



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.010.02.2019

Bartosz Romowicz
Burmistrz Ustrzyk Dolnych

Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych
ul. Mikołaja Kopernika 1
38-700 Ustrzyki Dolne

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/014 Lokalne bezpieczeństwo energetyczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych, ul. Mikołaja Kopernika 1, 38-700 Ustrzyki Dolne
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Romowicz, Burmistrz Ustrzyk Dolnych od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie obowiązku planowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy 2. Kształtowanie polityki energetycznej gminy 3. Działania w zakresie zapewnienia dostępności energii, ciepła i gazu 4. Działania w zakresie zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe 5. Działania wspierające lokalną energetykę 6. Działania w zakresie udziału klastrów energii w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Roman Tadla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LRZ/157/2019 z dnia 13 września 2019 r. 2. Stanisław Tobolewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/83/2019 z dnia 22 maja 2019 r. 3. Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LRZ/158/2019 z dnia 13 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania w zakresie planowania energetycznego Gmina Ustrzyki Dolne (dalej: Gmina) realizowała niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gmina przyjęła w sierpniu 2016 r., tj. cztery lata i pięć miesięcy po upływie terminu, wynikającego z przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o *zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*³.

W *Założeniach do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gazową dla Miasta i Gminy Ustrzyki Dolne do 2030 r.* (dalej: *Założenia do planu zaopatrzenia*) nie określono przewidywanych zmian zapotrzebowania na paliwa gazowe oraz możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o *efektywności energetycznej*⁴. Dokument ten nie zawierał zatem niektórych elementów wymaganych przepisami art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁵.

Założenia do planu zaopatrzenia uwzględniały zagadnienia dotyczące zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, określone w dokumentach strategicznych Gminy, obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Omówiono je jednak w sposób teoretyczny, sporadycznie odnosząc się do sytuacji w Gminie. Nie wskazano konkretnych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Gminy. W szczególności nie określono rozwoju sieci gazowej, przewidywanego w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ustrzyki Dolne* (dalej: *Studium*), pomimo że zgodnie z art. 18 ust. 2 *Prawa energetycznego*, zadania w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, gmina ma realizować zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W kontrolowanym okresie stan bezpieczeństwa energetycznego w Gminie obarczony był ryzykiem wynikającym z braku *Założeń do planu zaopatrzenia*, a następnie z nierzetelnego przygotowania tego dokumentu.

Założenia do planu zaopatrzenia nie zostały zaktualizowane w ciągu trzech lat od ich uchwalenia, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 *Prawa energetyczne*.

Gmina nie dysponowała danymi dotyczącymi realizacji planów przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się dystrybucją gazu, energii elektrycznej i ciepła na obszarze gminy. Chociaż *Założenia do planu zaopatrzenia* nie wskazywały konkretnie założeń, których wykonanie uzależnione było od realizacji planów tych przedsiębiorstw, monitoring takich danych istotny był dla oceny, czy plany przedsiębiorstw energetycznych i stan ich realizacji zapewniały bezpieczeństwo energetyczne Gminy.

Realizacja zadań z zakresu ciepłownictwa przebiegała zgodnie z założeniami odnoszącymi się do bezpieczeństwa energetycznego, określonymi w obowiązujących w Gminie dokumentach strategicznych. Natomiast realizacja zadań w zakresie elektroenergetyki i gazownictwa nie przebiegała zgodnie z tymi

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

³ Dz.U. z 2010 r. nr 21 poz. 104 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 545 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.

założeniami. Po uchwaleniu *Studium* nie zostały podjęte jakiekolwiek działania w celu gazyfikacji Gminy przewidywanej w tym dokumencie. [...] ⁶.

Sytuacja ta nie miała jednak negatywnego wpływu na stan zaopatrzenia w energię elektryczną na obszarze gminy w okresie objętym kontrolą. W zakresie większym niż przewidywano wykonano zadania związane z przyłączaniem nowych odbiorców i nie wystąpiły przypadki odmów przyłączenia.

W niewielkim zakresie zrealizowane zostały zadania w zakresie ograniczenia negatywnego wpływu na stan powietrza, określone w *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla miasta i gminy Ustrzyki Dolne* (dalej: *Plan gospodarki niskoemisyjnej*), pomimo że określony w tym dokumencie termin zakończenia ich realizacji upływa z końcem 2020 r. Efekty realizacji tych zadań nie były monitorowane przez Gminę. Dotychczasowy stopień realizacji zadań określonych w tym programie stwarza ryzyko, że zadania określone w jego perspektywie nie zostaną zrealizowane, a co za tym idzie nie zostanie osiągnięty zakładany efekt ekologiczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ 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

Gmina Ustrzyki Dolne obejmuje 37 miejscowości. Zajmuje powierzchnię 478,67 km², na której – według stanu na koniec 2018 r. – zamieszkiwało 17 368 mieszkańców. W latach 2015 – 2018 liczba mieszkańców uległa zmniejszeniu o 282 osoby (o 1,6%). W okresie tym, gęstość zaludnienia wynosiła 36 – 38 osób na 1 km².

Rozwój systemów energetycznych na terenie gminy utrudniony jest ze względu na czynniki geomorfologiczne oraz licznie występujące obszary ochrony przyrody. Zgodnie z danymi za 2014 r., przedstawionymi w *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla miasta i gminy Ustrzyki Dolne*, miejski system ciepłowniczy zaspokajał 27,1% potrzeb grzewczych; węgiel lub drewno – 70,4%; olej opałowy – 1,5%; gaz sieciowy – 0,5%; energia elektryczna – 0,5%. Według przedstawionych prognoz, w 2020 r. układ procentowy pozostawał bez zmian, pomimo zmian wielkości potrzeb ciepłych zaspokajanych z ww. źródeł.

Charakterystyka istniejących systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

⁶ W wystąpieniu pokontrolnym na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

System ciepłowniczy

Na obszarze gminy funkcjonował zorganizowany system zaopatrzenia w ciepło. Według stanu na koniec 2018 r.:

- długość eksploatowanych sieci ciepłowniczych (przesyłowej i rozdzielczej) wynosiła 13,57 km i była większa o 0,45 km (3,4%) od długości na koniec 2014 r.;
- długość eksploatowanych przyłączy do budynków – 3,071 km i była większa o 0,272 km (9,7%);
- udział sieci preizolowanych w sieciach ciepłowniczych wynosił 53,6% i był większy o 1,6 punktu procentowego;
- długość eksploatowanych przyłączy do budynków wynosiła 3,071 km – była większa o 0,272 km (9,7%).

W 2018 r. z miejskiego systemu ciepłowniczego zamówiono moc cieplną w ilości 15,4 MW, było to o 0,3 MW (1,9%) mniej niż w 2014 r. Zużycie ciepła z tego systemu wynosiło 93 585 GJ – było mniejsze o 8 94 GJ (10,6%). Wielkość strat ciepła w systemie ciepłowniczym w 2018 r. wynosiła 20 026,10 GJ – była większa o 2 555,4 GJ (14,6%) niż w 2014 r.

Działalność w zakresie wytwarzania i dystrybucji ciepła prowadziło Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. w Ustrzykach Dolnych (dalej: PEC). Obszarem jego działania było wyłącznie miasto Ustrzyki Dolne.

System elektroenergetyczny

[...] ⁸ Działalność w zakresie dystrybucji energii elektrycznej na obszar gminy prowadziła PGE Dystrybucja S.A. Oddział Rzeszów.

System gazowniczy

W latach 2015 – 2018, gaz doprowadzony był do jednej miejscowości w gminie – wsi Trzcianiec. Udział ludności gminy korzystającej z sieci gazowej nie przekraczał 0,2%. W okresie tym niezmienna pozostawała długość sieci gazowej i podobnie jak w 2014 r. wynosiła 4,724 km. Według stanu na koniec 2018 r. w gminie funkcjonowało 7 przyłączy gazowych o łącznej długości 0,087 km – w stosunku do końca 2014 r. więcej o 3 przyłącza (75%) oraz o 0,04 km (85%). W 2018 r. odbiorcom w gminie sprzedano 869,784 MWh paliwa gazowego – więcej o 331,65 MWh (61,6%) niż w 2014 r.

Dystrybucję gazu na obszarze gminy prowadziła Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. Oddział Zakład Gazowniczy w Jaśle (dalej: PSG).

Stan jakości powietrza w gminie

Wyniki modelowania jakości powietrza⁹ wskazują, że w okresie objętym kontrolą, na obszarze gminy Ustrzyki Dolne dotrzymane zostały normy zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem azotu, pyłem zawieszonym PM_{2,5} oraz dwutlenkiem siarki. Średnioroczne stężenie dwutlenku azotu zostało ustalone w wysokościach od 2-8 µg/m³ w 2015 r. (5–20% normy, podobnie jak w 2014 r.) do 5–7 µg/m³ w 2018 r. (13–18% normy). Średnioroczne stężenia pyłu zawieszonego PM_{2,5} ustalono w wysokościach od 4–11 µg/m³ w 2015 r. (16–56% normy) do 17 -19 µg/m³

⁸ W wystąpieniu pokontrolnym na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁹ Modelowanie: na lata 2014-2018 wykonane przez firmę EKOMETRIA sp. z o. o. na zlecenie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie, na lata 2016-2017 wykonane przez firmę ATMOTERM SA na zlecenie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, na rok 2018 ocena wykonana na podstawie modelowania na poziomie krajowym wykonanego przez Zakład Modelowania Atmosfery i Klimatu Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego na zlecenie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

w 2018 r. (68–76% normy)¹⁰. W 2014 r. stężenie tego zanieczyszczenia wynosiło 4-14 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Ustalony zanieczyszczenie dwutlenkiem siarki nie przekraczało normy określonej dla stężenia jednogodzinowego oraz 24-godzinowego. Średnioroczne stężenie zanieczyszczenia tą substancją w 2018 r. zostało ustalone w wysokości 1-3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, tj. na poziomie 2014 roku¹¹.

W 2015 r. zostały dotrzymane normy zanieczyszczenia powietrza benzenem i tlenkiem węgla. W 2015 r., tak jak w 2014 r., średnioroczne zanieczyszczenie powietrza benzenem wynosiło 0,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (4% normy), a maksymalna wartość 8-godzinowego stężenia tlenu węgla¹² – 1 973 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (20% normy). Dostępne wyniki modelowania zanieczyszczenia powietrza tymi substancjami nie obejmują lat 2016-2018.

Nie zostały przekroczone normy średniorocznego zanieczyszczenia pyłem zawieszonym PM₁₀. Ustalona wartość zanieczyszczenia tą substancją wynosiła od 4–11 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2015 r. (10–28% normy) do 25–26 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w 2018 r. (63–65% normy). W 2014 r. zanieczyszczenie to zostało ustalone w wysokości 5–17 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (13–43% normy). Dopuszczalny dobowy poziom zanieczyszczenia pyłem PM₁₀ dotrzymany został w latach 2015–2016¹³. W 2017 r. przekroczenie tego poziomu wystąpiło w obrębie ewidencyjnym Ustrzyki Dolne i Ustjanowa Górna, a w 2018 r. – w obrębie ewidencyjnym Ustrzyki Dolne¹⁴.

Norma zanieczyszczenia benzo(a)pirenem została dotrzymana w 2015 r., a przekroczona w latach 2016–2018. W 2015 r. zanieczyszczenie powietrza tą substancją wynosiło 0,3–1,49 ng/m^3 (30–149% poziomu docelowego) i wzrastało w kolejnych latach aż do osiągnięcia, w 2018 r., wartości 0,7–4,3 ng/m^3 (70–430% poziomu docelowego)¹⁵. W 2016 r., przekroczenie objęło 15 obszarów ewidencyjnych¹⁶, w 2017 r. – 12 obszarów ewidencyjnych¹⁷, a w 2018 r. – 16 obszarów ewidencyjnych¹⁸.

(akta kontroli str. 9-33)

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

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 17 ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, gminy miały obowiązek przyjęcia założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – lub aktualizacji

¹⁰ Zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym PM_{2,5} w 2018 r. określono na podstawie szacowania, w oparciu o wyniki modelowania.

¹¹ Brak procentowego odniesienia do normy spowodowany jest tym, że w przypadku zanieczyszczenia dwutlenkiem siarki nie stosuje się rocznego okresu uśredniania wyników pomiarów.

¹² W prawie polskim, dopuszczalny poziom średniej wartości stężenia dwutlenku węgla jest określany w odniesieniu do wartości średniej 8-godzinowej.

¹³ Wartość 36 maximum ze stężeń dobowych pyłu PM₁₀ nie przekroczyła 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

¹⁴ Zanieczyszczenie pyłem zawieszonym PM₁₀ w 2017 r. określono na podstawie wyników modelowania, a w 2018 r. – na podstawie szacowania w oparciu o wyniki modelowania.

¹⁵ Zgodnie z Wytycznymi Komisji Europejskiej do decyzji 2011/850/UE, przekroczenia normy jakości powietrza występują wtedy, gdy wartość odpowiedniej statystyki, po zaokrągleniu do ilości miejsc znaczących z jaką podana jest norma, przekracza wartość normowaną. Poziom docelowy dla benzo(a)pirenu wynosi 1 ng/m^3 . Jeżeli średnioroczne stężenie wynosi 1,5 ng/m^3 (150% poziomu docelowego), to wynik zaokrągla się do 2 ng/m^3 , co jest przekroczeniem normy. Jeżeli stężenie wynosi 1,49 ng/m^3 (149% poziomu docelowego), to wynik zaokrągla się do 1 ng/m^3 , co nie jest przekroczeniem normy.

¹⁶ Stankowa, Zawadka, Ropienka, Brelików, Kwaszenina, Dźwiniacz Dolny, Łodyna, Ustjanowa Dolna, Ustjanowa Górna, Ustrzyki Dolne, Brzegi Dolne, Równia, Hoszów, Bandrów Narodowy.

¹⁷ Zawadka, Ropienka, Brelików, Dźwiniacz Dolny, Łodyna, Ustjanowa Dolna, Ustjanowa Górna, Ustrzyki Dolne, Brzegi Dolne, Równia, Hoszów, Bandrów Narodowy.

¹⁸ Jamna Górna, Arłamów, Kwaszenina, Dźwiniacz Dolny, Łodyna, Ustjanowa Dolna, Ustjanowa Górna, Łobozew Dolny, Łobozew Górny, Ustrzyki Dolne, Teleśnica Oszwarowa, Brzegi Dolne, Równia, Hoszów, Daszówka.

posiadanych założeń – w terminie dwóch lat od wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r. Gmina Ustrzyki Dolne wypełniła ten obowiązek po upływie czterech lat i pięciu miesięcy od tego terminu. W dniu 12 sierpnia 2016 r., *Założenia do planu zaopatrzenia* zostały uchwalone przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych¹⁹. Stanowiły one załącznik do uchwały, w treści której podano, iż uchwała się *Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz gaz dla Gminy Ustrzyki Dolne*. Do 12 sierpnia 2019 r. Gmina nie aktualizowała *Założeń do planu zaopatrzenia*.

(akta kontroli str. 45, 49-204)

Działania Gminy w zakresie opracowania i przyjęcia założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zostały zbadane w odniesieniu do dokumentu uchwalonego w dniu 12 sierpnia 2016 r.

Gmina nie wystąpiła (na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy *Prawo energetyczne*) do przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją energii elektrycznej i gazu na terenie gminy o udostępnienie planów rozwoju tych przedsiębiorstw oraz propozycji niezbędnych do opracowania projektu *Założeń do planu zaopatrzenia*. Urząd nie posiadał innych danych, informacji i analiz dotyczących zagadnień zawartych w *Założeniach do planu zaopatrzenia*. Przed opracowaniem tego dokumentu Urząd nie sporządzał własnych analiz, a także nie zlecał ich sporządzenia. Projekt *Założeń do planu zaopatrzenia* został opracowany przez Centrum Doradztwa Energetycznego sp. z o.o. w Mikołowie²⁰. Określono w nim, że przy jego opracowaniu wykorzystano – między innymi – dane od podmiotów pełniących funkcję operatorów dystrybucyjnych systemów: elektroenergetycznego i gazowego. Pani Janina Sokołowska – Sekretarz Gminy Ustrzyki Dolne – z upoważnienia Burmistrza wyjaśniła, że Gmina zleciła opracowanie projektu *Założeń do planu zaopatrzenia* firmie zewnętrznej, która wszelkie informacje niezbędne do sporządzenia tego dokumentu pozyskiwała we własnym zakresie na podstawie zawartej umowy.

(akta kontroli str. 46-48, 205, 676-680)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia*, w zakresie dotyczącym:

1) ciepła

- podano, że obiekty przyłączone do systemu ciepłowniczego posiadały pełne zabezpieczenie źródłowe, system sieci ciepłowniczej był systematycznie modernizowany, w strukturze paliw wykorzystywanych na potrzeby grzewcze ciepło sieciowe stanowiło 27%;
- podano, że ważnym kierunkiem rozwoju Gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło będzie realizacja zadań ujętych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej* (podano liczbę obiektów przewidzianych do termomodernizacji, przyłączenia do sieci ciepłowniczej, montażu kolektorów słonecznych i instalacji fotowoltaicznych, wymiany kotłów węglowych)²¹;
- określono, że *bezpieczeństwo zaopatrzenia mieszkańców związane jest z takimi terminami jak aktualny i perspektywiczny stan poszczególnych elementów wchodzących w skład organizacji i poziomu technicznego urządzeń służących dostawcom* – w przypadku odbiorców indywidualnych zależy od pewności dostaw paliwa niezbędnego do przetworzenia w ciepło, w przypadku ciepła sieciowego – od organizacji dostawy i stanu technicznego urządzeń²²;

¹⁹ Uchwała Nr XXIII/281/2016.

²⁰ Koszt opracowania projektu *Założeń do planu zaopatrzenia* wynosił 11 623,50 zł

²¹ W rozdziale 8.1. *Planowane inwestycje – sektor ciepłownictwa*.

²² W rozdziale 10.1. *Bezpieczeństwo zaopatrzenia mieszkańców gminy w ciepło*.

- określono, że planowane przez PEC przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie modernizacji i rozbudowy sieci przesyłowych oraz modernizacji źródeł ciepła zapewniają zgodność z planowanymi zmianami potrzeb odbiorców (nie wyszczególniono przedsięwzięć), oraz że do planowanych przedsięwzięć racjonalizujących zużycie ciepła, paliw i energii elektrycznej należy – między innymi – budowa nowych przyłączy i modernizacja infrastruktury ciepłowniczej, która ma na celu ograniczenie strat przesyłanego ciepła oraz podłączenie do sieci nowych odbiorców²³;

2) energii elektrycznej

- określono, że gmina jest w całości zelektryfikowana, linie elektroenergetyczne posiadają rezerwy mocy umożliwiające zasilanie istniejących i przyszłych odbiorców, urządzenia elektroenergetyczne poddawane są regularnym zabiegom eksploatacyjno-remontowym oraz są sukcesywnie modernizowane, stacje 110/15kV posiadają rezerwy mocy²⁴;
- wyszczególniono zamierzenia inwestycyjne ujęte w planie rozwoju PGE Dystrybucja²⁵, które – jak podano – zaspokoić miały obecne i przyszłe zapotrzebowanie na energię elektryczną;
- określono, że działania inwestycyjne planowane przez PGE Dystrybucja dotyczą modernizacji i rozbudowy sieci elektroenergetycznej, a wszelkie planowane działania są spójne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego gminy²⁶;

3) paliwa gazowego

- podano, że obszar gminy zgazyfikowany jest w niewielkim stopniu, zgazyfikowana była jedynie miejscowość Trzcianiec, na terenie której długość sieci gazowej wynosiła 4 731 m i wykonane były 34 przyłącza gazowe²⁷, operator systemu dystrybucyjnego zapewniał bezpieczną i niezawodną dostawę gazu ziemnego, urządzenia poddawane były regularnym zabiegom eksploatacyjno-remontowym oraz były sukcesywnie modernizowane.
- podano, że w ramach planu rozwoju PSG oraz planu inwestycji tej spółki, na terenie gminy nie są planowane żadne istotne inwestycje związane z rozbudową sieci gazowej, oraz że w jej planie inwestycyjnym przewidziano nakłady na przyłączenie do sieci gazowej nowych odbiorców, w ramach bieżącej działalności przyłączeniowej²⁸;
- określono, że bezpieczeństwo zaopatrzenia mieszkańców w gaz ziemny to zdolność do zaspokojenia na warunkach rynkowych popytu pod względem ilościowym i jakościowym, oraz że zasadniczym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu na obszarze gminy jest sukcesywna wymiana przestarzałych elementów infrastruktury sieciowej połączona z systematycznym rozwojem systemu dystrybucyjnego i dostosowaniem do zapotrzebowania mieszkańców, wyszczególniono zasadnicze zadania operatorów systemu przesyłowego i dystrybucyjnego, odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu²⁹;

²³ W rozdziale 11. *Zapewnienie zgodności planów energetycznych z założeniami do planu energetycznego gminy.*

²⁴ W rozdziale 5.2. *Ocena systemu elektroenergetycznego* oraz w rozdziale 10.2. *Bezpieczeństwo zaopatrzenia mieszkańców gminy w energię elektryczną.*

²⁵ W rozdziale 8.2. *Planowane inwestycje – sektor energetyczny.*

²⁶ W rozdziale 11.

²⁷ Wartość odmiennie od podanych przez PSG w informacji przekazanej na potrzeby kontroli.

²⁸ W rozdziale 8.3. *Planowane inwestycje – sektor paliw gazowych.*

²⁹ W rozdziale 10.3. *Bezpieczeństwo zaopatrzenia mieszkańców gminy w paliwa gazowe.*

- określono, że planowane przez PSG przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie modernizacji oraz rozbudowy sieci przesyłowych i dystrybucyjnych zapewniają zgodność z planowanymi zmianami potrzeb odbiorców na terenie gminy³⁰.

(akta kontroli str. 49-204)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie wskazano, że istnieją niezaspokojone potrzeby w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gaz. Nie podano w jakich obszarach gminy istnieje potrzeba rozwoju infrastruktury energetycznej: ciepłej, elektroenergetycznej i gazowej. Nie przedstawiono koncepcji, których wykonanie miało zostać zapewnione poprzez realizację planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Nie wyszczególniono przedsięwzięć w zakresie ciepłownictwa i gazownictwa. Zawarto natomiast ogólne stwierdzenie, że przedsięwzięcia w tym zakresie zapewniają zgodność z planowanymi zmianami potrzeb odbiorców ciepła i gazu, pomimo że w dokumencie tym nie określono przewidywanych zmian zapotrzebowania na gaz, a w rozdziale *Planowane inwestycje* podano, że nie są planowane żadne istotne inwestycje związane z rozbudową sieci gazowej³¹.

(akta kontroli str. 49-204)

Sposób szacowania przyszłych potrzeb nie zapewniał wiarygodności danych. Prognozowane zapotrzebowanie na energię ciepłą określono dla roku 2020, 2025, 2030, przy uwzględnieniu wyłącznie danych dotyczących prognozowanego wzrostu ogólnej powierzchni użytkowej mieszkań. Przyjęto, że struktura zużycia paliw na potrzeby grzewcze oraz zapotrzebowanie na energię ciepłą na 1 m² nie zmienia się znacząco. Dla wariantu stabilizacji (nieznacznego wzrostu w sektorze mieszkalnictwa) określono, że ogólne zapotrzebowanie na energię ciepłą w 2020 r. wyniesie 15 790,65 GJ, 16 790,65 GJ w 2025 r. i 17 790,65 GJ w 2030 r., a dla wariantu dynamicznego wzrostu powierzchni użytkowej – odpowiednio – 16 172,74 GJ, 17 768,48 GJ oraz 19 617,84 GJ. Dane te nie były spójne z danymi dotyczącymi zużycia ciepła sieciowego przedstawionymi w ocenie aktualnego stanu zaopatrzenia w ciepło, gdzie określono, że w 2014 r. zużycie ciepła sieciowego wynosiło 84 637,90 GJ. Wykonawca projektu *Założeń do planu zaopatrzenia* nie wyjaśnił przyczyn różnicy. Wskazał na brak możliwości wyjaśnienia wynikający z przekształcenia podmiotu, braku danych archiwalnych oraz niezatrudniania już pracownika odpowiedzialnego za opracowanie.

(akta kontroli str. 97-102, 110-111, 211-213)

Przedstawiona prognoza zużycia energii elektrycznej dotyczyła gospodarstw domowych (grupa taryfowa G). Uwzględniono w niej cztery scenariusze:

- wzrost o 2,68% rocznie, przyjęty w dokumencie *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*³² – przy takim założeniu prognozowano, że w 2020 r. zużycie energii elektrycznej wyniesie 10 698,80 MWh – więcej o 1 569,87 MWh (17,2%) niż w 2014 r., a w 2030 r. – 13 937,78 MWh, tj. więcej o 4 808,85 MWh (52,7%);
- wzrost o 1,58% rocznie przy założeniu rozwoju gospodarki w sposób naturalny³³ – 10 029,27 MWh w 2020 r. – wzrost o 900,34 MWh (9,9%) oraz 11 731,44 MWh w 2030 r. – wzrost o 2 602,51 MWh (28,5%);
- wzrost o 1,12% przy założeniu, że zostaną podjęte działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej³⁴ – 9 759,83 MWh w 2020 r. – wzrost o 630,9 MWh (6,9%) oraz 10 909,7 MWh w 2030 r. – wzrost o 1 780,77 MWh (19,5%);

³⁰ w rozdziale 11. *Zapewnienie zgodności planów energetycznych z założeniami do planu energetycznego gminy*

³¹ w rozdziale 11

³² Scenariusz *Polityka energetyczna*

³³ Scenariusz *Business-as-Usual (BAU)*

³⁴ Scenariusz *Energy Efficiency (EE)*

- wzrost o 0,53% przy założeniu ograniczenia działalności gospodarczej na skutek bardzo wysokich cen energii elektrycznej³⁵ – 9 423,10 MWh w 2020 r. – wzrost o 294,17 MWh (3,2%) oraz 9 934,61 MWh w 2030 r. – wzrost o 805,68 MWh (8,8%).

Nie zostały przedstawione prognozy zmian zapotrzebowania na paliwa gazowe, pomimo uwzględnienia takich prognoz w tytule rozdziału.

(akta kontroli str. 110-117)

Zagadnienia dotyczące odnawialnych źródeł energii (OZE) zostały przedstawione w rozdziałach: *Przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie energii elektrycznej, ciepłej i gazowej* oraz *Analiza możliwości wykorzystania lokalnych i odnawialnych zasobów energii*. Do sytuacji w gminie odniesiono się w rozdziale dotyczącym przedsięwzięć racjonalizujących zużycie energii stwierdzając, iż:

- brak jest danych hydrogeologicznych określających potencjał techniczny energetyki geotermalnej na obszarze gminy;
- gmina w większości znajduje się w strefie zmiennych a częściowo dobrych warunków słonecznych i potencjał techniczny energetyki słonecznej mieści się w przedziale 25 – 35 MW;
- gmina w większości znajduje się w obszarze wysokiego ryzyka wystąpienia konfliktów społeczno-środowiskowych, co może utrudnić i nawet uniemożliwić realizację inwestycji związanych z energetyką słoneczną – wysoka konfliktowość wiąże się z usytuowaniem, na obszarze gminy, Parku Krajobrazowego Gór Słonnych, rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000;
- instalacje słoneczne, ze względu na brak negatywnego oddziaływania na środowisko oraz bezpieczeństwo użytkowania, a także powszechny dostęp do promieniowania słonecznego, powinny być technologiami szczególnie zalecanymi do stosowania na obszarze miasta i gminy Ustrzyki Dolne, który jest w dużym stopniu objęty różnymi formami ochrony przyrody i krajobrazu;
- rozwój energetyki słonecznej powinien być oparty przede wszystkim o mikroinstalacje wytwarzające energię ciepłą na własny użytek;
- na terenie gminy i w całym powiecie bieszczadzkim występuje największy w skali województwa potencjał pozyskania biomasy leśnej, jednak jej pozyskanie mogą utrudnić konflikty społeczno-środowiskowe związane z występowaniem wielu form ochrony przyrody;
- teren gminy charakteryzuje się niskim, w skali województwa, potencjałem pozyskania biomasy ze słomy i siana oraz produkcji biogazu rolniczego;
- potencjał energetyki wiatrowej na obszarze gminy jest niski, a ponadto – ze względu na obszary potencjalnego występowania konfliktów społeczno-środowiskowych – teren gminy jest całkowicie wyłączony z rozwoju energetyki wiatrowej³⁶;
- rozwój energetyki wodnej, w kierunku małych elektrowni wodnych, powinien w pierwszej kolejności wykorzystywać istniejące spiętrzenia rzek.

W rozdziale *Planowane inwestycje* określono, że ważnym kierunkiem rozwoju Gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło jest realizacja działań ujętych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*, do których zaliczono termomodernizację budynków, budowę nowych przyłączy ciepłowniczych, montaż kolektorów słonecznych i instalacji fotowoltaicznych, wymianę kotłów węglowych, rozwój budownictwa pasywnego i energooszczędnego. W rozdziale tym, w zakresie elektroenergetyki, wymieniono zadania ujęte w planie rozwoju PGE Dystrybucja oraz modernizację oświetlenia ulicznego.

