LWR.430.005.2021
Nr ewid. 119/2021/P/21/099/LWR

Informacja o wynikach kontroli

MODERNIZACJA OŚWIETLENIA MIEJSC PUBLICZNYCH, DRÓG I ULIC W WYBRANYCH MIEJSCOWOŚCIACH WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w wybranych miejscowościach województwa dolnośląskiego

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu

Marcin Kaliński

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 16.09.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 10

4. WNIOSKI 18

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 19

   5.1. Działania w obszarze planowania modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic oraz racjonalizacji zużycia energii elektrycznej 19

   5.2. Finansowanie funkcjonowania i modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic z zachowaniem racjonalizacji zużycia energii elektrycznej 23

   5.3. Realizacja zaplanowanych zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic oraz osiągnięte efekty dotyczące racjonalizacji zużycia energii elektrycznej 33

6. ZAŁĄCZNIKI 36

   6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 36

   6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 44

   6.3. Schemat postępowania w kwestii planowania energetycznego 58

   6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 59

   6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 61

   6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 62

Zdjęcie na okładce:
Centrum Miasta Jedlina-Zdrój w oświetleniu LED (po modernizacji).
Źródło: materiały gminy Jedlina-Zdrój.

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176);
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
Kodeks cywilny (k.c.)	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.);
KRRIO	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych;
modernizacja oświetlenia	ogół działań gminy mających na celu unowocześnienie oświetlenia miejsc publicznych;
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
plan zaopatrzenia energetycznego (plan zaopatrzenia)	plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 20 ustawy *Prawo energetyczne;*
projekt założeń do planu zaopatrzenia energetycznego (projekt założeń do planu)	projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczna i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ustawy *Prawo energetyczne;*
przedsiębiorstwo energetyczne	podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi (art. 3 pkt 12 ustawy *Prawo energetyczne*); w rozumieniu art. 3 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo energetyczne* pojęcie energii obejmuje zarówno energię elektryczną, jak i energię cieplną;
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa;
RPO	Regionalny Program Operacyjny;
UMiG	Urząd Miasta i Gminy;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
ustawa o efektywności energetycznej (u.e.e.)	ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o efektywności energetycznej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 468, ze zm.);
ustawa o finansach publicznych (u.f.p.)	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);
ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.);
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.);
ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.)	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372);
ustawa Prawo budowlane (u.p.b.)	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.);
ustawa Prawo energetyczne, Prawo energetyczne (u.p.e.)	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.);

ustawa Prawo ochrony środowiska	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.);
ustawa Prawo zamówień publicznych (ustawa P.z.p.)	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.);
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia, o której mowa w art. 36 ustawy *prawo zamówień publicznych;*
założenia do planu zaopatrzenia energetycznego (założenia do planu)	założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ustawy *Prawo energetyczne;*
ZP	zamówienie publiczne.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania realizowane przez gminy w zakresie planowania i finansowania oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic były legalne, rzetelne i gospodarne, a w działaniu tym uwzględniono racjonalne zużycie energii elektrycznej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy i w jakim zakresie zadania gminy w obszarze planowania oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic uwzględniały kwestie jego modernizacji oraz racjonalizacji zużycia energii elektrycznej, a także czy były one realizowane legalnie i rzetelnie?
2. Czy gmina finansowała przygotowania, realizację inwestycji oraz funkcjonowanie oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w sposób legalny, rzetelny i gospodarny, z zachowaniem racjonalizacji zużycia energii elektrycznej?
3. Czy i w jakim zakresie gmina zrealizowała zaplanowane zadania związane z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic oraz osiągnęła zakładane efekty dotyczące racjonalizacji zużycia energii elektrycznej?

Jednostki kontrolowane

Osiem urzędów miast i gmin

Okres objęty kontrolą

2018–2021 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

Do zadań własnych gminy należy planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg publicznych (oprócz autostrad i dróg ekspresowych) znajdujących się na terenie gminy, a także finansowanie tego oświetlenia, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo energetyczne*. Ponadto art. 18 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy obliguje gminę również do planowania i organizacji działań mających na celu racjonalizację zużycia energii oraz promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Obowiązek ten wiąże się z ponoszeniem kosztów związanych z modernizacją oświetlenia oraz zapewnieniem właściwej jakości technicznej i eksploatacyjnej.

Modernizacja infrastruktury oświetleniowej polega na wymianie istniejących opraw i źródeł światła na energooszczędne, także ze względów estetycznych i dekoracyjnych. W latach 90. XX wieku modernizacja polegała na wdrożeniu oświetlenia opartego na lampach rtęciowych. Z kolei pierwsza dekada XXI wieku to zastosowanie lamp sodowych, natomiast druga dekada tego wieku to wdrożenie nowoczesnych rozwiązań elektronicznych opartych na technologii SSL[1] (zwanej popularnie technologią LED[2]).

Nowoczesne oprawy oświetleniowe pozwalają na uzyskanie znacznie większej ilości światła przy zmniejszonym zużyciu energii elektrycznej. Konieczność modernizacji oświetlenia wynika również ze stanu technicznego infrastruktury oświetleniowej oraz jej awaryjności. Głównym argumentem za modernizacją oświetlenia jest możliwość redukcji wydatków na energię elektryczną oraz utrzymanie punktów oświetleniowych. Ponadto energooszczędność wpisuje się w promowaną przez UE politykę gospodarki niskoemisyjnej (gospodarki niskowęglowej) i efektywności energetycznej. Redukcja kosztów zakupu energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia drogowego jest bardzo istotna, gdyż wydatki te stanowią ok. 30–50% całkowitych wydatków gminy na energię elektryczną[3].

Zdjęcie nr 1
Ratusz w Mirsku w oświetleniu lamp sodowych (przed modernizacją)

Źródło: materiały gminy Mirsk.

1 SSL – ang. *Solid State Light*, światło półprzewodnikowe.

2 LED – ang. *Light-Emitting Diode,* dioda elektroluminascencyjna, dioda emitująca światło.

3 Dane NFOŚiGW.

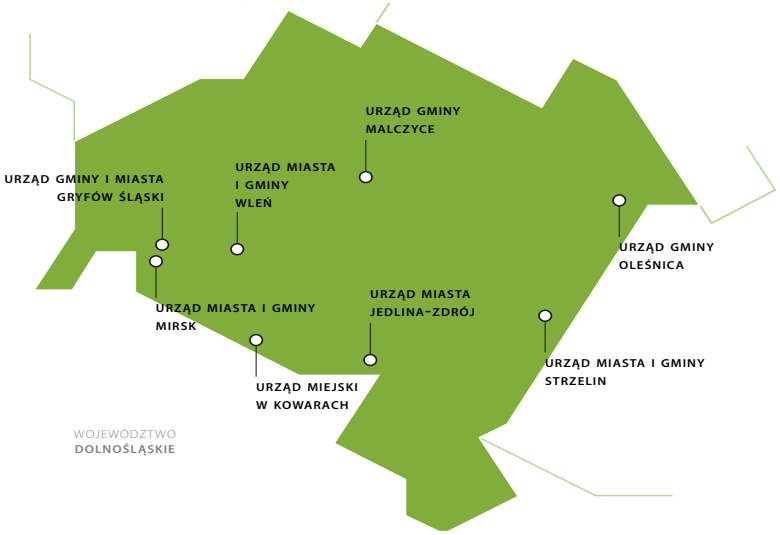
Zdjęcie nr 2
Ratusz w Mirsku w oświetleniu opraw LED (po modernizacji)

Źródło: materiały własne NIK.

Kontrola została przeprowadzona w ośmiu dolnośląskich gminach (liczba ludności poniżej 20 tys.), które nie posiadały utworzonych odrębnie zarządów drogowych w formie gminnych jednostek organizacyjnych oraz realizowały zadania inwestycyjne dotyczące modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w ramach udzielonych zamówień publicznych. Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy po przeprowadzeniu analizy przedkontrolnej, w tym między innymi po zasięgnięciu informacji w postaci ankiet we wszystkich 169 gminach województwa dolnośląskiego[4].

W przeprowadzonej kontroli zwrócono uwagę na kwestie finansowania zadań z zakresu modernizacji oświetlenia, zarówno ze środków własnych, środków UE, jak też na podstawie umów zapewniających samofinansowanie inwestycji, które polegały na swoistej „samospłacie" inwestycji modernizacyjnych z potencjalnych oszczędności energii elektrycznej, wynikającej z wymiany starych, nieefektywnych punktów oświetleniowych na nowoczesne oświetlenie energooszczędne.

Infografika nr 1
Lokalizacja ośmiu skontrolowanych gmin na terenie województwa dolnośląskiego



Źródło: opracowanie własne NIK.

[4] W zakresie realizowanych w latach 2016–2020 zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic.

2. OCENA OGÓLNA

Gminy zapewniły oświetlenie miejsc publicznych, dróg i ulic oraz jego modernizację, uwzględniając racjonalne zużycie energii elektrycznej, niemniej działania w tym zakresie nie były w pełni legalne, rzetelne i gospodarne

Skontrolowane gminy wywiązały się z obowiązku zapewnienia oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic na swoim terenie. Podejmowały również działania związane z modernizacją punktów świetlnych z uwzględnieniem racjonalizacji zużycia energii elektrycznej. Niemniej wyniki kontroli wykazały, że realizacja niektórych zadań obejmujących planowanie i finansowanie modernizacji oświetlenia nie przebiegała w sposób w pełni legalny, rzetelny i gospodarny.

W sześciu z ośmiu skontrolowanych gmin nie wywiązano się z obowiązku opracowania lub aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia energetycznego wskazanego w art. 19 *Prawa energetycznego*. I tak, w przypadku czterech gmin nie wykonano w ogóle tego obowiązku, w dwóch gminach nie zaktualizowano posiadanych założeń do planu opracowanych ponad 15 lat temu, a w dwóch kolejnych gminach aktualizacji posiadanego dokumentu dokonano z opóźnieniem od ośmiu miesięcy do czterech lat i dziewięciu miesięcy. W konsekwencji w gminach tych nie zrealizowano zadań obejmujących planowanie oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, w tym jego modernizacji. Natomiast dwie gminy posiadające założenia do planu zaopatrzenia energetycznego nie prowadziły analiz w zakresie oceny ich zgodności z planami rozwoju lokalnych przedsiębiorstw energetycznych, co było działaniem nierzetelnym i naruszało art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

Powyższe zaniechanie dotyczyło również gmin nieobjętych kontrolą. Pozyskane przez NIK dane potwierdzają, że spośród 169 gmin województwa dolnośląskiego, 81 gmin (47,9%) nie opracowało w ogóle założeń do planu zaopatrzenia energetycznego, 47 gmin (27,8%) nie zaktualizowało ww. założeń, a jedynie 41 gmin (24,3%) dysponowało aktualnymi założeniami. Potwierdza to nieskuteczność rozwiązań przewidzianych w art. 19 i art. 20 *Prawa energetycznego*, na co NIK wskazywała już w informacji o wynikach kontroli P/19/014 – „Lokalne bezpieczeństwo energetyczne".

We wszystkich skontrolowanych gminach w latach 2018-2020 przygotowano i zrealizowano zadania dotyczące rozwoju infrastruktury oświetleniowej, w szczególności dotyczące modernizacji i rozbudowy oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, uwzględniając kwestie racjonalizacji gospodarowania energią elektryczną. Gminy zapewniły wprawdzie finansowanie zadań inwestycyjnych, niemniej również w tym obszarze nie ustrzeżono się istotnych nieprawidłowości na etapie zarówno przygotowania zadań, udzielenia, jak i realizacji zamówień publicznych, a także ich odbioru oraz prowadzonej ewidencji księgowej. Wśród najczęściej występujących nieprawidłowości wymienić należy: [1] naruszenia przepisów ustawy *P.z.p.* w zakresie przygotowania postępowania i wyboru wykonawców; [2] ponoszenie nakładów finansowych na infrastrukturę oświetleniową niebędącą własnością gminy, lecz przedsiębiorstwa energetycznego, czym naruszano przepisy *u.f.p.*; [3] prowadzenie nierzetelnego nadzoru nad realizacją umów inwestycyjnych, serwisowych oraz dzierżawy infrastruktury oświetleniowej; [4] nieprawidłowe kwalifikowanie wydatków poniesionych na oświetlenie miejsc publicznych skutkujące nierzetelnym prowadzeniem ewidencji księgowej, co naruszało przepisy *u.f.p.* oraz ustawy *o rachunkowości*; [5] dokonywanie odbioru zadań dotyczących infrastruktury oświetleniowej z naruszeniem przepisów *Prawa budowlanego*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w skontrolowanych jednostkach, ponieważ nie zapobiegły one temu, że w procesie realizacji zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic skontrolowane gminy wydatkowały kwotę 13,8 mln zł z naruszeniem prawa lub zasad należytego zarządzania finansami publicznymi, tj. 59,6% ogólnej kwoty skontrolowanych wydatków poniesionych

na ten cel. Ponadto w gminach nie sprawowano w pełni właściwego nadzoru nad funkcjonującą infrastrukturą oświetleniową, na co wskazały stwierdzone w toku oględzin nieprawidłowości dotyczące jej stanu technicznego.

Skontrolowane gminy w wyniku zrealizowanych zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic osiągnęły efekty w zakresie racjonalizacji zużycia energii elektrycznej. Wzrost liczby opraw oświetleniowych opartych na technologii LED[5] z 1554 do 7868 sztuk, tj. o 406,3%, przełożył się na spadek poniesionych kosztów zakupu energii elektrycznej zużytej do oświetlenia zewnętrznego z 3,0 mln zł do 1,9 mln zł, tj. o blisko 37,0%. Niemniej NIK wskazuje, że osiągnięte efekty energetyczne nie były przez gminy weryfikowane w stosunku do pierwotnych zamierzeń przy wykorzystaniu stosownych audytów lub pomiarów.

[5] W latach 2017–2020.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprzypisanie zadań z zakresu planowania energetycznego

W strukturze żadnej z kontrolowanych jednostek nie utworzono komórki organizacyjnej bądź stanowiska pracy, którym w zakresie realizowanych przez nie działań przypisano zadania dotyczące planowania energetycznego i zaopatrzenia w energię, w tym zagadnienia dotyczące rozwoju i modernizacji oświetlenia przestrzeni publicznej. Nieprzyporządkowanie ww. zadań żadnej komórce organizacyjnej Urzędu bądź stanowisku niewątpliwie przyczyniło się do niewypełnienia obowiązków nałożonych na gminy w art. 19 ust. 1 *Prawa energetycznego*. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że sposób ukształtowania środowiska wewnętrznego jednostki powinien służyć realizacji celów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 *u.f.p.*, w tym zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi oraz skuteczności i efektywności działania. [str. 23]

Niewywiązywanie się gmin z obowiązku opracowania i aktualizacji *projektu założeń do planu zaopatrzenia energetycznego*

Cztery gminy[6], spośród ośmiu objętych kontrolą, nie dopełniły obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 1 *Prawa energetycznego* przyjęcia projektu założeń do planu w terminie do dnia 12 marca 2012 r. Ponadto spośród czterech gmin, które opracowały i przyjęły założenia do planu zaopatrzenia energetycznego, żadna nie dokonała ich aktualizacji w terminie wynikającym z art. 19 ust. 2 Prawa energetycznego, tj. co najmniej raz na trzy lata. Dwie gminy[7] w ogóle nie przeprowadziły aktualizacji, a kolejne dwie[8] wykonały to z opóźnieniem wynoszącym od trzech miesięcy do czterech lat i dziewięciu miesięcy. Jako działanie niegospodarne NIK oceniła natomiast wydatkowanie przez gminę Gryfów Śląski kwoty 2,0 tys. zł na opracowanie wstępnego projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który nie został następnie poddany dalszemu procedowaniu.

Schemat dotyczący postępowania w związku z planowaniem energetycznym został zamieszczony w załączniku nr 6.3.

Wskazać jednocześnie należy, że według danych pozyskanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, spośród 169 gmin województwa dolnośląskiego[9], jedynie 41 gmin (24,3%) posiadało aktualne *założenia do planu zaopatrzenia energetycznego*, 47 gmin (27,8%) posiadało ww. dokument, lecz był on nieaktualny, natomiast 81 gmin (47,9%) nie posiadało w ogóle tego dokumentu.

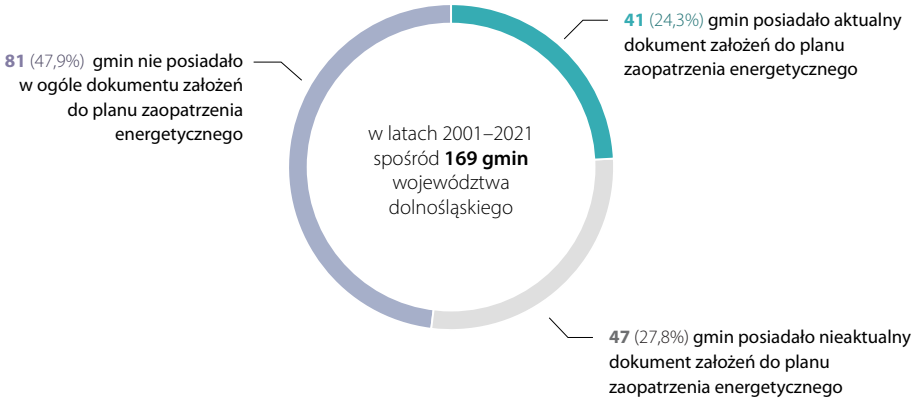
6 Mirsk, Wleń, Gryfów Śląski, Malczyce.

7 Gminy Kowary i Strzelin.

8 Gminy Jedlina-Zdrój i Oleśnica.

9 Według stanu na dzień 31 marca 2021 r.

Infografika nr 2
Liczba gmin w województwie dolnośląskim posiadająca *Założenia do Planu Zaopatrzenia Energetycznego*



Źródło: opracowanie własne NIK.

Ponadto w żadnej z objętych kontrolą gmin nie opracowano projektów *planu zaopatrzenia energetycznego.* Na ten stan rzeczy wpływ niewątpliwie miał fakt zaniechania przeprowadzania przez gminy analizy, czy plany przedsiębiorstw energetycznych działających na ich terenie zapewniały realizację *założeń* do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, tj. czy zaistniała przesłanka określona w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego. W* dwóch skontrolowanych gminach[10], wskutek braku *założeń do planów energetycznych*, stwierdzono przypadki kolizji prowadzonych robót budowlano-montażowych z wykonywanymi w tym samym czasie i miejscu robotami lokalnych przedsiębiorstw energetycznych, co spowodowało opóźnienie w realizacji inwestycji prowadzonych przez gminy.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, NIK wskazuje na nieskuteczność egzekwowania realizacji przez gminy obowiązku przyjmowania założeń i planów, o których mowa w art. 19 i art. 20 *Prawa energetycznego*. Na powyższe NIK wskazywała już w informacji o wynikach kontroli P/19/014 – „Lokalne bezpieczeństwo energetyczne". [str. 19–22]

Ponoszone wydatki na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej

Wszystkie gminy objęte kontrolą wywiązywały się z obowiązku finansowania oświetlenia przestrzeni publicznej. Obowiązek ten wynikał z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo energetyczne,* w myśl którego do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in. finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na jej terenie. Zgodnie z art. 3 pkt 22 ustawy *Prawo energetyczne* finansowanie oświetlenia obejmuje finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

W latach 2018–2020 na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej w ośmiu gminach objętych kontrolą wydatkowano łącznie 23 077,8 tys. zł. Według stanu na koniec 2020 r. wydatki na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej uległy zwiększeniu o 548,1 tys. zł, tj. o 7,4%, w porównaniu do 2018 r. Większe były wydatki na zakup energii elektrycznej o 79,4 tys. zł, tj. o 4%, oraz wydatki na budowę nowych punktów świetl-

[10] Wleń, Jedlina-Zdrój.

nych o 1866,6 tys. zł, tj. o 91,3%. Zmniejszyły się natomiast wydatki na konserwację punktów świetlnych o 312,7 tys. zł, tj. o 19,1%, modernizację punktów świetlnych o 918,9 tys. zł, tj. o 63,4%, oraz inne wydatki[11] o 166,3 tys. zł, tj. o 50,3%.

Spośród ośmiu skontrolowanych gmin, jedynie gmina Oleśnica sfinansowała zadania inwestycyjne ze środków własnych. Natomiast gmina Jedlina-Zdrój skorzystała ze środków UE, zaś pozostałe sześć gmin nie ubiegało się o środki zewnętrzne na realizację inwestycji w tym obszarze. Niewątpliwie jedną z głównych przyczyn nieubiegania się o środki publiczne z NFOŚiGW, WFOŚiGW lub RPO przy realizacji inwestycji dotyczących oświetlenia publicznego był warunek, że beneficjentem programu mogła być jedynie jednostka samorządu terytorialnego posiadająca tytuł prawny do dysponowania infrastrukturą oświetlenia ulicznego w zakresie realizowanego przedsięwzięcia, podczas gdy w większości gminy nie spełniały tego warunku. Ponadto inną przyczyną była kwestia posiadania wkładu własnego w sfinansowanie projektu inwestycyjnego, co dla małych gmin miało duże znaczenie. [str. 23–25]

Nieprawidłowości w zakresie finansowania oświetlenia przestrzeni publicznej

W siedmiu skontrolowanych gminach dowody księgowe dokumentujące wydatki sporządzone zostały w sposób prawidłowy i ujęte w ewidencji księgowej. Jedynie w gminie Mirsk stwierdzono, że 21 dowodów księgowych dotyczących wydatków związanych z oświetleniem miejsc publicznych w łącznej kwocie 110,5 tys. zł zostało zakwalifikowanych do niewłaściwej podziałki klasyfikacji budżetowej, co stanowiło naruszenie zasad klasyfikacji wydatków określonych w art. 39 ust. 1 *u.f.p.*, jak i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*[12]. [str. 26]

Rosnąca liczba punktów zapewniających oświetlenie miejsc publicznych

Gminy objęte kontrolą ponosiły koszty finansowania oświetlenia dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych oraz miejsc publicznych takich jak parki, trakty pieszo-rowerowe, targowiska, obiekty sportowe. Na koniec 2020 r. oświetlenie dróg i miejsc publicznych zapewniało w ośmiu gminach objętych kontrolą[13] ogółem o 12 865 punktów świetlnych, z tego 10 773 (tj. 83,7%) zlokalizowanych było przy drogach, a 2092 (tj. 16,3%) w innych miejscach publicznych. [str. 26–27]

[11] Wydatki na utrzymanie lub dzierżawę instalacji oświetleniowych.

[12] Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

[13] Gmina Malczyce nie posiadała wiarygodnych danych w tym zakresie.

Infografika nr 3
Liczba punktów świetlnych zlokalizowanych w miejscach publicznych skontrolowanych gmin

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Brak nadzoru nad zapewnieniem pełnej sprawności infrastruktury oświetleniowej

Wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin infrastruktury oświetleniowej wykazały, że w kontrolowanych gminach nie sprawowano w pełni właściwego nadzoru nad stanem technicznym infrastruktury oświetleniowej. Spośród poddanych oględzinom 1337 elementów infrastruktury oświetleniowej (10,3% liczby urządzeń ogółem) nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 97 urządzeń, tj. 7,3%. Dotyczyły one: niesprawnych opraw; zdewastowania latarni; uszkodzenia, przechylenia słupa; porośnięcia lub przesłonięcia słupów oświetleniowych przez roślinność; naklejenia ogłoszeń i reklam na słupach.

Ponadto w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi niebezpiecznych uszkodzeń dwóch słupów i jednej oprawy zlokalizowanych w centrum miejscowości Gryfów Śląski, NIK poinformowała Burmistrza o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego (art. 51 ust. 1 ustawy *o NIK*). Jeszcze w toku kontroli NIK Burmistrz podjął działania skutkujące usunięciem wskazanego zagrożenia. [str. 27]

Zdjęcie nr 3 i 4
Uszkodzone latarnie uliczne w Rynku w Gryfowie Śląskim

Źródło: materiały własne NIK.

Zamówienia publiczne na dostawę energii elektrycznej oraz modernizację oświetlenia przestrzeni publicznej

W latach 2018–2020 w gminach objętych kontrolą przeprowadzono łącznie 80 postępowań o zamówienie publiczne w zakresie oświetlenia miejsc publicznych, w tym: 11 postępowań dotyczących wyboru/zmiany dostawcy energii elektrycznej do oświetlenia przestrzeni publicznej oraz 69 postępowań na prace związane z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych. Badaniem objęto łącznie 17 postępowań (tj. 21,2% ogółu), z tego pięć dotyczących wyboru/zmiany dostawcy energii elektrycznej oraz 12 na prace związane z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych.

W siedmiu gminach[14] dokonano wyboru nowego dostawcy energii elektrycznej w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. Analiza dokumentacji pięciu postępowań wykazała, że wybór nowych dostawców energii elektrycznej dokonany został zgodnie z przepisami ustawy *P.z.p.*

Kontrola dokumentacji przetargowej na prace związane z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych wykazała, że w sześciu gminach[15] w siedmiu postępowaniach (tj. 58,3% objętych badaniem)[16] doszło do nieprawidłowości dotyczących naruszenia przepisów *P.z.p.* i uregulowań wewnętrznych. Spośród najczęściej występujących nieprawidłowości wymienić należy m.in.: brak powołania komisji przetargowej, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 *P.z.p.*; nierzetelne ustalenie szacunkowej wartości zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 33 *P.z.p.*; nierzetelne sporządzenie opisu zakresu przedmiotowego zamówienia publicznego,

[14] Z wyjątkiem gminy Malczyce, która nie dokonywała wyboru/zmiany dostawcy energii elektrycznej.

[15] Mirsk, Gryfów Śląski, Kowary, Wleń, Jedlina-Zdrój, Oleśnica.

[16] W tym: czterech w trybie *ustawy P.z.p.* oraz trzech na podstawie regulaminów wewnętrznych.

co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 *P.z.p.* Ponadto w dwóch gminach[17] podpisano umowy bez przeprowadzonych uprzednio postępowań przetargowych, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 4 *u.f.p.*, określającego zasady zawierania umów przez jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast uchybienia w zakresie naruszenia uregulowań wewnętrznych polegały m.in. na tym, że wniosek o realizację zamówienia publicznego nie zawierał uzasadnienia dotyczącego potrzeby udzielenia zamówienia, a w postępowaniu o wartości 18,9 tys. zł gmina zaprosiła do składania ofert tylko jednego wykonawcę. [str. 28–29]

Nieprawidłowości związane z realizacją umów zawieranych przez gminy z przedsiębiorstwami energetycznymi

Skontrolowane gminy posiadały prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz wymagane decyzje – pozwolenie na budowę lub na wykonanie robót budowlanych, w przypadku kiedy było ono wymagane przepisami prawa. Roboty budowlane realizowane były pod nadzorem osób posiadających stosowne uprawnienia, z wyjątkiem gminy Kowary, gdzie wykonawca nie wykazał udziału w realizacji zadania co najmniej jednej osoby posiadającej uprawnienia budowlane w specjalności drogowej lub konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń. Niemniej w obszarze realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych NIK ujawniła nieprawidłowości polegające w szczególności na tym, że:

- w budżetach trzech gmin[18] nie zabezpieczono środków finansowych na realizację zadań związanych z budową i modernizacją oświetlenia miejsc publicznych na etapie przygotowywania inwestycji[19], co naruszało przepisy art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 3 oraz art. 46 ust. 1 *u.f.p.*;
- w gminie Strzelin nie zakwalifikowano wartości zobowiązań z tytułu pokrycia kosztów modernizacji i rozbudowy punktów świetlnych do długu publicznego oraz nie uwzględniono w wieloletniej prognozie finansowej zobowiązania z tytułu zawartej umowy. Było to niezgodne z art. 72 ust. 1 pkt 2 *u.f.p.* w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. *w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego*, a także § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*;
- w trzech gminach[20] nierzetelnie prowadzono księgową ewidencję infrastruktury oświetleniowej, tj. nie ujęto w ewidencji środków trwałych zrealizowanych zadań inwestycyjnych, czym naruszono przepisy art. 24 ust. 1 i 2 ustawy *o rachunkowości*, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco oraz, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty;

[17] Mirsk, Kowary.

[18] Gryfów Śląski, Mirsk, Kowary.

[19] UMiG Mirsk – zawarcie umowy zamówienia publicznego, UM Kowary – publikacja ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego, UGiM Gryfów Śląski – zatwierdzenie wniosku o wszczęcie procedury zamówienia publicznego.

[20] Gryfów Śląski, Mirsk, Kowary.

- w czterech gminach[21] dopuszczono do nierzetelnej realizacji umów[22] oraz poniesienia nieuzasadnionych wydatków w kwocie 2317,1 tys. zł;
- trzy skontrolowane gminy[23] zawarły z przedsiębiorstwami energetycznymi wieloletnie umowy na świadczenie usług oświetleniowych w zakresie rozszerzonym o podwyższonym standardzie, usługi polegającej na zagęszczeniu/rozbudowie sieci oświetlenia drogowego, a także usług serwisowych. W ramach zawartych umów przewidziano realizację nowych punktów świetlnych, do których gminy nie miały tytułu prawnego, a nowe urządzenia pozostały własnością przedsiębiorstw energetycznych. W konsekwencji poniesione przez dwie gminy[24] wydatki na budowę nowych punktów świetlnych w wysokości 2298,5 tys. zł, skutkowały w istocie zwiększeniem wartości majątku przedsiębiorstw energetycznych.

Ponadto w gmina Malczyce zawarła kolejną tego typu długoterminową umowę, z terminem realizacji do 2023 r., w której wartość zamówionych urządzeń oświetleniowych wraz z instalacją oszacowano na kwotę 488,7 tys. zł.

Powyższe działania NIK ocenia jako niegospodarne oraz sprzeczne z jedną z podstawowych zasad finansów publicznych określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 *u.f.p.* Zgodnie z nią wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W gminie Kowary zadania inwestycyjne nie były prawidłowo przygotowane i realizowane zgodnie z przepisami *Prawa budowlanego*. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. dokonania odbioru końcowego zadania, pomimo że wykonawca nie przedłożył pełnej dokumentacji powykonawczej, niewyegzekwowania od wykonawcy przekazania inwentaryzacji geolokalizacyjnej, rozpoczęcia użytkowania obiektu przed powiadomieniem nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy. [str. 30–33]

Efekty rzeczowe realizacji zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych

O skali zrealizowanych inwestycji związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic decydowały możliwości finansowe gmin. Kierowano się przy tym powszechną wiedzą o energooszczędności technologii LED i spodziewanych niższych kosztach oświetlenia przestrzeni publicznej.

W wyniku realizacji zadań inwestycyjnych w latach 2017–2020 odnotowano wzrost liczby punktów świetlnych z 10 760 szt. do 12 865 szt., tj. o 19,6% Ponadto, zanotowano wzrost liczby opraw oświetleniowych wykonanych w technologii LED z 1554 szt. do 7868 szt., tj. o 406,3%. Modernizacja oświetlenia przestrzeni publicznej przyniosła zatem w kontrolowanych gminach zauważalny efekt rzeczowy. [str. 33–35]

[21] Gryfów Śląski, Mirsk, Kowary, Jedlina-Zdrój.

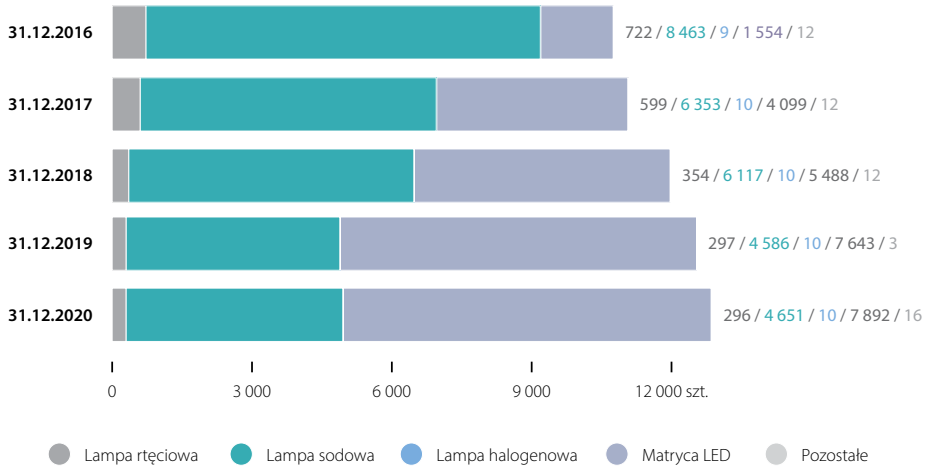
[22] Gryfów Śląski – zawyżono wartość wystawionych faktur, Mirsk – opłata za najem niewykorzystanych miejsc na słupach oświetleniowych, Kowary – nierzetelne naliczenie kar umownych, Jedlina-Zdrój – nieudzielnie gwarancji na wykonaną inwestycję.

[23] Strzelin, Malczyce, Jedlina-Zdrój.

[24] Strzelin i Malczyce. Natomiast umowa zawarta w gminie Jedlina-Zdrój nie umożliwiała wyodrębnienia kwot dotyczących budowy nowych punktów świetlnych.

Infografika nr 4

Struktura punktów świetlnych w kontrolowanych gminach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

4. WNIOSKI

Minister Klimatu i Środowiska

Wykorzystanie wyników niniejszej kontroli w ramach analizy efektywności założeń i planów, o których mowa w art. 19–20 ustawy *Prawo energetyczne*, jako instrumentów realizacji polityki energetycznej państwa, m.in. z uwzględnieniem wniosków NIK sformułowanych w informacji o wynikach kontroli P/19/014 – „Lokalne bezpieczeństwo energetyczne".

Organy wykonawcze gmin

1. Planowanie oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, w tym w ramach opracowywania projektów gminnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o których mowa w art. 19 ustawy *Prawo energetyczne*, z uwzględnieniem racjonalizacji zużycia energii elektrycznej.
2. Zapewnienie systemu monitorowania i oceny planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w aspekcie ich zgodności z gminnymi założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
3. Przeprowadzanie analiz, audytów lub innych pomiarów w celu weryfikacji osiągnięcia zakładanych efektów energetycznych realizowanych inwestycji dotyczących infrastruktury oświetleniowej.
4. Ponoszenie wydatków wyłącznie na infrastrukturę oświetleniową, do której gmina posiada tytuł prawny.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania w obszarze planowania modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic oraz racjonalizacji zużycia energii elektrycznej

W sześciu z ośmiu skontrolowanych gmin nie wywiązano się z obowiązku opracowania lub aktualizacji *założeń do planu zaopatrzenia energetycznego* wskazanego w art. 19 *Prawa energetycznego*. I tak, w przypadku czterech gmin nie wykonano w ogóle tego obowiązku, w dwóch gminach nie zaktualizowano posiadanych założeń do planu opracowanych ponad 15 lat temu, a w dwóch innych gminach aktualizacji posiadanego dokumentu dokonano z opóźnieniem od ośmiu miesięcy do czterech lat i dziewięciu miesięcy. W konsekwencji w gminach tych nie zrealizowano zadań obejmujących planowanie oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, w tym jego modernizacji. Natomiast dwie gminy posiadające *założenia do planu zaopatrzenia energetycznego* nie prowadziły analiz w zakresie oceny ich zgodności z planami rozwoju lokalnych przedsiębiorstw energetycznych, co było działaniem nierzetelnym i naruszało art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego*.

NIK zauważa przy tym, że powyższe nie dotyczyło jedynie działalności skontrolowanych gmin. Pozyskane przez NIK dane potwierdzają, że spośród 169 gmin województwa dolnośląskiego, 81 gmin (47,9%) nie opracowało w ogóle *założeń do planu zaopatrzenia energetycznego*, 47 gmin (27,8%) nie zaktualizowało ww. założeń, a jedynie 41 gmin (24,3%) dysponowało aktualnymi założeniami.

Zaniechania dotyczące opracowania przez gminy *założeń do planu zaopatrzenia energetycznego*

Sześć[25] z ośmiu skontrolowanych gmin nie wykonało w pełni zadania terminowego opracowania i aktualizacji *założeń do planu zaopatrzenia energetycznego* wskazanego w art. 19 *Prawa energetycznego*. Nieprawidłowości dotyczyły całkowitego niewykonania tego obowiązku (cztery gminy[26]), niezaktualizowania dokumentu opracowanego ponad 15 lat temu (dwie gminy[27]), aktualizacji posiadanego dokumentu z opóźnieniem (dwie gminy[28]). Sytuacja taka powodowała, że skontrolowane gminy były praktycznie pozbawione podstawowego narzędzia realizacji zadań w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz paliwa gazowe. Dwie gminy posiadające dokument *założeń do planu zaopatrzenia energetycznego* nie prowadziły analiz w zakresie oceny zgodności posiadanych założeń z planami rozwoju lokalnych przedsiębiorstw energetycznych, co powodowało brak wiedzy o zaistnieniu określonej w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego* przesłanki wskazującej na konieczność opracowania planu zaopatrzenia energetycznego, w przypadku, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniałyby realizacji tych założeń. Pomimo braków lub niekompletności *założeń do planu zaopatrzenia energetycznego* w gminach realizowano działania związane z modernizacją oświetlenia przestrzeni publicznej oraz podejmowano działania dotyczące racjonalnego gospodarowania energią elektryczną.

[25] Mirsk, Wleń, Gryfów Śląski, Malczyce, Strzelin, Kowary.

[26] Mirsk, Wleń, Gryfów Śląski, Malczyce.

[27] Strzelin, Kowary.

[28] Oleśnica, Jedlina-Zdrój.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Cztery gminy[29], spośród ośmiu objętych kontrolą (50%), nie dopełniły obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 1 *Prawa energetycznego* przyjęcia *projektu założeń do planu* w terminie do dnia 12 marca 2012 r. W gminie Oleśnica zwłoka w przyjęciu *projektu założeń do planu* w stosunku do ustawowego terminu wyniosła osiem miesięcy. Działaniem niegospodarnym było natomiast wydatkowanie przez gminę Gryfów Śląski kwoty 2,0 tys. zł na opracowanie wstępnego projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który nie został następnie poddany dalszemu procedowaniu.

Przykłady

W **UGiM Gryfów Śląski** nie opracowano *założeń do planu*, co uzasadniano tym, że *Prawo energetyczne* nie przewiduje ani szczególnego trybu postępowania, ani tym bardziej sankcji w przypadku niewykonania lub opóźnionego wykonania obowiązku sporządzenia projektu założeń.

W **UMiG Mirsk** brak sporządzenia *założeń do planu* uzasadniano tym, że istniejące plany przedsiębiorstw energetycznych zaspokajały potrzeby mieszkańców gminy Mirsk i nie było wystąpień zainteresowanych podmiotów w tej kwestii.

W **UMiG Wleń** niesporządzenie *założeń do planu* tłumaczono dużym obciążeniem pracą pracowników Urzędu. Większość pracowników musi wykonywać kilka zadań, dlatego też możliwości Urzędu w tworzeniu tego typu dokumentów są ograniczone.

W **UG Malczyce** niesporządzenie *założeń do planu* argumentowano dużymi kosztami sporządzenia tego typu dokumentu.

Ponadto spośród czterech gmin, które opracowały i przyjęły *założenia do planu zaopatrzenia energetycznego*, żadna nie dokonała ich aktualizacji w terminie wynikającym z art. 19 ust. 2 *Prawa energetycznego,* tj. co najmniej raz na trzy lata. Dwie gminy[30] w ogóle nie przeprowadziły aktualizacji, a kolejne dwie[31] wykonały to z opóźnieniem wynoszącym od trzech miesięcy do czterech lat i dziewięciu miesięcy.

Główną przyczyną niepodjęcia działań na rzecz uchwalenia *założeń do planu zaopatrzenia energetycznego* albo niedokonania ich aktualizacji – jak wyjaśniono – było, że do realizacji przedmiotowych zadań nie było (według wyjaśnień kontrolowanych jednostek) konieczne posiadanie *założeń* oraz, że nie dysponowano pracownikami posiadającymi specjalistyczną wiedzą w zakresie energetyki, co wiązałoby się z koniecznością zlecenia opracowania *projektu założeń* podmiotowi zewnętrznemu, a także wskazywano na brak niezbędnych środków finansowych.

Przykłady

W **UMiG Strzelin** nie dokonano aktualizacji *założeń*, wskazując, że nikt dotychczas nie wymagał od gminy przedłożenia tego dokumentu.

W **UM Jedlina-Zdrój** opóźnienie w aktualizacji *założeń* argumentowano ograniczeniami finansowymi gminy.

[29] Mirsk, Wleń, Gryfów Śląski, Malczyce.

[30] Gminy Kowary i Strzelin.

[31] Gminy Jedlina-Zdrój i Oleśnica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że opracowanie i aktualizacja *założeń do planu energetycznego* jest przejawem realizacji zadania własnego gminy w zakresie planowania i organizacji zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 *Prawa energetycznego*, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym*. Powyższe jest zadaniem obligatoryjnym gminy, a obowiązek opracowania i aktualizacji *założeń* wynika wprost z ustawy i nie jest w żaden sposób warunkowany wystąpieniem jakichkolwiek okoliczności, uzasadniających możliwość odstąpienia od jego opracowania.

W wyniku kontroli ustalono m.in., że brak przyjęcia *założeń do planu* skutkował kolizjami prowadzonych na terenie gminy robót z pracami prowadzonymi przez przedsiębiorstwa energetyczne.

Przykłady

W **UMiG Wleń** przy realizacji prac budowlano-montażowych dotyczących modernizacji oświetlenia drogowego doszło do kolizji prowadzonych robót z prowadzonymi równolegle robotami przy sieci elektroenergetycznej przez przedsiębiorstwo energetyczne, będące właścicielem sieci dystrybucyjnej energii elektrycznej. W wyniku zaistniałej sytuacji wystąpiła konieczność wstrzymania prac na danym odcinku oraz przesunięcia terminu zakończenia robót o trzy miesiące.

W **UM Jedlina-Zdrój** przy realizacji prac budowlano-montażowych dotyczących modernizacji oświetlenia drogowego doszło do kolizji prowadzonych robót z prowadzonymi równolegle robotami przy sieci elektroenergetycznej przez przedsiębiorstwo energetyczne, będące właścicielem sieci dystrybucyjnej energii elektrycznej. W wyniku zaistniałej kolizji robót doszło do wstrzymania prac na odcinku robót oraz przesunięcia terminu zakończenia realizacji zadania o prawie dwa miesiące, a co za tym idzie aneksowania umowy zamówienia publicznego. Gmina w momencie zawarcia przedmiotowej umowy nie miała aktualnych *założeń do planu energetycznego*. Nie wystąpiono również do lokalnego przedsiębiorstwa energetycznego o udostępnienie jego planów rozwoju.

Brak monitorowania przez gminy planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych

Żadna z objętych kontrolą gmin[32] nie opracowała *planu zaopatrzenia energetycznego.* Wynikało to przede wszystkim z faktu zaniechania analizy, czy zaistniały przesłanki, określone w art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego,* zobowiązujące do opracowania tego dokumentu. Taką przesłanką jest brak zapewnienia przez plany przedsiębiorstw energetycznych realizacji *założeń.*

W tym kontekście NIK zwraca uwagę, że gminy nie skorzystały również z prawa pozyskania nieodpłatnie, na podstawie art. 19 ust. 4 *Prawa energetycznego*, planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło na obszarze danej gminy. Gminy nie posiadały również informacji na temat realizacji tych planów.

Brak ustalonych zasad monitorowania zgodności planów przedsiębiorstw energetycznych z *Założeniami,* oraz brak wiedzy na temat zamierzeń rozwojowych przedsiębiorstw działających na terenie gminy, uniemożliwiał rzetelną ocenę czy wystąpiły przesłanki zobowiązujące do uchwalenia

[32] Dotyczy czterech gmin: Jedlina-Zdrój, Oleśnica, Kowary, Strzelin.

planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zgodnie z art. 20 ust. 1 *Prawa energetycznego.* Istotą tego obowiązku jest weryfikacja, czy plany przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację *założeń,* a w przypadku zaistnienia sytuacji niezapewnienia realizacji *założeń* powstaje obowiązek sporządzenia przez organ wykonawczy gminy na podstawie *założeń* projektu planu zaopatrzenia w nośniki energii dla gminy lub jej części, zgodnego z *założeniami.*

Przykład

W **UM Jedlina-Zdrój** wskazano, że nie było podstaw do opracowania projektu *planu zaopatrzenia energetycznego,* albowiem plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zapewniały zaspokojenie zapotrzebowania gminy na energię elektryczną i paliwa gazowe.

Planowanie przedsięwzięć racjonalizujących zużycie energii elektrycznej

W badanym okresie tylko dwie spośród ośmiu kontrolowanych gmin posiadały aktualne *założenia do planu energetycznego* (Jedlina-Zdrój, Oleśnica). Obie gminy wypełniając wymogi art. 19 ust. 3 *Prawa energetycznego* ujęły w przygotowanym dokumencie rozdział odnośnie do przedsięwzięć racjonalizujących zużycie energii, w tym energii elektrycznej.

Przykłady

W **UM Jedlina-Zdrój** przewidziano m.in.:

– stopniowe przechodzenie na stosowanie energooszczędnych źródeł światła w obiektach użyteczności publicznej oraz dążenie do wprowadzania technologii LED do oświetlenia ulic, placów, itp.;

– przeprowadzanie regularnych prac konserwacyjno-naprawczych i czyszczenia oświetlenia.

W **UG Oleśnica** wskazano m.in. na:

– wymianę opraw i źródeł świetlnych na energooszczędne;

– kontrolę czasu świecenia – zastosowanie wyłączników przekaźnikowych, które dają lepszy efekt (niż zmierzchowe), w postaci dokładnego dopasowania do warunków świetlnych czasu pracy;

– regularne przeprowadzanie prac konserwacyjno-naprawczych i czyszczenia opraw.

Ponadto gmina Oleśnica w przyjętych *założeniach do planu energetycznego* zawarła propozycje działań organizacyjnych w zakresie zarządzania i racjonalizacji zużycia energii w gminie. Wskazano m.in. na potrzebę utworzenia w strukturze Urzędu Gminy stanowiska energetyka gminnego lub gminnego zespołu energetyki, których zakres obowiązków obejmowałby:

– planowanie i zarządzanie gospodarką energetyczną,

– zarządzanie energią w gminnych obiektach użyteczności publicznej,

– monitorowanie systemu oświetlenia ulic i miejsc publicznych,

– kształtowanie spójnej polityki energetycznej w gminie,

– propagowanie nowych rozwiązań w dziedzinie energetyki.

Zauważyć przy tym należy, że z propozycji zamieszczonych w *założeniach do planu zaopatrzenia energetycznego* gmina Oleśnica zrealizowała jedynie przystąpienie do grupy zakupowej energii elektrycznej, wspólnie z gminami: Dobroszyce, Dziadowa Kłoda, Międzybórz, miasto Oleśnica oraz z powiatem oleśnickim.

W strukturze żadnej z kontrolowanych jednostek nie utworzono komórki organizacyjnej bądź stanowiska pracy, którym w zakresie realizowanych przez nie działań przypisano zadania dotyczące planowania energetycznego i zaopatrzenia w energię, w tym zagadnienia dotyczące rozwoju i modernizacji oświetlenia przestrzeni publicznej. NIK wskazuje, że sposób ukształtowania środowiska wewnętrznego jednostki powinien służyć realizacji celów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 *u.f.p.*, w tym zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi oraz skuteczności i efektywności działania. Nieprzyporządkowanie zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanem technicznym urządzeń oświetleniowych żadnej komórce organizacyjnej Urzędu bądź stanowisku pracy miało wpływ na nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli NIK w zakresie utrzymania oświetlenia w należytym stanie technicznym.

Brak uwzględnienia zadań w zakresie planowania energetycznego w organizacji pracy urzędów gmin

5.2. Finansowanie funkcjonowania i modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic z zachowaniem racjonalizacji zużycia energii elektrycznej

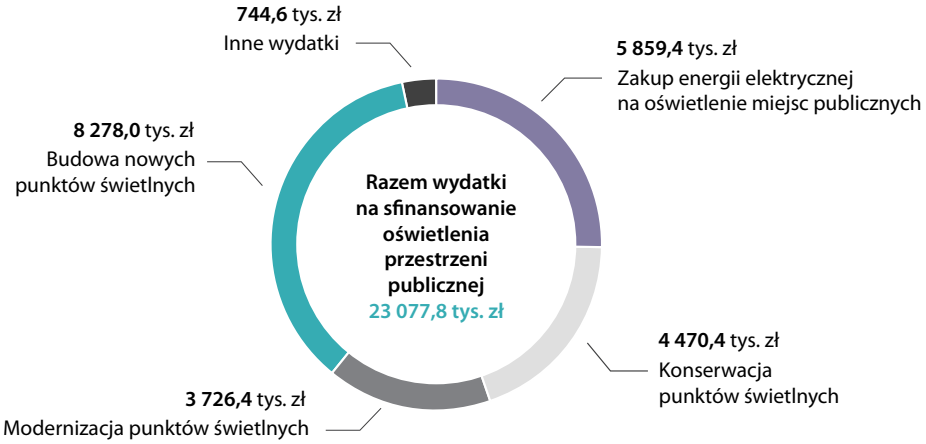
We wszystkich skontrolowanych gminach w latach 2018–2020 przygotowano i zrealizowano zadania dotyczące rozwoju infrastruktury oświetleniowej, w szczególności dotyczące modernizacji i rozbudowy oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, uwzględniając kwestie racjonalizacji gospodarowania energią elektryczną. Gminy zapewniły wprawdzie finansowanie zadań inwestycyjnych, niemniej również w tym obszarze nie ustrzeżono się istotnych nieprawidłowości na etapie zarówno przygotowania zadań, udzielenia, jak i realizacji zamówień publicznych, a także ich odbioru oraz prowadzonej ewidencji księgowej. Wśród najczęściej występujących nieprawidłowości wymienić należy: [1] naruszenia przepisów ustawy *P.z.p.* w zakresie przygotowania postępowania i wyboru wykonawców; [2] ponoszenie nakładów finansowych na infrastrukturę oświetleniową niebędącą własnością gminy, lecz przedsiębiorstwa energetycznego, czym naruszano przepisy *u.f.p.*; [3] prowadzenie nierzetelnego nadzoru nad realizacją umów inwestycyjnych, serwisowych oraz dzierżawy infrastruktury oświetleniowej; [4] nieprawidłowe kwalifikowanie wydatków poniesionych na oświetlenie miejsc publicznych skutkujące nierzetelnym prowadzeniem ewidencji księgowej, co naruszało przepisy *u.f.p.* oraz ustawy *o rachunkowości*; [5] dokonywanie odbioru zadań dotyczących infrastruktury oświetleniowej z naruszeniem przepisów *Prawa budowlanego*. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w skontrolowanych jednostkach, ponieważ nie zapobiegły one temu, że w procesie realizacji zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic skontrolowane gminy wydatkowały kwotę 13 760,3 tys. zł z naruszeniem prawa lub zasad należytego zarządzania finansami publicznymi, tj. 59,6% ogólnej kwoty skontrolowanych wydatków poniesionych na ten cel. Ponadto w gminach nie sprawowano w pełni właściwego nadzoru nad funkcjonującą infrastrukturą oświetleniową, na co wskazały stwierdzone w toku oględzin nieprawidłowości dotyczące jej stanu technicznego.

Wydatki gmin na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej

W latach 2018–2020 na sfinansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej skontrolowane gminy wydatkowały łącznie 23 077,8 tys. zł, z tego na:

- zakup energii elektrycznej do oświetlenia ulic, placów i dróg – 5859,4 tys. zł, co stanowiło 25,4% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej;
- konserwację punktów świetlnych – 4470,4 tys. zł, co stanowiło 19,4% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej;
- modernizację punktów świetlnych – 3726,4 tys. zł, co stanowiło 16,1% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej;
- budowę nowych punktów świetlnych – 8278,0 tys. zł, co stanowiło 35,9% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej;
- inne wydatki, np. na utrzymanie i dzierżawę instalacji oświetleniowych (punkty świetlne, słupy oświetleniowe) – 743,6 tys. zł, co stanowiło 3,2% ogółu wydatków poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej.

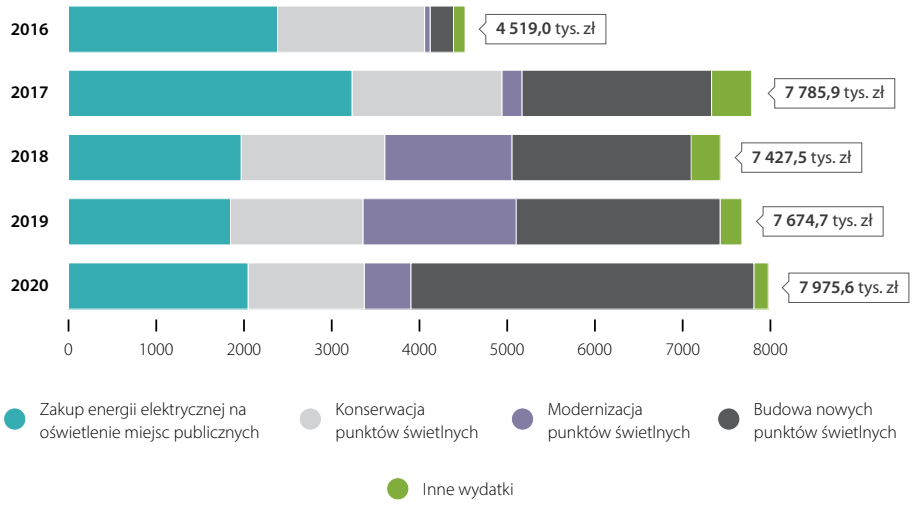
Infografika nr 5
Wydatki ośmiu skontrolowanych gmin poniesione na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Poniesione przez gminy w 2020 r. wydatki na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej wyniosły ogółem 7975,6 tys. zł i były wyższe o 548,1 tys. zł, tj. o 7,4% w porównaniu do 2018 r. Większe były wydatki poniesione na zakup energii elektrycznej o 79,4 tys. zł, tj. o 4%, oraz na budowę nowych punktów świetlnych o 1866,6 tys. zł, tj. o 91,3%. Zmniejszyły się natomiast wydatki na konserwację punktów świetlnych o 312,7 tys. zł, tj. o 19,1%; na modernizację punktów świetlnych o 918,9 tys. zł, tj. o 63,4%, oraz inne wydatki, np. na utrzymanie i dzierżawę instalacji oświetleniowych (punkty świetlne, słupy oświetleniowe) o 166,3 tys. zł, tj. o 50,3%.

Infografika nr 6
Struktura wydatków ośmiu skontrolowanych gmin poniesionych na finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej w latach 2016–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Znikome pozyskiwanie środków finansowych zewnętrznych na realizację zadań związanych z oświetleniem przestrzeni publicznej

W okresie objętym kontrolą gmina Jedlina-Zdrój (jako jedyna z ośmiu skontrolowanych gmin) pozyskała środki z budżetu Unii Europejskiej na zadanie związane z oświetleniem przestrzeni publicznej pn. *Modernizacja oświetlenia na energooszczędne w gminie Jedlina-Zdrój*. Kwota wydatków poniesionych na to zadanie wyniosła 739,6 tys. zł. Projekt zrealizowany został w latach 2017–2018 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 i był współfinansowany ze środków Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dofinansowanie tego zadania wyniosło 85,0%. W ramach tego zadania wymieniono 134 szt. opraw oświetleniowych energooszczędnych, zainstalowano dodatkowo 32 szt. nowych opraw oświetleniowych energooszczędnych oraz wybudowano dodatkowo 156 szt. nowych punktów świetlnych (oprawa i słup).

W pozostałych gminach jako przyczynę nieubiegania się o środki z UE wskazywano przede wszystkim brak środków na wkład własny z uwagi na realizację innych projektów inwestycyjnych.

Z informacji uzyskanej z NFOŚiGW i WFOŚiGW wynikało, że w latach 2018–2020 spośród 169 gmin województwa dolnośląskiego tylko cztery gminy, tj. 2,4% wystąpiły z wnioskami i uzyskały dofinansowanie na zadania dotyczące modernizacji oświetlenia miejsc publicznych w wysokości ogółem 3923,9 tys. zł, z tego: z NFOŚiGW w ramach programu „Sowa – energooszczędne oświetlenie publiczne" udzielono dofinansowania jednej gminie – pożyczka w kwocie 2384,0 tys. zł, natomiast ze środków WFOŚiGW dofinansowano zdania dla trzech gmin w wysokości 1539,9 tys. zł, w tym: 162,5 tys. zł w formie dotacji i 1377,4 tys. zł w formie pożyczki.

Jedną z głównych przyczyn nieubiegania się o środki publiczne z NFOŚiGW i WFOŚiGW przy realizacji inwestycji dotyczących oświetlenia publicznego była okoliczność, że beneficjentem programu mogła być jedynie jednostka

samorządu terytorialnego posiadająca tytuł prawny do dysponowania infrastrukturą oświetlenia ulicznego w zakresie realizowanego przedsięwzięcia, podczas gdy gminy nie spełniały tego warunku.

Przykład

W **UMiG Strzelin** wskazano, że w celu pozyskania dodatkowych finansowych środków zewnętrznych, gmina Strzelin planowała w 2013 r. przystąpić do programu „Sowa – energooszczędne oświetlenie uliczne". Jednakże beneficjentem programu mogła być jedynie jednostka samorządu terytorialnego posiadająca tytuł prawny do dysponowania infrastrukturą oświetlenia ulicznego w zakresie realizowanego przedsięwzięcia. W związku z tym gmina Strzelin wystąpiła do właściciela infrastruktury z wnioskiem o przekazanie tytułu prawnego do dysponowania przedmiotową infrastrukturą oświetleniową. Wniosek został załatwiony negatywnie.

Nieprawidłowości w zakresie finansowania oświetlenia przestrzeni publicznej

W siedmiu skontrolowanych gminach dowody księgowe dokumentujące wydatki poniesione na realizację zadań związanych z oświetleniem miejsc publicznych na terenie gminy zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej. Były one sprawdzone pod względem merytorycznym i rachunkowym, a zatwierdzenie do wypłaty było potwierdzone przez osoby uprawnione. W przypadku zadań inwestycyjnych potwierdzeniem wykonanych robót były protokoły odbioru robót potwierdzone przez osoby uprawnione. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w przypadku jednej gminy.

Przykład

W **UMiG Mirsk** stwierdzono, że 21 wydatków związanych z oświetleniem miejsc publicznych w łącznej kwocie 110,5 tys. zł zostało zakwalifikowanych do niewłaściwej podziałki klasyfikacji budżetowej, co stanowiło naruszenie zasad klasyfikacji wydatków określonych w art. 39 ust. 1 *u.f.p.*, jak i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*[33]. I tak m.in.:

- 12 wydatków w łącznej kwocie 99,1 tys. zł, poniesionych na zakup usług remontowych, odtworzeniowych, konserwacyjnych bądź naprawczych (polegające głównie na przywróceniu wartości użytkowej obiektu) zostało zaksięgowanych w § 4300 *Zakup usług pozostałych*, zamiast w § 4270 *Zakup usług remontowych*;
- wydatek w kwocie 1,5 tys. zł dotyczący montażu dodatkowego punktu świetlnego na terenie sołectwa Mroczkowice, został zaksięgowany w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne w § 4300 *Zakup usług pozostałych*, zamiast w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdziale 90015 *Oświetlenie ulic, placów i dróg*.

Skala oświetlenia miejsc publicznych za pomocą punktów świetlnych

Skontrolowane gminy ponosiły koszty finansowania oświetlenia dróg oraz miejsc publicznych takich jak parki, trakty pieszo-rowerowe, targowiska, obiekty sportowe.

Na koniec 2020 r. do oświetlenia dróg i miejsc publicznych służyło w siedmiu gminach objętych kontrolą ogółem 12 865 punktów świetlnych, z tego 10 773 (tj. 83,7%) zlokalizowanych było przy drogach, a 2092

[33] Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

(tj. 16,3%) w innych miejscach publicznych Z ogólnej liczby punktów świetlnych 8480 (65,9%) stanowiło własność gmin, a pozostałe punkty w liczbie 4385 (34,1%) były własnością przedsiębiorstw energetycznych.

W latach 2018–2020 w żadnej z gmin objętych kontrolą nie wyłączono oświetlenia z przyczyn ekonomicznych.

Nie w pełni skuteczny nadzór gmin nad sprawnością oświetlenia miejsc publicznych

Wyniki przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin infrastruktury oświetleniowej wykazały, że w skontrolowanych gminach nie sprawowano w pełni właściwego nadzoru nad stanem technicznym infrastruktury oświetleniowej. Oględzinom poddano łącznie 1337 punktów świetlnych, a nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 97 punktów, tj. 7,3%. Dotyczyły one m.in.: [1] niesprawnych opraw – 38 szt.; [2] zdewastowania latarni – 3 szt.; [3] uszkodzenia, przechylenia słupa – 8 szt.; [4] śladów korozji części metalowych słupów – 5 szt.; [5] uszkodzeń lub niedomknięcia drzwiczek wnęki słupowej – 7 szt.; [6] porośnięcia lub przesłonięcia przez roślinność słupów oświetleniowych – 13 szt.; [7] naklejenia ogłoszeń lub reklam na słupach – 17 szt.

Zdjęcie nr 5 i 6
Przykładowe słupy oświetleniowe we Wleniu ([1] naklejone ogłoszenia i reklamy, [2] uszkodzone, skorodowane drzwiczki wnęki słupowej)

Źródło: materiały własne NIK.

Ponadto w Gryfowie Śląskim, NIK poinformowała Burmistrza, zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy *o NIK*, o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi niebezpiecznych odchyleń dwóch słupów i jednej oprawy zlokalizowanych na płycie Rynku w Gryfowie Śląski. Nieprawidłowości te zostały usunięte jeszcze w trakcie kontroli NIK.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wyko-

nywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną. Szczególną uwagę należy zwrócić na te elementy infrastruktury, których właściwe utrzymanie jest gwarancją bezpieczeństwa mieszkańców gminy.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK* kontrolujący zwrócili się do właściwych komendantów powiatowych Policji z zapytaniem czy w ramach czynności prowadzonych przez podległe im jednostki stwierdzono niewłaściwe oświetlenie miejsc publicznych, dróg, ulic na terenie kontrolowanej gminy (w tym brak oświetlenia lub niewłaściwe oświetlenie ww. miejsc, które sprzyjałoby zwiększeniu częstotliwości występowania czynów zabronionych, wypadków lub kolizji drogowych, potrąceń pieszych, itp.). W siedmiu na osiem kontrolowanych jednostek udzielono odpowiedzi negatywnej. Jedynie Komendant Powiatowy Policji w Środzie Śląskiej wskazał Wójtowi Gminy Malczyce niewłaściwe oświetlenie ośmiu miejsc publicznych na terenie gminy Malczyce.

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na dostawę energii elektrycznej oraz modernizację oświetlenia przestrzeni publicznej

W latach 2018–2020 gminy przeprowadziły łącznie 80 postępowań o zamówienie publiczne, dotyczące: [1] wyboru lub zmiany dostawcy energii elektrycznej do oświetlenia przestrzeni publicznej – 11 postępowań (na podstawie przepisów *P.z.p.*); [2] prace związane z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych – 69 postępowań (21 na podstawie przepisów *P.z.p.* oraz 48 na podstawie regulaminów).

Badaniem objęto łącznie 17 postępowań (tj. 21,2% ogółu)[34], z tego pięć dotyczących wyboru lub zmiany dostawcy energii elektrycznej oraz 12 na prace związane z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych[35].

W siedmiu skontrolowanych gminach dokonano wyboru nowego dostawcy energii elektrycznej w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych; postępowania takiego nie prowadzono w gminie Malczyce. Analiza dokumentacji przetargowej pięciu postępowań wykazała, że wybór dostawców energii elektrycznej dokonany został zgodnie z przepisami ustawy *P.z.p.* W czterech gminach wyboru dostawcy energii elektrycznej dokonano w ramach grup zakupowych (zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego), której lider był odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne.

Przykłady

W 2019 r. **gmina Oleśnica** przystąpiła do Oleśnickiej Grupy Zakupowej Energii Elektrycznej, stając się jej liderem.

W latach 2018–2020 **gmina Mirsk** i **gmina Gryfów Śląski** dokonywały zakupu energii elektrycznej w ramach Grupy Zakupowej Lubin (dostawa energii elektrycznej), której liderem była gmina miejska Lubin.

[34] W tym: 12 na podstawie przepisów *P.z.p.* oraz pięć na podstawie regulaminów.

[35] W tym: siedem na podstawie przepisów *P.z.p.* oraz pięć na podstawie regulaminów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku kontroli przeprowadzonych postępowań przetargowych na prace związane z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych w przypadku sześciu gmin[36] NIK ujawniła nieprawidłowości w siedmiu postępowaniach (tj. 58,3% objętych badaniem)[37].

Przykłady

W **UG Oleśnica** w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 5290,5 tys. zł nie powołano komisji przetargowej, lecz dwuosobowy zespół do nadzoru nad realizacją udzielonego zamówienia publicznego, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 *P.z.p.*

W **UMiG Gryfów Śląski** w postępowaniu przetargowym o wartości 92,0 tys. zł stwierdzono dwie nieprawidłowości: [1] zamówienie zostało udzielone bez uwzględnienia zasady zachowania konkurencyjności, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 2 *P.z.p.*, oraz [2] wniosek o realizację zamówienia publicznego nie zawierał informacji (uzasadnienia) dotyczącej potrzeby udzielenia zamówienia, co stanowiło naruszenie obowiązującego w Urzędzie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

W **UMiG Mirsk** w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 2192,2 tys. zł niewłaściwie ustalono szacunkową wartość zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 33 *P.z.p.,*

W **UM w Kowarach** w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 2289,3 tys. zł stwierdzono, że: [1] nierzetelnie udokumentowano proces ustalania wartości szacunkowej zamówienia publicznego, co stanowiło naruszenie art. 33 ust. 1 *P.z.p.*; [2] nierzetelnie sporządzono opis zakresu przedmiotowego zamówienia publicznego, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 *P.z.p.*; [3] dokonano wyboru wykonawcy niespełniającego warunków udziału w postępowaniu, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 3 i 4 *P.z.p.*; [4] nierzetelnie sporządzono protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 *P.z.p.*; [5] niewłaściwie zabezpieczono interes gminy w umowie z wykonawcą zadania, co stanowiło naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 15 *P.z.p.*; [6] dopuszczono do realizacji umowy podwykonawców niespełniających określonych warunków, co stanowiło naruszenie art. 36b ust. 2 *P.z.p.*

W **UM Jedlina-Zdrój** w dwóch postępowaniach przetargowych stwierdzono następujące nieprawidłowości: [1] w postępowaniu o wartości 18,9 tys. zł prowadząc procedurę wyboru wykonawcy zadania gmina zaprosiła do składania ofert tylko jednego wykonawcę, co stanowiło naruszenie obowiązującego w Urzędzie regulaminu udzielania zamówień publicznych, [2] w postępowaniu o wartości 7,7 tys. zł procedura udzielenia zamówienia nie została poprzedzona stosownym wnioskiem oraz protokołem z wyboru wykonawcy, co stanowiło naruszenie obowiązującego regulaminu zamówień publicznych.

W **UMiG Wleń** w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 799,0 tys. zł, pomimo że umowa z wykonawcą zawarta została w dniu 7 lipca 2016 r. to ogłoszenie o udzieleniu tego zamówienia zamieszczone zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych dopiero w dniu 23 lutego 2021 r. (w trakcie kontroli NIK), co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 *P.z.p.*

[36] Oleśnica, Jedlina-Zdrój, Kowary, Gryfów Śląski, Mirsk, Wleń.

[37] W tym: czterech w trybie ustawy *P.z.p.* oraz trzech na podstawie regulaminów wewnętrznych.

Nie w pełni prawidłowa realizacja umów dotyczących zakupu energii elektrycznej

Zawierane przez gminy umowy sprzedaży energii elektrycznej zawierały m.in. postanowienia określające: miejsce dostarczenia energii do odbiorcy i przewidywaną ilość energii, moc umowną oraz warunki wprowadzania jej zmian, cenę lub grupę taryfową stosowane w rozliczeniach i warunki wprowadzania zmian tej ceny i grupy taryfowej, sposób prowadzenia rozliczeń

Gminy objęte kontrolą posiadały odrębne umowy na zakup energii i świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej. Kontrolowane gminy zawierały także umowy kompleksowe dla niektórych zarządzanych obiektów, w tym ze względu na uwarunkowania techniczne przyłączy elektrycznych oraz lokalizację zarządzanych obiektów (np. szkoły, przedszkola, itp.).

Umowy dotyczące zakupu energii elektrycznej uwzględniały kwestie zapewnienia standardów jakościowych usług, poprzez zobowiązanie sprzedawców do zachowania standardów jakości usług zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem *Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu elektroenergetycznego*[38], a w przypadku niedotrzymywania ww. standardów jakościowych do udzielania bonifikat w określonych wysokościach.

Trzy gminy na podstawie umów podpisanych z przedsiębiorstwami energetycznymi partycypowały w kosztach budowy nowych punktów świetlnych będących własnością tych przedsiębiorstw. Zawierane przez gminy umowy nazwane zostały wprawdzie umowami serwisowymi bądź umowami na usługę oświetleniową, jednak w swojej treści przewidywały również dostawę urządzeń oświetleniowych finansowanych przez gminy, lecz pozostających w majątku przedsiębiorstw energetycznych.

Przykłady

W **UM Jedlina-Zdrój** w ramach realizacji dwóch umów serwisowych zawartych z przedsiębiorstwem energetycznym, których przedmiotem były *usługi polegające na zapewnieniu sprawnego działania oświetlenia dróg, ulic, placów, ciągów komunikacyjnych i terenów zielonych*, gmina ponosiła nakłady inwestycyjne (w ramach wypłacanego wynagrodzenia wykonawcy w kwocie ogółem 878,2 tys. zł) na budowę 22 punktów świetlnych, które następnie nie stawały się jej własnością. Zgodnie z § 7 ust. 2 ww. umów nowo wybudowane urządzenia, wykonane w ich ramach, stanowiły własność wykonawcy.

W **UG Malczyce** na podstawie umowy na świadczenie usług oświetleniowych w zakresie rozszerzonym o podwyższonym standardzie gmina ponosiła zryczałtowane miesięczne koszty za: [1] konserwację i bieżące utrzymanie sprawności urządzeń świetlnych, [2] realizację opłaty oświetlenia od dziewięciu punktów dodanych w ramach tzw. „zagęszczenia" oraz [3] realizację opłaty oświetlenia od 45 nowych punktów. Łącznie za realizację ww. umów na usługę oświetlenia w latach 2016–2020 gmina zapłaciła 951,5 tys. zł. W ramach tych umów zakupiono na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego ogółem 16 opraw i 105 latarni sodowych. W **UG Malczyce** w związku z realizacją umowy na świadczenie usług oświetleniowych w zakresie rozszerzonym – o podwyższonym standardzie gmina poniosła nakłady inwestycyjne (w ramach wypłacanego wynagrodzenia wykonawcy) na budowę nowych

[38] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. *w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego* (Dz. U. Nr 93 poz. 623, ze zm.).

punktów świetlnych w kwocie 529,2 tys. zł. Ponadto zawarto kolejną umowę tego samego typu z terminem realizacji do 2023 r., gdzie wartość nowo wybudowanych punktów świetlnych oszacowano w kwocie 488, 7 tys. zł.

W **UMiG Strzelin** w ramach realizacji dwóch umów gmina ponosiła nakłady inwestycyjne (w ramach wypłacanego wynagrodzenia wykonawcy) na modernizację i budowę punktów świetlnych, które następnie nie stawały się jej własnością. Wartość dostarczonych urządzeń oświetleniowych, elementów elektrotechnicznych i prac instalacyjnych oszacowano w UMiG na kwotę 1809,8 tys. zł.

NIK wskazuje, że ponoszone przez ww. gminy wydatki na budowę nowych punktów świetlnych, których szczegółowa kwota nie została określona w umowie, a rozliczane w ramach wydatków na usługi związane z utrzymaniem sprawności działania oświetlenia ulic stanowiły w istocie zwiększenie wartości obcego majątku, co NIK ocenia jako działanie niegospodarne oraz sprzeczne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*. Zdaniem NIK, w przypadku, gdy instalacja oświetleniowa stanowi własność przedsiębiorstwa energetycznego gminy nie były uprawnione do ponoszenia nakładów na modernizację i budowę punktów świetlnych, niebędących jej własnością, bez zapewnienia sobie tytułu prawnego do korzystania z tychże punktów świetlnych.

Najwyższa Izby Kontroli wskazuje, że powyższe zagadnienie było już w przeszłości przedmiotem stanowiska Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy. Stwierdzono w nim m.in., że w przypadku, gdy instalacja oświetleniowa stanowi własność zakładu energetycznego gmina nie jest w żaden sposób uprawniona do ponoszenia nakładów na modernizację punktów świetlnych, niebędących jej własnością. Ponoszone w tym celu wydatki inwestycyjne gmin z racji swej istoty powodowałyby nie tylko udoskonalenie, ale i jednoczesne zwiększenie wartości obcego majątku. Zwykłe utrzymanie punktów świetlnych, o których mowa w art. 3 pkt 22 ustawy *Prawo energetyczne* nie obejmuje swym zakresem modernizacji.

Zawieranie umów z pominięciem ustawy *P.z.p.*

W dwóch gminach podpisano umowy bez przeprowadzonych uprzednio postępowań przetargowych, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 4 *u.f.p.*

Przykłady

W **UMiG Mirsk** stwierdzono, że zawarcie czterech umów na roboty elektroenergetyczne oraz pięciu umów na świadczenie usług bieżącego utrzymania urządzeń oświetlenia drogowego nie zostało poprzedzone rozeznaniem rynku, w zakresie dostępnych na nim usług, ich ceny oraz warunków realizacji, co pozwoliłoby na dokonanie wyboru wykonawcy z poszanowaniem zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

W **UM w Kowarach** stwierdzono: [1] dokonywanie wydatków w latach 2018–2019 na energię elektryczną oraz usługi dystrybucyjne na podstawie umów, które nie zostały zawarte na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (dostawa i dystrybucja energii na potrzeby oświetlenia miejsc publicznych odbywała się na podstawie 29 umów komplekso-

wych zawartych w latach 1999–2011); [2] zawarcie w 2019 r. przez gminę, bez przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne, 30 umów dotyczących świadczenia usług dystrybucji energii elektrycznej.

Nieprawidłowości w związku z realizacją umów związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych

W czterech gminach[39] przy realizacji podpisanych umów związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem punktów świetlnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. nierzetelnej ich realizacji oraz ponoszenia nieuzasadnionych wydatków.

Przykłady

W **UMiG Gryfów Śląski** – w pięciu na sześć umów zawartych z tym samym wykonawcą, dotyczących *eksploatacji oświetlenia miejscowości i przejścia dla pieszych* oraz *eksploatacji oświetlenia przejścia dla pieszych*, zawyżona została wartość wystawionych faktur o łącznie 1,7 tys. zł. W toku kontroli gmina przedłożyła korektę jednej faktury na łączną kwotę *in minus* 0,9 tys. zł brutto. Nie sporządzono natomiast korekt pozostałych czterech faktur na kwotę ogółem 0,8 tys. zł.

W **UMiG Mirsk** – wyniku podpisanych umów z przedsiębiorstwem energetycznym gmina płaciła za najem miejsc na słupach linii dystrybucyjnej niskiego napięcia, których faktycznie nie użytkowała. Powyższe dotyczyło 16 miejsc w Mirsku oraz 42 miejsc w Orłowicach. W konsekwencji powyższego gmina wydatkowała kwotę 6,4 tys. zł (w okresie od 1 sierpnia 2017 r. do 30 czerwca 2019 r.).

W **UM Jedlina-Zdrój** – zlecając wykonanie robót w ramach zadnia pn. *Modernizacja oświetlenia w Jedlinie-Zdroju* w 2017 r.[40], którego wartość wynosiła 19 694 zł brutto, wśród warunków jego realizacji nie zabezpieczyła w sposób formalny (pisemny) udzielenia przez wykonawcę gwarancji na wykonaną inwestycję.

Nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej w gminach

W trzech gminach[41] nierzetelnie prowadzono ewidencję księgową infrastruktury oświetleniowej, co naruszało przepisy art. 24 ust. 1 i 2 ustawy *o rachunkowości*, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco oraz, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Przykłady

W **UMiG Mirsk** nie ujęto w ewidencji księgowej 14 sztuk opraw oświetlenia drogowego typu LED zakupionych odpowiednio we wrześniu 2017 r. oraz w lipcu 2019 r., na łączną kwotę 18,8 tys. zł. Dokumenty OT – przyjęcie środka trwałego zostały sporządzone dopiero w trakcie kontroli NIK, a wartość środka trwałego pn. oprawy oświetleniowe LED – oświetlenie drogowe została podwyższona o ww. kwotę i skorygowana o umorzenie (różnicę) wyliczone przez gminę w kwocie 2,5 tys. zł.

W **UM w Kowarach**, pomimo że zadanie inwestycyjne pn. „*Modernizacja oświetlenia ulicznego oraz dobudowę nowych punktów oświetleniowych na terenie gminy miejskiej Kowary wraz z zapewnieniem finansowania*" w kwocie 2815,8 tys. zł zostało zakończone w grudniu 2020 r. to do dnia 26 kwietnia

[39] Gryfów Śląski, Mirsk, Kowary i Jedlina-Zdrój.

[40] Zlecenie nr GIM-45/2017 z dnia 31 października 2017 r.

[41] Gryfów Śląski, Mirsk, Kowary.

2021 r. nie sporządzono dokumentów OT – przyjęcie środka trwałego, OT – zwiększenie wartości środka trwałego i w związku z tym nie zostało ujęte do ewidencji księgowej środków trwałych Urzędu.

Brak zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych

W budżetach trzech gmin[42] nie zabezpieczono środków finansowych na realizację zadań związanych z budową i modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, co naruszało przepisy *u.f.p.*

Przykłady

W **UMiG Mirsk** Burmistrz (przy kontrasygnacie Skarbnika) zawarł w dniu 6 marca 2017 r. umowę nr 13/2017 o wykonanie robót budowlanych na realizację zadania pn. *Wymiana opraw oświetlenia ulicznego oświetlenie LED oraz dobudowa nowych linii oświetleniowych na terenie miasta i gminy Mirsk wraz z zapewnieniem finansowania* w kwocie 2332,8 tys. zł w sytuacji, gdy w dniu jej podpisania w budżecie gminy nie było zabezpieczonych środków na realizację tego zadania. Środki na ten cel zostały wprowadzone do budżetu gminy 31 maja 2017 r.

W **UM w Kowarach** – w dniu 13 września 2017 r. ogłoszono o zamówieniu i prowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na *Modernizację oświetlenia ulicznego oraz dobudowę nowych punktów oświetleniowych na terenie gminy miejskiej Kowary wraz z zapewnieniem finansowania* w kwocie 2815,8 tys. zł, pomimo że w wieloletniej prognozie finansowej i uchwale budżetowej na 2017 r. nie było uwzględnionych wydatków na realizację tego zadania (zmiany ww. aktów, uwzględniające wprowadzenie wydatków na ww. zadanie nastąpiły w dniu 12 października 2017 r.).

Nie w pełni prawidłowa realizacja zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych punktów świetlnych

Gminy na ogół prawidłowo przygotowały i zrealizowane zadania inwestycyjne w zakresie zgodności z przepisami *Prawa budowlanego*. Kierownicy budowy i inspektorzy nadzoru inwestorskiego posiadali wymagane uprawnienia budowlane. Jedynie w gminie Kowary nieprawidłowości dotyczyły zadania pn. *Modernizacja oświetlenia ulicznego oraz dobudowę nowych punktów oświetleniowych na terenie gminy miejskiej Kowary wraz z zapewnieniem finansowania* – dokonano odbioru przedmiotowego zadania, pomimo że wykonawca nie przedłożył pełnej dokumentacji powykonawczej. Ponadto rozpoczęto użytkowanie dobudowanego w ramach umowy oświetlenia przed przeprowadzeniem procedury obejmującej zawiadomienie organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (zawiadomienie o zakończeniu budowy datowane jest na 17 sierpnia 2020 r., a zaświadczenie o braku sprzeciwu datowane jest na 12 października 2020 r.), podczas gdy użytkowanie oświetlenia rozpoczęto w 2018 r.

5.3. Realizacja zaplanowanych zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic oraz osiągnięte efekty dotyczące racjonalizacji zużycia energii elektrycznej

Skontrolowane gminy w wyniku zrealizowanych zadań związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic osiągnęły efekty w zakresie racjonalizacji zużycia energii elektrycznej. Wzrost liczby opraw

[42] Gryfów Śląski, Mirsk, Kowary.

oświetleniowych opartych na technologii LED[43] z 1554 do 7868 szt., tj. o 406,3%, przełożył się na spadek poniesionych kosztów zakupu energii elektrycznej zużytej do oświetlenia zewnętrznego z 3003,9 tys. zł do 1892,7 tys. zł, tj. o 37,0%. Niemniej NIK wskazuje, że osiągnięte efekty energetyczne nie były przez gminy weryfikowane w stosunku do pierwotnych zamierzeń przy wykorzystaniu stosownych audytów lub pomiarów.

Osiągnięte efekty rzeczowe modernizacji oświetlenia miejsc publicznych

Prowadzone przez skontrolowane gminy działania inwestycyjne w zakresie infrastruktury oświetleniowej skutkowały w latach 2017–2020 wzrostem liczby punktów świetlnych z 10 760 do 12 865 szt., tj. o 19,6%.

Działania o charakterze modernizacyjnym w obszarze oświetlenia przestrzeni publicznej przyniosły w ww. okresie w kontrolowanych gminach istotny wzrost liczby opraw oświetleniowych wykonanych w technologii LED z 1554 do 7892 szt., tj. o 407,9%. Liczba opraw starszego typu uległa natomiast zmniejszeniu, tj. opraw z lampami sodowymi z 8463 do 4651 szt., tj. o 45,0% oraz opraw z lampami rtęciowymi z 722 do 296 szt., tj. o 59,0%. Tym samym modernizacja oświetlenia przestrzeni publicznej w kontrolowanych gminach przełożyła się na efekt energetyczny w wymiarze rzeczowym.

Wzrost liczby punktów świetlnych opartych na technologii LED w kontrolowanych jednostkach miał przełożenie na spadek[44] kosztów energii elektrycznej zużytej do oświetlenia zewnętrznego w latach 2017–2020[45] z 3003, 9 tys. zł do 1892,7 tys. zł, tj. o 37,0%.

Przykłady

W **UM w Kowarach** stwierdzono, że w wyniku realizacji modernizacji oświetlenia ulicznego znacznemu zmniejszeniu uległo zużycie energii elektrycznej i ponoszone z tego tytułu wydatki. Zużycie energii elektrycznej na oświetlenie dróg, ulic, i innych miejsc publicznych wyniosło w 2017 r. 532 577 kWh, w 2018 r. 271 092, w 2019 r. 163 411 kWh, a w 2020 r. 167 922 kWh (spadek zużycia energii pomiędzy 2017 r. a 2020 r. wyniósł 68,5%). Wydatki w zakresie bezpośredniego zużycia energii elektrycznej uległy zmniejszeniu ze 131,6 tys. zł w 2017 r. do 49,3 tys. zł w 2020 r., tj. o 62,5%.

W **UMiG Strzelin** wydatki poniesione na zakup energii elektrycznej i jej dystrybucję za 2015 r., tj. przed modernizacją urządzeń oświetleniowych, wyniosły 738,0 tys. zł, natomiast w 2017 r., tj. po modernizacji urządzeń oświetleniowych, przy zwiększonej liczbie punktów świetlnych o 178 szt. dobudowanych przez gminę, oraz większej stawce za 1 kWh spadły do kwoty 309,9 tys. zł (różnica 428,1 tys. zł).

W **UMiG Gryfów Śląski** w wyniku podejmowanych działań w zakresie modernizacji oświetlenia drogowego, zużycie energii elektrycznej w tym obszarze spadło z 771 803 kWh w 2017 r. do 441 181 kWh w 2020 r., tj. o 42,8%. Koszty oświetlenia zewnętrznego w tym czasie spadły natomiast z 380,2 tys. zł w 2017 r. do 292,6 tys. zł w 2020 r., tj. o 23,0%.

W **UMiG Wleń** w 2018 r., tj. w pierwszym roku po zakończeniu zadania inwestycyjnego, odnotowano spadek kosztów zużycia energii ogółem z 156,0 tys. zł w 2017 r. do 124,7 tys. zł (tj. spadek o 20,04%).

[43] W latach 2017–2020.

[44] Pomimo podwyżek cen energii elektrycznej w latach 2019–2020.

[45] W 2017 r. – 3003,9 tys. zł; w 2018 r. – 1794,9 tys. zł; w 2019 r. – 1675,4 tys. zł; w 2020 r. – 1892,7 tys. zł.

Żadna z gmin realizujących zadania modernizacji oświetlenia miejsc publicznych nie przeprowadziła audytów energetycznych zrealizowanych zadań, co oznacza, że nie zweryfikowano, czy zakładany dla danego przedsięwzięcia ostateczny efekt energetyczny został osiągnięty.

Przykłady

W **UM w Kowarach**, po przeprowadzeniu modernizacji oświetlenia nie badano osiągnięcia, deklarowanego przez wykonawcę w postępowaniu przetargowym[46] poziomu 80,5% redukcji zużycia energii dla 1113 opraw podlegających wymianie (według założeń przyjętych w przetargu).

W **UMiG Mirsk** realizacja inwestycji związanych z modernizacją (budową) oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic, nie była poprzedzana audytem energetycznym. Audyty (pomiary) nie były również przeprowadzane po ich wykonaniu. Jedyną formą weryfikacji była analiza wydatków w oparciu o faktury, która wykazywała znaczne oszczędności.

NIK wskazuje, że w przypadku zakładania możliwych do uzyskania oszczędności energii w wyniku realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej zasadne jest przeprowadzanie weryfikacji osiągnięcia celów deklarowanych przez wykonawców inwestycji. Dodatkowo wskazać w tym miejscu należy, że kwestie związane z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic wiążą się z szeroko pojętym zagadnieniem optymalizacji kosztów energii elektrycznej. Kwestie te były m. in. przedmiotem kontroli nr P/19/083 „Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych", którą NIK przeprowadziła w 2019 r. Wyniki kontroli potwierdziły, że podmioty publiczne mogą dokonywać znaczących oszczędności w wydatkach ponoszonych na energię elektryczną W związku z powyższym NIK przygotowała poradnik pn. „Oszczędności w wydatkach na usługi dystrybucji elektrycznej"[47].

[46] W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego kryterium wyboru ofert były: 1) cena brutto – znaczenie procentowe kryterium – 60%; 2) okres gwarancji i rękojmi – znaczenie procentowe kryterium – 30%; 3) redukcja zużycia energii elektrycznej – znaczenie procentowe kryterium – 10%.

[47] Dostępny na stronie internetowej NIK: https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/optymalizacja-kosztow-energii-elektrycznej.html.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy zadania realizowane przez gminy w zakresie planowania i finansowania oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic były legalne, rzetelne i gospodarne, a w działaniu tym uwzględniono racjonalne zużycie energii elektrycznej?

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy i w jakim zakresie zadania gminy w obszarze planowania oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic uwzględniały kwestie jego modernizacji oraz racjonalizacji zużycia energii elektrycznej, a także czy były one realizowane legalnie i rzetelnie?
2. Czy gmina finansowała przygotowania, realizację inwestycji oraz funkcjonowanie oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w sposób legalny, rzetelny i gospodarny, z zachowaniem racjonalizacji zużycia energii elektrycznej?
3. Czy i w jakim zakresie gmina zrealizowała zaplanowane zadania związane z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic oraz osiągnęła zakładane efekty dotyczące racjonalizacji zużycia energii elektrycznej?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto osiem gmin zlokalizowanych w województwie dolnośląskim (liczba ludności poniżej 20 tys.), które nie posiadały utworzonych odrębnie zarządów drogowych w formie gminnych jednostek organizacyjnych.

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy po przeprowadzeniu analizy przedkontrolnej, w tym między innymi po zasięgnięciu informacji w postaci ankiet we wszystkich gminach województwa dolnośląskiego[48].

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy *o NIK*, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2021 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 2 lutego do 30 kwietnia 2021 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W związku z przygotowywaną kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK*, pozyskano informacje od:

1. 169 gmin województwa dolnośląskiego w zakresie realizowanych w latach 2016–2020 zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic.
2. Marszałka Województwa Dolnośląskiego w sprawie wydanych opinii Zarządu Województwa Dolnośląskiego do gminnych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.
3. Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie udzielenia przez Fundusz gminom województwa dolnośląskiego dofinansowania do zadań inwestycyjnych dotyczących

[48] W zakresie realizowanych w latach 2016–2020 zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic.

modernizacji (rozbudowy, rozbudowy) oświetlenia miejsc publicznych oraz dróg i ulic.
4. Prezesa Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w sprawie udzielenia przez Fundusz gminom województwa dolnośląskiego dofinansowania do zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji (rozbudowy, rozbudowy) oświetlenia miejsc publicznych oraz dróg i ulic.
5. Przedsiębiorstwa energetycznego w sprawie zużycia energii elektrycznej przez wybrane gminy województwa dolnośląskiego.
6. Komendantów powiatowych Policji z obszaru właściwości miejscowej skontrolowanych gmin w sprawie wskazania niewłaściwego oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli, rewizji, czy inspekcji, na podstawie art. 12 ustawy *o NIK*.

Działanie na podstawie art. 51 ustawy o NIK

W jednej z kontrolowanych gmin (Gryfów Śląski) NIK zawiadomiła kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy *o NIK*.

Wystąpienia pokontrolne

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy *o NIK*, skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników ośmiu skontrolowanych urzędów gmin.

Wnioski i uwagi

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 44 wnioski pokontrolne, adresowane do kierowników jednostek kontrolowanych w związku z 71 stwierdzonymi nieprawidłowościami.

W jednym wystąpieniu pokontrolnym (UM w Kowarach) sformułowano uwagę dotyczącą potrzeby podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w urzędzie gminy w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 *u.f.p.*, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Do trzech wystąpień pokontrolnych[49] zgłoszono w sumie 37 zastrzeżeń. Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygających w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględniły w całości trzy zastrzeżenia, w części sześć zastrzeżeń, a oddaliły 28 zastrzeżeń.

Stan realizacji wniosków

Według stanu na dzień 24 sierpnia 2021 r. na 44 wnioski pokontrolne, zrealizowanych było 11, w trakcie realizacji znajdowało się 15, a niezrealizowanych pozostawało 18.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 13 760,3 tys. zł.

[49] Urząd Miejski w Kowarach, Urząd Miasta Jedlina-Zdrój, Urząd Miasta i Gminy Strzelin.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK we Wrocławiu w następujących jednostkach:

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Urząd Miasta i Gminy Wleń	Artur Zych Burmistrz Miasta i Gminy Wleń
2.	Urząd Gminy i Miasta Gryfów Śląski	Olgierd Poniźnik Burmistrz Gminy i Miasta Gryfów Śląski
3.	Urząd Miasta i Gminy Mirsk	Andrzej Jasiński Burmistrz Miasta i Gminy Mirsk
4.	Urząd Miejski w Kowarach	Elżbieta Zakrzewska Burmistrz Miasta Kowary od dnia 20 listopada 2018 r. Bożena Wiśniewska Burmistrz Miasta Kowary od 9 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r.
5.	Urząd Gminy Malczyce	Marcin Matyja pełniący funkcję Wójta Gminy Malczyce od 8 kwietnia 2021 r. Anna Świercz Sekretarz Gminy Malczyce pełniąca funkcję Wójta Gminy Malczyce w okresie od 29 marca do 8 kwietnia 2021 r. Piotr Frankowski Wójt Gminy Malczyce od 30 listopada 2014 r. do 29 marca 2021 r.
6.	Urząd Miasta Jedlina-Zdrój	Leszek Orpel Burmistrz Miasta Jedlina-Zdrój
7.	Urząd Gminy Oleśnica	Marcin Kasina Wójt Gminy Oleśnica
8.	Urząd Miasta i Gminy Strzelin	Dorota Pawnuk Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

W kontroli sformułowano łącznie osiem ocen w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Gminy Oleśnica	W formie opisowej	– Prawidłowe (odnośnie do zawartości/kompletności) opracowanie *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;* – podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowa ewidencja poniesionych wydatków związanych z oświetleniem przestrzeni publicznej; – prawidłowa ewidencja księgowa infrastruktury oświetleniowej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby Gminy; – prawidłowa realizacja umowy na wykonanie zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych; – prawidłowe oddanie do użytkowania zrealizowanych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej.	– Niewłaściwa organizacja Urzędu, polegająca na niewskazaniu żadnej komórce organizacyjnej zadań z zakresu kontroli stanu technicznego oświetlenia; – nieterminowe przyjęcie *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* (po 12.03.2012 r.), co stanowiło naruszenie przepisów art. 19 ust. 8 ustawy *Prawo energetyczne*; – nieterminowa aktualizacja *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* (dwukrotnie przyjęto z opóźnieniem), co naruszało art. 19 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*; – nierzetelny nadzór nad infrastrukturą oświetleniową; – naruszenie przepisów art. 20a ust. 1 ustawy *P.z.p.* (niepowołanie zespołu do nadzoru nad realizacją udzielonego zamówienia publicznego).
2.	Urząd Gminy i Miasta Gryfów Śląski	W formie opisowej	– Podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby Gminy; – prawidłowa realizacja umów na wykonanie zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych; – prawidłowe oddanie do użytkowania zrealizowanych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej.	– Nieopracowanie projektu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe,* co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*; – działaniem niegospodarnym było poniesienie kosztów przygotowania projektu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, który nie został poddany dalszemu procedowaniu oraz przedłożony do przyjęcia Radzie Miejskiej; – nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej infrastruktury oświetleniowej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 24 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*; – nierzetelny nadzór nad infrastrukturą oświetleniową; – niewłaściwa organizacja Urzędu, polegająca na niewskazaniu żadnej komórce organizacyjnej zadań z zakresu kontroli stanu technicznego oświetlenia; – niewłaściwe rozliczanie umów serwisowych infrastruktury oświetleniowej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 33 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*; – naruszenie regulaminu wewnętrznego zamówień publicznych (niewłaściwy wniosek o realizację zamówienia publicznego); – naruszenie zasady konkurencyjności przy udzieleniu zamówienia publicznego podprogowego (poniżej 30 000 EUR).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Urząd Miasta i Gminy Mirsk	W formie opisowej	– Podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby gminy; – prawidłowa realizacja umów na wykonanie zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych; – prawidłowe oddanie do użytkowania zrealizowanych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej; – prawidłowe rozpatrywanie petycji i skarg.	– Nieopracowanie projektu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*; – niewłaściwa organizacja Urzędu, polegająca na niewskazaniu żadnej komórce organizacyjnej zadań z zakresu kontroli stanu technicznego oświetlenia; – zawarcie umowy na wykonanie robót budowlanych bez zabezpieczenia środków finansowych w budżecie gminy; – nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej infrastruktury oświetleniowej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 24 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*; – nierzetelne ewidencjowanie księgowe wydatków na zakup usług remontowych, elementów i materiałów dotyczących infrastruktury oświetleniowej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 39 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*; – nierzetelny nadzór nad infrastrukturą oświetleniową; – naruszenie przepisu art. 33 ustawy *P.z.p.* (niewłaściwe ustalenie szacunkowej wartości ZP); – nierzetelny nadzór nad realizacją umowy na wykonanie robót budowlanych, polegający na braku audytu powykonawczego systemu oświetleniowego; – nierzetelne gospodarowanie środkami publicznymi przy wyborze wykonawcy usług serwisowych infrastruktury oświetleniowej, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*; – nierzetelny nadzór nad realizacją umowy dzierżawy słupów oświetleniowych, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Urząd Miejski w Kowarach	W formie opisowej	– Podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowa ewidencja poniesionych wydatków związanych z oświetleniem przestrzeni publicznej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby gminy; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej.	– Nieopracowanie aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, co stanowiło naruszenie przepisu art. 19 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*; – niewłaściwa organizacja Urzędu, polegająca na niewskazaniu żadnej komórce organizacyjnej zadań z zakresu kontroli stanu technicznego oświetlenia; – naruszenie przepisów ustawy *P.z.p.* (nierzetelne udokumentowanie procesu ustalenia wartości szacunkowej ZP – art. 33 ust. 1, nierzetelny opis zakresu przedmiotowego ZP, wybór wykonawcy niespełniającego warunków udziału w postępowaniu – art. 26 ust. 3 i 4, nierzetelnie sporządzono protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niewłaściwe zabezpieczenie interesów Gminy w umowie ZP, dopuszczenie do realizacji umowy podwykonawców niespełniających określonych warunków – art. 36b ust. 2); – brak zabezpieczenia środków finansowych na sfinansowanie ZP, co było niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych; – nierzetelna realizacja i nadzór nad realizacją umowy (niesporządzenie projektu modernizacji oświetlenia, niezasadne zmiany umowy, niedokonanie pisemnej zmiany umowy w związku ze zmiana zakresu przedmiotowego robót, nierzetelny odbiór końcowy i cząstkowy zadania, zatrudnienie nowych podwykonawców bez zgody zamawiającego, brak weryfikacji statusu osób pracujących przy realizacji zamówienia, nieuzasadniona zmiana terminu realizacji ZP, niedochodzenie kar umownych, brak ubezpieczenia inwestycji); – nierzetelne użytkowanie przedmiotu zamówienia (rozpoczęcie użytkowania bez zawiadomienia organu nadzoru budowlanego); – dokonywanie wydatków na energię elektryczną na podstawie umów (sprzedaż i dystrybucja energii elektrycznej), które nie zostały zawarte na zasadach określonych w przepisach o ZP. Naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 44 ust. 4 *u.f.p.*); – naruszenie przepisów *Prawa budowlanego* przy realizacji zamówień z zakresu infrastruktury oświetleniowej (brak pozwolenia budowlanego lub dokonania zgłoszenia); – nierzetelny nadzór inwestorski, polegający na nieprawidłowej wypłacie wynagrodzenia inspektorowi nadzoru inwestorskiego; – nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej infrastruktury oświetleniowej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 24 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*; – nierzetelna realizacja umowy w sprawie konserwacji oświetlenia ulicznego; – nierzetelny nadzór nad eksploatacją infrastruktury oświetleniowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Urząd Miasta Jedlina-Zdrój	W formie opisowej	– Prawidłowe (odnośnie do zawartości/kompletności) opracowanie „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”; – podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowa ewidencja poniesionych wydatków związanych z oświetleniem przestrzeni publicznej; – prawidłowa ewidencja księgowa infrastruktury oświetleniowej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby gminy; – prawidłowe oddanie do użytkowania zrealizowanego zadania inwestycyjne dotyczące modernizacji oświetlenia miejsc publicznych; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej.	– Brak utworzenia w urzędzie komórki organizacyjnej bądź stanowiska pracy w zakresie zadań dotyczących planowania energetycznego i zaopatrzenia w energię; – nieterminowa aktualizacja *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, co stanowiło naruszenie przepisu art. 19 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*; – wybór wykonawcy robót budowlanych o wartości podprogowej (poniżej 30 000 euro) niezgodnie z regulaminem ZP; – nierzetelna realizacja umowy na roboty budowlane, co polegało na braku zabezpieczenia w postaci pisemnej gwarancji; – ponoszenie nakładów na infrastrukturę oświetleniową należącą do przedsiębiorstwa energetycznego w ramach umowy serwisowej (finansowanie środków trwałych obcego podmiotu), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*.
6.	Urząd Miasta i Gminy Wleń	W formie opisowej	– Podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowa ewidencja poniesionych wydatków związanych z oświetleniem przestrzeni publicznej; – prawidłowa ewidencja księgowa infrastruktury oświetleniowej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby gminy; – prawidłowa realizacja umowy na wykonanie zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją oświetlenia miejsc publicznych; – prawidłowe oddanie do użytkowania zrealizowanego zadania inwestycyjne dotyczące modernizacji oświetlenia miejsc publicznych; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej.	– Nieopracowanie projektu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*; – niewłaściwa organizacja Urzędu, polegająca na niewskazaniu żadnej komórce organizacyjnej zadań z zakresu kontroli stanu technicznego oświetlenia; – nierzetelny nadzór nad infrastrukturą oświetleniową; – brak publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 ustawy *P.z.p.*
7.	Urząd Gminy Malczyce	W formie opisowej	– Podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowa ewidencja poniesionych wydatków związanych z oświetleniem przestrzeni publicznej; – prawidłowa ewidencja księgowa infrastruktury oświetleniowej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby gminy; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej.	– Nieopracowanie projektu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, co stanowiło naruszenie przepisów art. 19 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne; – niewłaściwa organizacja Urzędu, polegająca na niewskazaniu żadnej komórce organizacyjnej zadań z zakresu kontroli stanu technicznego oświetlenia; – niewykonanie przez Wójta Gminy uchwały Rady Gminy w zakresie monitoringu efektów Planu Gospodarki Niskoemisyjnej Gminy Malczyce; – ponoszenie nakładów na infrastrukturę oświetleniową należącą do przedsiębiorstwa energetycznego w ramach umowy serwisowej (finansowanie środków trwałych obcego podmiotu), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*; – nierzetelny nadzór nad infrastrukturą oświetleniową.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Urząd Miasta i Gminy Strzelin	W formie opisowej	– Podjęcie efektywnych działań na rzecz obniżenia kosztów energii elektrycznej; – prawidłowa ewidencja poniesionych wydatków związanych z oświetleniem przestrzeni publicznej; – prawidłowa ewidencja księgowa infrastruktury oświetleniowej; – prawidłowy wybór dostawcy energii elektrycznej na potrzeby gminy; – prawidłowe oddanie do użytkowania zrealizowanych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji oświetlenia miejsc publicznych; – prowadzenie działań promocyjnych dotyczących rozwiązań zmniejszających zużycie energii elektrycznej; – prawidłowe rozpatrywanie petycji i skarg.	– Nieopracowanie projektu *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, co stanowiło naruszenie przepisów art. 19 ust. 1 ustawy *Prawo energetyczne*; – niewłaściwa organizacja Urzędu, polegająca na niewskazaniu żadnej komórce organizacyjnej zadań z zakresu kontroli stanu technicznego oświetlenia; – nieopracowanie aktualizacji *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, co stanowiło naruszenie przepisów art. 19 ust. 2 ustawy *Prawo energetyczne*; – ponoszenie nakładów na infrastrukturę oświetleniową należącą do przedsiębiorstwa energetycznego w ramach umowy serwisowej (finansowanie środków trwałych obcego podmiotu), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*; – niezaliczenie umowy nienazwanej kredytu do zadłużenia gminy, co było niezgodne z art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy *o finansach publicznych*; – nierzetelność przy zawieraniu umowy o poprawę efektywności energetycznej.

* – pozytywna/negatywna/ w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Zadania gmin w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej

Zadania gmin w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej regulują przepisy ustawy *o samorządzie gminnym* oraz przepisy ustawy *Prawo energetyczne*.

Artykuł 6 *u.s.g.* stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Artykuł 7 ust. 1 *u.s.g.* stanowi zaś, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne, oprócz innych spraw wskazanych przykładowo w ustawie, obejmują także zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 3 *u.s.g. in fine*). W art. 9 ust. 4 *u.s.g.* zdefiniowano pojęcie zadań użyteczności publicznej, którymi są określone w art. 7 ust. 1 zadania własne gminy mające na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Podstawowe sposoby realizacji zadań należących do gminy zostały określone w art. 9 ust. 1 *u.s.g.*, gdzie wskazano, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Przepis art. 18 *u.p.e.* stanowi swoiste rozwinięcie w stosunku do art. 7 ust. 1 pkt 3 *u.s.g.* i precyzuje kwestie dotyczące realizacji zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Zgodnie z art. 18 ust. 1 *u.p.e.* do zadań gminy należy: 1) planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy; 2) planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy: a) miejsc publicznych, b) dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, c) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*[50], przebiegających w granicach terenu zabudowy, d) części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 27 października 1994 r. *o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*[51], wymagających odrębnego oświetlenia – przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów lub stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej.

W myśl art. 18 ust. 1 pkt 3 *u.p.e.* zadaniem gminy jest także finansowanie oświetlenia ww. dróg lub ich części znajdujących się na jej terenie. W art. 18 ust. 1 pkt 4 i 5 *u.p.e.* do zadań gminy zaliczono także planowanie i organizację działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy, a także ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji.

Stosownie do art. 18 ust. 2 *u.p.e.* gmina realizuje powyższe zadania zgodnie z: 1) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi

[50] Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.

[51] Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm.

w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) odpowiednim wojewódzkim programem ochrony powietrza przyjętym na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*[52].

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy to instytucje prawne regulowane przez przepisy ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W studium tym określa się m.in. kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przy czym podkreślić należy, że studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 *u.p.z.p.*). Swoistą konkretyzacją ustaleń studium stanowi natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który określa przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz sposoby zagospodarowania i zabudowy terenów (art. 4 ust. 1 *u.p.z.p.*). Sporządzanie planu miejscowego jest przejawem tzw. władztwa planistycznego gminy, a uchwalane plany najczęściej obejmują określone obszary i tereny, a nie cały obszar gminy. Plan miejscowy, w odróżnieniu od studium, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 *u.p.z.p.*). W miejscowym planie określa się m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 *u.p.z.p.*). Jak wynika z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*[53], ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: 1) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych; 2) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym; 3) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej. Przyjmuje się przy tym, że w skład sieci infrastruktury technicznej wchodzą wszystkie elementy pozwalające zaopatrzyć dany teren w ciepło, gaz, wodę i energię elektryczną.

Wskazać jeszcze należy, że termin „miejsce publiczne", któremu gmina ma zapewnić oświetlenie nie został w *u.p.e.* zdefiniowany. W orzecznictwie wskazuje się, że „miejsce publiczne" to każde miejsce dostępne dla nieokreślonego bliżej liczebnie i rodzajowo kręgu osób[54]. W przypadku oświetlenia miejsc publicznych, będącego zadaniem własnym gminy, pojęcie takich miejsc powinno być konstruowane w nawiązaniu do tych składników majątku publicznego (mienia publicznego), których właścicielem jest gmina (własność komunalna). Przykładami składników takiego mienia są drogi

[52] Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

[53] Dz. U. Nr 164 poz. 1587.

[54] Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13, OTK 2015/2/14 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 1971 r., sygn. akt V KRN 219/71, OSNPG 1972/2/25.

wojewódzkie, powiatowe i gminne będące własnością samorządu terytorialnego, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, cmentarze komunalne, obiekty użyteczności publicznej. Ustalenie szczegółowego zakresu ciążącego na konkretnej gminie prawnego obowiązku planowania oświetlenia miejsc publicznych powinno być dokonywane z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia mieszkańcom bezpiecznego i możliwie pełnego korzystania z takich miejsc.

Jeśli chodzi o drogi, których oświetlenie należy do obowiązków gminy wskazać należy na § 109 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*[55], który stanowi, że droga powinna być oświetlona ze względów bezpieczeństwa ruchu, w szczególności: 1) gdy przebiega przez obszar oświetlony i występuje zagrożenie olśnienia uczestników ruchu; 2) w obrębie węzła lub skrzyżowania, jeżeli jedna z krzyżujących się dróg jest oświetlona; 3) na skrzyżowaniu z drogą klasy S; 4) na skrzyżowaniu typu rondo; 5) na skrzyżowaniu skanalizowanym z wyspami w krawężnikach – jeżeli jest to droga klasy GP; 6) między odcinkami oświetlonymi – jeżeli długość odcinka nie przekracza 500 m; 7) na odcinku przyległym do obiektu mostowego – jeżeli obiekt jest oświetlony; 8) w obrębie miejsca poboru opłat; 9) na ulicy klasy S; 10) na jednojezdniowej ulicy o czterech i większej liczbie pasów ruchu; 11) na skrzyżowaniu na terenie zabudowy, przy którym znajdują się budynki użyteczności publicznej, przystanki komunikacji zbiorowej; 12) w obrębie przejścia dla pieszych, przejazdu dla rowerzystów i dojścia do przystanków komunikacji zbiorowej na terenie zabudowy.

Planowanie i organizacja zaopatrzenia w energię elektryczną oraz oświetlenia miejsc publicznych i dróg w gminie

Planowanie w zakresie planu zaopatrzenia w energię elektryczną na terenie gminy przybiera formy: [1] założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy oraz [2] planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części.

Organem zobowiązanym do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19 ust. 1 *u.p.e.*). Projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje co najmniej raz na 3 lata. Zgodnie z art. 19 ust. 3 *u.p.e.* projekt założeń powinien określać: 1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe; 2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych; 3) możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych; 4) możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy *o efektywności energetycznej*; 5) zakres współpracy z innymi gminami.

[55] Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

W toku opracowywania projektu założeń przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają nieodpłatnie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) swoje plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię sporządzane na okres nie krótszy niż trzy lata, w zakresie dotyczącym terenu tej gminy oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu założeń. Następnie projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa (art. 19 ust. 5 *u.p.e.*). Kolejno projekt założeń wykłada się do publicznego wglądu na okres 21 dni, powiadamiając o tym w sposób przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości, a osoby i jednostki organizacyjne zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu założeń (art. 19 ust. 6 i 7 *u.p.e.*). Finalnie rada gminy uchwala założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu (art. 19 ust. 8 *u.p.e.*).

Poglądy co do charakteru prawnego projektu założeń do planu nie są jednolite. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują na ich normatywny charakter. Inni zaś interpretują założenia do planu zaopatrzenia jako akt administracyjny o charakterze wewnętrznym zawierający wytyczne działania dla podmiotów wchodzących w skład struktury administracji publicznej. Według jeszcze innych przedstawicieli doktryny uchwalone przez radę gminy założenia do gminnego planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe są rodzajem planu gospodarczego. Nie można uznać ich za akty normatywne, ponieważ nie zawierają norm generalnych i abstrakcyjnych[56].

Zgodnie z art. 20 ust. 1 *u.p.e.*, w przypadku, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny. Zauważyć należy, że obowiązek opracowania projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe aktualizuje się wyłącznie pod warunkiem, że plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń do planu zaopatrzenia, uchwalonych przez radę gminy. Ocena zdolności planów przedsiębiorstw energetycznych do realizacji założeń do planu zaopatrzenia należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W myśl art. 20 ust. 2 *u.p.e.* projekt ww. planu powinien zawierać: 1) propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wraz z uzasadnieniem ekonomicznym; 2) propozycje w zakresie wykorzystania

[56] M. Stefaniuk [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2010, art. 19.

odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji; 3) propozycje stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy *o efektywności energetycznej*; 4) harmonogram realizacji zadań; 5) przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć oraz źródło ich finansowania; 6) ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy. Plan uchwala rada gminy (art. 20 ust. 4 *u.p.e.*).

W tym miejscu zaznaczyć należy, że poglądy co do charakteru prawnego planu zaopatrzenia mają charakter złożony. W doktrynie konsekwentnie prezentowany jest pogląd, w myśl którego plan zaopatrzenia nie ma charakteru aktu prawa miejscowego – nie jest przepisem gminnym i w związku z tym nie może wiązać osób trzecich. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują jednak, że plany zaopatrzenia mają charakter normatywny. Pogląd ten uzasadniają zależnościami zachodzącymi pomiędzy gminnymi planami zagospodarowania przestrzennego a planami zaopatrzenia oraz wskazują, że postanowienia planów są skuteczne wobec osób trzecich i mimo ich dużego stopnia kazuistyczności mają atrybuty aktu o charakterze normatywnym[57].

Dalej wskazać należy, że w celu realizacji planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe gmina może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi. Zaś w przypadku, gdy nie jest możliwa realizacja planu na podstawie umów, rada gminy – dla zapewnienia zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – może wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne (art. 20 ust. 5 i 6 *u.p.e.*).

Podkreślenia wymaga, że planowanie zaopatrzenia w energię elektryczną gminy winno uwzględniać także planowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy: a) miejsc publicznych; b) dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich; c) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, przebiegających w granicach terenu zabudowy; d) części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe, wymagających odrębnego oświetlenia, a przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów lub stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej.

Finansowanie oświetlenia miejsc publicznych w gminie

Finansowanie oświetlenia oznacza finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów ich budowy i utrzymania (art. 3 pkt 22 *u.p.e.*). Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 *u.p.e.*, do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy: a) ulic; b) placów; c) dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich; d) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu *ustawy o drogach publicznych*, przebiegających w granicach terenu zabudowy; e) części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu *ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*, wymagają-

[57] Tamże, art. 20.

cych odrębnego oświetlenia: przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów lub stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej.

W przepisach prawa nie zdefiniowano pojęcia „punkt świetlny". W orzecznictwie Sądu Najwyższego sformułowano pogląd, że pojęcie punktu świetlnego, o jakim mowa w art. 3 pkt 22 *u.p.e.*, obejmuje wyłącznie oprawę oświetleniową ze źródłem światła, wskazując, że ustawa *Prawo energetyczne* rozróżnia między instalacjami (którymi są urządzenia z układami połączeń między nimi); urządzeniami (którymi są urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych); sieciami (w tym siecią dystrybucyjną) oraz punktami świetlnymi. Ustawa nie zawiera definicji „punktu świetlnego", natomiast zawiera legalne definicje pozostałych wymienionych powyżej pojęć. W tych okolicznościach brak podstaw do nadawania pojęciu „punktu świetlnego" znaczenia, które ustawodawca zarezerwował dla innych, zdefiniowanych przez siebie sformułowań[58]. Z kolei Polski Komitet Oświetleniowy Stowarzyszenia Elektryków Polskich zdefiniował pojęcie „punktu świetlnego" jako „kompletną oprawę oświetleniową, zawierającą elementy niezbędne do mocowania i ochrony źródła światła oraz do przyłączenia jej do obwodu zasilającego"[59].

W znaczeniu ustalonym w art. 3 pkt 22 *u.p.e.* finansowanie oznacza pokrywanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów budowy i utrzymania punktów świetlnych środkami, których źródłem jest budżet gminy. W myśl art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych* wydatki z budżetu gminy powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań i w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań Zakup należy realizować na zasadach określonych w przepisach ustawy *Prawo zamówień publicznych*, a od 1 stycznia 2021 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*[60].

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 15r[1] ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*[61], w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, i przez 90 dni od dnia odwołania stanu, który obowiązywał jako ostatni, zamawiający nie może potrącić kary umownej zastrzeżonej na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, o której mowa w art. 15r ust. 1, z wynagrodzenia wykonawcy lub z innych jego wierzytelności, a także nie może dochodzić zaspokojenia z zabezpieczenia należytego

58 Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lutego 2011 r., sygn. akt III SK 36/10, OSNP 2012/7-8/108.

59 Zob. https://www.prawo.pl/samorzad/firmy-energetyczne-kaza-gminom-placic-za-dzierzaweslupow,470543.html [dostęp: 16 grudnia 2020 r.].

60 Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

61 Dz. U. poz. 1842, ze zm.

wykonania tej umowy, o ile zdarzenie, w związku z którym zastrzeżono tę karę, nastąpiło w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii[62]. Z kolei zgodnie z art. 15vb ust. 2, zamawiający płaci wynagrodzenie w częściach, po wykonaniu części umowy w sprawie zamówienia publicznego, lub udziela zaliczki na poczet wykonania zamówienia, w przypadku umów w sprawie zamówienia publicznego zawieranych na okres dłuższy niż 12 miesięcy[63].

Finansowanie budowy i utrzymania punktów świetlnych przez gminy uzależnione jest przede wszystkim od zróżnicowania technicznego i własnościowego majątku oświetleniowego. Gdy urządzenia oświetlenia od miejsca przyłączenia lub miejsca rozgraniczenia własności stanowią w całości majątek gminy, to jest ona zobowiązana do finansowania eksploatacji (konserwacji instalacji) tych urządzeń i decyduje o wyborze podmiotu prowadzącego czynności eksploatacyjne na jej zlecenie. Koszty zakupu energii elektrycznej i świadczenia usług przesyłowych rozliczane są według taryfy przedsiębiorstwa energetycznego.

Problemy powstają natomiast w przypadku korzystania z tzw. sieci skojarzonej (kiedy tylko punkty świetlne stanowią własność gminy) lub z urządzeń w całości stanowiących własność przedsiębiorstwa energetycznego. W sytuacji, gdy właścicielem punktów świetlnych jest przedsiębiorstwo energetyczne, to pomimo że na gminie spoczywa ustawowy obowiązek zapewnienia i finansowania oświetlenia publicznego, nie może ona swobodnie dysponować mieniem poza jej obszarem własności bez zgody właściciela. Gmina nie ma zatem możliwości, powołując się na konieczność realizacji zadań własnych, zlecić usługi dostawy energii lub jej konserwacji wybranemu przez siebie podmiotowi bez zgody właściciela.

Gdy właścicielem niektórych elementów urządzeń oświetlenia jest gmina, a w części składniki tych urządzeń stanowią majątek przedsiębiorstwa energetycznego, udzielanie zamówień na prowadzenie eksploatacji urządzeń oświetlenia i świadczenie usługi oświetleniowej może się odbywać niezależnie, tj. oddzielnie dla urządzeń stanowiących majątek gminy (o zleceniu decyduje ona sama) i oddzielnie dla majątku stanowiącego własność przedsiębiorstwa. Natomiast modernizacja i wymiana wyeksploatowanych opraw powinny być realizowane i finansowane przez gminę – do mocy umownej określonej w wydanych warunkach przyłączenia, jeżeli stanowią one jej własność, albo ze środków przedsiębiorstwa, jeżeli należą do niego. Jeśli urządzenia służące oświetleniu dróg publicznych stanowią własność przedsiębiorstwa, to gmina może odpłatnie korzystać ze świadczonej usługi, ale musi ponieść jej koszty wynikające z udokumentowanych wydatków na utrzymanie urządzeń oświetlenia (obsługi i konserwacji) powstających w trakcie świadczonej usługi.

Udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie usługi oświetlenia miejsc publicznych i dróg na terenie gminy dokonywane jest na podstawie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Przedmiotem zamówie-

[62] Przepis wszedł w życie z dniem 24 czerwca 2020 r.

[63] Przepis wszedł w życie 1 lipca 2020 r. i wygasł z dniem 1 stycznia 2021 r.

nia jest świadczenie usługi oświetlenia miejsc publicznych placów i dróg na terenie gminy w określonym okresie. Wykonawca powinien być zobowiązany do wykonywania czynności niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania instalacji oświetleniowych przy zachowaniu obowiązujących przepisów i norm. Standardy organizacji i wykonywania usługi powinny obejmować: całodobowy dozór techniczny nad instalacjami oświetlenia; przyjmowanie i załatwianie reklamacji dotyczących poszczególnych opraw i nieprawidłowości w zakresie czasu funkcjonowania oświetlenia; wymianę elementów oświetlenia uszkodzonych w wyniku kolizji drogowych lub działania żywiołów. W przypadku, gdy urządzenia oświetlenia ulicznego są własnością jednego przedsiębiorstwa energetycznego, usługi stanowiące zadanie własne gminy mogą być traktowane jako usługi świadczone przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, co uzasadniać może postępowanie prowadzone na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Prawo zamówień publicznych* z 2004 r. (zamówienie z wolnej ręki)[64].

Wspomnieć jeszcze należy, że w orzecznictwie występują rozbieżności dotyczące określenia prawa własności urządzeń służących do doprowadzania energii elektrycznej oraz innych urządzeń podobnych w rozumieniu art. 49 *Kodeksu cywilnego*, z chwilą ich połączenia z siecią urządzeń przedsiębiorstwa. Wskazany przepis stanowi, że urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa. Osoba, która poniosła koszty budowy ww. urządzeń i jest ich właścicielem, może żądać, aby przedsiębiorca, który przyłączył urządzenia do swojej sieci, nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem, chyba że w umowie strony postanowiły inaczej. Z żądaniem przeniesienia własności tych urządzeń może wystąpić także przedsiębiorca.

Można rozróżnić cztery poglądy dotyczące tego zagadnienia. W świetle pierwszego, urządzenia wymienione w art. 49 k.c., z chwilą ich połączenia z siecią urządzeń przedsiębiorstwa, stają się własnością podmiotu będącego właścicielem przedsiębiorstwa, a owo połączenie jest jedynie kwestią faktu[65]. Zgodnie z odmiennym poglądem, przepis art. 49 k.c. wyznacza jedynie granice między częścią składową przedsiębiorstwa i częścią składową nieruchomości, pozostawiając otwartą kwestię sposobu uzyskania przez prowadzącego przedsiębiorstwo tytułu prawnego do urządzeń, o których mowa w tym przepisie[66]. Kolejne stanowisko zakłada, że wykładnia art. 49 k.c. prowadzi jedynie do wniosku, iż urządzenia infrastruktury z chwilą połączenia ich z siecią przedsiębiorstwa tracą status części składowej nieruchomości[67]. Zgodnie z czwartym poglądem, urządzenia wymienione w art. 49 k.c. z chwilą ich połączenia z siecią należącą

[64] P. Orzech, M. Stefaniuk [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72*, wyd. II, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, art. 18.

[65] Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 listopada 1997 r., sygn. akt II CKN 424/97, OSNC 1998/ 5/77.

[66] Zob. uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 8 marca 2006 r., sygn. akt III CZP 105/05, OSNC 2006/10/159.

[67] Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 25 lipca 2003 r., sygn. akt V CK 129/02, niepubl.

do przedsiębiorstwa przestają być częścią składową nieruchomości i stają się samoistnymi rzeczami ruchomymi, które mogą być przedmiotem odrębnej własności i odrębnego obrotu[68].

Planowanie i realizacja działań mających nacelu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 4 *u.p.e.*, do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Stosownie do art. 6 ustawy *o efektywności energetycznej* jednostka sektora publicznego realizuje swoje zadania, stosując co najmniej jeden ze środków poprawy efektywności energetycznej, którymi są: 1) realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej; 2) nabycie urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji; 3) wymiana eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd, o których mowa w pkt 2, lub ich modernizacja; 4) realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków*[69]; 5) wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. *w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE*, potwierdzone uzyskaniem wpisu do rejestru EMAS, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o krajowym systemie ekozarządzania i audytu* (EMAS)[70]; 6) realizacja gminnych programów niskoemisyjnych, o których mowa w *ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów*. Ponadto jednostka sektora publicznego informuje o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej na swojej stronie internetowej lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

W omawianej ustawie określono wprost, że modernizacja lub wymiana oświetlenia stanowi przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej (art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy *o efektywności energetycznej*). W myśl art. 19 ust. 2 Minister Energii określił szczegółowy wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. W pkt 3 załącznika do obwieszczenia Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. *w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej*[71] wskazano, że przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej w zakresie modernizacji lub wymiany oświetlenia zewnętrznego (np. oświetlenia tuneli, placów, składowisk, ulic, dróg, parków, oświetlenia dekoracyjnego, oświetlenia stacji paliw oraz sygnalizacji świetlnej) obejmują: a) wymianę źródeł światła na energooszczędne; b) wymianę opraw oświetleniowych wraz z osprzętem na energooszczędne; c) wdra-

[68] Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 13 lipca 2011 r., sygn. akt III CZP 26/11, OSNC 2012/1/18.

[69] Dz. U. z 2021 r. poz. 554, ze zm.

[70] Dz. U. z 2020 r. poz. 634.

[71] M.P. poz. 1184.

żanie inteligentnych systemów sterowania oświetleniem, o regulowanych parametrach w zależności od potrzeb użytkowych i warunków zewnętrznych; d) stosowanie energooszczędnych systemów zasilania.

W kontekście realizacji ww. przedsięwzięć warto wspomnieć, że modernizacja oświetlenia miejsc publicznych wymaga sporządzenia audytu efektywności energetycznej, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 5 października 2017 r. *w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii*[72]. Zgodnie z § 4 tego rozporządzenia audyt sporządza się w sposób bilansowy. Audyt ten obejmuje wykonanie bilansu energetycznego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, którego dotyczy przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej. Audyt dla przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia, może być sporządzony w sposób uproszczony. Ze wspomnianego załącznika nr 1 wynika, że audyt można sporządzić w sposób uproszczony jedynie w przypadku przedsięwzięcia określonego jako „Wymiana opraw oświetleniowych lub źródeł światła". W pozostałych przypadkach audyt sporządza się w sposób bilansowy. W myśl § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia audyt w sposób bilansowy sporządza się zgodnie z wiedzą techniczną, z wykorzystaniem, w szczególności, danych i metod określania oszczędności energii, z zastosowaniem odpowiednio udokumentowanej metody obliczeń lub na podstawie dokonywanych pomiarów. Sporządzając audyt bilansowy w celu modernizacji lub wymiany oświetlenia: 1) uwzględnia się specyficzne wymagania w zakresie pomiarów, parametrów i jakości oświetlenia określone w przepisach odrębnych i w Polskich Normach; 2) bierze się pod uwagę, w szczególności następujące usprawnienia umożliwiające uzyskanie oszczędności energii: zastosowanie energooszczędnych źródeł światła lub opraw oświetleniowych, systemów automatycznego sterowania wydajnością i parametrami oświetlenia, optymalizację czasu załączania oświetlenia oraz wprowadzenie sekcji oświetleniowych w zależności od przeznaczenia oświetlanych stref (§ 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia). Do sporządzenia audytu w sposób uproszczony wykorzystuje się dane i metody określania i weryfikacji oszczędności energii określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

W myśl art. 25 ust. 1 ustawy *o efektywności energetycznej* audyt efektywności energetycznej zawiera w szczególności: 1) nazwę i adres siedziby podmiotu, u którego będzie realizowane przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej albo, który zakończył takie przedsięwzięcie; 2) kartę audytu efektywności energetycznej sporządzoną zgodnie z wzorem określonym w ww. rozporządzeniu; 3) oznaczenie przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej oraz miejsca ich lokalizacji; 4) ocenę stanu technicznego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji; 5) analizę: a) zużycia energii przez obiekt, urządzenie techniczne lub instalację oraz b) planowanych do uzyskania oszczędności energii z niezakończonego przedsięwzięcia

[72] Dz. U. poz. 1912.

lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej albo c) efektów uzyskanych z zakończonego przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, w tym w szczególności określenie osiągniętej oszczędności energii.

Wspomnieć jeszcze należy, że dla danego przedsięwzięcia sporządzony może być audyt poprzedzający jego realizację (*ex ante*) oraz audyt obrazujący rzeczywiste efekty przeprowadzonej inwestycji (*ex post*). Zwykle formę audytu *ex ante* zakłada instytucja dofinansowująca inwestycję. Audyt *ex post*, w przypadku jego sporządzenia, powinien być wykonany z zastosowaniem analogicznej metodologią jaką został wykonany audyt *ex ante*. Wnioski z audytu *ex post* stanowią podstawę weryfikacji osiągnięcia celu inwestycji w zakresie rzeczowym, dzięki któremu osiągnięto efektywność energetyczną na poziomie określonym w audycie energetycznym *ex ante*.

Zgodnie z art. 7 ustawy *o efektywności energetycznej* jednostka sektora publicznego może realizować i finansować przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia tego samego rodzaju służące poprawie efektywności energetycznej na podstawie umowy o poprawę efektywności energetycznej. Umowa określa w szczególności: 1) możliwe do uzyskania oszczędności energii w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej z zastosowaniem środka poprawy efektywności energetycznej; 2) sposób ustalania wynagrodzenia, którego wysokość jest uzależniona od oszczędności energii uzyskanej w wyniku realizacji ww. przedsięwzięć.

W praktyce spotyka się umowy z gwarancją oszczędności tzw. umowy EPC (ang. *Energy Performance Contracting*), które opierają się o zasadę zwrotu kosztów inwestycji bezpośrednio z zaoszczędzonych kosztów energii. Umowę taką zawiera jednostka samorządu terytorialne z przedsiębiorstwem świadczącym usługi energetyczne, które określa się skrótem ESCO (ang. *Energy Saving Company* lub *Energy Service Company*). Koszty wdrożenia energooszczędnych przedsięwzięć ponosi przedsiębiorstwo typu ESCO, które następnie, w trakcie trwania kontraktu, uczestniczy w podziale korzyści z tych inwestycji lub modernizacji. Zatem inwestor spłaca koszt inwestycji czy modernizacji z oszczędności w kosztach eksploatacji wynikających z działań inwestycyjnych lub modernizacyjnych.

Powyższy rodzaj umów zaliczać się może do kategorii umów zawieranych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, o jakim mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym*[73]. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tejże ustawy partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Dalsze przepisy wskazanej ustawy regulują kwestię obowiązku przeprowadzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia, zasady wyboru partnera prywatnego i elementy umowy z tymże partnerem.

[73] Dz. U. z 2020 r. poz. 711, ze zm.

Dalej wskazać należy, że w załączniku nr XIII do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2012/27/UE z 25 października 2012 r. *w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE* określono minimalne wymogi, jakie powinny znajdować się w umowach dotyczących poprawy efektywności energetycznej zawieranych z sektorem publicznym lub w odnośnych specyfikacjach przetargowych. Pomimo że Dyrektywa nie stanowi źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, warto wskazać, że wśród wymogów tych wymieniono:

– jednoznaczny i przejrzysty wykaz działań w zakresie efektywności, jakie należy podjąć lub wyniki w zakresie efektywności, jakie mają zostać uzyskane;
– gwarantowane oszczędności, jakie mają zostać uzyskane w wyniku wdrożenia środków określonych w umowie;
– okres obowiązywania i etapy umowy, jej warunki i okres wypowiedzenia;
– jednoznaczny i przejrzysty wykaz obowiązków każdej z umawiających się stron;
– data (daty) odniesienia dla ustalenia uzyskanych oszczędności;
– jednoznaczny i przejrzysty wykaz kroków, jakie należy podjąć w celu wdrożenia środka lub pakietu środków, oraz, w stosownych przypadkach, powiązanych kosztów;
– obowiązek pełnego wdrożenia środków określonych w umowie oraz udokumentowania wszystkich zmian wprowadzonych w trakcie trwania projektu;
– przepisy określające włączenie równoważnych wymogów w każdym przypadku podwykonawstwa realizowanego przez strony trzecie;
– jednoznaczne i przejrzyste przedstawienie finansowych skutków projektu oraz podziału udziałów obu stron w uzyskanych oszczędnościach pieniężnych (np. wynagrodzenie dostawcy usług);
– jednoznaczne i przejrzyste postanowienia dotyczące ustalenia wysokości i weryfikacji uzyskanych gwarantowanych oszczędności, kontroli jakości i gwarancji;
– postanowienia zawierające wyjaśnienie procedury postępowania w zmieniających się warunkach ramowych, które mają wpływ na treść i wynik umowy (np. zmienne ceny energii, intensywność użytkowania instalacji);
– szczegółowe informacje dotyczące obowiązków każdej z umawiających się stron oraz sankcji za ich naruszenie.

Dodać jeszcze należy, że zawarcie omawianej umowy skutkuje dla jednostki samorządu terytorialnego powstaniem zobowiązań długoterminowych. W myśl art. 72 ust. 1 *u.f.p.* państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów: 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne; 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek; 3) przyjętych depozytów; 4) wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, a także uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. W myśl art. 72 ust. 1a *u.f.p.* ww. tytuły dłużne obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych,

które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. *w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego*[74], do kategorii „kredyty i pożyczki" zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, b) długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

W świetle powyższego należy wskazać, że zobowiązanie zaciągnięte przez jednostkę samorządu terytorialnego w związku z realizacją zadania w formule ESCO jest zobowiązaniem, które – zgodnie z art. 72 ust. 1a *u.f.p.* – należy zaliczyć do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki". Zauważyć przy tym należy, że na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*[75] do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów nie zalicza się kwot, o których mowa w art. 243 ust. 1 pkt 3 *u.f.p.*, wynikających ze zobowiązań zaciągniętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, czyli przed 1 stycznia 2019 r. Jeśli zobowiązanie wynikające z tzw. niestandardowych instrumentów finansowania zostało zaciągnięte po 1 stycznia 2019 r., jego spłata jest objęta wskaźnikiem określonym w art. 243 *u.f.p.*

Odnosząc się do realizacji inwestycji w zakresie modernizacji oświetlenia miejsc publicznych należy wskazać, że instalacja oświetlenia miejsc publicznych może być kwalifikowana jako obiekt liniowy w rozumieniu art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*[76], a więc obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane oraz kable zainstalowane w kanale technologicznym nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego. Budowa sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV nie wymaga pozwolenia na budowę, ale zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.b.). Modernizacja oświetlenia może obejmować nie tylko jego budowę, ale także przebudowę lub remont. Zgodnie z definicją z art. 3 pkt 7a u.p.b.,

[74] Dz. U. Nr 298 poz. 1767.

[75] Dz. U. poz. 2500.

[76] Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

przebudową będzie wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchni zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. Natomiast przez „remont" rozumie się wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (art. 3 pkt 8 u.p.b.). Należy również pamiętać, że modernizacja oświetlenia może być elementem inwestycji o zróżnicowanym charakterze (np. w połączeniu z przebudową drogi), co może skutkować koniecznością uzyskania dla całej inwestycji pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 u.p.b.).

6.3. Schemat postępowania w kwestii planowania energetycznego

OPRACOWANIE PROJEKTU ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

Art. 19 ust. 1 u.p.e. — Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

PRZEKAZANIE PROJEKTU ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO DO ZAOPINIOWANIA DO ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA

Art. 19 ust. 5 / art. 17 u.p.e. — Projekt założeń podlega opiniowaniu przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz w zakresie zgodności z polityką energetyczną państwa.

KONSULTACJE SPOŁECZNE PROJEKTU ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

Art. 19 ust. 6, ust. 7 u.p.e. — Projekt założeń wykłada się do publicznego wglądu na okres 21 dni, powiadamiając o tym w sposób przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości.

PRZYJĘCIE ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

Art. 19 ust. 8 u.p.e. — Rada gminy uchwala założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując jednocześnie wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO PRZEZ LOKALNE PRZEDSIĘBIORSTWO ENERGETYCZNE

Art. 7 ust. 5 u.p.e. — Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1-4, 7 i 8 i art. 46 u.p.e. oraz w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i art. 20 u.p.e., oraz w przepisach odrębnych.

W PRZYPADKU **POZYTYWNEGO** STANOWISKA PRZEDSIĘBIORSTWA ENERGETYCZNEGO ODNOŚNIE GMINNYCH ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

ZAPEWNIENIE PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWO ENERGETYCZNE SPÓJNOŚCI PLANU ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTWA ENERGETYCZNEGO Z GMINNYMI ZAŁOŻENIAMI DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

Art. 16 ust 12 pkt 2 u.p.e.

W celu racjonalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, przy sporządzaniu projektu planu, o którym mowa w ust. 1, przedsiębiorstwa energetyczne są obowiązane współpracować z podmiotami przyłączonymi do sieci oraz z gminami. Współpraca powinna polegać w szczególności na zapewnieniu spójności pomiędzy planami przedsiębiorstw energetycznych i założeniami, strategiami oraz planami, o których mowa w art. 19 i art. 20.

SPORZĄDZENIE PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWO ENERGETYCZNE PLANU ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTWA ENERGETYCZNEGO DLA OBSZARU GMINY (TJ. ZASPOKOJENIE POTRZEB ENERGETYCZNYCH GMINY)

Art. 16 ust 1. u.p.e.

Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przysyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii sporządza, dla obszaru swojego działania, plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, na okres nie krótszy niż 3 lata, uwzględniając działania wskazane w art. 16 ust. 1-22 u.p.e..

W PRZYPADKU **NEGATYWNEGO** STANOWISKA PRZEDSIĘBIORSTWA ENERGETYCZNEGO ODNOŚNIE GMINNYCH ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

[1] **KOREKTA** PRZYJĘTYCH ZAŁOŻEŃ DO PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO LUB
[2] **OPRACOWANIE** PROJEKTU PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

Art. 20 ust. 1 u.p.e.

W przypadku gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, o których mowa w art. 19 ust. 8 u.p.e., wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny.

PRZYJĘCIE PLANU ZAOPATRZENIA ENERGETYCZNEGO

Art. 20 ust. 4 u.p.e.

Rada gminy uchwala plan zaopatrzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 1 u.p.e..

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, str. 1, ze zm.).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str.1, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372).
7. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275).
17. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 554, ze zm.).

18. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz. U. z 2020 r. poz. 634).
21. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).
22. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 468, ze zm.).
23. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 2500).
24. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1587).
26. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298 poz. 1767).
27. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii (Dz. U. poz. 1912).
28. Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetyczne (M.P. poz. 1184).
29. Komunikat Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Klimatu i Środowiska
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
15. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
16. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
17. Wojewoda Dolnośląski
18. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
19. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast województwa dolnośląskiego

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 15-10-2021 r.

Minister Klimatu i Środowiska
Michał Kurtyka

DELG-WRH.081.2.2021.JP
1777499.6097073.4924814

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W związku informacją o wynikach kontroli P/21/099 – „Modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, dróg i ulic w wybranych miejscowościach województwa dolnośląskiego", przekazaną pismem z dnia 17 września 2021 r., znak: LWR.430.005.2021, przedstawiam poniższe stanowisko.

Chcę zapewnić Pana Prezesa, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska już w chwili obecnej w praktyce implementuje rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli zawarte we wnioskach z kontroli P/21/099 w ramach prowadzonej analizy efektywności założeń i planów, o których mowa w art. 19-20 ustawy Prawo energetyczne, jako instrumentów realizacji polityki energetycznej państwa, m.in. z uwzględnieniem wniosków NIK sformułowanych w informacji o wynikach kontroli P/19/014 – „Lokalne bezpieczeństwo energetyczne".

Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 maja 2021 r. (Dz.Urz.MKiŚ.2021.47) został powołany Zespół do spraw Lokalnego Bezpieczeństwa Energetycznego. Zgodnie z harmonogramem prac określonym w ww. zarządzeniu, w perspektywie końca I półrocza 2022 r. Zespół będzie realizował następujące zadania:

1. Analiza lokalnego systemu planowania energetycznego oraz wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków związanych z planowaniem energetycznym, w tym polegających na opracowaniu projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
2. Wypracowanie koncepcji usprawnienia wykonywania obowiązków gmin, o których mowa w pkt 1, w szczególności poprzez przedstawienie propozycji uzupełnienia regulacji związanych z opracowaniem projektu założeń o niezbędne elementy służące skutecznemu wykonywaniu tych obowiązków;
3. Wypracowanie rekomendacji w zakresie zasad weryfikacji i kontroli realizacji obowiązków, o których mowa w pkt 1;
4. Wypracowanie koncepcji zwiększenia roli samorządu województwa w nadzorze nad wykonywaniem obowiązków gmin, o których mowa w pkt 1;

5. Analiza możliwości wprowadzenia rozwiązań zwiększających wiedzę organów gmin na temat obowiązków związanych z planowaniem energetycznym oraz korzyści dla gmin z prawidłowego wykonywania ich zadań w tym zakresie;
6. Analiza możliwości usprawnienia inwestycji liniowych z zakresu energetyki na poziomie lokalnym.

Wypracowane przez Zespół wyniki analiz i rekomendacje posłużą do przygotowania, postulowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, zmian w przepisach w zakresie realizacji obowiązku przygotowania przez gminy założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Z poważaniem

Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/