



KGP.430.013.2022
Nr ewid. 22/2022/I/20/007/KGP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROJEKTÓW PPP NA ETAPIE OPERACYJNYM

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym

p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 30. 06. 2022

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.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	10
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
5.1. Realizacja umów z partnerami prywatnymi w ramach przedsięwzięć PPP.....	11
5.2. Efekty realizowanych zadań publicznych w formule PPP	19
5.3. Nadzór nad realizacją PPP.....	24
6. ZAŁĄCZNIKI.....	30
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	30
6.2. Analiza stanu prawnego.....	33
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	37
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	38
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	39
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	42

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

etap budowy	okres, w którym następuje proces inwestycyjny;
etap mieszany	okres, w którym pewne zadania/fazy projektu zostały zakończone i znajdują się na etapie operacyjnym, a w stosunku do innych rozpoczął się etap budowy;
etap operacyjny	okres eksploatacji i zarządzania umową o PPP do momentu zakończenia umowy o PPP;
etap przygotowawczy	okres poprzedzający zawarcie umowy o PPP, polegający m.in. na wstępnej ocenie możliwości realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP, wyborze doradcy, wyborze partnera prywatnego, podpisaniu umowy;
ITPOK	Instalacja Termicznego Przekształcania Frakcji Resztkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
partner prywatny	partner prywatny w rozumieniu ustawy o PPP albo koncesjonariusz w rozumieniu ustawy o umowie koncesji;
podmiot publiczny	podmiot publiczny w rozumieniu ustawy o PPP albo zamawiający w rozumieniu ustawy Pzp lub koncesjodawca w rozumieniu ustawy o umowie koncesji;
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne, polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
projekt/ przedsięwzięcie	oznacza przedsięwzięcie realizowane w formule PPP i w rozumieniu ustawy o PPP;
UJCM	Uniwersytet Jagielloński – Collegium Medicum;
umowa koncesji	oznacza umowę pomiędzy koncesjodawcą a koncesjonariuszem zawartą na podstawie ustawy o umowie koncesji;
umowa o PPP	oznacza umowę dotyczącą projektu PPP i zawartą pomiędzy partnerem prywatnym a podmiotem publicznym;
UG	Urząd Gminy;
UM	Urząd Miasta;
UMWM	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego;
ustawa o umowie koncesji	ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2021 r. poz. 541, ze zm.);
ustawa o PPP	ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 407, ze zm.);
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.);
ZTM	Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania publiczne w formule PPP, na etapie zarządzania projektami po zawarciu umowy z partnerem prywatnym, były wykonywane skutecznie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy realizacja zadań publicznych przez partnerów prywatnych zapewniała osiągnięcie efektów założonych przez podmiot publiczny?
2. Czy podmiot publiczny sprawował skuteczny nadzór nad realizacją zadań publicznych w formule PPP?

Jednostki kontrolowane

osiem podmiotów publicznych realizujących PPP (jeden urząd marszałkowski, pięć urzędów gmin (w tym cztery urzędy gmin miejskich), jedna uczelnia państwowa, jedna jednostka organizacyjna urzędu miasta)

Okres objęty kontrolą 2015–2020

W 2017 r. Rada Ministrów przyjęła *Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*, w której wskazano, że utrzymanie dotychczasowego tempa rozwoju infrastruktury w Polsce wymagać może zaangażowania do 2030 r. kapitału o wartości 1,5 bln zł. Potrzeba rozwoju infrastruktury oraz zapewnienia oczekiwanego przez społeczeństwo wysokiego standardu świadczonych usług należą do kluczowych elementów rozwoju gospodarczego kraju.

Realizacja zadań publicznych w formule PPP jest popularna w wielu krajach Unii Europejskiej. Także polskie samorządy korzystają z tej formy realizacji projektów. Pierwsza regulacja dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce została wprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Wcześniej nie było uregulowań dedykowanych tej formie realizacji przedsięwzięć, chociaż formuła ta była wykorzystywana i realizacja odbywała się na podstawie kilku aktów prawnych, tj. m.in. ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* czy ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Niestety, mimo przyjętego uregulowania w 2005 r., na jego podstawie nie zrealizowano żadnego przedsięwzięcia. Dopiero zmiany wprowadzone ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. *o PPP* przyniosły efekty w postaci realizacji przedsięwzięć PPP. W 2018 r. ustawa ta została znowelizowana. Była to odpowiedź na postulaty zgłaszane przez stronę publiczną i prywatną, a także interesariuszy. Zmiany dotyczyły prawie wszystkich faz realizacji projektów PPP i wprowadzały rozwiązania oczekiwane przez rynek.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest to forma realizacji zadań publicznych, polegająca na długoterminowej, opartej na podziale zadań i ryzyk współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Różnica realizacji przedsięwzięć w formule PPP w stosunku do klasycznych zamówień publicznych polega na ponoszeniu przez partnera prywatnego całości lub części kosztów związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz na przejęciu przez niego części lub całości ryzyk związanych z realizacją i trwaniem przedsięwzięcia.

Kontrola przygotowania i realizacji przedsięwzięć w modelu PPP została przeprowadzona przez NIK dwukrotnie (w roku 2012 i 2019). Efektem pierwszej kontroli były wyniki, które m.in. wskazały na nieprawidłowości w fazie przygotowania projektów. Ze względu na wstępny etap realizacji projektów, tj. stosunkowo krótki okres, który upłynął od zawarcia wieloletnich umów do wszczęcia kontroli, nie można było w pełni ocenić etapu operacyjnego przedsięwzięć. Druga kontrola zidentyfikowała, jako najsłabsze ogniwo, zarządzanie przedsięwzięciami na etapie operacyjnym (utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą niezbędną do realizacji zadania publicznego). Biorąc pod uwagę długookresowość wielu przedsięwzięć PPP (często powyżej 20 lat), w ramach obecnej kontroli wzięto pod uwagę przedsięwzięcia objęte umowami sprzed 8–10 lat. Badania kontrolne skupiały się na skuteczności realizacji zadań publicznych pod względem efektywności, w odniesieniu do założeń finansowych, społecznych i jakości realizowanych usług publicznych.

Skontrolowane jednostki zostały wytypowane według następujących kryteriów: wartość umowy, co najmniej trzyletni okres fazy operacyjnej do czasu przeprowadzenia kontroli. Wartość ośmiu przedsięwzięć objętych kontrolą wyniosła 1 993 610,9 tys. zł brutto.

2. OCENA OGÓLNA

Zadania publiczne, wykonywane w formule PPP, na etapie zarządzania projektami, nie były wykonywane w pełni skutecznie

Podmioty publiczne nie w pełni zadbały o rzetelny nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych oraz nie dokonywały ocen przedsięwzięć realizowanych w formule PPP pod względem oszczędności i efektywności.

Realizacja zadań w formule PPP w skontrolowanych ośmiu przedsięwzięciach zapewniła poprawę jakości usług publicznych, a także spowodowała rozszerzenie ich oferty, jednakże podmioty publiczne nie w pełni skutecznie nadzorowały wykonywanie tych usług.

Brak analizy efektywności przedsięwzięć oraz niewystarczający zakres analiz technicznych przed podpisaniem umowy o PPP skutkowało ponadto niepełnym wykonaniem zakresu rzeczowego, brakiem możliwości oceny efektywności przedsięwzięć, jak również opóźnieniami realizacji przedsięwzięć PPP na etapie przygotowawczym, jak i etapie budowy.

Zaniechania podmiotów publicznych w powyższym zakresie wystąpiły już na etapie przygotowania przedsięwzięć, gdy nie dokonano rzetelnej analizy kosztów i korzyści lub przyjęto bez rzetelnej weryfikacji analizy opracowane przez partnera prywatnego. Na etapie przygotowawczym nie ustalano mierników oceny zakładanych efektów, co uniemożliwiało dokonanie oceny efektywności zrealizowanych przedsięwzięć. Na etapie operacyjnym nie monitorowano efektów realizowanych przedsięwzięć oraz nie dokonywano oceny efektywności takiego modelu zarządzania pod względem opłacalności. Nie zapewniono też rzetelnych mechanizmów nadzoru nad mieniem oddanym podmiotom prywatnym w użytkowanie.

Podmioty publiczne nie dokonywały analizy efektywności przedsięwzięć PPP pod względem kosztów i korzyści w porównaniu z modelem samodzielnego realizowania poszczególnych zadań. W konsekwencji tych zaniechań podmioty publiczne nie zapewniły sobie rzetelnych podstaw do podejmowania decyzji mających wpływ na bieżące przedsięwzięcie, a także kolejnych decyzji o wyborze PPP w oparciu o dotychczasowe doświadczenie. Może to zmniejszać w przyszłości skuteczność zastosowania formuły PPP, jako formy realizacji zadań publicznych.

Analiza efektów PPP w skontrolowanych przedsięwzięciach wskazuje, że w dwóch z nich taka formuła realizacji zadań publicznych nie przyniosła korzyści pomiotom publicznym w porównaniu do sytuacji, gdyby podmioty te samodzielnie realizowały zadania. Wynikało to m.in. z nierzetelnego przygotowania oraz niewłaściwego zarządzania projektami.

W większości projektów wystąpiły opóźnienia na etapie przygotowania projektu lub etapie budowy, co wydłużało okres realizacji projektów. Częściowo było to spowodowane nierzetelnym przygotowaniem przedsięwzięć. Dostępność usług świadczonych w ramach PPP była zapewniona w większości przypadków na poziomie wymaganym zawartymi umowami. W dwóch przedsięwzięciach wystąpiły sytuacje ograniczonego dostępu do usług publicznych świadczonych w ramach PPP.

Zmiany umów dokonywane w trakcie realizacji przedsięwzięć nie były rzetelnie analizowane przez podmioty publiczne pod względem ich wpływu na efektywność wykonania zadań publicznych, na interes podmiotu publicznego oraz na przyjęty pierwotnie podział ryzyk. Analiza skontrolowanych przedsięwzięć wskazuje, że zmiany warunków ich realizacji zwiększały korzyści partnera prywatnego lub powodowały przejęcie przez podmiot publiczny części ryzyk, które miał ponosić partner prywatny.

Powyższe zaniechania istotnie obniżyły skuteczność nadzoru podmiotów publicznych nad realizacją zadań publicznych w formule PPP.

OCENA OGÓLNA

Podmioty publiczne w dwóch przypadkach nie wywiązywały się z przyjętych na siebie obowiązków wynikających z umowy o PPP. Obowiązki te dotyczyły zapewnienia remontów i usuwania wad w obiektach przekazanych partnerowi prywatnemu w użytkowanie, a także kontroli przeprowadzania przez partnera prywatnego bieżących i okresowych przeglądów środków trwałych będących w jego użytkowaniu. Również obowiązki ciążące na partnerach prywatnych nie były w pełni skutecznie egzekwowane przez partnerów publicznych.

Nie wszystkie podmioty publiczne realizowały w pełni obowiązek sprawozdawczy wobec ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wprowadzony do ustawy *o PPP* od dnia 19 września 2018 r. Odnosił się on do przekazywania przez ww. podmioty informacji dotyczących m.in. wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego czy podpisania umowy i jej zmian. Wynikało to m.in. z niejednorodnego podejścia podmiotów realizujących przedsięwzięcie na podstawie umowy koncesji na roboty budowlane i usługi do kwestii podlegania temu obowiązkowi, z uwagi na wprowadzenie go ustawą *o PPP*.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niewłaściwe przygotowanie projektów PPP wpływało na niepełne osiągnięcie zamierzonych efektów

Realizacja przedsięwzięć objętych badaniem wskazała na zasadniczo skuteczną realizację celów głównych, czyli wprowadzenie nowych usług publicznych lub zwiększenie zakresu usług świadczonych dotąd przez podmiot publiczny.

Jednakże efektywność zadań publicznych była obniżona z powodu nie należytego przygotowania przedsięwzięć (niewystarczające analizy techniczne zrealizowane przez podmiot publiczny na etapie przygotowawczym i nieweryfikowane przez podmiot publiczny analizy ekonomiczne przedstawione przez partnerów prywatnych). Nie ustalono mierników oceny efektywności ekonomicznej projektów PPP i nie prowadzono analiz w zakresie efektów ekonomicznych oraz społecznych. Powyższe czynniki powodowały potrzebę licznych aneksów i opóźnienia w realizacji. Brak analiz skutkowało zgodą podmiotów publicznych na wnioski partnerów prywatnych o zmianę warunków umownych realizacji przedsięwzięć PPP, bez rzetelnej weryfikacji uzasadnienia takich zmian i ich wpływu na podział ryzyk oraz opłacalność przedsięwzięcia dla podmiotu publicznego. Nie wszystkie wnioski o zmianę warunków umownych były rzetelnie udokumentowane. Ponadto nieustalenie mierników oceny jakości usług publicznych świadczonych w ramach PPP na etapie operacyjnym obniżało skuteczność zarządzania i monitorowania realizacji przedsięwzięć PPP.

