



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.011.02.2022

Pan
Andrzej Tadla
Burmistrz Czarnkowa
Urząd Miasta Czarnków
Plac Wolności 6
64-700 Czarnków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Czarnków (dalej również: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej Zakres przedmiotowy kontroli	Andrzej Tadla, od 22 listopada 2018 r. Burmistrz Czarnkowa (dalej: Burmistrz) 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 ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/194/2022 z 29 listopada 2022 r. Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/10/2023 z dnia 10 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gmina Miejska Czarnków⁴ wywiązała się z obowiązku finansowania oświetlenia przestrzeni publicznej⁵ w zakresie ponoszenia kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz ich utrzymania. Nie podjęto jednak działań, które wyeliminowałyby zdarzenia istotnie wpływające na wydatki na oświetlenie przestrzeni publicznej, tak by te były dokonywane w sposób możliwie oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, do czego gminę zobowiązywała dyspozycja art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych⁶. Takich działań nie podjęto, mimo że dysponowano danymi wskazującymi na zasadność skorygowania takich wielkości, jak moc umowna, co z kolei dałoby podstawę do zastosowania adekwatnych do potrzeb zabezpieczeń przedlicznikowych i doboru taryf optymalnych w stosunku do faktycznych potrzeb. Niepodjęcie działań, jak wskazano powyżej, skutkowało poniesieniem przez gminę, w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 11 października 2022 r., strat finansowych w łącznej wysokości 151 602,94 zł, w tym 48 601,95 zł z tytułu niewłaściwie dobranych taryf i zawyżenia mocy umownych, a 103 000,99 zł z tytułu zawyżonego zużycia energii elektrycznej.

Gmina dysponowała rzetelnymi informacjami o obiektach oświetleniowych położonych na jej terenie. Podejmowała też działania oszczędnościowe i optymalizacyjne dotyczące finansowania oświetlenia przestrzeni publicznej, m.in.

¹ Z wykorzystaniem dowodów sprzed tego okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności.

² Dz. U. 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej również: gmina.

⁵ Sformułowania: „oświetlenie przestrzeni publicznej”, „oświetlenie drogowe”, „oświetlenie uliczne”, należy rozumieć, jako tożsame i stosowane w odniesieniu do oświetlenia znajdującego się na terenie gminy, w rozumieniu art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

poprzez udział w latach 2021 i 2022 w grupie zakupowej na zakup energii elektrycznej, co pozwoliło uzyskać niższe ceny jej zakupu. Realizowała także inwestycję, zakładającą m.in. wymianę punktów świetlnych starego typu na nowoczesne oświetlenie typu LED.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

1. W Urzędzie prowadzenie spraw związanych z oświetleniem dróg należało do Referatu Techniczno-Inwestycyjnego. Do zadań tego referatu należało też planowanie i organizacja zaopatrzenia w energię elektryczną oraz działań mających na celu racjonalizację zużycia energii na obszarze gminy. Zadanie „utrzymanie infrastruktury technicznej w zakresie oświetlenia” powierzono jednemu z pracowników referatu zatrudnionemu na stanowisku ds. inwestycji. Do jego zadań należało również m.in.: przygotowanie dokumentacji dotyczącej inwestycji i remontów, bieżący nadzór techniczny oraz kontrola kosztów realizacji inwestycji do chwili przekazania ich do eksploatacji, wykonywanie obowiązków związanych z ogłoszeniem zamówień publicznych, przekazywanie informacji do ogólnej ewidencji środków trwałych do Referatu Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 293-335)

Operatorem systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej na terenie Czarnkowa była Enea Operator sp. z o.o. Gmina posiadała dane o infrastrukturze oświetlenia przestrzeni publicznej położonej na jej terenie. Na oświetlenie uliczne Czarnkowa składała się infrastruktura będąca własnością miasta (ok. 74% całości) oraz infrastruktura, której właścicielem była Enea Oświetlenie Sp. z o.o. (ok. 26% całości). Odnośnie do własnej infrastruktury, gmina dysponowała pełnymi danymi m.in. o miejscach położenia, mocach przyłączeniowych, zabezpieczeniach, numerach liczników; liczbie słupów, ich rodzaju i wysokości; liczbie i strukturze opraw (sodowe, LED, metalohalogenowe, rtęciowe), długości linii. Odnośnie do własności Enea Operator sp. z o.o., gmina dysponowała m.in. informacjami o liczbie punktów poboru energii, zainstalowanej mocy, liczbie szafek, tablic i uzemień, liczbie opraw, liczbie słupów oraz długości linii.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 375-377, 428-479)

Na terenie Czarnkowa, na koniec lat 2021 i 2022, znajdowały się łącznie 44 punkty poboru energii⁸. Niemal całość oświetlenia przestrzeni publicznej Czarnkowa była sterowana automatycznie, zegarami astronomicznymi. Wyjątek stanowiło oświetlenie terenu „Łazienki” nad Notecią, które było wyposażone w czujnik zmierzchowy⁹.

