



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.025.02.2019

**Pan
Mirosław Czech
Dyrektor Oddziału**

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział Lublin
ul. Ogrodowa 21
20-075 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/083 *Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, ul. Ogrodowa 21, 20-075 Lublin (dalej: „Oddział” lub „GDDKiA O/L”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Czech, Dyrektor Oddziału od 1 lutego 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Stanisław Schodziński od 16 lutego 2017 r., Zbigniew Szepietowski od 11 stycznia 2017 r., Anna Wysocka od 2 czerwca 2014 r. (akta kontroli tom I, str. 2-7)
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, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz po tym okresie, mających 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 Lublinie
Kontroler	Monika Cieniuch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/191/2019 z 31.12.2019 r. (akta kontroli tom I, str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w punktach poboru energii elektrycznej (dalej: „PPE”) wprowadzono rozwiązania techniczne ograniczające zużycie energii czynnej. Wyboru umowy na dostawę energii elektrycznej dokonano na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych³. Prawdłowo prowadzono kontrolę merytoryczną faktur z tytułu zakupu energii elektrycznej i usług dystrybucji.

W latach 2017-2019, na podstawie danych dostępnych z faktur, nie przeprowadzono we własnym zakresie rzetelnej i kompleksowej analizy kosztów usług dystrybucji energii elektrycznej.

W Oddziale wprowadzono w niektórych PPE wielostrefową grupę taryfową pozwalającą na wprowadzenie oszczędności w wydatkach na usługi dystrybucyjne. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły:

- niepodjęcia działań w celu ograniczenia występowania przekroczeń mocy umownej,
- niedostosowania mocy umownej do faktycznego zapotrzebowania poszczególnych PPE,
- niedostosowania grup taryfowych, uwzględniających zużycie energii elektrycznej w strefach czasowych,
- niepodjęcia działań w celu ograniczeniu opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej.

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

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

³ Tj. zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843), dalej: „pzp”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prowadzenie analiz w zakresie optymalizacji kosztów energii elektrycznej

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 1 stycznia 2017 r., Oddział posiadał 226 PPE, w tym m.in. 10 PPE w grupie taryfowej C21, trzy w C22, pięć w B21, sześć w B22 oraz jeden w B23. Według stanu na 30 listopada 2019 r., było to 290 PPE, w tym m.in. 15 PPE w grupie taryfowej C21, trzy w C22, pięć w B21, sześć w B22 oraz jeden w B23.

(akta kontroli tom I, str. 84-86)

1.2. Wydatki z tytułu zakupu energii elektrycznej i usług dystrybucji w 2019 r. wyniosły ogółem 4.082,5 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 2018 r. (3.573,0 tys. zł) o 509,5 tys. zł (tj. o 14%) oraz wyższe od wydatków z 2017 r. (3.387,0 tys. zł) o 695,5 tys. zł (tj. o 21%). Dyrektor wskazał, że przyczyną wzrostu wydatków na energię elektryczną było przede wszystkim powiększenie liczby PPE⁵.

(akta kontroli tom I, str. 87-98, 259-260)

W związku z wejściem w życie 29 czerwca 2019 r. ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r.⁶ zmieniającej ustawę z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁷, GDDKiA O/L złożył 18 lipca 2019 r. do sprzedawcy energii elektrycznej „Oświadczenie odbiorcy końcowego energii elektrycznej”, które skutkowało uprawnieniem do utrzymania cen energii elektrycznej w 2019 r. na poziomie cen z 30 czerwca 2018 r.

(akta kontroli tom I, str. 259-260, 268-274)

1.3. Dostawa energii elektrycznej realizowana była na podstawie umów z: PGE Obrót S.A. z 19 grudnia 2014 r., ENERGA Obrót S.A. z 27 listopada 2018 r. Cena netto zakupu 1 kWh energii czynnej wyniosła 0,2450 zł w okresie do 19 grudnia 2018 r. oraz 0,3446 zł od 20 grudnia 2018 r. Umowy na świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej zostały zawarte z PGE Dystrybucja S.A.

(akta kontroli tom I, str. 35-58, tom II, str. 1-3, 44-46, 84-86, 105-108, 127-129, 167-169, 213-215, 253-255, 292-295, 332-336, 391-393, 430-433, 437-439, 443-452)

1.4. W Oddziale nie wyznaczono komórki organizacyjnej oraz pracowników do realizacji zadań związanych z prowadzeniem analiz w zakresie optymalizacji kosztów energii elektrycznej. W Oddziale sporządzano zestawienia PPE wraz z rozliczeniem faktur za energię elektryczną w formie arkusza kalkulacyjnego. Nie prowadzono analiz w zakresie mocy umownej i maksymalnej mocy pobranej, zużycia energii czynnej w strefach czasowych oraz ponadumownego poboru energii biernej. W październiku 2019 r. Oddział zlecił podmiotowi zewnętrznemu wykonanie analiz w celu wprowadzenia komponentu efektywności energetycznej do oświetlenia dróg krajowych i obiektów administracyjno-utrzymeniowych.

(akta kontroli tom I, str. 8-34, 211-222, 229, 232-234, 320-322)

1.5. W latach 2017-2019 nie współpracowano z operatorem sieci dystrybucji (dalej: „OSD”) w zakresie pozyskania informacji, dotyczących możliwości wprowadzenia oszczędności z tytułu opłat za dystrybucję energii elektrycznej.

(akta kontroli tom I, str. 229)

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

⁵ W 2019 r. liczba PPE wzrosła o 64 w stosunku do roku 2017.

⁶ Ustawa zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1210).

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2538, ze zm.

1.6. W grudniu 2019 r. Oddział otrzymał wyniki analiz w zakresie efektywności energetycznej, które zostały przeprowadzone przez podmiot zewnętrzny. Wydatki z tego tytułu wyniosły 17,2 tys. zł. Analizą objęto dane z faktur pod kątem opłat za usługi dystrybucji w celu doboru optymalnych grup taryfowych, mocy umownych oraz eliminacji opłat ponoszonych za przekroczenia energii biernej. Efektem przeprowadzonych analiz było wskazanie działań, które przyczynią się do powstania oszczędności. Dyrektor wyjaśnił, że analizy zamieszczono na wewnętrznym dysku GDDKiA O/L, pod nazwą „Wstępna analiza oświetlenia”, a 8 stycznia 2020 r. zorganizowano spotkanie z pracownikami, na którym omówiono problematykę optymalizacji energii elektrycznej, m.in. kwestie projektowania i użytkowania przyłączy energetycznych w zakresie planowanej mocy i planowanych taryf. Według wyjaśnień Dyrektora, GDDKiA O/L przygotowuje szczegółowy harmonogram działań zmierzających do optymalizacji kosztów zużycia energii elektrycznej na istniejących PPE.

(akta kontroli tom I, str. 117-129, 229, 232-234, 244-256, 320-322)

1.7. W okresie objętym kontrolą GDDKiA O/L nie występowała do OSD o wykonanie usługi przetworzenia, zarchiwizowania i przekazania danych profilowych zarejestrowanych przez układ pomiarowo-rozliczeniowy⁸, w celu doboru odpowiedniej grupy taryfowej.

(akta kontroli tom I, str. 229)

1.8. W dwóch PPE wystąpiły przekroczenia mocy pobranej w stosunku do mocy umownej, co skutkowało naliczeniem dodatkowych opłat przez OSD:

- 1) w PPE nr PL_LUBD_0608001300_01 (oświetlenie obwodnicy S19 Kock-Wola Skromowska) przekroczenia mocy umownej wystąpiły w okresie od grudnia 2017 r. do grudnia 2019 r. (w 25 okresach rozliczeniowych z 36 objętych badaniem), opłaty z tego tytułu wyniosły 7,1 tys. zł netto. Moc przyłączeniowa i umowna dla ww. PPE była takiej samej wartości⁹ i wynosiła 35 kW;
- 2) w PPE nr PL_LUBD_0609001283_05 (oświetlenie drogi ekspresowej S17) wystąpiły przekroczenia mocy umownej w pięciu okresach rozliczeniowych w 2017 r. i siedmiu w 2019 r., opłaty z tego tytułu wyniosły ogółem 3,4 tys. zł netto. Moc przyłączeniowa wyniosła 61 kW, a moc umowna 46 kW.

Dyrektor wyjaśnił, że na przełomie I i II kwartału 2020 r. zostaną podjęte działania w celu zdiagnozowania przyczyn przekraczania mocy umownej.

(akta kontroli tom I, str. 101, 107, 280-281, tom II, str. 4-43, 216-252)

1.9. GDDKiA O/L nie przeprowadzała konsultacji technicznych ze sprzedawcami energii elektrycznej na etapie przygotowania postępowania o zamówienie publiczne na zakup energii czynnej. Nie zwracała się również do innych podmiotów gospodarczych o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia i określenia warunków umowy.

(akta kontroli tom I, str. 232-234, 280-281)

1.10. W okresie objętym kontrolą zostało przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zakup energii czynnej (umowa z dnia 27.11.2018 r.) w trybie przetargu nieograniczonego. Wykonawcę wybrano zgodnie z pzp, stosownie do art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.

(akta kontroli tom I, str. 59-70)

⁸ Pozyskanie od OSD danych profilowych jest usługą odpłatną.

⁹ Zwiększenie mocy umownej będzie uzależnione od wcześniejszego zwiększenia mocy przyłączeniowej.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

1.11. Prowadzona w Oddziale kontrola merytoryczna faktur za energię elektryczną polegała na stwierdzeniu prawidłowości i zgodności treści dokumentu pod względem legalności, rzetelności i kompletności. Kontrolę merytoryczną faktur prowadzili pracownicy Wydziału Dróg i Sieci Drogowej (utrzymanie dróg), Wydziału Administracyjnego (budynki administracyjne).

(akta kontroli tom I, str. 185-190, 229, 232-234)

Kontrola merytoryczna faktur za energię elektryczną dla poszczególnych PPE prowadzona była w zakresie następujących danych liczbowych zawartych na fakturach: ceny netto, ceny brutto, ilości miesięcy rozliczeniowych, zużycia energii w tym okresie. Badanie 72 faktur wykazało, że dokonywana kontrola merytoryczna weryfikowała zgodność faktur z zawartą umową. W latach 2017-2019 nie wystąpiły przypadki nieterminowej płatności faktur za energię elektryczną, skutkującej zapłatą odsetek przez Oddział.

W związku z prowadzoną kontrolą merytoryczną faktur za energię elektryczną w 2019 r. GDDKiA O/L składała reklamacje z tytułu błędnie wystawionych 41 faktur oraz występowała o zwrot nadpłaty z tytułu otrzymanych faktur korygujących (42 faktury za zakup energii elektrycznej, trzy faktury za usługi dystrybucji).

(akta kontroli tom I, str. 259-267, 275-276, 332-414)

1.12. W okresie objętym kontrolą w GDDKiA O/L zawarto jedną umowę wynajmu pomieszczeń¹¹. Zgodnie z § 6 pkt 2 ww. umowy naliczanie opłat za media (w tym za energię elektryczną) dokonywano proporcjonalnie do wynajmowanej powierzchni. Oddział nie posiadał informacji o zużyciu energii czynnej oraz kosztach usług dystrybucji. Dyrektor wyjaśnił, że opomiarowanie mediów było niemożliwe z uwagi na warunki techniczne budynku.

(akta kontroli tom I, str. 232-242, 325-326)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Oddziale w latach 2017-2019 (do września) nie przeprowadzono we własnym zakresie, na podstawie danych dostępnych z faktur, rzetelnej i kompleksowej analizy kosztów usług dystrybucji energii elektrycznej w celu doboru mocy umownych do faktycznych potrzeb, ograniczenia opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej, a także wyboru odpowiednich wielostrefowych grup taryfowych. Dopiero w IV kwartale 2019 r. podjęto działania w tym zakresie i zlecono wykonanie takiej analizy podmiotowi zewnętrznemu.

Dyrektor wyjaśnił, że ze względu na dużą liczbę PPE i ich zróżnicowanie priorytetem było terminowe rozliczenie faktur z tytułu sprzedaży i dystrybucji energii elektrycznej. Ponadto w ostatnich latach zawierano nowe umowy dystrybucyjne dla wybudowanych obiektów w związku z oddawaniem odcinków dróg ekspresowych, a także przekazywano PPE z dawnych dróg krajowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, co utrudniało prowadzenie analiz. Według Dyrektora, w okresie objętym kontrolą była prowadzona wstępna analiza danych pod kątem ponoszonych kosztów za energię elektryczną, którą wykonywali pracownicy zajmujący się rozliczaniem faktur w ramach posiadanej przez nich wiedzy. Wyniki analiz i zastrzeżenia pracowników w zakresie ponoszonych opłat nie były dokumentowane.

(akta kontroli tom I, str. 320-322)

¹¹ Z dnia 12.06.2018 r. obowiązująca od dnia 02.07.2018 r.

2. W Oddziale nie podjęto działań mających na celu ograniczenie występowania przekroczeń mocy umownej. W dwóch PPE¹² w 37 przypadkach wystąpiły przekroczenia mocy umownej, co skutkowało naliczeniem dodatkowych opłat przez OSD w łącznej wysokości 10,5 tys. zł netto (12,9 tys. zł brutto). W ocenie NIK było to działanie niegospodarne i niezgodne z zasadami postępowania określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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.

Dyrektor wyjaśnił, że zostaną podjęte działania mające na celu wyeliminowanie przekroczeń mocy umownej.

(akta kontroli tom I, str. 101, 107, 280-281, tom II, str. 4-43, 216-252)

OCENA CZĄSTKOWA

W GDDKiA O/L kontrola merytoryczna faktur z tytułu zakupu energii elektrycznej i usług dystrybucji była prowadzona prawidłowo. Umowę na dostawę energii elektrycznej zawarto zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W Oddziale nie przeprowadzono jednak we własnym zakresie, na podstawie danych dostępnych z faktur, rzetelnej i kompleksowej analizy kosztów usług dystrybucji energii elektrycznej w celu doboru mocy umownych do faktycznych potrzeb, ograniczenia opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej, a także wyboru odpowiednich wielostrefowych grup taryfowych. Nie podjęto także działań na rzecz ograniczenia opłat ponoszonych w związku z przekroczeniem mocy umownej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. PPE w grupach taryfowych B2x oraz C2x nie były wyposażone w układy do kompensacji energii biernej.

(akta kontroli tom I, str. 225, 232-234)

2.2. Szczegółowym badaniem objęto pięć PPE (180 faktur za usługi dystrybucyjne), w których wystąpiły opłaty za ponadumowny pobór energii biernej.

W dwóch PPE wystąpiły opłaty za energię bierną indukcyjną, które wyniosły:

- 20,0 tys. zł netto od sierpnia 2017 r. do grudnia 2019 r. w PPE nr PL_LUBD_0609001319_02 (zasilanie oświetlenia tunelu S17) i stanowiły 38% ponoszonych w tym okresie opłat za dystrybucję energii czynnej (sieciowej i jakościowej – 53,3 tys. zł netto) oraz 20% wszystkich opłat za dystrybucję energii (102,3 tys. zł netto),
- 4,4 tys. zł netto w okresie od sierpnia 2018 r. do grudnia 2019 r. w PPE nr PL_LUBD_0601003488_03 (oświetlenie drogowe obwodnicy Międzyrzecza) i stanowiły 15% ponoszonych w tym okresie opłat za dystrybucję energii czynnej (sieciowej i jakościowej – 28,5 tys. zł netto) oraz 10% wszystkich opłat za dystrybucję energii (46,1 tys. zł netto).

W trzech PPE w latach 2017-2019 wystąpiły opłaty za energię bierną pojemnościową, które wyniosły:

- 57,8 tys. zł netto w PPE nr PL_LUBD_0608001300_01 (oświetlenie obwodnicy S19 Kock – Wola Skromowska) i stanowiły 224% ponoszonych opłat za dystrybucję energii czynnej (sieciowej i jakościowej – 25,8 tys. zł netto) oraz 54% wszystkich opłat za dystrybucję energii (108,0 tys. zł netto),

¹² Nr PL_LUBD_0608001300_01, nr PL_LUBD_0609001283_05.

- 38,0 tys. zł netto w PPE nr PL_LUBD_0663005685_03 (budynek biurowy) i stanowiły 93% ww. opłat (40,9 tys. zł netto) oraz 38% wszystkich opłat za dystrybucję energii (101,3 tys. zł netto),
 - 16,3 tys. zł netto w PPE PL_LUBD_0663002691_03 (budynek administracyjny) i stanowiły 85% ww. opłat (19,2 tys. zł netto) oraz 34% wszystkich opłat za dystrybucję energii (48,4 tys. zł netto).
- (akta kontroli tom I, str. 99-107, tom II, str. 4-43, 47-83, 130-166, 337-390, 497-568, 573-582)

2.3. Składnik zmienny opłaty sieciowej, określony w *Taryfie dla usług dystrybucji energii elektrycznej PGE Dystrybucja S.A.*¹³, był różnicowany ze względu na grupę taryfową oraz strefy czasowe stosowane w rozliczeniach za usługi dystrybucji energii elektrycznej. W Oddziale zakwalifikowano 10 PPE do grup taryfowych wielostrefowych z niższą opłatą, tj. trzy PPE do grupy dwustrefowej C22, sześć do dwustrefowej B22 oraz jeden do trójstrefowej B23.

(akta kontroli tom I, str. 84-86, 229)

Badaniem objęto cztery PPE, w których zastosowano grupę taryfową wielostrefową. Na przykładzie jednego okresu rozliczeniowego (październik 2019 r.) oszczędności Oddziału, w związku z zastosowaniem grupy wielostrefowej zamiast grupy jednostrefowej, wyniosły 8,3 tys. zł netto (10,2 tys. zł brutto), w tym:

- 7,3 tys. netto w PPE nr PL_LUBD_0614001426_06 (miejsce obsługi podróży Olempin) przy zastosowaniu grupy taryfowej B23,
- 0,4 tys. zł netto w PPE nr PL_LUBD_0608001300_01 (oświetlenie obwodnicy S19 Kock-Wola Skromowska) przy zastosowaniu grupy taryfowej B22,
- 0,5 tys. zł netto w PPE nr PL_LUBD_0614001427_08 (doga ekspresowa węzeł Sielce) przy zastosowaniu grupy taryfowej B22,
- 0,1 tys. zł netto w PPE nr PL_LUBD_0608007040_05 (oświetlenie skrzyżowania DK nr 19 Wincentów) przy zastosowaniu grupy taryfowej B22.

(akta kontroli tom II, str. 7, 173-174, 481, 490-491, 569-571)

Badaniem objęto również cztery PPE w jednostrefowej grupie taryfowej. Na podstawie pozyskanych od OSD danych profilowych zarejestrowanych w październiku 2019 r. oraz faktur za usługi dystrybucji ustalono, że:

- w PPE nr PL_LUBD_0617000974_02 opłata sieciowa w C21 wyniosła 1,9 tys. zł netto. Zużycie energii z podziałem na trzy strefy czasowe wyniosło: 0,0 MWh w szczycie przedpołudniowym, 2,7 MWh (20%) w szczycie popołudniowym, 10,7 MWh (80%) w pozostałych godzinach doby. W grupie C23 opłata mogłaby wynieść 1,1 tys. zł netto (możliwe oszczędności – 0,8 tys. zł netto);
- w PPE nr PL_LUBD_0601003488_03 opłata sieciowa w B21 wyniosła 1,6 tys. zł netto. Zużycie energii z podziałem na trzy strefy czasowe wyniosło: 0,0 MWh w szczycie przedpołudniowym, 4,0 MWh (20%) w szczycie popołudniowym, 16,5 MWh (80%) w pozostałych godzinach doby. W grupie B23 opłata mogłaby wynieść 0,6 tys. zł (możliwe oszczędności – 1,0 tys. zł netto);
- w PPE nr PL_LUBD_0609001283_05 opłata sieciowa w C21 wyniosła 2,6 tys. zł netto. Zużycie energii z podziałem na trzy strefy czasowe wyniosło: 0,0 MWh w szczycie przedpołudniowym, 3,9 MWh (21%) w szczycie popołudniowym, 14,6 MWh (79%) w pozostałych godzinach doby. W grupie C23 opłata mogłaby wynieść 1,6 tys. zł netto (możliwe oszczędności – 1,0 tys. zł netto);
- w PPE nr PL_LUBD_0609001347_05 opłata sieciowa w C21 wyniosła 1,9 tys. zł netto. Zużycie energii z podziałem na trzy strefy czasowe wyniosło: 0,0 MWh w szczycie przedpołudniowym, 2,5 MWh (18%) w szczycie popołudniowym,

¹³ Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 22.03.2019 r., dalej: „Taryfa”.

11,1 MWh (82%) w pozostałych godzinach doby. W grupie C23 opłata sieciowa mogłaby wynieść 1,1 tys. zł netto (możliwe oszczędności – 0,8 tys. zł netto).

(akta kontroli tom I, str. 113-116, tom II, str. 49-50, 218-219, 396-397, 493-494)

2.4. Według kryteriów i zasad kwalifikowania, określonych w Taryfie, odbiorcami energii elektrycznej w grupie C1x były podmioty zasilane z sieci elektroenergetycznych niskiego napięcia o mocy umownej nie większej niż 40 kW i prądzie znamionowym zabezpieczenia przedlicznikowego nie większym niż 63 A. Zgodnie z Taryfą OSD, opłata stała za usługi dystrybucyjne była niższa w grupie taryfowej C1x w porównaniu do grupy taryfowej C2x.

W dwóch PPE nr: PL_LUBD_0663002691_03 (budynek administracyjny) i PL_LUBD_0617000094_08 (miejsce obsługi podróżnych), w których zastosowano grupę taryfową C22b, moc umowna wynosiła odpowiednio: 20 kW i 10 kW. Na podstawie analizy 72 faktur ustalono, że maksymalna moc pobrana w latach 2017-2019 wyniosła 18 kW w PPE nr PL_LUBD_0663002691_03 i 0 kW w PPE nr PL_LUBD_0617000094_08. Prąd znamionowy zabezpieczenia przedlicznikowego dla ww. PPE wynosił 80 A, co uniemożliwiało przejście do grupy taryfowej C1x.

Zmiana zabezpieczenia przedlicznikowego do wartości 63 A, według Dyrektora, wymaga przeprowadzenia pomiarów parametrów technicznych przyłączy oraz dokonania stosownych obliczeń. Dopiero po analizie gospodarki energetycznej, zrealizowanym audycie energetycznym i wytypowaniu PPE proponowanych do zmian, Oddział wystąpi do OSD o dokonanie zmian zabezpieczeń przedlicznikowych.

(akta kontroli tom I, str. 85-86, 320-322, tom II, str. 583-584)

2.5. Zgodnie z Taryfą OSD (pkt 3.2), moc umowną można zamówić raz w roku indywidualnie dla poszczególnych okresów rozliczeniowych w terminie określonym w umowie. Moc umowna dla pięciu badanych PPE była określana w umowach o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej zawartych z PGE Dystrybucja S.A., a termin do zmiany mocy umownej na kolejny rok kalendarzowy określono do dnia 31 października roku poprzedzającego zmianę. W latach 2017-2019 GDDKiA O/L nie składała wniosków do OSD o zmianę mocy umownej.

(akta kontroli tom I, str. 232-234, tom II, str. 84-86, 105-108, 253-255, 292-295, 332-336)

Analiza mocy umownej i maksymalnej mocy pobranej¹⁴ (zarejestrowanej przez licznik rozliczeniowy oraz wykazanej w 180 fakturach za usługi dystrybucji energii elektrycznej) za okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2019 r. wykazała, że:

- PPE nr PLZKED000000281195 (ośrodek wypoczynkowy Okuninka) – moc umowna to 104 kW (w okresie od czerwca do września) i 20 kW (w pozostałych miesiącach). W okresie od czerwca do września: w 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 18 kW do 40 kW (17-38% mocy umownej), w 2018 r. od 22 kW do 32 kW (21-31% mocy umownej), w 2019 r. od 27 kW do 33 kW (26-32% mocy umownej). Opłata stała dystrybucyjna w latach 2018-2019 wyniosła 18,5 tys. zł netto;
- PPE nr PLZKED000001103776 (przepompownia wód deszczowych obwodnicy Hrubieszowa) – moc umowna to 100 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 2 kW do 8 kW (2-8% mocy umownej), w 2018 r. od 0 kW do 16 kW (do 16% mocy umownej), a w 2019 r. od 5 kW do 18 kW (5-18% mocy umownej). Opłata stała dystrybucyjna w latach 2018-2019 wyniosła 24,5 tys. zł netto;

¹⁴ Do analizy przyjęto jedną maksymalną wartość spośród 10 wartości podanych na fakturze.

- PPE nr PL_LUBD_0663009696_02 (przepompownia P26 przy drodze ekspresowej S17) – moc umowna to 40 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 2 kW do 14 kW (5-35% mocy umownej), w 2018 r. od 2 kW do 16 kW (5-40% mocy umownej), a w 2019 r. od 3 kW do 8 kW (8-20% mocy umownej). Opłata stała dystrybucyjna w latach 2018-2019 wyniosła 15,3 tys. zł netto;
- PPE nr PL_LUBD_0663009697_04 (przepompownia P27 przy drodze ekspresowej S17) – moc umowna to 40 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 1 kW do 7 kW (3-18% mocy umownej), w 2018 r. od 0 kW do 5 kW (do 13% mocy umownej), a w 2019 r. od 1 kW do 4 kW (3-10% mocy umownej). Opłata stała dystrybucyjna w latach 2018-2019 wyniosła 15,2 tys. zł netto;
- PPE nr PL_LUBD_0609001319_02 (zasilanie oświetlenia tunelu S17) – moc umowna to 54 kW. W 2017 r. maksymalna moc pobrana wyniosła od 26 kW do 35 kW (48-65% mocy umownej), w 2018 r. od 33 kW do 36 kW (61- 67% mocy umownej), a w 2019 r. od 12 kW do 37 kW, tj. od 22% do 69% mocy umownej. Opłata stała dystrybucyjna w latach 2018-2019 wyniosła 20,7 tys. zł netto.

Dla potrzeb kontroli NIK opracowano metodykę wyliczenia oszczędności w wydatkach ponoszonych na opłatę stałą dystrybucyjną¹⁵. Dla 2018 r. wyliczono skorygowaną moc umowną dla każdego okresu rozliczeniowego poprzez przyjęcie faktycznego poboru mocy w analogicznym okresie 2017 r., dla 2019 r. do wyliczenia przyjęto większą z dwóch wartości poboru mocy w analogicznych okresach 2017 r. i 2018 r., a dla 2020 r. – największą z trzech wartości w analogicznych okresach 2017 r., 2018 r. i 2019 r. Do tak wyliczonej mocy skorygowanej dodano 25% zapasu 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 jednostki (wyliczonych zgodnie z ww. zasadą), to w latach 2018-2019 opłata stała dystrybucyjna netto wyniosłaby:

- 9,7 tys. zł (PLZKED000000281195), a oszczędności 8,8 tys. zł netto,
- 4,7 tys. zł (PLZKED000001103776), a oszczędności 19,8 tys. zł netto,
- 10,0 tys. zł (PL_LUBD_0663009696_02), a oszczędności 5,3 tys. zł netto,
- 9,9 tys. zł (PL_LUBD_0663009697_04), a oszczędności 5,3 tys. zł netto,
- 16,0 tys. zł (PL_LUBD_0609001319_02), a oszczędności 4,7 tys. zł netto.

W 2020 r. dla ww. PPE opłata stała dystrybucyjna netto wyniesie¹⁶ ogółem 48,7 tys. zł¹⁷, a przy zastosowaniu obliczeń mocy skorygowanej opłata netto mogłaby wynieść:

- 5,3 tys. zł (PLZKED000000281195), a oszczędności 4,0 tys. zł netto,
- 2,6 tys. zł (PLZKED000001103776), a oszczędności 10,9 tys. zł netto,
- 5,0 tys. zł (PL_LUBD_0663009696_02), a oszczędności 2,7 tys. zł netto,
- 5,0 tys. zł (PL_LUBD_0663009697_04), a oszczędności 2,7 tys. zł netto,
- 8,7 tys. zł (PL_LUBD_0609001319_02), a oszczędności 1,8 tys. zł netto.

(akta kontroli tom I, str. 99, 103-106, 108-112, tom II, str. 88-105, 109-126, 256-292, 296-331, 337-390)

¹⁵ Opłata stała dystrybucyjna stanowi iloczyn wartości mocy umownej i składnika stałego stawki sieciowej.

¹⁶ Iloczyn wartości mocy umownej oraz składnika stałego stawki sieciowej przyjętej w Taryfie przez OSD na 2020 r. (16,14 zł w grupie taryfowej C21 i 11,90 zł w B21).

¹⁷ 9,3 tys. zł netto (PLZKED000000281195) przy mocy umownej 104 kW (w okresie od czerwca do września) i 20 kW (w pozostałych miesiącach), 13,5 tys. zł (PLZKED000001103776) przy mocy umownej 100 kW, 7,7 tys. zł (PL_LUBD_0663009696_02) przy mocy umownej 40 kW, 7,7 tys. zł (PL_LUBD_0663009697_04) przy mocy umownej 40 kW, 10,5 tys. zł (PL_LUBD_0609001319_02) przy mocy umownej 54 kW.

2.6. Według Dyrektora, w celu ograniczenia zużycia energii czynnej w budynkach administracyjnych, Oddział prowadził sukcesywną wymianę tradycyjnych źródeł światła na LED, w istniejących oprawach oświetleniowych. W ramach prowadzonej wymiany sprzętu biurowego realizowane były zakupy z uwzględnieniem klasy energetycznej gwarantującej uzyskanie tej samej lub wyższej wydajności przy zmniejszonej ilości zużywanej energii elektrycznej.

Dla dwóch budynków administracyjnych, przeprowadzona analiza zużycia energii czynnej (zarejestrowanej przez licznik rozliczeniowy oraz wykazanej w 72 fakturach za usługi dystrybucji energii elektrycznej) za okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2019 r. wykazała, że:

- w PPE nr PL_LUBD_0663005685_03 (budynek biurowy) zużycie energii czynnej wyniosło 85,9 tys. kWh w 2019 r. i stanowiło 97% wartości energii zużytej w 2018 r. (88,5 tys. kWh) i 93% w 2017 r. (92,2 tys. kWh);
- w PPE nr PL_LUBD_0663002691_03 (budynek administracyjny) zużycie energii czynnej wyniosło 41,5 tys. kWh w 2019 r. i stanowiło 94% wartości energii zużytej w 2018 r. (44,1 tys. kWh) i 95% w 2017 r. (43,7 tys. kWh).

Podjęto również działania, które polegały na zasilaniu aktywnych znaków drogowych oraz doświetleniu przejść dla pieszych z odnawialnych źródeł energii¹⁸ na drogach zarządzanych przez GDDKiA O/L.

(akta kontroli tom I, str. 99-107, 232-234, 243, 325-331, tom II, str. 130-166, 497-568)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Oddziale nie podejmowano skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na energię bierną indukcyjną i pojemnościową. W szczególności nie oszacowano kosztów montażu urządzeń do kompensacji energii biernej i nie przeprowadzono analizy opłacalności takiego montażu, nie zlecono opracowania technicznego. W pięciu kontrolowanych PPE opłaty za ponadumowny pobór energii biernej wyniosły łącznie 136,5 tys. zł netto (167,9 tys. zł brutto) i stanowiły od 10 do 54% wszystkich opłat za dystrybucję energii elektrycznej oraz od 15 do 224% opłat za dystrybucję energii czynnej.

Według art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, 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.

Dyrektor wyjaśnił, że obecnie trwają prace nad precyzyjną diagnozą oraz wyborem prawidłowego rozwiązania technicznego, które umożliwi zmniejszenie wydatków za ponadumowny pobór energii biernej. W I półroczu bieżącego roku zostaną podjęte działania mające na celu wyeliminowanie ponadumownego poboru energii biernej.

(akta kontroli tom I, str. 99-107, 280-281, tom II, str. 4-43, 47-83, 130-166, 337-390, 497-568, 573-582)

2. W Oddziale nie zastosowano odpowiednich grup taryfowych, uwzględniających zużycie energii elektrycznej w strefach czasowych, pozwalających na obniżenie opłaty sieciowej za dystrybucję. Skutkowało to poniesieniem za październik 2019 r. opłaty sieciowej za dystrybucję energii elektrycznej (uzależnionej od ilości zużytej energii elektrycznej) dla czterech PPE w kwocie 8,0 tys. zł netto, podczas gdy w przypadku zastosowania innych grup taryfowych, opłaty te mogłyby wynieść 4,4 tys. zł netto. Możliwe miesięczne oszczędności

¹⁸ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych na drogach zarządzanych przez GDDKiA O/L było 506 modułów fotowoltaicznych i fotowoltaiczno-wiatrowych zasilających aktywne znaki drogowe oraz doświetlenia przejść dla pieszych.

wyniosłyby 3,6 tys. zł netto (4,4 tys. zł brutto). Niepodjęcie działań w tym zakresie było niegospodarne i niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Dyrektor wyjaśnił, że dokonanie zmian grup taryfowych wymagało zarówno analizy faktur w długim okresie, uwzględniającym zmiany atmosferyczne, jak i posiadania specjalistycznej wiedzy. Osoby prowadzące sprawy związane z gospodarką energią elektryczną nie posiadały wiedzy, ani też wykształcenia z dziedziny energii elektrycznej. Ponadto duża rotacja kadry opóźniała opracowanie harmonogramu prac związanych z optymalizacją energii elektrycznej. Oddział po zakończeniu analiz wszystkich PPE będzie sukcesywnie występował o zmianę grup taryfowych dla wytypowanych PPE.

(akta kontroli tom I, str. 113-116, 320-322, tom II, str. 49-50, 218-219, 396-397, 493-494)

3. W Oddziale nie podjęto działań na rzecz dostosowania mocy umownej, określonej dla PPE w umowach dystrybucyjnych, do faktycznego zapotrzebowania na moc. W ocenie NIK było to działaniem niegospodarnym i niezgodnym z zasadami dokonywania wydatków ze środków publicznych określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Przeprowadzona w trakcie kontroli NIK analiza wykazała różnice pomiędzy maksymalną mocą pobraną a mocą umowną. W czterech PPE¹⁹ maksymalna moc pobrana wynosiła 18-69% mocy umownej, w jednym PPE²⁰ w okresie od czerwca do lipca maksymalna moc pobrana wynosiła 17-38% mocy umownej. Brak działań w zakresie dostosowania mocy umownej do faktycznego zapotrzebowania skutkowało ponoszeniem opłat za dystrybucję energii elektrycznej w wartościach zawyżonych w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania na moc umowną. Na podstawie metodologii opracowanej przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli obliczono, że przy zamówieniu mocy o niższej wartości, potencjalne oszczędności w opłacie stałej za dystrybucję energii w latach 2018-2019 wyniosłyby 43,9 tys. zł netto (54,0 tys. zł brutto). Natomiast w 2020 r. opłata stała dystrybucyjna byłaby niższa o 22,1 tys. zł netto (27,2 tys. zł brutto).

Dyrektor wyjaśnił, że dla PPE nr PLZKED000000281195 dobór mocy w okresie wypoczynkowym był trudny do przewidzenia z uwagi na zmieniające się warunki pogodowe. Dla pozostałych ww. PPE dobór mocy umownej i przyłączeniowej został określony na etapie projektowania inwestycji przez uprawnionych projektantów oraz dostosowany do prawidłowego funkcjonowania zainstalowanych urządzeń. Urządzenia te były nowe, podlegające gwarancji, a w okresie 2017-2019 nie pracowały z maksymalną mocą z uwagi na brak ekstremalnych opadów. Przed decyzją o zmianie mocy konieczne było przeprowadzenie dokładnych analiz i pomiarów w uzgodnieniu z osobami posiadającymi specjalistyczną wiedzę w zakresie użytkowania tych urządzeń i ich parametrów technicznych.

(akta kontroli tom I, str. 99, 103-106, 108-112, 320-322, tom II, str. 88-105, 109-126, 256-292, 296-331, 337-390)

OCENA CZĄSTKOWA

GDDKiA O/L wprowadzała rozwiązania techniczne ograniczające zużycie energii czynnej. W Oddziale w 10 PPE zastosowano wielostrefową grupę taryfową z niższą opłatą sieciową, ale nie dla wszystkich PPE, w których byłoby to uzasadnione i skutkowałoby niższymi opłatami za dystrybucję energii elektrycznej.

¹⁹ Nr: PLZKED000001103776, PL_LUBD_0663009696_02, PL_LUBD_0663009697_04, PL_LUBD_0609001319_02.

²⁰ Nr PLZKED000000281195.

Nie podejmowano także skutecznych działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej oraz nie dostosowano mocy umownej do faktycznego zapotrzebowania poszczególnych 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. Prowadzenie we własnym zakresie kompleksowych analiz, dotyczących ponoszonych kosztów na dystrybucję energii elektrycznej.
2. Podjęcie działań zmierzających do ograniczenia opłat za przekroczenie mocy umownej.
3. Podjęcie działań w celu ograniczenia wydatków ponoszonych za ponadumowny pobór energii biernej.
4. Podjęcie działań zmierzających do zmiany grupy taryfowej na najbardziej optymalną, uwzględniającą zużycie energii w poszczególnych strefach czasowych.
5. Podjęcie działań w celu dostosowania mocy umownej do faktycznych potrzeb PPE w poszczególnych okresach rozliczeniowych.

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 Lublinie. 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.

Lublin, 28 kwietnia 2020 r.

Kontroler
Monika Cieniuch
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis