



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.005.07.2021

Andrzej Szychulski
Wójt Gminy Lipno
ul. Mickiewicza 29, 87-600 Lipno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/005 Planowanie i realizacja przez wybrane gminy województwa kujawsko-pomorskiego zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lipno ¹ , ul. Mickiewicza 29, 87-600 Lipno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szychulski, Wójt Gminy Lipno, od 23 listopada 2008 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy.2. Wydatki na oświetlenie przestrzeni publicznej. Prawidłowość wyłaniania wykonawców inwestycji w infrastrukturze oświetleniowej, dostawców energii elektrycznej oraz dostawców usług modernizacji i konserwacji majątku oświetleniowego.3. Działania na rzecz racjonalizacji kosztów zużycia energii elektrycznej do celów oświetlenia miejsc publicznych i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii.4. Wpływ stanu infrastruktury oświetleniowej na bezpieczeństwo mieszkańców.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce spowodowały lub miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/140/2021 z 26 października 2021 roku

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Urząd” lub „Gmina”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 17 grudnia 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

Wójt wywiązywał się z obowiązku zapewnienia oświetlenia: miejsc publicznych, dróg i ulic na terenie gminy. W Gminie przyjęto dokumenty planistyczne na rzecz racjonalizacji zużycia energii elektrycznej w tym „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”⁶, jednak dokument ten opracowano z ośmioletnim opóźnieniem. Prawdopodobnie podejmowano działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej infrastruktury oświetleniowej m.in. poprzez budowę: energooszczędnych punktów świetlnych LED oraz lamp solarno-wiatrowych na przejściach dla pieszych. Właściwie nadzorowany był też stan techniczny i sprawność działania oświetlenia ulicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W gminie obowiązywały „Założenia do planu zaopatrzenia energetycznego”. Projekt dokumentu został wyłożony do wglądu publicznego na okres 21 dni oraz uzyskał pozytywną opinię Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁷. Nie wpłynęły wnioski lub zastrzeżenia od jednostek organizacyjnych oraz osób zainteresowanych zaopatrzeniem w energię elektryczną na terenie gminy. Treść dokumentu nie była konsultowana z policją bądź innymi służbami w zakresie bezpieczeństwa osób korzystających z dróg publicznych. „Założenia do planu zaopatrzenia energetycznego” zawierały m.in.: ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania energetycznego; przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych; możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii oraz stosowania środków poprawy efektywności energetycznej; zakres współpracy z innymi gminami. Zostały one jednak przyjęte przez Radę Gminy Lipno 12 marca 2020 r. tj. po wymaganym terminie, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 5-116, 267)

W okresie objętym kontrolą nie zaszła potrzeba opracowania projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁸.

(akta kontroli str. 128-129)

„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”⁹ nie zawierało zapisów dotyczących oświetlenia przestrzeni publicznej. Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej, Mieszaniowej, Promocji i Rozwoju Gminy¹⁰ podał m.in., że w okresie sporządzania dokumentu, ponad 20 lat temu, tematyka oświetlenia ulicznego nie była istotna. Konieczne jest opracowanie nowego „Studium uwarunkowań (...)” zawierającego zagadnienia dotyczące oświetlenia ulicznego, jednak zależy to od możliwości finansowych gminy.

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

⁶ Dalej: „Założenia do planu zaopatrzenia energetycznego”.

⁷ Uchwała nr 47/2143/19 z 6 grudnia 2019 r.

⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 716, ze zm., dalej: „ustawa Pe”.

⁹ Dalej: „Studium uwarunkowań (...)”.

¹⁰ Dalej: „Kierownik RGK”.

(akta kontroli str. 129)

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono sformalizowanego systemu monitorowania realizacji „Założeń do planu zaopatrzenia energetycznego”. Kierownik Referatu Rolnictwa, Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska podał, że realizację założeń do planu, monitorowano m.in. poprzez analizowanie warunków przyłączy do sieci energetycznej na etapie wydawania warunków zabudowy dla określonej inwestycji. Ponadto podczas narad analizowane były wszelkie możliwe rozwiązania przy modernizacjach budynków, będących własnością gminy a w 2020 r. zainstalowano, pierwszy na terenie gminy, czujnik do pomiarów jakości powietrza.

(akta kontroli str. 129-131)

2. Wydatki na oświetlenie przestrzeni publicznej. Prawidłowość wyłaniania wykonawców inwestycji w infrastrukturze oświetleniowej, dostawców energii elektrycznej oraz dostawców usług modernizacji i konserwacji majątku oświetleniowego

Opis stanu faktycznego

Wykonanie i procentowy stopień realizacji planu wydatków na zadania bieżące i inwestycyjne związane z oświetleniem przestrzeni publicznej w poszczególnych latach wynosiły: 2018 r. – 256,7 tys. zł¹¹ (96,2%); 2019 r. – 268,7 tys. zł¹² (79,4%); 2020 r. – 360,0 tys. zł¹³ (84,1%); 2021 r. (I półrocze) – 162,4 tys. zł¹⁴ (38,6%). Skarbnik Gminy podała, że niewykonanie planu spowodowane było m.in. niższym zużyciem energii oraz zrealizowaniem inwestycji po niższych kosztach niż planowano.

(akta kontroli str. 119-121)

Realizując zadania inwestycyjne związane z oświetleniem przestrzeni publicznej Gmina nie korzystała z zewnętrznych źródeł finansowania, w tym ze środków z budżetu Unii Europejskiej. Wydatki poniesione na oświetlenie przestrzeni publicznej zostały sklasyfikowane w rozdziale 90015 klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 119-125)

Liczba punktów świetlnych w poszczególnych latach wynosiła: 2018 r. – 413 szt.; 2019 r. – 415 szt.; 2020 r. – 425 szt.; 2021 r. (I półrocze) - 502 szt. Całość kosztów oświetlenia dróg finansowana była ze środków własnych gminy. Ewidencja struktury oświetleniowej aktualizowana była na bieżąco. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki okresowego wyłączenia oświetlenia ze względów oszczędnościowych. Struktura własnościowa punktów oświetleniowych, na terenie gminy, na 30 czerwca 2021 r. kształtowała się następująco: własność Energa

¹¹ Z czego: zakup energii elektrycznej do oświetlenie ulic, placów i dróg – 153,1 tys. zł; konserwacja i modernizacja punktów świetlnych – 87,5 tys. zł; roboty budowlane i usługi związane z budową nowych punktów – 16,2 tys. zł.

¹² Z czego: zakup energii elektrycznej do oświetlenie ulic, placów i dróg – 138,1 tys. zł; konserwacja i modernizacja punktów świetlnych – 87,9 tys. zł; usługi związane z budową nowych punktów – 42,6 tys. zł.

¹³ Z czego: zakup energii elektrycznej do oświetlenie ulic, placów i dróg – 131,6 tys. zł; konserwacja i modernizacja punktów świetlnych – 97,0 tys. zł; roboty budowlane i usługi związane z budową nowych punktów – 131,4 tys. zł.

¹⁴ Z czego: zakup energii elektrycznej do oświetlenie ulic, placów i dróg – 81,6 tys. zł; konserwacja i modernizacja punktów świetlnych – 46,7 tys. zł; roboty budowlane i usługi związane z budową nowych punktów – 34,1 tys. zł.

Oświetlenie Sp. z o.o.¹⁵ - 369 szt.; Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - 89 szt.; Gminy - 44 szt.

(akta kontroli str. 117, 130, 135, 267-268)

Gmina nie była członkiem grupy zakupowej oraz nie uczestniczyła we wspólnym postępowaniu przetargowym mającym na celu wyłonienie dostawcy energii elektrycznej. W okresie objętym kontrolą dostawa energii elektrycznej zużywanej do oświetlenia przestrzeni publicznej na terenie gminy realizowana była na podstawie umów zawartych z Energa Oświetlenie oraz Energa-Obrót SA. Analiza wykazała m.in., że:

- umowy uwzględniały interes gminy w kwestii zapewnienia standardów jakości obsługi;
- w przypadku zamówienia z wolnej ręki negocjowano z dostawcą energii stawki opłat oraz koszt miesięcznej konserwacji w stosunku do jednego punktu oświetleniowego.

