



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4110-01-08/2012

Warszawa, dnia 17 lipca 2012 r.

**Pani
Małgorzata Stępień – Przygoda
Burmistrz Miasta Podkowa Leśna**

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 okresie od 15 maja do 15 czerwca 2012 r. kontrolę w zakresie planowania i realizacji przez Miasto Podkowa Leśna (zwane dalej Miastem) zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej w latach 2009-2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 29 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez Miasto Podkowa Leśna zadań w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadniają działania podejmowane na rzecz zapewnienia oświetlenia przestrzeni publicznej w Podkowie Leśnej, polegające w szczególności na modernizacji istniejącej oraz budowie nowej infrastruktury oświetleniowej.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały głównie na:

- przedłożeniu przez Burmistrza projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (zwanego dalej Projektem założeń) z opóźnieniem uniemożliwiającym Radzie Miasta jego uchwalenie w terminie określonym w art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw³ (zwana 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 trzypostopową skalę ocen, tj.: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i ocenę negatywną.

³ Dz. U. Nr 21, poz. 104.

- zleceniu zadania na modernizację oświetlenia w 2009 r. w łącznej kwocie netto 144,6 tys. zł (37 293 euro) bez zastosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (zwanej dalej ustawą Pzp), pomimo że całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy (netto) przekraczało kwotę 14 000 euro,
 - niedochowaniu należytej staranności przy weryfikacji umów zawartych z Zakładem Energetycznym Warszawa – Teren S.A. (zwany dalej ZE) na zakup energii elektrycznej oraz świadczenie usług przesyłowych w związku z oświetleniem ulic,
 - braku pełnej wiedzy dotyczącej własności punktów świetlnych.
1. Miasto realizowało obowiązek finansowania kosztów oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych określony w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (zwanej dalej ustawą Pe)⁵. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2012 r. wydatki z tym związane wyniosły 1 569,6 tys. zł, co stanowiło 2,2% ogółu wydatków w tym okresie.

We wskazanym powyżej okresie na zakup energii niezbędnej do oświetlenia ulic, placów i dróg Miasto wydatkowało 947,1 tys. zł, tj. 1,3% wydatków ogółem. Środki te przeznaczono na oświetlenie 41,9 km dróg gminnych (89,4% układu drogowego), 3,8 km dróg powiatowych (8,2%), drogi wewnętrzne, parkingi oraz parki. Z uwagi na fakt, że droga wojewódzka o długości 1,1 km (2,4%) przebiega przez teren niezabudowany Miasta nie jest ona oświetlana.

W 2002 r. Miasto zawarło z Zakładem Energetycznym Warszawa – Teren S.A.⁶ 30 umów w sprawie zakupu energii elektrycznej oraz świadczenie usług przesyłowych w związku z oświetleniem ulic. W umowach określono, że zakup energii następuje w oparciu m.in. o zasady określone w obowiązującej Taryfie. W toku kontroli stwierdzono, że Miasto nie dysponowało przedmiotową Taryfą (o symbolu C₁₂D). Jej brak uniemożliwił rzetelną weryfikację otrzymywanych z Zakładu Energetycznego faktur za dostarczoną energię elektryczną. Ponadto, we wszystkich umowach dokonywano poprawek nieaktualnych danych dotyczących prądu znamionowego zabezpieczeń limitujących moc poprzez zabiłkowanie korektorem ich poprzednich wartości.

Na podstawie informacji przekazanych przez pracowników Urzędu oraz dokumentacji w zakresie usuwania awarii stwierdzono, że w badanym okresie oświetlenie uliczne nie było długotrwale niesprawne lub wyłączane ze względów oszczędnościowych.

2. Według dokumentacji znajdującej się w Urzędzie, na terenie Podkowy Leśnej znajduje się 1 035 punktów świetlnych⁷. W wyjaśnieniach odnośnie własności oprav oświetleniowych Pani Burmistrz podała, że w 2009 r., na zlecenie Miasta, została przeprowadzona inwentaryzacja oświetlenia ulicznego. Dodała również, że biorąc pod uwagę stan zakupów oraz interpretując umowę z konserwatorem uzasadnione jest przypuszczenie, że wszystkie oprawy są własnością Miasta, jednakże z uwagi na upływ czasu Miasto nie dysponuje wcześniejszą dokumentacją.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

⁶ Rejon Energetyczny Pruszków.

⁷ Stan na 1 czerwca 2012 r.

Zgodnie natomiast z danymi PGE Dystrybucja S.A. Oddział Warszawa (zwanej dalej PGE) liczba opraw oświetleniowych wynosi 1 985 i stanowi jej własność⁸. W związku z przedstawionymi danymi PGE wystąpiło do Miasta z propozycją odpłatnego korzystania z infrastruktury oświetleniowej. W przedstawionej propozycji łączny miesięczny koszt dzierżawy został wykazany w kwocie netto 29,3 tys. zł, w tym koszt użytkowania opraw oświetleniowych 12,9 tys. zł. W odpowiedzi Burmistrz podniósł m.in., że PGE korzysta z majątku, który został jej nieodpłatnie przekazany przez Miasto oraz stwierdził, że PGE nie uwzględniło kwestii bezumownego korzystania z nieruchomości stanowiących własność Miasta na potrzeby prowadzonej działalności przesyłowej. W świetle występujących rozbieżności dotyczących liczby punktów świetlnych oraz określenia ich własności, w opinii NIK, niezbędnym jest, by Miasto posiadało wiedzę, popartą rzetelnymi i weryfikowalnymi dowodami, w jakiej części infrastruktura oświetleniowa stanowi jego własność, a w jakiej jest własnością PGE. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji podjętych przez PGE działań zmierzających do wprowadzenia odpłatnego udostępniania Miastu infrastruktury przesyłowej energii elektrycznej oraz dzierżawy instalacji oświetleniowej, w tym opraw oświetleniowych.

3. W badanym okresie na zadania inwestycyjne obejmujące budowę i modernizację oświetlenia Miasto wydatkowało łącznie 422,8 tys. zł⁹ zawierając 10 umów, z tego sześć w 2009 r., trzy w 2010 r. oraz jedną w 2011 r.

Na budowę i modernizację oświetlenia w dniu 31 sierpnia 2009 r. Miasto zawarło z jednym wykonawcą cztery umowy¹⁰ na łączną kwotę 176,4 tys. zł. Zostały one podpisane przez byłego Burmistrza Podkowy Leśnej. Pomimo że łączna szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 144,6 tys. zł (37 293 euro), tj. była wyższa niż kwota wskazana w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp (14 000 euro), zadania objęte umowami zostały zlecone bez zastosowania przepisów ustawy Pzp. Były Burmistrz Podkowy Leśnej wyjaśnił, że roboty budowlane dotyczące modernizacji oświetlenia realizowane dla oddzielnych ulic, które są różnymi obiektami budowlanymi, a tym samym oddzielnymi zadaniami inwestycyjnymi mogą być zlecone odrębnymi umowami.

W myśl postanowień art. 32 ust. 4 ustawy Pzp, jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Przedmiot zamówienia określony w zawartych umowach był tożsamy, co do rodzaju robót, czasu wykonania oraz możliwy do realizacji przez jednego wykonawcę.

W wyniku rozbudowy i modernizacji oświetlenia ulicznego, w badanym okresie powstało 29 nowych punktów świetlnych. Wszystkie nowopowstałe urządzenia (oprawy i słupy oświetleniowe) zostały ujęte w ewidencji środków trwałych.

⁸ Załącznik nr 1 do projektu umowy udostępnienia podpór linii energetycznych oraz dzierżawy elementów instalacji oświetleniowej, przesłanego przy piśmie PGE z 11 listopada 2011 r. (znak: RT/RTL/5686/2011).

⁹ W tym w 2009 r. – 253,8 tys. zł, w 2010 r. – 78,9 tys. zł, w 2011 r. – 80,2 tys. zł i w 2012 r. – 9,9 tys. zł. W kwotach tych ujęto również wydatki na projekty związane z modernizacją i budową oświetlenia.

¹⁰ Nr: 144/GMii-DB/2009 na kwotę 37.066,17 zł (brutto), 145/GMii-DB/2009 na kwotę 64.712,92 zł (brutto), 146/GMii-DB/2009 na kwotę 32.084,87 zł (brutto), 147/GMii-DB/2009 na kwotę 42.532,24 zł (brutto).

4. Kontrola NIK wykazała, że realizując obowiązek określony w art. 19 ust. 2 ustawy Pe, Burmistrz opracował Projekt założeń, który uwzględniał informacje pozyskane z PGE, w tym planowane inwestycje w zakresie rozbudowy oraz modernizacji systemu energetycznego do roku 2020. Projekt ten zawierał ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej¹¹. Został on zaakceptowany przez Samorząd Województwa Mazowieckiego w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz zgodności z kierunkami rozwoju energetyki¹².

Projekt założeń nie został uchwalony w terminie wskazanym w art. 17 ustawy zmieniającej P.e., tj. w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy (do 11 marca 2012 r.). Jak wyjaśniła Pani Burmistrz, jego uchwalenie zostało zaplanowane na pierwszą sesję Rady Miasta po sezonie letnim.

5. W latach 2009-2012 (I kwartał) Miasto wydatkowało na konserwację oświetlenia ulicznego łącznie 180,1 tys. zł, co stanowiło 0,3% wszystkich wydatków poniesionych w badanym okresie.

W okresie tym konserwacja oświetlenia ulicznego realizowana była na podstawie umowy zawartej w 1997 r., a wynagrodzenie netto za realizację ww. usługi nie było zmieniane od 2002 r. Koszt rocznej konserwacji jednej lampy wynosił 56,10 zł. Przeprowadzona przez Miasto w marcu 2012 r. analiza cen za konserwację oświetlenia ulicznego wykazała, że w trzech z pięciu objętych analizą gmin sąsiadujących z Podkową Leśną, ceny usług rocznej konserwacji jednej lampy były niższe średnio o 15,0 zł¹³. W związku z wynikami przeprowadzonej analizy Miasto podjęło działania mające na celu obniżenie kosztów konserwacji oświetlenia ulicznego.

NIK zwraca uwagę, że w umowie o konserwację oświetlenia nie uwzględniono zmiany stawki podatku VAT z 22 na 23%, w związku z czym, kwota brutto wykazywana na fakturze (uwzględniającej zmianę stawki VAT) nie wynikała z zawartej umowy. Zdaniem NIK, kontrola merytoryczna dokumentów księgowych, która powinna była wykazać powyższe rozbieżności, nie została właściwie przeprowadzona. Podczas kontroli NIK, aneksem nr 6 z dnia 5 czerwca 2012 r., wprowadzono stosowne zmiany, w wyniku których doprowadzono do zgodności pomiędzy umową a wystawianymi przez wykonawcę fakturami.

Prace dotyczące naprawy i konserwacji oświetlenia prowadzone były na bieżąco oraz potwierdzane przekazywanymi przez konserwatora wykazami zrealizowanych usług.

*

*

*

¹¹ W związku z art. 39 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. Nr 95, poz. 551).

¹² Określonymi w załączniku do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. – *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku* (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

¹³ Koszt rocznej konserwacji jednej lampy w Brwinowie wynosi 43,15 zł, w Michałowicach – 40,29 zł i w Nadarzynie – 40,73 zł.

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

1. Udzielanie zamówień wykonawcom zewnętrznym z zachowaniem zasad określonych w ustawie Pzp.
2. Dochowanie należytej staranności przy sporządzaniu i weryfikacji zawartych umów za dostarczoną energię elektryczną.
3. Podjęcie działań w celu ustalenia stanu infrastruktury oświetleniowej (opraw oświetleniowych) będącej własnością Miasta.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 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 przyczynach 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 termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.