



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.022.04.2019

Pan
nadinsp. Andrzej Łapiński
Komendant Wojewódzki Policji w Gdańsku
Komenda Wojewódzka Policji
ul. Okopowa 15
80-831 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/083 – Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku, ul. Okopowa 15, 80-831 Gdańsk, (dalej: „Komenda”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinsp. Andrzej Łapiński, Komendant Wojewódzkiej Policji w Gdańsku (dalej: „Komendant”), od 27 lutego 2020 r. W okresie objętym kontrolą Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku był poprzednio, tj. do 26 lutego 2020 r., nadinsp. Jarosław Rzymkowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prowadzenie analiz w zakresie optymalizacji kosztów energii elektrycznej. 2. Podejmowanie działań w zakresie wprowadzenia oszczędności w kosztach energii elektrycznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem lub po tym okresie, które mają związek z działaniami objętymi kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Agnieszka Andraszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/175/2019 z 4 grudnia 2019 r. 2. Renata Jabłonowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/186/2019 z 23 grudnia 2019 r oraz nr LGD/37/2020 z 17 lutego 2020 r. 3. Anna Dąbrowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/38/2020 z 17 lutego 2020 r. (akta kontroli str. 1-2a, 4-5, 2032-2033, 2290-2291)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Komendzie prawidłowo monitorowano bieżące zużycie energii elektrycznej. Po zakończeniu postępowań przetargowych, Komenda stosowała zalecenia dotyczące przeprowadzania aukcji elektronicznych, co pozwoliło na obniżenie w latach 2016-2017 ceny zakupu energii elektrycznej. Komenda prowadziła działania zmierzające do optymalizacji kosztów usług dystrybucji w odniesieniu do niektórych punktów poboru energii (dalej: „PPE”) objętych grupami taryfowymi C2x. W przeprowadzonych w 2018 r. i 2019 r. zamówieniach publicznych na zawarcie umów kompleksowych, nie uwzględniono warunku rozliczenia obiektu, w którym występowało zasilanie rezerwowe z zastosowaniem wirtualnego układu sumującego, co skutkowało poniesieniem przez Komendę wyższych opłat na przyłączy rezerwowym z tytułu dystrybucji. Ponadto w 2018 r. udzielono zamówienia i zawarto pięć umów kompleksowych bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „ustawa pzp”), pomimo braku, określonej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp, przesłanki do niestosowania tej ustawy, gdyż wartość zamówienia przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także braku podjęcia skutecznych działań w celu ograniczenia kosztów dystrybucji energii elektrycznej i polegały na:

- nieprzeprowadzeniu analiz kosztów dystrybucji energii elektrycznej,
- niedostosowaniu mocy umownej do faktycznych potrzeb obiektów Komendy,
- nieprzeprowadzeniu rozeznania w zakresie możliwości zastosowania odpowiednich grup taryfowych, uwzględniających zużycie energii elektrycznej w strefach czasowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prowadzenie analiz w zakresie optymalizacji kosztów energii elektrycznej

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 1 stycznia 2017 r. Komenda posiadała 131 PPE⁵, natomiast według stanu na 30 listopada 2019 r. – 133. Dwa PPE objęto grupą taryfową G11, dla 96 PPE ustalono grupę taryfową C11, w grupie C12a pracowały cztery PPE⁶, dwa PPE w grupie C12b, w przypadku 28 PPE opłaty za dystrybucję energii ustalono według grupy taryfowej C21⁷, natomiast jedno PPE objęte zostało grupą C22a⁸. W okresie objętym kontrolą Komenda nie posiadała PPE z grupą taryfową B2x. Z tytułu świadczenia usług dystrybucji jednostka ponosiła m.in. opłaty związane z transportem energii elektrycznej, zamówieniem mocy, poborem energii biernej.

(akta kontroli str. 73, 74-78)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

⁴ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Z czego sześć PPE miało ustaloną grupę taryfową C12a (wg stanu na 30 listopada 2019 r. dwa spośród ww. PPE zostały zlikwidowane), natomiast dwa C12b.

⁶ Według stanu na 01.01.2017 r. – 6 PPE.

⁷ Według stanu na 01.01.2017 r. – 24 PPE.

⁸ Taryfa dwustrefowa, w której wysokość ceny za prąd uzależniona jest od godzin w ciągu doby, a czasami nawet od dnia.

1.2. W okresie objętym kontrolą w Komendzie poniesiono wydatki z tytułu zakupu usługi dystrybucji w łącznej wysokości 5 420,4 tys. zł, w tym w 2017 r. – 2 420,6 tys. zł, w 2018 r. – 2 728,0 tys. zł, w 2019 r. – 271,7 tys. zł. Łączne wydatki z tytułu zakupu energii czynnej wyniosły 5 099,9 tys. zł, z czego w 2017 r. – 1 733,3 tys. zł, w 2018 r. – 2 884,9 tys. zł, a w 2019 r. – 481,6 tys. zł. Ponadto w 2019 r. (w okresie od 1 stycznia do 30 listopada) poniesiono wydatki w kwocie 4 186,3 tys. zł wynikające z umowy kompleksowej⁹. Przyczyną zmiany wysokości ww. wydatków były m.in.: zmiany wysokości opłat oraz zaprzestanie zamówienia mocy umownej (dla dziesięciu PPE w taryfie C21) w różnej wielkości dla poszczególnych okresów rozliczeniowych (miesiące) danego roku, uruchomienie w 2019 r. PPE zasilania podstawowego i drugostronnego dla obiektu będącego wówczas w budowie oraz zaprzestanie rozliczania obiektu zasilanego z PPE: nr 0805¹⁰ oraz nr 6409 z zastosowaniem wirtualnego systemu sumującego (dalej: „sumator mocy”).

Zastępca Komendanta¹¹ wyjaśnił, że w odniesieniu do zawartych umów kompleksowych, w Komendzie nie prowadzono osobnej ewidencji analitycznej za zużytą energię elektryczną i jej dystrybucję. Koszty dystrybucji energii elektrycznej były w znacznym stopniu uzależnione od zużycia energii, a składowymi tych kosztów były między innymi: opłata sieciowa zmienna, opłata jakościowa, opłata kogeneracyjna oraz opłata na OZE¹².

(akta kontroli str. 71-72, 168-170, 291)

1.3. Do 31 grudnia 2018 r. w Komendzie obowiązywały odrębnie umowy na świadczenie usług dystrybucji oraz sprzedaży energii elektrycznej¹³. Dla 29 PPE (28 w grupie taryfowej C21 i jednej w C22a) zawarto umowy dystrybucji¹⁴ z operatorem systemu dystrybucyjnego (dalej: „OSD”), które obowiązywały na czas nieokreślony. Zawarcie umowy nr 46/2380.1-46/2016 na dostawę energii czynnej z 17 czerwca 2016 r., poprzedzone zostało postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego, a następnie zastosowano aukcję elektroniczną A-156-2016 – Dostawa energii elektrycznej dla Komendy. Umowa obowiązywała w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Umowa sprzedaży nr 27/2380.1-27/2017 z 23 czerwca 2017 r. zawarta została na czas określony od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., jednakże podmiot wyłoniony w postępowaniu o zamówienie publiczne, pismem z 8 czerwca 2018 r. złożył oświadczenie o zakończeniu umowy i zaprzestał jej realizacji z dniem 30 czerwca 2018 r., co skutkowało koniecznością świadczenia od 1 lipca 2018 r. usług sprzedaży rezerwowej przez sprzedawcę rezerwowego za cenę 150% wyższą za kWh uzyskaną w wyniku przeprowadzonych negocjacji.

W okresie objętym kontrolą Komenda zawarła również 11 umów kompleksowych.

(akta kontroli str. 84-102, 103-118, 119-145, 146-165, 171-276, 277-283, 284-290, 290, 321, 322-399, 434-500, 660, 661-680, 2122-2136)

1.4. Zgodnie z Regulaminem Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku z 24 grudnia 2015 r.¹⁵ zadania związane z eksploatacją obiektów jednostek Policji

⁹ Zakup energii czynnej i usług dystrybucji.

¹⁰ Na potrzeby niniejszego wystąpienia pokontrolnego przy oznaczaniu PPE NIK będzie posługiwała się czterema ostatnimi cyframi jego numeru.

¹¹ Bezpośrednio nadzorujący zadania w tym zakresie, zgodnie z § 4 pkt 3 Decyzji Nr 106/2019 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku z 29 marca 2019 r. w sprawie podziału zadań w kierownictwie Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad działalnością jej komórek i jednostek organizacyjnych Policji woj. Pomorskiego, PB-147/2019.

¹² Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku.

¹³ Odnawialne źródła energii.

¹⁴ Zakup energii czynnej.

¹⁵ Dziesięć zawartych w okresie od 14 listopada 2014 r. do 13 grudnia 2016 r.