Według stanu na 31 grudnia 2022 r., gmina była właścicielem 925 słupów i 1217 opraw oświetlenia, w tym 758 opraw z sodowym źródłem światła, 361 ze źródłem światła LED oraz 98 ze źródłem światła metalohalogenowym (rzernikowym). Własnością ENEA Oświetlenie sp. z o. o. było 317 punktów świetlnych z sodowym źródłem światła.

(akta kontroli str. 355-364, 502)

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej również: PPE.

⁹ Brak urządzenia sterującego wynikał z faktu organizowania w tym miejscu uroczystości gminnych.

Po zakończeniu przebudowy¹⁰ ulic: Sikorskiego, Chodzieskiej i Poznańskiej w Czarnkowie, gmina stanie się właścicielem nowej sieci oświetlenia drogowego typu LED. Dotychczasowy właściciel (Enea Oświetlenie sp. z o.o.) wyraził zgodę na likwidację sieci oświetlenia na przebudowywanym odcinku ww. ulic. Na przebudowywanym odcinku znajdowało się: 25 opraw oświetleniowych z sodowym źródłem światła, 24 sztuki słupów, 924 metry linii zasilającej oraz jedna szafka oświetleniowa. Enea Oświetlenie sp. z o.o., jako właściciel likwidowanego oświetlenia, zgodnie z postanowieniami umowy, otrzyma odszkodowanie po wystawieniu noty księgowej w wysokości 1812,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 365-371)

W latach objętych kontrolą Miasto Czarnków zawarło cztery umowy z podmiotami zewnętrznymi na konserwację i eksploatację urządzeń oświetlenia przestrzeni publicznej, po dwie¹¹ w każdym roku.

(akta kontroli str. 454-501)

Umowy z Enea Oświetlenie sp. z o. o. w zakresie utrzymania i konserwacji oświetlenia drogowego zostały zawarte w wyniku udzielenia zamówienia publicznego w trybie „z wolnej ręki”, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹² oraz zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹³, po przeprowadzeniu negocjacji ze wskazaną spółką, jako właścicielem infrastruktury oświetleniowej. Umowy określały zakres utrzymania i konserwacji oświetlenia drogowego i składały się z dwóch podstawowych części. Pierwsza obejmowała zakres stały czynności nakazanych obligatoryjnie m.in.: oględziny linii oświetleniowej, pomiary rezystencji uziemień, miesięczny koszt amortyzacji majątku oświetleniowego, podatek od nieruchomości za majątek oświetleniowy ENEA Oświetlenie, koszt ubezpieczenia majątkowego (tylko z tytułu sieci oświetlenia należącej do ENEA Oświetlenie sp. z o. o.). Ta część umowy miała charakter stały w czasie obowiązywania umowy i objęta była wynagrodzeniem ryczałtowym. Druga część umowy obejmowała wszelkie działania uruchamiane każdorazowo na podstawie zleceń Urzędu. Szczegółowy katalog zleceń doraźnych zawierał załącznik do umowy. W skład tego katalogu wchodziły m.in.:

- pomiar parametrów optycznych sieci – jeden komplet, 5 pomiarów w kwocie 223,69 zł;
- przegląd punktów świetlnych z wymianą źródła – sztuka w kwocie 387,64 zł;
- przegląd szafki lub tablicy zasilającej – sztuka w kwocie 1 086,50 zł;
- wycinka gałęzi zasłaniających oprawę – sztuka w kwocie 202,40 zł;
- lokalizacja uszkodzenia linii oświetlenia – sztuka w kwocie 329,20 zł;
- lokalizacja miejsca uszkodzenia i naprawy kabla wraz z pomiarem – sztuka w kwocie 1 968,86 zł;
- zmiana nastawień czasowych zegarów sterujących na życzenie zlecniodawcy – sztuka w kwocie 99,02 zł;
- montaż i uruchomienie zegara astronomicznego GSM z opłaconą kartą SIM na 12 miesięcy – 1725,00 zł.

Część ryczałtowa wynagrodzenia miesięcznego ustalona na podstawie opłat stałych oraz kalkulacji czynności obligatoryjnych wynosiła miesięcznie 2730,78 zł (netto)

¹⁰ Na podstawie umowy na likwidację infrastruktury oświetlenia drogowego nr 466/OP/E/2022/P z dnia 5 października 2022 r. Umowa będzie obowiązywać do dnia zakończenia przebudowy urządzeń, jednak nie dłużej niż do dnia wydanych warunków usunięcia kolizji, tj. do 15 kwietnia 2024 r.

¹¹ W 2021 r. i w 2022 r. zawarto umowy z Enea Oświetlenie sp. z o. o. na utrzymanie i konserwację oświetlenia drogowego części, której Enea była właścicielem oraz z Zakładem Elektryczno-Instalacyjnym na konserwację i przeglądy oświetlenia ulicznego należącego do Urzędu.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm., dalej: ustawa pzp.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.

w 2021 roku oraz 2735,68 zł (netto) w 2022 roku. Łączny koszt utrzymania oświetlenia drogowego własności ENEA Oświetlenie sp. z o.o. wyniósł odpowiednio: 62 972,42 zł (brutto) i 77 609,90 zł (brutto).

(akta kontroli str. 198-201, 454-479)

Umowy na przegląd i konserwację oświetlenia ulicznego i parkowego będącego własnością gminy zawierane były również w okresach jednorocznych z wykonawcą wyłonionym na podstawie zapytania ofertowego kierowanego do pięciu podmiotów prowadzących działalność zgodną z przedmiotem zamówienia. Zastosowana procedura wyboru wykonawcy była zgodna z Zarządzeniem Burmistrza Miasta Czarnków¹⁴. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy było wynagrodzeniem stałym ryczałtowym i obejmowało bieżące naprawy oświetlenia drogowego i parkowego wraz z podstawowymi materiałami, jak źródło światła (żarówki), klosze, zegary, czujniki i przekaźniki zmierzchowe czy bezpieczniki. Zamawiający zobowiązał się do zakupu materiałów takich jak: słupy oświetleniowe, kompletne oprawy, kompletne szafki czy zegary astronomiczne na własny koszt. W ramach przeglądu i konserwacji wykonawca zobowiązany był również m.in. do:

- kontroli stanu oświetlenia w porze świecenia, regulacji i synchronizacji czasu włączania i wyłączania się oświetlenia;
- naprawy uszkodzonych styków, połączeń, przewodów w oprawach i słupach, wnek bezpiecznikowych, końcówek kabli, naprawy osprzętu i urządzeń;
- naprawy instalacji ochrony przeciwpożarowej oświetlenia ulicznego i parkowego;
- czyszczenia i mycia opraw łącznie z kloszami w razie konieczności;
- przycinania gałęzi drzew zasłaniających lampy oświetleniowe.

Wynagrodzenie wykonawcy ustalono na kwotę 84 500,00 zł (brutto) w 2021 r. i 90 000,00 zł (brutto) w 2022 r. W latach objętych kontrolą Urząd poniósł koszty związane z zakupem materiałów eksploatacyjnych oraz remontem oświetlenia drogowego i parkowego w kwocie 23 333,39 zł (brutto) w 2021 r. oraz w kwocie 33 380,96 zł (brutto) w 2022 r.

(akta kontroli str. 480-501, 503-526)

W latach 2021–2022 w Urzędzie nie prowadzono ewidencji zleceń w zakresie utrzymania i konserwacji oświetlenia drogowego kierowanych do Enea Oświetlenie sp. z o. o. Wszystkie usterki sieci oświetlenia drogowego, dla których nadzór w tym zakresie sprawowała Enea Oświetlenie sp. z o. o., kierowane były za pomocą platformy zgłoszeniowej, co dawało możliwość sprawdzenia daty i liczby oraz przyczyn kierowanych zleceń naprawy oświetlenia drogowego i parkowego. Urząd zlecił firmie Enea Oświetlenie sp. z o. o. naprawę sieci oświetlenia 35 razy w 2021 r. i 32 razy w 2022 r., w tym korektę czasu nastawień urządzeń sterujących. Te zlecono trzykrotnie w każdym z lat 2021 i 2022. Urząd nie prowadził ewidencji zleceń przeglądu i konserwacji urządzeń oświetlenia ulicznego i parkowego dla sieci będącej własnością gminy, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 193-197, 372-374)

2. Gmina w latach objętych kontrolą poniosła wydatki na sfinansowanie zakupu i dystrybucji energii elektrycznej oraz utrzymania infrastruktury oświetleniowej w łącznej kwocie 2 302 405,28 zł (1 028 194,31 zł w 2021 r. i 1 274 210,97 zł w 2022 r.), w tym na oświetlenie drogowe¹⁵ - 1 322 984,32 zł (590 397,59 zł

¹⁴ Zarządzenie nr 256/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130 000 złotych.

¹⁵ Oświetlenie znajdujące się na terenie gminy, w rozumieniu art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo energetyczne.

w 2021 r. i 732 586,73 zł w 2022 r.). Na zakup i dystrybucję energii elektrycznej potrzebną do oświetlenia drogowego Urząd wydał 418 197,68 zł w 2021 r. i 474 749,62 zł. Pozostałe wydatki w wysokości 430 037,03 zł (172 199,91 zł w 2021 r. i 257 837,12 zł w 2022 r.), stanowiły wydatki związane z umowami zawartymi na konserwację, zakupy materiałów eksploatacyjnych, remonty oświetlenia drogowego oraz opracowanie dokumentacji technicznych modernizacji oświetlenia drogowego i parkowego będącego własnością Urzędu.

Łączny koszt utrzymania oświetlenia drogowego, którego właścicielem była Enea Oświetlenie sp. z o.o. wyniósł 193 072,79 zł w 2021 r. oraz 234 542,89 zł w 2022 r. i stanowił odpowiednio: 33% i 32% (ogólnych kosztów na majątku ENEA). Łączny koszt utrzymania oświetlenia drogowego wyniósł 397 324,80 zł w 2021 r. oraz 498 043,84 zł w 2022 r. i stanowił odpowiednio: 67% i 68% (ogólnych kosztów majątku Miasta).

(akta kontroli str. 198-201, 237-292)

3. Z opinii powołanego przez NIK biegłego¹⁶ wynika że, w gminie nie prowadzono analiz, które pozwoliłyby na zdiagnozowanie i wyeliminowanie zdarzeń wpływających na zawyżenie zużycia energii elektrycznej, a tym samym ponoszenie opłat za energię elektryczną w kwotach innych niż należne. Według wyjaśnień pracownika Referatu Techniczno-Inwestycyjnego, w Urzędzie prowadzono analizy poziomu zużycia energii elektrycznej. Podstawą analiz były dane z faktur, a w ich wyniku stwierdzono:

- niezgodności wystawionych faktur przez Enea Operator sp. z o. o. dla jednego PPE¹⁷, co spowodowało, że gmina miejska Czarnków była obciążana kosztami oświetlenia znajdującego się na terenie Gminy Czarnków (Śmieszkowo ul. Wiejska), a Gmina Czarnków obciążana była za oświetlenie znajdujące się na terenie miasta,
- nieprawidłowość wysokości mocy umownej do mocy zainstalowanych opraw dla niektórych punktów poboru energii elektrycznej oświetlenia drogowego.

(akta kontroli str. 129-190)

W przedłożonym w toku kontroli arkuszu kalkulacyjnym, dla poszczególnych PPE zestawiono, za okres od listopada 2021 r. do listopada 2022 r., w podziale na okresy rozliczeniowe, dane o: wielkości zużycia energii elektrycznej, kosztach zużycia i dystrybucji energii elektrycznej oraz o ewentualnych fakturach korygujących. W zbiorczym zestawieniu dodatkowo ujęto m.in. dane o: mocy umownej (zainstalowanej), planowanej mocy umownej (po modernizacji), zabezpieczeniu przedlicznikowym, mocy zainstalowanej (urządzeń na danym PPE). Z przedłożonych zbiorczych danych wynika, że na każdym z 44 PPE występowało zawyżenie (od 0,01 do 3,65 kW) lub zaniżenie (od 0,20 do 26,35 kW) mocy zainstalowanych urządzeń do zamówionej mocy umownej, co miało wpływ na wysokość kosztów energii elektrycznej zakupionej na potrzeby oświetlenia drogowego. Danych, którymi dysponował Urząd nie wykorzystano do zmiany ww. parametrów i ich dostosowania do faktycznych potrzeb w tym zakresie.

Pracownik Referatu Techniczno-Inwestycyjnego (autor analizy) wyjaśnił, że na podstawie ww. analiz, Zastępca Burmistrza polecił mu zapoznać się z procedurami zmiany mocy umownej i złożyć wniosek o zmianę mocy umownej do ENEA Operator sp. z o.o. W związku z otrzymaną informacją o planowanym dofinansowaniu rządowym dla jednostek samorządu terytorialnego, ostatecznie zdecydowano o przygotowaniu dokumentów do składania wniosku o dofinansowanie na ten cel,

¹⁶ W zakresie oceny efektywności energetycznej, tworzenia narzędzi analitycznych i prowadzenia analiz wydatków na oświetlenie drogowe, służących optymalizacji wydatków na energię elektryczną.

¹⁷ PPE nr 590310600022575410.

a procedury zmiany mocy umownej odłożyć do czasu wymiany oświetlenia, aby dwa razy nie dokonywać zmian, gdyż zmiany mocy umownej można dokonywać bezpłatnie raz w roku.

(akta kontroli str. 92-125, 206, 618-621)

W dniu 17 listopada 2022 r. Urząd zlecił opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. „Wykonanie dokumentacji projektowej modernizacji oświetlenia drogowego i parkowego będącego własnością Gminy Miasta Czarnków”¹⁸. Modernizacja miała polegać na wymianie istniejących opraw rtęciowych, metalhalogenowych i sodowych na energooszczędne oprawy ze źródłem LED. Zakończenie prac nad opracowaniem ww. dokumentacji wyznaczono na 27 grudnia 2022 r. Dokumentacja techniczna została przesłana pocztą elektroniczną do Urzędu 29 grudnia 2022 r. Ze względu na braki w otrzymanej dokumentacji, Urząd, 26 stycznia 2023 r., wezwał wykonawcę opracowania do uzupełnienia braków dokumentacji projektowej. Do dnia zakończenia kontroli NIK¹⁹ dokumentacja nie została uzupełniona.

(akta kontroli str. 129-135, 567-583)

W związku z rosnącymi cenami za energię elektryczną i trudną sytuacją na rynku energii, według wyjaśnień Burmistrza, w Czarnkowie postanowiono zredukować liczbę świecących opraw oświetlenia drogowego i parkowego o około 30%, z zachowaniem zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym (zostały włączone oprawy przy przejściach dla pieszych oraz na skrzyżowaniach ulic). Efekty ekonomiczne zastosowanych zmian będą możliwe do zweryfikowania dopiero po otrzymaniu i porównaniu wszystkich faktur dla poszczególnych punktów poboru energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 134)

4. Powołany przez NIK biegły, na podstawie analizy danych z faktur wystawionych przez ENEA Operator sp. z o.o. za zużycie energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia drogowego położonego na terenie gminy, w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 11 października 2022 r., zidentyfikował przypadki (w 124 spośród 587 objętych analizą faktur) zawyżenia zużycia energii elektrycznej²⁰ w łącznej wysokości 158 350,24 kWh, o łącznej wartości 103 000,99 zł (70 989,99 zł za 2021 r., 32 010,99 zł za 2022 r.). W opinii biegłego, zawyżone zużycie energii elektrycznej mogło być spowodowane m.in. niewłaściwym ustawieniem czasu pracy oświetlenia, niewłaściwym odczytem urządzeń pomiarowych, niewłaściwie prowadzonymi pracami serwisowymi, podłączeniem do sieci oświetlenia drogowego dodatkowych urządzeń (np. iluminacji świątecznych) czy bezumownym poborem energii. W opinii biegłego zawyżenie zużycia energii elektrycznej świadczy o niewłaściwie dobranej – do faktycznych potrzeb – mocy umownej i spowodowało niewłaściwy dobór taryf. W opinii biegłego, miasto Czarnków z tytułu niewłaściwie dobranych taryf i zawyżonych mocy umownych na sieciach oświetlenia drogowego poniosło straty w łącznej wysokości 48 601,95 zł (23 345,91 zł za 2021 r., 25 256,04 zł za 2022 r.). Przywołane kwoty uwzględniają przedłożone w toku kontroli dane z faktur korygujących i uwzględniają czas pracy oświetlenia drogowego wskazany przez Urząd (zgodny z czasem astronomicznym, tj. zakładający załączenie oświetlenia wraz z zachodem słońca i jego wyłączenie wraz ze wschodem słońca)²¹.

¹⁸ Umowa nr TI.7013.9.2022.

¹⁹ Do 15 lutego 2023 r.

²⁰ Za zawyżone zużycie energii elektrycznej uznaje się wynik dodatni różnic pomiędzy danymi wynikającymi ze zużycia energii elektrycznej w określonym czasie (faktura), a maksymalnym dopuszczalnym w tym samym okresie (moc umowna pomnożona przez liczbę godzin pracy w dniach określonych na fakturze).

²¹ Nie uwzględniono faktur korygujących nr P/22472989/0005/23 i P/P/10068047/0004/23. Faktury te dotyczą okresu nieobjętego analizą biegłego – ostatnia faktura objęta badaniem dotyczyła okresu od 28 czerwca 2022 r. do 27 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 623-659)

Biegły analizą objął wydatki dotyczące 44 PPE (wszystkie znajdujące się na terenie gminy na koniec 2022 r.). W opinii biegłego, do zawyżenia zamówionej przez Urząd mocy umownej, w stosunku do faktycznych potrzeb, doszło w przypadku 33 PPE (75% PPE objętych analizą), co skutkowało wyższymi opłatami dystrybucyjnymi. Spośród ww. 44 PPE, 27 było własnością gminy, a pozostałe były własnością ENEA Oświetlenie sp. z o.o. Ponadto, w przypadku jednego PPE (spośród 44 poddanych analizie), w opinii biegłego niewłaściwie dobrano taryfę, co również zawyżało koszty ponoszone przez gminę.

W opinii biegłego, na wskazanych sieciach oświetlenia drogowego (PPE), na których stwierdził zawyżenie zużycia energii elektrycznej zastosowano niewłaściwe zabezpieczenia przedlicznikowe (w 28 przypadkach zgodnie z wytycznymi dostawcy energii elektrycznej²²). Biegły wskazał jednocześnie na konieczność dostosowania wysokości zabezpieczeń przedlicznikowych, tak by uniemożliwić większy od deklarowanego pobór energii i wyeliminować potencjalną możliwość bezumownego poboru energii z sieci oświetlenia drogowego. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że po analizie i dokonaniu zmian mocy umownych, zostaną zmienione wartości zabezpieczeń przedlicznikowych na poszczególnych PPE.

(akta kontroli str. 587-590, 591-592, 623-659)

5. W celu wyłonienia dostawcy energii elektrycznej m.in. na potrzeby oświetlenia drogowego, Urząd – w umowie nr TI.7021.5.4.2021 z 22 marca 2021 r. – złożył deklarację przystąpienia do zamówienia wspólnego w ramach grupy zakupowej, utworzonej przez Pomorską Grupę Konsultingową²³, której liderem był Powiat Wałecki. Na podstawie tej umowy, Urząd zlecił PGK sporządzenie dokumentacji na potrzeby przeprowadzenia przetargu nieograniczonego (zgodnie z przepisami ustawy pzp) na dostawę energii elektrycznej, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. do punktów poboru opisanych w wykazie. 16 marca 2021 r. Burmistrz Miasta Czarnków udzielił pełnomocnictwa do przeprowadzenia postępowania na dostawę energii elektrycznej w trybie przetargu nieograniczonego. W wyniku przeprowadzonego postępowania, w którym udział brało pięciu dostawców energii elektrycznej, wyłoniony został dostawca z najniższą ceną dostawy energii elektrycznej. Po przeprowadzonym postępowaniu przetargowym i wyłonieniu dostawcy energii elektrycznej została podpisana umowa na dostawę energii elektrycznej dla potrzeb oświetlenia drogowego. Rozliczenie odbywało się na podstawie ilości dostarczonej energii elektrycznej w oparciu o odczyty układów pomiarowo-rozliczeniowych i udostępnionych gminie przez operatora systemu dystrybucyjnego, zgodnie z okresem rozliczeniowym, wynikającym z właściwej umowy na usługę dystrybucji energii elektrycznej (§11 umowy).