W jednym z ośmiu zbadanych przedsięwzięć realizowanych w formule PPP nie osiągnięto zakładanego celu, mimo realizacji zakresu rzeczowego.

[str. 13–14, 16–20, 22–24]

Niewystarczający zakres monitoringu i oceny jakości usług publicznych

Podmioty publiczne zaniechały monitoringu zadań publicznych realizowanych w ramach PPP pod kątem uzyskanych kosztów i korzyści. Nie analizowano realizacji zadań w takiej formule pod względem oszczędności oraz efektów ekonomicznych i społecznych.

W dwóch przedsięwzięciach podmioty publiczne nie wywiązywały się z zadań przyjętych w umowach o PPP w ramach podziału ryzyk. Te zaniechania dotyczyły remontów i usuwania wad w obiektach oddanych w użytkowanie partnera prywatnego, co obniżało efektywność zarządzania tym obiektem oraz prowadzenia kontroli usług, bieżących i okresowych przeglądów środków trwałych przyjętych przez partnera prywatnego do użytkowania.

Partnerzy publiczni nie w pełni egzekwowali od partnerów prywatnych obowiązki wynikające z zawartej umowy o PPP. [str. 14, 16, 20, 25–27]

Nierzetelny nadzór nad mieniem

Dwa podmioty publiczne nie w pełni rzetelnie nadzorowały majątek publiczny oddany do użytkowania partnerowi prywatnemu. Środki trwałe wytworzone podczas realizacji przedsięwzięć były nieprawidłowo ujmowane w ewidencji środków trwałych i księgach rachunkowych jst lub ewidencjonowane z opóźnieniem. Skutkowało to nieprawidłowym obrazem majątku publicznego w księgach rachunkowych oraz ostatecznie w sprawozdaniach finansowych jst. Nadzór nad majątkiem publicznym w takich przypadkach nie mógł być sprawowany rzetelnie i skutecznie. [str. 24–25]

Zastosowanie modelu PPP do projektu *Internet dla Mazowsza* realizowanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego nie powiodło się. Mimo osiągnięcia zakładanych efektów rzeczowych (wielkości wybudowanej sieci oraz towarzyszących urządzeń) nie zapewniono dostępności tej sieci mieszkańcom w zakładanej skali. Było to spowodowane nieskutecznym zarządzaniem wybudowaną infrastrukturą przez partnera prywatnego, ze względu na bardzo małą liczbę umów zawartych z operatorami końcowymi. Uniemożliwiło to mieszkańcom skorzystanie z wybudowanej sieci. [str. 13–14, 19–20]

Nieskuteczne zastosowanie modelu PPP do realizacji przedsięwzięcia

Mimo wprowadzenia do ustawy o *PPP* (od dnia 19 września 2018 r.) obowiązku dla podmiotu publicznego (art. 16b) przekazywania ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacji dotyczących m.in. wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego czy podpisania umowy i jej zmian, nie wszystkie podmioty publiczne go w pełni realizowały. Obowiązek sprawozdawczy był wypełniany z opóźnieniem lub w odpowiedzi na korespondencję, otrzymaną z właściwego ministerstwa, dotyczącą aktualizacji danych umowy o PPP. Ponadto jednostki realizujące przedsięwzięcie na podstawie umowy koncesji wskazywały na niepodleganie ww. obowiązkowi sprawozdawczemu wynikającemu z ustawy o *PPP*. [str. 27–29]

Nie w pełni skuteczna realizacja obowiązku sprawozdawczego wobec ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego

4. WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują, że w celu zwiększenia dynamiki rozwoju PPP, jako efektywnego modelu realizacji zadań publicznych, podmioty publiczne powinny poprawić jakość prac analitycznych na każdym etapie przygotowania i realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę:

Minister Funduszy
i Polityki Regionalnej

1. Zwiększenia aktywności Ministra w działaniach zapewniających podmiotom publicznym wsparcie w stosowaniu dobrych praktyk przy podejmowaniu, a następnie zarządzaniu projektami PPP.
2. Podjęcia działań w celu doprecyzowania w ustawie o PPP przedmiotowego zakresu obowiązku informacyjnego wskazanego w przepisie art. 16b ww. ustawy.

W związku z niejednorodnym podejściem podmiotów publicznych do kwestii identyfikowania realizowanych usług jako przedsięwzięć PPP, wykonanie obowiązku informacyjnego, określonego w art. 16b ustawy o PPP, nie zapewniało Ministrowi kompletnej i wiarygodnej wiedzy o przedsięwzięciach PPP realizowanych w Polsce oraz o dynamice zmian w tym obszarze. Kluczowym problemem była kwestia zakwalifikowania jako przedsięwzięć PPP umów o udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wobec niejednorodnego podejścia do tego rodzaju przedsięwzięć przez podmioty zobowiązane do przedmiotowego obowiązku informacyjnego, NIK dostrzega potrzebę jednoznacznego wskazania w ww. przepisie, czy obejmuje on przedsięwzięcia realizowane w ramach koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Podmioty publiczne
realizujące projekty PPP

3. Zapewnienia monitorowania jakości usług publicznych oraz opłacalności zastosowania formuły PPP z punktu widzenia podmiotu publicznego.

Analiza oszczędności, wydajności i skuteczności zadań publicznych w formule PPP jest niezbędna do oceny prawidłowości realizacji umowy przez partnera prywatnego, a także do oceny opłacalności dla podmiotu publicznego przyjętego podziału obowiązków oraz ryzyk. Analizy takie powinny być prowadzone na całym etapie operacyjnym przedsięwzięcia (który na ogół obejmuje wieloletni okres) i służyć weryfikacji efektów w odniesieniu do przyjętych założeń, a także weryfikacji zgłaszanych przez partnerów prywatnych propozycji zmian warunków realizacji. Bieżące analizy, jak również analizy *ex post* powinny zapewniać podmiotom publicznym wiedzę służącą do podejmowania kolejnych przedsięwzięć PPP w oparciu o dotychczasowe doświadczenia i wymierne efekty.

4. Zapewnienia nadzoru nad mieniem publicznym przekazanym w użytkowanie partnerom prywatnym na potrzeby realizacji przedsięwzięć PPP.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja umów z partnerami prywatnymi w ramach przedsięwzięć PPP

W latach 2015–2020 w ośmiu skontrolowanych jednostkach realizowano 18 przedsięwzięć w formule PPP na łączną kwotę 2 739 658,1 tys. zł, co stanowiło 11,7% wszystkich zawartych i zakończonych umów w Polsce wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. W pięciu jednostkach realizowano po jednym przedsięwzięciu w formule PPP, w dwóch jednostkach po dwa przedsięwzięcia oraz w jednej jednostce realizowano dziewięć przedsięwzięć. W okresie objętym kontrolą zostało podpisanych sześć z 18 umów. Większość umów, tj. 10 (56%) znajdowała się na etapie operacyjnym, dwie umowy były na etapie przygotowawczym, trzy umowy były na etapie mieszanym, tj. trwała część inwestycyjna i jednocześnie etap operacyjny. Natomiast trzy umowy zostały zakończone wypowiedzeniem umowy lub rozwiązaniem na mocy porozumienia stron, z uwagi na niewywiązywanie się partnera prywatnego z zapisów umowy¹.

Niewystarczające środki finansowe jako główny powód realizacji przedsięwzięć w formule PPP

W ośmiu skontrolowanych jednostkach NIK zbadała łącznie osiem przedsięwzięć (po jednym przedsięwzięciu w jednostce), znajdujących się na etapie operacyjnym.

We wszystkich ośmiu skontrolowanych jednostkach głównym powodem realizacji projektów w formule PPP był brak lub ograniczona możliwość pozyskania środków finansowych przez podmiot publiczny. Ponadto w przypadku UM Katowice do takiej formy realizacji przyczyniła się decyzja Komisji Europejskiej C(2013) 4413 w sprawie projektu pomocy przeznaczonej na budowę Międzynarodowego Centrum Kongresowego (MCK). Wymagała ona, aby umowa na zarządzanie tym obiektem była podpisana z operatorem, który nie był jako organ publiczny zaangażowany w budowę infrastruktury MCK. Pozwoliło to uniknąć ryzyka niedozwolonej pomocy publicznej.

Przedsięwzięcia realizowane w formule PPP objęte kontrolą:

1. *Utrzymanie i zarządzanie siecią szerokopasmową w ramach projektu „Internet dla Mazowsza” na terenie województwa mazowieckiego, dalej także: Internet dla Mazowsza, wartość umowy 458 359 tys. zł brutto.*
2. *Koncesja na roboty budowlane dla projektu kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju, dalej także: Budowa basenów w Solcu-Zdroju, wartość umowy 19 814,4 tys. zł brutto.*
3. *Świadczenie usług polegających na organizacji imprez i zarządzaniu Międzynarodowym Centrumem Kongresowym oraz Halą Widowiskowo-Sportową Spodek w Katowicach, dalej także: Zarządzanie MCK i Halą Spodek w Katowicach, wartość umowy 246 000 tys. zł brutto.*
4. *Postępowanie o udzielenie koncesji na budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie, dalej także: Budowa cmentarza w Krakowie, wartość umowy 24 500 tys. zł brutto.*
5. *System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania, dalej także: ITPOK w Poznaniu, wartość umowy 854 715 tys. zł brutto.*

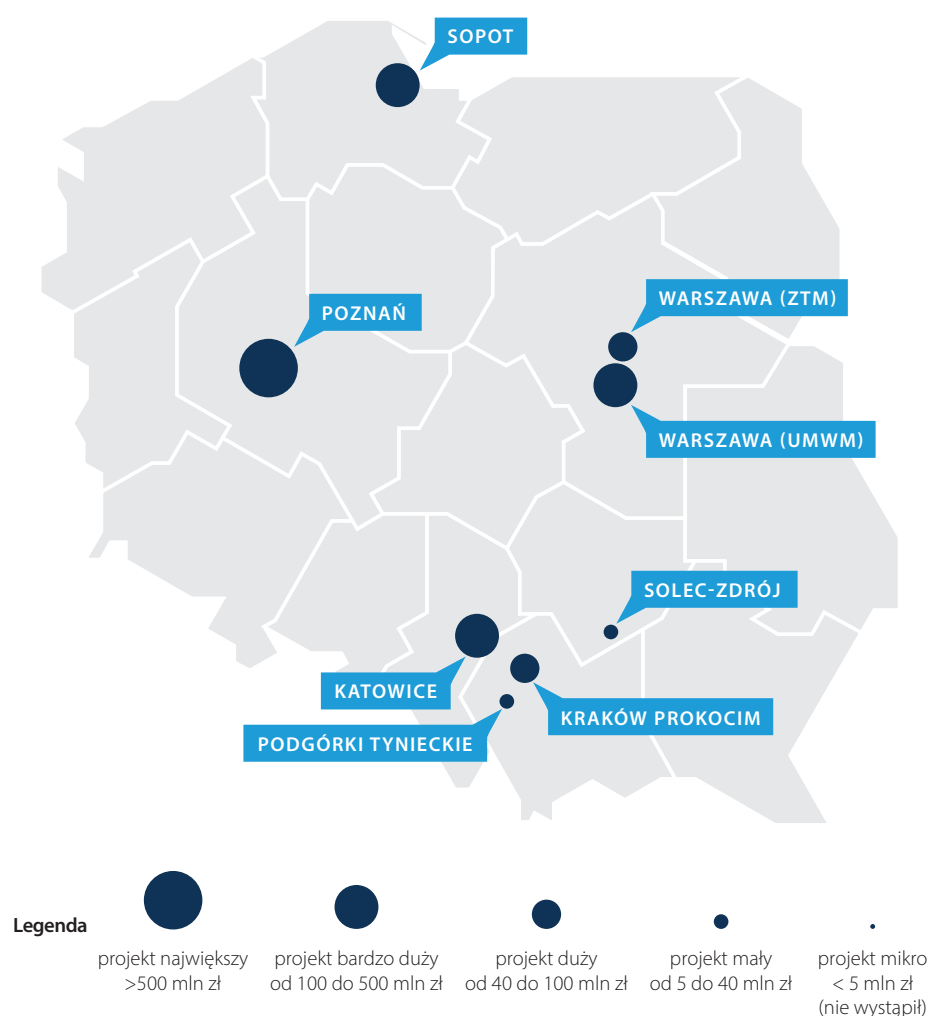
¹ Zaprzestanie świadczenia usług, brak usunięcia uchybień w wykonywaniu umowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

6. Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie z udziałem podmiotów prywatnych, dalej także: Zagospodarowanie dworca PKP w Sopocie, wartość umowy 137 600 tys. zł brutto.
7. Zaprojektowanie i przebudowa kompleksu budynków w Krakowie Prokocimiu, dalej także: Przebudowa i utrzymanie domów studenckich w Krakowie, wartość umowy 80 000 tys. zł brutto.
8. Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie, dalej także: Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie, wartość umowy 172 622,5 tys. zł brutto.

Infografika nr 1

Projekty realizowane w formule PPP objęte badaniem



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w toku kontroli.

Realizacja
przedsięwzięć
do rozpoczęcia
etapu operacyjnego

W dwóch przedsięwzięciach PPP, na osiem skontrolowanych, realizacja obejmowała trzy etapy: przygotowawczy, budowy oraz operacyjny. W pięciu projektach ze względu na podział projektu na zadania – etapy, wystąpił również etap mieszany, tj. częściowej eksploatacji. Projekt realizowany przez UM Katowice (zarządzanie Międzynarodowym Centrum Kongresowym oraz Halą Widowiskowo-Sportową Spodek) dotyczył tylko etapu operacyjnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tylko w jednym projekcie (realizowanym przez UG Solec-Zdrój) etap budowy zakończono w pierwotnie planowanym terminie. W trzech przedsięwzięciach etap inwestycyjny został zakończony z opóźnieniem od około dwóch do siedemnastu miesięcy w stosunku do pierwotnej treści umów.

Przykład

W UM Sopotu dokonano wydłużenia etapu przygotowawczego o sześć miesięcy oraz etapu budowy o 11 miesięcy poprzez aneksy do umowy, co przesunęło rozpoczęcie etapu operacyjnego łącznie o 17 miesięcy.

W projekcie *Przebudowa i utrzymanie domów studenckich w Krakowie*, w trakcie jego realizacji nie dotrzymano terminu zakończenia etapu projektowania (opóźnienie 46 dni²) oraz terminu zakończenia jednego z zadań – oddania do użytkowania przebudowywanego akademika A (opóźnienie 138 dni³), jednak ostateczny termin zakończenia etapu budowy został dotrzymany. Natomiast w projekcie realizowanym przez UM Poznań wydłużono okres rozruchu instalacji *ITPOK* o 51 dni, co skutkowało rozpoczęciem etapu operacyjnego od dnia 30 grudnia 2020 r., zamiast pierwotnie zaplanowanego na dzień 8 listopada 2020 r.

W jednym z ośmiu badanych przedsięwzięć (UM Kraków) nastąpiło opóźnienie na etapie przygotowawczym. W wyniku opóźnień w złożeniu przez partnera prywatnego kompletnego wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę obiektu oraz przedłużającego się procesu jego rozpatrywania, eksploatacja infrastruktury w ramach pierwszego zadania przedsięwzięcia rozpoczęła się po blisko pięciu latach od zawarcia umowy koncesji, chociaż zakładano, że miało to nastąpić po około trzech latach. W projekcie tym terminowo zakończono etap budowy trzech z pięciu zadań i rozpoczęto etap budowy zadania czwartego.

W trzech projektach nastąpiło opóźnienie w terminowym zakończeniu etapu budowy od około dwóch do dziesięciu miesięcy. W przypadku UM Poznań opóźnienie rozruchu instalacji wynikało z przyczyny niezależnej od partnera prywatnego⁴. Natomiast w dwóch pozostałych projektach⁵ naliczono kary umowne w łącznej wysokości 36 342,4 tys. zł.

Łączna wysokość naliczonych kar z tytułu opóźnień w wykonywaniu poszczególnych zadań w trzech projektach wyniosła 36 940,4 tys. zł.

We wszystkich projektach, które obejmowały inwestycje rzeczowe (etap budowy) wykonane prace zostały sfinalizowane odpowiednim formalnym zatwierdzeniem i uzyskaniem niezbędnych pozwoleń na rozpoczęcie działalności.

W sześciu z ośmiu przedsięwzięć partnerzy prywatni prawidłowo wywiązywali się ze zobowiązań określonych w umowach.

Wykonanie zobowiązań partnera prywatnego na etapie operacyjnym (etap świadczenia usług)

² Naliczono karę umowną w wysokości 46,0 tys. zł.

³ Naliczono karę umowną w wysokości 552,0 tys. zł.

⁴ Zmianę terminu rozruchu instalacji dokonano na podstawie aneksu nr 3 z dnia 7 grudnia 2016 r.

⁵ Realizowane przez ZTM oraz UMWM.

Przykłady

Partner prywatny w przedsięwzięciu *Zagospodarowanie dworca PKP w Sopocie* nie złożył należytego zabezpieczenia umowy o PPP do końca trwania okresu utrzymania i zarządzania przestrzenią publiczną⁶ (UM Sopot).

W przedsięwzięciu *Internet dla Mazowsza* w wyniku niewywiązania się partnera prywatnego z usunięcia usterek z etapu budowy oraz braku rozliczenia z podwykonawcami, a także niezadawalającego stanu ilości zawartych umów z operatorami dostępowymi, projekt PPP został zakończony podpisaniem ugody, na mocy której rozwiązano umowę o PPP za porozumieniem stron. Ponadto partner prywatny na etapie operacyjnym nie wdrożył procedury utrzymywania, mającej na celu zapewnienie ciągłej sprawności sieci i w niewystarczający sposób konserwował sieć, nie przekazywał informacji o jakości sieci, terminach zgłoszeń i usunięcia awarii, czasie braku dostępu do sieci z powodu awarii⁷.

W trzech projektach na etapie operacyjnym partnerzy prywatni nieprawidłowo wykonywali swoje zobowiązania – we wszystkich trzech projektach wystąpiły przypadki niedotrzymania parametrów jakościowych, a w dwóch wystąpiły także sytuacje braku dostępności usług. Partnerzy publiczni naliczyli i wyegzekwowali kary umowne w łącznej wysokości 40,6 tys. zł.

Przykłady

W przedsięwzięciu *Internet dla Mazowsza* mimo realizacji zakresu rzeczowego, czyli budowy sieci internetowej pozwalającej potencjalnie korzystać z niej przez ponad 2 mln osób, nie osiągnięto zakładanego celu faktycznej dostępności dla użytkownika końcowego. Partner prywatny nie wywiązywał się należycie ze swoich obowiązków. Bardzo mała liczba zawartych umów z operatorami końcowymi uniemożliwiała wielu mieszkańcom województwa mazowieckiego korzystanie z sieci. Na koniec 2020 r. do 2/3 węzłów dystrybucyjnych nie był podłączony żaden operator końcowy. Rzeczywisty dostęp użytkowników do zbudowanej infrastruktury był znacznie mniejszy od potencjalnego zasięgu.

W projekcie *Przebudowa i utrzymanie domów studenckich w Krakowie* wprowadzono system sankcji za nienależyte wykonanie umowy o PPP przez partnera prywatnego w przypadku zdarzeń mających wpływ na dostępność usług. Zdefiniowano podstawowy brak dostępności⁸ oraz pozostały brak dostępności⁹ i niedotrzymanie jakości¹⁰. Powyższy system kar umownych stosowanych za podstawowy brak dostępności uzupełniono systemem punktów karnych, który przewidywał określoną ich liczbę w przypadku każdorazowego naruszenia standardu jakości w odniesieniu do każdego z mierników. W okresie trwania umowy o PPP wystąpiły dwa przypadki podstawowego braku

⁶ Przestrzeń publiczna w realizowanym przedsięwzięciu pn. *Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie* oznacza tereny zielone oraz część układu komunikacyjnego obejmującego nową ul. Dworcową w Sopocie na wszystkich poziomach, z wyłączeniem skrzyżowań usytuowanych na drogach publicznych (ronda) objęte przedsięwzięciem.

⁷ Obowiązki wynikające z § 44 umowy o PPP.

⁸ Podstawowy brak dostępności oznaczał brak możliwości korzystania z trzech kluczowych składników akademika tj. pokoju mieszkalnego, kuchni oraz windy.

⁹ Rozumiany, jako brak możliwości korzystania z pozostałych elementów wyposażenia w akademikach i na terenie oraz innych pomieszczeń w akademikach i w budynku D (poza windą, pokojem mieszkalnym i kuchnią) i obejmujący przypadki średniej wagi, np. przekroczenie czasu usunięcia usterki.

¹⁰ Przypadki naruszeń mniejszej wagi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dostępności. W zakresie pozostałego braku dostępności oraz niedotrzymania jakości partner prywatny nie przekroczył rocznego limitu punktów karnych¹¹, który skutkowałby naliczeniem kary pieniężnej.

W projekcie *ITPOK w Poznaniu* wystąpiły dwa przypadki (w 2017 r.) nieosiągnięcia przez partnera prywatnego standardów jakościowych, jednak nie związane z dostępnością i jakością usług odbioru odpadów¹².

Zdjęcie nr 1

System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania



Źródło: zdjęcie mat. PreZero Zielona Energia sp. z o.o.

Wynikające z umów obowiązki dotyczące rozliczenia finansowego partnerów prywatnych z podmiotami publicznymi były realizowane w większości prawidłowo. W jednym projekcie zobowiązania uregulowano po terminie.

W przedsięwzięciu *Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie* premia za lata 2015–2017 nie została przekazana przez koncesjonariusza w terminie wynikającym z umowy koncesji, ze względu na późne wystawienie not księgowych przez ZTM, a w przypadku premii za 2019 r. ze względu na opóźnienie płatności przez koncesjonariusza.

W żadnym z projektów nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie utrzymania majątku przekazanego partnerowi prywatnemu do użytkowania.

W dwóch badanych projektach partnerzy publiczni nie wywiązywali się z zadań przyjętych w umowach w ramach podziału ryzyk.

Niepełne wykonywanie zobowiązań podmiotu publicznego na etapie operacyjnym

¹¹ Osiągnięcie w danym okresie rozliczeniowym 2600 punktów karnych z tytułu pozostałego braku dostępności lub niedotrzymania jakości skutkowało karą pieniężną w wysokości 100 zł za każdy punkt karny naliczony w danym miesiącu kalendarzowym ponad ten próg.

¹² Dotyczyły nieterminowego powiadomienia Miasta o zaistniałym na terenie ITPOK wypadku. Miasto nie otrzymało oficjalnej informacji o zaistniałym wypadku w dniu 10 kwietnia 2017 r. w momencie jego wystąpienia. Partner prywatny powiadomił Miasto o zaistniałym zdarzeniu dopiero w dniu 6 czerwca 2017 r. W drugim przypadku partner prywatny nie dochował umownego terminu 10 dni roboczych na przedłożenie Raportu Miesięcznego z Okresu Eksploatacji (KPI nr 14). Raport został przekazany 5 dni po terminie.

Przykłady

W projekcie realizowanym przez UM Katowice obowiązki te dotyczyły finansowania remontów i ulepszeń Hali Widowiskowo-Sportowej Spodek w Katowicach (Hala Spodek). Efektywność zarządzania Halą Spodek w formule PPP była obniżona przez nieskuteczność działań w zakresie remontów i usuwania wad. Ryzyko w tym zakresie zostało przypisane w umowie UM Katowice. Tymczasem z uwagi na brak środków nie przeprowadzał on na bieżąco wnioskowanych remontów w Hali Spodek. Liczba stwierdzonych wad lub koniecznych odtworzeń stanu pierwotnego wymagających remontów wskazanych w okresowych przeglądach budowlanych we wrześniu 2020 r. wynosiła 125, a wartość szacunkowa tych remontów wynosiła 56,4 mln zł. Kwota zabezpieczonych środków budżetu Miasta na wymagane remonty stanowiła zaledwie 15% kwoty ogółem (61,3 tys. zł) niezbędnej do wykonania wszystkich remontów w 2021 r.

W przedsięwzięciu *Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie* ZTM nie stosował zasad prowadzenia kontroli usług serwisowych oraz wytycznych do przeprowadzania bieżących i okresowych przeglądów wiat przystankowych określonych w umowie koncesji, jak również nie prowadził systematycznej weryfikacji rejestru przystankodni¹³.

W dwóch projektach wystąpiły błędy w rozliczeniu z partnerem prywatnym, które ostatecznie zostały skorygowane.

Przykłady

ZTM w projekcie *Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie* w trzech przypadkach¹⁴ wystawił noty księgowe dotyczące płatności premii dla partnera prywatnego z opóźnieniem od 22 do 312 dni. Tym samym nie został dotrzymany termin umowny¹⁵ przekazania premii w ciągu 30 dni od dnia przedstawienia partnerowi publicznemu określonych w umowie dokumentów¹⁶, na podstawie noty księgowej wystawionej przez ZTM. Opóźnienie w wystawieniu not księgowych za lata 2015 i 2016 wynikało z wydłużonego procesu trwających uzgodnień pomiędzy komórkami merytorycznymi ZTM, dotyczących analizy przekazanych przez partnera prywatnego dokumentów. Z kolei opóźnione wystawienie noty księgowej za rok 2017 wynikało z błędu pracownika merytorycznego, spowodowanego czynnikiem ludzkim.

ZTM również z opóźnieniem wystawił trzy faktury z tytułu opłaty partycypacyjnej¹⁷ za lata 2017–2019 oraz w czterech fakturach za lata 2017–2020 dokonał błędnego naliczenia opłaty partycypacyjnej, poprzez zawyżenie i zaniżenie kwot. Opóźnienie wystawienia faktur wynosiło od 16 do 50 dni. Korekty wysokości naliczenia czterech faktur dokonano w lutym 2020 r. Błędne naliczenia wynikały z braku waloryzacji kwoty opłaty partycypacyjnej a opóźnienie w wystawianiu not wynikało z braku szczegółowej procedury postępowania oraz niezgodności stron umowy w zakresie prawidłowości rozliczania opłaty partycypacyjnej. Dopiero szczegółowa analiza zakończona na początku roku 2020, pozwoliła określić dokładny proces wystawiania faktur.

¹³ Przystankodzień to pełna doba zegarowa, w czasie której koncesjonariusz miał zapewnione prawo eksploatacji wszystkich powierzchni reklamowych jednej wiaty przystankowej.

¹⁴ W latach: 2016, 2017 i 2019.

¹⁵ O którym mowa w pkt. 3.1 załącznika nr 14 do umowy koncesji.

¹⁶ O których mowa w pkt. 2.5 załącznika nr 14 do umowy koncesji.

¹⁷ Opłata partycypacyjna dotyczy partycypacji koncesjonariusza w kosztach sprzątnięcia platform przystankowych, ponoszonych przez koncesjodawcę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto 9 dni po terminie opłacono jedną fakturę korygującą z 12 lutego 2020 r. na kwotę 500,13 zł. Opóźnienie wynikało z wydłużonego procesu uzgodnień prowadzonych pomiędzy komórkami organizacyjnymi ZTM. Z tego tytułu nie były płacone odsetki.

Cztery faktury z tytułu opłaty partycypacyjnej za lata 2017–2020 zostały wystawione wcześniej niż 30 dni przed wykonaniem usługi, bez wskazania okresu rozliczeniowego, którego dotyczą. Zgodnie z art. 106i ust. 7 ustawy o VAT (ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁸), faktury nie mogą być wystawione wcześniej niż 30 dni przed dniem wykonania usługi. Zgodnie z art. 106i ust. 8 ustawy powyższa regulacja nie dotyczy faktur w zakresie dostawy i świadczenia usług, o których mowa, m.in. w art. 19a ust. 5, jeżeli faktura zawiera informację jakiego okresu rozliczeniowego dotyczy. Niezamieszczenie okresu rozliczeniowego na fakturze spowodowane było brakiem szczegółowej procedury postępowania w przypadku rozliczania opłaty partycypacyjnej. ZTM dokonał korekty dotychczas wystawionych faktur z uwzględnieniem wskazywania prawidłowego okresu rozliczeniowego.

W projekcie *Zarządzanie MCK i Halą Spodek w Katowicach* UM Katowice w 2018 r. nieprawidłowo wyliczył i wypłacił (mniej niż 12,3 tys. zł) partnerowi prywatnemu dopłatę do infrastruktury¹⁹ Hali Spodek. Pomyłkę tę skorygował w 2019 r.

W pięciu projektach realizowanych w formule PPP dokonano zmian zawartych umów poprzez łącznie 30 aneksów. Nie wszystkie powody zawarcia aneksów były należycie udokumentowane przez podmiot publiczny.

W przedsięwzięciu *Zagospodarowanie dworca PKP w Sopocie* UM Sopotu faktycznie przejął na siebie ryzyko opóźnienia robót budowlanych, mimo że było ono przypisane do partnera prywatnego.

Nie we wszystkich przypadkach zmiany warunków umowy z partnerem prywatnym były należycie udokumentowane

Przykłady

Biorąc pod uwagę, że według umowy partner prywatny ponosił ryzyko opóźnienia w zakończeniu robót budowlanych, z wyłączeniem przyczyn leżących po stronie miasta, przedłużenie fazy inwestycyjnej i tym samym opóźnienie rozpoczęcia okresu utrzymania i zarządzania o 17 miesięcy nie miało właściwego uzasadnienia w postanowieniach umowy oraz przyjętym podziale ryzyk. W dokumentacji dotyczącej aneksowania umowy o PPP brakowało argumentacji wykazującej, że zaistniałe okoliczności spełniały przesłanki określone w § 39 pkt 2 umowy o PPP, a więc:

- okoliczności niemożliwe do przewidzenia w chwili zawarcia umowy;
- konieczne, z uwagi na ostateczne decyzje administracyjne, uzgodnienia lub opinie wydane w związku z realizacją przedsięwzięcia;
- zmiany konieczne z uwagi na założenia oferty lub poprawiające użyteczność przedsięwzięcia czy w inny sposób dostarczające miastu pożytku.

Opierając się na udostępnionej dokumentacji trudno uznać niektóre wskazane w poszczególnych aneksach okoliczności jako spełniające przesłanki zdarzeń niemożliwych do przewidzenia w chwili zawarcia umowy o PPP. Zgodnie z § 27 pkt 4 umowy o PPP to partner prywatny ponosił ryzyko niezgodności stanu faktycznego nieruchomości z ekspertyzami geologicznymi przekazanymi przez miasto, prowadzenia oraz zabezpieczenia prowadzonych robót budowlanych, opóźnienia w zakończeniu robót budowlanych (z wyłączeniem jedynie przyczyn leżących po stronie miasta), niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.

¹⁹ Część wynagrodzenia koncesjonariusza, płacona przez koncesjodawcę w celu zabezpieczenia utrzymania Hali Spodek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ww. projekcie faktycznie przedłużono okres utrzymania i zarządzania w stosunku do warunków postępowania.

Przykład

W umowie o PPP nie uwzględniono prawa partnera prywatnego do zarządzania i utrzymania przestrzeni publiczną w fazie inwestycyjnej. Prawo to wprowadzono aneksem z dnia z 4 kwietnia 2016 r. do umowy o PPP, który faktycznie przedłużał okres utrzymania i zarządzania. Umożliwiło to partnerowi prywatnemu zarządzanie i utrzymanie przestrzeni publiczną, a tym samym czerpanie pożytków, ze znacznej części obiektów oddanych do użytkowania już w fazie inwestycyjnej. W Urzędzie Miasta wyjaśniono²⁰, że ani miasto, ani podmioty biorące udział w negocjacjach nie zaproponowały takich zapisów umowy o PPP, uważając je za zbędne. Okoliczności faktyczne realizacji inwestycji sprawiły, iż aneksem z dnia 4 kwietnia 2016 r. taka możliwość została przewidziana. W opinii NIK, rozpoczęcie eksploatacji części obiektów przed ustalonym umownie terminem miało racjonalne podstawy, bowiem obiekty te były już gotowe do wykorzystania ich do realizacji zadań publicznych. Spowodowało to jednak zmianę warunków realizacji tego przedsięwzięcia w postaci wydłużenia okresu czerpania przez partnera prywatnego korzyści z eksploatacji obiektów.

UM Poznania dokonał zmiany treści umowy m.in. wydłużając okres rozruchu *ITPOK w Poznaniu*, co wiązało się ze zmianą terminów określonych w harmonogramie budowy, doprecyzowując sposób wyliczania wynagrodzenia dla partnera prywatnego. Wprowadzone sześcioma aneksami zmiany do umowy o PPP nie wpływały na krąg podmiotów biorących udział w postępowaniu mającym wyłonić partnera prywatnego lub na wynik tego postępowania.

W przedsięwzięciu *Przebudowa i utrzymanie domów studenckich w Krakowie* realizowanym przez UJCM, na mocy aneksu zmieniono jego zakres rzeczowy, wyłączając jeden z trzech przewidzianych do remontu akademików i zmniejszając tym samym zakres rzeczowy przedsięwzięcia. Etap eksploatacji budynków mieszczących akademiki zaczął się z 9-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do pierwotnych ustaleń wynikających z umowy o PPP, a do tego czasu zarządzanie jednym z budynków przez partnera prywatnego odbywało się bez ustalonych przez podmiot publiczny (UJCM) zasad utrzymania obiektów.

Przykład

Wskutek kolejnych aneksów do umowy o PPP, zmieniających terminy oddania do użytku poszczególnych obiektów oraz faktycznej zmiany kolejności działań partnera prywatnego (opóźnienie przebudowy akademika A o ponad cztery miesiące i jednocześnie przyspieszenie przebudowy budynku do 20 miesięcy), oddanie do użytku budynku D nastąpiło we wrześniu 2015 r., a akademika A – w maju 2016 r. Partner prywatny przedstawił UJCM *Instrukcję Utrzymania* w dniu 21 kwietnia 2016 r., do tego czasu partner prywatny zarządzał budynkiem D bez ww. *Instrukcji*. NIK nie podzieliła argumentacji zawartej w wyjaśnieniach, że brak *Instrukcji Utrzymania* nie „stanowił szczególnie istotnej kwestii wymagającej aneksu do Umowy PPP”. Instrukcja ta miała bowiem określać obowiązki partnera prywatnego w zakresie utrzymania obiektów, w tym kwestie nieuregulowane w przepisach lub innych dokumentach związa-

²⁰ Korespondencja mailowa z 23 kwietnia 2021 r.

nych z projektem. Takimi najistotniejszymi kwestiami były np.: wymagania dotyczące napraw, częstotliwości sprzątnięcia, zasady eksploatacji budynków przez użytkowników. Ponadto, zgodnie z załącznikiem nr 8 do umowy o PPP *Instrukcja Utrzymania* miała zapewniać m.in. utrzymanie właściwych warunków higienicznych i zdrowotnych, niedopuszczenie do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektów, racjonalne wykorzystanie energii. Brak *Instrukcji Utrzymania* do maja 2016 r. powodował więc, że nie były określone szczegółowe zasady wykonywania przez partnera prywatnego obowiązków związanych z zarządzaniem budynkiem D.

5.2. Efekty realizowanych zadań publicznych w formule PPP

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zakres i jakość zadań publicznych realizowanych w ramach projektów objętych kontrolą przyczyniały się do osiągnięcia efektów założonych przez partnerów publicznych. Nie we wszystkich projektach udało się uzyskać założone cele.

W większości skontrolowanych przedsięwzięć został osiągnięty zakładany przez podmiot publiczny cel w postaci wprowadzenia nowych usług publicznych lub poprawy jakości dotychczas realizowanych usług. W trzech przypadkach (38% zbadanych przedsięwzięć) realizacja celów była jednak niepełna, w tym w jednym przypadku nie osiągnięto zakładanego celu projektu, mimo realizacji jego zakresu rzeczowego.

Niepełne osiągnięcie zakładanych celów projektu

Przedsięwzięcie *Internet dla Mazowsza* zostało zrealizowane w pełnym zakresie rzeczowym, ale nie został osiągnięty cel projektu.

Przykład

Umowa o PPP zapewniła zbudowanie sieci internetowej pozwalającej potencjalnie korzystać z niej przez ponad 2 mln osób. Skutkiem realizacji umowy było osiągnięcie efektów rzeczowych na zakładanym poziomie²¹. Eksploatacja sieci rozpoczęła się w styczniu 2016 r., jednak partner prywatny nie usunął wad i usterek stwierdzonych przy odbiorze końcowym. Zarządzanie wybudowaną infrastrukturą na etapie operacyjnym było nieskuteczne, w efekcie czego na koniec 2020 r. do 2/3 węzłów dystrybucyjnych nie był podłączony żaden operator końcowy (z 318 węzłów do 15 było podłączonych dwóch lub więcej operatorów końcowych, do 94 po jednym operatorze, a do 209 węzłów nie był podłączony żaden operator). Ze względu na nieskuteczne działania w zakresie podpisywania umów z operatorami końcowymi (zwłaszcza w okresie, gdy siecią zarządzał partner prywatny) faktyczny dostęp użytkowników do zbudowanej infrastruktury był znacznie mniejszy od potencjalnego zasięgu. Zakładana liczba mieszkańców znalazła się w obszarze działania sieci, ale bardzo mała liczba zawartych umów z operatorami końcowymi uniemożliwiła wielu z nich korzystanie z sieci. W efekcie, formalne osiągnięcie wskaźników projektu nie spowodowało likwidacji wykluczenia informacyjnego.

²¹ Wybudowano 3762 km sieci internetowej, 318 węzłów dostępowych, 4 węzły techniczne, 33 węzły dystrybucyjne NGA, przy czym liczba osób, które uzyskały potencjalną możliwość dostępu do sieci IDM (pod warunkiem, że operator końcowy zawrze umowę z operatorem sieci IDM i przedstawi ofertę przeznaczoną dla odbiorców indywidualnych) wyniosła 2 055 916. Na dzień 30 września 2020 r. liczba miejscowości objętych zasięgiem IDM wyniosła 5714, a liczba małych i średnich przedsiębiorstw, które uzyskały potencjalną możliwość dostępu IDM wyniosła 144 832.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK stwierdziła, że partner publiczny w umowie o PPP nie zagwarantował sobie narzędzi oddziaływania na partnera prywatnego w sytuacji braku zadawalających efektów jego działalności marketingowej związanej ze sprzedażą usług.

Biorąc pod uwagę, że partner prywatny, jako operator nieprawidłowo wywiązywał się ze swoich zadań, NIK ocenia, że zastosowanie modelu PPP do tego projektu na etapie operacyjnym nie powiodło się.

W przedsięwzięciu *Zarządzanie MCK i Halą Spodek w Katowicach* nie w pełni osiągnięto zakładane cele.

Przykład

Efektywność zarządzania Halą Spodek w formule PPP była obniżona przez nieskuteczność działań w zakresie remontów i usuwania wad. Ryzyko w tym zakresie zostało przypisane w umowie UM Katowice. Tymczasem z uwagi na brak środków nie przeprowadzał on na bieżąco wnioskowanych remontów w Hali Spodek. Liczba stwierdzonych wad lub koniecznych odtworzeń stanu pierwotnego wymagających remontów wskazanych w okresowych przeglądach budowlanych we wrześniu 2020 r. wynosiła 125, a wartość szacunkowa tych remontów wynosiła 56,4 mln zł.

Włączenie Hali Spodek do przedsięwzięcia nie spowodowało rozwiązania problemu niezbędnych remontów i pozyskania środków na ten cel. Nie zmniejszyło też zaangażowania finansowego miasta Katowice w utrzymanie Hali Spodek, a jednocześnie przeniosło przychody z tytułu jej użytkowania z miasta na partnera prywatnego. Nieustalenie jakichkolwiek mierzalnych wskaźników tej formy zarządzania (poza wymaganymi przez KE wskaźnikami w ograniczonym czasie w odniesieniu do MCK) utrudnia monitorowanie realizacji zadania zarządzania tą infrastrukturą i jego ocenę. NIK nie podzieliła argumentacji, że zaniechanie było uzasadnione tym, iż nie było takiego wymogu. Nieokreślenie celów oraz mierników realizacji zadań, a dodatkowo brak monitorowania efektów zarządzania ww. obiektami w formule PPP, nie pozwala skutecznie zarządzać infrastrukturą, która służy do realizacji zadań publicznych.

Biorąc pod uwagę stan techniczny oraz skalę wyeksploatowania Hali Spodek, NIK wskazuje na potrzebę podjęcia analizy problemu nierealizowania remontów w skali potrzebnej dla zachowania atrakcyjności tego obiektu dla użytkowników oraz wykorzystania jego pełnej funkcjonalności. Efektem tych analiz powinno być wypracowanie rozwiązań w zakresie pozyskania środków na wywiązanie się przez UM Katowice, jako koncesjodawcy, z zadań w powyższym zakresie.

W przedsięwzięciu *Przebudowa i utrzymanie domów studenckich w Krakowie* UJCM ograniczono jego zakres rzeczowy.

Przykład

Efekty były ograniczone pod względem rzeczowym, ze względu na wyłączenie z projektu jednego budynku, co spowodowało, że liczba miejsc noclegowych wynosiła 2/3 stanu zakładanego (668 zamiast 1002).

Partner prywatny oddał do użytkowania dwa z trzech domów studenckich, co stanowiło 2/3 stanu planowanego. Trzeci dom studencki z 334 miejscami noclegowymi został na etapie budowy wyłączony z powodu gorszego, niż przewidywano stanu technicznego budynku. Zdaniem NIK ekspertyzy techniczne wykonane przed podpisaniem umowy o PPP były niewystarczające.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch przedsięwzięciach partner prywatny osiągnął lepsze rezultaty finansowe, niż pierwotnie zakładano.

Przykład

W projekcie *Budowa basenów w Solcu-Zdroju* realizowanym przez UG Solec-Zdrój dotychczasowe efekty ekonomiczne przedsięwzięcia były znacznie lepsze od zakładanych na etapie jego przygotowywania. Wynikało to głównie z faktu nieuwzględnienia wówczas w szacowaniu wartości przedsięwzięcia niektórych korzyści partnera prywatnego. Nie uwzględniono przede wszystkim jego przychodów z działalności gastronomicznej oraz z usług rehabilitacyjnych. Ponadto wpływ na znacznie większe przychody od zakładanych miała większa w tym okresie od szacowanej liczba osób korzystających z wybudowanego obiektu (1428 tys. osób wobec planowanych w studium wykonalności i biznesplanie oferenta odpowiednio 704 tys. oraz 564 tys.) oraz znacznie wyższe ceny biletów (w latach 2013–2020 średnia cena biletu normalnego kształtowała się na poziomie 12–15 zł, podczas gdy do obliczenia wartości projektu przyjęto ceny 8–9 zł). W efekcie partner prywatny osiągnął do końca 2020 r. łączny zysk na sprzedaży wyższy o 180% od planowanego (według analiz zleconych przez Urząd Gminy). Oznacza to, że partner prywatny osiągnie znacznie szybciej zwrot wartości koncesji.

Nieadekwatność uzyskanych korzyści przez partnera prywatnego w stosunku do przyjętego ryzyka

Zdjęcie nr 2

Kompleks basenów mineralnych w Solcu-Zdroju



Źródło: zdjęcie mat. Malinowe Hotele sp. z o.o.

W 2012 r. NIK w wyniku przeprowadzonej kontroli²² sformułowała wniosek o dokonanie analizy skutków zawartej umowy koncesji, między innymi w celu zabezpieczenia interesu gminy w związku dalszą realizacją umowy koncesji. Gmina zleciła wykonanie analizy informując NIK, że wykorzysta wnioski z niej wynikające²³. Jednym z analizowanych obszarów było określenie stanu obiektu w momencie jego przekazania gminie po wygaśnięciu umowy koncesji. W analizie zwrócono uwagę, iż w tym zakresie możliwe i zalecane

²² R/11/013 *Realizacja przedsięwzięć w systemie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*.

²³ W odpowiedzi do NIK z 4 czerwca 2012 r. gmina poinformowała, że wyniki analizy zostaną skrupulatnie wykorzystane w zadaniach związanych z nadzorem nad realizacją umowy i ewentualnym aneksowaniem jej treści.

są zmiany umowy koncesji. Wskazano postanowienia § 29 pkt 5, 6 i 7 umowy koncesji, według których w przypadku jej rozwiązania i niespełnienia warunku utrzymania nie pogorszonego stanu obiektu, koncesjonariusz zobowiązał się do wykonania na własny koszt remontów i napraw lub zwrotu kosztów robót zleconych przez gminę. W opinii eksperta takie uregulowanie powinno również obowiązywać przy wygaśnięciu umowy. Umowa koncesji nie została zmieniona w tym zakresie. Wójt gminy skierował do koncesjonariusza pismo²⁴, w którym wyraził oczekiwanie zgody na zmianę umowy koncesji poprzez wprowadzenie zapisów dotyczących zwiększenia kontroli gminy w zakresie ustalania cen biletów wstępu oraz doprecyzowanie postanowień, co do stanu obiektu w momencie wygaśnięcia umowy koncesji. W odpowiedzi koncesjonariusz poinformował, iż nie wyraża zgody na wprowadzenie zmian do umowy koncesji.

W projekcie *Zarządzanie MCK i Halą Spodek w Katowicach* realizowanym przez UM Katowice faktycznie osiągnięte przychody za lata 2016–2019 były aż o 87% wyższe, niż w przyjętym modelu finansowym. Znacząca różnica wystąpiła w przychodach roku 2018, co było związane z dodatkowymi przychodami osiągniętymi przez koncesjonariusza w związku organizacją konferencji klimatycznej ONZ COP24. W efekcie faktyczny wynik finansowy w tym okresie był dużo lepszy od planowanego.

W projekcie *Zagospodarowanie dworca PKP w Sopocie* realizowanym przez UM Sopotu odchylenia od szacowanych przychodów w latach 2016–2019 wynosiły 40–60%, co może świadczyć o zbyt optymistycznym ich szacowaniu na etapie przygotowawczym. Natomiast faktyczne koszty działalności wyniosły przeciętnie 94,3% kosztów planowanych. W efekcie również wygenerowany wynik na sprzedaży w latach 2016–2019 był na poziomie 12,7% planu.

W projekcie *Budowa cmentarza w Krakowie* ze względu na niepełny stan realizacji inwestycji oraz opóźnienia w oddaniu pierwszej części cmentarza do użytku dopiero w grudniu 2020 r., nie była możliwa ocena efektów ekonomicznych projektu w stosunku do przyjętych założeń.

W umowie koncesji dotyczącej przedsięwzięcia *Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie* ustalono, że w przypadku, gdy partner prywatny osiągnie z tytułu prawa eksploatacji przychody przekraczające kwotę referencyjną wskazaną w ofercie, będzie obowiązany przekazywać podmiotowi publicznemu wskazaną w ofercie część tych przychodów. Przychody partnera prywatnego netto przekroczyły kwotę referencyjną w 2015 r. Partner prywatny w latach 2015–2019 corocznie przekazywał należną opłatę partnerowi publicznemu.

Umowa o PPP dotycząca projektu *Internet dla Mazowsza* została rozwiązana na mocy porozumienia stron, ze względu na nieprawidłowe wywiązywanie się partnera prywatnego ze swoich zadań. W związku z tym w analizie NIK nie zostały uwzględnione efekty uzyskane przez partnera prywatnego.

**Wprowadzenie
nowych usług
o lepszej jakości
i szerszej dostępności**

Zastosowanie formuły PPP w realizacji przedsięwzięć przez partnerów publicznych pozwoliło na wprowadzenie nowych usług publicznych o lepszej jakości oraz szerszej ich dostępności, chociaż nie we wszystkich pro-

²⁴ Pismo z dnia 25 czerwca 2013 r. znak: RIG.701.1.9.2013.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jektach osiągnięto zakładane cele (*Internet dla Mazowsza*). Taka formuła ze względu na środki finansowe partnerów publicznych sprawdziła się w sytuacjach ich braku lub ograniczonej dostępności.

NIK zauważa jednak, że podmioty publiczne nie analizowały i nie oceniały realizacji projektów pod kątem efektywności zastosowania w nich modelu PPP.

UJCM

Nie ustalono mierników oceny efektywności ekonomicznej projektu PPP i nie prowadzono takich analiz w zakresie efektów ekonomicznych. W pkt III.3 *Analizy Wstępnej* wskazano, że „specyfikacja usługi powinna zostać nakierowana na efekt i opierać się o odpowiednio zdefiniowane mierniki jakości”.

Brak analiz i oceny efektywności zastosowania modelu PPP

ZTM Warszawa

W odniesieniu do zarządzania wiatami przystankowymi w Warszawie ZTM nie dokonywał ewaluacji *ex post* ekonomicznej opłacalności dla koncesjodawcy. Wymaga to podjęcia analizy efektów ekonomicznych obecnej formy utrzymywania wiat pod względem interesu miasta i optymalizacji kosztów.

UM Katowice

Ze względu na powierzenie partnerowi prywatnemu zarządzania Halą Spodek bez analiz wykonalności tego przedsięwzięcia, UM Katowice nie posiadał jakichkolwiek ocen opłacalności takiego modelu zarządzania. Nie określił także mierników efektywnego zarządzania tym obiektem. W okresie objętym kontrolą zaangażowanie finansowe miasta w utrzymanie Hali Spodek nie zmniejszyło się, a jednocześnie przychody z tytułu jej użytkowania uzyskiwał partner prywatny, a nie miasto. Wpływa to istotnie na obniżenie oceny efektów zmiany formuły zarządzania Halą Spodek.

Hala Spodek wymaga licznych remontów. Brak analiz przedrealizacyjnych odnoszących się do Hali Spodek oraz powierzenie usług organizacji imprez i zarządzania MCK operatorowi prywatnemu wskutek nałożenia takiego wymogu przez UE wskazują, że wybór formuły PPP nie był wynikiem rzetelnej oceny opłacalności takiego modelu zarządzania infrastrukturą publiczną. Włączenie Hali Spodek do przedsięwzięcia nie spowodowało rozwiązania problemu koniecznych jej remontów, w tym pozyskania środków na ten cel. Nieustalenie jakichkolwiek mierzalnych wskaźników tej formy zarządzania (poza wymaganymi przez KE wskaźnikami w ograniczonym czasie w odniesieniu do MCK) utrudnia monitorowanie realizacji zadania zarządzania tą infrastrukturą i jego ocenę.

UM Kraków

Według wyjaśnień²⁵ Zastępcy Prezydenta, w UM Krakowa ani też w Zarządzie Inwestycji Miejskich nie powstało opracowanie obejmujące analizę wyników ekonomicznych i efektów uzyskiwanych przez koncesjonariusza w porównaniu do szacunków i założeń z etapu realizacyjnego i nie przeprowadzono ewaluacji projektu PPP.

²⁵ Pismo z dnia 11 lutego 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

Realizacja projektów poza świadczeniem usług publicznych przyniosła inne pozytywne korzyści dla partnerów publicznych: przyczyniała się do zwiększenia liczby miejsc pracy, zwiększenia liczby prowadzonych działalności, wygenerowania dodatkowego ruchu turystycznego, co przekładało się pozytywnie na dochody własne jst z tytułu podatków i opłat lokalnych. Wzrosły wielkości należnych jst udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Realizacja projektów przyniosła również poprawę infrastruktury drogowej i zwiększenie liczby miejsc parkingowych.

5.3. Nadzór nad realizacją PPP

Nadzór sprawowany przez podmioty publiczne nad usługami publicznymi, które powierzyły partnerom prywatnym w ramach PPP, był nierzetelny i nie w pełni skuteczny. Podmioty publiczne nie zapewniły bowiem właściwego nadzoru nad mieniem publicznym udostępnionym partnerom prywatnym.

Niewystarczający nadzór nad majątkiem wykorzystanym przez partnera prywatnego

W trzech projektach objętych badaniem NIK stwierdziła niewystarczający nadzór nad majątkiem wykorzystywanym do realizacji zadań publicznych przez partnera prywatnego.

W 25% badanych jednostek²⁶ wystąpiły nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania środków trwałych powstałych w wyniku realizacji umowy o PPP. Polegały one na zbyt późnym przyjęciu środków trwałych do ewidencji oraz nieprawidłowym ich ujęciu w ewidencji podmiotu publicznego.

Nadzór sprawowany przez UM Sopotu nad realizacją przez partnera prywatnego zadania publicznego powierzonego mu na podstawie umowy o PPP nie budził zastrzeżeń. Nie była jednak w pełni rzetelna kontrola zarządcza w odniesieniu do majątku miasta w przestrzeni publicznej na etapie operacyjnym. Opóźnienie w ujęciu środków trwałych w ewidencji środków trwałych oraz księgach rachunkowych UM Sopotu wynosiło od ponad ośmiu miesięcy do ponad dwóch lat i dwóch miesięcy. Łączna wartość ww. środków trwałych wyniosła 20 619,0 tys. zł. Przyjęcie z opóźnieniem środków trwałych, a także nieujęcie części tych środków trwałych w ewidencji księgowej oraz ewidencji środków trwałych bezpośrednio po ich nabyciu od partnera prywatnego (15 listopada 2016 r.), skutkowało ich nieprawidłowym wykazaniem w sprawozdaniach finansowych miasta za lata 2016–2020.

Powyższe okoliczności wskazują, że kontrola zarządcza w UM Sopotu nie zapewniała pełnej ochrony zasobów i wiarygodności sprawozdań finansowych.

Niewystarczający nadzór nad majątkiem publicznym przekazanym partnerowi prywatnemu w użytkowanie w przedsięwzięciu *Budowa basenów w Solcu-Zdrój* sprawował UG Solec-Zdrój. Nieprawidłowo ewidencjonowano wytworzone składniki majątku oraz nie sporządzono adekwatnych wykazów inwentarzowych. Taki stan utrudniał kontrolę i ocenę stanu ich

²⁶ Dwa spośród ośmiu zbadanych projektów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

użytkowania, rzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji, jej rozliczenie oraz weryfikację prawidłowości ustalania podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Ponadto inwentaryzacja majątku przekazanego w użytkowanie partnerowi prywatnemu przeprowadzona została nierzetelnie, bowiem w dokumentacji z jej przeprowadzenia nie potwierdzono stanu poszczególnych składników majątku użytkowanych przez partnera prywatnego, wskazując jedynie w jednej pozycji istnienie obiektu jako całości.

Podmioty publiczne sprawdzały stan fizyczny obiektów przekazanych partnerom prywatnym do użytkowania oraz formułowały i egzekwowały od partnerów prywatnych niezbędne działania naprawcze. Majątek wykonywany przez partnerów prywatnych do realizacji zadań publicznych zachowywał swoją wartość oraz funkcjonalność.

W żadnym z badanych przedsięwzięć nie stwierdzono przypadków niewłaściwego wykorzystywania majątku publicznego przez partnera prywatnego.

Nadzór prowadzony przez podmioty publiczne nad jakością zadań publicznych wykonywanych przez partnerów prywatnych nie był wystarczający.

We wszystkich ośmiu poddanych badaniu przedsięwzięciach partnerzy publiczni monitorowali jakość wykonywanych przez partnera prywatnego usług, jednak podejmowane działania nie zawsze były wystarczające. W dwóch projektach wykonywanie nadzoru nad jakością usług nie było w pełni skuteczne. Zostały także naliczone kary umowne, których opis znajduje się w obszarze 5.1. Realizacja umów z partnerami w ramach przedsięwzięć PPP.

Nadzór Samorządu Województwa Mazowieckiego nad projektem *Internet dla Mazowsza*, wykonywany za pośrednictwem należącej do Samorządu spółki ARM SA, nie był skuteczny i zadawalający. Opóźniono o rok sformalizowanie tego nadzoru poprzez zawarcie umowy z ARM SA, a następnie zbyt późno (po siedmiu miesiącach od rzeczywistego przejęcia przez ARM SA wykonywania czynności operatorskich w imieniu Samorządu) podpisano aneks do umowy, upoważniający ARM SA do wykonywania czynności operatorskich w imieniu Samorządu.

Nadzór Samorządu nad tym projektem nie zapewnił efektywnego wykorzystania zbudowanej infrastruktury do korzystania z internetu przez mieszkańców, którzy znaleźli się w jego zasięgu. Nie zapewnił odpowiednio pełnych danych i informacji o efektywności zarządzania siecią IDM, a tym samym możliwości skutecznego reagowania w sytuacji niezadowolającego stopnia dostępności szerokopasmowego internetu dla mieszkańców.

Samorząd właściwie zareagował na nieprawidłowości w działaniu partnera prywatnego w zakresie usuwania wad i usterek oraz zarządzania siecią IDM w fazie eksploatacji, przystępując do negocjacji w sprawie ugody rozwiązującej umowę. Nastąpiło to jednak dopiero cztery lata od ukończenia inwestycji, a przez ten czas liczba przyłączy odbiorców indywidualnych nie zmniejszała w oczekiwanym stopniu wykluczenia informacyjnego ludności.

Niewystarczający nadzór nad jakością zadań publicznych realizowanych przez partnera prywatnego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Narzędzia monitorowania wykonania zadań publicznych powierzonych koncesjonariuszowi przez miasto Katowice w zakresie zarządzania Halą Spodek oraz MCK, nie były wystarczające dla oceny należytego wypełniania przez niego obowiązków. UM Katowice powinien częściej, przynajmniej raz do roku, przeprowadzać kontrolę w zakresie utrzymania przez koncesjonariusza standardów jakości w zakresie wskaźników dostępności MCK i Hali Spodek oraz jakości usług.

UM Katowice prawidłowo reagował w związku z zaniechaniem przez koncesjonariusza obowiązku prawidłowego zarządzania infrastrukturą techniczną Hali Spodek, polegającym na zaprzestaniu w II kwartale 2020 r. iluminacji elewacji Hali Spodka, a skutkującym działaniem na szkodę wizerunkową Katowic i Hali Spodek. Pisemnie wezwał do natychmiastowego wznowienia podświetlania budowli. Ponadto w związku z pozyskaniem przez partnera publicznego informacji o możliwości wykorzystania powierzchni MCK na potrzeby utworzenia studia telewizyjnego w okresie trwania epidemii (SARS COV-2) UM Katowice wniósł skuteczny sprzeciw w sprawie. Przedstawiciele partnera publicznego (przed ogłoszeniem stanu epidemii) na bieżąco wizytowali tereny obiektów (także przed, po i w trakcie wydarzeń) nie stwierdzając niewłaściwego ich wykorzystania. Jedyna zmiana przeznaczenia była związana z uruchomieniem w 2020 r. szpitala polowego w MCK.

W projekcie *Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie*, w zakresie utrzymania wiat, ZTM prowadził kontrole stanu technicznego infrastruktury, które od czerwca 2020 r. dokumentowano w aplikacji ArcGIS²⁷. Nie stosował natomiast zasad prowadzenia kontroli usług serwisowych oraz wytycznych do przeprowadzania bieżących i okresowych przeglądów wiat przystankowych określonych w umowie koncesji. Koncesjonariusz raportował podmiotowi publicznemu o stanie realizacji umowy i stanie technicznym składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji przedsięwzięcia. Jak również realizował usługi serwisowe w terminach wynikających z umowy koncesji.

W okresie objętym kontrolą:

- nie realizowano przeglądów bieżących, tj. nie przeprowadzano wspólnych objazdów patrolowych przy udziale przedstawiciela koncesjonariusza i ZTM. Przegląd należało udokumentować protokołem, co najmniej dwa razy w roku;
- nie przeprowadzano okresowej kontroli rocznej – przeglądu podstawowego, tj. kontroli, która zgodnie z Instrukcją powinna być dokonana co najmniej raz w roku w celu oceny i rejestracji aktualnego stanu technicznego infrastruktury oraz potrzeb i zakresu niezbędnych robót bieżącego utrzymania i remontów. Przegląd powinien odbyć się komisyjnie przy udziale co najmniej po jednym przedstawicielu koncesjonariusza i ZTM. Z przeglądu powinien być sporządzany protokół;
- nie przeprowadzano okresowej kontroli pięcioletniej – przeglądu rozszerzonego, tj. kontroli, która zgodnie z ww. Instrukcją powinna być dokonana co najmniej raz na pięć lat w celu oceny i rejestracji aktualnego stanu technicznego, przydatności i estetyki infrastruktury oraz otoczenia

²⁷ Aplikacja dokumentująca prowadzone kontrole infrastruktury.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przystanku, w celu określenia niezbędnego zakresu robót bieżącego utrzymania oraz remontów. Przegląd powinien odbywać się komisyjnie przy udziale co najmniej po jednym przedstawicielu koncesjonariusza i ZTM. Z przeglądu powinien być sporządzany protokół;

- nie przeprowadzono przeglądów szczegółowych, tj. szczegółowych kontroli wszystkich elementów infrastruktury przystankowej uszkodzonej na skutek zdarzeń losowych, jak i aktów wandalizmu. Przeglądy te zgodnie z ww. Instrukcją, powinny być prowadzone przy udziale przedstawiciela koncesjonariusza oraz niezależnego rzeczoznawcy. Z przeglądu należało sporządzić protokół zawierający dodatkowo analizę opłacalności napraw;
- nie sporządzano protokołów zawierających następujące dane: 1. Liczba porządkowa; 2. Oznaczenie przystanku; 3. Lokalizacja przystanku; 4. Estetyka przystanku/wiat przystankowych; 5. Stan elementów informacyjnych, czytelność; 6. Kompletność obiektu (ew. braki); 7. Stan konstrukcji wiaty; 8. Stan elementów obudowy wiaty, 9. Stan instalacji elektrycznej i oświetlenia; 10. Inne spostrzeżenia i uwagi dotyczące obiektu, jego otoczenia oraz zakresu ew. uszkodzeń; 11. Ocena elementów infrastruktury przystankowej wg. Tabeli 1; 12. Ocena przydatności do użytkowania wg Tabeli 2; 13. Wnioski i zalecenia;
- nie ustalono harmonogramów przeglądów podstawowych i rozszerzonych;
- nie informowano koncesjonariusza o terminach planowanych kontroli i przeglądów;
- nie dokonywano bieżących i okresowych przeglądów przez przedstawicieli Komisji Wspólnych;
- nie prowadzono kontroli sprawdzających w ciągu 7 dni od naprawy usterek przez koncesjonariusza;
- nie występowało do koncesjonariusza w sprawie wspólnych kontroli/przeglądów.

Dyrektor ZTM wyjaśniła²⁸ m.in., że: „w całym okresie objętym kontrolą prowadzone były przeglądy własne infrastruktury przystankowej, w tym także infrastruktury zamontowanej w ramach umowy koncesji. Liczba i częstotliwość przeglądów własnych znacznie przewyższa zakładane w umowie liczby i częstotliwości kontroli oraz przeglądów. Wobec powyższego zastosowany system kontroli gwarantuje realizację zobowiązań koncesjonariusza. Potwierdza to także bardzo dobry stan techniczny tych wiat.” Zdaniem ZTM wspólne kontrole i przeglądy nie były niezbędne. Ze strony koncesjonariusza także nie została wyartykułowana potrzeba organizowania wspólnych kontroli.

NIK wskazała, iż przyjęty przez ZTM system kontroli nie był zgodny z umową koncesji, która wymagała dokumentowania i prowadzenia przeglądów według szczegółowo określonych zasad.

Od dnia 19 września 2018 r. do ustawy o PPP wprowadzono dla podmiotu publicznego art. 16b obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacji, w szczególności dotyczących: wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, zawarcia umowy o PPP (również aneksów do umowy), zawiązania spółek celowych

Niepełne wykonanie obowiązków sprawozdawczych wobec ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego

²⁸ Pismo z dnia 11 lutego 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

po wyborze najkorzystniejszej oferty, zawiązania spółek publiczno-prywatnych (tzw. instytucjonalne PPP). W przypadku umów o PPP, zawartych przed dniem 19 września 2018 r., zgodnie z art. 23 *ustawy nowelizującej*²⁹ „podmioty publiczne w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przekażą ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacje dotyczące partnerstw publiczno-prywatnych trwających w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Na osiem skontrolowanych jednostek: trzy wywiązały się z obowiązku w terminie, jedna dopełniła obowiązku z ponad rocznym opóźnieniem (potwierdziła jedynie dane umowy, nie było bowiem istotnych jej zmian), jedna nie przekazała informacji, ponieważ nie było zmian w umowie oraz trzy jednostki dokonały weryfikacji danych w odpowiedzi na prośbę Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (do 19 listopada 2019 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). Jednostki realizujące przedsięwzięcie na podstawie umowy koncesji wskazywały, że zapisy ustawy o PPP ich w tym zakresie nie obowiązywały.

Przykłady

ZTM wskazał, że umowa dotycząca przedsięwzięcia *Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie* została zawarta w oparciu o przepisy ustawy o koncesji a obowiązek przekazywania danych wynika natomiast z ustawy o PPP. W ocenie ZTM nie dotyczy on realizowanego przedsięwzięcia.

Takie stanowisko prezentował również UM Katowice.

Po wejściu w życie *ustawy nowelizującej*, UJCM otrzymał korespondencję mailową z dnia 18 października 2018 r., w której Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju poinformowało o wejściu w życie *ustawy nowelizującej* i nowych obowiązkach informacyjnych, które będą realizowane w ramach sporządzania i publikowania informacji w bazie projektów PPP, udostępnianej na stronie internetowej. Według wyjaśnień³⁰, UJCM nie odbierał wykonywania tych obowiązków, jako nakaz ustawowy, ale z uwagi, że projekt PPP był już w tej bazie, UJCM potwierdził emailem w dniu 26 października 2018 r., że zgłoszone dane nie uległy zmianie. Fakt uprzedniego zgłoszenia i potwierdzenia aktualności danych UJCM uznaje za wypełnienie obowiązku nałożonego w art. 23 *ustawy nowelizującej*.

UM Krakowa nie przekazywał do wiadomości Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zmian umowy dokonanych aneksami (od 1 do 10), ponieważ, zdaniem miasta nie zmieniały istotnych zapisów umowy, o których mowa w art. 16b ust. 1 pkt 2 ustawy o PPP. Na wniosek³¹ Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Wydział Prawny i Analiz Rynku PPP, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego), pełniącego funkcję centralnej jednostki PPP, UM Kraków dokonywał weryfikacji danych zawartych w *Bazie zamierzeń inwestycyjnych* oraz przekazywał informacje w zakresie zmiany³² (korekty) danych w zakresie realizowanej umowy o PPP, które prezentowane były na stronie internetowej <https://www.ppp.gov.pl/>.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 711.

³⁰ Pismo z dnia 25 lutego 2021 r.

³¹ Wniosek przesłany pocztą elektroniczną 18 grudnia 2018 r. i 18 grudnia 2020 r. na adres sekretariat@zim.krakow.pl.

³² Zmiany dotyczyły uzupełnienia danych jednego z członków konsorcjum realizującego umowę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK realizacja obowiązku wprowadzonego art. 16b ustawy o *PPP* nie była w pełni skuteczna, bowiem nie wszystkie podmioty publiczne realizowały go. Wprowadzenie zapisu w ustawie o *PPP* miało umożliwić wprowadzenie lepszego monitoringu przedsięwzięć realizowanych w formule PPP. Niejednoznaczna interpretacja tego przepisu przez jednostki realizujące przedsięwzięcia na podstawie umowy koncesji mogła jednak skutkować tym, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ostatecznie nie posiadał rzetelnej informacji w tym zakresie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy zadania publiczne w formule PPP, na etapie zarządzania projektami po zawarciu umowy z partnerem prywatnym, były wykonywane skutecznie?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy realizacja zadań publicznych przez partnerów prywatnych zapewniała osiągnięcie efektów założonych przez podmiot publiczny?2. Czy podmiot publiczny sprawował skuteczny nadzór nad realizacją zadań publicznych w formule PPP?
Zakres podmiotowy	<p>Kontrolą objęto następujące jednostki realizujące zadania objęte przedmiotową kontrolą:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, który realizował projekt: <i>Utrzymanie i zarządzanie siecią szerokopasmową w ramach projektu „Internet dla Mazowsza” na terenie województwa mazowieckiego</i> (umowa o PPP). Wartość umowy 458 359 tys. zł brutto.2. Urząd Gminy Solec-Zdrój, który realizował projekt: <i>Koncesja na roboty budowlane dla projektu kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju</i> (umowa koncesji). Wartość umowy 19 814,4 tys. zł brutto.3. Urząd Miasta Katowice, który realizował projekt: <i>Świadczenie usług polegających na organizacji imprez i zarządzaniu Międzynarodowym Centrum Kongresowym oraz Halą Widowiskowo-Sportową Spodek w Katowicach</i> (umowa koncesji). Wartość umowy 246 000 tys. zł brutto.4. Urząd Miasta Krakowa, który realizował projekt: <i>Postępowanie o udzielenie koncesji na budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie</i> (umowa koncesji). Wartość umowy 24 500 tys. zł brutto.5. Urząd Miasta Poznania, który realizował projekt: <i>System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania</i> (umowa o PPP). Wartość umowy 854 715 tys. zł brutto.6. Urząd Miasta Sopotu, który realizował projekt: <i>Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie z udziałem podmiotów prywatnych</i> (umowa koncesji). Wartość umowy 137 600 tys. zł brutto.7. Uniwersytet Jagielloński – Collegium Medicum, który realizował projekt: <i>Zaprojektowanie i przebudowa kompleksu budynków w Krakowie Prokocimiu</i> (umowa o PPP). Wartość umowy 172 622,5 tys. zł brutto.8. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie, który realizował projekt: <i>Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie</i> (umowa koncesji). Wartość umowy 80 000 tys. zł brutto.
Kryteria kontroli	W jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą, ocena kontrolowanej działalności została dokonana pod względem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³³), natomiast ocena działalności Uniwersytetu Jagiellońskiego – Collegium Medicum została dokonana pod względem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

ZAŁĄCZNIKI

Lata 2015–2020 r., z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje i wyjaśnienia dotyczące realizacji poszczególnych projektów PPP od 13 jednostek, m.in. od Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, partnerów prywatnych, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie, Urzędu Miasta st. Warszawy.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Czynności kontrolne trwały od 10 grudnia 2020 r. do 25 maja 2021 r. Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych. Cztery z nich zawierały łącznie dziewięć wniosków pokontrolnych, a jedno uwagę. Na dzień 20 kwietnia 2022 r. zrealizowano trzy wnioski pokontrolne, nie zrealizowano jednego wniosku a sześć wniosków jest w trakcie realizacji. Do dwóch wystąpień pokontrolnych złożono łącznie sześć zastrzeżeń. W przypadku zastrzeżeń złożonych przez Prezydenta Miasta Sopotu zastrzeżenia oddalono w całości. Natomiast zastrzeżenia złożone przez Prorektora Uniwersytetu Jagiellońskiego – Collegium Medicum częściowo uwzględniono.

Pozostałe informacje

NIK sformułowała wnioski dotyczące m.in. usprawnienia mechanizmów nadzoru nad mieniem oddanym do dyspozycji partnerów prywatnych, wzmocnienia kontroli zarządczej w celu zapewnienia pełnej wiarygodności sprawozdań oraz ochrony zasobów, a także egzekwowania przez podmioty publiczne obowiązków wynikających z zawartych umów z partnerami prywatnymi.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Adam Struzik
2.		Urząd Gminy Solec-Zdrój	Adam Pałys
3.		Urząd Miasta Katowice	Marcin Krupa
4.		Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski
5.		Urząd Miasta Poznania	Jacek Jaškowiak
6.		Urząd Miasta Sopotu	Jacek Karnowski
7.		Uniwersytet Jagielloński – Collegium Medicum	Tomasz Grodzicki
8.		Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie	Katarzyna Strzegowska

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	w formie opisowej
2.	Urząd Gminy Solec-Zdrój	pozytywna
3.	Urząd Miasta Katowice	w formie opisowej
4.	Urząd Miasta Krakowa	pozytywna
5.	Urząd Miasta Poznania	pozytywna
6.	Urząd Miasta Sopotu	w formie opisowej
7.	Uniwersytet Jagielloński – Collegium Medicum	w formie opisowej
8.	Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie	pozytywna

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego

W Polsce po raz pierwszy partnerstwo publiczno-prywatne zostało uregulowane ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym* oraz trzema rozporządzeniami wykonawczymi obowiązującymi podobnie jak ustawa do dnia 27 lutego 2009 r.:

- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie *szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym*³⁴;
- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie *ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*³⁵;
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie *niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego*³⁶.

Ustawa *o PPP* z 2005 r. nie przyczyniła się do upowszechnienia partnerstwa publiczno-prywatnego. Wadą pierwszej ustawy *o PPP* było wprowadzenie obligatoryjnej, szczegółowej, skomplikowanej i rozbudowanej procedury na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP.

Obecnie podstawowym aktem prawnym dla realizacji projektów PPP jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym*³⁷, która obowiązuje od dnia 27 lutego 2009 r. Regulacja ta w 2018 r. została znowelizowana ustawą zmieniającą, tj. ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw*³⁸. Nowelizacja ustawy wprowadziła kilkadziesiąt zmian, dotyczących prawie wszystkich faz realizacji projektów PPP, co było odpowiedzią na postulaty zgłaszane zarówno przez stronę publiczną jak i prywatną i innych interesariuszy. Większość nowych przepisów weszła w życie 14 dni od ogłoszenia ustawy, tj. 19 września 2018 r., a część z nich (art. 3 i 25) po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. od 5 września 2019 r. Podsumowanie zmian w ustawie *o PPP* mających istotne znaczenie dla przeprowadzenia niniejszej kontroli opisane jest w dalszej części analizy prawnej.

Ustawa z 2008 r. zdefiniowała PPP ze względu na faktyczny charakter przedsięwzięcia, a nie pod względem formalnym, co oznacza, że każde przedsięwzięcie z udziałem partnera prywatnego podlega przepisom tej ustawy. Wcześniej współpraca pomiędzy podmiotem prywatnym a publicznym, również o charakterze PPP mogła być realizowana w oparciu o przepisy ustawy *Pzp* lub *Kodeksu cywilnego*.

Pierwsze uregulowania PPP

Obecna podstawa prawna PPP

³⁴ Dz. U. Nr 125, poz. 867.

³⁵ Dz. U. Nr 125, poz. 868.

³⁶ Dz. U. Nr 125, poz. 866.

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 407

³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1693.

Ustawa o PPP dała podstawę prawną do angażowania majątku publicznego w przedsięwzięcia realizowane przez podmioty publiczne wspólnie z partnerem prywatnym. Zdefiniowała również pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego, jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1).

Podmioty partnerstwa W art. 2 ustawy o PPP wskazano podmioty partnerstwa, jako:

- 1) podmioty publiczne:
 - a) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
 - b) inna, niż określona w lit. a, osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, nie działająca w zwykłych warunkach rynkowych, której celem jest wypracowanie zysku oraz nieponosząca strat wynikających z prowadzenia działalności (fragment podkreślony został wprowadzony nowelizacją ww. ustawy z 2018 r.), jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50 %, lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
 - c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b;
- 2) partnera prywatnego – którym jest przedsiębiorca polski lub przedsiębiorca zagraniczny.

Realizację projektu PPP można podzielić na trzy najważniejsze etapy: przygotowawczy, inwestycyjny i operacyjny.

Etap przygotowawczy polega na określeniu przez podmiot publiczny: usługi publicznej (zadanie), zdefiniowaniu i przygotowaniu projektu PPP, przeprowadzeniu odpowiedniej analizy, zweryfikowaniu przyjętych założeń w ramach prowadzonych analiz i dialogu z rynkiem, prowadzeniu uzgodnień z interesariuszami projektu PPP, wreszcie dokonaniu wyboru partnera prywatnego i podpisaniu umowy o PPP. Wybór partnera prywatnego, w zależności od sposobu jego wynagradzania, dokonywany jest najczęściej w procedurze właściwej dla udzielania koncesji lub zamówień publicznych, a w przypadkach niepozwalających na zastosowanie tych procedur – na podstawie ustawy o PPP.

Na etapie budowy partner prywatny odpowiednio do postanowień umowy o PPP projektuje, buduje, przebudowuje lub remontuje infrastrukturę w ramach własnych środków lub w ramach środków zapewnionych przez instytucje finansujące, bądź też w ramach wkładu własnego partnera publicznego. Na tym etapie partner prywatny nie pobiera wynagrodzenia.

Etap operacyjny to okres, w którym partner prywatny utrzymuje infrastrukturę niezbędną do realizacji zadania publicznego lub nią zarządza zgodnie z postanowieniami określonymi w umowie o PPP. Wynagrodzenie partner prywatny otrzymuje od podmiotu publicznego, użytkowników lub podmiotów trzecich i rozpoczyna spłatę zaciągniętego finansowania. Końcowym momentem finalizującym fazę operacyjną i projekt PPP jest przekazanie przez partnera prywatnego infrastruktury publicznej podmiotowi publicznemu (zależy to jednak od postanowień umowy w tym zakresie).

Przedsięwzięcie w formule PPP realizowane jest w oparciu o umowę o PPP.

Obowiązki stron umowy o PPP kształtowane są w oparciu o art. 7 ustawy o PPP. Przez umowę o PPP partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego (art. 7 ust. 1).

Wynagrodzenie partnera prywatnego w ramach projektu PPP może być oparte na trzech głównych źródłach:

- środkach podmiotu publicznego;
- opłatach od użytkowników końcowych i przychodach od podmiotów trzecich (np. wynajęcie powierzchni w budynku urzędu, wynajęcie pomieszczenia lub dzierżawa nieruchomości do prowadzenia stacji benzynowej w ramach miejsc obsługi podróżnych na autostradach);
- modelach łączących opłaty od użytkowników z płatnościami od podmiotu publicznego. Należy pamiętać, iż w przypadku, gdy jest planowane pobieranie opłat od użytkowników, to zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy o PPP, umowa o PPP określa maksymalną wysokość tych opłat oraz warunki ich zmiany (zapis ustawy obowiązujący od dnia 19 września 2018 r.).

Podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, której zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa (art. 8). Wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze: sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Uchylenie od dnia 19 września 2018 r. art. 13 ustawy o PPP zwiększyło możliwość aneksowania umów, ponieważ zmiany umowy regulowane są obecnie przez przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r.³⁹ – ustawy Pzp (art. 454–455) albo przez przepisy ustawy o umowie koncesji (art. 46) (przed zmianą umowy tylko przez art. 13 ustawy o PPP).

Zmiany ustawy o PPP mające wpływ na przeprowadzoną kontrolę

³⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129, ze zm.

Od dnia 19 września 2018 r. zaczął obowiązywać art. 16b ustawy o PPP, co umożliwiło wprowadzenie lepszego monitoringu przedsięwzięć realizowanych w formule PPP. Podmiot publiczny, na podstawie ww. przepisu, zobowiązany jest do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacji, w szczególności dotyczących: wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, zawarcia umowy o PPP (również aneksów do umowy), zawiązania spółek celowych po wyborze najkorzystniejszej oferty, zawiązania spółek publiczno-prywatnych (tzw. instytucjonalne PPP). W przypadku umów o PPP, zawartych przed dniem 19 września 2018 r., zamawiający powinien przekazać ww. informacje w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 407, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113) uchylona z dniem 14 grudnia 2016 r.
6. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2021 r. poz. 541, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.).

6.4. 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, minister cyfryzacji, wykonujący obowiązki ministra finansów
5. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
6. Minister Rozwoju i Technologii
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
11. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
12. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ

GRZEGORZ PUDA

data: 25 lipca 2022

znak sprawy: DKN-Ia.0814.7.2021.DB

telefon: 22 2738819

e-mail: Dorota.Blaszczyk@mfipr.gov.pl

Pan Marian Banaś

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: informacji NIK o wynikach kontroli „Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym”

Szanowny Panie Prezesie,

dziękując za przekazanie informacji o wynikach kontroli pn. „Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym” poniżej przedstawiam stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Pragnę zaznaczyć, że z satysfakcją przyjąłem wyrażoną przez NIK tezę, że zastosowanie formuły PPP w realizacji przedsięwzięć przez skontrolowane podmioty publiczne pozwoliło na wprowadzenie nowych usług publicznych o lepszej jakości oraz szerszej ich dostępności. Co więcej, NIK zauważył, że taka formuła, ze względu na środki finansowe podmiotów publicznych, sprawdziła się w sytuacji ich braku lub ograniczonej dostępności. Powyższe potwierdza, że PPP jest jedną z form dostarczenia wysokiej jakości infrastruktury publicznej wraz z jej sfinansowaniem i powinno być traktowane jako równorzędna, w stosunku do innych sposobów, metoda realizacji przedsięwzięć publicznych.

Jednocześnie wskazuję, że patrząc na rynek PPP w Polsce można uznać, że od roku 2009, w którym weszła w życie ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (ustawa o PPP), sektor publiczny wie, co zrobić krok po kroku, żeby wyselekcjonować właściwe projekty i właściwie je przygotować, aby były interesujące dla partnerów prywatnych. Wydaje się, że stopień przygotowania do realizacji projektów PPP przez podmioty publiczne jest właściwy. Podmioty publiczne dobrze sobie radzą zarówno z przygotowaniem projektów PPP, jak też z przeprowadzaniem postępowań PPP, co zostało potwierdzone przez NIK w 2020 r. w informacji o wynikach kontroli pn. „Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego”.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
tel. 22 273 70 10, fax 22 273 70 11, www.gov.pl/web/fundusze-regiony,
www.funduszeuropejskie.gov.pl. Pismo spełnia zasady dostępności.

NIK w tej informacji o wynikach kontroli, obok pozytywnej oceny wykorzystania formuły PPP przez samorządy w Polsce, wykazała pewne nieprawidłowości związane z tak zwaną sferą utrzymaniową projektów PPP – brak spójnych i skutecznych systemów zarządzania przedsięwzięciami PPP po stronie skontrolowanych podmiotów publicznych. W związku z tym NIK zarekomendowała opracowanie m. in. wytycznych lub szkoleń dotyczących zarządzania umowami (przedsięwzięciami) PPP, w szczególności na etapie operacyjnym.

Idąc naprzeciw oczekiwaniom NIK, a także odpowiadając na sygnalizowaną przez interesariuszy rynku PPP potrzebę pokazania wyzwań i dobrych praktyk związanych z zarządzaniem kontraktami PPP, w MFiPR zostały przygotowane i opublikowane pod koniec 2021 r. wytyczne PPP Tom IV poświęcone właśnie temu zagadnieniu.

W najnowszym tomie wytycznych PPP podmioty publiczne mogą zapoznać się z omówieniem zagadnień takich jak: przygotowanie do zarządzania umową o PPP, zbudowanie i rola zespołu zarządzającego umową o PPP, opis ryzyk związanych z zarządzaniem umową o PPP czy narzędzia zarządzania takim kontraktem.

W ww. wytycznych znajdują się również konkretne rekomendacje dla podmiotów publicznych, które pokazują krok po kroku jak zapewnić skuteczną i efektywną realizację wszystkich zadań przewidzianych w umowie o PPP, w szczególności na etapie operacyjnym.

W ramach działalności szkoleniowej, w MFiPR podjęte zostały również działania w celu realizacji zalecenia NIK związanego z organizacją szkoleń poświęconych omówieniu zagadnień z IV tomu wytycznych PPP. W grudniu 2021 r. odbyły się 2 warsztaty on-line z zakresu zarządzania umową PPP, na które zarejestrowało się ok. 260 uczestników. Na początku 2022 r. rozpoczęliśmy także działania związane z przygotowaniem szkolenia e-learningowego na ww. temat, które planowane jest do umieszczenia na platformie szkoleniowej już w III kw. 2022 r.

Mam świadomość, że zarządzanie umową o PPP jest niewrażliwym elementem sukcesu całego przedsięwzięcia PPP, dlatego podobnie jak NIK, zauważam potrzebę kontynuacji wsparcia podmiotów publicznych w stosowaniu dobrych praktyk przy podejmowaniu, a następnie zarządzaniu projektami PPP.

Jednocześnie odnosząc się do drugiego wniosku NIK, dotyczącego podjęcia działań w celu doprecyzowania w ustawie o PPP zakresu obowiązku informacyjnego wskazanego w art. 16b ustawy poprzez jednoznaczne wskazanie czy obejmuje on przedsięwzięcia realizowane w ramach koncesji na roboty budowlane lub usługi, chcę zaznaczyć, że

w krajowym porządku prawnym obowiązują dwa akty prawne regulujące współpracę pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Są to: ustawa o PPP oraz ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (ustawa koncesyjna). Pierwsza z nich reguluje współpracę pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym wynikającą z zawartej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (umowa o PPP), a druga – z zawartej umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi. Są to dwie umowy nazwane odrębnego typu.

W tym miejscu, należy również podkreślić, że niezależnie od przyjętej przez podmiot publiczny podstawy prawnej zawarcia umowy o PPP (ustawa z dnia 19 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych albo ustawy koncesyjnej), nie zmieni się jej kwalifikacja prawna.

Wobec powyższego, jakkolwiek działania MFiPR określone w „Polityce rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” obejmują działania na rzecz rozwoju PPP w szerokim znaczeniu tego pojęcia, tj. współpracy między podmiotem publicznym i prywatnym w rozumieniu ustawy o PPP oraz ustawy koncesyjnej, tak na gruncie określonych norm prawnych obie te ustawy funkcjonują niezależnie i dotyczą zasad współpracy zawieranej na podstawie dwóch odrębnych typów umów.

Mając na uwadze zakres przedmiotowy ustawy o PPP, obejmujący wspólną realizację przedsięwzięcia przez podmiot publiczny i partnera prywatnego w oparciu o umowę o PPP (art. 1 w zw. z art. 4 i 7 ustawy o PPP), wskazuję, że zakres obowiązku informacyjnego określonego w art. 16b ustawy o PPP dotyczy wyłącznie umów o PPP. Nie widzę zatem potrzeby doprecyzowania ww. artykułu. Co więcej, jego doprecyzowanie poprzez jednoznaczne wskazanie, czy obejmuje on przedsięwzięcia realizowane w ramach umowy koncesyjnej, wychodziłoby poza materię określoną w ustawie o PPP.

Z poważaniem

Grzegorz Puda

/podpisano elektronicznie/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.013.2022
I/20/007

Warszawa, 26 sierpnia 2022 r.

**Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej do Informacji o wynikach kontroli
I/20/007 „Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym”**

Pan Minister w stanowisku przedstawił informacje związane z obszarem działalności objętym kontrolą NIK oraz odniósł się do wniosków i ustaleń przedstawionych w informacji o wynikach powyższej kontroli.

Z zadowoleniem przyjmuję informację o działaniach podjętych przez Ministerstwo w zakresie wsparcia podmiotów publicznych w formie publikacji oraz działalności szkoleniowej, a także deklaracji o kontynuacji wsparcia podmiotów publicznych w stosowaniu dobrych praktyk tak przy podejmowaniu, jak i zarządzaniu projektami PPP.

Pan Minister odnosząc się do drugiego wniosku NIK o podjęcie działań w celu doprecyzowania w ustawie o PPP zakresu obowiązku informacyjnego wskazanego w art. 16b ustawy poprzez jednoznaczne wskazanie czy obejmuje on przedsięwzięcia realizowane w ramach koncesji na roboty budowlane lub usługi, wskazał, że nie widzi potrzeby doprecyzowania tego artykułu, bowiem dotyczy on wyłącznie umów o PPP. Jednocześnie podkreślił, że niezależnie od przyjętej podstawy prawnej zawarcia umowy PPP (Ustawa *Prawo zamówień publicznych* lub ustawa o PPP) przez podmiot publiczny nie zmienia się jej kwalifikacja prawna. Odnosząc się do powyższego stwierdzenia pragnę podkreślić, że kontrola wykazała przypadki wskazujące na niejednoznaczne rozumienie tego obowiązku informacyjnego. Na powyższe wskazuje fakt, że np. przedsięwzięcie *Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie* jest wykazane w bazie informacyjnej Ministerstwa jako przedsięwzięcie PPP, ale Zarząd Transportu Miejskiego stoi na stanowisku iż realizacja zadania publicznego nastąpiła na podstawie ustawy o koncesji, wobec czego nie mają tu zastosowania przepisy ustawy o PPP. Dlatego wyrażam nadzieję ponownego przanalizowania wyników niniejszej kontroli przez Pana Ministra i zweryfikowania swojego stanowiska w tym zakresie.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś