



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.001.03.2017
R/17/001/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/17/001 – Planowanie i finansowanie przez gminy oświetlenia przestrzeni publicznej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/69/2017 z dnia 27 lipca 2017 r. 2. Andrzej Otrębski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/59/2016 z dnia 27 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Błoniu, Rynek 6, 05-870 Błonie.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zenon Franciszek Reszka – Burmistrz Błonia od 26 listopada 2006 r. (dalej: Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 5-8)
<i>Zakres kontroli</i>	1. Planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie Gminy; 2. Prawdliwość wyłaniania dostawców energii elektrycznej oraz usług modernizacji i konserwacji oświetlenia, a także formułowania warunków umów; 3. Działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze Gminy; 4. Monitoring i ocena działań skierowanych na racjonalizację zużycia energii oraz na bezpieczeństwo mieszkańców.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od dnia 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- NIK – Najwyższa Izba Kontroli,
- Gmina – Gmina Błonie,
- Urząd – Urząd Miejski w Błoniu,
- Projekt założeń - Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Błonie,
- Założenia do planu - założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Błonie,
- ustawa pe – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²
- pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych³,
- uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁵, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności wywiązywanie się Gminy z obowiązku zapewnienia oświetlenia przestrzeni publicznej na jej terenie. Ponadto, Gmina zapewnia właściwy poziom sprawności posiadanej infrastruktury oświetleniowej, jej właściwą konserwację oraz rozbudowę z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców. Gmina prawidłowo zawierała umowy na dostawę energii elektrycznej oraz modernizację i konserwację posiadanej infrastruktury oświetleniowej.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegająca na nieujęciu w ewidencji środków trwałych majątku składników infrastruktury oświetlenia, powstałych w wyniku zrealizowanych inwestycji, nie miała wpływu na prawidłową realizację przez Gminę obowiązku zapewnienia oświetlenia przestrzeni publicznej na jej terenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie Gminy

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w *Gminie* obowiązywały, zaktualizowane 5 lutego 2014 r.,⁶ założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, uchwalone przez Radę Miejską w Błoniu 21 listopada 2005 r.⁷. Podstawą uchwalenia tych założeń był Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Błonie.

W dniu 4 sierpnia 2017 r. Gmina zawarła umowę z Agencją Użytkowania i Poszanowania Energii na wykonanie kolejnej nowelizacji Projektu założeń. Projekt ten został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, był konsultowany z dostawcami energii oraz poddany konsultacjom społecznym. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 20 września 2017 r., znowelizowane założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię i paliwa gazowe nie zostały przyjęte przez Radę Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 97-133, 379-382, 384)

Projekt założeń był konsultowany z Wydziałem Planowania Przestrzennego Urzędu uwzględnia zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także założenia przyjęte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Błonie⁸.

(dowód: akta kontroli str. 165, 378, 379-388)

W kwestii zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców Burmistrz poinformował, że w procesie tworzenia Projektu założeń brano pod uwagę kwestie zapewnienia

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁶ Uchwała Nr XLI/338/14 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gazową dla Gminy Błonie.

⁷ Uchwała Nr XXXVIII/269/05 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gazową dla Gminy Błonie.

⁸ Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium nie odnoszą się szczegółowo do oświetlenia przestrzeni publicznej. Dokumenty te zawierają ogólne ustalenia i zapisy dotyczące m.in. zaopatrzenia w energię elektryczną, zgodnie z zapotrzebowaniem w ogólnym zakresie.

bezpieczeństwa mieszkańców m.in. poprzez wyłożenie go do wglądu oraz poprzez zasięgnięcie opinii policji, straży gminnej i straży pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 97-133, 165, 378)

W Gminie nie opracowano i nie wdrożono systemu monitorowania realizacji założeń do planu oraz planu. Burmistrz wyjaśnił, że w Gminie nie podjęto takich działań z uwagi na brak takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 165, 378, 538)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie Gminy nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, przeprowadzanie okresowej analizy wyników monitorowania może stanowić narzędzie pomocne przy podejmowaniu bieżących decyzji w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną gminy; analiza może także być wykorzystana do okresowej weryfikacji założeń, jak również posłużyć do aktualizacji wymaganego ustawą Projektu założeń.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie planowania oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na jej terenie. Ocenę uzasadnia zaktualizowanie w 2014 r. założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gazową dla Gminy Błonie oraz podjęcie w 2017 r. działań w celu ich aktualizacji.

2. Wyłanianie przez Gminę dostawców energii elektrycznej oraz usług modernizacji i konserwacji oświetlenia ulicznego

2.1. Wydatki ponoszone na finansowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina ponosiła wydatki na zakup energii elektrycznej, budowę, modernizację oraz konserwację oświetlenia.

Planowanie i wykonanie wydatków w Gminie realizowano w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90015 „Oświetlenie ulic, placów, dróg” oraz dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60016 „drogi publiczne i gminne”.⁹

Na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej w rozdziale 90015 Gmina wydatkowała w latach 2014 – 2017 (do 30 czerwca) ogółem 4 769,6 tys. zł, co stanowiło 1,4 % ogółu wydatków poniesionych w badanym okresie, z tego na:

- zakup energii elektrycznej do oświetlenia ulic, placów i dróg (§4260 – zakup energii) Gmina wydatkowała łącznie 3 115,4 tys. zł, co stanowiło 64,8% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej,
- konserwację punktów świetlnych (§4300 – zakup usług pozostałych) Gmina wydatkowała łącznie 1 142,5 tys. zł, co stanowiło 23,7% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej,
- modernizację punktów świetlnych (§4270 – zakup usług remontowych) Gmina wydatkowała łącznie 472,9 tys. zł, co stanowiło 9,8% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej,

⁹ W klasyfikacji budżetowej w rozdziale 60016 podano nakłady na inwestycje w zakresie dróg gminnych, w których również zawierają się nakłady związane z budową oraz przebudową oświetlenia realizowanego w związku z inwestycjami drogowymi.

- budowę nowych punktów świetlnych (§6050 – wydatki inwestycyjne) Gmina wydatkowała łącznie 83,8 tys. zł, co stanowiło 1,7% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej.

Ponadto, Gmina w badanym okresie poniosła wydatki w łącznej kwocie 20 036,2 tys. zł na budowę lub przebudowę oświetlenia ulicznego w ramach prowadzonych inwestycji drogowych. Wydatki z tego tytułu zostały ujęte w rozdziale 60016.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. na terenie gminy przybyło 279 nowych punktów świetlnych.

(dowód: akta kontroli str. 137-162, 537)

W planie budżetu gminy w rozdziale 90015 zabezpieczano środki na pokrycie kosztów oświetlenia ulic, placów i dróg, w kwotach większych niż ich rzeczywiste wykonanie, tj.:

- w 2014 r. zaplanowano wydatki w kwocie 1 455,0 tys. zł, a zrealizowano 1 332,3 tys. zł, czyli 91,6%,
- w 2015 r. zaplanowano wydatki w kwocie 1 665,0 tys. zł, a zrealizowano 1 540,9 tys. zł, czyli 92,5%,
- w 2016 r. zaplanowano wydatki w kwocie 1 548,0 tys. zł, a zrealizowano 1 370,2 tys. zł, czyli 88,5%,

Wydatki na zakup energii elektrycznej były niższe od zaplanowanych:

- w 2014 r. o 109,6 tys. zł (wykonanie wyniosło 87% kwoty zaplanowanej),
- w 2015 r. o 11,8 tys. zł (wykonanie wyniosło 98,7% kwoty zaplanowanej),
- w 2016 r. o 9,7 tys. zł (wykonanie wyniosło 98,9% kwoty zaplanowanej),

Znaczna różnica pomiędzy planem a wykonaniem planu wydatków na zakup energii elektrycznej w roku 2014 nie została wyjaśniona przez Skarbnika Gminy, ponieważ w okresie tym funkcję tę pełniła inna osoba.

Na konserwację punktów świetlnych, modernizację i budowę nowych Gmina w latach 2014 – 2016 wydatkowała:

- w 2014 r. kwotę 561,9 tys. zł co stanowiło 97,7% kwoty zaplanowanej,
- w 2015 r. kwotę 602,8 tys. zł co stanowiło 84,3% kwoty zaplanowanej,
- w 2016 r. kwotę 386,1 tys. zł co stanowiło 79,6% kwoty zaplanowanej.

(dowód: akta kontroli str. 137-162, 395)

Z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza oraz Skarbnika Gminy w zakresie niepełnego wykorzystania zaplanowanych środków na konserwację, modernizację i budowę oświetlenia przestrzeni publicznej wynika, że planowanie tych wydatków odbywa się na podstawie ich realizacji z roku ubiegłego.

(dowód: akta kontroli str. 395-396)

Gmina w badanym okresie nie ubiegała się o zewnętrzne środki finansowe na realizację inwestycji polegających bezpośrednio na zaopatrzeniu w energię elektryczną, zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych. Oświetlenie przestrzeni publicznej było elementem dwóch inwestycji realizowanych w Gminie, dofinansowanych z: Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹⁰ oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Priorytetu VI

¹⁰ Projekt pn. „Budowa stałego lodowiska wraz z budynkiem zaplecza przy ulicy Norwida w miejscowości Błonie”.

„Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji” – Działanie 6.1. Kultura¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 171, 1814-1915)

Kontrola wykazała, że zmiana przepisów ustawy pe¹² nie wpłynęła na ograniczenie wydatków ponoszonych przez Gminę na dostawy energii elektrycznej.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Realizacja obowiązku oświetlenia miejsc publicznych i dróg na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

Gmina ponosiła koszty finansowania oświetlenia miejsc przestrzeni publicznej wymagających oświetlenia zlokalizowanych na jej obszarze, w tym: dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i drogi krajowej, a także innych miejsc użyteczności publicznej takich jak place zabaw, boiska, skwery, parkingi.

(dowód akta kontroli str. 137-162)

Według danych przekazanych przez Gminę wszystkie punkty świetlne, których koszty funkcjonowania ponosi Gmina, są jej własnością. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. na terenie Gminy Błonie działały łącznie 3954 punkty świetlne stanowiące majątek Gminy, w tym:

- 2587 punktów świetlnych zlokalizowanych przy drogach gminnych (65,4% wszystkich punktów świetlnych),
- 623 punkty zlokalizowane przy drogach powiatowych (15,7%),
- 193 punkty przy drogach wojewódzkich (4,9%),
- 197 punktów przy drodze krajowej (5%),
- 354 punkty oświetlające m.in. ścieżki rowerowe, parkingi, skwery (9%).

Z danych przekazanych przez Gminę wynika, że wszystkie 3954 punkty świetlne były sprawne, na bieżąco konserwowane oraz nie podlegały czasowym wyłączeniom.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 170, 537, 539-553)

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola wykazała, że:

- w kartach inwentarzowych składników majątku gminy nie została ujęta większość punktów świetlnych będących własnością Gminy. W trakcie kontroli przekazano kontrolerom dziewięć kart inwentarzowych. Ich analiza wykazała, że w spisie inwentarzowym ujętych zostało około 300 punktów świetlnych z 3954 punktów które Gmina posiadała według stanu na 30 czerwca 2017 r.,
- wytworzone w procesie inwestycyjnym oświetlenie uliczne nie było księgowane na koncie 011 – Środki trwałe. Stwierdzona nieprawidłowość wynikała z niesporządzania, przez komórkę merytoryczną prowadzącą i rozliczającą inwestycję, dowodów OT (przyjęcie środka trwałego). Skutkiem czego wytworzony majątek pozostawał w ewidencji konta 080 – Inwestycje (środki trwałe w budowie).

Było to niezgodne z ustawą uor, w myśl której (art. 3 ust 1 pkt 15) przez środki trwałe rozumie się, z zastrzeżeniem pkt 17, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne

¹¹ Projekt pn. „Budowa strefy kultury i rekreacji poprzez rewitalizację zabytkowego dworku polskiego z XVIII w wraz z rewitalizacją parku w Błoniu”.

¹² Dokonane ustawą z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne (Dz. U. poz 942).

do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki (...), w tym: maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy, czy też ulepszenia w obcych środkach trwałych.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 uor, konta ksiąg pomocniczych prowadzi się między innymi dla środków trwałych, w tym także środków trwałych w budowie oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych.

Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹³, przez środek trwały rozumie się środki, o których mowa w ustawie uor, w tym środki trwale stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki.

W przyjętych w Urzędzie zasadach rachunkowości¹⁴ opisano tryb ujęcia składników inwentarza zgodnie z zasadami ogólnymi, przyjętymi w ustawie o rachunkowości. Zapisano również że wprowadzenie nowopowstałego (w wyniku zakończonej inwestycji) majątku dokonywane jest na podstawie protokołów OT sporządzanych przez komórkę merytoryczną Urzędu odpowiedzialną za prowadzoną inwestycję.

W skutek powyżej opisanych nieprawidłowości ewidencja księgowa i inwentarzowa środków trwałych nie odpowiadała stanowi faktycznemu.

Skarbnik Gminy w przedłożonych wyjaśnieniach podała m.in., że: „W okresie, w którym pełnię funkcję Skarbnika Gminy - nie otrzymałam dowodów OT, które wskazywałyby na wytworzenie oświetlenia ulicznego, tj. od 24.10.2014 [...] w tym czasie zakończono 10 zadań inwestycyjnych, w wyniku których zostały wytworzone składniki mienia gminy, w tym m.in. infrastruktura oświetlenia ulicznego na łączną kwotę 20 628 235,77 zł. Zgodnie z obowiązującymi w jednostce polityką rachunkowości, regulaminem organizacyjnym zobowiązani do sporządzenia i przekazania do Wydziału Finansowego dowodów OT - są kierownicy komórek merytorycznych (wydziałów) realizujących zadania inwestycyjne.

Wydatki poniesione przez Gminę na budowę, przebudowę, modernizację tego rodzaju składników majątku ewidencjonowane są na koncie księgowym 080 "środki trwałe w budowie" w ujęciu syntetycznym i analitycznym dla tego konta.

Wydatki budżetu poniesione na budowę, przebudowę, modernizację oświetlenia ulicznego zawierają się w wydatkach inwestycyjnych ponoszonych na budowę, przebudowę, modernizację dróg gminnych, ze względu na fakt, że stanowią infrastrukturę drogową i przeważnie realizacja oświetlenia ulicznego następuje w ramach budowy, przebudowy, modernizacji drogi.”

W trakcie kontroli w Urzędzie podjęto następujące działania w celu usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości:

W dniu 10 sierpnia 2017 roku Burmistrz wydał Zarządzenie 39/2017 w sprawie inwentaryzacji Oświetlenia ulicznego znajdującego się na terenie Gminy Błonie. Następnie Zarządzeniem nr 41/2017 w sprawie: wyznaczenia terminu na przekazanie i wprowadzenia zakończonych inwestycji na Ewidencję Środków Trwałych wskazał ostateczny termin sporządzenia protokołów OT oraz termin wprowadzenia danych z protokołów OT do Ewidencji Środków Trwałych. Zgodnie z powyższymi zarządzeniami proces ten powinien zakończyć się do dnia 15 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-96, 215-375, 397-521)

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 760.

¹⁴ Wprowadzonych Zarządzeniem Burmistrza Błonia z 1 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia zasad rachunkowości oraz stosowania zakładowego planu kont w Urzędzie Miejskim w Błoniu.

W związku z podjęciem ww. działań, Najwyższa izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

2.3. Działania w zakresie wyboru dostawców energii elektrycznej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała 159 umów kompleksowych¹⁵ na dostawę energii elektrycznej zużywanej do oświetlenia przestrzeni publicznej. Ustalono, że Gmina nie dokonywała zmiany dostawcy energii elektrycznej.

Burmistrz poinformował, że Gmina Błonie nie dokonywała zmiany dostawcy energii elektrycznej, ze względu na to że przeprowadzane są negocjacje z dostawcą energii i przynoszą one oczekiwane efekty. Ponadto, wynegocjowanie tak dobrych stawek było możliwe dzięki zwiększeniu wolumenu, co nastąpiło dzięki przyłączeniu do negocjacji innych podmiotów gminnych (szkoły, przedszkola itp.).

Ustalono, że coroczne negocjacje z PGE obrót S.A., których przedmiotem są stawki za energię dla danej taryfy, przynoszą Gminie efekt w postaci tańszej energii elektrycznej dla oświetlenia ulicznego. Na rok 2017 wynegocjowano stawkę w wysokości 190 za MWh, co stanowiło 52% ceny zawartej w oficjalnym cenniku dostawcy energii (364 zł/MWh)¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 171-172, 175-214, 528, 681-1493)

Analiza 159 umów, na podstawie których realizowana jest dostawa energii elektrycznej zużywanej do oświetlenia przestrzeni publicznej, wykazała, że zamieszczono w nich postanowienia określone w ustawie *pe* i przepisach wykonawczych do ustawy. W umowach zawieranych przez *Gminę* nie stwierdzono przypadków narzucenia przez przedsiębiorstwa energetyczne nieuzasadnionych kosztów przesyłu czy dystrybucji.

Stwierdzono, że umowy zawierały zapisy uwzględniające interes gminy poprzez m.in. określenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa energetycznego za ruch sieciowy w systemie dystrybucyjnym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci dystrybucyjnej, w tym połączeń z innymi systemami elektroenergetycznymi, jak też zobowiązanie przedsiębiorstwa do zachowania standardów jakości usługi.

(dowód: akta kontroli str. 539-680, 681-1493)

Analizą objęto wydatki na zakup i dostawę energii elektrycznej dokonane w latach 2014 - 2016, ustalono, że wszystkie wydatki były ujęte w rozdziale 90015 w §4260 zgodnie z klasyfikacją budżetową. Wydatki były potwierdzone fakturami wystawionymi przez dostawcę energii elektrycznej, wystawianymi zgodnie z obowiązującymi umowami oraz zawartymi do nich porozumieniami (określającymi obowiązującą w danym roku stawkę za zużytą energię elektryczną). Faktury na podstawie których dokonywano płatności były zweryfikowane pod względem merytorycznym oraz rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str.681-1493)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wyboru dostawców energii elektrycznej nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁵ 158 umów zawartych zostało z PGE Obrót S.A. oddział Warszawa Rejon Energetyczny Pruszków, jedna umowa zawarta została z PGE Obrót S.A. oddział Łódź Rejon Energetyczny Żyrardów.

¹⁶ Dotyczy umów zawartych z PGE S.A. Obrót oddział w Warszawie. Dla umowy zawartej z PGE S.A. oddział Łódź rozliczenie za energię elektryczną odbywa się na podstawie cen obowiązujących w danej taryfie.

2.4. Działania w zakresie wyboru dostawców usług budowy i utrzymania punktów świetlnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym badaniem w Gminie obowiązywały dwie umowy¹⁷ na konserwację oświetlenia ulicznego. Zostały one zawarte z firmą Budwex, która została wyłoniona w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Kontrola wykazała, że postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy pzp.

Analiza umów oraz protokołów z odbioru konserwacji oświetlenia ulicznego potwierdziła, że zapisy tych umów zapewniały Gminie właściwą konserwację posiadanej infrastruktury oświetleniowej.

(dowód: akta kontroli str. 527, 537, 539-680)

W badanym okresie Gmina zawarła 38 umów, w ramach realizacji których m.in. powstały nowe punkty oświetleniowe, bądź istniejące punkty zostały wymienione na nowe. Wykonawcy 33 umów zostali wyłonieni na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy pzp, bez zastosowania przepisów tej ustawy, w sposób zapewniający konkurencyjność. W pięciu przypadkach wyboru wykonawcy dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy pzp.

Siedem inwestycji zostało zrealizowanych na wniosek mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 215-375, 1494-1506, 1507-1814)

Miejsca publiczne na terenie Gminy są wyposażone w punkty świetlne. Z danych przekazanych przez Urząd wynika, że wszystkie punkty świetlne będące własnością Gminy są sprawne oraz nie są wyłączone z użytkowania (na stałe lub czasowo) ze względu na oszczędności. Wszystkie punkty świetlne dostosowane są do oszczędnego wykorzystania energii elektrycznej. Na terenie gminy nie znajdują się lampy rtęciowe. 3 923 punktów świetlnych wykonanych jest w technologii sodowej, a 31 w technologii LED.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 535)

W okresie objętym kontrolą żadne instalacje oświetleniowe nie były przekazywane przez Gminę przedsiębiorstwu energetycznemu. Gmina pokrywała koszty budowy i utrzymania punktów świetlnych w całości należących do jej zasobów. Zgodnie z zasadami konserwacji urządzeń oświetlenia drogowego na jej terenie, ujętymi w regulaminach wykonywania umów kompleksowych ustalonych między Gminą a PGE Dystrybucja SA, działania Gminy nie odnosiły się do instalacji oświetleniowych stanowiących majątek przedsiębiorstwa energetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 530)

W kontrolowanym okresie PGE Dystrybucja S.A. oddział w Warszawie Rejon Energetyczny Pruszków wystąpił do Gminy z pismem¹⁸, w którym zaoferował sprzedaż urządzeń oświetleniowych będących jego własnością.

Burmistrz poinformował, że Gmina nie odpowiedziała na propozycję złożoną przez PGE Dystrybucja S.A., a sprawa nie była więcej poruszana.

(dowód: akta kontroli str. 173, 530-531)

¹⁷ Umowa nr 156.272.2011 z 10.08.2011 r. zawarta z firmą Budwex na okres od 11.08.2011 r. do 10.08.2014 r., oraz Umowa nr 230.272.2014 z 18.08.2014 r. zawarta z firmą Budwex na okres od 18.08.2014 r. do 18.08.2017 r.

¹⁸ Pismo z 30 września 2014 r. nr. L.dz. RM/BM/5055/2014.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wyboru dostawców usług budowy i utrzymania punktów świetlnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Gminy w zakresie realizacji obowiązku oświetlenia przestrzeni publicznej na terenie Gminy, a także wyłaniania dostawców energii elektrycznej oraz usług modernizacji, i konserwacji oświetlenia ulicznego. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności wywiązywanie się przez Gminę z obowiązku zapewnienia oświetlenia przestrzeni publicznej na jej terenie, zapewnienie sprawności posiadanej infrastruktury oświetleniowej i jej konserwacji oraz rozbudowa oświetlenia z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców. Gmina z zachowaniem zasad pzp oraz konkurencyjności zawierała umowy na dostawę energii elektrycznej oraz modernizację i konserwację posiadanej infrastruktury oświetleniowej.

3. Działania w zakresie racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii oraz ich monitoring

3.1. Działania w zakresie racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii

Opis stanu
faktycznego

W obowiązujących założeniach do planu zaopatrzenia w energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy zawarto jedynie ogólne zapisy, że do przedsięwzięć racjonalizujących zużycie ciepła energii elektrycznej i paliw gazowych zaliczane są m. in.:

- działania termomodernizacyjne,
- inwestycje modernizacyjne,
- zwiększenie sprawności wytwarzania i sprawności przesyłu,
- oszczędne gospodarowanie energią elektryczną.

W dalszej części dokumentu zapisano: „ważnym przykładem segmentu, w którym można osiągnąć duże oszczędności energii elektrycznej jest oświetlenie zewnętrzne, szczególnie w aspekcie oświetlania dróg, placów, ulic, parków, itp. miejsc publicznego użytku, realizowanego przez administrację krajową dróg, a zwłaszcza przez samorządy lokalne (zarządy miast i gmin).

Do najczęściej stosowanych w tym segmencie przedsięwzięć racjonalizujących użytkowanie energii elektrycznej należą przede wszystkim:

- wymiana żarowych źródeł światła i starszej konstrukcji źródeł sodowych na nowoczesne, niskoprężne, oszczędne źródła światła o wysokiej skuteczności strumienia świetlnego z wyeliminowanym efektem odbłaskowym,
- stosowanie, już nie tzw. "zmiernych", a czasowych przełączników załączania i wyłączania oświetlenia.

Racjonalizacja użytkowania energii elektrycznej ma więc bardzo istotne znaczenie, nie tylko w aspekcie ekonomicznym bezpośrednio dotyczącym odbiorców tej energii, ale jest także niezmiernie ważna dla bilansu energetycznego kraju i perspektywicznej gospodarki zasobami paliw oraz dla poprawy stanu ochrony środowiska.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: „[...] w aktualizacjach projektu założeń z 2010 r. i 2014 r. umieszczono zapisy odnośnie przedsięwzięć racjonalizujących zużycie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych. Realizując powyższe założenia w 2013 r. został opracowany projekt kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej znajdujących się na terenie gminy Błonie, którego realizacja została zakończona 31 grudnia 2014 r., poprzez osiągnięcie efektu ekologicznego. W zakresie poprawy efektywności zaopatrzenia

w energię elektryczną – oświetlenia ulicznego, nie wprowadzono żadnych rozwiązań, gdyż są one wprowadzane corocznie do budżetu Gminy i planu zadań inwestycyjnych.”

(dowód: akta kontroli str. 9, 97, 527, 535-536)

Gmina nie zawierała umów o poprawę efektywności energetycznej, w wyniku których możliwe byłyby do uzyskania oszczędności energii energetycznej użytkowanych już na terenie Gminy punktów oświetleniowych.

Sekretarz Gminy poinformował, że zawierane obecnie przez Gminę umowy dotyczące budowy, przebudowy lub modernizacji oświetlenia w wyniku których montowane są nowe oprawy oświetleniowe, zakładają projektowanie ich w technologii LED.

(dowód: akta kontroli str. 535-536)

Od 2005 r. w Gminie przeprowadzana była sukcesywna wymiana opraw oświetlenia ulicznego z ręciovych na sodowe, obecnie wszystkie nowe punkty oświetleniowe instalowane na terenie Gminy wykonane są w technologii LED. Oświetlenie przestrzeni publicznej sterowane jest zegarami astronomicznymi. Działania te nie były ujęte w Projekcie założeń. Obecnie na terenie gminy znajduje 3 923 punktów świetlnych, z czego 31 w technologii LED.

Jak poinformował Naczelnik Wydziału Dróg i Mostów, podjęte przez Urząd działania pozwoliły na zmniejszenie zużycia energii elektrycznej o prawie 50%.

(dowód: akta kontroli str. 535-536)

Z informacji przekazanych przez Sekretarza Gminy wynika, że Gmina corocznie uczestniczy w akcji WWF „Godzina dla Ziemi” polegającej na wygaszaniu oświetlenia budynków użyteczności publicznej, informując przy tym mieszkańców o prowadzonej akcji oraz zachęcając ich do włączenia się do tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 535-536)

Ustalono
nieprawidłowości

W zakresie działań na rzecz racjonalnego zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze Gminy nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Monitoring i ocena działań skierowanych na racjonalizację zużycia energii oraz na bezpieczeństwo mieszkańców

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono monitoringu dotyczącego racjonalizacji zużycia energii w Gminie, w związku z czym nie przeprowadzano analiz w zakresie racjonalizacji zużycia energii.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że pracownik Urzędu dokonuje jedynie analizy zużycia energii elektrycznej na podstawie otrzymywanych przez Gminę rozliczeń od dostawcy energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 535-536, 538)

Ustalono
nieprawidłowości

W zakresie działań na rzecz racjonalnego zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze Gminy oraz ich monitoringu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważył, że prowadzenie udokumentowanego monitoringu oraz ocena efektów działań w kierunku racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających jej zużycie na podstawie np. analiz i harmonogramów może być przydatne dla oceny i poprawy bieżących działań oraz opracowywania planów na kolejne lata.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, podejmowane przez Gminę działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii elektrycznej były ograniczone i ukierunkowane na poprawę efektywności energetycznej. W przyjętych Założeniach do planu Gmina nie określiła szczegółowych działań, w tym ram czasowych oraz harmonogramu prac oraz narzędzi ich monitorowania.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, dnia października 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler
Łukasz Malec
Starszy inspektor
Kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.