(akta kontroli str. 378-427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie prowadził ewidencji zleceń przeglądów i konserwacji urządzeń oświetlenia ulicznego i parkowego będącego własnością Miasta Czarnków, a wykonywanego przez Zakład Elektryczno-Instalacyjny. Według Burmistrza wynikało to z faktu terminowego wykonywania napraw. Ponadto, jak wskazał Burmistrz, korekty czasu pracy urządzeń sterujących objęte były umową na

²² <https://www.enea.pl/pl/dlafirmy/obsługa-klienta-i-kontakt/zmiany-w-umowie>

²³ Dalej: PGK.

przeglądy i konserwację oświetlenia ulicznego i parkowego, a Urząd nie ponosił kosztów z tego tytułu. Burmistrz dodał, że taka ewidencja będzie wkrótce prowadzona.

(akta kontroli str. 196)

Brak ewidencji zleceń przeglądów i konserwacji urządzeń oświetlenia ulicznego i parkowego, w ocenie NIK, powodował, że odpowiedzialny za ten zakres działalności pracownik Urzędu nie wiedział np., które urządzenia sterujące ulegają przestawieniu czy awarii, a zatem nie mógł weryfikować na bieżąco parametrów istotnie wpływających na koszty energii oświetlenia przestrzeni publicznej.

2. Gmina, za okres od 1 stycznia 2021 r. do 11 października 2022 r., poniosła straty z tytułu zawyżonych mocy umownych w łącznej wysokości 48 168,71 zł, w tym 23 129,55 zł w 2021 r. i 25 039,16 zł w 2022 r. Według powołanego przez NIK biegłego, w pięciu²⁴ przypadkach, w których doszło do zawyżenia zużycia energii elektrycznej, doszło jednocześnie do zaniżenia opłat wnoszonych przez Urząd z tego tytułu. W tym samym okresie doszło do zawyżenia zużycia energii elektrycznej w wysokości 158 350,24 kWh na kwotę 103 000,99 zł, odpowiednio 70 989,99 zł w 2021 r. i 32 010,99 zł w 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 623-659)

Według wyjaśnień Burmistrza, wyliczone przez biegłego zawyżenie zużycia energii elektrycznej jest wartością wyłącznie teoretyczną i dotyczy wybiórczo tych PPE, których wartość zużytej energii elektrycznej, wyliczona w sposób teoretyczny, przekracza wartości wydatków rzeczywiście poniesionych. Burmistrz dodał, że rozbieżności dla wybranych faktur wynikają z nierzetelnych odczytów licznika energii elektrycznej. Z kolei, według wyjaśnień pracownika Referatu Techniczno-Inwestycyjnego, analiza obejmująca dłuższy okres od okresu objętego analizą przez biegłego pozwoliłaby na uwzględnienie skorygowanych odczytów zużycia energii elektrycznej, które w okresie analizowanym przez biegłego były odczytami szacunkowymi. Według przedłożonych wyliczeń, miałyby to zmniejszyć wartość zawyżenia zużycia energii elektrycznej na 113 519,35 kWh (ze 158 350,24 kWh). Nadto, pracownik Referatu Techniczno-Inwestycyjnego wyjaśnił, że po zapoznaniu się z opinią biegłego przeanalizował moc poszczególnych urządzeń zainstalowanych na dziewięciu PPE, i ustalił, że moc zainstalowanych opraw jest większa od mocy umownej, a jego wyliczenia przy zastosowaniu tych danych (zastosowanie zamiast mocy umownych faktycznej mocy zainstalowanych opraw) wskazują, że do zawyżenia zużycia energii doszło na trzech PPE, o łącznej wartości 30 802,68 kWh.

(akta kontroli str. 587-590, 616-621)

NIK nie podziela argumentów przywołanych przez Burmistrza i pracownika Referatu Techniczno-Inwestycyjnego. Przyjęta przez biegłego metodologia wyliczeń opiera się na danych z dokumentów źródłowych wystawionych przez Enea Operator sp. z o.o., a wyniki analiz odnoszą się do konkretnego czasu wyznaczonego okresami odczytów zużycia energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia drogowego w gminie. Po przedłożeniu faktur korygujących biegły uwzględnił je w swoich analizach, a przyjęta przez biegłego metoda (metoda statystyczna oparta na profilowaniu odbiorcy) pozwala na zidentyfikowanie nieprawidłowości m.in. w doborze zamówionych mocy umownych czy wyborze taryf i wskazanie ich potencjalnych przyczyn (np. błędnych czy szacunkowych

²⁴ PPE nr 590310600000474773 – 2x, PPE nr 590310600000475145, PPE nr 590310600000475183, PPE nr 590310600019221368.

odczytów zużycia energii elektrycznej z urządzeń pomiarowych). Na zidentyfikowanie takich zdarzeń nie pozwala metoda zaprezentowana przez pracownika Referatu Techniczno-Inwestycyjnego, która była oparta na bilansowaniu zużycia energii elektrycznej w wybranym okresie i w istocie prowadziła do kompensowania zawyżenia zużycia energii z jednego okresu rozliczeniowego mniejszym zużyciem energii w innym okresie rozliczeniowym. Nadto, w toku kontroli nie przedłożono dokumentów, które dokumentowałyby informacje o faktycznych parametrach i zmianach przeprowadzonych na poszczególnych PPE, a które miałyby wpływ na dane uwidocznione w fakturach wystawionych przez Enea Operator sp. z o.o. NIK zauważa, że stany zidentyfikowane przez biegłego zostały też dostrzeżone przez pracownika Urzędu i miały dać podstawę do wprowadzenia zmian w sieci oświetlenia drogowego, tyle że dotychczas nie podjęto działań w celu skorygowania stwierdzonych nieprawidłowości, co uzasadniono planowaną modernizacją oświetlenia. Takich działań nie podjęto również odnośnie do szacunkowych odczytów zużycia energii elektrycznej, które miały istotnie wpływać na wielkość zawyżenia zużycia energii wskazaną przez biegłego, a w istocie prowadziły do „kredytowania” przez gminę działalności Enea. Brak działań w celu wyeliminowania stanów wpływających na koszt oświetlenia przestrzeni publicznej świadczy o niewypełnieniu dyspozycji art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych, zobowiązującego gminę do dokonywania wydatków z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Już po zakończeniu czynności kontrolnych przez NIK, działający z upoważnienia Burmistrza pracownik Referatu Techniczno-Inwestycyjnego, przekazał (23 lutego 2023 r.) kolejne wyliczenia, wskazując, że wykonał je po „wyeliminowaniu z zestawienia faktur, które wystawione były w oparciu o odczyt szacunkowy, oraz faktur które wystawione były bezpośrednio po fakturze z odczytem szacunkowym”. Jak dodał, faktury te (wystawione po odczycie szacunkowym), „kumulują ilość zużytej energii w okresie gdzie był odczyt szacowany (przeważnie zaniżony) oraz okres po odczycie szacowanym”. Przy takiej metodologii wyliczeń, zawyżenie zużycia energii elektrycznej w „badanym okresie (według składającego wyjaśnienia) wynosiło 48 854,99 kWh (o wartości 30 187,90 zł)”. Natomiast, po „wyeliminowaniu z zestawienia PPE należących do Enea Oświetlenie sp. z o.o.”, „straty na mocach umownych (...) wynosiły 18.735,09 zł (...)”. Jednocześnie wskazano, że „w najbliższym czasie Gmina Miasto Czarnków planuje wszcząć procedury odszkodowawcze od Enea Operator sp. z o.o.” (dot. zawyżenia zużycia energii elektrycznej) oraz „planuje wnioskować do Enea Oświetlenie o zmianę mocy umownych oraz wszcząć procedury odszkodowawcze od Enea Oświetlenie sp. z o.o. z tytułu poniesionych strat finansowych”.

(dowód: akta kontroli str. 663-665)

Odnosząc się do powyższego NIK zauważa, że zarówno przywołane wyniki i metodologia ich wyliczeń, jak i deklaracja podjęcia wskazanych działań, potwierdzają prawidłowość metodologii wyliczeń zastosowanej przez biegłego oraz zasadność jej bieżącego prowadzenia, z jednoczesnym podejmowaniem działań w celu wyeliminowania zdiagnozowanych nieprawidłowości. Aktualne pozostają także wskazane powyżej konsekwencje niepodejmowania działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wynikających - w tym przypadku - z szacunkowych odczytów wielkości zużycia energii.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski
1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przyczyn i skutków zawyżonego zużycia energii elektrycznej stwierdzonego w trakcie kontroli NIK.
 2. Zoptymalizowanie doboru taryf i mocy umownych na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej do faktycznych potrzeb Miasta Czarnków.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Poznań, 28 lutego 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
Joanna Kozak
doradca ekonomiczny

p.o. Dyrektor
z up. p.o. Wicedyrektor
Delegatury NIK w Poznaniu
dr Zuzanna Kaźmierczak

.....
podpis

Piotr Kręt
specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis