



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 10 marca 2010 r.

**Szanowny Pan  
Jarosław Tkaczyński  
Burmistrz Praszki**

S/09/018  
LOP-4112-18-01/2009

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Praszce<sup>2</sup>, kontrolę realizacji wybranych zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją systemu ciepłowniczego na terenie Gminy Praszka<sup>3</sup> w latach 2005-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 lutego 2010 r. przez Burmistrza Praszki<sup>4</sup>, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.**

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701, zwanej dalej ustawą o NIK

<sup>2</sup> Zwanym w dalszej części Urzędem

<sup>3</sup> Zwanej dalej Gminą

<sup>4</sup> Zwanego dalej Burmistrzem

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

Gmina przy współudziale Spółdzielni Mieszkaniowej w Praszce oraz Spółki Energia Praszka Sp. z o.o. z siedzibą w Praszce<sup>5</sup> w latach 2004-2009 realizowała ze środków własnych, dotacji z Ekofunduszu z Warszawy<sup>6</sup> oraz pożyczek z Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej projekt modernizacji systemu ciepłowniczego na terenie Gminy Praszka<sup>7</sup>, którego celem była likwidacja starych kotłowni węglowych, wybudowanie nowych kotłowni gazowych (o mocy 12,7 MW) z instalacjami solarnymi (o pow. 4 252 m<sup>2</sup>), sieci ciepłych oraz kompleksowa termomodernizacja 48 budynków. Przewidywano spadek zużywanej przez budynki energii o 24,5 % oraz redukcję mocy zainstalowanej o 32 %. Po wybudowaniu wszystkich nowych kotłowni nastąpił faktycznie spadek mocy zainstalowanej o 46,6 %. Do zakończenia projektu pozostała budowa instalacji solarnych o powierzchni 1 582 m<sup>2</sup> w czterech kotłowniach. W pierwotnej umowie zawartej z Ekofunduszem koszty prac określono na 23,7 mln zł, z czego na Gminę przypadało 13,1 mln zł (w tym 6,3 mln zł z dotacji), a rzeczywiście poniesione na ten cel wydatki (do 20.01.2010 r.) wyniosły 30,2 mln zł (tj. 127,4 % planowanych), z czego Gmina wydatkowała 19,7 mln zł (tj. 150,4 % planowanych, w tym 6,3 mln zł z dotacji). Koszty poniesione przez pozostałych uczestników projektu nie uległy zwiększeniu w stosunku do planowanych. W związku z brakiem możliwości sfinansowania ww. wydatków z własnych środków Gmina oraz Spółka zawarły w 2005 r. umowę konsorcjum z PL Energia SA z Karlina<sup>8</sup> oraz K&K Sp. z o.o. z Karlina<sup>9</sup>, której celem była realizacja projektu. W umowie Gmina zastrzegła sobie prawo weta przy zatwierdzaniu taryfy na ciepło dla mieszkańców Miasta Praszka oraz minimalną ilość udziałów Gminy w Spółce wynoszącą 35 %, natomiast Inwestor uzyskał uprzywilejowanie głosów w stosunku 2 głosy na każdy posiadany udział we wszystkich pozostałych sprawach Spółki (w tym w operacyjnym zarządzaniu nią), w zamian za zainwestowane środki w wysokości 6,7 mln zł (początkowo planowano 5,2 mln zł).

W trakcie realizacji projektu w zakresie objętym kontrolą stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. NIK negatywnie ocenia mając na uwadze kryterium gospodarności **wniesienie przez Gminę aportów do Spółki** o wartości 6,0 mln zł, które stanowiły 47 % wartości wkładów, a pomimo tego zaakceptowanie przez Burmistrza zmniejszenia się jej udziałów w Spółce

---

<sup>5</sup> Zwanej dalej Spółką

<sup>6</sup> Zwanym dalej Ekofunduszem

<sup>7</sup> Zwany dalej projektem

<sup>8</sup> Zwanej dalej Inwestorem

<sup>9</sup> Zwaną dalej Dystrybutorem gazu

z 51 % do 34,1 %, w sytuacji wniesienia przez PL Energia 8,2 mln zł wkładów (tj. 53 % udziałów).

W związku z powyższym wartość udziałów Gminy w Spółce została zaniżona o 8,5 %, co stanowiło równowartość 1,2 mln zł wkładów wniesionych przez obu współników. Było to spowodowane wnoszeniem przez Pana Burmistrza części aportów na kapitał zapasowy oraz umorzeniem udziałów w proporcji 49/51, podczas gdy Gmina posiadała w momencie dokonywania umorzenia jedynie 35 % udziałów. Zdaniem NIK taki sposób wnoszenia udziałów nie wynikał z uchwał Rady Miejskiej wyrażających zgodę na wnoszenie aportów, jak również z zawartej pomiędzy Gminą, Spółką i Inwestorem umowy konsorcjum. Krytyczna sytuacja finansowa Spółki, warunki stawiane w związku z tym przez współnika oraz informowanie o tym Rady Miejskiej, podnoszone przez Burmistrza w wyjaśnieniu, chociaż wiarygodne nie mogą w opinii NIK usprawiedliwiać podejmowania ww. niekorzystnych dla Gminy decyzji.

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że strony (w tym Gmina) nie respektowały zapisów § 3 ust. 3 pkt a umowy konsorcjum, w której zapewniono Gminie minimalny 35 % udział w Spółce. Natomiast Gmina od 15 stycznia 2009 r. do zakończenia kontroli NIK posiadała 34,1 % udziałów w Spółce, a w 2008 r. (po dokonaniu umorzenia udziałów) 25,8 %. Niezapewnienie sobie przez Gminę minimalnego 35 % udziału w Spółce spowodowane było, wg wyjaśnienia Burmistrza, nieprzekazaniem aportem zrealizowanych już sieci solarnych ze względu na niekorzystne w jego ocenie warunki stawiane przez Inwestora. W ocenie NIK wyjaśnienia chociaż wiarygodne nie mogą usprawiedliwiać nieprzestrzegania warunku umowy konsorcjum.

Niekorzystne w ocenie NIK były również postanowienia aneksu nr 3 do umowy konsorcjum, bowiem 8 kotłowni, które pierwotnie miała budować Gmina, a następnie Spółka, faktycznie budował Inwestor (bowiem Spółka zleciła mu ich wykonanie). Taki sposób realizacji tej części projektu spowodował, że Inwestor zamiast wnieść kapitał (na rzecz Gminy w wysokości 3,4 mln zł) faktycznie wniósł do niej aportem wykonywane na zlecenie Spółki roboty o wartości 4,9 mln zł.

W ocenie NIK Gmina w wyniku ww. sposobu postępowania (m.in. wnoszenia aportów, umarzania udziałów) pozbawiła się nie tylko wpływu na zarządzanie Spółką, ale również na użytkowanie i eksploatację wybudowanych w ramach projektu urządzeń, a w konsekwencji na rynek ciepłowniczy na jej terenie, ponosząc przy tym wymierne straty finansowe, w tym 1,2 mln zł na udziałach.

Natomiast NIK pozytywnie ocenia uregulowanie zasad wnoszenia przez Gminę udziałów do spółek. Rada Miejska w Praszce uchwałą w sprawie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Burmistrza podjęła 28 października 2008 r.

2. NIK ocenia negatywnie mając na uwadze kryterium gospodarności wybudowanie krótkotrwale działających **180 kolektorów słonecznych (solarów)** na konstrukcji stalowej<sup>10</sup> za 244 670 zł, o łącznej powierzchni około 360 m<sup>2</sup> na osiedlu Kopernika w ramach projektu (Zadanie II, Etap I), gdyż ich eksploatacja odbywała się jedynie przez pewien czas (694 dni) aż do awarii tej instalacji i jej wyłączenia. Rozszczelnienie tej instalacji spowodowane było nadmiernym wzrostem ciśnienia ze względu na zbyt dużą liczbę solarów w stosunku do potrzeb odbiorców ciepłej wody.

Instalacja ta wraz z całym zadaniem, na które wykonawca udzielił 6-letniej gwarancji, została protokołem odbioru z dnia 29 stycznia 2007 r. (bez zastrzeżeń i usterek) przekazana użytkownikowi, tj. Spółce, a następnie wniesiona przez Gminę do niej aportem. Do dnia kontroli NIK tj. 14 stycznia 2010 r., pomimo kierowanych przez Spółkę do wykonawcy zgłoszeń i ponagleń awaria nie została całkowicie usunięta. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK Burmistrz uzyskał wyjaśnienia w tej sprawie od Prezesa Spółki, który podał, że przyczyną awarii był prawdopodobnie nadmierny wzrost ciśnienia w całej instalacji spowodowany niższym odbiorem przez użytkowników ciepłej wody, w wyniku czego m.in. pękła rura, uszkodzonych zostało około 70 % połączeń pomiędzy płytami oraz około 30 % płyt. W wyniku oględzin 180 kolektorów słonecznych (zainstalowanych na wiacie), przeprowadzonych w trakcie kontroli stwierdzono, że 8 z nich było zdemontowanych, a pozostałe odłączone od instalacji. Ponadto stwierdzono m.in., że cała instalacja solarna (400 solarów) nie działa z powodu awarii (rozszczelnienia) zgłoszonej wykonawcy w dniu 4 stycznia 2010 r.

Nieużytkowanie części instalacji, w tym 180 kolektorów, spowodowało spadek produkcji ciepła z układu solarnego w 2009 r. do 258 GJ, tj. 28,5 % w stosunku do średniej produkcji z lat 2007 i 2008 wynoszącej 905,5 GJ. Faktem jest, że jak stwierdza Pan Burmistrz w swoich wyjaśnieniach ww. awarie nie miały wpływu na cenę ciepła określoną w taryfie, której nie zmieniano od lutego 2009 r. W ocenie NIK awarie były jedną z przyczyn pogorszenia się wyników finansowych Spółki na działalności w 2009 r., które w części będzie musiała pokryć również Gmina. Brak skutecznych działań ze strony Gminy zmierzających do usunięcia awarii ww. kolektorów słonecznych NIK ocenia, jako nierzetelne i niegospodarne.

---

<sup>10</sup> Zwanej dalej wiatą

Natomiast NIK pozytywnie ocenia podjęcie decyzji przez Gminę w 2007 r. dot. przeprojektowania układów solarnych w pozostałych kotłowniach, w taki sposób, aby liczbę baterii solarnych dostosować do faktycznego zapotrzebowania na ciepłą wodę.

NIK pozytywnie ocenia rzetelność przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę kotłowni na osiedlu Kopernika, gdyż prawidłowo dokonywano wyboru trybu postępowania, przestrzegano obowiązku zamieszczenia ogłoszenia, zachowano zasady uczciwej konkurencji oraz dokonywano wyboru najkorzystniejszej oferty.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na nieprawidłowe zaewidencjonowanie na koncie 080 (Inwestycje – środki trwałe w budowie) po stronie Wn kwoty 30 299 zł wydatkowanej na przebudowę węzła cieplnego w ramach ww. zadania (roboty dodatkowe) w budynku Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Praszce (będącego własnością Powiatu Oleskiego), pomimo że została odebrana i przestała być inwestycją (protokół odbioru z 28 lutego 2007 r.). Dopiero w wyniku niniejszej kontroli NIK, poleceniem księgowania z dnia 21 stycznia 2010 r. wymienioną inwestycję ujęto w ewidencji środków trwałych Urzędu z datą 31 grudnia 2009 r. (konto 080 po stronie Ma). Wg wyjaśnienia Burmistrza taki sposób ewidencjonowania był spowodowany tym, że modernizacja tego elementu sieci nie była przewidziana w podstawowym projekcie modernizacji systemu cieplnego, stąd została zrealizowana jako roboty dodatkowe przy budowie kotłowni na ul. Kopernika. Jako roboty dodatkowe instalacja węzła nie była przekazana Spółce aportem wraz z podstawową inwestycją, w związku z powyższym Burmistrz podał w wyjaśnieniu, że na najbliższej Sesji Rady Miejskiej przedstawi projekt uchwały przekazującej aportem przedmiotowy węzeł cieplny do Spółki.

3. NIK zwraca uwagę na fakt, że podjęta i przeprowadzona przez Urząd **modernizacja systemu ciepłowniczego** doprowadziła do znacznego wzrostu kosztów ogrzewania. W sporządzonej w 2002 r., tj. przed przystąpieniem do realizacji projektu analizie zakładano, że cena na poziomie 35,5 zł za 1 GJ energii pozwoli na samofinansowanie się zadania i spłatę kredytów zaciągniętych na jej realizację przez okres 10 lat. Od 1 lutego 2009 r. do dnia kontroli (zgodnie z zatwierdzoną przez Urząd Regulacji Energetyki taryfą) średni koszt wytworzenia energii wynosi 78,24 zł brutto, natomiast w okresie realizacji projektu, koszty energii cieplnej zużytej na potrzeby centralnego ogrzewania w Spółdzielni mieszkaniowej wzrosły z 46,51 zł w sezonie 2005/2006 do 86,91 zł w sezonie 2008/2009, tj. o 86,9 %. Tak znaczący wzrost kosztów zdaniem Pana Burmistrza był spowodowany trzema czynnikami (amortyzacją, cenami energii elektrycznej oraz gazu ziemnego), na które Spółka nie ma żadnego wpływu oraz 40 % spadkiem (w ciągu 6 lat) sprzedaży energii cieplnej

spowodowanym głównie spadkiem zużycia energii po dokonaniu termomodernizacji budynków przez odbiorców energii. Zdaniem NIK największy wzrost kosztów zużytego paliwa (o 55,2 %), a co za tym idzie kosztów wytworzenia energii, nastąpił w 2007 r. tj. w momencie przejścia na paliwo gazowe. W 2006 r. koszty zużytego paliwa wynosiły 2 177 tys. zł, a rok później wzrosły do 3 380 tys. zł, tj. o 52,2 %, przy zakładanych w analizie z 2002 r. kosztach eksploatacyjnych zmodernizowanego systemu na poziomie 2 580 tys. zł.

4. NIK pozytywnie ocenia przesyłanie przez Gminę w latach 2004-2008 ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa **informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia** komunalnego, wg wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 listopada 2003 r. *w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego*<sup>11</sup>. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na podanie w informacji za 2007 r. nierzetelnych danych. Zapisano w niej, że udział Gminy w ogólnej wartości kapitału Spółki Energia Praszka wynosi 51 % podczas, gdy jej rzeczywista wartość w tym okresie sprawozdawczym wynosiła 35 %, co zdaniem Burmistrza było wynikiem błędu pisarskiego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie skutecznych działań organizacyjnych gwarantujących:

- 1. uzyskanie przez Gminę udziałów odzwierciedlających faktyczną wartość wniesionych aportów do Spółki,**
- 2. usunięcie usterek w instalacji solarnej oraz zapewnienie jej prawidłowego funkcjonowania i wykorzystania,**
- 3. ujmowanie zakończonych inwestycji w ewidencji finansowo-księgowej bez zbędnej zwłoki,**
- 4. uregulowanie spraw dot. własności wybudowanego w Zespole Szkół węzła ciepłego,**
- 5. rzetelne sporządzanie informacji w zakresie przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

---

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 206, poz. 2004

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.