(akta kontroli str. 167, 203-204, 208-243)

W 2017 r. ogłoszono przetarg nieograniczony na utrzymanie i dostawę energii elektrycznej dla punktów oświetleniowych stanowiących własność Energa Oświetlenie. W odpowiedzi na prowadzone postępowanie Spółka pismami z 5 oraz 6 października 2017 r. nie wyraziła zgody na prowadzenie prac konserwacyjnych oraz dostawę energii elektrycznej do urządzeń należących do niej. W postępowaniu nie wpłynęły żadne oferty, a przetarg został unieważniony. W kolejnych latach objętych kontrolą utrzymanie i dostawa energii elektrycznej dla infrastruktury należącej do Energa Oświetlenie zlecane było Spółce z wolnej ręki.

(akta kontroli str. 244-251, 267)

Badaniem szczegółowym prawidłowości udzielania zamówień publicznych objęto dwa postępowania zlecane z wolnej ręki¹⁶ oraz jedno w trybie przetargu nieograniczonego¹⁷. Analiza wykazała m.in., że:

- we wszystkich badanych zamówieniach ich przedmiot oraz wartość zostały prawidłowo określone, a postępowanie zostało właściwie udokumentowane;
- podczas udzielania zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego nie dokonywano modyfikacji Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na etapie postępowania. Wybór najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny składanych ofert;
- we wszystkich zamówieniach udzielanych w trybie z wolnej ręki kierowano do wykonawcy zaproszenie do negocjacji. Ponadto Wykonawca składał oświadczenia dotyczące braku podstaw do wykluczenia i spełniające warunki udziału w postępowaniu;
- w przypadku przetargu nieograniczonego Zamawiający żądał wniesienia wadium, które zostało wniesione.

(akta kontroli str. 167-207, 252-265)

W latach 2018-2021 (I półrocze), w ramach funduszu sołeckiego, wybudowano 44 punkty oświetleniowe typu LED¹⁸. Większość prac budowlanych realizowana była

¹⁵ Dalej: „Energa Oświetlenie” lub „Spółka”.

¹⁶ Dotyczy dostawy energii elektrycznej i utrzymania punktów oświetleniowych należących do Energa Oświetlenie.

¹⁷ Dotyczy dostawy energii elektrycznej m.in. zużywanej dla oświetlenia przestrzeni publicznej Gminy.

¹⁸ Na łączną kwotę 184,8 tys. zł.

bezpośrednio przez mieszkańców poszczególnych wsi, co pozwoliło obniżyć koszty inwestycji. Analiza NIK wykazała, że elementy nowej infrastruktury zostały ujęte w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 117, 153-166)

Energa Oświetlenie wywiązywała się z zawartych umów w zakresie utrzymania i konserwacji własnej infrastruktury. Analiza rejestru zdarzeń prowadzonego przez ww. podmiot wykazała, że w latach 2018-2021 (I półrocze), przeprowadzono 94 przeglądy: linii i szafek energetycznych oraz punktów świetlnych. Ponadto usunięto 104 awarie dotyczące infrastruktury oświetleniowej. Konserwacja i utrzymanie punktów oświetleniowych należący do gminy oraz GDDKiA realizowane było przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 132-133)

3. Działania na rzecz racjonalizacji kosztów zużycia energii elektrycznej do celów oświetlenia miejsc publicznych i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii

Opis stanu faktycznego

„Założenia zaopatrzenia energetycznego” oraz „Plan gospodarki niskoemisyjnej”¹⁹ zawierały zapisy dotyczące poprawy efektywności energetycznej. Działania na rzecz racjonalizacji kosztów zużycia energii polegały m.in. na: budowie 44 punktów oświetleniowych w technologii LED, zamontowaniu oświetlenia solarno-wiatrowego, na siedmiu przejściach dla pieszych, zlokalizowanych na drogach gminnych. Ponadto na obiektach użyteczności publicznej systematycznie prowadzone były prace termomodernizacyjne. W dwóch szkołach zainstalowano panele fotowoltaiczne oraz wymieniono oświetlenie na energooszczędne, a na terenie trzech oczyszczalni ścieków zamontowano kondensatory do odzysku mocy biernej.

(akta kontroli str. 16-98, 117-118, 129-130, 270-335)

Kierownik RGK podał, że w ramach działań promocyjnych mających na celu ograniczenie zużycia energii wśród mieszkańców Urząd współpracuje z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu oraz podmiotami realizującymi inwestycje w odnawialne źródła energii. W tym celu udostępniane są nieodpłatnie pomieszczenia należące do gminy, gdzie odbywają się spotkania z mieszkańcami. Przedmiotowe działania zwiększyły zainteresowanie mieszkańców ww. problematyką.

(akta kontroli str. 129)

4. Wpływ stanu infrastruktury oświetleniowej na bezpieczeństwo mieszkańców

Opis stanu faktycznego

Na podstawie oględzin²⁰ wytypowanych przez NIK przejść dla pieszych oraz nowo wybudowanych punktów oświetleniowych²¹ stwierdzono, m.in. że:

- przejścia dla pieszych na drogach gminnych w trzech przypadkach oświetlone były za pomocą lamp hybrydowych LED (solarno-wiatrowych), a jednym za pomocą lampy zasilanej z sieci elektrycznej. Oświetlenie było

¹⁹ Przyjęty przez Radę Gminy Lipno uchwałą nr XVIII/133/16 z 31 sierpnia 2016 r.

²⁰ Przeprowadzonych 8 grudnia 2021 r. w miejscowościach Zbytkowo, Łochocin, Krzyżówki oraz Chlebowo

²¹ Oględzinom poddano: cztery przejścia dla pieszych na drogach gminnych, infrastrukturę oświetleniową na części DK67 wraz ośmioma przejściami dla pieszych, cztery inwestycje budowy 22 punktów oświetleniowych.

w pełni sprawne, słupy oświetleniowe usytuowano poza skrajnią drogi, nie ograniczały widoczności;

- przy przejściach dla pieszych zlokalizowanych przy drodze krajowej DK67 zastosowano dodatkowe lampy doświetlające;
- nowo wybudowane punkty oświetleniowe zrealizowane w ramach inwestycji były w pełni sprawne.

(akta kontroli str. 147-152)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące braku lub awarii oświetlenia ulicznego. Kierownik RGK podał, że wszystkie awarie, zgłaszane przez mieszkańców telefonicznie, były usuwane na bieżąco.

(akta kontroli str. 132-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Burmistrz nie dopełnił obowiązku opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym stanowi art. 19 ust. 1 ustawy Pe, skutkiem czego Rada Gminy nie uchwaliła założeń do tego planu. Projekt założeń sporządza się dla obszaru Gminy, co najmniej na okres 15 lat i aktualizuje, co najmniej raz na trzy lata. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy²² Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, uchwalenie przez Gminę pierwszych założeń lub ich aktualizacja powinny nastąpić w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy, tj. do 11 marca 2012 r. Założenia do planu zaopatrzenia energetycznego” zostały przyjęte 12 marca 2020 r. tj. 8 lat po wymaganym terminie.

(akta kontroli str. 11-16)

Z up. Wójta Kierownik RGK wyjaśnił m.in., że ww. nieprawidłowość wynikała z błędnej interpretacji przepisów. Niewłaściwie zostało przyjęte, że skoro na terenie gminy nie było ciepłociągu oraz paliw gazowych a energia elektryczna była własnością spółek Skarbu Państwa to obowiązek sporządzenia planu nie dotyczył gminy. Ostatecznie „Założenia do planu zaopatrzenia energetycznego” zostały przyjęte, lecz po wymaganym terminie.

(akta kontroli str. 126-128)

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na wykonanie obowiązku określonego w art. 19 ustawy Pe Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków w zakresie stwierdzonej nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²² Dz. U. Nr 21, poz. 104 ze zm.

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Bydgoszcz, 28 grudnia 2020 r.

Kontroler
(-) Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
z up. (-) Adam Kończak
p.o. Wicedyrektor