



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.029.01.2019

Pan

Arkadiusz Janusz Chęciński

Prezydent Miasta Sosnowca

Aleja Zwycięstwa 20, 41-200 Sosnowiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/104 Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Sosnowcu ¹ , 41-200 Sosnowiec, al. Zwycięstwa 20.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Janusz Chęciński - Prezydent Miasta Sosnowca ² od 5 grudnia 2014 r., a wcześniej od 1 grudnia 2006 r. do 4 grudnia 2014 r. - Kazimierz Górski ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	• Przygotowanie projektu partnerstwa publiczno-prawnego do realizacji. • Realizacja projektu partnerstwa publiczno-prawnego. • Zarządzanie realizacją projektu partnerstwa publiczno-prawnego. • Zgodność projektu partnerstwa publiczno-prawnego z zakładanymi celami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (kontrolą objęto także działania wcześniejsze, mające wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/222/2019 z 10 września 2019 r. Krzysztof Zwierzchowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKA/266/2019 z 14 października 2019 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwany dalej: „Prezydentem”.

³ Zwany dalej: „ówczesnym Prezydentem”.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie i realizację przez Miasto Sosnowiec⁶ projektu w formie partnerstwa publiczno-prywatnego⁷: Zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym w Sosnowcu⁸. Prawidłowe przygotowanie przez Gminę projektu do realizacji, zapewniło m.in. opracowanie odpowiednich analiz przedrealizacyjnych. Etap przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie koncesji, realizowany był, przy współudziale zewnętrznych doradców, przez pracowników Urzędu dysponujących odpowiednimi kompetencjami. Postępowanie związane z wyborem operatora SPNT zostało prawidłowo przygotowane, przeprowadzone i sfinalizowane zawarciem umowy z koncesjonariuszem.

Zawarta z Agencją Rozwoju Lokalnego S.A. z Sosnowca⁹ umowa koncesji zawierała postanowienia wymagane ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁰. W umowie m.in. dokonano prawidłowego podziału pomiędzy jej stronami ryzyk, związanych z wykonywaniem przedmiotu koncesji. Przewidywała ona właściwe mechanizmy zabezpieczające interes partnera publicznego oraz umożliwiała realizację celów, dla jakich podjęto przedsięwzięcie budowy SPNT.

Urząd Gminy prawidłowo i skutecznie zarządzał realizacją umowy koncesji, dotyczącą świadczenia usług zarządzania SPNT przez partnera prywatnego. Nadzór Gminy nad realizacją umowy zapewniał terminowe rozliczanie umowy w zakresie finansowym oraz w zakresie wywiązywania się partnera prywatnego z obowiązku składania wymaganych informacji. NIK zwraca uwagę na brak formalnego umocowania osób nadzorujących realizację umowy koncesji ze strony Urzędu w wyniku zmian osób wskazanych w umowie, co jednak nie miało istotnego wpływu na realizację umowy.

Realizacja projektu zarządzania SPNT zapewniła prawidłowe funkcjonowanie Parku i osiągnięcie zakładanych w umowie koncesji i umowach o dofinansowanie ze środków unijnych wszystkich wskaźników oddziaływania oraz czterech z pięciu wskaźników rezultatu projektu. Tylko jeden ze wskaźników rezultatu, nie został w pełni osiągnięty, gdyż wymagałoby to zmian, naruszających trwałość projektu współfinansowanego środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹¹.

⁵ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Zwane dalej: „Gminą”.

⁷ Zwanego dalej: „PPP”.

⁸ Zwany dalej: „projektem zarządzania SPNT”.

⁹ Zwaną dalej: „ARL”.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 113, zwana dalej: „ustawą o koncesji z 2009 r.”.

¹¹ Zwanego dalej: „EFRR”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹² kontrolowanej działalności

W latach 2016-2019 Gmina realizowała dwa przedsięwzięcia w formie PPP: (1) projekt zarządzania SPNT - na podstawie umowy koncesji zawartej¹³ z ARL oraz (2) projekt energomodernizacji budynków z zasobów lokalowych Gminy na Osiedlu Juliusz wraz z wieloletnim zarządzaniem ich gospodarką ciepłą¹⁴ - na podstawie umowy zawartej¹⁵ z Zakładami Energetyki Ciepłej S.A. z Katowic.

OBSZAR

1. Przygotowanie projektu PPP do realizacji

Opis stanu
faktycznego

1.1. Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji zadania publicznego (projektu) w formie PPP

Sosnowiecki Park Naukowo-Technologiczny powstał w wyniku adaptacji budynków byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Niwka Modrzejów”¹⁶ w ramach projektu *Gospodarcza Brama Śląska - etap I Uruchomienie Zagłębiowskiej Strefy Gospodarczej - SPNT*. Etap inwestycyjny ww. przedsięwzięcia realizowany był z udziałem środków EFRR w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013*. We wnioskach o dofinansowanie dwóch zadań¹⁷ ówczesny Prezydent wskazał, że ich trwałość zapewniona będzie poprzez zachowanie przez pięć lat od zakończenia inwestycji własności obiektów przez Gminę oraz ich wykorzystanie na cele wskazane w projekcie. We wniosku wskazano, że obiekty SPNT zarządzane będą przez niezależnego operatora, który zapewni ich obsługę techniczną, konserwację i bieżącą eksploatację powierzchni, wybranego w drodze przetargu publicznego.

(akta kontroli str. 32-47)

Na zlecenie Gminy, zewnętrzna firma¹⁸ opracowała w sierpniu 2009 r. studia wykonalności dwóch zadań - adaptacji budynku dawnej dyspozytorni KWK do funkcji produkcyjno-badawczej (w tym dla branży farmaceutycznej) oraz adaptacji dawnego budynku BHP KWK na potrzeby innowacyjnej działalności gospodarczej. Zawierały one m.in. analizy: otoczenia społeczno-gospodarczego, instytucjonalne, finansowe (obejmujące: nakłady inwestycyjne, programy sprzedaży, kalkulację kosztów operacyjnych, rachunki zysków i strat, rachunki przepływów pieniężnych, określenie luki finansowej, źródła finansowania i wskaźniki rentowności), ekonomiczne (m.in. efektywności kosztowej, kosztów i korzyści) oraz wrażliwości i ryzyka. W opracowaniach tych wskazano, że po zakończeniu projektu budynki pozostaną własnością Gminy, w której imieniu będą zarządzane przez niezależnego operatora wybranego w drodze przetargu publicznego (wynajmującego obiekty innowacyjnym przedsiębiorcom wyłonionym w drodze przetargów).

(akta kontroli str. 20-31)

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Gminę w umowie reprezentował ówczesny Prezydent Miasta.

¹⁴ Zwany dalej: „projektem energomodernizacji budynków”.

¹⁵ Gminę w umowie reprezentował Dyrektor Miejskiego Zakładu Zasobów Lokalowych, będącego zakładem budżetowym Gminy Sosnowiec - przygotowującym i realizującym niniejszy projekt. **Uwaga: projekt ten nie był przedmiotem niniejszej kontroli NIK.**

¹⁶ Zwanej dalej: „KWK”.

¹⁷ Odpowiednio na zadanie 1 (adaptację budynku dawnej dyspozytorni KWK do funkcji produkcyjno-badawczej, w tym dla branży farmaceutycznej) z 17 listopada 2009 r. i na zadanie 2 (adaptację dawnego budynku BHP KWK na potrzeby innowacyjnej działalności gospodarczej) z 2 lutego 2010 r.

¹⁸ Na podstawie umów z 29 lipca 2009 r. Nr WIM.3420-107-88/09 i Nr WIM.3420-106-88/09 - na łączną kwotę 73,2 tys. zł.

Ostateczna wysokość nakładów inwestycyjnych na powstanie SPNT wyniosła 36 651,0 tys. zł¹⁹, z czego Gmina uzyskała dofinansowanie z EFRR w łącznej wys. 21 113,4 tys. zł²⁰. W ramach inwestycji zaadaptowano do funkcji produkcyjno-badawczej czterokondygnacyjny budynek dawnej dyspozytorni KWK o łącznej pow. użytkowej 1 382,96 m² i wielokondygnacyjny dawny budynek BHP KWK o pow. użytkowej 4 630,84 m² (podzielony na: 14 modułów o powierzchni w przedziale od 191 m² do 381 m², część konferencyjno-szkoleniową o pow. 931,55 m² oraz pomieszczenia ogólnodostępne i techniczne o pow. 1 651,46 m²).

Gmina nie przewidywała innego wkładu do projektu zarządzania SPNT poza nieruchomością wraz z jej ww. częściami składowymi, obejmującymi powyższą inwestycję SPNT, współfinansowaną środkami EFRR.

(akta kontroli str. 52-62)

Przygotowując realizację projektu zarządzania SPNT kolejna firma zewnętrzna sporządziła w okresie sierpień-listopad 2010 r. *Analizę otoczenia rynkowego oraz analizę prawno-finansową funkcjonowania SPNT*, w ramach której:

- Sporządziła identyfikację potrzeb, w tym m.in.: analizę zadań realizowanych przez podmioty zarządzające parkami technologicznymi w regionie i w Polsce, zakres usług oferowanych lokatorom w takich parkach oraz wskazała zadania i usługi otrzymywane przez nich nieodpłatnie wraz z określeniem źródeł dofinansowania takich zadań i usług.

(akta kontroli str. 12, 106, 109-121)

- Przeprowadziła analizę SWOT wraz ze specyfikacją zagrożeń związanych z funkcjonowaniem SPNT, w której m.in. zdefiniowano planowane przedsięwzięcie, dokonano analizy istniejących dokumentów związanych z planowanym rozwojem SPNT - ze wskazaniem silnych i słabych stron różnych modeli transferu technologii oraz dokonano analizy istniejących form parków naukowo-technicznych w Polsce w 2008 r. W analizie tej wskazano kierunki rozwoju tych parków²¹ oraz orientację branżową, ze wskazaniem na mocne i słabe strony poszczególnych grup docelowych przedsiębiorców oraz zagrożeń związanych z funkcjonowaniem SPNT.

(akta kontroli str. 121-146)

- Dokonała analizy prawno-finansowej funkcjonowania SPNT, uwzględniającej wyniki wcześniejszych opracowań, w tym studiów wykonalności SPNT, biznes planów dla jednostki budżetowej oraz dla spółki z o.o. zarządzającej SPNT, a w szczególności treść złożonych wniosków o współfinansowanie przedsięwzięcia ze środków EFRR, gdzie m.in. zadeklarowano, że budynki SPNT pozostaną własnością Gminy i będą w jej imieniu zarządzane przez niezależnego operatora, wybranego w drodze przetargu publicznego. W ww. analizie przedstawiono m.in. modele prawno-finansowe uwzględniające możliwości realizacji projektu na podstawie ustawy o PPP²² lub zawarcia umowy koncesji. Rekomendowano zawarcie umowy koncesji, ze względu m.in. na: niski stopień zaangażowania partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia (w zakresie inwestycyjnym), trwałość projektu (składniki majątkowe pozostaną własnością Gminy), wypracowanie zysków jedynie dzięki

¹⁹ W tym na zadanie 1 - 13 878,3 tys. zł, a na zadanie 2 - 22 772,7 tys. zł.

²⁰ W tym na zadanie 1 - 9 078,2 tys. zł, a na zadanie 2 - 12 035,1 tys. zł.

²¹ Na m. in.: preinkubatory przedsiębiorczości, akademickie inkubatory przedsiębiorczości, inkubatory technologiczne, projekty e-parków, centra technologiczno-biznesowe, centra transferu technologii.

²² W tym: zawarcie umowy o PPP bez spółki celowej, powołanie spółki celowej, utworzenie spółki specjalnego przeznaczenia przez partnera prywatnego.

działaniom rynkowym koncesjonariusza oraz brak znamion pomocy publicznej udzielanej operatorowi SPNT.

(akta kontroli str. 168-176 i 190-191)

- Sporządziła koncepcję funkcjonowania SPNT, w tym określiła sześć obszarów funkcjonowania SPNT²³, zaproponowała model działalności SPNT (wynajem powierzchni biurowej i laboratoryjno-produkcyjnej, zarządzanie terenami inwestycyjnymi przeznaczonymi dla firm technologicznych w fazie ich ekspansji oraz inkubowanie firm rozpoczynających działalność) oraz określiła pięć funkcji podstawowych²⁴ i trzy funkcje dodatkowe²⁵ SPNT.

(akta kontroli str. 163-168)

- Opracowała analizę finansową wariantu udzielenia koncesji, która obejmowała m.in.: prognozowane koszty, przychody i wyniki finansowe operatora, prognozowane wskaźniki rentowności przedsięwzięcia z punktu widzenia operatora oraz Gminy wraz z ich analizą wrażliwości oraz propozycję obliczania wynagrodzenia operatora (uzależniającą wysokość opłaty koncesyjnej od stopnia realizacji zakładanego procentu wynajmowanej powierzchni SPNT²⁶).

(akta kontroli str. 176-190)

- Sporządziła analizę rodzajów ryzyka wraz z analizą wrażliwości przedsięwzięcia na poszczególne rodzaje ryzyka i oszacowaniem prawdopodobieństwa ich wystąpienia, m.in. w zakresie ryzyka: budowlano-montażowego, dostępności, popytu, rynkowego, politycznego, legislacyjnego, makroekonomicznego, regulacyjnego, przychodowego, siły wyższej, rozstrzygania sporów, środowiskowego, związanego z lokalizacją, z trybem i czasem przekazania składników majątkowych, gdzie oszacowane prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka legislacyjnego było najwyższe i wyniosło 15,83%²⁷.

(akta kontroli str. 192-217)

W ramach zawartej z Gminą umowy ww. firma zewnętrzna opracowała również w listopadzie 2010 r. dokument pt. *Przygotowanie ostatecznego kształtu modelu współpracy Miasta z operatorem oraz opis algorytmu postępowania, którego efektem będzie wyłonienie operatora*. Opracowanie to obejmowało m.in.: opis postępowania na wybór koncesjonariusza, w tym algorytm postępowania na wybór operatora SPNT, założenia umowy na koncesję wraz z jej projektem oraz projekty: ogłoszenia o koncesji na usługi pełnienia funkcji operatora SPNT i wymaganych w postępowaniu oświadczeń.²⁸

Algorytm postępowania na wybór operatora SPNT określał następujące etapy:

²³ (1) Edukacja przedsiębiorczości i szkolenia, (2) identyfikacja pomysłów na przedsięwzięcie/firmę, (3) udokumentowanie realizowalności pomysłu, (4) podjęcie samodzielnej działalności gospodarczej, (5) inkubacja – wsparcie firm *start-up* i ich wzrostu przez pierwszych pięć lat i (6) rozwój i ekspansja firm.

²⁴ (1) Wspieranie podejmowania działalności gospodarczej opartej na nowych rozwiązaniach technicznych i organizacyjnych, (2) doradztwo biznesowe, (3) budowanie powiązań sieciowych z innymi organizacjami i podmiotami na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim, (4) wynajem powierzchni biurowych i laboratoryjno-produkcyjnych i (5) prowadzenie biura obsługi inwestora.

²⁵ (1) Aktywizacja postaw przedsiębiorczych w środowisku akademickim, (2) wspomaganie transferu technologii z uczelni wyższych i jednostek naukowo-badawczych i (3) prowadzenie działalności szkoleniowej.

²⁶ Zgodnie z którymi opłata koncesyjna miała wynosić 29% przychodów z najmu przy realizacji 100% założonych wielkości wynajmowanej powierzchni i rosnąć o 1% przy spadku realizacji założeń o każde 5% lub maleć o 1% przy przekroczeniu założeń o każde 5% wynajmowanych powierzchni. Przy czym założenia wynosiły odpowiednio: 65% powierzchni przez pierwsze 3 miesiące, 75% powierzchni w pierwszym roku działalności, 85% w drugim roku działalności, 95% w trzecim roku działalności i 100% od czwartego roku działalności.

²⁷ Przy wskaźnikach: 3% - niskie prawdopodobieństwo ryzyka, 10% - średnie prawdopodobieństwo ryzyka i 25% - wysokie prawdopodobieństwo ryzyka.

²⁸ O: zgłoszeniu udziału w postępowaniu, zawarciu umowy koncesji, spełnieniu wymagań opisanych w ogłoszeniu o koncesji i określonych w obowiązującej ówczesnie ustawie o koncesji z 2009 r. oraz o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu.