¹⁶ P-605/2015, zmieniony PB-262/2016 z dnia 11.05.2016 r., PB-408/2016 z 11.08.2016 r., PB-54/2017 z 30.01.2017 r., PB-397/2017 z 3.10.2017 r., PB-179/2018 z 29.03.2018 r., PB-208/2018 z 19.04.2018 r., PB-177/19 z 4.04.2019.

województwa¹⁶ zostały przypisane do Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej (dalej: „GMT”). Realizowali je pracownicy Sekcji Administracyjno-Gospodarczej (dalej: „SAG”), Sekcji Inwestycji i Remontów (dalej: „SIR”) oraz Zespołu Ewidencji i Rozliczeń – w ramach właściwości rzeczowej¹⁷. Zgodnie z § 7 ww. Regulaminu, do zadań SAG należało prowadzenie ewidencji głównej dotyczącej agregatów prądotwórczych funkcjonujących w obiektach, jednostkach organizacyjnych Policji podległych Komendzie, a także przygotowanie oraz realizacja umów związanych z eksploatacją obiektów Policji w zakresie m.in. dostawy energii elektrycznej. Zadania związane z analizą dokumentacji związanej z eksploatacją wszystkich obiektów Policji¹⁸ m.in. dotyczące energii cieplnej, zostały przypisane do stanowiska specjalisty SAG¹⁹. Bezpośredni nadzór nad SAG oraz SIR sprawował Zastępca Naczelnika Wydziału GMT, natomiast bezpośredni nadzór nad działalnością GMT sprawował jeden z Zastępców Komendanta.

Zastępca Komendanta²⁰ wyjaśnił, że analiza kosztów zużycia energii dokonywana była na podstawie ewidencji własnej, prowadzonej przez pracownika GMT, poprzez bieżące monitorowanie zużycia w poszczególnych PPE. W przypadku zaistnienia sytuacji nietypowego zużycia, do jednostki kierowany był inspektor nadzoru robót elektrycznych w celu określenia przyczyny takiej sytuacji oraz przedstawienia propozycji jej naprawy.

(akta kontroli, str. 12-55, 56-59, 60-64, 81-83, 168-170, 1127-1940, 2003-2007)

1.5. W 2016 r. Komenda podjęła współpracę z OSD, której efektem było m.in. obniżenie kosztów mocy umownej dla przyłącza rezerwowego PPE 0805 oraz wprowadzenie do umowy dystrybucji²¹, obejmującej przyłącze podstawowe PPE 6409, postanowień, zgodnie z którymi zamawianie mocy odbywało się łącznie dla ww. przyłączy, a rozliczanie mocy dla nich zamówionej odbywało się przy zastosowaniu sumatora mocy, o numerze PPE 6409. Rozwiązanie to funkcjonowało do czasu wejścia w życie umowy kompleksowej nr 60/2380.1-60/2018, tj. do 1 stycznia 2019 r. Wówczas sprzedawca zaprzestał rozliczania ww. PPE przy zastosowaniu sumatora mocy, co opisano w pkt 1.12 wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że wszelkie oficjalne kontakty z OSD, bez względu na rodzaj zawartej umowy, realizowane były przez sprzedawcę. Powyższa forma stosowana była zarówno w przypadku rozdziału sprzedaży i dystrybucji, jak też przy umowie kompleksowej.

(akta kontroli, str. 259-264, 1978-1981)

1.6. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że nie zlecano wyspecjalizowanym podmiotom wykonania analiz w zakresie optymalizacji energii elektrycznej. Wskazał również, że w latach 2017-2019 Komenda otrzymywała środki wyłącznie na niezbędne wydatki.

(akta kontroli, str. 81-83, 293-320)

1.7. W okresie objętym kontrolą, w Komendzie nie prowadzono odpowiednich analiz dla wszystkich PPE w grupach taryfowych C2x, które obejmowałyby swoim zakresem wysokość składników opłat za usługi dystrybucyjne, które miały istotny wpływ na wartość tych usług, tj. opłatę stałą, przejściową, sieciową i jakościową.

¹⁶ § 33 pkt 2 Regulaminu Komendy.

¹⁷ Uszczegółowiony zakres zadań WGM-T uregulowany w dokumencie: „Szczegółowy Zakres Zadań Wydziału Gospodarki Materiałowo – Technicznej z 8 stycznia 2019 r.”, L.dz. PB-11/2019.

¹⁸ W celu zawierania umów kompleksowych na media (prąd, woda, energii cieplna, gaz, usuwanie nieczystości stałych i płynnych).

¹⁹ Pierwotnie: starszego inspektora. Do jego zadań należało m.in.: prowadzenie analiz optymalizacji energii elektrycznej w Komendzie.

²⁰ Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku.

²¹ Nr 306.579/2016/WO/D/31.

Pracownik SAG prowadził natomiast ewidencję ilościową i wartościową zużycia energii elektrycznej dla wszystkich PPE, która jednak nie zawierała danych umożliwiających porównywanie mocy umownej i maksymalnej mocy pobranej oraz zużycia energii czynnej w strefach czasowych.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że ewidencja ta, obejmowała dane z faktur, w tym dotyczące kosztów zużycia energii elektrycznej oraz usług dystrybucji, a także wskazania licznika i ilość poboru energii. Ewidencja służyła do oszacowania zamawianej mocy umownej oraz bieżącego monitorowania faktycznego zużycia w poszczególnych PPE. Wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia zbyt dużego zużycia wprowadzano działania naprawcze, takie jak: dostosowanie mocy umownej do aktualnych potrzeb, czy też montaż dławików kompensacyjnych²² w przypadku PPE nr 5982.

(akta kontroli str. 401-433, 293-320)

1.8. W okresie objętym kontrolą Komenda nie zamawiała danych profilowych dla funkcjonujących PPE.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że spośród posiadanych przez Komendę wszystkich PPE, 29²³ było w grupie taryfowej C21. Ograniczenia budżetowe nie pozwalały na pozyskanie taryfowych danych profilowych z tak dużej ilości jednostek, gdyż informacje te, były udostępniane przez dystrybutora odpłatnie, a ich profesjonalna analiza związana była również ze zleceniem tej czynności profesjonalnej firmie, co wiązało się z dodatkowymi kosztami. W Komendzie nie wyodrębniono natomiast stanowiska, do zadań którego należałoby prowadzenie analiz w powyższym zakresie. Wyjaśnił również, że w latach 2017-2019 Komenda otrzymywała środki wyłącznie na niezbędne wydatki, z uwagi na co nie przeprowadzono również audytu energetycznego.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że orientacyjny koszt audytu realizowanego przez wyspecjalizowaną firmę zewnętrzną kształtuje się na poziomie 30,0 tys. zł brutto. Z uwagi na bardzo ograniczone środki finansowe nie podejmowano działań zmierzających do sprecyzowania kosztów, zarówno pozyskania danych profilowych, jak również zapytania o cenę przeprowadzenia audytu.

(akta kontroli, str. 81-83, 168-170, 2034-2037)

1.9. Badaniem kontrolnym objęto cztery PPE dobrane w sposób celowy, w których, w latach 2017-2019 maksymalna moc pobrana w stosunku do mocy umownej była najwyższa. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą zarejestrowano przekroczenia mocy umownej na łączną kwotę 18,2 tys. zł: w przypadku PPE nr 8016 jedno (w maju 2017 r.²⁴), natomiast w przypadku PPE nr 5982 – 12, w tym pięć w okresie od czerwca do października 2017 r.²⁵, trzy w okresie od czerwca do sierpnia 2018 r.²⁶ oraz cztery w 2019 r.²⁷ (w styczniu, lutym, czerwcu i we wrześniu). Komenda dostosowała moc umowną dla PPE 5982 zamawiając dla wszystkich miesięcy 2019 r. i 2020 r. uśrednioną moc na poziomie 125,25 kW.

²² Celem zmniejszenia ponoszonych opłat za usługi dystrybucji.

²³ C21 – 28 PPE oraz jedno w C22a.

²⁴ Opłata za przekroczenie 124,85 zł.

²⁵ Opłaty za przekroczenie: czerwiec 2017 – 2,4 tys. zł, lipiec 2017 – 3,7 tys. zł, sierpień 2017 – 1,7 tys. zł, wrzesień 0,3 tys. zł, październik 2017 – 1,1 tys. zł, razem w 2017 r. – 9,2 tys. zł.

²⁶ Opłaty za przekroczenie: czerwiec 2018 – 1,8 tys. zł, lipiec 2018 – 2,3 tys. zł, sierpień 2018 – 3,1 tys. zł, razem w 2018 r. – 7,1 tys. zł.

²⁷ Opłaty za przekroczenie: styczeń 2019 – 0,8 tys. zł, luty 2019 – 0,1 tys. zł, czerwiec 2019 – 0,2 tys. zł, wrzesień 2019 – 1,1 tys. zł, razem w 2019 r. – 2,0 tys. zł.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że moce umowne były korygowane przez pracownika GMT, jednak w niektórych przypadkach korekta nie była precyzyjna. Przekroczenia mocy umownej w PPE 5982 w 2017 r. związane były z realizacją w miesiącach maj-sierpień kompleksowego remontu zabytkowego dachu, natomiast w 2018 r. z kompleksową wymianą stolarki okiennej. Ponadto przekroczenia mające miejsce w okresie jesiennym spowodowane były dogrzewaniem, urządzeniami elektrycznymi, pomieszczeń budynku przez pracowników (był to czas przed uruchomieniem centralnego ogrzewania obiektu). Zastępca Komendanta wyjaśnił również, że nie złożono wniosku o zwiększenie mocy umownej w okresie prowadzenia prac remontowych dachu, ponieważ praktyka dotychczasowych remontów nie wskazywała na taką konieczność. Ponadto na etapie planowania robót było zbyt mało danych, które mają istotny wpływ na podjęcie decyzji o zwiększeniu mocy umownej.

(akta kontroli, str. 1958-1959, 1994-1995, 2034-2038)

1.10. W Komendzie nie przeprowadzono faktycznego rozeznania zapotrzebowania na zakup energii czynnej w strefach czasowych. Na etapie prowadzonych w latach 2018-2019 postępowań o zamówienie publiczne nie korzystano z doradztwa w ramach konsultacji technicznych oraz z informacji zewnętrznych w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy.

(akta kontroli, str. 81-83, 168-170, 1994-1995, 2003-2004)

1.11. W latach 2018-2019 w Komendzie zawarto następujące umowy kompleksowe na zakup i dystrybucję energii elektrycznej:

- w 2018 r.²⁸ łącznie siedem umów – dwie²⁹ z 5 października 2018 r. (jedną dla PPE zasilanych w grupie taryfowej C1x i jedną³⁰ dla PPE zasilanych w grupie taryfowej C2x) na czas określony do 31 grudnia 2019 r. oraz pięć umów zawartych na czas nieokreślony z dnia 15 listopada 2018 r.³¹ dla grupy taryfowej C11 w PPE: Brusy, Czersk, dwie dla Chojnic oraz jedna dla grup taryfowych C12b w Charzykowie;
- w 2019 r. łącznie cztery umowy – dwie z 14 października 2019 r. na czas nieokreślony dla dwóch PPE³² (odrębnie dla zasilania podstawowego i dla zasilania drugostronnego)³³, oraz dwie z 19 grudnia 2019 r.³⁴ na czas określony od 01 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. (jedna dla 29 PPE zasilanych w grupie taryfowej C21 i jedna dla 99 PPE zasilanych w grupie taryfowej C11).

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Zawarto również siedem umów na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy pzp. Wartość zamówienia oszacowano w oparciu o zużycie energii czynnej oraz kosztów dystrybucji z lat ubiegłych. Dla PPE, które w umowach dystrybucji miały zamówioną moc umowną odrębnie dla poszczególnych okresów rozliczeniowych (miesiące)³⁵, wartości te zostały uśrednione.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że wartość zamówienia dotycząca umów zawartych w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

²⁸ Po zaprzestaniu wykonywania umowy zawartej na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2018 r. przez kontrahenta, oświadczenie o zaprzestaniu wykonywania umowy z 8 czerwca 2018 r., a zaprzestał jej realizacji z dniem 30 czerwca 2018 r.

²⁹ Brak numeru.

³⁰ Nr 60/2380.1-60/2018.

³¹ Nr od SP/1D/23497174/18/0001 do SP/1D/23497174/18/0005.

³² Nr SKUBI/2019/0027124 dla grupy taryfowej C21 i nr SKUBI/2019/00271214 dla grupy taryfowej C11.

³³ Umowa ta została zastąpiona umową na czas określony z dnia 19 grudnia 2019 r. na podstawie § 10 ust. 2 tej umowy.

³⁴ Nr 75/2380.1-75/2019.

³⁵ PPE 0121, PPE 0532, PPE 5771, PPE 8596, PPE 3558, PPE 5982, PPE 7295, PPE 8732, PPE 2981 oraz PPE 8320.

w trybie przetargu nieograniczonego była szacowana w oparciu o ceny wynegocjowane ze sprzedawcą rezerwowym, u którego w 2018 r. wartość 1 kWh wyniosła 150% ceny netto wynikającej z umowy z kontrahentem, który zaprzestał sprzedaży na rzecz Komendy. Pod względem ekonomicznym zasadnym było podpisanie umowy kompleksowej. W kalkulacji ujęto składniki dystrybucji i ich szacunkową wartość, ale bez wydatków na energię bierną.

(akta kontroli, str. 81-83, 119-126, 127-145, 146-165, 277-283, 284-290, 374-399, 612-660, 2003-2007, 2103-2121, 2260-2261, 2270-2270, 2280-2289)

1.12. W okresie objętym kontrolą w Komendzie przeprowadzono dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi dystrybucji i sprzedaż energii elektrycznej w formie umowy kompleksowej dla obiektów użytkowanych przez Policję w garnizonie pomorskim, zakończone zawarciem umów kompleksowych:

- dwóch z dnia 5 października 2018 r. na czas określony do 31 grudnia 2019 r. (postępowanie przeprowadzono w 2018 r.);
- dwóch z 19 grudnia 2019 r. na lata 2020-2021 (postępowanie przeprowadzone w 2019 r.).

W obu ww. przeprowadzonych postępowaniach zastosowano tryb określony w art. 39 ustawy pzp, tj. przetarg nieograniczony.

Przeprowadzone w 2018 r.³⁶ postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości szacunkowej 5 962,0 tys. zł netto³⁷ zostało unieważnione w zakresie zadania II³⁸ (w związku z brakiem ofert), które dotyczyło pięciu obiektów Policji zlokalizowanych w powiecie chojnickim³⁹. Po unieważnieniu postępowania w części dotyczącej ww. zadania II, w dniu 15 listopada 2018 r., w wyniku postępowania przeprowadzonego bez stosowania ustawy pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp⁴⁰), zawarto pięć umów kompleksowych⁴¹, których przedmiotem było świadczenie przez Sprzedawcę usługi polegającej na sprzedaży energii elektrycznej i zapewnieniu świadczenia usług dystrybucji energii do ww. pięciu obiektów Policji, mimo, że wartość przedmiotowego zamówienia wynosiła 5 962,0 tys. zł netto (7 333,3 tys. zł brutto).

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w związku z faktem zaprzestania sprzedaży energii przez spółkę, z którą zawarto umowę sprzedaży energii elektrycznej na 2018 r., zaistniała pilna potrzeba zapewnienia ciągłości dostaw energii elektrycznej dla przedmiotowych pięciu obiektów Policji. Pilność zabezpieczenia ciągłości dostaw energii oraz uzasadniona obawa, potwierdzona rozstrzygnięciami postępowania przetargowego, że dostawa energii do ww. obiektów w realiach dostawy rezerwowej może trwać przez bliżej nieokreślony czas, wymusiła podjęcie niezbędnych działań zaradczych. Wyjaśnił, że po zmianie istotnych warunków wcześniej prowadzonego postępowania przetargowego, tj. zmianie wartości zamówienia, przeprowadzono postępowanie bez stosowania ustawy pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp).

Ponadto w ww. postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, nie zawarto postanowień dotyczących rozliczania PPE

³⁶ Konieczność przeprowadzenia postępowania wynika z zaprzestania świadczenia usługi sprzedaży energii przez podmiot wyłoniony jako sprzedawca w roku 2017.

³⁷ Brutto 7 333,3 tys. zł. Zgodnie z protokołem postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – znak 78/2018, ID: 1908302, zatwierdzonym 26 września 2018 r.

³⁸ Wartość zadania oszacowana została na 190,4 tys. zł netto (234,2 tys. zł brutto).

³⁹ Zgodnie z protokołem postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – znak 78/2018, ID: 1908302, zatwierdzonym 26 września 2018 r.

⁴⁰ We wniosku z dnia 12 września 2018 r. o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 ust. 8 ustawy pzp, wskazano wartość szacunkową dla przedmiotowego zamówienia w kwocie 63,5 tys. zł netto (78,1 tys. zł brutto).

⁴¹ O numerach od SP/1D/23497174/18/0001 do 0005.

z dwustronnym zasilaniem z zastosowaniem sumatora mocy, co, jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, nie było intencją zamawiającego. Powyższe skutkowało poniesieniem przez Komendę w okresie od 1 stycznia do grudnia 2019 r. wyższych wydatków z tytułu usług dystrybucji energii elektrycznej dla PPE 0805 o 25,1 tys. zł netto⁴².

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że tworząc opis zamówienia nie posiadano wiedzy, że dotychczas obowiązujący sumator mocy dla PPE nr 0805 zostanie zlikwidowany po podpisaniu umowy kompleksowej.

Poza ww. umowami kompleksowymi, zawartymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, bez stosowania ustawy pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp⁴³) w dniu 14 października 2019 r. zawarto dwie umowy kompleksowe⁴⁴ dla dwóch PPE⁴⁵ zasilających obiekt nowo wybudowanego komisariatu Policji w Gdyni. We wniosku w sprawie wyrażenia zgody na niestosowanie przepisów ustawy pzp do przedmiotowego zamówienia wskazano m.in., że odbiór techniczny budynku planowany był na listopad 2019 r., a obowiązująca umowa kompleksowa na dostawę i dystrybucję energii elektrycznej (z 5 października 2018 r.) nie obejmowała tego obiektu. Wskazano ponadto, że w dniu 3 października 2019 r. wszczęte zostało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę energii na warunkach umowy kompleksowej dla obiektów garnizonu pomorskiego, w tym ww. obiektu. Wysokość wydatków na realizację ww. umów za październik-grudzień 2019 r. wynosiła łącznie 28,5 tys. zł⁴⁶.

Zastępca Komendanta⁴⁷ wyjaśnił, że w opisie przedmiotu zamówienia⁴⁸ (w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego z 2018 r.) nie uwzględniono będącego w trakcie budowy budynku komisariatu mimo, że zgodnie z umową⁴⁹ na jego budowę, realizacja inwestycji miała zakończyć się 30 czerwca 2019 r., ponieważ po rozpoczęciu prac budowlanych pojawiły się problemy, których nie można było rozpoznać na etapie tworzenia dokumentacji technicznej⁵⁰, skutkujące m.in. koniecznością dostosowania projektu, jak i przeprowadzenia procedur administracyjnych. Tym samym, na etapie czynności przygotowawczych poprzedzających wszczęcie ww. postępowania przewidywano, że przekazanie nowo budowanego obiektu do końca 2019 r. było zagrożone. Ponadto, jak wyjaśnił, w opisie przedmiotu zamówienia uwzględniano jedynie istniejące PPE⁵¹.

(akta kontroli 589-604, 605-607, 608-620, 621-623, 624-642, 643-659, 660, 696-699, 1957, 1961, 1978-1981, 1999-2000, 2003-2007, 2023-2024, 2026-2031, 2137-2140 2143-2254, 2262-2269, 2280-2352)

⁴² Brutto 30,9 tys. zł

⁴³ Na wniosek Naczelnika Wydziału GMT.

⁴⁴ Nr SKUBI/2019/0027124 i nr SKUBI/2019/00271214. Przedmiotowe umowy zostały zastąpione umową na czas określony z dnia 19 grudnia 2019 r. – zgodnie z § 10 ust. 2 tej umowy.

⁴⁵ PPE nr 0902 i 0809.

⁴⁶ W dniu 14 stycznia 2020 r. wniesiono reklamację w zakresie wysokości stawki netto za kWh energii czynnej.

⁴⁷ Który zatwierdził wniosek w sprawie niestosowania przepisów ustawy pzp do ww. zamówienia oraz podpisał przedmiotowe umowy kompleksowe.

⁴⁸ Tj. w SIWZ oraz we wniosku nr 3/SAG/EE/KB z dnia 19 lipca 2018 r. o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem była dystrybucja i sprzedaż energii elektrycznej w 2019 r. do obiektów Komendy.

⁴⁹ Z dnia 7 lutego 2018 r.

⁵⁰ Polegające w szczególności na braku możliwości wykonania 100-metrowego odcinka sieci wodociągowej, z którego zasilany miał być plac budowy oraz nowy obiekt (procedura uzyskania pozwolenia na budowę sieci wodociągowej oraz przyłączy trwała od listopada 2017 r. do października 2018 r.), oraz lokalizacji sieci gazowej (procedury administracyjne związane z przyłączem gazowym trwały od marca 2018 r. do października 2018 r.).

⁵¹ Z tego względu w opisie przedmiotu zamówienia uwzględniono planowane do przekazania w październiku 2018 r. budynki Policji w Słupsku.

1.13. W okresie objętym kontrolą w Komendzie obowiązywała Instrukcja określająca zasady gospodarki finansowej oraz sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych (dalej: „Instrukcja”). Zgodnie z Instrukcją faktury za energię elektryczną kontrolowano zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym. Kontrola merytoryczna dokonywana była odpowiednio przez Komendanta Miejskiego/Powiatowego Policji, bądź Kierownika SAG lub Naczelnika GMT i polegała na zbadaniu zgodności z zawartą umową. Weryfikacja pod względem formalno-rachunkowym polegała na sprawdzeniu, czy dokument został wystawiony technicznie poprawnie, czy dane liczbowe nie zawierają błędów arytmetycznych oraz czy został potwierdzony merytorycznie. Dokonywali jej starsi inspektorzy, specjaliści, inspektorzy, technicy i starsi kasjerzy. Osoby te stwierdzały przeprowadzenie kontroli odpowiednią adnotacją na fakturze. W przypadku faktur, które wpływały do jednostki miejskiej/powiatowej przeprowadzano ponowną kontrolę merytoryczną oraz formalno-rachunkową przez pracownika GMT. Zadania te zawarte były w zakresach obowiązków poszczególnych pracowników.

Badanie 70 losowo wybranych faktur wykazało, że zbadane faktury zostały rzetelnie zweryfikowane, zgodnie z Instrukcją, a płatności dokonywano terminowo. Ponadto z inicjatywy Komendy dokonywano korekt faktur⁵².

(akta kontroli 79-83, 700-1547, 1552-1682)

1.14. Komenda posiadała łącznie 40 umów najmu, dzierżawy oraz porozumień, w oparciu o które wykorzystywano pomieszczenia na cele działalności statutowej. Spośród ww. umów i porozumień, w trzech zawarto postanowienia o rozliczaniu Komendy za zużytą energię elektryczną na zasadzie refakturowania⁵³.

Badaniem objęto dwie umowy, w których rozliczanie odbywało się poprzez refakturowanie⁵⁴, tj. opłaty za energię elektryczną naliczane były w wysokości 5,1% oraz 7,38% rzeczywistego zużycia wskazanego w fakturach od wystawcy. Kontrahenci zobowiązani zostali do dołączania do każdej refaktury potwierdzonej kopii faktury źródłowej, która stanowiła podstawę obciążenia za energię elektryczną. Przyjęta procedura umożliwiała weryfikację prawidłowości naliczenia opłat, gdyż Komenda posiadała kserokopie faktur wystawionych na nabywcę energii elektrycznej lub kserokopię szczegółowego rozliczenia faktury do każdej z zawartych umów.

Badaniem NIK objęto ponadto dwie umowy, tj. umowę najmu nr 1/Balc35/2006 z dnia 28 grudnia 2006 r. (dalej: „umowa najmu”) oraz umowę użyczenia nr 025/96/UŻ z dnia 1 sierpnia 1996 r. (dalej: „umowa użyczenia”), w których w 2019 r. koszty energii elektrycznej były najwyższe. W przypadku umowy najmu, Komenda rozliczana była z zastosowaniem podlicznika oraz ryczałtowo⁵⁵. W przypadku umowy użyczenia Komenda posiadała indywidualną umowę na zakup energii, a rozliczenia opłat dokonywane były na podstawie odczytów z licznika. Kontrola prawidłowości weryfikacji faktur odbywała się zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Komendy poprzez przeprowadzenie kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej zgodnie z ww. Instrukcją. Komenda zapewniła sobie możliwość weryfikacji prawidłowości naliczania opłat w zbadanych umowach.

(akta kontroli 166-170, 1548-1551, 1683-1925)

⁵² Wystawiono faktury korygujące VAT nr: 899016445/70/2019 z dnia 29 marca 2019 r. oraz nr 899016445/71/W/2019 z dnia 29 marca 2019 r.

⁵³ Umowa nr UD-17/2015 z dnia 17 marca 2015 r., umowa z 02 sierpnia 2010 r. oraz umowa z dnia 05 października 2012 r.

⁵⁴ Umowa o podnajem z 02 sierpnia 2010 r. oraz umowa użyczenia z dnia 17 marca 2015 r.,

⁵⁵ Pomieszczenia zlokalizowane na parterze budynku są opomiarowane podlicznikiem natomiast pomieszczenia na I piętrze rozliczane są za energię elektryczną ryczałtem.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Komendzie przeprowadzono postępowanie, którego przedmiotem była sprzedaż oraz świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej dla pięciu obiektów garnizonu pomorskiego użytkowanych przez Policję w powiecie chojnickim, z pominięciem ustawy pzp, w oparciu o art. 4 pkt 8 tej ustawy, podczas gdy wartość przedmiotowego zamówienia wynosiła 5 962,0 tys. zł netto (7 333,3 tys. zł brutto). W wyniku ww. postępowania zawarto pięć umów kompleksowych z dnia 15 listopada 2018 r.⁵⁶ Zawierając ww. umowy, naruszono art. 4 pkt 8 ustawy pzp, bowiem zgodnie z jego treścią ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że na zamówienie składały się dwa odrębne zadania, z których pierwsze dotyczyło obiektów podległych Komendzie z wyłączeniem obiektów Policji w powiecie chojnickim, natomiast drugie – pięciu obiektów podległych Komendzie Powiatowej Policji w Chojnicach. W postępowaniu tym, na dzień otwarcia ofert, tj. 12 września 2018 r., nie wpłynęła żadna oferta dotycząca zadania II. Pilność zabezpieczenia ciągłości dostaw energii z uwagi na rozwiązanie przez kontrahenta umowy sprzedaży oraz uzasadniona obawa, potwierdzona rozstrzygnięciami postępowania przetargowego, że dostawa energii do ww. obiektów w realiach dostawy rezerwowej może trwać przez bliżej nieokreślony czas, wymusiła podjęcie niezbędnych działań zaradczych. Wobec powyższych okoliczności zmieniono istotne warunki postępowania przetargowego poprzez zmianę wartości zamówienia (skrócenie okresu trwania umowy) i przeprowadzono postępowanie bez stosowania ustawy pzp, na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

(akta kontroli 2022-2031)

Zdaniem NIK, zastosowanie art. 4 pkt 8 ustawy pzp do udzielenia ww. zamówienia na sprzedaż oraz świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej dla pięciu obiektów garnizonu pomorskiego użytkowanych przez Policję w powiecie chojnickim, nie było prawidłowe, bowiem wartość szacunkowa przedmiotowego zamówienia wynosiła 5 962,0 tys. zł netto⁵⁷ (co stanowiło równowartość 1 382,8 tys. EUR) i ustalona została we wniosku nr 3/SAG/EE/KB z 19 lipca 2018 r. o rozpoczęcie postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, z czego wartość szacunkowa pierwszego zadania wynosiła 5 771,6 tys. zł netto⁵⁸ (równowartość 1 338,6 tys. EUR), a zadania II – 190,4 tys. zł netto⁵⁹ (równowartość 44,6 tys. EUR). W związku z unieważnieniem postępowania przetargowego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego w części dotyczącej drugiego zadania (wskutek braku ofert), wnioskiem nr 6/SAG/EE/KB z dnia 12 września 2018 r. o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp, zawnioskowano o zawarcie umowy kompleksowej dla obiektów zlokalizowanych we właściwości Komendy Powiatowej Policji w Chojnicach. W przedmiotowym wniosku, jako wartość zamówienia wskazano wartość szacunkową 63,5 tys. netto⁶⁰. Skutkiem nieprawidłowego oszacowania wartości przedmiotowego zamówienia, zaniechano stosowania przepisów ustawy pzp

⁵⁶ O numerach: SP/1D/23497174/18/0005, SP/1D/23497174/18/0004, SP/1D/23497174/18/0003, SP/1D/23497174/18/0002 oraz SP/1D/23497174/18/0001.

⁵⁷ Brutto 7 333,2 tys. zł.

⁵⁸ Brutto 7 099,1 tys. zł.

⁵⁹ Brutto 234,2 tys. zł.

⁶⁰ Brutto 78,1 tys. zł.

przy jego udzieleniu. Natomiast ustalając wartość zamówienia, naruszono przepisy art. 32 ust. 1 ustawy pzp, bowiem podstawą ustalenia wartości szacunkowej zamówienia winno być całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Przy czym, zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy pzp, w przypadku udzielenia zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 2 ustawy pzp, zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

Odnosząc się do wyjaśnień Zastępcy Komendanta należy wskazać, że zmiana okresu trwania umowy (tj. jego skrócenie) nie miała miejsca, gdyż Komenda zawarła pięć ww. umów na czas nieokreślony.

Tym samym należy stwierdzić, iż dokonano nieuprawnionego podziału zamówienia, które skutkowało zawarciem pięciu umów z pominięciem przepisów ustawy pzp. W 2019 r. wydatki na realizację ww. umów wyniosły łącznie 93,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 589-607, 608-611, 612-660, 681-699,
103-118, 119-145, 146-165)

2. Opis przedmiotu zamówienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, w celu zawarcia umów kompleksowych, dla obiektów użytkowanych przez Policję w garnizonie pomorskim na lata 2018-2019 i 2020-2021, został określony z naruszeniem art. 29 ust. 1 ustawy pzp. Nie zawarto w nim, bowiem postanowień dotyczących rozliczania PPE z dwustronnym zasilaniem, z zastosowaniem sumatora mocy, co, jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Komendanta, nie było intencją zamawiającego.

Tymczasem opis przedmiotu zamówienia stanowi o istotnych postanowieniach późniejszej umowy i zgodnie z ww. przepisem powinien być dokonany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było poniesienie przez Komendę w okresie od 1 stycznia do grudnia 2019 r. wyższych opłat z tytułu usług dystrybucji energii elektrycznej dla PPE rezerwowego nr 0805 o 25,1 tys. zł netto (30,9 tys. zł brutto).

Ponadto, zgodnie z warunkami rozliczeń określonymi w taryfach dystrybucji z 2018 r. oraz 2020 r., właściwy OSD dopuszczał możliwość prowadzenia łącznych rozliczeń dla więcej niż jednego miejsca dostarczania energii, przy zastosowaniu układu sumującego⁶¹. Zgodnie natomiast z § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego⁶², przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej świadczy usługi przesyłania lub dystrybucji tej energii na warunkach określonych m.in. w koncesji, w taryfie lub w umowie kompleksowej.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że na etapie przygotowywania opisu przedmiotu zamówienia, w Komendzie nie posiadano świadomości, że z chwilą wejścia umowy kompleksowej w życie, strona umowy odstąpi od rozliczania

⁶¹ Układ pomiarowo-rozliczeniowy umożliwiający sumaryczny pomiar energii elektrycznej lub pomiar łącznej mocy pobranej z więcej niż jednego miejsca dostarczania (pkt 2.14 taryf).

⁶² Dz. U. Nr.93 poz.623, ze zm.

z zastosowaniem sumatora. W związku z powyższym, w opisie przedmiotu zamówienia nie ujęto zapisów, które skutkowałyby wykorzystaniem sumatora do przedmiotowych rozliczeń.

Komendant wyjaśnił również, że po otrzymaniu faktury⁶³ za usługi dystrybucji energii elektrycznej za styczeń 2019 r. wystąpiono do pełnomocnika – strony umowy kompleksowej z reklamacją, która nie przyniosła oczekiwanych skutków.
(akta kontroli str. 589-607, 608-611, 612-660, 1957, 1960-1961, 2000)

3. W latach 2017-2019 analizy optymalizacji kosztów energii elektrycznej nie były prowadzone rzetelnie, ponieważ nie obejmowały swoim zakresem kosztów usług dystrybucji. Nie przeprowadzano analiz w zakresie ponoszonych kosztów na opłatę stałą dystrybucyjną (uzależnioną od wartości mocy zamówionej), opłatę dystrybucyjną sieciową (powiązaną z wyborem grupy taryfowej) oraz opłatę za pobór energii biernej.

Komendant wyjaśnił, że realizowane analizy ograniczały się do porównywania zużycia energii elektrycznej w adekwatnych okresach rozliczeniowych. Komendant wyjaśnił również, że Komenda nie posiadała w swojej strukturze etatu, w ramach którego realizowane byłyby zadania związane z analitycznym podejściem do optymalizacji kosztów energii elektrycznej w zarządzanych jednostkach, natomiast zamawianie danych profilowych wiązało się z dużymi kosztami, podczas gdy Komenda w ostatnich latach otrzymywała środki wyłącznie na bieżące utrzymanie.

Zdaniem NIK, powyższe argumenty nie uzasadniają braku analiz w zakresie optymalizacji kosztów energii elektrycznej. Wskazać jednak należy, że w latach 2017-2019 Komenda prowadziła ewidencję ilościową i wartościową dotyczącą zużycia energii elektrycznej oraz opłat z tytułu dystrybucji, jednakże zakres zawartych w niej danych nie pozwalał na prowadzenie rzetelnych analiz w zakresie odpowiedniego dostosowania zamówienia mocy umownej oraz kształtowanie kosztów usług dystrybucji. Ograniczone zasoby finansowe, w ocenie NIK, stanowiły jedynie argument potwierdzający potrzebę rzetelnego zarządzania kosztami bieżącego utrzymania – energii elektrycznej, szczególnie biorąc pod uwagę rozmiary tych kosztów (w latach 2017-2019 wydatki Komendy z tytułu zakupu usług dystrybucji wyniosły w łącznej wysokości 5 420,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 81-83, 293-320, 401-433)

OCENA CZĄSTKOWA

W Komendzie w ograniczonym zakresie prowadzono analizy w zakresie optymalizacji wydatków na energię elektryczną, nie obejmując ich zakresem kosztów dystrybucji energii elektrycznej, w tym m.in. ich składowych związanych z opłatą stałą, opłatą sieciową, a także opłatą za energię bierną oddaną. Przeprowadzane analizy jedynie częściowo przekładały się na skuteczne działania zmierzające do zmniejszenia kosztów energii elektrycznej. Komenda nie zamawiała danych profilowych dotyczących zużycia energii, nie dokonała również rozeznania faktycznych potrzeb zużycia energii w strefach czasowych. Udzieliła również zamówienia i zawarła pięć umów kompleksowych bez stosowania przepisów ustawy pzp, pomimo braku określonej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp przesłanki do niestosowania tej ustawy, gdyż wartość zamówienia przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro. Występujące przypadki przekroczenia mocy umownej w dwóch PPE zostały wyeliminowane przed rozpoczęciem kontroli.

⁶³ Nr 319902576/306580/1/97-R.

2. Podejmowanie działań w zakresie wprowadzenia oszczędności w kosztach energii elektrycznej.

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2014 r. w Komendzie przeprowadzono analizę faktur z tytułu usług dystrybucji za 2013 r. dla PPE nr 5982, w wyniku której stwierdzono, że przyczyną wysokich opłat z tytułu usług dystrybucji naliczanych przez OSD był koszt pojemnościowej mocy biernej, który łącznie w 2013 r.⁶⁴ wyniósł 44,5 tys. zł brutto, tj. ok. 36,2 tys. zł netto. Wykonano odpowiednie pomiary, które umożliwiły dobór stałego trójfazowego dławika kompensacyjnego pojemnościowego. Montaż dławika i jego uruchomienie nastąpiło w kwietniu 2014 r. Koszt montażu dławika wyniósł 8,5 tys. zł brutto⁶⁵. Wprowadzone rozwiązanie spowodowało obniżenie kosztu mocy pojemnościowej biernej do 1,9 tys. zł brutto już w miesiącu jego montażu⁶⁶, w miesiącu maju wyniósł 22,00 zł brutto, a od czerwca 2014 r. został całkowicie wyeliminowany. Podobne analizy przeprowadzono również dla dwóch innych PPE. W przypadku PPE nr 6409, dławik kompensacyjny został zamontowany w maju 2018 r.⁶⁷, a całkowite wyeliminowanie kosztów energii biernej pojemnościowej nastąpiło w sierpniu tego roku⁶⁸. W przypadku PPE nr 5771 montaż układu kompensacji ujęto w specyfikacji technicznej na wykonanie robót termomodernizacyjnych. Montaż układu nastąpił w październiku 2019 r. i miał zapobiegać przekroczeniom ponadumownego poboru mocy energii biernej. Jego koszt wyniósł 6,4 tys. zł brutto.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że bieżący monitoring parametrów energii czynnej i kosztów usług dystrybucji, pozwalał również na korektę (obniżenie) wydatków za zużycie i koszty dystrybucji w sytuacjach, gdy sprzedawca błędnie wprowadził do systemu ilość zużytych kWh, co spowodowało naliczenie należności w nieprawidłowej wysokości, niezgodnie z rzeczywistym zużyciem. Po przeprowadzeniu własnych analiz porównawczych zużycia energii wykazanej w spornych obiektach w analogicznym okresie rozliczeniowym, różnica w płatności wynosiła odpowiednio: 441,48 tys. zł brutto i 1 051,67 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 168-170, 293-319)

2.2. W Komendzie wprowadzono rozwiązania techniczne mające na celu zmniejszenie poboru energii biernej, w postaci dławików kompensacyjnych, dotychczas w trzech lokalizacjach tj.: w PPE 5982; PPE 6409 oraz PPE 5771, co opisano w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że montaż odpowiednich dławików planowany był również w jednym z obiektów służbowych w Gdyni oraz w Rumii. Ponadto wskazał, że na podstawie dotychczasowych doświadczeń, w obiektach o typowym dla policji charakterze użytkowania, całkowicie sprawdzały się dławiki kompensacyjne o stałej mocy załączone do pracy ciągłej z pominięciem dodatkowych układów automatyki i sterowania, co umożliwiało ograniczenie kosztów instalacyjnych i eksploatacyjnych do minimum. W ocenie Zastępcy Komendanta nie było ekonomicznego uzasadnienia dla stosowania rozbudowanych i drogich filtrów aktywnych.

(akta kontroli str. 168-170, 293-319, 1978-1981, 1990-1998, 2012-2013)

2.3. Badaniem objęto opłaty za usługi dystrybucji energii elektrycznej z tytułu ponadumownego poboru energii biernej wyszczególnione w 144 fakturach z czterech PPE, tj.: PPE nr 2981, nr 8320, nr 3090 oraz nr 8016.

⁶⁴ Miesięczny koszt brutto kształtował się na poziomie 3,7 tys. zł.

⁶⁵ 6,9 tys. netto.

⁶⁶ W analogicznym okresie, tj. w kwietniu 2013 r. koszt energii pojemnościowej biernej wynosił 4,1 tys. zł.

⁶⁷ Brak możliwości wskazania kosztu montażu, gdyż był on wliczony w ryczałtowy koszt całej inwestycji.

⁶⁸ W pierwszym kwartale 2018 r. koszt mocy biernej wyniósł 33,3 tys. zł brutto.

Porównanie w okresie 2017-2019 kosztów dystrybucji energii biernej (opłaty z tytułu ponadumownego poboru energii biernej pojemnościowej) do kosztów dystrybucji energii czynnej (opłat uzależnionych od wielkości zużytej energii czynnej, tj. opłaty sieciowej zmiennej, opłaty jakościowej i opłaty kogeneracyjnej) wykazało, że opłaty netto za energię bierną wyniosły⁶⁹:

- dla PPE 2981 wartość poniesionych opłat za ponadumowny pobór energii biernej indukcyjnej wyniosła 27,1 tys. zł netto i stanowiła 18,5% ponoszonych opłat za dystrybucję energii czynnej (sieciowej, jakościowej, kogeneracyjnej⁷⁰ – 146,7 tys. zł netto) oraz 11,6 % opłat za dystrybucję (233,1 tys. zł netto),
- dla PPE 8320 wartość poniesionych opłat za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej wyniosła 34,8 tys. zł netto i stanowiła 54,3% ponoszonych opłat za dystrybucję energii czynnej (sieciowej, jakościowej, kogeneracyjnej 64,1 tys. zł netto) oraz 19,8% opłat za dystrybucję (176,1 tys. zł netto),
- dla PPE 3090 wartość poniesionych opłat za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej wyniosła 72,7 tys. zł netto i stanowiła 80,3% ponoszonych opłat za dystrybucję energii czynnej (sieciowej, jakościowej, kogeneracyjnej – 90,5 tys. zł netto) oraz 29,7% opłat za dystrybucję (245,1 tys. zł netto),
- dla PPE nr 8016 wartość poniesionych opłat za ponadumowny pobór energii biernej pojemnościowej wyniosła 34,5 tys. zł netto i stanowiła 18,4% ponoszonych opłat za dystrybucję energii czynnej (sieciowej, jakościowej, kogeneracyjnej – 187,3 tys. zł netto) oraz 11,3% opłat za dystrybucję (304,3 tys. zł netto).

Spośród objętych badaniem czterech PPE, Komenda podjęła skuteczne działania w celu ograniczenia opłat ponoszonych za zużycie energii biernej pojemnościowej wyłącznie w przypadku jednego, mianowicie PPE nr 2981. W przypadku tego PPE wystąpiły natomiast opłaty z tytułu energii biernej indukcyjnej w wysokości 27,1 tys. zł netto (33,4 tys. zł brutto).

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że Komenda posiadała zamontowane układy do kompensacji mocy biernej w trzech PPE⁷¹ oraz planowała ich montaż w obiektach służbowych w Gdyni oraz w Rumii.

(akta kontroli str. 168-170, 1955-1963a, 1978-1981)

2.4. W toku kontroli przeprowadzono analizę zużycia energii czynnej z czterech wybranych PPE nr: 0121, 5982, 5630 oraz 8016, zasilanych w grupie taryfowej C21, pod kątem dostosowania grupy taryfowej do faktycznych potrzeb PPE. Analiza NIK została przeprowadzona w oparciu o dane z faktur za miesiąc październik 2019 r. oraz pozyskanych od OSD danych profilowych dla ww. PPE. W przypadku wszystkich ww. PPE najniższe opłaty z tytułu opłaty sieciowej ponoszone byłyby w grupie taryfowej C23⁷². Badanie wykazało również, że z powodu utrzymywania dla ww. PPE grupy taryfowej C21 i niezastosowania grupy taryfowej C23 Komenda poniosła wyższe opłaty dot. poboru energii czynnej (za październik 2019 r.):

- dla PPE 0121 o 34%, tj. o 1,2 tys. zł netto,
- dla PPE 5982 o 37%, tj. o 2,5 tys. zł netto,
- dla PPE 5630 o 36%, tj. o 2,2 tys. zł netto,
- dla PPE 8016 o 38%, tj. o 1,9 tys. zł netto.

⁶⁹ Opłaty za dystrybucję z faktur kompleksowych za 2019 r. wyliczono jako różnicę między wartością netto faktury a obrotem netto (za energię czynną).

⁷⁰ Opłata naliczana od 2019 r.

⁷¹ PPE: 5982, 6409, 5771.

⁷² Taryfa z podziałem na strefy czasowe.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że pracownicy Komendy nie przeprowadzali rozeznania mającego na celu zweryfikowanie i dostosowanie odpowiednich grup taryfowych, w tym w odniesieniu do ww. PPE. Przyczyną braku tych działań były: brak wytycznych w tym zakresie, a także brak osób, które wskazałyby na zasadność i konieczność takich działań oraz posiadających specjalistyczną wiedzę do ich wykonania. Czynności podejmowano w oparciu o analizę własną zużycia energii elektrycznej, czego przykładem była analiza opłat wynikających ze zmiany grupy taryfowej w PPE nr 3107, która wykazała brak ekonomicznej zasadności zmiany grupy taryfowej z C12b na C11, przy zużyciu energii elektrycznej na obecnym poziomie. Wyjaśnił ponadto, że zmiana grup taryfowych byłaby możliwa po przeprowadzeniu wnikliwych analiz, a posiadane zasoby i stan osobowy oraz konieczność specjalistycznej wiedzy skutkują brakiem przedmiotowych analiz. Z wyjaśnień Zastępcy Komendanta wynikało ponadto, że w przypadku PPE nr 5630, dobór grupy taryfowej powinien uwzględniać specyfikę obiektu, w którym mogło zostać skoszarowanych ponad 100 osób. Ponadto wskazał, że nagłe zerwanie w 2018 r. umowy przez kontrahenta oraz konieczność zapewnienia zasilania obiektów w energię sprawiło, iż przystępując do kolejnego postępowania publicznego nie przeprowadzono rozeznania w kontekście potencjalnych zmian stref czasowych.

(akta kontroli str. 1966-1967, KWP_Gdańsk_0121 2019-10, KWP_Gdańsk_5982 2019-10, KWP_Gdańsk_5630 2019-10, KWP_Gdańsk_8016 2019-10, 1967-1975, 1994-1995)

2.5. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że Komenda nie dokonywała zmian grupy taryfowej w podległych obiektach, w tym związanych ze zmianą wartości zabezpieczenia przedlicznikowego. Zastępca Komendanta wyjaśnił również, że nie prowadzono analiz PPE objętych grupą taryfową C21 w kontekście ewentualnej możliwości zmiany zabezpieczenia przedlicznikowego, z uwagi na fakt, iż montaż zabezpieczenia przedlicznikowego był następstwem korygowania mocy umownej.

(akta kontroli str. 1990-1991, 1994-1998)

2.6. NIK objęła badaniem pod kątem dostosowania mocy umownej do rzeczywistych potrzeb pięć, dobranych celowo, PPE⁷³. Moc umowna dla wybranych pięciu PPE określona została w umowach o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej⁷⁴ i w latach 2017-2019 nie była zmieniana.

(akta kontroli str. 127-144, 179-182, 211-214, 239-242, 259-264, 624-632, 2097-2102)

Analiza mocy umownej i maksymalnej mocy pobranej (zarejestrowanej przez liczniki rozliczeniowe oraz wykazanej w 172 fakturach za usługi dystrybucji energii elektrycznej) za okres od stycznia 2017⁷⁵ r. do grudnia 2019 r. wykazała, że w przypadku:

- 1) PPE nr 0753 – moc umowna wynosiła od 40 kW do 162 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 27,3 kW (lipiec) do 39,5 kW (październik) tj. od 68,2% do 24,6% mocy umownej. W 2018 r. od 26,3 kW (czerwiec) do 39,3 kW (styczeń), tj. od 21,9% do 24,6 % mocy umownej, a w 2019 r. od 24,4 kW (lipiec) do 40,5 kW (grudzień), tj. od 15,1% do 25,0% mocy umownej. Opłata stała dystrybucyjna⁷⁶ w okresie 2018-2019 wyniosła 67,4 tys. zł netto;

⁷³ Badaniem objęto pięć PPE, w których maksymalna moc pobrana był najmniejsza w stosunku do mocy umownej i nie przekraczała 70 %, tj. PPE nr 0753, PPE nr 7032, PPE nr 6409, PPE nr 0805, PPE nr 5982.

⁷⁴ Zawarto umowy: nr 379.000.086 z dnia 01 stycznia 2015 r., nr 45/2014/D/82/WO z dnia 18 listopada 2014 r., nr 7235/2014/D/81/WO z dnia 18 listopada 2014 r., nr 306.579/2016/WO/D/31 z dnia 13 grudnia 2016 r. umowy kompleksowe: nr 60/2380.1-60/2018 z dnia 12 października 2018 r. oraz nr 75/2380.1-75/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r.

⁷⁵ Dla PPE nr 6409, PPE nr 0805 faktury otrzymywano od maja 2017 r.

⁷⁶ Opłata stała dystrybucyjna stanowi iloczyn wartości mocy umownej i składnika stałego stawki sieciowej.

- 2) PPE nr 7032 – moc umowna wynosiła 52 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 10,5 kW (czerwiec) do 17,7 kW (maj) tj. od 20,1% do 34% mocy umownej. W 2018 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 9,4 kW (lipiec) do 14,9 kW (kwiecień) tj. od 18% do 28,6% mocy umownej, w 2019 r. od 8,2 kW (czerwiec) do 12,4 kW (wrzesień), tj. od 15,8% do 23,8% mocy umownej. Opłata stała dystrybucyjna w okresie 2018-2019 wyniosła 24,3 tys. zł netto;
- 3) PPE nr 6409 – moc umowna wynosiła 105 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 17,8 kW (sierpień) do 40,5 kW (grudzień) tj. od 16,9% do 38,5% mocy umownej. W 2018 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 35,7 kW (marzec) do 51,2 kW (listopad) tj. od 33,9% do 48,8% mocy umownej, w 2019 r. od 37,1 kW (kwiecień) do 50,2 kW (czerwiec), tj. od 35,6% do 47,8% mocy umownej. Opłata stała dystrybucyjna w okresie 2018-2019 wyniosła 41,0⁷⁷ tys. zł netto;
- 4) PPE nr 0805 – moc umowna wynosiła 105 kW. W 2017 r. zużycie energii czynnej wynosiło 4 kW (sierpień) tj. 3,8 % mocy umownej. W 2018 r. zużycie energii czynnej wynosiło od 1 kW (listopad) do 10 kW (kwiecień) tj. od 1% do 9,5 % mocy umownej, w 2019 r. od 1 kW (listopad) do 4 kW (maj), tj. od 1% do 3,8% mocy umownej. Opłata stała dystrybucyjna w okresie 2018-2019 wyniosła 25,0⁷⁸ tys. zł netto;
- 5) PPE nr 5982 – moc umowna wynosiła od 105 do 150 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 116,2 kW (sierpień) do 151,24kW (październik) tj. od 110,6% do 114,6% mocy umownej. W 2018 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 114,3 kW (maj) do 143,3 kW (styczeń) tj. od 86,6% do 95,5 % mocy umownej, w 2019 r. od 110,3 kW (kwiecień) do 142,8 kW (wrzesień), tj. od 88,1% do 114,1% mocy umownej. Opłata stała dystrybucyjna w okresie 2018-2019 wyniosła 60,2 tys. zł netto, opłata za przekroczenie mocy umownej 9,1 tys. zł.

Z powyższej analizy wynika, że w czterech przypadkach faktyczna maksymalna moc pobrana nie przekraczała 69% mocy umownej.

NIK przeprowadziła symulację i analizę dostosowania mocy zamówionej do rzeczywistych potrzeb (maksymalnej mocy pobranej) ww. PPE z punktu widzenia możliwych do uzyskania oszczędności w kosztach opłaty stałej dystrybucyjnej, przyjmując następujące założenia. W 2018 r. wyliczono skorygowaną moc umowną dla każdego okresu rozliczeniowego poprzez przyjęcie faktycznego poboru mocy w analogicznym okresie 2017 r., w 2019 r. do wyliczenia przyjęto większą z dwóch wartości poboru mocy w analogicznych okresach 2017 r. i 2018r., a w 2020 r. – największą z trzech wartości w analogicznych okresach 2017 r., 2018 r. i 2019 r. Do tak wyliczonej mocy skorygowanej dodano 25% „zapas” mocy. Przy wyliczeniach uwzględniono także zakres dopuszczalnej przez OSD mocy umownej (minimalnej i maksymalnej) dla danego PPE.

Przyjmując założenie, że w poszczególnych okresach rozliczeniowych moc umowna byłaby dostosowana do rzeczywistych potrzeb PPE (wyliczonych zgodnie ww. zasadą), to w latach 2018-2019 opłata stała dystrybucyjna netto wyniosłaby:

- 20,1 tys. zł w PPE nr 0753, a oszczędności wyniosłyby 47,3 tys. zł netto;
- 8,2 tys. zł w PPE nr 7032, a oszczędności wyniosłyby 16,1 tys. zł netto;

⁷⁷ Za okres od stycznia 2018 r. do grudnia 2019 r. opłata stała wyniosła 49,1 tys. zł, od maja 2018 r. do grudnia 2019 r. - 41,0 tys. zł.

⁷⁸ Za 2017 i 2018 nie ponoszono opłat, dopiero od stycznia 2019 r.

- 17,7 tys. zł w PPE nr 6409, opłata za przekroczenie skorygowanej mocy umownej 14,7 tys. zł, a oszczędności wyniosłyby 8,5⁷⁹ tys. zł netto;
- 6,2 tys. zł w PPE nr 0805, a oszczędności wyniosłyby 18,8 tys. zł netto;
- 70,0 tys. zł w PPE nr 5982 i byłaby wyższa od opłaty faktycznie uiszczonej o 0,6 tys. zł.

W 2020 r. opłata stała dystrybucyjna netto wyniesie⁸⁰ dla PPE:

- nr 0753 – ogółem 40,6 tys. zł, a przy zastosowaniu obliczeń mocy skorygowanej opłata netto mogłaby wynieść 11,2 tys. zł. Oszczędności wyniosłyby 29,4 tys. zł netto;
- nr 7032 – ogółem 13,2 tys. zł, a przy zastosowaniu obliczeń mocy skorygowanej opłata netto mogłaby wynieść 4,5 tys. zł. Oszczędności wyniosłyby 8,7 tys. zł netto;
- nr 6409 – ogółem 26,6 tys. zł, a przy zastosowaniu obliczeń mocy skorygowanej opłata netto mogłaby wynieść 14,1 tys. zł. Oszczędności wyniosłyby 12,5 tys. zł netto;
- nr 0805 – ogółem 26,6 tys. zł, a przy zastosowaniu obliczeń mocy skorygowanej opłata netto mogłaby wynieść 6,6 tys. zł. Oszczędności wyniosłyby 20,0 tys. zł netto.

W przypadku PPE nr 5982 analiza NIK potwierdziła prawidłowość oszacowania mocy do rzeczywistych potrzeb.

(akta kontroli str. 1124-1545, 1959-1963, 1982-1998, 2055-2066, 2080-2102, 2142)

W zakresie przyczyn niedostosowania mocy umownej do faktycznych potrzeb PPE nr 0753, 7032, 6409, 0805 Zastępca Komendanta wyjaśnił, że wartości mocy zamówionej nie były poddawane analizie i dostosowaniu do realnych potrzeb, a przyjęte wysokości zostały założone przez projektantów na etapie budowy lub modernizacji obiektu.

(akta kontroli str. 1992-1994, 2085-2096)

2.7. Celem obniżenia kosztów zużycia energii elektrycznej czynnej w Komendzie sukcesywnie prowadzono wymianę dotychczas stosowanych świetlówek liniowych na oprawy LED. W okresie objętym kontrolą prace tego rodzaju przeprowadzono w trzech obiektach, w których zamontowano również kompensację mocy biernej.

Naczelnik GMT wyjaśnił, że analizy mocy czynnej w tych obiektach nie przeprowadzono.

Komenda złożyła w wymaganym terminie oświadczenia odbiorcy końcowego energii elektrycznej do dwóch sprzedawców energii elektrycznej na podstawie art. 5 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁸¹.

(akta kontroli str. 81-83, 2012-2018, 2034-2054, 2271-2279)

2.8. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że równolegle w termomodernizowanych obiektach dokonywana była wymiana energochłonnej instalacji oświetlenia wewnętrznego na oszczędne oświetlenie LED. W ramach programu EKOPOLICJA 2012, w jednostkach garnizonu pomorskiego dokonano modernizacji 90% oświetlenia zewnętrznego. Modernizacja polegała na wymianie energochłonnych ręciovych i sodowych opraw oświetleniowych na energooszczędne oświetlenie

⁷⁹ Wyliczone oszczędności od maja 2018 r. to 8,5 tys. zł (różnica między 41,0 tys. zł i 32,5 tys. zł), za okres od stycznia 2018 r. 16,5 tys. zł

⁸⁰ Iloczyn wartości mocy umownej oraz składnika stałego stawki sieciowej przyjętej przez OSD na 2020 r. (21,13 zł).

⁸¹ Dz. U. poz. 2538, ze zm.

LED. Jednocześnie mając na uwadze poszukiwanie sposobów na optymalizację zużycia energii w skali garnizonu pomorskiego prowadzono rozmowy z przedstawicielami firm dystrybucyjnych i sprzedających energię w regionie w celu zaplanowania działań w kierunku optymalizacji zużycia energii elektrycznej na cele oświetleniowe ich Obiektów.

(akta kontroli str. 81-83, 2012-2018)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie podejmowano skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na energię bierną pojemnościową i indukcyjną, czego wynikiem był znaczny ich udział, wynoszący od 11% do 30%, w opłatach ponoszonych na dystrybucję. Nie przeprowadzono rzetelnej analizy w zakresie zmniejszenia poboru energii biernej m.in. w zakresie zasadności zainstalowania układów do kompensacji tej energii, co spowodowało, że w czterech objętych badaniem PPE, za okres 2017-2019 poniesione opłaty za energię bierną pojemnościową wyniosły 142,1 tys. zł netto (174,8 tys. zł brutto).

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że Komenda posiadała zamontowane układy do kompensacji mocy biernej w trzech lokalizacjach oraz planowała montaż odpowiednich dławików kompensacyjnych w obiektach służbowych w Gdyni oraz w Rumii.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają braku skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na energię bierną pojemnościową i indukcyjną.

(akta kontroli str. 168-170, 1955-1963a, 1978-1981)

2. W okresie objętym kontrolą w Komendzie nie przeprowadzono rozeznania w zakresie możliwości zastosowania odpowiednich grup taryfowych ze zróżnicowaną stawką dystrybucyjnej opłaty sieciowej, uwzględniającego zużycie energii elektrycznej w strefach czasowych, co należy uznać za działanie nierzetelne. W Komendzie nie dostosowano grup taryfowych do potrzeb PPE nr 0121, 5982, 5630, 8016, co skutkowało poniesieniem w miesiącu październiku 2019 r. wyższych opłat z tytułu dystrybucji o 7,9 tys. zł netto (9,7 tys. zł brutto), naruszając zasadę oszczędności wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych⁸², zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że pracownicy Komendy nie przeprowadzali rozeznania mającego na celu zweryfikowanie i dostosowanie odpowiednich grup taryfowych, w tym w odniesieniu do ww. PPE, czego przyczyną były m.in.: brak wytycznych a także brak osób, które wskazałyby na zasadność i konieczność takich działań oraz posiadających specjalistyczną wiedzę do ich wykonania. Posiadane przez Komendę zasoby i stan osobowy oraz konieczność specjalistycznej wiedzy skutkowały brakiem przedmiotowych analiz. Zastępca Komendanta wskazał również, że w przypadku niektórych PPE, przeprowadzając analizę należy uwzględnić ich specyfikę. Ponadto nagłe zerwanie w 2018 r. umowy przez kontrahenta oraz konieczność zapewnienia zasilania obiektów w energię sprawiło, iż przystępując do kolejnego postępowania publicznego nie przeprowadzono rozeznania w kontekście potencjalnych zmian stref czasowych.

⁸² Dz.U. 2019 r., poz. 869 ze zm.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, bowiem w okresie objętym kontrolą w Komendzie w ogóle nie podjęto próby przeprowadzenia tego rodzaju analiz, co należało uznać za działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 1966-1967, KWP_Gdańsk_0121 2019-10, KWP_Gdańsk_5982 2019-10, KWP_Gdańsk_5630 2019-10, KWP_Gdańsk_8016 2019-10, 1967-1975, 1994-1995)

3. W Komendzie nie podejmowano działań na rzecz dostosowania mocy umownej, określonej dla czterech PPE w umowach dystrybucyjnych, do faktycznego zapotrzebowania na moc, co skutkowało ponoszeniem wyższych opłat za dystrybucję w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania i naruszało wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zasadę, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała różnice pomiędzy maksymalną mocą pobraną a mocą umowną. W czterech z pięciu objętych badaniem PPE, maksymalna moc pobrana wynosiła od 15,1%⁸³ do 68,2% mocy umownej. Brak działań w zakresie dostosowania mocy umownej do faktycznego zapotrzebowania skutkowało ponoszeniem wyższych opłat za dystrybucję energii elektrycznej w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania na moc umowną. Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała, że przy zamówieniu mocy o niższej wartości, potencjalne oszczędności w opłacie stałej za dystrybucję energii w latach 2018-2019 mogłyby wynieść 90,7 tys. zł netto (111,5 tys. zł brutto). Natomiast z 2020 roku opłata stała dystrybucyjna byłaby niższa o 70,6 tys. zł netto (86,8 tys. zł brutto).

Zastępca Komendanta wyjaśnił, że wartości mocy zamówionej nie były poddawane analizie i dostosowaniu do realnych potrzeb. Przyjęte wysokości zostały założone przez projektantów na etapie budowy lub modernizacji obiektu. Naczelnik Wydziału GMT poinformował, że w strukturze organizacyjnej Komendy brak było specjalistycznego stanowiska, do którego przypisane są zadania związane z ogólnie pojętymi zagadnieniami dotyczącymi zarządzania energią elektryczną. Ponadto brak jest osób posiadających wiedzę merytoryczną w zakresie ekonomiki gospodarowania mediami, w tym energią elektryczną. Komenda nie posiada również profesjonalnych narzędzi umożliwiających sprawne wykonywanie przedmiotowych analiz. Dodatkowo wyjaśnił, że osoba realizująca zadania związane z rozliczaniem kosztów podejmuje i wykonuje uproszczone analizy ale nie posiada kierunkowego wykształcenia oraz specjalistycznej wiedzy w wymaganym zakresie. Ograniczona liczba etatów pracowniczych sprawia również, że osoba realizująca ww. zadania wykonuje także szereg innych ważnych zadań związanych z eksploatacją obiektów, w tym rozliczaniem kosztów dostawy innych mediów oraz gospodarką komunalną. Natomiast ograniczone środki finansowe nie pozwalały na zlecenie wykonania tych czynności podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 127-144, 179-182, 211-214, 239-242, 259-264, 624-632, 1124-1545, 1959-1953, 1982-1998, 2055-2066, 2080-2102)

⁸³ W przypadku zasilania rezerwowego PPE 0805 (gdzie na fakturach wykazano pozycję dotyczącą zużycia energii czynnej) stanowiło to 1% mocy umownej.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają braku działań na rzecz dostosowania mocy umownej określonej dla czterech PPE w umowach dystrybucyjnych na dostawy energii elektrycznej do faktycznego zapotrzebowania na moc.

OCENA CZĄSTKOWA

W Komendzie podjęto skuteczne działania zmierzające do zmniejszenia kosztów energii biernej jedynie w trzech PPE, poprzez montaż dławików kompensacyjnych. Nie przeprowadzono rzetelnej analizy w zakresie zmniejszenia poboru energii biernej m.in. w zakresie zasadności zainstalowania układów do kompensacji tej energii, co spowodowało, że w czterech objętych badaniem PPE, za okres 2017-2019 poniesione opłaty za energię bierną pojemnościową wyniosły 142,1 tys. zł netto (174,8 tys. zł brutto). W Komendzie nie podjęto również działań mających na celu ustalenie zasadności zmiany grup taryfowych na umożliwiające rozliczanie zużycia energii w strefach czasowych i pozwalające na obniżenie opłat dystrybucyjnych, co skutkowało poniesieniem w miesiącu październiku 2019 r. wyższych opłat z tytułu dystrybucji o 7,9 tys. zł netto (9,7 tys. zł brutto). Nie dostosowano mocy umownej do faktycznych potrzeb w czterech objętych badaniem PPE.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Prawidłowe szacowanie wartości przedmiotu zamówienia.
2. Zwiększenie nadzoru nad prawidłowością przygotowywanych w Komendzie opisów przedmiotu zamówienia w celu zapewnienia optymalizacji zasad rozliczania energii elektrycznej.
3. Prowadzenie analiz w zakresie optymalizacji kosztów energii elektrycznej oraz oszczędności z tytułu ponoszonych opłat na jej dystrybucję, w tym pod kątem dostosowania mocy umownej do faktycznego zapotrzebowania oraz doboru odpowiedniej grupy taryfowej, a także podjęcie odpowiednich działań w tym zakresie.
4. Podjęcie działań mających na celu ograniczenie opłat ponoszonych na energię bierną pojemnościową i indukcyjną.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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 Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Gdańsk, 13 marca 2020 r.

Kontroler
Agnieszka Andraszak
Starszy inspektor kp.


.....
podpis

Renata Jabłonowska
Starszy inspektor kp.

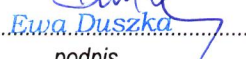

.....
podpis

Anna Dąbrowska
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

2 up.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
Ewa Duszcza
podpis