



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4110-01-07/2012

Warszawa, dnia **12** lipca 2012 r.

Pani
Lidia Sopel - Sereja
Burmistrz Miasta Łaskarzew

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 15 maja do 19 czerwca 2012 r., kontrolę planowania i realizacji przez Miasto Łaskarzew (zwane dalej również „Miastem”) zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej w okresie od 2009 r. do 2012 r. (do 31 marca).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 2 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację i planowanie przez Miasto Łaskarzew zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej w latach 2009 – I kwartał 2012.

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 oświetleniowych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieopracowaniu projektu założeń i nieuchwaleniu założeń do planu zaopatrzenia m.in. w energię elektryczną, co było niezgodne z art. 19 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (zwanej dalej „Pe”)³,
- nieujęciu w ewidencji środków trwałych oprav oświetleniowych, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (zwanej dalej „uor”) oraz przyjętymi w Urzędzie Miasta zasadami (polityką) rachunkowości,

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 sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się dotychczasowe przepisy.

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

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- niezgodnym z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej „ustawą PZP”)⁵ oszacowaniu wartości zamówień, nieprzekazaniu do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (w postępowaniu z 2009 r.), niedokonaniu opisu warunków udziału w postępowaniu i żądaniu dokumentów potwierdzających spełnienie takich warunków spoza katalogu dokumentów określonych w przepisach, a także dokonywaniu zmian w umowie w sprawie zamówień publicznych - w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na konserwację oświetlenia ulicznego w 2009 r. i w 2011 r.,
 - nieterminowym dokonywaniu płatności wynikających z zaciągniętych zobowiązań, co było niezgodne z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.
1. Miasto realizowało obowiązek finansowania zadań w zakresie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych, określony w art. 18 ust. 1, pkt 3 Prawa energetycznego. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2012 r. wydatki związane z realizacją ww. zadania (w rozdziale 90015) wyniosły łącznie 898,5 tys. zł, co stanowiło 1,8% ogółu wydatków w tym okresie. Środki te przeznaczono na oświetlenie 27,43 km dróg gminnych (77,7% układu drogowego) i 8,35 km dróg powiatowych (23,3% układu drogowego) oraz park⁷. Do oświetlenia ulic, placów i dróg na terenie Miasta służy 880 punktów świetlnych⁸.

Dostawa energii elektrycznej do celów oświetlenia ulic, placów i dróg na terenie Miasta jest realizowana na podstawie 27 umów dotyczących sprzedaży i zakupu energii elektrycznej oraz świadczenia usług przesyłowych, zawartych przez Urząd Miasta z Zakładem Energetycznym Warszawa – Teren S.A. w listopadzie 2001 r., na czas nieokreślony. Od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2012 r. Miasto wydało na zakup energii elektrycznej na oświetlenie ulic, placów i dróg łącznie 597,9 tys. zł, tj. 1,2% ogółu wydatków poniesionych w badanym okresie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie w okresie 2011 - I kwartał 2012 działań w zakresie racjonalizacji kosztów zakupu energii elektrycznej. Miasto podpisało w 2011 r. Porozumienie z PGE Obrót S.A., na podstawie którego przedsiębiorstwo energetyczne stosuje opust do ceny energii elektrycznej sprzedawanej m.in. na potrzeby oświetlenia ulic, placów i dróg. W 2012 r. Miasto przystąpiło do porozumienia gmin i miast w celu zakupu energii elektrycznej w trybie przetargu na dostawę energii elektrycznej i świadczenie usług jej dystrybucji.

W badanym okresie, Miasto wprowadzało ze względów oszczędnościowych ograniczenia czasowe oświetlenia miejsc publicznych. Z informacji przekazanej przez Posterunek Policji w Łaskarzewie wynika, że nie miało to wpływu na wzrost zdarzeń zakłócających ład i porządek publiczny, jak również wzrost wypadków drogowych. Decyzje w sprawach wyłączeń oświetlenia były przedmiotem posiedzenia *Komisji Bezpieczeństwa, Przepisów p/poż i Ochrony Środowiska* oraz uwzględniały opinie mieszkańców. Nie odnotowano też przypadków składania skarg i wniosków dotyczących oświetlenia przestrzeni publicznej.

2. Kontrola wykazała, że Rada Miasta nie uchwaliła założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Główną tego przyczyną było nieopracowanie przez Burmistrza Miasta projektu

⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Oświetlenie dwóch boisk sportowych – boisko Klubu Sportowego „Promnik” oraz „Orlik” przy Zespole Szkół Nr 2 w Łaskarzewie – finansowane jest odpowiednio w ramach działu 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziału 70095 – Pozostała działalność oraz działu 801 – Oświata i wychowanie, rozdziału 80101 – Szkoły podstawowe.

⁸ Stan na 31 marca 2012 r. Liczba ta nie uwzględnia punktów oświetleniowych dwóch boisk.

tych założeń, wymaganego postanowieniami art. 19 ust. 1 Pe. Jest to niezgodne z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz zmianie niektórych innych ustaw⁹, który zobowiązywał Miasto do uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia m.in. w energię elektryczną dla obszaru gminy, co najmniej na okres 15 lat w terminie do 11 marca 2012 r. W ocenie NIK, brak uchwalonych założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną świadczy o nierzetelnym realizowaniu przez Miasto zadań w zakresie planowania oświetlenia miejsc publicznych, w tym dróg.

Dodać należy, że w trakcie trwania kontroli NIK, w urzędzie zostały podjęte działania zmierzające do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną. W tym celu uzyskano od przedsiębiorstwa energetycznego plan rozwoju w zakresie zaspokajania obecnego i przyszłego zapotrzebowania Miasta w energię elektryczną.

3. Jak wyjaśniła pani Burmistrz oprawy oświetleniowe oraz niektóre słupy¹⁰ stanowią własność Miasta. W toku kontroli nie można było ustalić liczby punktów świetlnych oraz słupów oświetleniowych, które stanowią własność Miasta, gdyż nie zostały one ujęte w ewidencji środków trwałych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 uor, gmina jest zobowiązana stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Stosownie do treści załącznika nr 2 do zarządzenia nr 3/2011 Burmistrza Miasta z 3 lutego 2011 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miasta, środki trwałe¹¹ ewidencjonuje się w podziale m.in. na podstawowe środki trwałe na koncie 011 i pozostałe środki trwałe¹² na koncie 013 w ewidencji ilościowo-wartościowej.

Zdaniem NIK, nieuwjęcie opraw i słupów oświetleniowych stanowiących własność Miasta w ewidencji środków trwałych skutkuje posiadaniem w dokumentacji inwentarzowej niepełnego obrazu majątku będącego w jego posiadaniu. NIK zwraca również uwagę na konieczność wyjaśnienia, które słupy, stanowiące podporę lamp oświetleniowych, są własnością Miasta. Ważne jest więc powołanie wspólnej komisji inwentaryzacyjnej Miasta i przedsiębiorstwa energetycznego, która ustali własność infrastruktury oświetleniowej i pozwoli na wprowadzenie właściwych danych do ewidencji środków trwałych. Pani Burmistrz zadeklarowała, że taka komisja zostanie powołana.

4. W latach 2009 – 2012 (do 31 marca) Miasto poniosło wydatki na konserwację oświetlenia ulicznego w wysokości 181,0 tys. zł, co stanowiło 0,4% jego wydatków w badanym okresie. Konserwacja oświetlenia była wykonywana na podstawie trzech umów, z których dwie – umowa z dnia 14 lipca 2009 r. (nr 4/2009) oraz umowa z dnia 1 września 2011 r. (nr ZP-271/11/2011) - zostały poddane szczegółowemu badaniu. Analiza próby wydatków poniesionych w związku z realizacją umowy z 1 września 2011 r. na konserwację oświetlenia ulicznego wykazała, że zapłata za usługi konserwacji oświetlenia za okres od 1 listopada 2011 r. do 30 listopada 2011 r. na kwotę 5 997,92 zł została dokonana osiem dni po upływie terminu płatności. Było to niezgodne z przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż wydatki powinny być dokonane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jak

⁹ Dz. U. Nr 21, poz. 104.

¹⁰ Większość słupów stanowi własność przedsiębiorstwa energetycznego.

¹¹ Składniki aktywów o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki oraz środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa, Gminy Miasta, w stosunku do których jednostka sprawuje uprawnienia właścicielskie, niezależnie od sposobu ich wykorzystania.

¹² W tym środki trwałe o wartości początkowej nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do używania.

wyjaśniła Skarbnik Miasta opóźnienie w zapłacie należności było spowodowane tym, że od 2010 r. Urząd miał problemy finansowe i w pierwszej kolejności starano się zapewnić wydatki na wypłatę wynagrodzeń dla pracowników. Późniejszy termin zapłaty bez naliczania odsetek został uzgodniony z wykonawcą usługi.

Objęte badaniem umowy dotyczące konserwacji oświetlenia ulicznego zostały zawarte w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W wyniku ich badania ustalono, że:

- a. Przy oszacowaniu wartości zamówienia dwóch postępowań nie uwzględniono średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, co było niezgodne z art. 34 ust. 1 PZP. Ponadto, w przypadku umowy z dnia 14 lipca 2009 r., niezgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. b PZP, szacowania dokonano dla okresu 12 miesięcy, podczas gdy wykonanie zamówienia planowano na 24 miesiące.

Ustalona w ten sposób wartość zamówienia z 14 lipca 2009 r. wyniosła 52,4 tys. zł (13,5 tys. EUR, tj. poniżej kwoty 14 tys. EUR, od której uzależnione jest stosowanie PZP¹³). Pomimo oszacowania wartości zamówienia na poziomie niewymagającym stosowania PZP, zamawiający przeprowadził postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego z tym, że nie umieścił ogłoszenia o zamówieniu i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP), co naruszało art. 40 ust. 2 i art. 95 ust. 1 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało umieszczone na stronie internetowej i w siedzibie zamawiającego.

- b. Zamawiający w dwóch postępowaniach nie dokonał opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału¹⁴, zarówno w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co było wymagane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 5 PZP, jak i w ogłoszeniu o zamówieniu, czego wymagał przepis art. 41 pkt 7 PZP. Ponadto, zamawiający wymagał od wykonawców spełnienia warunku, który nie został wymieniony w art. 22 ust. 1 PZP (przedmiot działalności gospodarczej zawarty w dokumentach rejestrowych miał odpowiadać zakresowi przedmiotu zamówienia).
- c. W celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu, zamawiający żądał od wykonawców dokumentów, które nie zostały przewidziane w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r.¹⁵ (dla postępowania przeprowadzonego w 2009 r.) oraz z dnia 30 grudnia 2009 r.¹⁶ (dla postępowania przeprowadzonego w 2011 r.) w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz formy, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁷. Ponadto, w związku z niezłożeniem w obu postępowaniach jednego z ww. dokumentów, zamawiający nie wzywał wykonawcy do złożenia brakującego dokumentu w wyznaczonym terminie, co powinien uczynić na podstawie art. 26 ust. 3 PZP. Kierownik Referatu Inwestycji, Budownictwa, Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśnił m.in. tym, że warunków udziału w postępowaniu nie określono szczegółowo, aby nie ograniczać konkurencyjności, a także, tym że określenie przedmiotu działalności w ewidencji działalności gospodarczej upoważnia do prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Natomiast brak wezwania wykonawcy do uzupełnienia brakujących dokumentów wyjaśniono przeoczeniem.

¹³ W myśl art. 5 pkt 8 PZP ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

¹⁴ W zakresie dotyczącym wiedzy i doświadczenia wykonawcy, potencjału technicznego, osób zdolnych do wykonania zamówienia.

¹⁵ Dz. U. Nr 87, poz. 606 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 226, poz. 1817.

¹⁷ Tzn. zaświadczenia o ukończeniu szkolenia do prac pod napięciem, świadectwa kwalifikacyjnego SEP-E, zaświadczenia o ukończeniu szkolenia w zakresie eksploatacji urządzeń oświetlenia ulicznego wystawione przez Zakład Energetyczny Warszawa – Teren S.A.

- d. W poddanych badaniu postępowaniach na konserwację oświetlenia ulicznego z 2009 r. i z 2011 r., oferty wraz załącznikami zostały w całości wskazane przez wykonawcę jako objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, co było niezgodne z zasadą jawności postępowania, wyrażoną w art. 8 PZP¹⁸. Pomimo tego zamawiający nie wezwał wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących objęcia całej oferty tajemnicą przedsiębiorstwa, co powinien zrobić na podstawie art. 87 ust. 1 PZP.
- e. Umowa na konserwację oświetlenia ulicznego z dnia 14 lipca 2009 r. przewidywała okres realizacji zamówienia od 1 sierpnia 2009 r. do 31 lipca 2011 r. Na podstawie ustnych ustaleń z wykonawcą realizację zamówienia kontynuowano w sierpniu 2011 r., co wiązało się z poniesieniem wydatku w kwocie 3,8 tys. zł. Powyższe było niezgodne z art. 144 ust. 1 PZP, na podstawie którego zakazane jest dokonywanie istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. W ogłoszeniu o zamówieniu i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie przewidziano możliwości zmiany umowy oraz warunków takiej zmiany. Ponadto, zgodnie z § 7 umowy z dnia 14 lipca 2009 r. (nr 4/2009) wszelkie zmiany umowy wymagały formy pisemnej.

Jak wyjaśniły Sekretarz Miasta oraz Skarbnik Miasta, przyczyną powierzenia dotychczasowemu wykonawcy prowadzenia konserwacji oświetlenia ulicznego w sierpniu 2011 r. była konieczność zapewnienia ciągłości oświetlenia ulicznego związana z opóźnieniem wszczęcia postępowania przetargowego. Postępowanie przetargowe wszczęto w dniu 4 sierpnia 2011 r. (tj. cztery dni po zakończeniu okresu, na jaki została zawarta umowa na konserwację oświetlenia ulicznego z 14 lipca 2009 r.) z powodu przeoczenia przez pracownika terminu zakończenia umowy.

5. Wydatki na modernizację oświetlenia ulicznego były ponoszone przez Miasto zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W okresie 2009 – 2012 (do 31 marca) Miasto wydało na modernizację oświetlenia ulicznego 113,9 tys. zł, co stanowiło 0,2% wydatków ogółem w badanym okresie. Ustalono jednak, że w rozdziale 90015 – oświetlenie ulic, placów i dróg – zaewidencjonowano wydatek w wysokości 2,0 tys. zł poniesiony na modernizację pompowni ścieków, który stosownie do treści rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁹, powinien zostać zakwalifikowany do wydatków na gospodarkę ściekową i ochronę wód w rozdziale 90001.

* *

*

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

1. Opracowanie projektu założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną i ich uchwalenie, stosownie do art. 19 Prawa energetycznego.
2. Ujmowanie w ewidencji inwentarzowej oprav oświetleniowych zamontowanych na terenie Miasta.

¹⁸ W szczególności wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 86 ust. 4 PZP, tzn. nazw oraz adresów wykonawców, a także informacji dotyczących ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach.

¹⁹ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

3. Zapewnienie przy udzielaniu zamówień publicznych prawidłowego stosowania przepisów w zakresie szacowania wartości zamówienia, przekazywania ogłoszeń o zamówieniach i o udzielonych zamówieniach do właściwych publikatorów, dokonywania opisu warunków udziału w postępowaniu, możliwości żądania określonych w przepisach dokumentów potwierdzających spełnienie takich warunków, a także dokonywania zmian w umowach w sprawie zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej NIK, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz 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 Pani Burmistrz 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.