- (a) Etapy zrealizowane na dzień sporządzenia ww. opracowania:
- (1) identyfikacja możliwych metod i wariantów realizacji przedsięwzięcia z udziałem partnera prywatnego,
 - (2) wybór wariantu optymalnego - umowa o koncesję na usługi,
 - (3) wstępna analiza rynku pod kątem zainteresowania podmiotów prywatnych pełnieniem funkcji operatora SPNT,
 - (4) opracowanie projektu umowy ogłoszenia o zamówienia wraz z projektem umowy o koncesji i pozostałych załączników.
- (b) Etapy do realizacji:
- (1) publikacja ogłoszenia o koncesji na usługi wraz z załącznikami,
 - (2) złożenie przez zainteresowane podmioty wniosków o zawarcie umowy o koncesję wraz z załącznikami,
 - (3) zaproszenie do udziału w negocjacjach podmiotów, które złożyły poprawnie wypełnione wnioski,
 - (4) negocjacje z podmiotami prywatnymi prowadzące do uzyskania ostatecznego kształtu umowy o koncesję,
 - (5) opracowanie dokumentacji przetargowej ze zmodyfikowaną SIWZ oraz zaproszenie do składania ofert,
 - (6) wybór najkorzystniejszej oferty oraz podpisanie umowy o koncesję na usługi.

(akta kontroli str. 12, 63-100)

Koszty wykonania powyższej dokumentacji z 2010 r., zrealizowanej na podstawie umowy z dnia 2 lipca 2010 r., wyniosły łącznie 48,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 845-870)

Jak wyjaśnił Pełnomocnik Prezydenta ds. Funduszy Zewnętrznych i Polityki Społecznej²⁹, realizacja projektu zarządzania SPNT nie była przedmiotem konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Sosnowiec.

(akta kontroli str. 5)

1.2. Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Przygotowaniem projektu zarządzania SPNT zajmował się Wydział Funduszy Zewnętrznych i Współpracy Urzędu, do którego zadań należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z opracowywaniem projektów planowanych do realizacji z udziałem środków funduszy europejskich, w tym zarządzanie przygotowaniem tych projektów oraz prowadzenie spraw dotyczących SPNT. Celem przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie koncesji na zarządzanie SPNT, ówczesny Prezydent 11 stycznia 2012 r. powołał Komisję Negocyjną (składającą się z ośmiu osób, w tym sześciu pracowników Urzędu³⁰ i dwóch przedstawicieli firmy zewnętrznej³¹). Do zadań ww. Komisji należało przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie koncesji na zarządzanie SPNT, zgodnie z zasadami i wymogami określonymi w ustawie o koncesji z 2009 r. i z warunkami zawartymi w projekcie Gospodarcza Brama Śląska - etap I: uruchomienie ZSG dla zad. 1 i zad. 2 dofinansowanych z EFRR w ramach RPO WSL na lata 2007-2013. Powyższym zarządzeniem ówczesny Prezydent powierzył Przewodniczącemu Komisji m.in.: nadzorowanie jej prac w zakresie jakości i jednoznaczności zapisów podjętych ustaleń, właściwego dokumentowania, przygotowania i przeprowadzenia

²⁹ Zwanej dalej: „Pełnomocnikiem Prezydenta”.

³⁰ W tym: Sekretarza Miasta jako Przewodniczącego Komisji, Skarbnika Miasta jako Zastępcę Przewodniczącego Komisji, naczelnika i inspektora z ówczesnego Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich Urzędu (prowadzących postępowanie) oraz doradcę prezydenta ds. gospodarczych i radcę prawnego Urzędu.

³¹ Z którą 7 października 2011 r. zawarł umowę Nr UB/873/WRF/1079/11 na kompleksowe usługi doradcze przy wyłonieniu operatora SPNT o wartości 36,9 tys. zł, obejmujące m.in. przygotowanie przy współudziale Urzędu dokumentacji postępowania dot. wyłonienia operatora SPNT, a także uczestniczenie w tym postępowaniu.

postępowania o udzielenie koncesji, przeprowadzenie negocjacji z podmiotami, badanie i ocenę spełniania przez zainteresowane podmioty warunków udziału w postępowaniu i ich ofert, uzgadnianie istotnych zapisów umowy oraz występowanie do Prezydenta o zatwierdzenie niezbędnych do przeprowadzenia postępowania dokumentów. Ponadto ówczesny Prezydent zobowiązał Przewodniczącego Komisji Negocjacyjnej do przedkładania i referowania mu wyników negocjacji oraz propozycji wyboru oferty najkorzystniejszej.

(akta kontroli str. 5-6, 12 i 812-832, 842-844)

W Planie przygotowania i realizacji postępowania z listopada 2010 r. określono m.in. algorytm postępowania na wybór operatora SPNT, w którym określono kolejne etapy realizacji postępowania (poczynając od identyfikacji możliwych metod i wariantów realizacji przedsięwzięcia z partnerem prywatnym do wyboru najkorzystniejszej oferty i podpisania umowy). W dokumencie tym nie określono harmonogramu realizacji ww. etapów oraz realizacji tego projektu.

(akta kontroli str. 63-69)

1.2.2. W badanym okresie Gmina planowała realizację łącznie 151 przedsięwzięć majątkowych wieloletnich o wartości 839 832,0 tys. zł, w tym: 72 takich zadań w 2016 r.³², 90 w 2017 r.³³, 102 w 2018 r.³⁴ i 67 w 2019 r. (wg stanu na koniec I półrocza)³⁵. Spośród ww. 151 planowanych przedsięwzięć majątkowych w badanym okresie zrealizowano 75 przedsięwzięć, na które Gmina wydatkowała łącznie 190 291,8 tys. zł, a 57 przedsięwzięć o łącznej wartości 542 133,8 tys. zł³⁶ było w trakcie realizacji³⁷. W przypadku planowanych do realizacji w kontrolowanym okresie 19 przedsięwzięć o szacowanej wartości 28 681,4 tys. zł, Gmina odstąpiła od ich realizacji.

Poniesione przez Gminę wydatki na realizację ww. zadań (zrealizowanych, będących w trakcie realizacji lub od realizacji których odstąpiono) w kontrolowanym okresie wyniosły łącznie 289 854,0 tys. zł³⁸, co stanowiło 60,9%³⁹ planowanych na nie wydatków w tym okresie (476 011,2 tys. zł⁴⁰).

W latach 2016-2019 (I półrocze) Urząd realizował jedno przedsięwzięcie w formule PPP (projekt zarządzania SPNT), będące w ww. latach na etapie zarządzania projektem. Na wcześniejszym etapie budowy na SPNT poniesiono nakłady inwestycyjne w wys. 36 651,0 tys. zł. Ponadto w latach 2016-2019 (I półrocze) MZZL będący zakładem budżetowym Gminy planował i realizował jedno zadanie w ramach PPP (projekt energomodernizacji budynków), na realizację którego w latach 2017-2018 zaplanowano wydatkowanie kwoty 7 517,9 tys. zł⁴¹, a faktycznie wydatkowano 7 512,5 tys. zł⁴².

(akta kontroli str. 378-389)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³² Których wartość na koniec 2016 r. wynosiła 454 641,3 tys. zł.

³³ Których wartość na koniec 2017 r. wynosiła 486 332,6 tys. zł.

³⁴ Których wartość na koniec 2018 r. wynosiła 659 427,6 tys. zł.

³⁵ Których wartość na koniec I półrocza 2019 r. wynosiła 563 953,2 tys. zł.

³⁶ Na które w badanym okresie Gmina poniosła nakłady w łącznej kwocie 99 038,7 tys. zł

³⁷ W tym: 24 w trakcie przygotowania do realizacji, jedno w trakcie wyboru wykonawcy, a 32 w trakcie realizacji.

³⁸ W tym: 29 993,9 tys. zł w 2016 r., 106 189,5 tys. zł w 2017 r., 133 809,8 tys. zł w 2018 r. i 19 860,8 tys. zł w I półroczu 2019 r.

³⁹ Odpowiednio: 90,7% planowanych na nie wydatków w 2016 r., 87,5% planowanych na nie wydatków w 2017 r., 84,7% planowanych na nie wydatków w 2018 r. i 12,1% planowanych na nie wydatków w 2019 r. (wg stanu na 30 czerwca 2019 r.).

⁴⁰ W tym: 33 087,3 tys. zł planowanych na 2016 r., 121 303,2 tys. zł planowanych w 2017 r., 157 927,3 tys. zł planowanych w 2018 r. i 163 693,4 tys. zł planowanych na 2019 r. (wg stanu na koniec I półrocza).

⁴¹ W tym: 4 073,1 tys. zł w 2017 r. i 3 444,8 tys. zł w 2018 r.

⁴² W tym: 4 067,7 tys. zł w 2017 r. i 3 444,8 tys. zł w 2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Projekt zarządzania SPNT został prawidłowo przygotowany przez Gminę do realizacji. Na etapie przygotowawczym opracowano odpowiednie analizy przedrealizacyjne, w ramach których m.in.: dokonano identyfikacji potrzeb, szans, zagrożeń i ryzyk związanych z projektem, sporządzono analizy prawno-finansowe różnych wariantów zarządzania projektem, opracowano koncepcje funkcjonowania SPNT oraz algorytm postępowania w celu wyłonienia operatora SPNT. Etap przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie koncesji, rekomendowanej jako optymalny wariant zaangażowania partnera prywatnego, realizowany był przy współudziale zewnętrznych doradców przez pracowników Urzędu dysponujących odpowiednimi kompetencjami, w tym Wydziału Funduszy Zewnętrznych i Współpracy (prowadzącego sprawę SPNT - zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu). Postępowanie związane z wyborem operatora SPNT zostało skutecznie przeprowadzone i sfinalizowane zawarciem umowy z Koncesjonariuszem.

OBSZAR

2. Realizacja projektu PPP

Opis stanu faktycznego

2.1. Przed zawarciem umowy o realizację projektu Urząd nie występował do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego⁴³ z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP, o którym mowa w art. 3b ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴⁴. Jak wyjaśniła Pełnomocnik Prezydenta umowa została zawarta na zasadach ustalonych w ustawie o koncesji z 2009 r., która nie przewidywała certyfikacji realizowanego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 6)

Gmina zastosowała prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu zarządzania SPNT. Postępowanie o zawarcie umowy koncesji prowadzone było przez Urząd na podstawie ustawy o koncesji z 2009 r. Postępowanie związane z wyborem partnera prywatnego przebiegało następująco:

1) Ogłoszenie o postępowaniu o koncesję, ogłoszone zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o koncesji z 2009 r.⁴⁵ na usługi zarządzania SPNT zawierało elementy wymagane art. 11 ustawy o koncesji z 2009 r., w tym m.in.: określenie przedmiotu koncesji (operatora SPNT), wartość koncesji (od 26 866,3 tys. zł do 61 182,4 tys. zł w zależności od okresu, na jaki zostanie zawarta umowa), opis potrzeb i wymagań, termin wykonywania przedmiotu koncesji (co najmniej osiem lat, nie dłuższy niż 15 lat), warunki udziału (posiadanie: uprawnień, zdolności finansowej, kwalifikacji technicznych i zawodowych), informacja o dokumentach (i ich wzory), do złożenia których zobowiązani byli oferenci, wysokość (100,0 tys. zł) i tryb wnoszenia wadium, kryteria oceny oferty i ich znaczenie (wysokość opłaty koncesyjnej⁴⁶, koncepcja rozwoju SPNT⁴⁷, długość okresu na jaki zostanie zawarta umowa⁴⁸ oraz doświadczenie w zakresie zarządzania parkami naukowo-technologicznymi lub inkubatorami lub centrami naukowymi lub strefami aktywności gospodarczej⁴⁹),

⁴³ Zwanego dalej: „Ministrem”.

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1445 ze zm., zwana dalej „ustawą o PPP”. Nowelizacja wprowadzająca do ustawy o PPP art. 3b weszła w życie z dniem 19 września 2018 r.

⁴⁵ Opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych – ogłoszenia o koncesji na usługi nr 28874-2012 z 31 stycznia 2012 r. oraz na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej Urzędu od 30 stycznia 2012 r.

⁴⁶ Max. 20% znaczenia oferty.

⁴⁷ Max. 55% znaczenia oferty.

⁴⁸ Max. 10% znaczenia. Zgodnie z opisem warunków koncesji umowa miała zostać zawarta na okres co najmniej 8 lat, nie dłuższy niż 15 lat, przy czym maksymalna liczba punktów odpowiadała okresowi 8 lat.

⁴⁹ Max. 15% znaczenia.

warunki uznania oferty za nieodpowiadającą wymaganiom (skutkujące niedopuszczeniem do oceny i porównania)⁵⁰ oraz okoliczności uzasadniające odwołanie postępowania.

2) Komisja Negocjacyjna powołana przez ówczesnego Prezydenta⁵¹ w okresie od 26 marca do 11 maja 2012 r., prowadziła negocjacje z ARL⁵² w sposób zgodny z art. 14 ustawy o koncesji z 2009 r. (tj. z jedynym oferentem, który złożył w terminie ofertę kompletną i spełniającą wymogi ustalone w ww. ogłoszeniu), po których ówczesny Prezydent zatwierdził⁵³ opis warunków koncesji⁵⁴ zawierający dane wskazane w art. 15 ust. 2 ustawy o koncesji z 2009 r.

3) Urząd, zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o koncesji z 2009 r., przesłał ARL (23 maja 2012 r.) zaproszenie do składania ofert wraz z opisem warunków koncesji.

4) Komisja Negocjacyjna, po złożeniu przez ARL oferty (3 lipca 2012 r.), dokonała jej oceny, zgodnie z ustalonymi w opisie warunków koncesji kryteriami i uznała, że oferta ta była zgodna z treścią opisu warunków koncesji, gdyż: łączna ocena uzyskanych punktów (53,62 pkt)⁵⁵ była wyższa od ustalonego minimum (43 pkt), koncepcja rozwoju SPNT uzyskała liczbę punktów (38,96 pkt) większą od wyznaczonego minimum (25 pkt), a zaoferowana opłata koncesyjna w każdym okresie trwania umowy⁵⁶ była wyższa od wymaganego minimum⁵⁷.

(akta kontroli str. 496-509 i 522-528)

Przed złożeniem przez ARL oferty, w wyniku zgłoszonych wątpliwości przez ARL⁵⁸, do opisu warunków koncesji, ujętych w projekcie umowy koncesji w zakresie: wysokości ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej deliktowej i kontraktowej w zakresie szkód, które mogą zostać wyrządzone w związku z realizacją umowy koncesji (§13 ust. 1 ww. umowy), wysokości i formy gwarancji zabezpieczającej pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (§13 ust. 8 ww. umowy), wysokości ubezpieczenia majątkowego nieruchomości SPNT (§13 ust. 2 ww. umowy) oraz wysokości kary umownej z tytułu wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy jej stron (§12 ust. 7 ww. umowy), Komisja Negocjacyjna po zaproszeniu oferenta do składania ofert, dokonała wnioskowanych przez ARL zmian w projekcie umowy koncesji (stanowiącej załącznik do opisu warunków koncesji), zatwierdzonych następnie przez ówczesnego Prezydenta⁵⁹. Prezydent wyjaśnił, że ówcześni przedstawiciele Gminy uznali, że ww. zmiany opisu warunków koncesji nie

⁵⁰ Z określeniem, że zamawiający nie dopuści do oceny i porównania ofert, które nie uzyskają: łącznie min. 43 pkt i koncepcji rozwoju min 25 pkt.

⁵¹ Zarządzenie Nr 13 z 11 stycznia 2012 r.

⁵² Spółki założonej 12 listopada 1996 r., której udziałowcami (w trakcie kontroli) byli: Gmina posiadająca 43,732% akcji i 46,082% głosów na WZA, Miasto Dąbrowa Górnicza posiadająca 23,118% akcji i 23,532% głosów na WZA, Powiat Będziński posiadający 23,131% akcji i 20,789% głosów na WZA, Gmina Będzin posiadająca 0,749% akcji i 1,009 głosów na WZA, Gmina Czeladź posiadająca 0,3% akcji i 0,269% głosów na WZA, Miasto Jaworzno posiadające 7,488% akcji i 6,729 głosów na WZA, Górnośląska Agencja Przedsiębiorczości i Rozwoju Sp. z o.o. posiadająca 0,187% akcji i 0,336 głosów na WZA, GC Investment SA Baupol posiadający 0,037% akcji i 0,067% głosów na WZA, Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA w Bytomiu posiadająca 0,037% akcji i 0,067 głosów na WZA, Regionalna Izba Przemysłowo-Handlowa w Sosnowcu posiadająca 0,015% akcji i 0,027 głosów na WZA, Stowarzyszenie Kupców Polskich posiadające 0,007% akcji i 0,013% głosów na WZA, Zagłębiowska Izba Gospodarcza w Dąbrowie Górniczej posiadająca 0,001% akcji i 0,001 głosów na WZA i Getin Noble Bank SA posiadający 7,488% akcji i 6,729 głosów na WZA.

⁵³ W dniu 22 maja 2012 r.

⁵⁴ W brzmieniu uzgodnionym w wyniku negocjacji Komisji Negocjacyjnej z ARL.

⁵⁵ W tym: wysokość opłaty koncesyjnej 4,66 pkt na max 20 pkt., koncepcja rozwoju – 38,96 pkt na max 55 pkt, długość okresu na jaki została zawarta -10 pkt na max 10 pkt i doświadczenie koncesjonariusza 0 pkt.

⁵⁶ Odpowiednio: 19% w pierwszym okresie rozliczeniowym, 22% w drugim okresie rozliczeniowym i 30% w trzecim okresie rozliczeniowym.

⁵⁷ Odpowiednio: 18% w pierwszym okresie rozliczeniowym, 20% w drugim okresie rozliczeniowym i 22% w trzecim okresie rozliczeniowym.

⁵⁸ Pismami z 4 czerwca 2012 r. i 28 czerwca 2012 r.

⁵⁹ Odpowiednio: 6 czerwca i 29 czerwca 2012 r.

naruszały postanowień art. 16 ust. 2 ustawy o koncesji z 2009 r.⁶⁰, ponieważ wynikały z faktycznych i obiektywnie mierzalnych okoliczności rynkowych, dotyczących możliwości uzyskania wymaganych produktów ubezpieczeniowych i bankowych⁶¹, nie prowadziły do naruszenia zasad uczciwej konkurencji i nie dyskryminowały innych podmiotów (ARL była jedynym oferentem).

(akta kontroli str. 510-521 i 529-531)

Przed i w trakcie postępowania o udzielenie przedmiotowej koncesji, ówczesny Prezydent nie ustalił strategii negocjacji. W swoim zarządzeniu dot. powołania ww. Komisji Negocjacyjnej zobowiązał jej Przewodniczącego m.in. do: przedkładania i referowania Prezydentowi wyników negocjacji oraz przedstawienia Prezydentowi propozycji wyboru oferty najkorzystniejszej wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli str. 6 i 15-17)

W wyniku ww. postępowania w dniu 25 lipca 2012 r. Gmina (reprezentowana przez ówczesnego Prezydenta) zawarła z ARL umowę koncesji⁶² na świadczenie usług operatora SPNT przez okres ośmiu lat (tj. od dnia zawarcia umowy do 24 lipca 2020 r.) za wynagrodzeniem w postaci prawa do wykonywania usług zgodnie z umową oraz pobierania z tego tytułu pożytków. W umowie tej ustalono zasady⁶³, wysokość⁶⁴ oraz terminy zapłaty⁶⁵ przez ARL na rzecz Gminy comiesięcznej opłaty koncesyjnej. W umowie ustalono, że Gmina ponosi ryzyko specyfikacji przedmiotu koncesji, a ARL pozostałe ryzyka, w tym: rynkowe - pozyskania użytkowników i świadczenia usług, finansowania bieżącej działalności, kompensacji szkód w majątku ruchomym, kosztów konserwacji, modernizacji i wymiany wyposażenia budynków, odpowiedzialności za dostępność, ciągłość i jakość świadczonych usług oraz ryzyko osiągnięcia wskaźników rezultatu⁶⁶ i oddziaływania⁶⁷). W umowie tej wskazano imiennie dwie osoby sprawujące nadzór nad realizacją umowy ze strony Urzędu⁶⁸ oraz ustalano zasady kontroli realizacji koncesji (m.in. ARL zobowiązał się do: udzielania Urzędowi w terminie trzech dni wszelkich niezbędnych informacji i dokumentów, dostarczenia w terminie siedmiu dni bilansów lub rachunków zysków i strat, uczestniczenia w spotkaniach organizowanych przez Urząd, niezwłocznego informowania o wydarzeniach lub okolicznościach mających wpływ na jakość świadczonych usług oraz niezwłocznego zawiadomienia na piśmie o zagrożeniu upadłością lub stanem przedsiębiorstwa wskazującym na potrzebę podjęcia

⁶⁰ Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o koncesji z 2009 r., uzyskane od oferentów (odnoszące się do złożonych ofert): wyjaśnienia, sprecyzowania, dopracowania lub dodatkowe informacje, nie mogą prowadzić do zmiany oferty lub warunków zawartych w opisie warunków koncesji, która mogłaby prowadzić do naruszenia zasad uczciwej konkurencji lub mogłaby mieć charakter dyskryminacyjny.

⁶¹ Tj. uzyskania gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej na kwotę 2 000,0 tys. zł poprzez m.in. konieczność wpłacenia kaucji równej wysokości tej gwarancji, wysokości ubezpieczenia majątkowego - wymaganego na 40 000,0 tys. zł - przy dotychczasowym ubezpieczeniu majątku na kwotę 37 000,0 tys. zł oraz wysokości kary umownej za wypowiedzenie i odstąpienie od umowy w wysokości 2 000,0 tys. zł.

⁶² Nr WRF.272.3.2012.

⁶³ Obliczania na podstawie comiesięcznej informacji ARL przesyłanej do Urzędu do piątego dnia miesiąca następnego.

⁶⁴ Procent ogólnej kwoty przychodu z najmu pomieszczeń w budynkach SPNT (w pierwszych trzech latach umowy - 19%, w czwartym, piątym i szóstym roku umowy - 22% i w kolejnych latach umowy - po 30%), zależny od procentu wynajmowanej powierzchni tych budynków (w umowie ustalono, że w pierwszych trzech miesiącach działalności wymagane było wynajmowanie co najmniej 65% powierzchni, w kolejnych trzech miesiącach - 75% powierzchni, w miesiącach siódmym i ósmym - 85%, w miesiącach 10 i 11 - 95% i w miesiącu 12 i następnych - 100%). W przypadku realizacji ww. założeń procentowych opłata miesięczna była równa ww. stawką ustalonym w umowie. W przypadku realizowania założonych wielkości wynajmowanych powierzchni w innych wielkościach (od ww. założonych) opłata miesięczna ulegała podwyższeniu o 1% kwoty przychodów, za każde 5% nie wynajmowanej powierzchni, zgodnie z założeniami lub ulegała obniżeniu o 1% kwoty przychodów, za każde 5% wynajmowanej powierzchni ponad zakładaną realizację.

⁶⁵ W terminie 14 dni od doręczenia faktury VAT wystawionej przez Urząd.

⁶⁶ Do 28 lutego 2013 r. dla zadania 1 i do 30 kwietnia 2013 r. dla zadania 2.

⁶⁷ Do 31 grudnia 2013 r.

⁶⁸ Naczelnika Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich Urzędu oraz inspektora Wydziału Finansowego Urzędu.

postępowania naprawczego). W umowie zawarto postanowienia o odpowiedzialności koncesjonariusza za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie umowy, m.in. w formie siedmiu rodzajów kar umownych. W trakcie zarządzania SPNT przez operatora ww. umowa koncesji nie była zmieniana.
(akta kontroli str. 6, 218-377)

Jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, w latach 2012-2019 (do września) Gmina Sosnowiec nie poniosła wydatków na utrzymanie obiektów objętych umową koncesji. W okresie tym Urząd wydatkował łączną kwotę 438,2 tys. zł na funkcjonowanie Rady SPNT⁶⁹ (w tym: 248,4 tys. zł w okresie objętym kontrolą).

(akta kontroli str. 11-12)

Postanowienia umowy koncesji były zgodne z warunkami postępowania, w tym z ostatecznym projektem tej umowy oraz ustawą o koncesji z 2009 r., a stan realizacji tej umowy był zgodny z umową. W okresie realizacji umowy w latach 2012-2019 (do września) przychody ARL z tytułu jej realizacji wyniosły 34 747,9 tys. zł (w tym: przychody z czynszów i opłat eksploatacyjnych wyniosły 7 285,4 tys. zł, a przychody z realizacji projektów i innych przychodów - 27 462,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 218-377 i 762)

Prezydent w wyjaśnieniach nie wskazał przeszkód (finansowych, organizacyjnych lub prawnych) na etapie przygotowania i realizacji tego projektu. Natomiast Prezes Zarządu ARL, jako główne przyczyny trudności w realizacji projektu wskazał: zerowe zasiedlenie obiektu w momencie rozpoczęcia realizacji umowy (co wymagało ponoszenia przez Spółkę kosztów) oraz znaczny wzrost (w Sosnowcu oraz w całym kraju) dostępnych powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 803 i 833)

2.2. W okresie objętym kontrolą Urząd nie przekazywał Ministrowi informacji dotyczących realizowanych przedsięwzięć w formule PPP, o których mowa w art. 16b pkt 1-3 ustawy PPP. Prezydent wyjaśnił, że powyższe spowodowane było brakiem ww. art. 16b w ustawie PPP na dzień rozpoczęcia projektu. W dniu 30 stycznia 2019 r., Urząd sporządził i przesłał do Ministerstwa Finansów sprawozdanie Rb-Z-PPP o *stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego* za 2018 r., w którym wykazano, zgodnie ze stanem faktycznym, jedynie zobowiązania wynikające z umowy na projekt energomodernizacji budynków.

(akta kontroli str. 699)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zastosowała prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu zarządzania SPNT. Postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zawarta z ARL umowa zawierała postanowienia wymagane ustawą o koncesji z 2009 r. W zawartej umowie dokonano, pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym, prawidłowego podziału ryzyk związanych z wykonywaniem przedmiotu koncesji. Umowa koncesji na usługi przewidywała mechanizmy zabezpieczające interes partnera publicznego, w tym kontrolę realizacji postanowień umowy oraz motywujące partnera prywatnego do osiągania m.in. zakładanych poziomów wynajmowanych powierzchni, a także precyzowała zakres odpowiedzialności ARL za niewykonywanie lub nienależyte

⁶⁹ Powoływana przez Prezydenta, pełniąca nadzór merytoryczno-naukowy nad funkcjonowaniem SPNT.

wykonywanie umowy oraz wiążące się z tym konsekwencje w postaci kar umownych.

OBSZAR

3. Zarządzanie projektem PPP

Opis stanu faktycznego

W zawartej z ARL umowie koncesji na usługi określono m.in. zasady, procedury, formy i terminy zarządzania realizacją tego projektu, w tym:

- Zasady kontroli realizacji koncesji, poprzez zobowiązanie ARL do:
 - składania Urzędowi comiesięcznych informacji o: podmiotach wynajmujących pomieszczenia w budynkach SPNT, wielkości wynajmowanych powierzchni, wysokości miesięcznych przychodów z najmu tych pomieszczeń, zmian w umowach z tymi podmiotami oraz zdarzeniach (projektach, spotkaniach, szkoleniach itp.) zrealizowanych w budynkach SPNT w danym okresie,
 - udzielania Urzędowi w terminie trzech dni wszelkich żądanych informacji i dokumentów związanych z realizacją projektu,
 - dostarczenia Urzędowi (na jego wniosek) w terminie siedmiu dni bilansów lub rachunków zysków i strat,
 - umożliwienia bezpośredniej kontroli Urzędu w zakresie realizacji przedmiotu koncesji, poprzez prawo wstępu przedstawicieli Urzędu do budynków SPNT w każdym czasie i w obecności osób trzecich,
 - usunięcia we wskazanym terminie stwierdzonych uchybień w wykonywaniu przedmiotu koncesji,
 - uczestniczenia w spotkaniach organizowanych przez Urząd dot. SPNT,
 - niezwłocznego informowania Urzędu o wydarzeniach lub okolicznościach mających wpływ na jakość świadczonych usług,
 - niezwłocznego zawiadomienia na piśmie o zagrożeniu upadłością lub stanem przedsiębiorstwa wymagającym podjęcia postępowania naprawczego.
- Zasady rozwiązywania sporów, w których określono, że w razie ich wystąpienia, każda ze stron ma obowiązek przedstawienia drugiej swoje stanowisko oraz w razie ich nierozwiązania w ciągu 21 dni od przedstawienia stanowiska drugiej strony, spór będzie podlegał rozwiązaniu przed sądem właściwym dla Gminy.
- Warunki i sposób rozwiązania umowy, poprzez: porozumienie (w którym określone zostaną warunki zakończenia współpracy), wypowiedzenie przez Gminę umowy⁷⁰ lub odstąpienie przez Gminę od umowy⁷¹, rozwiązanie przez strony po zaistnieniu przez co najmniej 120 dni siły wyższej, wypowiedzenie przez ARL w przypadku nieprzekazania w ciągu 5 dni nieruchomości, budynków i wyposażenia SPNT lub co najmniej dwukrotnego uniemożliwienia swobody dostępu do tych nieruchomości przez Gminę.
- Warunki i zasady ubezpieczenia: od odpowiedzialności cywilnej deliktowej i kontraktowej, w zakresie szkód, które mogą zostać wyrządzone w związku z realizacją umowy⁷², budynków i wyposażenia SPNT⁷³ oraz sposób zapewnienia gwarancji przez ARL zabezpieczenia pokrycia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy⁷⁴.

⁷⁰ W przypadku: nie przystąpienia przez ARL do realizacji umowy, nie zawarcie przez ARL umów ubezpieczenia na warunkach ustalonych w umowie, nie przedstawienia gwarancji przewidzianych umową, zaprzestania realizacji umowy przez okres przekraczający dwa tygodnie, wykonywania umowy w sposób niezgodny z jej postanowieniami, co najmniej dwukrotne naruszenie zasad norm jakościowych, standardów i wymagań ustalonych w umowie, nie zawiadomienie Gminy o zagrożeniu stanem upadłości lub likwidacji oraz postawieniem ARL w taki stan.

⁷¹ W terminie 120 dni od powzięcia wiadomości o którejkolwiek przesłance wymienionej powyżej skutkującej wypowiedzeniem umowy.

⁷² Na łączną sumę ubezpieczenia 800,0 tys. zł

⁷³ Na łączną sumę ubezpieczenia 37 000,0 tys. zł.

⁷⁴ Gwarancja bankowa/ubezpieczeniowa lub weksel gwarancyjny na kwotę 2 000,0 tys. zł.

- Odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w postaci kar umownych płaconych przez ARL (za: nieosiągnięcie w terminie wskaźników rezultatu⁷⁵ i oddziaływania⁷⁶, opóźnienia w przedłożeniu kopii dokumentów zawarcia wymaganych umów ubezpieczeniowych lub opłacenia składek⁷⁷, powierzenia podwykonawcy wykonania robót budowlanych bez zgody Gminy⁷⁸, opóźnienie w wydaniu nieruchomości, budynków i wyposażenia po upływie okresu obowiązywania umowy⁷⁹, za naruszenie zobowiązań wynikających z umowy⁸⁰ oraz odstąpienia od umowy lub jej wypowiedzenia z przyczyn leżących po stronie ARL⁸¹) oraz przez Gminę (za: opóźnienie w przekazaniu: nieruchomości, budynków i wyposażenia⁸², elementów wyposażenia, których braki stwierdzono w trakcie ww. przekazywania⁸³, pełnomocnictwa do dokonywania wszelkich czynności niezbędnych do należytego wykonywania przedmiotu umowy⁸⁴).
- Zasady zwrotu nieruchomości: po zakończeniu umowy lub skróceniu okresu jej obowiązywania (w wyniku odstąpienia, wypowiedzenia lub jej rozwiązania za porozumieniem stron).

W umowie tej wskazano również imiennie dwie osoby sprawujące nadzór nad realizacją umowy ze strony Urzędu⁸⁵.

(akta kontroli str. 218-236)

W badanym okresie ARL składała Urzędowi w wymaganych terminach⁸⁶ oraz w szczególności wymaganej umową zarządzania, comiesięczne informacje, w których wykazano (oprócz osiąganych przychodów z tytułu najmu pomieszczeń) m.in, że od grudnia 2012 r. do września 2019 r.:

- łącznie 33 przedsiębiorców/podmiotów wynajmowało pomieszczenia SPNT (od jednego przedsiębiorcy⁸⁷ - w grudniu 2012 r. do 15 przedsiębiorców⁸⁸ - w okresie styczeń-wrzesień 2019 r.)⁸⁹,
- w obiektach SPNT zorganizowano i przeprowadzono łącznie 864 wydarzeń (projektów, spotkań, szkoleń itp.)⁹⁰.

(akta kontroli str. 779-792)

Urząd na podstawie informacji miesięcznych ARL, zgodnie z umową naliczał miesięczne opłaty koncesyjne⁹¹ i wystawiał w terminie do dziewięciu dni od

⁷⁵ 100,0 tys. zł za nieosiągnięcie każdego ze wskaźników.

⁷⁶ 20,0 tys. zł za nieosiągnięcie każdego ze wskaźników.

⁷⁷ 50,0 tys. zł za każdy dzień zwłoki.

⁷⁸ 50,0 tys. zł za każdy przypadek.

⁷⁹ 20,0 tys. zł za każdy rozpoczęty dzień zwłoki.

⁸⁰ 10,0 tys. zł za każdy dzień.

⁸¹ 2 000,0 tys. zł.

⁸² 20,0 tys. zł za każdy dzień opóźnienia.

⁸³ 1,0 tys. zł za każdy dzień opóźnienia.

⁸⁴ 1,5 tys. zł za każdy dzień opóźnienia.

⁸⁵ Naczelnika Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich Urzędu oraz inspektora Wydziału Finansowego Urzędu.

⁸⁶ Najpóźniej do piątego dnia miesiąca po miesiącu sprawozdawanym.

⁸⁷ Wynajmującego powierzchnie 370,3 m² w dawnym budynku BHP KWK.

⁸⁸ Wynajmujących od 2 304,5 m² do 2 498,6 m² w dawnym budynku BHP KWK oraz 1 383,0 m² w budynku dawnej dyspozytorni KWK.

⁸⁹ Średnio miesięcznie: 5 przedsiębiorców w okresie grudzień 2012 – do końca 2013 r., 10 przedsiębiorców w latach 2014 -2015, 14 przedsiębiorców w 2016 r., 14,5 przedsiębiorców w latach 2017-2018 i 15 przedsiębiorców w 2019 r. (do września).

⁹⁰ Średnio: 4,5 wydarzeń miesięcznie w okresie grudzień 2012 do końca 2013 r., 4,9 wydarzeń miesięcznie w 2014 r., 3,7 wydarzeń miesięcznie w 2015 r., 3,3 takie wydarzenia miesięcznie w 2016 r., 3,9 wydarzeń miesięcznych w 2017 r., 5,3 takich wydarzeń miesięcznie w 2018 r. i 4,7 takich wydarzeń w pierwszych dziewięciu miesiącach 2019 r.

⁹¹ Stosując w zależności od % wynajmowanej powierzchni SPNT i spełniania założeń opłatę koncesyjną w wys. od 31% (za okres grudzień 2012 – listopad 2013), 27% (za okres grudzień 2013 – marzec 2014), 26% (w kwietniu 2014 r.), 24% (za okres maj - grudzień 2014), 25% (za okres styczeń-25 lipiec 2015), 24% (za czerwiec 2015), 28% (od 26 lipca do września 2015), 27% (za okres październik-listopad 2015), 26% (za okres

otrzymania tych informacji faktury VAT, na podstawie których ARL, zgodnie z umową, dokonywał ich płatności w terminie do 14 dni od ich otrzymania. W okresie grudzień 2012 - wrzesień 2019 z tytułu opłaty koncesyjnej przychody Gminy wyniosły łącznie 1 181,9 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 11, 779-785 i 804-810)

ARL składała Urzędowi również roczne sprawozdania z działalności SPNT za lata 2012-2018 w terminie do końca pierwszego miesiąca roku następnego, w których przedstawiała działania podejmowane w sprawozdawczym okresie w zakresie: promocji i reklamy SPNT (wymieniając podjęte działania), najmu powierzchni budynków SPNT (wymieniając podmioty wynajmujące w sprawozdawczym okresie lokale wraz z przedmiotem ich działalności), realizacji wskaźników oddziaływania i rezultatu, pozyskiwania i realizacji projektów unijnych (ze wskazaniem jakie projekty i w jakich terminach były realizowane przez ARL w SPNT), wynajmu powierzchni szkoleniowo-konferencyjnych, prowadzenia przez ARL na rzecz wynajmujących usług (biurowych, doradczych i audytów technologicznych), udziału i organizacji wydarzeń (targów, konferencji, warsztatów itp.), podwyższania kompetencji pracowników ARL pracujących w SPNT oraz rozwiązanych problemów technicznych SPNT (usuwanie usterek, awarii i uszkodzeń). W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził w obiektach SPNT kontrolę (w lipcu 2017 r.) w zakresie prawidłowości zgłaszania bieżących usterek (zgodności z zapisami umowy koncesji), która nie stwierdziła naruszania postanowień tej umowy.

(akta kontroli str. 552-688 i 813-814)

Pełnomocnik Prezydenta wyjaśniła, że ze strony Urzędu nad prawidłowością realizacji umowy koncesji nadzór sprawują Wydział Funduszy Zewnętrznych i Współpracy Urzędu⁹² oraz Wydział Finansowy Urzędu⁹³ (w zakresie terminowości zapłaty zobowiązań ARL). Natomiast Prezydent wyjaśnił, że nadzór nad funkcjonowaniem SPNT sprawuje poprzez powoływaną przez niego pięcioosobową Radę SPNT, do której Prezydent desygnuje dwóch przedstawicieli. Wśród przedstawicieli Prezydenta w Radzie SPNT byli zawsze Zastępca Prezydenta nadzorujący pracę WFZiW lub Naczelnik tego Wydziału.

(akta kontroli str. 813-814 i 834)

Delegatura NIK w Katowicach, w wyniku kontroli nr P/15/022 *Działalność ośrodków innowacji* przeprowadzonej w ARL na przełomie lat 2015-2016, oceniła że ARL w latach 2013-2015 prawidłowo realizowała zadania wynikające z zarządzania SPNT wskazując m.in., że ARL opracowała i prawidłowo stosowała przy wyborze firm (lokatorów) kryteria doboru i zasady ich funkcjonowania w SPNT.

(akta kontroli str. 689-698)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Pomimo zmiany osób nadzorujących ze strony Urzędu realizację umowy koncesji, wymienionych w § 19 ust. 2 umowy koncesyjnej, nie dokonano zmiany tej umowy. W umowie koncesji wymieniono imiennie dwie osoby sprawujące nadzór nad jej realizacją (ówczesny Naczelnik Wydziału WFZiW oraz pracownik WF). Pomimo że w okresie realizacji umowy koncesji następowały trzykrotnie zmiany na stanowisku

grudzień 2015-styczeń 2016), 25% (za okres luty 2016-25 lipca 2018), 33% (za okres 26 lipca 2018 do września 2019).

⁹² Zwany dalej: „WFZiW”. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu jednym z zadań tego Wydziału było prowadzenie spraw SPNT.

⁹³ Zwanego dalej: „WF”.

Naczelnika WFZiW⁹⁴ oraz zmiana pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za współpracę z ARL⁹⁵, pozostawiono bez zmian ww. zapisy w umowie koncesji.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że brak zmian zapisów dot. osób sprawujących nadzór nad realizacją umowy koncesji wynika z braku postanowień w tej umowie wskazujących jednoznacznie na konieczność jej zmiany (aneksowania) w przypadku zmiany ww. osób.

(akta kontroli str. 234, 812 i 815-832)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 21 ust. 3 zawartej umowy koncesji, wszelkie zmiany umowy wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wprawdzie w badanym projekcie partner prywatny nie kwestionował umocowania prawnego osób nadzorujących ze strony Urzędu realizację umowy koncesji, które zastąpiły osoby wymienione w tej umowie, to możliwe było ujęcie w tekście zawieranej umowy postanowień o możliwości zmiany imiennego wykazu osób nadzorujących w trakcie jej realizacji oraz formie poinformowania o tym drugiej strony umowy - bez konieczności jej aneksowania.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd Gminy prawidłowo i skutecznie zarządzał realizacją umowy koncesji dotyczącą świadczenia usług zarządzania SPNT przez partnera prywatnego. Nadzór Gminy nad realizacją umowy zapewniał terminowe rozliczanie umowy w zakresie finansowym (opłaty koncesyjne) oraz w zakresie wywiązywania się partnera prywatnego z obowiązku składania wymaganych informacji. Poza nadzorem nad realizacją umowy przez właściwe merytorycznie Wydziały Urzędu, Prezydent sprawował nadzór nad funkcjonowaniem SPNT także poprzez powoływaną przez Prezydenta Radę SPNT. NIK zwraca uwagę na brak formalnego umocowania osób nadzorujących realizację umowy koncesji ze strony Urzędu w wyniku zmian osób wskazanych w umowie w okresie po 9 listopada 2013 r.

OBSZAR

4. Zgodność efektów projektu z zakładanymi celami

Opis stanu
faktycznego

ARL osiągnęła wszystkie zakładane w umowie koncesji wskaźniki oddziaływania projektu oraz cztery na pięć wskaźników rezultatu, w tym:

- siedem wskaźników oddziaływania projektu⁹⁶ w pierwotnym terminie ustalonym w umowie koncesji (w § 8 pkt 2 i 3)⁹⁷,
- pozostałe sześć wskaźników oddziaływania projektu⁹⁸ oraz cztery wskaźniki rezultatu⁹⁹ w terminach późniejszych, uzgodnionych (na podstawie § 8 pkt 4

⁹⁴ Odpowiednio: 9 listopada 2013 r., 1 maja 2015 r. i 1 lutego 2019 r.

⁹⁵ Z dniem 10 marca 2015 r.

⁹⁶ Dwa wskaźniki o charakterze gospodarczym, tj. liczba opracowanych nowych technologii (przedsiębiorcy wynajmujący pomieszczenia SPNT opracowali sześć nowych technologii - na trzy wymagane umową) oraz liczba przedsiębiorców wdrażających innowacje dzięki wsparciu SPNT (siedem takich przedsiębiorców - na sześć wymaganych umową). Dwa wskaźniki zacieśniania współpracy nauka-biznes, tj. liczba szkoleń zorganizowanych przez SPNT dla przedsiębiorców i jednostek naukowo-badawczych (dziewięć wymaganych umową szkoleń) oraz liczba podpisanych umów z przedsiębiorcami i jednostkami naukowo-badawczymi (sześć takich umów - na trzy wymagane umową). Trzy wskaźniki przedsiębiorczości, tj.: liczba przedsiębiorstw korzystających z zasobów laboratoryjnych (jedno przedsiębiorstwo), liczba przedsiębiorstw korzystających z usług doradczych SPNT (sześć - na cztery wymagane umową), liczba przedsiębiorców wdrażających innowacyjną technologię i/lub usługę (siedem przedsiębiorców - na sześć wymaganych umową).

⁹⁷ Do końca 2013 r.

⁹⁸ Trzy wskaźniki o charakterze gospodarczym, tj.: liczba patentów zgłoszonych przez przedsiębiorców korzystających z usług SPNT (dwa patenty do końca 2015 r. - na jeden wymagany umową), liczba projektów o charakterze badawczym zgłoszonych dzięki wsparciu SPNT (jeden wymagany projekt zgłoszony w październiku 2014 r. - przy terminie wyznaczonym na koniec 2015 r.) i liczba prowadzonych badań przez przedsiębiorców i jednostki naukowo-badawcze (pięć badań na koniec 2015 r. - przy wymaganych umową dwóch takich badaniach). Jeden wskaźnik zacieśniania współpracy nauka-biznes, tj.: liczba podpisanych porozumień

umowy koncesji) z Zarządem Województwa Śląskiego (Instytucją Zarządzającą RPO WSL)¹⁰⁰.

W przypadku jednego ze wskaźników rezultatu¹⁰¹, w ostatecznym dniu jego osiągnięcia (do końca lutego 2016 r.) został on zrealizowany na poziomie 75,1%¹⁰². Niższa od wymaganej realizacja tego wskaźnika została „przyjęta do wiadomości” przez Instytucję Zarządzającą RPO WSL (pismem z 12 kwietnia 2016 r.) i według wyjaśnień Prezesa Zarządu ARL uznana przez Prezydenta (w piśmie z 27 kwietnia 2016 r.) za zadowalającą i spełniającą wymogi umowy.

Prezes Zarządu ARL wyjaśnił, że niepełne wywiązanie się z wymogów wynajmu całości powierzchni dawnego budynku BHP KWK, wiąże się ze specyfiką tego budynku (duże i wysokie pomieszczenia¹⁰³ - co zostało potwierdzone w trakcie oględzin przeprowadzonych w trakcie nin. kontroli NIK), która nie odpowiadała potrzebom zgłaszających się firm (zainteresowanych mniejszymi powierzchniami) oraz obowiązującym zakazem ingerencji w trwałość projektu (wykluczającą jakiegokolwiek zmiany w budynkach). Prezes w wyjaśnieniach wskazał, że w związku z upływem tego okresu, ARL rozważa możliwość podziału większych powierzchni na mniejsze, tak aby wykorzystywać w 100% powierzchnię tego obiektu.

(akta kontroli str. 224-225, 295-297, 763-778, 836-840)

Przychody Gminy z tytułu realizacji umowy na koncesję z ARL wyniosły w latach 2013-2019 (do września) łącznie 1 181,9 tys. zł brutto¹⁰⁴, w tym w latach objętych kontrolą odpowiednio: 197,1 tys. zł w 2016 r., 251,3 tys. zł w 2017 r., 259,1 tys. zł w 2018 r. i 187,5 tys. zł w 2019 r. (do września).

(akta kontroli str. 11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach projektu zarządzania SPNT zrealizowano cele, dla jakich podjęto przedsięwzięcie budowy Parku. W wyniku realizacji projektu zarządzania SPNT zapewniono prawidłowe funkcjonowanie SPNT i osiągnięcie zakładanych w umowie koncesji i umowach o dofinansowanie ze środków UE wszystkich wskaźników oddziaływania oraz czterech z pięciu wskaźników rezultatu projektu. Tylko jeden ze wskaźników rezultatu, z obiektywnych przyczyn, nie został osiągnięty w założonym stopniu, gdyż osiągnięcie planowanej wartości wymagałoby zmian, które

między poszczególnymi przedsiębiorcami i jednostkami naukowo-badawczymi (cztery takie porozumienia na koniec 2015 r. - przy trzech takich porozumieniach wymaganych umową). Dwa wskaźniki o charakterze społecznym, tj. liczba nowych miejsc pracy w SPNT (102 osoby na koniec I półrocza 2014 r. - na wymaganych umową 90 osób na koniec 2014 r.) oraz liczba nowozatrudnionych w przedsiębiorstwach w SPNT, dzięki realizacji projektu (80 osób na koniec I półrocza 2014 r. - na wymaganych umową 15 osób na koniec 2014 r.).

⁹⁹ W przypadku budynku dawniej dyspozytorni KWK do 3 sierpnia 2014 r. zrealizowano wskaźniki w zakresie: liczby przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie objętym wsparciem (jedno wymagane umową) oraz wymagana umową powierzchnię (1 382,96 m²) wykorzystywaną przez przedsiębiorców w ramach projektu. W przypadku dawnego budynku BHP KWK również do 3 sierpnia 2014 r. zrealizowano wskaźniki w zakresie: liczby przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie objętym wsparciem (dziewięć przedsiębiorstw na pięć wymaganych umową) i powierzchni przygotowanej w ramach projektu i wykorzystywanej dla świadczenia usług dla przedsiębiorców (931,55 m²).

¹⁰⁰ Pisma uzgadniające nowe terminy osiągnięcia wskaźników rezultatu i oddziaływania z: 10 grudnia 2013 r., 30 grudnia 2014 r., 12 sierpnia 2015 r. i 12 kwietnia 2016 r.

¹⁰¹ Wskaźnik w zakresie powierzchni przygotowanej w ramach projektu i wykorzystywanej przez przedsiębiorców (4 630,84 m²).

¹⁰² Wynajmowano powierzchnię 3 477,99 m.

¹⁰³ O pow. powyżej 200 m² i wysokości około 6 m.

¹⁰⁴ 960,9 tys. zł netto, 221,0 tys. zł stanowił podatek VAT i 67,5 zł odsetki.

naruszałyby trwałość projektu współfinansowanego środkami EFRR. Gmina realizując projekt zarządzania SPNT osiągnęła od grudnia 2012 r. do września 2019 r. przychody z tego tytułu w wys. 1 181,9 tys. zł brutto.

IV. Wniosek

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

Doprowadzenie do zgodności ze stanem faktycznym postanowienia realizowanej umowy koncesji na usługi z 25 lipca 2012 r. zawartej z ARL w zakresie dotyczącym osób nadzorujących ze strony Urzędu jej realizację.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Katowice, dnia 18 grudnia 2019 r.

Kontroler
Andrzej Pakuła
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach