



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP4110-01-06/2012

Warszawa, dnia **19** lipca 2012 r.

Pan
Waldemar Wardziński
Prezydent Miasta Ciechanów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, w terminie od 14 maja do 12 czerwca 2012 r., kontrolę w zakresie planowania i realizacji przez Miasto Ciechanów (zwane dalej Miastem) zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez Miasto Ciechanów zadań objętych kontrolą.

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności wywiązywanie się z obowiązku finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, w tym zapewnienie modernizacji i uzupełnienia punktów świetlnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niedokonaniu aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (zwanego dalej Projektem założeń), w terminie określonym w art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz zmianie niektórych innych ustaw³ (zwanej dalej ustawą zmieniającą Pe),

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. oraz na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.) stanowiącym, że do postępowań kontrolnych niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego, stosuje się dotychczasowe przepisy.

² Przy ocenie realizacji zadań gminy z zakresu oświetlenia miejsc publicznych zastosowano trzystopniową skalę ocen, tj: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i ocenę negatywną.

³ Dz. U. Nr 21, poz. 104.

- wyborze wykonawcy usługi na konserwację oświetlenia w latach 2011 - 2012 z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej „ustawą Pzp”),
 - zaciągnięciu przez I Zastępcę Prezydenta Miasta Ciechanów zobowiązań pieniężnych, poprzez udzielenie zleceń na konserwację oświetlenia, bez kontrasygnaty Skarbnika. Stanowiło to naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴,
 - nieewidencjonowaniu wpływających do Urzędu wniosków w zakresie spraw związanych z oświetleniem miejsc publicznych w rejestrze skarg i wniosków Biura Obsługi Interesantów, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami Urzędu,
 - nieudzieleniu odpowiedzi na pięć spośród 22 wniosków dotyczących oświetlenia przestrzeni publicznej, co stanowiło naruszenie art. 244 w zw. z art. 237 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵,
 - odstąpieniu od naliczenia kar umownych za nieterminowe usuwanie zgłaszanych awarii związanych z utrzymaniem sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta.
1. Miasto realizowało obowiązek finansowania zadań w zakresie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych, określony w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁶ (zwanej dalej ustawą Pe). Wydatki związane z realizacją tego zadania, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. wyniosły łącznie 7 018,9 tys. zł, co stanowiło 1,8% ogółu wydatków w tym okresie, a w I kwartale 2012 r. – 822,1 tys. zł, co stanowiło 33,7% planu wydatków określonych na rok 2012 w rozdziale 90015 – *Oświetlenie ulic, placów i dróg*. Środki te przeznaczono na oświetlenie 107,481 km dróg gminnych (75,4% układu drogowego), 16,544 km dróg powiatowych (11,6%), 7,081 km drogi wojewódzkiej (4,9%), 11,485 km drogi krajowej (8,1%), parkingów, parku, targowiska oraz obiektów sportowych.

Do oświetlenia przestrzeni publicznej służy ogółem 3 915 punktów świetlnych, z tego 1 841 stanowi własność gminy. Liczba punktów świetlnych i stan ich własności zostały ustalone w wyniku działań podjętych przez Prezydenta Miasta. Firmie zewnętrznej zlecono realizację zadania pn. *Podniesienie efektywności energetycznej systemu oświetlenia drogowego w Ciechanowie*. W sporządzonej w 2011 r. przez ten podmiot dokumentacji określono m.in. dokładną liczbę punktów świetlnych z podziałem na punkty należące do Gminy Ciechanów i innych podmiotów oraz stan techniczny wszystkich oprav oświetleniowych.

Zakup energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych, do 30 czerwca 2012 r., dokonywany był na podstawie zawartej w 2006 r. umowy na czas nieokreślony z Koncernem Energetycznym ENERGA S.A. W 2011 r. Miasto przystąpiło do grupy zakupowej⁷, której celem działania był wybór sprzedawcy energii elektrycznej w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Gmina Ciechanów zmieniła dotychczasowego dostawcę energii elektrycznej. Stawki zakupu energii uległy zmniejszeniu z 0,4229zł/kWh (stawka dzienna) do 0,2872 zł/kWh oraz z 0,2893 zł/kWh (stawka nocna) do 0,2435 zł/kWh⁸.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

⁷ Na podstawie zawartego w dniu 28 listopada 2011 r. porozumienia, Gmina Miejska Ciechanów przystąpiła do grupy zakupowej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę energii elektrycznej i jej dystrybucję. Funkcję lidera ww. grupy zakupowej, składającej się z 12 Gmin, pełniło Miasto Józefów.

⁸ Umowa z nowym dostawcą energii elektrycznej obowiązywać będzie od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Na podstawie informacji przekazanych przez pracowników Urzędu oraz dokumentacji w zakresie usuwania awarii stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą nie podejmowano decyzji o czasowym wyłączeniu oświetlenia ulic, dróg i placów na terenie Miasta.

2. Ustalono, że Miasto na budowę i przebudowę oświetlenia ulicznego pozyskało środki ze źródeł zewnętrznych. W okresie objętym kontrolą realizowane były trzy projekty dofinansowane z budżetu Unii Europejskiej⁹ oraz trzy projekty dofinansowane z innych źródeł¹⁰. Łączny koszt budowy oświetlenia z udziałem środków zewnętrznych wyniósł 2 206,5 tys. zł. W efekcie zrealizowania projektów m.in. zmodernizowano lub wybudowano oświetlenie w ciągu pięciu ulic, wykonano oświetlenie zewnętrzne i podświetlenie budynku Ratusza oraz zamontowano oświetlenie obiektów sportowych.

W okresie objętym kontrolą Miasto podejmowało działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających jej zużycie. Polegały one m.in. na wymianie opraw rtęciowych na energooszczędne oprawy sodowe. Jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Urzędu odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie oświetlenia, uzyskano w ten sposób oszczędności w zużyciu energii elektrycznej o około 49%¹¹. Corocznie Miasto wspierało konkursy ekologiczne przeprowadzane wśród uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych. Mieszkańcy na bieżąco byli informowani o możliwościach ubiegania się o dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych ze źródeł zewnętrznych.

3. Kontrola wykazała, że Prezydent Miasta Ciechanów nie wywiązał się z obowiązku dokonania aktualizacji Projektu założeń w terminie określonym w art. 17 ustawy zmieniającej Pe. Potrzebę jego aktualizacji po raz pierwszy uwzględniono w uchwale Rady Miasta Ciechanów z dnia 30 czerwca 2011 r.¹². Dopiero w dniu 17 kwietnia 2012 r. została zawarta umowa, której przedmiotem było sporządzenie opracowania aktualizacji Projektu założeń. Wykonawca, zgodnie z zapisami umowy, zobowiązał się do wykonania przedmiotu umowy w terminie do dnia 31 sierpnia 2012 r. Zbyt późne podjęcie działań, mających na celu dokonanie aktualizacji projektu założeń skutkowało niezachowaniem ustawowych terminów.
4. W latach 2009 do 2012 r. (31 marca) Miasto Ciechanów wydatkowało na konserwację oświetlenia ulicznego łącznie 1 763 212,01 zł¹³, tj. 22,5% ogółu wydatków zrealizowanych w tym okresie w ramach rozdziału 90015 – *Oświetlenie ulic, placów i dróg*. W okresie objętym kontrolą sprawowanie konserwacji oświetlenia ulicznego zlecone zostało przez Miasto podmiotowi zewnętrznemu z naruszeniem przepisów Pzp. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej realizacji tego zadania ustalono, że:

- a) w 2011 r. konserwacja oświetlenia ulicznego została powierzona firmie *Energa Oświetlenie spółka z o.o.* Łączna wartość usługi, udzielonej na podstawie trzech umów i dwóch zleceń¹⁴ wyniosła 474 738,35 zł,

⁹ Projekty pn.: Skomunikowanie centrum miasta przez modernizację ul. Strażackiej, Kopernika, Sierakowskiego i budowę nowego odcinka do drogi krajowej nr 60; Rewitalizacji zabytkowego Ratusza; Poprawa regionalnego systemu transportowego przez budowę w Ciechanowie pętli łączącej drogi krajowe nr 50 i 60, drogi wojewódzkie nr 617 i 615 oraz siedem dróg wojewódzkich (zakończono I etap).

¹⁰ Projekty pn.: Boisko o sztucznej nawierzchni przystosowane do treningów piłki nożnej przy stadionie miejskim w Ciechanowie – dofinansowany ze środków Ministerstwa Sportu; Moje boisko – Orlik 2012 – dofinansowany z budżetu państwa i budżetu województwa mazowieckiego; Poprawa spójności komunikacyjnej przez przebudowę ul. Kilińskiego, sierakowskiego i Małgorzackiej w Ciechanowie – dofinansowany w ramach programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011.

¹¹ W latach 2009 do 31 marca 2012 r. wymieniono 165 opraw na 12 ulicach miasta.

¹² Uchwała Nr 99/IX/2011 w sprawie przyjęcia Planu Rozwoju Lokalnego Miasta Ciechanów 2011-2012.

¹³ W 2009 r. – 540.036,05 zł, w 2010 r. – 535.100,00 zł, w 2011 r. – 526.919,01 zł, do 31 marca 2012 r. – 160.511,91 zł.

¹⁴ Umowa nr ZP343-326/10 z dnia 31 grudnia 2010 r. (termin obowiązywania od 1 stycznia do 28 lutego 2011 r.), umowa nr ZP342-10/11 z dnia 17 marca 2011 r. (termin obowiązywania od 1 marca do 30 czerwca 2012 r.), umowa nr ZP343-32/11 z dnia 29 listopada 2011 r. (termin obowiązywania od 1 listopada do 31 grudnia 2011 r.), zlecenie nr ZP343-156/2011 z dnia 28 lipca 2011 r. (termin obowiązywania od 1 lipca do 31 sierpnia 2011 r.), pismo z dnia 23 sierpnia 2011 r. (termin obowiązywania wrzesień – październik 2011 r.).

- tj. 123 661,9 euro¹⁵. Jedna umowa¹⁶ została zawarta bez zastosowania przepisów Pzp gdyż jak podano, jej wartość nie przekraczała 14 000 euro. Pozostałe dwie umowy, jak wskazano, zostały zawarte w trybie z wolej ręki. Udzielenie dwóch zleceń nie zostało poprzedzone procedurami określonymi w Pzp.
- b) w 2012 r. konserwacja oświetlenia ulicznego została powierzona firmie *Energa Oświetlenie spółka z o.o.* na podstawie zlecenia¹⁷ oraz umowy. Zlecenie zostało udzielone na okres *od 1 stycznia 2012 r. do czasu zawarcia stosownej umowy*. Podano, że rozliczenie nastąpi na podstawie kosztorysów wg stawek określonych w umowie z dnia 17 marca 2011 r. Umowa została zawarta, jak wskazano, w trybie z wolej ręki na okres od 1 lutego 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. (na 12 miesięcy). Wynagrodzenie zostało określone jako ryczałt miesięczny w wysokości 46 452,67 zł (557 432,04 zł za 12 miesięcy, tj. 138 678,49 euro¹⁸).

W latach 2011 – 2012 łączna wartość udzielonej usługi na konserwację oświetlenia ulicznego przekraczała 14 000 euro. Z tego też względu zamawiający był zobowiązany do zastosowania przy jej udzielaniu przepisów Pzp. W myśl postanowień art. 32 ust. 2 zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części. Jeżeli zaś zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia – jak stanowi art. 32. ust. 4 Pzp – jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Zamawiający wskazał, że tryb z wolnej ręki przy zawarciu umów na konserwację oświetlenia został zastosowany ponieważ usługa mogła być świadczona tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze (art. 67 ust.1 pkt 1 lit. a) Pzp) oraz z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b) Pzp). Przesłanki te, w świetle orzecznictwa¹⁹, nie mogły stanowić podstawy do zastosowania przez zamawiającego trybu z wolej ręki na udzielenie usługi konserwacji oświetlenia.

Jak wyjaśnił Prezydent i I Zastępca Prezydenta Miasta Ciechanów przyczyną zawierania umów i udzielania zleceń na konserwację oświetlenia w opisany sposób było to, że w dniu 14 grudnia 2010 r. podmiot zewnętrzny złożył ofertę na świadczenie usług oświetleniowych, w której koszt jednostkowy utrzymania lampy określono na 15,99 zł netto. Ze względu na uwagi do przedłożonych materiałów (przede wszystkim zbyt wysoki koszt jednostkowy) i krótki okres do zapoznania się z kalkulacją ustalono, że na okres dwóch miesięcy 2011 r. zostanie zawarta umowa z dotychczasowym wykonawcą usługi. Zaproszenie do negocjacji wysłano 5 stycznia 2012 r. (po uchwaleniu budżetu Miasta na 2012 r.) z podanym terminem negocjacji. Z uwagi na nieprzedstawienie oferty negocjacje odbyły się 31 stycznia 2012. W tej sytuacji celem

¹⁵ Wartość wyliczona wg. średniego kursu złotego wynoszącego 1EUR=3,839 zł ogłoszonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1796). Termin obowiązywania od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.

¹⁶ Umowa nr ZP343-326/10 z dnia 31 grudnia 2010 r.

¹⁷ Zlecenie PMZP272.2-2/2012 z dnia 3 stycznia 2012 r. na okres od 1 stycznia do czasu zawarcia stosownej umowy.

¹⁸ Wartość wyliczona wg. średniego kursu złotego wynoszącego 1EUR=4,0196 zł ogłoszonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 282, poz. 1650). Termin obowiązywania od 1 stycznia 2012 r.

¹⁹ Wyrok SN z dnia 6 lipca 2001 r., III RN 16/01, OSNCP 2001, nr 22, poz. 657; Wyrok z dnia 11 września 2000 r., II SA 2074/00, Wokanda 2001, nr 1, poz. 39; Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 25 czerwca 2009 r., KIO/KD 16/09, LEX nr 590077.

zapewnienia ciągłości świadczenia usług utrzymania oświetlenia ulicznego zlecono wykonanie prac na styczeń 2012 r.

5. Ustalono, że zlecenia na konserwację oświetlenia ulicznego oraz zlecenie z dnia 21 listopada 2011 r. na wykonanie dekoracji świątecznej zostały podpisane jedynie przez I zastępcę Prezydenta Miasta Ciechanów bez kontrasygnaty Skarbnika Miasta, co było niezgodne z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wydatki poniesione przez Miasto na podstawie zleceń wyniosły ogółem 171.377,75 zł brutto. Również zlecenie z dnia 16 września 2011 r. na prace związane z przeglądem i naprawą sieci oświetleniowej nie posiadało kontrasygnaty Skarbnika. Nie określono w nim także kwoty wynagrodzenia za wykonanie tej usługi. Miasto zapłaciło wykonawcy, po przedłożeniu kosztorysu powykonawczego, kwotę 11.984,09 zł. W myśl postanowień Regulaminu²⁰ jedynie w przypadku jednorazowego zamówienia poniżej kwoty 5.000 zł, nie ma obowiązku sporządzenia pisemnej umowy, w którym określony będzie szczegółowo przedmiot zamówienia, cena, termin wykonania oraz obowiązki stron.
6. Kontrola wykazała, że Miasto odstąpiło od naliczania wykonawcy kar umownych za nieterminowe usuwanie zgłaszanych awarii, związanych z utrzymaniem sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta. Stosownie do zapisów umowy z dnia 8 lutego 2012 r. wykonawca miał obowiązek usuwania awarii w ciągu pięciu dni roboczych od daty zgłoszenia. Przedłużenie tego terminu mogło nastąpić wyłącznie w przypadku dokonania stosownych uzgodnień przez strony. Na podstawie przeprowadzonego badania zgłaszanych awarii w miesiącu lutym 2012 r. ustalono, że w czterech przypadkach nastąpiło przekroczenie czasu na usunięcie awarii od 1 do 19 dni²¹. Wykonawcy nie naliczono kary umownej w łącznej kwocie 3.330 zł²². NIK nie podziela wyjaśnień, iż nie było podstaw do obciążenia karami wykonawcy z uwagi na okres zimowy i duże problemy z usuwaniem przedmiotowych awarii oświetlenia.
7. W trakcie kontroli stwierdzono, że wpływające do Urzędu Miasta Ciechanów wnioski dotyczące spraw związanych z oświetleniem miejsc publicznych ewidencjonowane były tylko w rejestrze centralnym, z pominięciem rejestru skarg i wniosków prowadzonego przez Biuro Obsługi Interesantów. Taki sposób ewidencjonowania wniosków był niezgodny z wewnętrznymi regulacjami Urzędu²³ oraz mógł utrudniać kontrolę, o której mowa w art. 254 Kpa, przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych wniosków. W okresie od stycznia 2009 r. do 2 kwietnia 2012 r. do Urzędu wpłynęły 22 wnioski dotyczące badanej problematyki. W pięciu przypadkach nie udzielono na nie odpowiedzi²⁴. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 244 § 1 i 2 w związku z art. 237 § 1 Kpa. Podkreślić należy, że podczas przeprowadzania kontroli, w rejestrze skarg i wniosków Biura Obsługi Interesantów rozpoczęto ewidencjonowanie wniosków wpływających do Urzędu.

*

*

*

²⁰ § 12 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Ciechanów ustanowiony Zarządzeniem Nr 23/10 Prezydenta Miasta Ciechanów.

²¹ Zgłoszenia dotyczyły awarii na: ul. Płockiej (przekroczenie terminu usunięcia awarii o 19 dni), ul. Rajkowskiego (o 15 dni), ul. Ukośnej (o 1 dzień), ul. Krubińskiej (o 2 dni).

²² W umowie ustalono wysokość kary za każdy dzień zwłoki niezrealizowanego w terminie zgłoszenia na 90 zł.

²³ Zgodnie z § 5 Załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 80/2007 Prezydenta Miasta Ciechanów z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie: zasad organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skargi wniosków, skargi i wnioski wniesione m.in. na piśmie podlegają ewidencji w rejestrze centralnym oraz w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez Biuro Obsługi Interesantów.

²⁴ Dotyczy to wniosków przechowywanych w Wydziale Inwestycji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Dokonanie aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
2. Zapewnienie udzielania zamówień Wykonawcom zewnętrznym z zachowaniem zasad określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.
3. Uzyskiwanie kontrasygnaty Skarbnika, w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych.
4. Naliczanie kar umownych wykonawcy za nieterminowe usuwanie zgłaszanych awarii związanych z utrzymaniem sieci oświetlenia ulicznego na terenie Miasta.
5. Udzielanie pisemnych odpowiedzi na wszystkie wpływające do Urzędu wnioski dotyczące spraw związanych z oświetleniem miejsc publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej NIK, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.