³⁵ Scenariusz Stagnacja

³⁶ Źródło: Wojewódzki program rozwoju odnawialnych źródeł energii dla województwa podkarpackiego

(akta kontroli str. 133-181)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie zostały przedstawione możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej³⁷. Nie zawierał zatem elementu wymaganego przepisem art. 19 ust. 3 pkt 3a ustawy *Prawo energetyczne*. W rozdziałach dotyczących przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych oraz możliwości wykorzystania lokalnych źródeł energii i OZE zawarto treści teoretyczne, nie odnosząc się do indywidualnych sytuacji występujących w Gminie.

(akta kontroli str. 49-204)

Wojewoda Podkarpacki nie podejmował działań w celu unieważnienia uchwały Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych w sprawie przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia*. Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie wyjaśnił, że *treść tak kompleksowego i obszernego dokumentu jakim są Założenia do planu zaopatrzenia, w ogólnej ocenie nie narusza w sposób istotny dyspozycji przepisu art. 19 ust. 8 ustawy Prawo energetyczne. W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie, przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie, przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, czy też wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu. Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy przez wojewodę może mieć miejsce jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa (art.91 ustawy o samorządzie gminnym³⁸).*

Dyrektor wyjaśnił także, że uchybieniem skutkującym unieważnieniem uchwały nie było także użycie, w tytule uchwały i w jej §1, wyrazów „plan zaopatrzenia”, ponieważ z powołanej podstawy prawnej i zawartości merytorycznej załącznika do uchwały wynikało w sposób nie budzący wątpliwości, że uchwała dotyczy założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

(akta kontroli str. 206-211)

Założenia do planu zaopatrzenia przyjęto zgodnie z procedurami określonymi w art. 19 ust. 5 – 8 ustawy *Prawo energetyczne*, w tym:

- projekt *Założeń do planu zaopatrzenia* był pozytywnie zaopiniowany przez Samorząd Województwa Podkarpackiego w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa³⁹;
- projekt *Założeń do planu zaopatrzenia* został udostępniony do wglądu publicznego w okresie od 3 do 30 marca 2016 r. – informacje o jego udostępnieniu zamieszczono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz na stronie internetowej Urzędu⁴⁰. W okresie wyłożenia projektu *Założeń do planu zaopatrzenia* do wglądu publicznego nie zgłoszono uwag, wniosków i zastrzeżeń.

W latach 2014 – 2016 (do dnia przyjęcia *Założeń do planu zaopatrzenia*), nie zgłaszano postulatów społecznych w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

(akta kontroli str. 34-44, 601-607, 665-666)

³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 545 ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

³⁹ Opinia pozytywna wyrażona w piśmie Zarządu Województwa Podkarpackiego nr RG – V.7231.1.2016.AW z dnia 21 stycznia 2016 r.

⁴⁰ www.ustrzyki-dolne.pl

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przyjęcie *Założeń do planu zaopatrzenia* z opóźnieniem czterech lat i pięciu miesięcy po upływie obowiązującego terminu.

Zgodnie z art. 17 ustawy o *zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, przyjęcie przez gminę założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub aktualizacja posiadanych *Założeń do planu zaopatrzenia* powinno nastąpić w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 12 marca 2012 r.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Założenia do planu zaopatrzenia zostały przyjęte z opóźnieniem (w dniu 12 sierpnia 2016 r.), ponieważ ich projekt nie został opracowany w terminie umożliwiającym ich uchwalenie do dnia 12 marca 2012 r. Umowa na opracowanie projektu *Założeń do planu zaopatrzenia* została zawarta w dniu 7 września 2015 r. Wskutek opóźnienia w przyjęciu *Założeń do planu zaopatrzenia*, Gmina, w ciągu pierwszych 19 miesięcy okresu objętego kontrolą, nie posiadała wytyczonych kierunków, według których realizować powinna politykę energetyczną.

Osobą odpowiedzialną był Burmistrz Ustrzyk Dolnych, ze względu na brak nadzoru nad realizacją zadań w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zadania te nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej, a także żadnemu pracownikowi Urzędu.

Burmistrz Ustrzyk Dolnych wyjaśnił, że po objęciu stanowiska w 2014 r. i ustaleniu, że Gmina nie posiada *Założeń do planu zaopatrzenia*, podjął działania w celu zlecenia opracowania takiego dokumentu.

(akta kontroli str. 45, 348-349, 608-611, 676-680)

2. *Założenia do planu zaopatrzenia* nie zawierały niektórych elementów wymaganych przepisami ustawy *Prawo energetyczne*.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 tej ustawy *Prawo energetyczne*, projekt założeń powinien określać – między innymi – ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o *efektywności energetycznej*.

Założenia do planu zaopatrzenia nie określały możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej, a także nie określono w nich przewidywanych zmian zapotrzebowania na paliwa gazowe. Nie stanowiły zatem w pełni przydatnego dokumentu do realizacji polityki energetycznej Gminy.

Zastępca Burmistrza Ustrzyk Dolnych – z upoważnienia Burmistrza – wyjaśnił, że *Założenia do planu zaopatrzenia* zostały zlecone do opracowania firmie zewnętrznej, a w związku z tym nie jest w stanie wyjaśnić przyczyn braku wymaganych elementów tego dokumentu.

(akta kontroli str. 49-204, 673-675)

3. Brak aktualizacji *Projektu założeń*.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*, projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe aktualizuje się co najmniej raz na trzy lata.

Zadanie to nie zostało wykonane w okresie trzech lat od uchwalenia *Założeń do planu zaopatrzenia* (do 12 sierpnia 2019 r.), skutkiem czego Gmina nie dysponowała wiedzą odnośnie aktualności zawartych w nich danych i przedstawionych założeń.

Osobą odpowiedzialną był Burmistrz Ustrzyk Dolnych, ze względu na brak nadzoru nad realizacją zadań w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zadania te nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej, a także żadnemu pracownikowi Urzędu.

Zastępca Burmistrza Ustrzyk Dolnych – z upoważnienia Burmistrza wyjaśnił, że z uwagi na zaplanowane działania inwestycyjne na 2019 r. i terminy ich rozliczenia przypadające na III kwartał 2019 r. nie było możliwości przygotowania niezbędnych analiz potrzebnych do zaktualizowania *Założeń do planu zaopatrzenia*.

(akta kontroli str. 46-48, 348-349, 608-611, 631)

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie opracowano i nie przyjęto do stosowania procedur dotyczących monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych i nie prowadzono takiego monitoringu. Nie dysponowano zatem wiedzą, czy plany te, a także stan ich realizacji, zapewniają zgodność z *Założeniami do planu zaopatrzenia*, w zakresie dotyczącym zapewnienia pokrycia planowanych zmian potrzeb odbiorców, a w konsekwencji – czy zaistniał obowiązek opracowania planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Sprawozdania z realizacji planów rozwoju PGE Dystrybucja oraz plany rozwoju PEC i informacja o realizacji tych planów została przekazana do Urzędu w okresie przeprowadzania kontroli NIK.

(akta kontroli str. 628-658)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku monitorowania realizacji planów przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją energii elektrycznej, ciepła i gazu.

Stanem pożądanym – stanowiącym ocenę pod względem rzetelności – jest stan, gdy w Urzędzie określono procedury dotyczące bieżącego monitorowania planów przedsiębiorstw energetycznych, w celu uzyskiwania informacji odnośnie realizacji zadań przez te przedsiębiorstwa, zmierzających do zaspokojenia potrzeb w zakresie zaopatrzenia w energię.

Monitoring taki nie był prowadzony, ponieważ zadania w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej ani żadnemu pracownikowi Urzędu. Wskutek braku takiego monitoringu, Gmina nie dysponowała wiedzą, czy zadania planowane przez przedsiębiorstwa energetyczne na obszarze gminy, a także stan ich realizacji, zapewnią pokrycie planowanych potrzeb na ciepło, energię elektryczną i gaz. Gmina nie weryfikowała także zapisów *Założeń do planu zaopatrzenia*, które stwierdzały, że planowane przedsięwzięcia inwestycyjne dystrybutorów ciepła i gazu zapewniają zgodność z planowanymi zmianami potrzeb odbiorców.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*, w przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu

opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nimi zgodny.

Brak monitoringu planów rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją energii elektrycznej, ciepła i gazu powodował, że Urząd nie posiadał wiedzy czy zaistniał obowiązek uchwalenia takiego planu.

Osobą odpowiedzialną był Burmistrz Ustrzyk Dolnych z uwagi na brak nadzoru nad realizacją zadań w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Zastępca Burmistrza Ustrzyk Dolnych – z upoważnienia Burmistrza – wyjaśnił, że monitoringu nie prowadzono, ponieważ Gmina nie posiada wdrożonych procedur określających sposób nadzorowania realizacji założeń rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, nie wyznaczono komórek organizacyjnych oraz pracowników do prowadzenia monitoringu. Wyjaśnił także, że Gmina posiada informacje o realizacji zadań inwestycyjnych przez PEC, ponieważ przedsiębiorstwo to jest jednostką organizacyjną Gminy.

(akta kontroli str. 628-658)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie obowiązku planowania energetycznego przez Gminę. Obowiązki te nie były realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. *Założenia do planu zaopatrzenia* zostały przyjęte po upływie czterech lat i pięciu miesięcy po upływie obowiązującego terminu, wynikającego z przepisów ustawy o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, *Założenia* te nie stanowią dokumentu w pełni przydatnego w realizacji polityki energetycznej w Gminie. Dokument ten nie zawiera niektórych wymaganych elementów. Podano w nim niespójne dane w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło. Wskazując na wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną nie określono w nim skali wymaganych działań, lecz powielono zadania inwestycyjne określone w planie rozwoju PGE Dystrybucja. Określono, że przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie gazownictwa zapewniają zgodność z planowanymi zmianami potrzeb, a jednocześnie nie określono zarówno obecnego jak i przyszłego zapotrzebowania, nie wymieniono planowanych przedsięwzięć oraz wskazano, że nie są planowane żadne istotne inwestycje związane z rozbudową sieci gazowej.

Dla przedsiębiorstw energetycznych, *Założenia do planu zaopatrzenia* nie mogą zatem stanowić rzetelnej podstawy do uwzględnienia, w planach rozwoju i planach inwestycyjnych, zadań zmierzających do zaspokojenia potrzeb na ciepło, energię elektryczną i gaz w perspektywie określonej tym dokumentem.

W okresie trzech lat po uchwaleniu *Założeń do planu zaopatrzenia* nie zostały one zaktualizowane, pomimo takiego obowiązku określonego w ustawie *Prawo energetyczne*. Gmina nie prowadziła bieżącego monitoringu służącego ocenie czy plany przedsiębiorstw energetycznych i stan ich realizacji zapewniają jej bezpieczeństwo energetyczne.

OBSZAR

2. Kształtowanie polityki energetycznej gminy

2.1. Spójność w zakresie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego pomiędzy *Założeniami do planu zaopatrzenia* a strategicznymi dokumentami określającymi politykę rozwoju Gminy oraz obowiązującymi na terenie gminy programami ochrony powietrza

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Gminie obowiązywały niżej wymienione dokumenty strategiczne, wymagane przepisami prawa, które uwzględniały uwarunkowania dotyczące lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Strategia rozwoju Gminy Ustrzyki Dolne 2015–2025 (dalej *Strategia*), przyjęta przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych w dniu 3 listopada 2015 r.⁴¹

W *Strategii*, wśród zadań w celu realizacji kluczowych kierunków rozwoju Gminy, wymieniono: modernizację energetyczną budynków użyteczności publicznej (powiatowych i gminnych), modernizację energetyczną budynków mieszkalnych, modernizację i rozbudowę sieci ciepłociągu na terenie miasta Ustrzyki Dolne⁴², rozbudowę i przystosowanie kotłowni miejskiej do ustawy o OZE, wykorzystanie OZE przez gospodarstwa indywidualne, podmioty prywatne i użyteczności publicznej⁴³. W *Strategii* nie został określonych harmonogram realizacji działań oraz konkretne efekty.

(akta kontroli str. 214-221)

Studium, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 27 czerwca 2000 r.⁴⁴, zmienione uchwałą z dnia 3 listopada 2011 r.⁴⁵, obowiązujące do 16 kwietnia 2019 r.⁴⁶

W *Studium* zaktualizowanym w 2011 r., w części B *Kierunki i polityka*, określono:

- w zakresie ciepłownictwa – kontynuować budowę sieci doprowadzającej wzdłuż ul. Pionierskiej i Dobrej oraz podjąć wykonanie sieci centralnego ogrzewania Rynku, podłączyć budynki Gimnazjum nr 1, Szkoły Podstawowej nr 1, Telekomunikacji, Lasów Państwowych, Urzędu Miasta i Gminy;
- w zakresie elektroenergetyki – budowa linii 110 kV z GPZ⁴⁷ w Ustrzykach Dolnych przez Równię, Hoszów w kierunku Smolnika w gminie Lutowska;
- w zakresie zaopatrzenia w gaz – w pierwszym etapie przewiduje się gazyfikację miasta i strefy podmiejskiej rurociągiem przesyłowym od strony Olszanicy (nie od Kuźminy) ze stacją redukcyjną pod miastem na Zabłociu w Ustianowej Górnej. W dalszej perspektywie wskazana byłaby gazyfikacja pasma wsi Wojtkowa-Jureczkowa położonego przy obszarze o najbardziej chronionej czystości powietrza (tj. obszaru przyrodniczo- rekreacyjnego Turnica – Arłamów), poprzez przedłużenie gazociągu kończącego się obecnie we wsi Trzcaniec.

Studium nie zawierało harmonogramu realizacji zadań.

(akta kontroli str. 222-295)

⁴¹ Uchwała nr XIII/147/15.

⁴² Zadania do realizacji w ramach Priorytetu II – Ochrona środowiska, działania III – Poprawa zarządzania gospodarką odpadami i energii.

⁴³ Zadania do realizacji w ramach Priorytetu II – Ochrona środowiska, działania IV – Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

⁴⁴ Uchwała nr XXVII/204/2000.

⁴⁵ Uchwała nr XIV/111/11.

⁴⁶ Nowe *Studium* zostało przyjęte uchwałą nr IX/126/19 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 16 kwietnia 2019 r.

⁴⁷ Główny punkt zasilający

Program ochrony środowiska dla gminy Ustrzyki Dolne na lata 2004 – 2015 (dalej POŚ 2004 – 2015), przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 31 marca 2005 r.⁴⁸ oraz Program ochrony środowiska dla gminy Ustrzyki Dolne na lata 2016 – 2025 (dalej POŚ 2016 – 2025), przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 13 lipca 2017 r.⁴⁹

W POŚ 2016 – 2025, za jeden z priorytetów strategii ochrony środowiska przyjęto ochronę powietrza atmosferycznego. W celu jego realizacji ustalono, między innymi, następujące działania:

- redukcję niskiej emisji poprzez modernizację istniejących źródeł ciepła;
- termomodernizację obiektów i termorenowację budynków;
- ograniczenie niskiej emisji poprzez inwestycje podnoszące efektywność energetyczną (budowę energooszczędnych budynków mieszkalnych, biurowych i usługowych z wykorzystaniem OZE, montaż kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych, termomodernizację obiektów (użyteczności publicznej, bloków, domów), wymianę wyposażenia na energooszczędne);
- wymianę oświetlenia ulicznego na energooszczędne.

(akta kontroli str. 685, 536-600)

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

Plan gospodarki niskoemisyjnej, uchwalony przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych w dniu 25 stycznia 2016 r.⁵⁰, zaktualizowany w dniu 29 stycznia 2019 r.⁵¹

Określono w nim działania sprzyjające redukcji emisji gazów cieplarnianych i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną. Zastrzeżono, że działania te mają charakter rekomendacji, a w związku z tym nie należy traktować ich jako zamknięte zestawienie lecz jako zestaw wytycznych – standardowych wariantów możliwych do przeprowadzenia inwestycji. Wśród nich wyszczególniono działania prowadzące do racjonalizacji użytkowania energii elektrycznej, ciepła i gazu oraz do poprawy efektywności energetycznej, których adresatem była Gmina:

- inwentaryzację i modernizację oświetlenia ulicznego;
- wymianę energochłonnego oświetlenia w budynkach użyteczności publicznej;
- termomodernizację budynków użyteczności publicznej wraz z audytami energetycznymi;
- montaż OZE w budynkach użyteczności publicznej;
- kompleksowe zarządzanie energią w budynkach publicznych zarządzanych przez Urząd, w tym audyty energetyczne;
- przebudowę, rozbudowę i nadbudowę budynku Urzędu w celu spełniania standardów budynku pasywnego;
- budowę nowych przyłączy ciepłowniczych do domów jednorodzinnych i innych budynków na terenie gminy;

a także przedsiębiorcy lub mieszkańcy:

- rozwój rozproszonych źródeł energii – małe oraz mikro instalacje fotowoltaiczne, kolektory słoneczne;
- instalacje pomp ciepła;
- termomodernizację budynków mieszkalnych wraz z audytami energetycznymi;
- ograniczenie emisji z budynków mieszkalnych – wymiana kotłów;
- rozwój budownictwa pasywnego i energooszczędnego.

⁴⁸ Uchwała nr XXIX/209/05.

⁴⁹ Uchwała nr XXXV/469/17.

⁵⁰ Uchwała nr XVI/202/16.

⁵¹ Uchwała Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych nr VI/72/19.

Działania, których adresatami byli mieszkańcy i przedsiębiorcy, wspierane miały być przez Gminę poprzez działalność edukacyjną i promocyjną oraz informowanie o możliwościach pozyskania dofinansowania inwestycji.

(akta kontroli str. 397-521)

Program gospodarki ciepłej miasta Ustrzyki Dolne do roku 2020 (dalej *Program gospodarki ciepłej*), opracowany w kwietniu 1997 r. Rekomendowano w nim podjęcie następujących działań:

- w celu pokrycia zapotrzebowania na ciepło sieciowe przyjęcie wariantu zakładającego równoległe poprowadzenie sieci ciepłych wzdłuż ulicy 29 listopada aż do Poczty i Domu Handlowego – po jednej stronie o średnicy D_n 150, po drugiej D_n 125 lub wariantu zakładającego zamknięcie pierścienia w rejonie budynku Telekomunikacji;
- modernizację źródła ciepła – w pierwszym etapie opracowanie dokumentacji technicznej dla sterowania oraz przeprowadzenie modernizacji kotłów (modernizacji części technologicznej, zastosowanie płynnej regulacji prędkości obrotowej silników elektrycznych; w drugim etapie zakup i zamontowanie sterowników swobodnie programowalnych, opracowanie oprogramowania według wymagań technologicznych, wyposażenie pomp obiegowych, zmieszania gorącego, zimnego w urządzenia do płynnej regulacji obrotów i włączenie ich do układu automatycznej regulacji, wprowadzenie centralnego sterowania pracą układu z rejestracją danych i wizualizacją procesu technologicznego;
- wyposażenie istniejących węzłów ciepłych w kompleksową regulację automatyczną (liczniki energii ciepłej, regulatory pogodowe, regulatory ciepłej wody użytkowej, regulatory parametrów pracy pomp obiegowych), realizację węzłów dwufunkcyjnych w układzie szeregowo-równoległym z zasobnikiem przepływowym, przyjęcie zasady jeden węzeł na trzy budynki o tej samej funkcji (podłączenie budynków o różnych funkcjach w sytuacji zaprojektowania indywidualnych obiegów hydraulicznych z zaworami mieszającymi po stronie niskich parametrów);
- dokonywanie przeglądów sieci napowietrznej co 5 lat, a w wypadku jej złego stanu technicznego wymianę na preizolowaną;
- po wykonaniu kompleksowej regulacji automatycznej węzłów ciepłych i ciepłowni przechodzenie na regulację ilościowo-jakościową.

(akta kontroli str. 350-390)

Program ochrony powietrza dla strefy podkarpackiej z uwagi na stwierdzone przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀, poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu wraz z Planem Działań Krótkoterminowych, uchwalony przez Sejmik Województwa Podkarpackiego w dniu 29 kwietnia 2013 r.⁵² (dalej *Program ochrony powietrza 2013*), zaktualizowany w dniu 29 grudnia 2016 r.⁵³ (dalej *Program ochrony powietrza 2016*).

W *Programie ochrony powietrza 2013*, miasto Ustrzyki Dolne zostało wymienione jako obszar z przekroczonym poziomem docelowym benzo(a)pirenu w 2011 r. Wskazano, że głównym źródłem tego zanieczyszczenia była emisja z ogrzewania indywidualnego. Określono, że działania należy prowadzić na trzech poziomach, po uzyskaniu informacji z WIOŚ o:

⁵² Uchwała nr XXXIII/608/13.

⁵³ Uchwała Sejmiku Województwa Podkarpackiego nr XXX/544/16.

- ryzyku lub wystąpieniu przekroczenia stężenia dopuszczalnego lub docelowego danego zanieczyszczenia – działania oparte głównie na zaleceniach, informacjach oraz prewencji⁵⁴;
- wystąpieniu przekroczenia progu informowania określonego dla zanieczyszczenia – oprócz działań informacyjnych działania nakazowe i zakazowe dla poziomu drugiego⁵⁵ oraz kontrola ich wykonania;
- wystąpieniu przekroczenia stężenia alarmowego – oprócz działań informacyjnych działania nakazowe i zakazowe dla poziomu trzeciego⁵⁶ oraz kontrola ich wykonania.

(akta kontroli str. 686-720)

W *Programie ochrony powietrza 2016* Gmina (obszar miejski) została wymieniona wśród jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których wystąpiły przekroczenia stężeń średniorocznych benzo(a)pirenu, wynikające z emisji związanej z indywidualnym ogrzewaniem budynków. W harmonogramie realizacji drugiego działania naprawczego, polegającego na ograniczeniu emisji z sektora komunalno-bytowego, dla Gminy określono przewidywane wielkości powierzchni lokali, które zostaną podłączone do sieci gazowej, oraz w których dokonana zostanie wymiana kotłów na retortowe⁵⁷:

- w 2017 r. – 939,4 m² dla lokali przewidzianych do podłączenia do sieci gazowej i 970,9 m² dla lokali, w których przewidywano wymianę pieców na retortowe;
- w latach 2018 – 2022 – w każdym roku – 1 690,86 m² dla lokali przewidzianych do podłączenia do sieci gazowej oraz 1 747,60 m² dla lokali, w których przewidywano wymianę pieców na retortowe.

W opisie działań naprawczych w celu – między innymi – ograniczenia niskiej emisji z sektora komunalno-bytowego określono, że działania w samorządach lokalnych powinny skupiać się na obiektach użyteczności publicznej, które są własnością publiczną i mogą być objęte wsparciem finansowym, oraz że samorządy mogą udzielać wsparcia finansowego dla mieszkańców i jednostek wpisanych w lokalne regulaminy dofinansowania. Dla Gminy wyznaczono niezbędną do osiągnięcia, w podziale na kolejne lata realizacji programu, redukcję: PM10 – 10,763 Mg, PM2,5 – 8,510 Mg, benzo(a)pirenu – 0,001 Mg.

(akta kontroli str. 721-756)

Założenia do planu zaopatrzenia uwzględniały lecz nie konkretyzowały wyszczególnionych powyżej zagadnień zawartych w *Strategii, POŚ 2016 – 2025* oraz *Planie gospodarki niskoemisyjnej*. W rozdziale *Planowane inwestycje* określono, że ważnym kierunkiem rozwoju Gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło jest realizacja działań ujętych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*, do których zaliczono termomodernizację budynków, budowę nowych przyłączy ciepłowniczych, montaż kolektorów słonecznych i instalacji fotowoltaicznych, wymianę kotłów węglowych, rozwój budownictwa pasywnego i energooszczędnego. W rozdziale tym, w zakresie elektroenergetyki, wymieniono zadania ujęte w planie rozwoju PGE Dystrybucja, w tym wymienioną w *Studium* budowę linii 110 kV Ustrzyki Dolne – Smolnik oraz modernizację oświetlenia ulicznego wymienioną w *Planie gospodarki*

⁵⁴ Informacje na stronie internetowej o możliwości wystąpienia przekroczenia wartości dopuszczalnej.

⁵⁵ Zakaz używania spalinowego sprzętu ogrodniczego i grilli w okresie od wiosny do jesieni, całkowity zakaz palenia odpadów biogenych od wiosny do jesieni, zakaz palenia w kominkach gdy nie jest to jedyne źródło ciepła, ogrzewanie mieszkań lepszym jakościowo paliwem, zakaz używania kotłów węglowych i na drewno jeżeli pozwolenie na użytkowanie i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wskazują sposób ogrzewania pomieszczeń.

⁵⁶ Działania określone w przepisie 52, a ponadto: korzystanie z komunikacji miejskiej zamiast indywidualnej, zakaz spalania odpadów w paleniskach domowych, bezwzględny zakaz wjazdu samochodów ciężarowych powyżej 3,5 ton do miast, w których wystąpiły stężenia alarmowe, mycie ulic na mokro, zakaz przebywania dzieci na otwartej przestrzeni.

⁵⁷ Kotły węglowe z automatycznym podajnikiem i zasobnikiem na paliwo.

niskoemisyjnej i POŚ 2016 – 2025. Zagadnienia dotyczące OZE omówiono w sposób teoretyczny, sporadycznie odnosząc się do sytuacji na terenie gminy. W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie uwzględniono gazyfikacji w zakresie określonym w *Studium*. Podano, że nie są planowane żadne istotne inwestycje związane z rozbudową sieci, a w planie inwestycyjnym przewidziano nakłady na przyłączenie do sieci gazowej nowych odbiorców, przyłączanych w ramach bieżącej działalności.

(akta kontroli str. 49-204, 214-295, 721-757, 397-521)

Określone w *Studium* prace w zakresie ciepłownictwa nie zostały uwzględnione w *Założeniach do planu zaopatrzenia*, ponieważ zrealizowane je przed uchwaleniem tego dokumentu. Nie zostały także uwzględnione działania na obszarze gminy określone w *Programie ochrony powietrza 2016*. Program ten został przyjęty przez Sejmik Województwa Podkarpackiego po uchwaleniu *Założeń do planu zaopatrzenia*.

(akta kontroli str. 49-204, 222-295, 719-757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieuwzględnienie – w *Założeniach do planu zaopatrzenia* – określonych w *Studium* zadań w zakresie gazyfikacji.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*, gmina realizuje zadania w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie zostały uwzględnione przyjęte w *Studium* kierunki działań i zadania w zakresie gazyfikacji. Nieuwzględnienie tych zadań mogło stanowić podstawę do odmowy przyłączenia do sieci, przez przedsiębiorstwo zajmujące się dystrybucją paliwa gazowego. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 5 ustawy *Prawo energetyczne*, 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 w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1 – 4, 7 i 8 i art. 46 tej ustawy oraz w założeniach lub planach, o których mowa w jej art. 19 i 20, tj. w *Założeniach do planu zaopatrzenia* lub w *Planie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*. W efekcie, braku w *Założeniach do planu zaopatrzenia*, w ww. zakresie, wpływały na zmniejszenie bezpieczeństwa energetycznego Gminy.

Zastępca Burmistrza Ustrzyk Dolnych – z upoważnienia Burmistrza – wyjaśnił, że *Założenia do planu zaopatrzenia* zostały opracowane przez firmę zewnętrzną i z tego powodu, a także ze względu na sytuację, iż w Urzędzie nie pracuje już osoba nadzorująca opracowanie dokumentu, nie jest w stanie wyjaśnić przyczyn nieuwzględnienia zadań w zakresie gazyfikacji.

(akta kontroli str. 49-204, 222-295, 673-675)

2.2. System monitorowania realizacji Założeń do planu zaopatrzenia

Opis stanu faktycznego

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie zostały określone cele zakładane do osiągnięcia w wyniku realizacji polityki energetycznej Gminy. Na lata następujące po roku opracowania tego dokumentu określono jedynie prognozę zużycia energii elektrycznej do 2030 r. oraz zapotrzebowanie na energię ciepłą w 2020, 2025 i 2030 roku. Zapotrzebowanie na energię ciepłą określono dla czterech wariantów: z uwzględnieniem wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną przyjętego w dokumencie *Polityka energetyczna Polski do roku 2030* (o 2,68% rocznie), przy założeniu rozwoju gospodarki w sposób naturalny (o 1,58% rocznie), przy założeniu podjęcia działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej (o 1,12% rocznie), z uwzględnieniem ograniczenia działalności gospodarczej wskutek bardzo wysokich cen energii elektrycznej (o 0,53% rocznie).

W prognozie zapotrzebowania na energię ciepłą przyjęto warianty nieznacznego oraz dynamicznego wzrostu mieszkalnictwa. Podane dane dotyczące zapotrzebowania na energię ciepłą nie były jednak spójne z danymi dotyczącymi aktualnego zapotrzebowania. Najwyższa wartość zapotrzebowania na energię ciepłą, określona dla wariantu dynamicznego wzrostu budownictwa, wynosiła 19 617,84 GJ dla 2030 r. – stanowiła ona 23,2% podanego w *Założeniach do planu zaopatrzenia* zużycia ciepła sieciowego w 2014r., wynoszącego 84 637,90 GJ.

Założenia do planu zaopatrzenia nie zawierały zatem danych, prognoz lub informacji, które stwarzałyby możliwość monitorowania realizacji tego dokumentu przez Gminę.

(akta kontroli str. 49-204)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała wszystkimi dokumentami wymaganymi przepisami prawa (*Studium, Strategia, POŚ*), uwzględniającymi zagadnienia dotyczące lokalnego bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony powietrza. Ponadto, zagadnienia dotyczące ochrony środowiska zawierał w *Plan gospodarki niskoemisyjnej*, a dotyczące zaopatrzenia w ciepło – *Program gospodarki ciepłej*. Zagadnienia te zostały uwzględnione w *Założeniach do planu zaopatrzenia*, z wyjątkiem określonych w *Studium* zadań w zakresie gazyfikacji, pomimo że nie zostały one zrealizowane do dnia uchwalenia tych założeń. Nie została zatem zrealizowana dyspozycja z art. 18 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*, w myśl której gmina realizuje zadania w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zgodnie z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedsięwzięcia energetyczne zajmujące się dystrybucją gazu nie były zatem zobowiązane do podejmowania działań na obszarze gminy, skutkujących zwiększeniem bezpieczeństwa energetycznego.

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie zostały przedstawione cele zakładane w wyniku realizacji polityki energetycznej Gminy. W konsekwencji nie zostały określone mierniki stopnia osiągnięcia celów. Ich brak powodował, że dokumentu tego nie można było wykorzystać jako źródła danych do prowadzenia monitoringu stopnia realizacji zadań w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

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

Opis stanu faktycznego

W *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie zostały określone konkretne działania w zakresie zwiększenia dostępności ciepła i gazu.

W zakresie dotyczącym energii elektrycznej w *Założeniach do planu zaopatrzenia* wyszczególniono zamierzenia inwestycyjne ujęte w *Planie rozwoju PGE na lata 2014 – 2019 w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną PGE Dystrybucja S.A. (dalej Plan PGE na lata 2014 – 2019)*. Na koniec 2018 r., stan realizacji zadań ujętych w tym planie i przewidzianych do wykonania do końca 2018 r., był następujący:

[...] ⁵⁸

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., PGE Dystrybucja nie odmawiała wydania warunków przyłączenia do sieci energetycznej na terenie gminy i nie odmawiała zawarcia umów o przyłączenie.

(akta kontroli str. 622-623)

[...] ⁵⁹

(akta kontroli str. 14-22, 222-295)

Zadania w zakresie zwiększenia dostępności do ciepła – określone w *Strategii, Studium, Programie gospodarki ciepłej* – zostały przedstawione w punkcie 2 wystąpienia. Wśród zadań zrealizowanych do końca 2014 r. wykonano zadania określone *Programie gospodarki ciepłej* oraz *Studium*⁶⁰, polegające na rozbudowie sieci ciepłowniczej wzdłuż ul. Pionierskiej, Dobrej i 29 Listopada, podłączeniu do sieci budynków wyszczególnionych w *Studium*, modernizacji źródeł ciepła i węzłów ciepła oraz na wykonywaniu przeglądów sieci. Określone w *Programie gospodarki ciepłej* przejście na regulację ilościowo-jakościową nastąpiło w wyniku wyposażenia węzłów ciepłych w regulację pogodową oraz zautomatyzowania kotłowni.

W okresie od 2015 r. do końca czerwca 2019 r. zrealizowano następujące zadania związane z rozbudową sieci, którą założono w *Studium, Strategii i Programie gospodarki ciepłej*. Wykonano:

- odcinek sieci od ul. Korczaka do ul. Rynek – lata 2015 – 2018;
- odcinek sieci od ul. Dworcowej 2 do ul. Dworcowej 11 (budynek dworca w Ustrzykach Dolnych) – 2015 r.;
- odcinek sieci od ul. Szkolnej w kierunku ul. 29 listopada – 2016 r.

W okresie tym wykonano także prace związane z modernizacją źródeł ciepła, zakładane w *Programie gospodarki ciepłej*:

- kompletną modernizację kotła wodnego nr 1 – WR-5 – 2015 r.;
- kompletną modernizację automatyki kotłowni – uzyskano stabilną pracę urządzeń, zmniejszono awaryjność, umożliwiono automatyczne prowadzenie eksploatacji kotłów, analizowanie przebiegu procesów, kontrolę parametrów pracy urządzeń – 2017 r.;
- modernizację stacji uzdatniania wody zasilającej kotłownię – 2017 r.

⁵⁸ W wystąpieniu pokontrolnym na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁵⁹ Jw.

⁶⁰ Zadania w zakresie ciepłownictwa, określone w *Studium* po jego aktualizacji w 2011 r. były tożsame z określonymi w *Studium* przyjętym w 2000 r.

W ramach wykonywanych corocznie przeglądów sieci, rekomendowanych w *Programie gospodarki ciepłej*, przeprowadzono modernizację sieci kanałowej na odcinku PCK – ul. Łukasiewicza (2019 r.) oraz modernizację sieci napowietrznej na odcinku 135 m od węzła K1 (2019 r.).

Koszt wszystkich prac w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wykonanych po opracowaniu *Programu gospodarki ciepłej* (w latach 1999 – 2019) wynosił 8 814 754 zł, z czego: związanych z rozbudową sieci – 4 376 312 zł, modernizacją źródeł ciepła – 3 068 131 zł, wyposażenia węzłów ciepła w instalację automatyczną – 610 548 zł; prac wykonanych w ramach corocznych przeglądów – 759 763 zł.
(akta kontroli str. 214-295, 323-347, 350-396, 612-618)

Ujęte w *Studium* zadanie dotyczące rozwoju gazyfikacji nie zostało zrealizowane. W ramach tego zadania planowano gazyfikację miasta Ustrzyki Dolne oraz strefy podmiejskiej, a następnie pasma wsi Wojtkowa–Jureczkowa. W 2015 r. wykonano jedno przyłącze o długości 25 m we wsi Trzcianiec – jedynej zgazyfikowanej miejscowości na terenie Gminy. W okresie objętym kontrolą (w 2016 r.) PSG wydała jedną odmowę przyłączenia do sieci gazowej, z uwagi na jej brak w mieście Ustrzyki Dolne.

(akta kontroli str. 222-295, 624-625)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania w zakresie ciepłownictwa były realizowane w mieście Ustrzyki Dolne zgodnie z założeniami określonymi w dokumentach strategicznych.

Niepełna realizacja zadań w zakresie elektroenergetyki ujętych w *Studium* i *Założeniach do planu zaopatrzenia* nie miała negatywnego wpływu na stan zaopatrzenia w energię elektryczną na obszarze gminy w okresie objętym kontrolą. [...]⁶¹

W okresie objętym kontrolą udział ludności korzystającej w Gminie z gazu ziemnego pozostawał na niezmiennym poziomie nieprzekraczającym 0,2%. Pomimo ujęcia w *Studium* gazyfikacji miasta Ustrzyki Dolne, strefy podmiejskiej oraz pasma wsi Wojtkowa–Jureczkowa, nie podjęto żadnych działań umożliwiających przeprowadzenia planowanej gazyfikacji.

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

Opis stanu
faktycznego

Obowiązującymi w Gminie dokumentami, które zawierały zagadnienia dotyczące zmniejszenia wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe były: *Założenia do planu zaopatrzenia*, *POŚ*, *Plan gospodarki niskoemisyjnej* oraz *Strategia*. W *Strategii* i *POŚ* określono je w sposób ogólny, a szczegółowo w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*. W planie tym określono między

⁶¹ W wystąpieniu pokontrolnym na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

innymi adresatów działań, szacowane koszty i źródła finansowania. Realizację wszystkich zadań przewidziano do 2020 r.

(akta kontroli str. 49-204, 214-221, 536-565, 397-521)

W *Założeniach do planu zaopatrzenia*, jako ważne kierunki działań Gminy, zostały wskazane zadania ujęte w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*⁶²:

1) Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej (5 obiektów), przewidywane koszty 2 500 tys. zł.

Do dnia 30 czerwca 2019 r. wykonano audyty energetyczne, w oparciu o które przeprowadzono termomodernizację sześciu budynków użyteczności publicznej⁶³. Wydatki na realizację tego zadania wyniosły 1 101 tys. zł.

2) Budowa nowych przyłączy ciepłowniczych (przyłączenie 100 budynków), przewidywany koszt 3 000 tys. zł.

Do dnia 30 czerwca 2019 r. do sieci ciepłowniczej przyłączono 11 obiektów. Koszty przyłączy pokryli odbiorcy ciepła.

3) Termomodernizacja budynków mieszkalnych (100 obiektów), przewidywany koszt 5 000 tys. zł.

Zadanie zostało zrealizowane w ramach projektu *Wsparcie energetyki rozproszonej w Gminach Bieszczadzkich poprzez instalację systemów energii odnawialnej dla gospodarstw domowych*⁶⁴, w ramach którego zainstalowano 21 pomp ciepła⁶⁵ (koszt 1 108,7 tys. zł) oraz realizowano działania wyszczególnione w punktach 4 – 7.

4) Montaż kolektorów słonecznych na budynkach mieszkalnych (100 sztuk), szacowany koszt 1 400 tys. zł.

Do dnia 30 czerwca 2019 r. zamontowano 58 kolektorów słonecznych, na co wydatkowano 656,7 tys. zł.

5) Montaż małych instalacji fotowoltaicznych na przedsiębiorstwach (5 sztuk), szacowany koszt 1 400 tys. zł.

Do końca pierwszego półrocza 2019 r. podjęto działania informacyjno-promocyjne poprzez zamieszczenie informacji na portalu internetowym Urzędu.

6) Montaż mikroinstalacji fotowoltaicznych na budynkach mieszkalnych (50 sztuk), szacowany koszt 3 200 tys. zł.

Do końca pierwszego półrocza 2019 r. zamontowano 151 instalacji fotowoltaicznych. Koszt montażu wyniósł 2 722,5 tys. zł.

7) Wymiana kotłów węglowych (9% wszystkich kotłów węglowych na terenie gminy⁶⁶), przewidywany koszt 2 800 tys. zł.

Do 30 czerwca 2019 r. wymieniono 44 kotły – poniesione koszty 1 780,9 tys. zł.

8) Rozwój budownictwa pasywnego i energooszczędnego (10 nowych budynków pasywnych/energooszczędnych), przewidywany koszt 1 750 tys. zł.

Gmina przeprowadziła działania informacyjno-promocyjne poprzez portal internetowy Urzędu oraz realizowała działania opisane w pkt 2, 4, 6, 7.

(akta kontroli str. 49-204, 397-525, 626-627, 647-658, 661-664)

⁶² W PGN skonkretyzowano działania poprzez uwzględnienie, min. planowanych kosztów

⁶³ Zespół Basenów „Delfin” w Ustrzykach Dolnych, Szkoła Podstawowa w Ropience, Świetlica Wiejska w Zawadce, Świetlica Wiejska w Łodynie, Środowiskowy Dom Samopomocy w Ustrzykach Dolnych, Świetlica Wiejska w Jureczkowej

⁶⁴ Projekt finansowany z Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, działanie 3.1. „Rozwój OZE” – projekt realizowany wspólnie z czterema gminami – wartość projektu 14 449,2 tys. zł, w tym dofinansowanie 9 117,8 tys. zł.

⁶⁵ Instalacja 23 pomp ciepła w trakcie realizacji.

⁶⁶ W PGN zaplanowano wymianę 350 kotłów.

W *Planie gospodarki niskoemisyjnej* przewidziano ponadto następujące zadania związane ze zmniejszaniem negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe⁶⁷:

1) Montaż OZE na budynkach użyteczności publicznej lub w takich budynkach.

Działanie miało zostać zrealizowane poprzez montaż OZE na pięciu budynkach użyteczności publicznej. Koszt realizacji zadania oszacowano na 700 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli zadania nie zrealizowano z uwagi na brak środków finansowych. Montaż OZE przewidywano w trakcie realizacji projektu *Budowa pasywnego segmentu B budynku Urzędu Miejskiego w Ustrzykach Dolnych*. Wniosek o dofinansowanie zadania w ramach *Regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego 2014 – 2020* nie został zaakceptowany.

Zastępca Burmistrza Ustrzyk Dolnych wyjaśnił, że opracowywana jest nowa dokumentacja projektu i Gmina planuje ponownie wnioskować o środki w listopadzie 2019 r.

2) Kompleksowe zarządzanie energią w budynkach publicznych zarządzanych przez Urząd, w tym audyty energetyczne – przebudowa, rozbudowa i nadbudowa budynku Urzędu, który po modernizacji będzie spełniać standardy budownictwa pasywnego.

Koszt działania został oszacowany na 10 500 tys. zł. Do dnia 30 czerwca 2019 r. wydatkowano 132,9 tys. zł na przeprowadzenie audytu energetycznego budynku Urzędu.

3) Postawienie wiat fotowoltaicznych (carporty). W celu realizacji zadania planowano montaż pięciu zabudowanych miejsc parkingowych. Przewidywany koszt zadania określony – 80 tys. zł.

Gmina w ramach programu Komisji Europejskiej *Life* złożyła koncepcję projektu *Nowy model transferu turystycznego w Bieszczadach, jako element gospodarki przyjaznej środowisku*. Jednym z elementów projektu jest budowa parkingu i zakupu prototypów samochodów elektrycznych. Zadanie polegające na wykonaniu wiat fotowoltaicznych przewidywano w projekcie budowy pasywnego segmentu budynku Urzędu.

4) Inwentaryzacja i modernizacja oświetlenia ulicznego oraz wymiana energooszczędnej oświetlenia w budynkach użyteczności publicznej. Na realizację zadania przewidziano w *Planie gospodarki niskoemisyjnej* kwotę 1 545 tys. zł.

Zadanie zostało zrealizowane. Koszt poniesiony przez Gminę – 344,2 tys. zł.

5) Działania edukacyjne, w tym organizacja akcji społecznych związanych z ograniczeniem emisji, efektywnością energetyczną oraz wykorzystaniem OZE.

W *Planie gospodarki niskoemisyjnej* przewidywano realizację czterech wydarzeń, których koszt miał wynieść 50 tys. zł. W latach 2016 – 2018 zorganizowano łącznie 29 wydarzeń, których koszt wyniósł 40 tys. zł. Zorganizowano między innymi szkolne konkursy i pikniki ekologiczne, spotkania z leśniczym, realizowano projekty grantowe organizowane przez Fundusz Naturalnej Energii.

Przy założeniu realizacji scenariusza optymistycznego Gmina planowała, że wdrożenie działań pozwoli do 2020 r.:

- ograniczyć emisję CO₂ oraz szkodliwych pyłów o 8,22% w stosunku do roku 2005,
- zredukować zużycie energii o 4.519,56 MWh,
- zwiększyć o 5% wykorzystanie OZE.

⁶⁷ Działania określone w PGN były spójne z działaniami określonymi w POŚ.

Plan gospodarki niskoemisyjnej przewidywał prowadzenie ewaluacji działań w celu dokonania oceny ich skuteczności i stwierdzenia o ewentualnej konieczności modyfikacji planu. Rekomendowane było sporządzanie przez Gminę (co 2 lata) raportów z działań. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że zadania z zakresu opracowywania „Raportów z działań” oraz monitoringu nie zostały przypisane w regulaminie organizacyjnym do konkretnego wydziału. W związku z powyższym Gmina nie posiada wiedzy o postępach w realizacji założeń zawartych w tym programie.

(akta kontroli str. 397-525, 536-600, 617-618, 626-627, 659-664, 665-666, 683-684)

W Strategii zaplanowano realizację następujących zadań: modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej (powiatowych i gminnych), modernizacja energetyczna budynków mieszkalnych, wykorzystanie OZE przez gospodarstwa indywidualne, podmioty prywatne i użyteczności publicznej. Realizacja tych zadań została opisana w ramach wykonania działań określonych w Planie gospodarki niskoemisyjnej.

W Strategii określono także zadania związane z modernizacją i rozbudową sieci ciepłociągu na terenie miasta Ustrzyki Dolne oraz rozbudową i przystosowaniem kotłowni miejskiej do ustawy o odnawialnych źródłach energii. Realizację zadań w zakresie ciepłownictwa omówiono w obszarze 3 tego wystąpienia.

(akta kontroli str. 214-221, 612-613, 626-627, 661-658, 670-672)

Zastępca Burmistrza Ustrzyk Dolnych wyjaśnił, że powodem niezrealizowania części zadań zawartych w dokumentach strategicznych były ograniczone możliwości finansowe Gminy. Do realizacji kolejnych działań konieczne jest wsparcie finansowe z funduszy europejskich oraz instytucji rządowych.

(akta kontroli str. 593-600, 659-664)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina, w miarę posiadanych oraz pozyskanych z zewnątrz środków, podejmowała określone w dokumentach strategicznych działania w zakresie rozwoju infrastruktury ograniczającej zużycie energii elektrycznej oraz ciepłej, a tym samym zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko procesów zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło. Podejmowane były także działania edukacyjno-informacyjne związane z propagowaniem zachowań ekologicznych oraz korzystaniem z odnawialnych źródeł energii. Zadania określone w *Planie gospodarki niskoemisyjnej* zostały dotychczas wykonane w niewielkim zakresie, chociaż ich realizację przewidywano do końca 2020 r. Dotychczasowy stopień realizacji tych zadań stwarza ryzyko, że w perspektywie tego planu nie zostaną one zrealizowane, a co za tym idzie nie zostanie osiągnięty zakładany efekt ekologiczny.

Nie jest możliwa ocena stopnia osiągnięcia celu realizacji zadań, jakim jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, ponieważ Gmina nie prowadziła ewaluacji działań i nie sporządzała z nich raportów, pomimo rekomendowania takich czynności w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*.

Pomimo że określone dla obszaru gminy parametry zanieczyszczenia powietrza wskazują na wzrost zanieczyszczenia pyłami to brak jest podstaw do wiązania ich z niedostateczną realizacją zadań określonych w *Planie gospodarki niskoemisyjnej*. Wartości zanieczyszczenia powietrza wynikają z procesów modelowania, a nie bezpośredniego jego pomiaru przy pomocy stacji monitoringu powietrza. Stąd też, brak jest jednoznacznych dowodów, które czynniki wpłynęły na wzrost

zanieczyszczenia pyłami, a także na przekroczenie normy zanieczyszczenia benzo(a)pirenem.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina nie była zaangażowana w działalność klastra energii.

(akta kontroli str. 681-682)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia*, z uwagi na upływ ustawowego terminu na dokonanie takiej aktualizacji oraz ze względu na obowiązek określenia w nich wszystkich zagadnień wymienionych w art. 19 ust. 3 ustawy *Prawo energetyczne* oraz obowiązek uwzględnienia działań w zakresie gazyfikacji Gminy, przewidzianej w *Studium*, a także działań określonych w *Programie ochrony powietrza 2016*.
2. Monitorowania planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w celu zbadania czy w pełni zapewniają one realizację *Założeń do planu zaopatrzenia*.
3. Zintensyfikowania realizacji zadań określonych w *PGN* oraz monitorowania ich efektów ekologicznych.

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 Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, dnia 30 października 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontrolerzy

Roman Tadla
Główny specjalista k. p.

/.../

/.../

Maciej Pilecki
Starszy inspektor k. p.

/.../