV/171/2015 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 29 grudnia 2015 r., Uchwała nr XVII/184/2016 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 24 lutego 2016 r., Uchwała nr XXXVI/452/2017 Rady Miejskiej z dnia 25 września 2017 r., Uchwała Nr XLI/521/2018 Rady Miejskiej z dnia 31 stycznia 2018 r., Uchwała Nr XLVIII/611/2018 Rady Miejskiej z dnia 25 lipca 2018 r.

planu) i 6,6 km sieci kanałowej na preizolowaną (61,3% planu), dokonało termomodernizacji 2,8 km sieci ciepłej (44,8% planu), zlikwidowało 29 węzłów grupowych (107,4% planu), wykonało 262 węzły w nowych obiektach (87,9% planu), zmodernizowało 26 węzłów ciepłych (92,9% planu), zamontowało 206 układów pomiarowo-rozliczeniowych w nowych węzłach (81,4% planu). Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że: „realizacja przez PEC budowy sieci i przyłączy z powodu zmiany miejsca zamieszkania jest tożsama z wykonaniem wymiany zewnętrznych instalacji odbiorczych na sieć preizolowaną wysokoparametrową i związana jest bezpośrednio z likwidacją węzłów grupowych zasilających kilka budynków mieszkalnych. Węzły grupowe to budynki wolnostojące, z których rozprowadzone są przyłącza do każdego budynku. Zmiana węzłów grupowych na indywidualne wiąże się z koniecznością uzyskania przez PEC pozwoleń na budowę oraz stosownych zgód właściciela budynku na realizację węzła indywidualnego wraz ze wskazaniem przez niego pomieszczenia, w którym nowy węzeł ma być umieszczony. Dodatkowo właściciel budynku zobowiązuje się do partycypacji w kosztach wykonania węzłów indywidualny. Powyższe przyczyniło się do spowolnienia zakresu inwestycji realizowanych w latach 2014–2019. Z chwilą pozyskania środków zewnętrznych zwiększył się zakres prac przy realizacji tego zadania. Zgodnie z informacją uzyskaną z PEC do końca 2020 roku zostanie zrealizowanych 2.990 m sieci i przyłączy, co pozwoli na uzyskanie blisko 70% zaangażowania inwestycji.” (akta kontroli str. 740-745)

W planie rozwoju PGE na lata 2017–2022 przewidziano budowę⁴⁷ 471 przyłączy kablowych oraz 50 napowietrznych, budowę 22 stacji transformatorowych wewnętrznych SN/nN, 6,8 km linii SN kablowych i 19,6 km linii nN kablowych. Ponadto modernizacją planowano objąć: 139 stacji SN/nN, 8,1 km linii SN kablowych, 9,4 km linii nN kablowych oraz 115 przyłączy nN kablowych (18 projektów inwestycyjnych). Z danych uzyskanych z PGE wynika, że w latach 2017–2018 nakłady poniesione na realizację wymienionych zadań wyniosły 6.827,7 tys. zł z 16.388,2 tys. zł planowanych do 2022 roku (44,7%). Ponadto systematycznie wykonywano prace wynikające z bieżących potrzeb.

Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że: „monitoring realizacji planów rozwojowych przedsiębiorstwa elektroenergetycznego w Urzędzie Miejskim w Suwałkach przebiega na etapie: [1] planowania, poprzez uzgadnianie z przedsiębiorstwem na etapie projektowania Studium (...) Na tym etapie uzgodnienia dotyczą planowanej przez przedsiębiorstwo lokalizacji infrastruktury elektroenergetycznej, [2] przygotowania inwestycji, w ramach narad koordynacyjnych przedsiębiorstwo dokonuje obowiązkowego uzgodnienia przebiegu sieci elektroenergetycznej, [3] realizacji inwestycji przedsiębiorstwa lub inwestycji miejskich, w tym dotyczącej przebudowy, modernizacji, budowy infrastruktury elektroenergetycznej.”

(akta kontroli str. 644-713, 773-774)

Cele i zadania w zakresie zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych zawarte zostały również w dokumentach innych niż aktualizacja Założeń z 2017 roku

1. W Dokumencie implementacyjnym do Strategii wskazano zadania dotyczące: rozwoju sieci gazowniczej w latach 2015–2017 oraz sukcesywnej budowy przyłączy (realizacja opisana powyżej), modernizacji i rozbudowy linii energetycznych o mocy przesyłowej i dystrybucyjnej 110 kV., termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i domów wielorodzinnych. Nie wskazano dokładnych celów ani mierników do osiągnięcia w tym zakresie. W ramach realizacji zadania PGE zbudowano linię 110 kV między stacjami transformatorowymi 110/20kV GPZ Strefa i GPZ Hańcza (9,1 km linii), mającą na celu zwiększenie pewności zasilania i zamknięcia tzw. pierścienia miejskiego (projekt zakończony w 2016 roku o koszcie wynoszącym 5.342,7 tys. zł). Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej została opisana przy realizacji działań wskazanych w Założeniach. Natomiast na 30 maja 2019 r. zakończona została termomodernizacja 33 budynków zarządzanych przez Zarząd Budynków Mieszkalnych⁴⁸ spośród 40 budynków wskazanych w dokumencie (poniesione koszty wyniosły 10.816,4 tys. zł).

⁴⁷ Projekt inwestycyjny: „przyłączenie odbiorców na terenie miasta Suwałki – Północ” i „przyłączenie odbiorców na terenie Suwałk – Południe”.

⁴⁸ Dalej: „ZBM”.

2. W Studium uwarunkowań, wskazano zadania w zakresie: likwidacji indywidualnego ogrzewania węglowego poprzez podłączenie obiektów do sieci ciepłowniczej lub wykorzystanie niskoemisyjnych źródeł grzewczych, a także modernizacji technologii wytwarzania energii w PEC w celu minimalizacji strat ciepła. W latach 2015–2019 (do 30 czerwca) liczba obiektów podłączonych do sieci ciepłowniczej wzrosła z 1.298 do 1.435 (o 10,6%), a odbiorców z 797 do 935 (o 17,3%). Realizację Programu ograniczenia niskiej emisji opisano w czwartym obszarze wystąpienia. Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił (na podstawie danych uzyskanych z PEC), że: „W roku 2016 roku PEC wybudowało i od października tego roku uruchomiło instalację solarną składającą się z kolektorów słonecznych o łącznej powierzchni 94,12 m² w Ciepłowni Głównej jako uzupełnienie wytwarzania energii obok kotłów węglowych WR25 i bloku kogeneracyjnego. W latach 2018–2019 zbudowana i uruchomiona została instalacja oczyszczania spalin kotła wodnego WR25 nr 4 (...) W 2019 roku rozpoczęto budowę dwóch kotłów wodnych opalanych biomasą o łącznej mocy 25 MW.”
3. W Planie gospodarki niskoemisyjnej, w zakresie zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych, zaplanowano: budowę kotła wodnego fluidalnego, modernizację infrastruktury ciepłowniczej, budowę sieci rozdzielczych wraz z przyłączami do miejskiej sieci ciepłowniczej, termomodernizację budynków użyteczności publicznej (realizacja zadań opisana powyżej), termomodernizację miejskich obiektów kulturalnych, montaż pompy ciepła i termomodernizację budynku biurowego PWiK w oczyszczalni ścieków, termomodernizację budynków użytkowych i mieszkalnych zarządzanych przez Zarząd Budynków Mieszkalnych (dalej: „ZBM”), termomodernizację pozostałych budynków użyteczności publicznej niebędących własnością miasta Suwałk.

Wg stanu na 31 maja 2019 r. zakończono termomodernizację jednego z trzech obiektów kulturalnych przewidzianych w Planie gospodarki niskoemisyjnej. Termomodernizacja Muzeum Okręgowego w Suwałkach zakończona została w listopadzie 2018 roku. Inwestycja była dofinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach RPOWP 2014–2020 w wysokości 1.832,2 tys. zł, a jej całkowita wartość wyniosła 4.235,3 tys. zł. Natomiast 29 czerwca 2018 r. podpisano umowę o dofinansowanie realizacji projektu „Remont i modernizacja obiektu Suwalskiego Ośrodka Kultury przy ul. Noniewicza 71”, którego realizację przewidziano od lipca 2018 roku do listopada 2019 roku. Dofinansowanie projektu w ramach RPOWP wynosiło 3.717,6 tys. zł, przy całkowitej jego wartości wynoszącej 6.099,4 tys. zł.

W odniesieniu do pozostałych zadań naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że: „Zrezygnowano z montażu pompy ciepła w PWiK. Zamiast tego wykonana została instalacja fotowoltaiczna o mocy 200 kW, na terenie zakładu wodociągów PWiK. Wraz z rozbudową budynku biurowego na terenie oczyszczalni ścieków, wykonano termomodernizację budynku biurowego. Urząd nie prowadził monitoringu w zakresie termomodernizacji pozostałych budynków użyteczności publicznej nie będących własnością miasta Suwałki i spółdzielczych budynków mieszkalnych. Bezpośrednią przyczyną jest brak przepisów umożliwiających tego typu kontrolę nad podmiotami, które nie są własnością miasta Suwałki oraz przepisów zobowiązujących te podmioty do udzielania informacji jednostce samorządu terytorialnego.”

W Planie gospodarki niskoemisyjnej wskazano 17 zadań dotyczących zwiększenia dostępności energii elektrycznej, ciepła i paliw gazowych lub zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w nośniki energetyczne (szerzej opisane w czwartym obszarze wystąpienia). Na 31 maja 2019 r. zrealizowano lub rozpoczęto realizację 11 z nich. Trzech zadań nie zrealizowano, jedno częściowo, a w odniesieniu do dwóch pozostałych w Urzędzie nie posiadano informacji dotyczących ich wykonywania.

(akta kontroli str. 267-276, 432-435, 750, 752-763, 775-777)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Aktualizacje Założeń z lat 2013 i 2017 nie wskazywały precyzyjnie zakładanego poziomu rozwoju sieci energetycznych, np. poprzez dokładne określenie zadań i celów, co uniemożliwiało ocenę podejmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne działań w tym zakresie. Zgodnie z załączonymi do aktualizacji Założeń planami rozwoju

przedsiębiorstwa energetyczne zwiększały dostępność energii elektrycznej, ciepła i gazu dla odbiorców, m.in. poprzez modernizację i rozbudowę sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej, a także rozwój sieci gazowniczej. W Urzędzie podejmowano zaś wynikające z aktualizacji Założeń i innych dokumentów strategicznych działania w zakresie rozwoju sieci energetycznych, w tym mające na celu podłączenie miasta z gazociągiem, zabezpieczenie rezerwy terenów dla infrastruktury energetycznej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz koordynowanie rozwoju poszczególnych systemów energetycznych i ich zakresów działania w pokrywaniu potrzeb ciepłych miasta.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Działania Urzędu Miasta wskazane w aktualizacjach Założeń w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe dotyczyły utworzenia bazy posiadanych budynków oraz monitorowanie ich zużycia energii, wspomagania likwidacji pozostałej tzw. niskiej emisji, tj. pieców i kotłowni węglowych na rzecz ciepła sieciowego, gazu, energii elektrycznej oraz odnawialnej, a także wymiany/modernizacji oświetlenia ulicznego na energooszczędne typu LED, z zastosowaniem OZE. (akta kontroli str. 150-257)

Zadania w tym zakresie, wynikające ze Studium oraz wymaganych przepisami programów ochrony środowiska, tj. programu ochrony powietrza i programu ochrony środowiska, dotyczyły:

- stosowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odpowiednich zapisów, umożliwiających ograniczenie emisji pyłu zawieszonego PM10 oraz PM2,5 (np. ustalenia zakazu stosowania paliw stałych w obrębie projektowanej zabudowy – w przypadku stosowania indywidualnych systemów grzewczych),
- obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego (wspieranie działań związanych z ograniczeniem niskiej emisji) poprzez podłączenie do sieci ciepłowniczej lub wymianę źródeł ogrzewania (głównie pieców węglowych),
- wzrostu efektywności energetycznej, polegającej m.in. na termomodernizacji budynków,
- budowy i instalacji solarnych na budynku Aquaparku,
- zakupu i instalacji kolektorów słonecznych lub instalacji fotowoltaicznej na budynkach mieszkalnych na terenie miasta Suwałk,
- modernizacji technologii wytwarzania energii w PEC.

W Urzędzie utworzono listę budynków użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie miasta, administrowanych przez jednostki organizacyjne miasta Suwałki.⁴⁹ Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że: „Poziom zużycia poszczególnych nośników energii w budynków podległych miastu był dokonywany przez Urząd w ramach prowadzonych analiz i prac nad termomodernizacją budynków. Ponadto przy realizacji projektów związanych z termomodernizacją budynków użyteczności publicznej, na etapie składania wniosków aplikacyjnych przygotowywano audyty efektywności energetycznej, określające szczegółowo ilości energii elektrycznej, ciepłej wraz z planowanymi do uzyskania oszczędnościami w tym zakresie.” (akta kontroli str. 398-399, 740-744)

W latach 2015–2018 uchwalono 28 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Suwałk, zawierających zapisy nakazujące np. realizację zaopatrzenia w ciepło z miejskiej sieci ciepłowniczej, stosowanie indywidualnych źródeł ciepła spełniających wymagania przepisów szczególnych w zakresie emisji.

Zadania z zakresu wzrostu efektywności energetycznej obejmowały przede wszystkim termomodernizację budynków oraz modernizację w zakresie technologii wytwarzania energii w PEC, co opisano w obszarze trzecim wystąpienia pokontrolnego. W celu realizacji działań z zakresu obniżenia emisji z ogrzewania indywidualnego, przyjęto program pn. „Ograniczanie niskiej emisji na terenie Gminy Miasta Suwałki”, w ramach którego

⁴⁹ Załącznik nr 1 do Planu gospodarki niskoemisyjnej.

udzielano dotacji m.in. na zakup i montaż nowego źródła ciepła lub pokrycie kosztów podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej lub sieci gazowej. Naczelnik WOŚGiK wyjaśnił, że: „Urząd nie posiadał informacji dotyczącej liczby budynków mieszkalnych na terenie miasta nie podłączonych do miejskiej sieci ciepłowniczej lub sieci gazowej w latach 2015–2018.” Dodał, że: „(...) decyzja o uruchomieniu programu wynika z obowiązku podejmowania działań skierowanych na ochronę zdrowia wszystkich mieszkańców Suwałk.”

W latach 2016–2018 w przypadku 50 budynków mieszkalnych wymieniono źródła starego ogrzewania na nowe, dokonano podłączenia 58 budynków mieszkalnych do sieci ciepłowniczej oraz 104 budynków mieszkalnych do sieci gazowej. Spośród tych nieruchomości, z programu ograniczenia niskiej emisji dofinansowano wymianę 50 źródeł starego ogrzewania na nowe, 49 podłączeń do miejskiej sieci ciepłowniczej oraz 102 podłączenia do sieci gazowej. Mierniki realizacji celów wynikających z tego programu zostały określone w programie ochrony powietrza, który zakładał, że do 2023 roku źródła ogrzewania zostaną wymienione w mieszkaniach i domach o powierzchni użytkowej ok. 5 tys. m², a roczny szacowany efekt ekologiczny w postaci zmniejszenia emisji pyłów PM_{2,5} wyniesie od 0,2 Mg/rok do 0,5 Mg/rok, a PM₁₀ – od 0,4 Mg/rok do 1,1 Mg/rok. Powierzchnia użytkowa nieruchomości mieszkalnych, w których dokonano wymiany źródeł ogrzewania była wyższa niż planowano i wyniosła: w 2016 roku 7,83 tys. m², w 2017 roku 12,49 tys. m², a w 2018 roku 12,62 tys. m². Kwota udzielonych dotacji wyniosła 627,2 tys. zł. Natomiast redukcja emisji pyłu w związku z wymianą źródeł ogrzewania oraz podłączeniem do sieci ciepłowniczej lub gazowej tych nieruchomości została oszacowana na poziomie wyższym niż planowano i wynosiła 9,4 Mg/rok w 2016 roku, 14,3 Mg/rok w 2017 roku oraz 14,3 Mg/rok w 2018 roku. W kwestii dostępności do programu ograniczenia niskiej emisji, Prezydent wyjaśnił, że: „od 2016 roku (...) zakwalifikowani do programu po przeprowadzeniu procedury oceniającej (...) mogli skorzystać z dofinansowania wymiany źródeł ciepła na bardziej ekologiczne.” Dodał, że: „w analizowanym okresie nie było bariery uniemożliwiającej wymianę indywidualnego źródła ciepła, spowodowanej ograniczonymi środkami w budżecie miasta.”

Budowę instalacji solarnej na budynkach Aquaparku oraz Zespołu Szkół nr 10 w Suwałkach zaplanowano na lata 2016–2020. Miasto przygotowało i złożyło wniosek o dofinansowanie realizacji tej inwestycji ze środków UE. Koszt całkowity przedsięwzięcia wyceniono na 425,5 tys. zł. (w tym dofinansowanie 173 tys. zł). Natomiast wg. stanu na 31 maja 2019 r. nie rozpoczęto realizacji inwestycji w Zespole Szkół nr 10 w Suwałkach. Urząd posiadał opracowaną dokumentację projektową budowy instalacji solarnej oraz pozwolenie na budowę kolektorów słonecznych na budynku Zespołu Szkół. Naczelnik WOŚGiK wyjaśnił, że: „termomodernizacja Zespołu Szkół nr 10 została wykonana przy współpracy z NFOŚiGW, ze środków krajowych. Założenia dotyczące wsparcia działań termomodernizacyjnych nie obejmowały dofinansowania działań związanych z realizacją na budynkach oświatowych odnawialnych źródeł energii. Tym samym podjęto decyzję o rezygnacji z instalacji kolektorów słonecznych na budynku Zespołu Szkół nr 10 w Suwałkach.” Z kolei zadanie dotyczące budowy instalacji kolektorów słonecznych lub instalacji fotowoltaicznej na budynkach mieszkalnych nie zostało zrealizowane. Umowa o dofinansowanie projektu pn. „Innowacyjne Suwałki słoneczne miasto – zakup i montaż instalacji fotowoltaicznych na budynkach mieszkalnych”, zawarta 24 października 2016 r., została rozwiązana przez Zarząd NFOŚiGW 25 lipca 2018 r., a projekt zakończony. Przyczyną była zmiana przepisów regulujących zasady rozliczeń dla prosumentów, wprowadzonych ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii⁵⁰. Konsekwencją wprowadzonych zmian były niekorzystne interpretacje podatkowe w zakresie kwalifikowalności podatku VAT, którego kosztem musieliby zostać obciążeni mieszkańcy biorący udział w projekcie. Skutkowało to wycofaniem części osób z projektu. W związku z tym jego realizacją stała się niecelowa. Miasto Suwałki w związku z planowanym na grudzień 2019 roku konkursem w ramach RPOWP działanie 5.1. „Energetyka oparta na odnawialnych źródłach energii” zamierza złożyć wniosek aplikacyjny na zakup i montaż instalacji fotowoltaicznych. (akta kontroli str. 267-302, 497-628, 746-756)

⁵⁰ Dz. U. z 2017 poz. 1593.

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

Poza wymaganymi przepisami programami ochrony środowiska, w Gminie w kontrolowanym okresie cele i zadania, dotyczące zmniejszenia negatywnego wpływu lokalnego rynku zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i gaz na środowisko i zdrowie ludzi zawarto w Planie gospodarki niskoemisyjnej. Dodatkowym zadaniem wynikającym z Planu gospodarki niskoemisyjnej, poza opisanymi powyżej, była modernizacja oświetlenia ulicznego na energooszczędne. Realizację tego zadania zaplanowano w ramach projektu „Jasno, oszczędnie, bezpiecznie – modernizacja systemu oświetlenia ulicznego w Suwałkach”, dofinansowanego z RPOWP. Wymianę oświetlenia ulicznego podzielono na dwa etapy, obejmujące kolejno modernizację 2.225 opraw od 18 czerwca 2018 r. do 29 listopada 2019 r. oraz 2.184 opraw od 3 czerwca 2019 r. do 30 października 2020 r. Koszt wymiany oświetlenia ustalono na 4.746,6 tys. zł, w tym 3.338,9 tys. zł stanowiło dofinansowanie. (akta kontroli str. 303-435, 745)

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

Działania w zakresie zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego powiązane z szeregiem przedsięwzięć, mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowego. W tym zakresie od 2016 roku sukcesywnie realizowano program ograniczenia niskiej emisji, którego efektem była redukcja emisji pyłu. Ponadto od 2018 roku realizowano, w ramach projektu dofinansowanego z RPOWP, wymianę oświetlenia ulicznego na energooszczędne. Podjęto również działania w zakresie zwiększenia ilości odnawialnych źródeł energii. Z przyczyn niezależnych od Gminy, nie został zrealizowany jednak program, którego celem była instalacja urządzeń solarnych i fotowoltaicznych na budynkach mieszkalnych. Z uwagi na brak dofinansowania, zrezygnowano również z budowy instalacji solarnej na budynku Zespołu Szkół nr 10 w Suwałkach. Natomiast pozostałe zadania w tym zakresie były na etapie przygotowania lub procedowania wniosków o dofinansowanie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zachowywanie wymaganego (trzyletniego) terminu aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
2. Uwzględnienie w Założeniach do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe terenów przyszłego rozwoju systemu elektroenergetycznego, zgodnych z lokalnym zapotrzebowaniem na energię elektryczną.
3. Zapewnienie skutecznego monitoringu realizacji przez przedsiębiorstwa energetyczne planów rozwoju w celu sprawdzania, czy istnieją przesłanki do uchwalenia przez Gminę Planu Zaopatrzenia w rozumieniu art. 20 Prawa energetycznego.
4. Rzetelne monitorowanie realizacji zadań przyjętych w Założeniach do Planu Zaopatrzenia i jego aktualizacji.
5. Monitorowanie realizacji przedsięwzięć zawartych w Planie gospodarki niskoemisyjnej, zgodnie z wytycznymi zawartymi w tym dokumencie.

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 Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

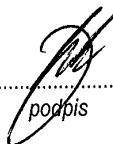
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

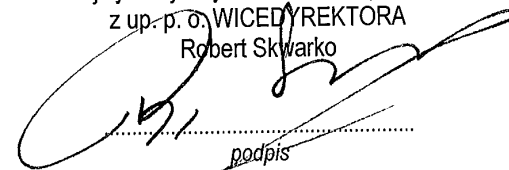
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 11 września 2019 r.

Kontroler:
Jakub Dąbrowa
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p. o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko


.....
podpis