



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.010.03.2022

Pan
Marek Szaruga
Burmistrz Kcyni
ul. Rynek 23
89-240 Kcynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/22/507 - Finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej przez wybrane gminy województw:
dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kcyni ¹ , ul. Rynek 23, 89-240 Kcynia
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marek Szaruga, Burmistrz Kcyni ² , od 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z finansowaniem oświetlenia przestrzeni publicznej w zakresie finansowania kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów ich utrzymania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2022, z wykorzystaniem dowodów sprzed tego okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/175/2022 z 24 listopada 2022 r. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/176/2022 z 14 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2; 7)

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej „Burmistrz”.

³ Tj. do 24 lutego 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina realizowała ustawowy obowiązek finansowania oświetlenia przestrzeni publicznej w zakresie poniesionych kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz na ich utrzymanie.

W Urzędzie posiadano niezbędne informacje o obiektach oświetlenia przestrzeni publicznej zlokalizowanych na terenie Gminy. Jednak nie posiadano informacji o strukturze własnościowej punktów poboru energii oraz punktów oświetleniowych.

Z uwagi na to, iż większość punktów świetlnych stanowiły własność ENEA Oświetlenie sp. z o. o. z siedzibą w Szczecinie⁶, to Gmina powierzyła prowadzenie pełnej ewidencji urządzeń dotyczących punktów świetlnych Spółce. Z tego powodu powierzono również Spółce prowadzenie konserwacji oświetlenia, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

W Gminie nie prowadzono bieżących analiz wydatków za dystrybucję energii elektrycznej w powiązaniu z jej zużyciem, które uwzględniałyby parametry istotnie wpływające na koszty oświetlenia, co mogło mieć wpływ na powstanie strat z tytułu niewłaściwego doboru taryf oraz zawyżonych mocy umownych.

Gmina ponosiła wszystkie wydatki na oświetlenie, utrzymanie konserwację oraz budowę nowych punktów świetlnych. Wydatki te w badanych latach 2021-2022 znacznie wzrosły m.in. na same oświetlenie z kwoty 993,2 tys. zł w 2021 r. do 1 355,5 tys. zł, tj. o 36,5%. W związku z tym Gmina podjęła i zamierza podjąć działania w celu ich obniżenia w następnych latach. M.in. w celu obniżenia tych wydatków powierzono wybór podmiotów dostarczających energię elektryczną, z którymi w okresie objętym kontrolą były ENEA sp. z o. o. z siedzibą w Poznaniu w 2021 r. i Veolia Energy Contracting Poland Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie w 2022 r., specjalistycznemu podmiotowi, tj. Pomorskiej Grupie Konsultingowej w Bydgoszczy.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku bieżących analiz wydatków za zużycie energii elektrycznej w sieciach oświetlenia drogowego, co mogło mieć wpływ na stratę z tytułu niewłaściwego doboru taryf i zawyżonych mocy umownych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja zadań związanych z finansowaniem oświetlenia przestrzeni publicznej w zakresie finansowania kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów ich utrzymania

Opis stanu faktycznego

1. Informacje o obiektach oświetlenia przestrzeni publicznej zlokalizowanych na terenie gminy Kcynia

Zgodnie z zarządzeniem Nr P.13.2021 Burmistrza Kcyni z 17 grudnia 2021 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego, zapewnianie właściwego stanu istniejących urządzeń oświetlenia dróg i placów na terenie Gminy oraz zapewnianie dla nich dostaw energii elektrycznej należało do zadań Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami (§ 23 pkt 21).

Sprawy związane z oświetleniem dróg, placów i pozostałej infrastruktury przypisano pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku referenta ds. rolnictwa i spraw komunalnych w Referacie Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami, posiadającemu wykształcenie wyższe na kierunku ochrona środowiska⁷.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Spółka”.

⁷ Dyplom inżynierski i dyplom magisterski.

(akta kontroli str. 3-6)

Liczba punktów poboru energii wg stanu w dniu 31 grudnia wynosiła 162 szt. w 2021 r. i 164 szt. w 2022 r. Wszystkie PPE należały do ENEA Oświetlenie i ENEA Operator⁸. Punkty świetlne, w liczbie 1 821 i 1 938 szt., w większości, tj. 1 784 i 1 918 szt. były własnością ENEA Oświetlenie i ENEA Operator. Do Gminy należało odpowiednio 37 i 20 punktów świetlnych. Znaczną większość stanowiły lampy rtęciowe, tj. 1 760 i 1 874 szt. Pozostałe, to lampy metryce LCD – 61 i 64 szt. Struktura własnościowa rodzaju opraw nie była w Urzędzie znana.

(akta kontroli str. 8; 57-125; 2630)

W Urzędzie posiadano ewidencję - wykazy obiektów oświetleniowych położonych na jej terenie, stanowiące m.in. załączniki do specyfikacji istotnych warunków zamówień publicznych na dostawę energii elektrycznej i załączniki do umów sprzedaży energii elektrycznej – dla potrzeb oświetlenia drogowego jak również dla lokali i obiektów.

W wykazach tych dotyczących oświetlenia drogowego ujmowano m.in.: nazwę i adres punktu poboru energii, numer PPE, moc umowną, grupę taryfową, szacunkowe zużycie energii, dane nabywcy (nazwę gminy, adres i nr nip), okresy dostaw energii. Ponadto posiadano wykazy obiektów oświetleniowych położonych na jej terenie, stanowiące załączniki do umów o wykonywanie usługi konserwacji oświetlenia dróg i miejsc publicznych na terenie Gminy na urządzeniach pozostających we władaniu ENEA Oświetlenia Sp. z o.o. dotyczące obiektów należących do ENEA jak i będących własnością Gminy.

W wykazach tych ujęto:

a) 235 szafek/rozdzielnic należących do ENEA, w tym:

- 135 szafek/rozdzielnic wg kolejnych numerów, numerów eksploatacyjnych i inwentarzowych wraz z ich lokalizacją poprzez podanie m.in. nazwy miejscowości lub adresu oraz numeru drogi powiatowej;
- 200 szafek/rozdzielnic tylko wg ich lokalizacji poprzez podanie nazwy miejscowości i nr budynku lub samej nazwy miejscowości;

b) cztery szafki/rozdzielnice należące do Gminy wg kolejnych numerów, numerów eksploatacyjnych i inwentarzowych wraz z ich lokalizacją poprzez podanie m.in. nazwy miejscowości, ulicy, numeru działki oraz numeru drogi powiatowej.

Ponadto Gmina przekazała 16 grudnia 2022 r. informację o liczbie punktów świetlnych stanowiących własność ENEA i własności Gminy w tym wg ich rodzajów.

(akta kontroli, str. 21-95; 2389-2499)

W sprawie ewidencji, rejestrów, wykazów lub innych dokumentów dotyczących eksploatowanych punktów świetlnych i urządzeń w zakresie typu, rodzaju poszczególnych punktów świetlnych (lampy rtęciowe, sodowe, halogenowe, metalohalogenkowe, metryce LCD, inne); kategorii drogi i charakterze miejsca, przy którym znajdują się poszczególne punkty świetlne oraz ich liczbie przy poszczególnych kategoriach dróg i miejsc; stanu technicznego posiadanych urządzeń – punktów poboru energii; ilości posiadanych urządzeń – punktów poboru energii – posiadających odbiorniki radiowe RSM; ilości urządzeń posiadających zegar astronomiczny GSM sterujący pracą oświetlenia i nastawienia tego zegara Burmistrz podał, że zgodnie z prawem energetycznym do zadań własnych gminy należy planowanie i finansowanie oświetlenia dróg, ulic i miejsc publicznych na terenie gminy. Z uwagi na fakt, że na terenie Gminy 1 918 opraw oświetleniowych należy do ENEA Oświetlenie sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, a jedynie 20 opraw oświetleniowych należy do Gminy, Gmina ustawowy obowiązek realizuje poprzez

⁸ Zgodnie z zapisami umów zawartych z ENEA Oświetlenia Sp. z o. o. w Szczecinie infrastruktura techniczna oświetlenia drogowego należy do tej spółki oraz do ENEA Operator Sp. z o. o. w Poznaniu.

zawarcie stosownych umów z właścicielem infrastruktury oświetleniowej, w ramach, której właściciel (spółka oświetleniowa) prowadzi pełną ewidencję urządzeń oraz wszelkie obowiązki spoczywające na właścicielu obiektów budowlanych wynikających z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁹. Ze względu na znikomą ilość infrastruktury oświetleniowej należącej do Gminy, jak również z uwagi na posiadaną wiedzę, kompetencje, doświadczenie i bardzo dobrą współpracę ze spółką oświetleniową, Gmina podjęła decyzję o objęciu również 20 punktów świetlnych należących do Gminy umową o świadczenie usługi oświetleniowej z ENEA Oświetlenie. Wobec powyższego Gmina nie prowadzi ewidencji ani rejestrów, o których mowa w pytaniu.

(akta kontroli str. 16-20)

2. Wydatki na finansowanie oświetlenia drogowego na terenie gminy Kcynia

W Urzędzie wydatki księgowane były w szczególności na dział, rozdział, paragraf i zadanie. Numer zadania związanego z oświetleniem to 900537 – Energia elektryczna. Ewidencja księgowa wyodrębniła wydatki związane z oświetleniem drogowym poprzez wydruk klasyfikacji wg nr kontrahenta. Wydatki ponoszone na oświetlenie drogowe klasyfikowane były w dziale 900, rozdziale 90015 i paragrafie 4260.

(akta kontroli str. 2569-2578)

Wydatki Gminy związane z oświetleniem ogółem w latach 2021-2022 wynosiły 993,2 tys. zł i 1 355,5 tys. zł (wzrost o 36,5%), w tym związane z oświetleniem drogowym odpowiednio: na zakup energii elektrycznej 272,3 tys. zł i 397,2 tys. zł (wzrost o 45,9%); na pokrycie kosztów dystrybucji 201,2 tys. zł i 226,1 tys. zł (wzrost o 12,4%)¹⁰.

Dostawcami energii elektrycznej były ENEA S.A. z siedzibą w Poznaniu w 2021 r. i Veolia Energy Contracting Poland Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Wydatki inne niż zakup i dystrybucja energii elektrycznej, a związane z oświetleniem drogowym dotyczyły usług w zakresie utrzymania i konserwacji oświetlenia drogowego 344,5 tys. zł i 560,5 tys. zł (wzrost o 62,7%); montażu urządzeń 47,1 tys. zł w 2021 r. oraz koszty zlecenia procedury zakupu energii 4,1 tys. zł i 4,8 tys. zł (wzrost o 17,1%).

Usługi w zakresie konserwacji oświetlenia miejsc publicznych wykonywała ENEA Oświetlenie sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie¹¹. W umowach w tym zakresie zastosowano stawki ryczałtowe miesięczne i roczne: w 2021 r. – 13,5/162,4 tys. zł netto¹², w 2022 r. – 16,5/197,6 tys. zł netto¹³ i 33,3/399,7 tys. zł¹⁴ netto.

Na koszty montażu urządzeń składała się „dostawa i montaż lampy solarnej” przez podmiot prywatny oraz świadczenie usługi oświetleniowej przez ENEA Oświetlenie¹⁵.

⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.

¹⁰ Usługi dystrybucyjne wykonywała ENEA Dystrybucja sp. z o.o. w Poznaniu.

¹¹ Umowy RI.272.I.256/2017 z dnia 20 lipca 2017 r.; 4172/OP/RI/2022/P z dnia 28 lutego 2022 r. i 4302/OP/RI/2022/P z dnia 26 kwietnia 2022 r.

¹² Przykładowa wartość usług: oględziny linii oświetleniowej – 0,5 tys. zł/m-c netto, miesięczna amortyzacja łączna majątku oświetleniowego ENEA Oświetlenie objętego obsługą – 11,8 tys. zł netto, prowadzenie dokumentacji techniczno-prawnej – 1,0 tys. zł/m-c netto.

¹³ Przykładowa wartość usług: przegląd linii oświetleniowej – 2,1 tys. zł/1 km netto, wymiana słupa – 4,9 tys. zł/szt. netto, wymiana szafki oświetleniowej - 4,4 tys. zł netto.

¹⁴ Przykładowa wartość usług: oględziny linii oświetleniowej – 0,5 tys./m-c zł netto, fundusz rozwojowy – 15,6 tys. zł/m-c tys. zł netto, miesięczna amortyzacja łączna majątku oświetleniowego ENEA Oświetlenie objętego obsługą - 4,7 tys. zł netto.

¹⁵ Świadczenie usługi oświetleniowej w zakresie zapewnienia oświetlenia, w tym wykonanie programu poprawy jakości i efektywności energetycznej oświetlenia ulicznego; umowa 3258/OP/UI/2021/P z dnia 4 października 2021 r. zawarta z ENEA Oświetlenie sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie.

Inne koszty, to zlecenie przygotowania i przeprowadzenia procedury zakupu energii elektrycznej przez Pomorską Grupę Konsultingową S.A. z siedzibą w Bydgoszczy (PGK).

(akta kontroli str. 9;127-166; 2389-2499)

Wyboru wykonawcy z zakresu usług dotyczących konserwacji oświetlenia miejsc publicznych, o wartości 344,4 tys. zł w 2021 r i 560,5 tys. zł, wykonywanych przez ENEA Oświetlenie dokonano na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ oraz art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷.

(akta kontroli str. 2500-2568)

W sprawie przesłanek uzasadniających wybór wykonawcy w trybie „z wolnej ręki” Burmistrz Kcyni podał, że istotą wskazanych podstaw prawnych wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki jest fakt, że mogą one być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów.

W obu wypadkach zamawiający podjął działania zmierzające do zapewnienia pełnej konkurencyjności prowadzonych procedur udzielenia zamówienia poprzez wystosowanie do właściciela majątku oświetleniowego będącego przedmiotem kontrolowanych postępowań próśb o: wyrażenie zgody na zabudowę nowych urządzeń oświetlenia drogowego oraz rozbudowę istniejącej infrastruktury oświetleniowej stanowiącej własność ENEA Oświetlenie, wydanie warunków ogólnych i warunków organizacyjno-technicznych robót rozbudowy oświetlenia przez wykonawcę wybranego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, które zamawiający zamierzał w tym celu przeprowadzić oraz określenie zasad współpracy tegoż wykonawcy z dyspozytorem Rejonu Dystrybucji. W obu wypadkach odpowiedź właściciela majątku oświetleniowego była jednakowa - nie wyraził on zgody na podejmowanie jakichkolwiek działań na swojej sieci oświetleniowej przez podmioty trzecie, powołując się przy tym na swoje prawo własności oraz przysługujące mu z tego tytułu uprawnienia do jego ochrony, określone w szczególności w art. 222 § 2 kc.

W związku z powyższym w obu tych wypadkach zamawiający nie miał innego wyjścia, jak przeprowadzić postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w jedynym możliwym (i prawnie dopuszczalnym) w takiej sytuacji trybie, jakim jest zamówienie z wolnej ręki, w oparciu o powołane podstawy prawne, co znalazło swoje odzwierciedlenie w dokumentacji obu tych postępowań udostępnionej kontrolującemu - w szczególności: w protokołach z tych postępowań.

(akta kontroli str. 2579-2601)

3. Weryfikacja i analiza wydatków na oświetlenie przestrzeni publicznej

Na podstawie losowo wybranych 32 PPE (19,8%) ustalono, że w 2021 r. zużycie energii szacowane przyjęto w kwocie 174,80 kWh, natomiast wykonanie wynosiło 179,70 kWh, tj. 102,8%.

Ta sama próba wykazała, że w odniesieniu do sześciu PPE złożono dziewięć wniosków o zmianę nastawień czasowych włączeń i wyłączeń oświetlenia drogowego.

(akta kontroli str. 10-11)

W wyjaśnieniach Burmistrz podał:

¹⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.

- w sprawie bieżącej analizy kosztów i wydatków ponoszonych na oświetlenie przestrzeni publicznej analizowano koszty i wydatki przeznaczone na zapewnienie energii elektrycznej oraz rynek dostawców energii. Pomimo braku narzędzi monitorowania wewnętrznego zużycia energii elektrycznej przeprowadzana analiza dotyczyła kosztów ponoszonych na zakup energii wyliczanych łącznie, kosztów części energii elektrycznej zakupywanej na potrzeby oświetlenia miejsc publicznych oraz kosztów modernizacji i konserwacji infrastruktury związanej z tymi zadaniami. Wszelkie koszty każdego roku są analizowane w celu odpowiedniego zabezpieczenia środków finansowych w budżecie na rok kolejny;

- w sprawie ustalania faktycznych potrzeby i zmiany struktury zużywanej energii elektrycznej na oświetlenie miejsc publicznych, na potrzeby uzyskania najkorzystniejszej ceny zakupu energii elektrycznej Gmina przystąpiła do Bydgoskiej Grupy Zakupowej oraz zawarła umowę z Pomorską Grupą Konsultingową upoważniając ją do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup energii elektrycznej;

- w sprawie działań podejmowanych lub planowanych, w związku z obecną trudną sytuacją na rynku energii elektrycznej oraz jej rosnących cen, w celu obniżenia wydatków na oświetlenie przestrzeni publicznej, Gmina podjęła następujące działania: [1] przystąpiła wraz z innymi jednostkami samorządu terytorialnego do Bydgoskiej Grupy Zakupowej w celu wynegocjowania korzystniejszych cen; [2] upoważniła wykwalifikowaną firmę do przeprowadzenia procedury przetargowej w celu uzyskanie korzystnej ceny energii; [3] doświetliła oświetleniem LED większość przejść dla pieszych na terenie miasta; [4] wymieniono oświetlenie sali gimnastycznej w Szkole Podstawowej w Kcyni na energooszczędne, (w planach jest wymiana w kolejnych salach Zespołu Szkół w Kcyni, Szkole Podstawowej w Dzierżewie oraz Szkole Podstawowej w Mycielewie), [5] wymieniono wszystkie lampy w budynkach Urzędu na lampy LED; [6] Gmina przygotowuje czasowe wyłączenia oświetlenia przestrzeni publicznej w godzinach 00:00-3:30¹⁸; [7] wydano zalecenia pracownikom Gminy oraz placówkom podległym dotyczące oszczędności. Audytu energetycznego efektywności energetycznej nie przeprowadzano.

(akta kontroli str. 16-20)

4. Wydatkowanie środki finansowych na oświetlenie przestrzeni publicznej

Badanie próby losowo wybranych 50 faktur wystawionych przez ENEA Operator Sp. z o.o. w Poznaniu, w tym 20 z 2021 r i 30 z 2022 r., obejmującą 83 nr PPE (50,6%), polegające na porównaniu treści dokumentów, które od Operatora otrzymał Urząd z dokumentacją Operatora, wykazało, że:

- w 44 przypadkach wszystkie pozycje na fakturach były zgodne;
- w 31 przypadkach faktury przesłane przez Operatora nie zawierała opłaty mocowej;
- w sześciu przypadkach brakowało odpowiednika w dokumentacji Operatora.

(akta kontroli str. 13-15)

Powołany przez NIK biegły do oceny efektywności energetycznej i wydania opinii o zasadności zastosowania parametrów wpływających na koszty oświetlenia przestrzeni publicznej w latach 2021-2022. W sporządzonym przez biegłego sprawozdaniu i opinii podano, że analizę oparto na podstawie materiałów źródłowych niezbędnych do wykonania analizy, w tym „faktury posortowane po PPE i miesiącach zużycia 2021-2022 (Excell), - materiały pochodzące od ENEA Operator przekazane za pośrednictwem NIK”.

¹⁸ W tym celu przeprowadzono ankietę wśród mieszkańców Gminy, w której wzięło udział ok. 4 600 tys. osób.

W części „Wyniki analizy” wskazano, że:

- ENEA Operator wystawił 43 faktury, na których stwierdzono zawyżenie zużycia energii elektrycznej¹⁹ w wysokości 26 020,47 kWh²⁰ o wartości 14,1 tys. zł netto;
- budżet Gminy stracił 71,3 tys. zł netto z tytułu zawyżonych mocy umownych i niewłaściwego doboru taryf na sieciach oświetlenia drogowego²¹.

W „Opinii” zapisano, że:

- wyjaśnienia wymagają wszystkie sieci oświetlenia drogowego, na których dochodziło do zawyżenia zużycia energii elektrycznej;
- z uwagi na brak informacji, do jakich układów (jedno lub trójfazowych) podłączone są sieci, kwestionuje się wysokość zabezpieczenia przelicznikowego;
- we wszystkich wypadkach, w których dochodzi do zawyżenia zużycia energii elektrycznej, dochodzi również do nienaliczania należnych opłat za stały składnik opłaty sieciowej (opłata za moc umowną) wnoszonych przez Gminę;
- w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych nieprecyzyjnie określono przedmiot zamówienia, co skutkowało naruszeniem przez zamawiającego zasady uczciwej konkurencji;
- w Urzędzie nie prowadzono bieżących analiz własnych wydatków za zużycie energii elektrycznej w sieciach oświetlenia drogowego.

(akta kontroli str. 2602-2616)

Burmistrz podał, że niniejsze wyjaśnienia opracowano przy współpracy z Operatorem systemu dystrybucji działającego na terenie Gminy.

W sprawie niewłaściwego ustawienia czasu pracy oświetlenia, należy zauważyć (po konsultacji z operatorem systemu i analizą rynku), że nie ma dostępnych niezawodnych i idealnych systemów sterujących oświetleniem. W teorii najlepszym systemem jest fotoelektryczny, czyli taki, który jest w większości zastosowany w Gminie, bo działać powinien wtedy, kiedy oświetlenie naturalne nie jest wystarczające i fotoelement, odpowiednio wyregulowany, załączy lub wyłączy obwody oświetleniowe. Jednak jest on trudny do skoordynowania, serwisowania oraz w wielu przypadkach, ze względu na usytuowanie urządzeń oświetleniowych (rozdzielnic) przy drogach, niemożliwy do stosowania, np. ze względu na inne źródła światła. Innym problemem przy stosowaniu tego rodzaju urządzeń jest określenie dokładnej pracy urządzeń.

Wspólnie z operatorem systemu analizowano inne rodzaje sterowania, nawet opierające się na zaawansowanych rozwiązaniach informatycznych. Jednakże koszty takich rozwiązań, zasięg sieci komórkowej, uzależnienie się od zewnętrznego operatora takich usług. Podjęto decyzję o wdrażaniu zegarów astronomicznych z zaszytymi tabelami załączeń i włączeń oświetlenia umożliwiającymi precyzyjne nastawy czasowe, gdzie możliwym będzie precyzyjne określenie czasów świecenia oraz ewentualne wprowadzanie korekt czasowych, czy przerw nocnych.

Reasumując nieuzasadnionym jest stwierdzenie „niewłaściwego ustawienia czasu pracy oświetlenia”, ponieważ kontrola nie wykazała, o której dokładnie załącza i wyłącza oświetlenie, bo taki fakt można stwierdzić jedynie będąc obecnym przy załączaniu i wyłączaniu oświetlenia, osobno dla każdej rozdzielnic lub jeżeli zakład energetyczny dysponuje zdalnymi licznikami do pomiarów energii elektrycznej. Z pozyskanych od operatora systemu informacji, tego rodzaju urządzenia pomiarowe mają być zastosowane jeszcze w 2023 r.

W opinii stwierdzono fakt „niewłaściwie prowadzonych prac serwisowych” jednak nie

¹⁹ Za zawyżone zużycie energii elektrycznej uznaje się wynik dodatni różnicy pomiędzy danymi wynikającymi z zużycia energii elektrycznej w określonym czasie, a maksymalnym dopuszczalnym zużyciem w tym samym okresie (moc umowna x ilość godzin pracy w dniach określonych na fakturze).

²⁰ 16 816,55 kWh w 2021 i 9 203,92 kWh w 2022 r.

²¹ 34,3 tys. zł netto (42,1 tys. zł brutto) w 2021 r. i 37,1 tys. zł netto (45,6 tys. zł brutto) w 2022 r.

wskazano konkretnie uchybień czy błędów. Niemożliwym jest, zatem odniesienie się do tego, bo oświetlenie jest serwisowane przez operatora zgodnie ze sztuką, a przeglądy oraz naprawy są realizowane na bazie obowiązujących przepisów i umów.

Podłączenia, za zgodą płatnika, dodatkowych elementów oświetlania i innych odbiorników energii elektrycznej mają charakter incydentalny i tylko w okresie świątecznym, ale stosowane są, co najwyżej do urządzeń o niewielkim zużyciu energii elektrycznej, działających w technologii LED.

Nie stwierdzono podłączania urządzeń bez zgody płatnika (pobór bezumowny - kradzież).

Kwestia zawyżenia zużycia energii elektrycznej pobieranej w celu zasilania oświetlenia drogowego o 26 020,47 kWh o wartości netto 14 143,58 zł - wyliczenie biegłego nie odnosi się do wartości, jakie powinny być rzeczywiste na danym liczniku, bo takich wyliczeń po prostu nie ma i być przy obecnym systemie załączenia nie może. Można teoretycznie posługiwać się danymi wschodów i zachodów słońca i biegly przyjął czas 4274,78h (4274,92h), ale równie dobrze mogło to być 4400h lub 4000h. Stąd m.in. decyzja o zastosowaniu zegarów astronomicznych z zaprogramowanym czasem działania.

W sprawie zawyżonych mocy umownych o wartości netto 71 347,99 zł, należy wskazać, że moce umowne oraz zabezpieczenia przedlicznikowe były przedmiotem rozmów z operatorem systemu. Oświetlenie drogowe funkcjonuje od kilkudziesięciu lat i było instalowane w różnych „epokach” funkcjonowania taryf, technologii oraz cen nośników energii. Zastosowane zabezpieczenia przedlicznikowe w większości funkcjonują od czasów, kiedy jedyną technologią do oświetlenia ulic były wyładowcze lampy rtęciowe. Zgodnie ze sztuką instalacje oświetleniowe zabezpieczało się (i czyni się to nadal) w trzech stopniach: bezpiecznik przy lampie (oprawie), zabezpieczenie obwodu i zabezpieczenie przedlicznikowe (często jednocześnie, jako główne). Do oświetlenia drogowego zawłaszcza w terenach wiejskich wykorzystywana była i jest sieć operatora systemu dystrybucyjnego - sieć napowietrzna. Ze względu na dostępność, przyjętą ogólnie standaryzację oraz moce opraw (sięgające 400W a nawet 700W) powszechnie stosowano przy oprawach zabezpieczenie o wartości 6A. Aby zastosować selektywność zabezpieczeń na obwodach należało stosować zabezpieczenia 10A, a jako przed licznikowe 16A. Dla tego zabezpieczania minimalna moc umowna wynosi 2 kW.

Rozważana jest kompleksowa wymiana opraw oświetleniowych na oprawy LED, poprzedzona audytem i dokumentacją, która ma docelowo również uwzględnić zmianę i dostosowanie wszystkich zabezpieczeń.

W opinii wskazano niewłaściwy dobór taryf o wartości netto 6 308,08 zł oraz sugerowano zmianę obowiązujących taryf C11o na C11b przy 75 licznikach.

Powyższe wskazuje, że dynamiczne zmiany w ostatnim okresie na rynku energii elektrycznej, wymagają sporej wiedzy i zaangażowania, aby uzyskać efekty i to nie zawsze adekwatne do włożonych nakładów czasowych czy finansowych (w sytuacji gdyby zlecać takie analizy na zewnątrz).

Za dobór zabezpieczenia przedlicznikowego odpowiadają doświadczeni fachowcy z branży elektrycznej, których Gmina nie zatrudnia. W związku z tym wybór parametrów zabezpieczenia przedlicznikowego odbywa się w konsultacji z pracownikami przedsiębiorstwa energetycznego odpowiedzialnego za montaż oświetlenia drogowego.

Pracownicy Urzędu zdają sobie sprawę z kosztów, jakie Gmina ponosi na rzecz oświetlenia drogowego, jednak z uwagi na ograniczone możliwości finansowe gminy nie stać jej na przeprowadzenie kompleksowej modernizacji oświetlenia drogowego w ramach jednej inwestycji (w tym opraw i zabezpieczeń). Jak wyżej wspomniano

poza oświetleniem drogowym gmina posiada także inne mienie komunalne, które wymaga znacznych nakładów finansowych z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa ogółowi społeczności lokalnej.

Opłata sieciowa stała odzwierciedla ponoszone przez operatora systemu dystrybucji koszty związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem sieci elektroenergetycznych. Opłata ta nie była naliczana w każdym okresie z uwagi na fakt, iż w części faktur naliczano ją z góry, za cały okres dystrybucji w danym roku.

W postępowaniu o zamówienie publiczne przyjęto szacowane zużycie, uwzględniające pracę urządzeń (grupa C11o oraz grupa C12b). Fakt, że wykazane „zawyżenie” jest na poziomie około 3% wskazuje, że wolumen został oszacowany prawidłowo.

Postępowanie na dostawę energii charakteryzuje się pewną specyfiką, która rzutuje na opis przedmiotu zamówienia oraz realizację dostaw:

- braku możliwości precyzyjnego ustalenia, jaką ilość energii zamawiający pobierze w danym okresie – konieczne jest, więc oszacowanie oraz określenie możliwego wahanía poboru,

- braku możliwości bieżącego analizowania ilości pobranej energii – wiedzę taką zamawiający uzyskuje na podstawie faktur dystrybucyjnych wystawianych we wskazanych w umowie dystrybucyjnej okresach rozliczeniowych; tym samym zamawiający informację o ilości pobranej energii (na podstawie rzeczywistych odczytów lub wartości szacowanych przez OSD) uzyskuje z dużym opóźnieniem. Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 16 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, że nie zapewniono zasad uczciwej konkurencji.

(akta kontroli str. 2621-2628)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie analizowano poziomu wykorzystania mocy umownych zamawianych na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej na terenie Gminy. W wyniku tego, nie podejmowano działań zmierzających do dostosowania wielkości ww. mocy do poziomu faktycznego zapotrzebowania, a tym samym, do obniżenia opłat za zamawianą moc umowną, które w opinii biegłego mogły być w latach 2021 i 2022 niższe o 71,3 tys. zł Skutkiem powyższego nie wypełniono dyspozycji art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²², stanowiącym, że 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 wyjaśnieniach Burmistrz podał, że tematyką związaną z oświetleniem dróg, placów i pozostałej infrastruktury gminnej w Urzędzie zajmuje się pracownik w Referacie Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami, który poza wąskim zakresem obowiązków z tej dziedziny, posiada szereg innych obowiązków wynikających z ustawy o samorządzie gminnym. Pracownik prowadzi kontrole danych zawartych w fakturach w sposób rzetelny i kompleksowy w zakresie wysokości opłat za dystrybucję energii elektrycznej. Weryfikacja faktur za zużycie energii elektrycznej sprowadzała się do prawidłowości wystawiania faktur, stawek opłat czy wysokości opłat za zużycie energii elektrycznej w danym okresie. Na terenie Gminy działa tylko jeden operator systemu dystrybucyjnego (OSD), tj. ENEA Operator Sp. z o.o.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

z siedzibą w Poznaniu, dlatego Gmina nie miała możliwości wyboru innego operatora. Współpraca z operatorem jest prawidłowa, Gmina nie otrzymywała żadnych zgłoszeń, co do jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, w związku z czym nie miała podstaw do podważenia wiarygodności wystawianych przez niego faktur za zużycie energii elektrycznej w oświetleniu drogowym.

Bieżące analizy wydatków za zużycie energii elektrycznej w sieciach oświetlenia drogowego przeprowadzane są wyrywkowo przy uwzględnieniu możliwości technicznych i mocy przerobowych pracownika zajmującego niniejsze stanowisko.

Poza tym prowadzenie analiz wydatków za zużycie energii elektrycznej w sieciach oświetlenia drogowego jest trudne, z uwagi na istnienie wielu punktów oświetleniowych rozmieszczonych na terenie całej gminy Kcynia. Sieć oświetlenia drogowego, przede wszystkim na terenie wiejskim gminy, podlega częstym modernizacjom z uwagi na stan techniczny oświetlenia i jej awaryjność. Prace na sieciach oświetlenia drogowego są prowadzone na bieżąco w ramach zgłaszanych awarii, tym samym ciągłość zmian w zużyciu energii elektrycznej następowała i następuje sukcesywnie po przeprowadzonych modernizacjach czy zgłaszanych awariach.

(akta kontroli str. 2621-2628)

NIK zauważa, że systematyczna analiza wielkości wpływających na koszty zużycia energii elektrycznej ujawnianych na fakturach jest niezbędna do optymalizacji kosztów oświetlenia przestrzeni publicznej ponoszonych przez Gminę.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi
Wnioski

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, wnosi o:

Podjęcie działań w celu zapewnienia optymalizacji kosztów oświetlenia drogowego na terenie Gminy

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 28 lutego 2023 r.

Kontroler
(-) Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki