



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.029.04.2019

Pani
Grażyna Dziedzic
Prezydent
Miasta Ruda Śląska

pl. Jana Pawła II 6
41-709 Ruda Śląska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Ruda Śląska ¹ , pl. Jana Pawła II 6, 41-709 Ruda Śląska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Dziedzic, Prezydent Miasta od 5 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie projektu/projektów PPP do realizacji. 2. Realizacja projektu/projektów PPP. 3. Zarządzanie realizacją projektu/projektów PPP. 4. Zgodność projektu/projektów PPP 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Jerzy Piasecki - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/238/2019 z 24 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Urząd”

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2019 Miasto realizowało lub podejmowało działania w celu realizacji trzech projektów w formie partnerstwa publiczno-prywatnego⁴, tj.: (1) Kompleksowa termomodernizacja wraz z zarządzaniem (7 placówek oświatowych) oraz oddanie w zarządzanie energią (5 placówek oświatowych) w formule PPP⁵; (2) Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami na terenie miasta Ruda Śląska wraz z utworzeniem i eksploatacją instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych⁶; (3) Budowa, eksploatacja i zarządzanie mieszkaniami komunalnymi w Rudzie Śląskiej⁷.

Miasto prawidłowo przygotowało się do realizacji projektów PPP. Powołano Zespół ds. PPP zajmujący się identyfikacją, przygotowaniem i wdrażaniem tych projektów, w skład którego wchodził pracownicy posiadający niezbędne kompetencje i kwalifikacje dla prawidłowej realizacji zadań powierzonych temu Zespołowi. Na etapie przygotowawczym wyłoniono zewnętrznych doradców oraz sporządzono we współpracy z nimi lub samodzielnie opracowania przedrealizacyjne, potwierdzające zasadność wykonania przedsięwzięć w formule PPP.

Do realizacji projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych* zastosowano prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego, a postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zawarta umowa PPP zawierała postanowienia wymagane ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁸ oraz zabezpieczała interes podmiotu publicznego. W umowie przewidziano mechanizmy pozwalające na sprawdzanie jakości świadczonych usług, kontrolę realizacji postanowień umowy, jak również instrumenty motywujące partnera prywatnego do osiągania zagwarantowanego poziomu oszczędności energii.

Urząd Gminy prawidłowo i skutecznie zarządzał realizacją projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych*. Odpowiedni nadzór Gminy nad realizacją umowy zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i w okresie późniejszego zarządzania energią zapewniał wywiązywanie się partnera prywatnego ze zobowiązań umownych. W przypadkach nieterminowego wywiązywania się z zadań na etapie inwestycyjnej Urząd skutecznie egzekwował kary umowne. Partner prywatny przedkładał Urzędowi wymagane umową raporty, które po ich weryfikacji były podstawą rozliczania umowy w zakresie finansowym.

W ramach projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych* zrealizowano cele, dla jakich podjęto realizację tego przedsięwzięcia, tj. dokonano termomodernizacji siedmiu placówek oświatowych oraz zarządzano energią w 12 placówkach oświatowych, uzyskując w dotychczasowym okresie - na poziomie całego przedsięwzięcia, gwarantowane oszczędności zużycia energii cieplnej (łącznie dla wszystkich obiektów) oraz gwarantowane zużycie energii elektrycznej (w siedmiu obiektach). Urząd zapewnił prawidłowe rozliczanie uzyskiwanych efektów realizacji projektu, skutecznie egzekwując kary umowne i opłaty wynikające z niedotrzymania gwarantowanych oszczędności zużycia energii cieplnej na poziomie niektórych pojedynczych placówek oświatowych.

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

⁴ Dalej: „PPP”.

⁵ Dalej: „Zarządzanie energią placówek oświatowych”.

⁶ Dalej: „Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami”.

⁷ Dalej: „Budowa i zarządzanie mieszkaniami”.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1445, ze zm., dalej: „ustawa PPP”.

NIK zwraca uwagę, że, jednym z powodów niedojścia do skutku realizacji projektu *Budowy i zarządzanie mieszkaniami*, mógł być zamiar nadmiernego obciążenia partnera prywatnego ryzykami, w szczególności takimi, na które nie miał on wpływu („siła wyższa”) lub też otwartym katalogiem „pozostałych ryzyk niezdefiniowanych”. Izba zwraca przy tym uwagę, że skutecznie zawarta umowa dotycząca *Zarządzania energią placówek oświatowych*, nie zawierała tak restrykcyjnych wymogów wobec partnera prywatnego.

W odniesieniu do nierealizowanego projektu *Kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami*, NIK zwraca uwagę, że choć brak jego realizacji wynikał z nieuwzględnienia planowanej inwestycji w aktualizacji *Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego*, o co zabiegało Miasto w trakcie prac nad tym Planem, to jednak prowadzone równoległe z tymi staraniami postępowanie o wybór wykonawcy tego przedsięwzięcia należy uznać za przedwcześnie. Wstrzymanie tego postępowania do czasu ostatecznej decyzji o kształcie ww. Planu pozwoliłoby uniknąć wydatków związanych z jego przygotowaniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie projektów PPP do realizacji

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Urząd realizował bądź podejmował realizację trzech projektów w formule PPP:

- *Zarządzanie energią placówek oświatowych* - projekt wg stanu na 15 listopada 2019 r. znajdował się na etapie zarządzania umową PPP (utrzymanie);
- *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* - postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało unieważnione;
- *Budowa i zarządzanie mieszkaniami* - postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało unieważnione.

1.1.1. Przed przystąpieniem do realizacji ww. przedsięwzięć Prezydent zarządzeniem z dnia 17 maja 2013 r. powołała Zespół ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹⁰, który zidentyfikował potrzeby i możliwości realizacji zadań w formule PPP. Powyższy Zespół na pierwszym spotkaniu, na podstawie m.in. informacji jednostek organizacyjnych Urzędu oraz wyników ankiet skierowanych do przedsiębiorców w zakresie współpracy z Miastem, rozważał realizację pięciu projektów w ramach PPP¹¹. Tematem kolejnych spotkań Zespół było jedno z tych przedsięwzięć - dotyczące termomodernizacji placówek oświatowych, zaproponowane¹² jako pierwszy projekt do realizacji w formule PPP. Zespół 6 maja 2014 r. ustalił tryb udzielenia ww. zamówienia - dialog konkurencyjny i w tym samym dniu złożono wniosek o wszczęcie postępowania w zakresie wyłonienia wykonawcy projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych*. W dniu 27 maja 2014 r. Prezydent Miasta zaakceptował wnioski wynikające z przeprowadzonych

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: „Zespół ds. PPP”.

¹¹ Dotyczących: adaptacji budynku szkoły na cele hotelarskie, budowę hali widowiskowo-sportowej, adaptację jednego segmentu Zespołu Szkół Ogólnokształcących na potrzeby internatu, budowę budynku biurowo-usługowego oraz termomodernizację budynków oświatowych.

¹² Na spotkaniu dnia 12 czerwca 2013 r.

analiz¹³ w zakresie rzeczowym, finansowym i prawnym, w tym rekomendujące przeprowadzenie postępowania w ww. trybie. Na spotkaniu Zespołu w dniu 20 listopada 2014 r., w którym udział wzięli m.in. dyrektorzy placówek oświatowych, ustalono harmonogram prac dotyczących robót budowlanych oraz zarządzania energią realizowanego projektu - *Zarządzanie energią placówek oświatowych*.

(akta kontroli str. 6-42 i 57-80)

W odniesieniu do projektu *Budowa i zarządzanie mieszkaniami*, w wyniku przeprowadzenia dialogu technicznego Komisja¹⁴, powołana Zarządzeniem Prezydenta z 6 marca 2015 r., zarekomendowała Prezydentowi Miasta jego realizację w formule PPP, wskazując możliwe rozwiązania alternatywne: zakup mieszkań komunalnych, powołanie spółki celowej dla realizacji etapu inwestycyjnego lub współpraca spółki celowej w tym zakresie z towarzystwami budownictwa społecznego.

(akta kontroli str. 43-56)

Rekomendacji realizacji przedsięwzięcia pt. *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* w formule PPP, jak wyjaśniła Prezydent Miasta, dokonało Kierownictwo Urzędu Miasta, z uwagi na rosnące koszty gospodarki odpadami w Mieście Ruda Śląska oraz ze względu na brak wystarczających środków finansowych Gminy na realizację tak dużego przedsięwzięcia. Ponadto jak wyjaśniła Prezydent, formuła ta dawała możliwość kształtowania cen za zagospodarowanie odpadów, co w efekcie końcowym miało się przełożyć na niższe stawki tzw. opłaty śmieciowej pobieranej od mieszkańców miasta.

(akta kontroli str. 746)

Analiza możliwych sposobów finansowania zadań do realizacji została przeprowadzona w odniesieniu do projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych* w ramach opracowania sporządzonego przez doradcę zewnętrznego. W odniesieniu do pozostałych dwóch projektów *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* oraz *Budowa i zarządzanie mieszkaniami*, ww. analizy zostały sporządzone przez pracowników Urzędu, w ramach pisemnych analiz przedrealizacyjnych przygotowanych dla każdego z powyższych projektów.

(akta kontroli str. 57-216)

Projekty *Zarządzanie energią placówek oświatowych* oraz *Budowa i zarządzanie mieszkaniami* zostały ujęte w Wieloletniej Prognozie finansowej Miasta. Natomiast, jak wyjaśniła Prezydent Miasta, z uwagi na niewprowadzenie projektu *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* do Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego nie wprowadzono tego zadania do Wieloletniej Prognozy Finansowej.

(akta kontroli str. 217-227, 746)

1.1.2. Realizacja planowanych trzech zadań w formule PPP nie była przedmiotem konsultacji społecznych. Prezydent Miasta wyjaśniła, że brak konsultacji społecznych wynikał z braku konieczności ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 749)

1.1.3. Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego dla ww. przedsięwzięć Miasto sporządziło analizy przedrealizacyjne, w tym m.in. oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP w porównaniu do efektywności ich realizacji w inny sposób, w tym m.in. analizy ekonomiczno-finansowe oraz value for money (VfM).

(akta kontroli str. 57-216)

¹³ Opracowanych przez zewnętrznego doradcę przy współudziale pracowników Urzędu Miasta.

¹⁴ Powołana do przygotowania i przeprowadzenia dialogu technicznego związanego z planowanym ogłoszeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na *Budowę i zarządzanie mieszkaniami*.

1.1.4. Sporządzone analizy wskazywały m.in., że planowane¹⁵ do realizacji ww. przedsięwzięcia stanowiły optymalny sposób ich realizacji, były dostępne dla podmiotu publicznego, a także że projekty były uzasadnione ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia. I tak, np. sporządzona rekomendacja przez doradcę zewnętrznego dotycząca projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* zawierała analizy z zakresu rzeczowego, finansowego oraz prawnego. W analizie rzeczowej ww. przedsięwzięcia oszacowano koszty koniecznych prac, wynikających ze stanu budynków oraz prac, których wykonanie jest nieuniknione. W analizie finansowej przedstawiono m.in. warianty nakładów i kosztów finansowych w przypadku korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania (m.in. kredyt, pożyczka WFOŚ). Ponadto, dokonano analizy kosztów eksploatacji, utrzymania oraz koniecznych remontów. Natomiast w rozważaniach prawnych stwierdzono, w odniesieniu do projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych*, że: „spełnione są przesłanki art. 2 pkt 4 ustawy PPP, albowiem w ramach projektu zostanie wykonany remont obiektu budowlanego, wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość i użyteczność połączony z utrzymaniem i zarządzaniem składnikami majątkowymi celem uzyskania gwarantowanych oszczędności. Tak więc zadanie kwalifikuje się do zastosowania Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”.

(akta kontroli str. 57-95)

1.1.5. W ocenie Zastępcy Prezydenta Miasta największymi trudnościami na etapie przygotowania i realizacji projektów w formule PPP były m.in.: dokonanie wyboru odpowiedniego modelu PPP (tryb Pzp/koncesja/rozważanie możliwości utworzenia spółki celowej), analiza ryzyk w projekcie PPP i ich podział pomiędzy stronę publiczną i stronę prywatną - w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego, analiza wpływu różnych form płatności i zobowiązań wynikających z umowy o PPP na finanse Miasta, w tym wybór odpowiedniego modelu finansowania PPP, rozliczenia VAT, obowiązki sprawozdawcze i księgowe.

(akta kontroli str. 751)

1.1.6. Koszty przygotowania przedsięwzięć i postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego wyniosły ogółem 143,3 tys. zł, w tym na przygotowanie projektów: *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* - 105,4 tys. zł, *Budowa i zarządzanie mieszkaniami* - 1 tys. zł oraz *Zarządzanie energią placówek oświatowych* - 36,9 tys. zł. Powyższe koszty Miasto poniosło w latach 2014-2016. Miasto dysponowało wystarczającymi środkami finansowymi na przygotowanie przedsięwzięć PPP, w tym na sporządzenie analiz, dokumentacji technicznej lub zatrudnienie doradców zewnętrznych.

(akta kontroli str. 222-277)

1.1.7. Zgodnie z umową dotyczącą projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych* Partner Prywatny, jako wkład własny miał ponieść nakłady i koszty związane m.in. z: projektem budowlanym, uzyskaniem wszelkich pozwoleń administracyjno-prawnych, sfinansowaniem robót budowlanych w wys. 12 416,3 tys. zł oraz kosztami utrzymania 1 762,1 tys. zł w okresie od grudnia 2015 r. do końca 2025 r.

(akta kontroli str. 280 i 284)

1.1.8. Miasto, jako wkład własny w zakresie projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* Miasto planowało wydatkowanie 12 416,3 tys. zł na wydatki majątkowe

¹⁵ Dotyczy projektów: *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami*, *Budowa i zarządzanie mieszkaniami* oraz *Zarządzanie energią placówek oświatowych*.

związane z termomodernizacją siedmiu obiektów oświatowych oraz 1 762,1 tys. zł na zarządzanie energią w 12 takich obiektach. Ponadto poniosło koszty związane z nadzorem inwestorskim w wysokości 59,7 tys. zł oraz w okresie od grudnia 2015 r. do końca II kw. 2019 r. koszty związane z termomodernizacją i zarządzaniem energią w wysokości 4 910,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 220 i 392)

Natomiast w przypadku pozostałych dwóch projektów, tj. *Kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami* oraz *Budowy i zarządzania mieszkaniami* planowało wnieść wkład własny w postaci gruntów pod przyszłe inwestycje.

(akta kontroli str. 402 i 409)

1.2. Przygotowanie organizacyjne

1.2.1. Prezydent zarządzeniem z 17 maja 2013 r. powołał Zespół ds. PPP. W jego skład weszło sześć osób: Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta (kierownik Zespołu), Z-ca Prezydenta Miasta, Skarbnik Miasta, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, Naczelnik Wydziału Inwestycji oraz Radca Prawny. Do zadań Zespołu należało m.in. identyfikacja i ocena możliwości rozwijania przedsięwzięć PPP, analiza możliwości wykonania konkretnego przedsięwzięcia w formule PPP, zbadanie czy jego wdrożenie może przynieść odpowiedni poziom korzyści dla interesu publicznego w porównaniu do tradycyjnej formy jego realizacji, przygotowywanie i wdrażanie projektów PPP, prowadzenie działań promocyjnych oraz informacyjnych dotyczących projektów realizowanych w formule PPP.

(akta kontroli str. 3-5)

W dniu 17 marca 2014 r. zawarto umowę z zewnętrznym doradcą na wykonanie kompleksowej usługi polegającej na obsłudze wyboru partnera prywatnego w projekcie *Zarządzanie energią placówek oświatowych*. Do zadań doradcy należały m.in. konsultacje i doradztwo w wykonaniu analiz organizacyjnych, finansowo-ekonomicznych, konsultacje i doradztwo w przygotowaniu oraz przeprowadzeniu procedury wyboru partnera prywatnego, monitorowanie realizacji umowy w zakresie gwarantowanych oszczędności z partnerem prywatnym (w tym udział w pierwszym podsumowaniu wyliczenia gwarantowanych oszczędności).

(akta kontroli str. 228-232)

W dniu 9 maja 2014 r. Prezydent powołała Komisję przetargową do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego *Zarządzania energią placówek oświatowych*. W skład ww. Komisji weszło osiem osób w tym m.in. czterech członków Zespołu ds. PPP.

Członkowie ww. Komisji oraz Zespołu ds. PPP posiadali m.in. następujące wykształcenie i przygotowanie zawodowe: Z-ca Prezydenta - wyższe prawnicze, Naczelnik Wydziału Inwestycji - wyższe budowlane oraz uprawnienia do kierowania i nadzorowania robotami budowlanymi w branży konstrukcyjno-budowlanej, Radca Prawny, Naczelnik Wydziału Zamówień - wyższe prawnicze, 18-letnie doświadczenie w pracy w zakresie zamówień publicznych¹⁶, Z-ca Naczelnika Wydziału Inwestycji - wyższe budowlane oraz uprawnienia o specjalności konstrukcyjno-budowlanej, Inspektor Wydziału Inwestycji - wyższe budowlane w specjalności instalacji w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, Skarbnik Miasta -

¹⁶ W dniu 25 listopada 2015 r. uczestniczył w konferencji pt.: Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda finansowania zadań j.s.t.

wyższe ekonomiczne¹⁷ oraz studia podyplomowe w zakresie PPP, Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta - wyższe techniczne oraz studia podyplomowe w zakresie zarządzania i przedsiębiorczości, Inspektor Wydziału Oświaty posiadająca wykształcenie wyższe budowlane, Inspektor Wydziału Zamówień Publicznych - wyższe administracyjne.

(akta kontroli str. 418-422)

1.2.2. Pomimo nieopracowania całościowego planu i harmonogramu przygotowania i przeprowadzenia projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych*, plan działania oraz harmonogram wykonywania poszczególnych czynności lub etapów realizacji tego projektu ustalany był na bieżąco, m.in. w ramach systematycznych posiedzeń Zespołu ds. PPP, dokumentowanych protokołami i notatkami z jego spotkań. Na posiedzeniach Zespołu ds. PPP¹⁸, a następnie Komisji przetargowej¹⁹ ustalano kierunki i terminy działań i sposób postępowania w celu przygotowania i przeprowadzenia projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych*. Komisja ogłoszenie o zamówieniu zamieściła 21 maja 2014 r., wskazując w nim termin składania wniosków o dopuszczenie do postępowania, który ustalono do 3 czerwca 2014 r. W dniu 11 czerwca 2014 r. zaproszono wykonawców do dialogu, które odbyły się pomiędzy w okresie od 17 czerwca do 14 sierpnia 2014 r., a zaproszenie do składania ofert skierowano do oferentów w dniu 11 września 2014 r. Termin składania ofert ustalono do 20 października 2014 r., a ogłoszenie o wyborze przekazano w dniu 4 listopada 2014 r. umowę z Partnerem Prywatnym podpisano w dniu 18 listopada 2014 r.

(akta kontroli str. 6-42, 424)

1.2.3. W okresie objętym kontrolą Urząd zawarł pięć umów z doradcami na świadczenie usług doradczych w zakresie prawno-organizacyjnym, finansowo-ekonomicznym i technicznym, przy wyborze projektów, *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami*²⁰, *Zarządzanie energią placówek oświatowych*²¹, *Budowa i zarządzanie mieszkaniami*²². Koszt świadczonej usługi dla pierwszego z ww. projektów wyniósł 105,4 tys. zł, dla drugiego - 36,9 tys. zł, a dla trzeciego – 1 tys. zł. Urząd na usługi świadczone przez doradców zaangażowanych w realizację ww. projektów łącznie wydatkował 143,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 228-277)

¹⁷ W dniu 15 kwietnia 2013 r. uczestniczyła w konferencji pt.: Partnerstwo Publiczno-Prywatne, ścieżki dojścia i zasady realizacji inwestycji w formule PPP.

¹⁸ M.in. w dniach: 17 i 23 maja 2013 r., 12 czerwca 2013 r., 25 lipca 2013 r., 16 grudnia 2013 r., 30 stycznia 2014 r., 20-21 lutego 2014 r., 31 marca 2014 r., 3 kwietnia 2014 r., 6 maja 2014 r., 6 sierpnia 2014 r., 29 październik 2014 r., 20 listopad 2014 r.

¹⁹ Z dnia 9 maja 2014 r.

²⁰ Zawarto trzy umowy - jedną z kancelarią radcy prawnego, do którego zadań należało m.in.: sporządzenie wzoru umowy, udział w negocjacjach z partnerami prywatnymi w ramach dialogu konkurencyjnego, sporządzenie umowy spółki, która może zostać zawiązana przez podmiot publiczny i partnera prywatnego (umowa z 30 września 2015 r.), dwie z zewnętrzną firmą, do której zadań należały m.in. usługi doradcze przy wyborze partnera prywatnego do realizacji projektu *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* oraz m.in. udział w charakterze eksperta w postępowaniu w trybie dialogu konkurencyjnego (umowy z 1 grudnia 2015 r. i z 12 lipca 2016 r.).

²¹ Zawarto jedną umowę z doradcą (umowa z 17 marca 2014 r.) na kompleksową usługę dot. wyboru partnera prywatnego, do którego zadań należało m.in.: konsultacje i doradztwo w przygotowaniu rekomendacji dotyczących wyboru partnera prywatnego, w tym określenie zakresu robót ze źródłami ciepła, analiza opłat za ogrzewanie, oszacowanie wartości robót, oszacowanie wartości zamówienia, udział w negocjacjach, przygotowanie projektu umowy (analiza prawna i analiza finansowa pod kątem długu publicznego), monitorowanie realizacji umowy w zakresie gwarantowanych oszczędności z partnerem prywatnym, w tym udział w pierwszym posumowaniu wyliczenia gwarantowanych oszczędności.

²² Zawarto jedną umowę z doradcą podatkowym, do którego zadań należało m.in. wykonanie opinii z zakresu opodatkowania podatkiem od towarów i usług operacji gospodarczych związanych z realizacją projektu oraz uczestnictwo w pracach komisji przetargowej w charakterze biegłego (umowa z 13 czerwca 2016 r.).

1.2.4. W okresie 2016-2019 (I półr.) Urząd planował realizację 408 przedsięwzięć²³ o łącznej wartości 448 654,2 tys. zł. W okresie tym zrealizował 185 przedsięwzięć o wartości 214 887,4 tys. zł oraz realizuje 223 przedsięwzięcia o wartości 115 353 tys. zł. Ponadto zaplanował realizację trzech zadań w formule PPP o wartości 4 966,5 tys. zł, związanych z wydatkami majątkowymi (planowana spłata rat za termomodernizację siedmiu obiektów oświatowych). W latach 2016-2019 zaniechano dwa projekty (na etapie wyboru partnera prywatnego), a obecnie Urząd realizuje jedno zadanie (*Zarządzanie energią placówek oświatowych*), na które wydatkowano 4 345,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 423)

1.2.5. Jak wyjaśniła Prezydent Miasta: „*nie rozważano zastosowania formuły PPP w przypadku wszystkich planowanych przez Miasto przedsięwzięć o charakterze majątkowym. Podstawowymi przesłankami branymi pod uwagę w trakcie rozważania możliwości realizacji różnego rodzaju gminnych inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego była konieczność realizacji zadań publicznych oraz zapewnienie efektywnego źródła ich finansowania*”.

(akta kontroli str. 753)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto prawidłowo przygotowało się do realizacji projektów PPP. Prezydent Miasta powołała Zespół ds. PPP zajmujący się identyfikacją, przygotowaniem i wdrażaniem tych projektów, w skład którego wchodził pracownicy posiadający niezbędne kompetencje i kwalifikacje dla prawidłowej realizacji zadań powierzonych temu Zespołowi. Na etapie przygotowawczym wyłoniono zewnętrznych doradców oraz sporządzono we współpracy z nimi lub samodzielnie opracowania przedrealizacyjne, potwierdzające zasadność wykonania przedsięwzięć w formule PPP. W opracowaniach tych m.in. dokonano identyfikacji ryzyk związanych z projektami, sporządzono analizy prawno-finansowe, w których oceniono efektywność realizacji przedsięwzięć w ramach PPP - w porównaniu do efektywności ich realizacji w inny sposób.

OBSZAR

2. Realizacja projektów PPP

2.1. Urząd nie wystąpił do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w celu uzyskania opinii na temat zasadności realizacji przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zastępca Prezydent Miasta wyjaśnił, że przepisy prawa obowiązujące w momencie wszczęcia postępowania, mającego na celu wyłonienie partnera prywatnego do realizacji wspólnego przedsięwzięcia, nie przewidywały możliwości wystąpienia do ministra w celu uzyskania takiej opinii.

(akta kontroli str. 755)

2.2. Zgodnie z rekomendacją zewnętrznego doradcy wybór partnera prywatnego projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych* został przeprowadzony z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp w trybie dialogu konkurencyjnego, o którym mowa w art. 60a tej ustawy. Jak wskazał doradca, ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia tryb ten stwarza możliwość m.in. precyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia oraz obiektywnego określenia uwarunkowań prawnych i finansowych jego wykonania po przeprowadzeniu dialogu (negocjacji).

(akta kontroli str. 57-95)

²³ Przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym (majątkowym), tj. takie, które wiążą się z realizowanymi przez gminę inwestycjami, zakupami inwestycyjnymi i modernizacjami.

W przypadku dwóch pozostałych projektów (niezrealizowanych): *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* oraz *Budowa i zarządzanie mieszkaniami* również rekomendowano dialog konkurencyjny jako procedurę przy wyborze partnera prywatnego.

(akta kontroli str. 55, 141 i 213)

2.3. Etapami postępowania dotyczącego wyboru partnera prywatnego dla projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* było m.in.:

- ogłoszenie o zamówieniu z dnia 21 maja 2014 r.,
- składanie wniosków o dopuszczenie do postępowania do 3 czerwca 2014 r.,
- zaproszenie do dialogu z dnia 11 czerwca 2014 r.,
- prowadzenie dialogu²⁴ w okresie od 17 czerwca do 14 sierpnia 2014 r.,
- zaproszenie do składania ofert z dnia 11 września 2014 r.,
- składanie ofert do 20 października 2014 r.,
- wybór najkorzystniejszej oferty 4 listopada 2014 r.

Etapami postępowania dotyczącego wyboru partnera prywatnego dla projektu *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* było m.in.:

- ogłoszenie o zamówieniu z dnia 18 lipca 2015 r.,
- składanie wniosków o dopuszczenie do postępowania do 7 września 2015 r.,
- zaproszenie do dialogu z dnia 9 października 2015 r.,
- prowadzenie dialogu²⁵ w okresie od 12 listopada 2015 r. do 19 stycznia 2016 r.,
- wstrzymanie dialogu w październiku 2016 r. do czasu przyjęcia Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Śląskiego na lata 2016-2022,
- informacja o unieważnieniu postępowania z 13 czerwca 2017 r., z uwagi na brak ujęcia ww. instalacji w ww. Planie.

Natomiast etapami postępowania dotyczącego wyboru partnera prywatnego dla projektu *Budowy i zarządzania mieszkaniami* etapami było, m.in.:

- ogłoszenie o zamówieniu z dnia 1 sierpnia 2015 r.,
- składanie wniosków o dopuszczenie do postępowania do 14 września 2015 r.,
- zaproszenie do dialogu z dnia 2 października 2015 r.,
- prowadzenie dialogu²⁶ od 14 października 2015 r. do 3 lutego 2016 r.,
- zaproszenie do składania ofert z dnia 28 kwietnia 2016 r.,
- składanie ofert do 8 sierpnia 2016 r.,
- w związku z brakiem ofert 11 sierpnia 2016 r. unieważniono postępowanie.

(akta kontroli str. 424)

2.4. W ogłoszeniu o zamówieniu dotyczącym postępowania *Zarządzanie energią placówek oświatowych* Urząd wskazał kryteria oceny ofert w zakresie ceny ofertowej (70%) oraz podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem (30%), które po uszczegółowieniu w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia obejmowały: cenę (70 pkt.) oraz podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem (30 pkt.), w tym gwarantowane oszczędności zużycia energii wraz z okresem gwarancji (25 pkt.) i terminy i wysokości płatności (5 pkt.).

(akta kontroli str. 432 i 465)

2.5. Przed przystąpieniem do dialogu konkurencyjnego Urząd nie określił strategii negocjacji w postaci sformalizowanego dokumentu.

Jak wyjaśniła Prezydent Miasta, nie sporządzono strategii negocjacji w postaci sformalizowanego dokumentu, ponieważ brak jest obowiązku prawnego

²⁴ Cztery spotkania.

²⁵ Dwa spotkania.

²⁶ Trzy spotkania.

sporządzenia takiego dokumentu. Wszystkie czynności, w tym prowadzenie dialogu/negocjacji z partnerami prywatnymi poprzedzane były posiedzeniami komisji przetargowej, na których omawiano kwestie związane z prowadzonym postępowaniem. Miasto na bieżąco analizowało sytuację w dialogu, a ze wszystkich posiedzeń komisji oraz z dialogu z partnerami sporządzane były protokoły. Ponadto przy postępowaniu na realizację przedsięwzięcia w zakresie gospodarki śmieciowej (budowa instalacji RIPOK²⁷) oraz przedsięwzięcia dotyczącego budowy mieszkań komunalnych, każdy partner prywatny wraz z zaproszeniem otrzymywał albo tzw. agendę spotkania (co będzie przedmiotem spotkania oraz dialogu/negocjacji) albo krótkie informacje w zakresie tego, co podmiot publiczny chciałby omówić podczas danego spotkania. Z kolei przy przedsięwzięciu odnoszącym się do termomodernizacji obiektów oświatowych i zarządzania energią, zagadnienia odnoszące się do negocjacji były ustalane m.in. podczas danej tury spotkań (np. podczas pierwszego spotkania z partnerami prywatnymi ustalano zagadnienia do omówienia na kolejnym spotkaniu).

(akta kontroli str. 747)

2.6. Przy wyborze partnera prywatnego dla projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* Urząd prawidłowo zamieścił ogłoszenia (m.in. w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie Urzędu). Dokonano formalnej oraz merytorycznej oceny złożonych ofert (zgodnie z przyjętymi kryteriami i ich wagami) oraz prawidłowo udokumentowano postępowanie. W postępowaniu wzięło udział dwóch oferentów.

(akta kontroli str. 556-576)

W przypadku nierealizowanych projektów *Kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami* oraz *Budowy i zarządzania mieszkaniami* Urząd prawidłowo zamieścił ogłoszenia (m.in. w Dzienniku Unii Europejskiej oraz na stronie Urzędu), dokonał formalnej oraz merytorycznej oceny złożonych ofert (zgodnie z przyjętymi kryteriami i ich wagami), prawidłowo udokumentował postępowanie. W przypadku projektu *Kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami* w postępowaniu wzięło udział sześciu potencjalnych wykonawców, z czego do etapu dialogu zaproszono pięciu, a w przypadku *Zarządzania mieszkaniami* wzięło udział czterech wykonawców, z czego jeden został wykluczony z postępowania²⁸.

(akta kontroli str. 550-555)

2.7. W wyniku postępowania dotyczącego realizacji projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* Urząd wybrał ofertę złożoną przez konsorcjum dwóch firm, która była poprawna od strony formalnej i merytorycznej, spełniała wymagania zamawiającego oraz uzyskała najwyższą ocenę w ramach kryteriów oceny ofert.

(akta kontroli str. 556-576)

2.8. Umowa zawarta w dniu 18 listopada 2014 r. pomiędzy Miastem a Partnerem Prywatnym zawierała postanowienia wymagane ustawą PPP, zabezpieczały interes Miasta, w szczególności przewidziano w niej instrumenty pozwalające na sprawdzenie jakości świadczonych usług, umożliwiające kontrolę realizacji postanowień umowy przez podmiot publiczny, a także umożliwiające rozwiązywanie zaistniałych sporów. Umowa przewidywała konieczność przekazywania przez Partnera Publicznego okresowych raportów z wykonania umowy na etapie zarządzania energią. W przypadku nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności zadeklarowanych w ofercie przez Partnera Prywatnego, był on zobowiązany

²⁷ Tj. Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych.

²⁸ Z uwagi na brak informacji z banku o posiadanych środkach lub zdolności kredytowej oraz nieczytelne dokumenty z ZUZ i US.

do zapłaty wynagrodzenia równego różnicy wynikającej z gwarantowanych oszczędności pomniejszonych o faktyczne oszczędności²⁹.

Podmiotowi Publicznemu przypisano ryzyka związane m.in. ze zmianą sposobu użytkowania obiektów objętych przedmiotem umowy, ryzyko polityczne oraz ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych, geologiczne i związane ze szkodami górnictwami, z koniecznością zabezpieczenia środków finansowych dla wywiązania się z obowiązku zapłaty wynagrodzenia, ze skutkami aktów wandalizmu i kradzieży w obiektach.

Natomiast Partnerowi Prywatnemu przypisano m.in. następujące ryzyka: związane z opracowaniem dokumentacji projektowej i uzyskaniem pozwoleń na budowę oraz innych decyzji administracyjnych, z terminem i należytych wykonaniem robót budowlanych, ze wzrostem wszelkich kosztów, z zastosowaniem do realizacji nowych technologii, z uzyskaniem gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej.

(akta kontroli str. 278-309)

2.9. Zapisy ww. umowy były zgodne z warunkami postępowania zawartymi w ogłoszeniach, uzgodnieniach dokonanych w trakcie negocjacji oraz w złożonych ofertach.

(akta kontroli str. 278-309)

2.10. Zgodnie z umową na realizację projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* Partner Prywatny miał otrzymać łączne wynagrodzenie w wysokości 14 178 366,21 zł (brutto) w tym 12 416 268,21 zł³⁰ za wykonanie robót budowlanych związanych z ich termomodernizacją (w siedmiu obiektach oświatowych) oraz wdrożenie systemu zarządzania energią w 12 obiektach oświatowych. Miasto w okresie poprzedzającym realizację projektu przeprowadziło termomodernizację pięciu obiektów oświatowych, ponosząc nakłady wysokości 10 008,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 284 i 577-587)

Stosownie do umowy z 18 listopada 2014 r., Urząd w okresie od grudnia 2015 r. do końca II kw. 2019 r. wypłacił wynagrodzenie Partnerowi Prywatnemu w wysokości 6 180,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 391)

2.11. W trakcie realizacji projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* dokonano ośmiu zmian zawartej umowy w zakresie dopuszczonym jej postanowieniami. Pięć aneksów do umowy, dotyczyło wyrażenia zgody przez Urząd na wykonanie przez podwykonawców robót budowlanych na etapie inwestycyjnym, m.in. w zakresie modernizacji instalacji c.o., c.w. oraz robót ogólnobudowlanych. W jednym przypadku zawarty aneks związany był z dostosowaniem sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Natomiast w przypadku aneksów z dnia 20 marca 2017 r. oraz 21 marca 2019 r. dokonano podniesienia wynagrodzenia³¹ za utrzymanie 12 obiektów oświatowych. W pierwszym przypadku (2017 r.) podniesiono wynagrodzenie o 1,3%, tj. o roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, prognozowany przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na następny rok³². W drugim przypadku (2019 r.) wynagrodzenie wzrosło o 2,3%³³. Aneksy dotyczące wzrostu wynagrodzenia za utrzymanie

²⁹ Dla każdego obiektu z osobna.

³⁰ Rozłożony na raty płatne w terminach do: 31 marca, 30 czerwca, 30 września i 12 grudnia - w okresie od 2016 r. do 2024 r. W przypadku dodatkowej raty płatność miała nastąpić do 15 grudnia 2015 r.

³¹ W sposób zgodny z postanowieniami umowy.

³² Wg GUS rzeczywisty średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2017 r. wyniósł 2,0%.

³³ Podobnie jw. o prognozowany przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2019 r. roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (2,3%). Na dzień zakończenia kontroli, rzeczywisty średnioroczny wzrost ww. cen w 2019 r. nie został określony.

12 obiektów, stosownie do § 15 ust. 1 pkt 2 lit. c umowy z dnia 18 listopada 2014 r., zostały poprzedzone pisemnymi wnioskami Partnera Prywatnego.

(akta kontroli str. 369-390 i 588-589)

Umowa dotycząca realizacji projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* przewidywała możliwość wzrostu wynagrodzenia za utrzymanie obiektów (na pisemny wniosek partnera prywatnego) począwszy od 1 stycznia 2017 r., nie częściej niż raz w roku i nie więcej niż o roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, prognozowany przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na następny rok kalendarzowy.

NIK zwraca uwagę, na dobre praktyki realizacji projektów PPP (publikowane m.in. na Platformie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego³⁴), w tym dotyczących efektywności energetycznej, które przewidują powiązanie możliwego wzrostu wynagrodzenia partnera prywatnego ze średniorocznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanym przez Prezesa GUS za rok poprzedni (a nie ze wskaźnikiem prognozowanym).

(akta kontroli str. 285, 307)

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta: Urząd nie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw rozwoju informacji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym o zmianie wynagrodzenia partnera prywatnego, ponieważ umowa o partnerstwie publiczno-prawnym została zawarta w okresie, w którym obowiązujące przepisy prawa takiego obowiązku nie przewidywały.

(akta kontroli str. 756)

2.12. Umowa dotycząca realizacji projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* nie przewidywała ponoszenia przez Miasto innych kosztów na rzecz Partnera Prywatnego, niż koszty związane z termomodernizacją siedmiu placówek oraz zarządzaniem energią w 12 placówkach oświatowych. W trakcie realizacji ww. projektu, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego Urzędu, Urząd nie poniósł na rzecz Partnera Prywatnego innych dodatkowych opłat związanych z jego realizacją.

(akta kontroli str. 758)

2.13. Zgodnie z zawartą umową, Partner Prywatny był zobowiązany do opracowania dokumentacji projektowej w ciągu 25 tygodni w przypadku dokumentacji dotyczącej nie wymagającej uzyskania pozwolenia na budowę oraz w ciągu 29 tygodni dla dokumentacji wymagającej uzyskania pozwolenia na budowę od dnia zawarcia umowy (18 listopada 2014 r.). Ponadto w terminie 12 miesięcy miał wykonać prace budowlane - termomodernizację siedmiu budynków wraz z systemem zarządzania energią oraz w pięciu budynkach wykonać system zarządzania energią.

(akta kontroli str. 280)

Dokumentację projektową siedmiu obiektów oświatowych Partner Prywatny dostarczył z opóźnieniem od 16 do 32 dni - w stosunku do terminów wynikających z umowy. Ponadto nie dotrzymał umownego terminu zakończenia robót, przekraczając go o 23 dni w stosunku do postanowień umowy.

Urząd naliczył kary umowne w łącznej wysokości 60,1 tys. zł stosownie do postanowień umowy. Powyższe kary zostały zapłacone przez Partnera Prywatnego.

(akta kontroli str. 590-599)

Do Urzędu w dniu 21 grudnia 2015 r. wpłynęła faktura za wykonanie prac budowlanych, Urząd w dniu 30 grudnia 2015 r. dokonał pierwszej płatności z rat

³⁴ <https://www.ppp.gov.pl/platforma-ppp/> (np. Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego nr 10 z 2019 r., *Poradnik Produkt ESCO dla polskich miast*).

przewidywanych do zapłaty w harmonogramie finansowym. Od dnia 1 stycznia 2016 r. rozpoczął się etap utrzymania obiektów (w tym zarządzanie energią). Efekty realizacji projektu przedstawiono w dalszej części nin. wystąpienia.

(akta kontroli str. 600-605)

2.14. W przypadku projektów: *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* oraz *Budowa i zarządzanie mieszkaniami* nie doszło do podpisania umów na ich realizację.

Decyzję o wszczęciu postępowania dotyczącego projektu *Kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami*³⁵ podjęto w dniu 14 lipca 2015 r. Wcześniej - dniu 26 czerwca 2015 r. Śląski Związek Gmin i Powiatów skierował do Marszałka Województwa Śląskiego pismo w sprawie potrzeby aktualizacji obowiązującego Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego³⁶. W odpowiedzi z 13 lipca 2015 r. Marszałek Województwa poinformował, że w czerwcu 2015 r. rozpoczął procedowanie ww. aktualizacji³⁷ oraz, że praca nad tym dokumentem stwarza możliwość składania wniosków przez zainteresowane strony, przy czym aktualizacja ww. Planu powinna nastąpić do 30 czerwca 2016 r.

W dniu 5 sierpnia 2015 r. Prezydent Miasta przesłała do Marszałka Województwa Śląskiego pismo, w którym poinformowała o wszczęciu postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego, mającego na celu wybór partnera prywatnego do realizacji projektu *Kompleksowe rozwiązanie problemów gospodarki odpadami* oraz wnioskowała o uwzględnienie realizacji tej inwestycji w aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Kolejnym pismem z 16 października 2015 r. Urząd poinformował o zakończeniu pierwszego etapu postępowania o udzielenie zamówienia na realizację ww. projektu, wskazał dalszy harmonogram działań dotyczących tego postępowania oraz ponownie zwrócił się z o uwzględnienie w aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego planowanej w Rudzie Śląskiej instalacji³⁸.

Do udziału w postępowaniu dotyczącym projektu *Kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami* zgłosiło się sześć podmiotów, którzy spełnili warunki formalne. Do negocjacji przystąpiło pięć podmiotów, żaden z ww. podmiotów nie złożył oferty, gdyż Zamawiający unieważnił postępowanie z powodu nieuwzględnienia instalacji RIPOK w Mieście Ruda Śląska w Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego. Całkowity koszt poniesiony na przygotowanie ww. przedsięwzięcia wyniósł 105,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 553-555 i 606-612)

Natomiast w przypadku projektu *Budowy i zarządzania mieszkaniami*, którego wartość miała wynieść 30 335 tys. zł (netto), Urząd w dniu 27 lipca 2015 r. podjął decyzję o jego wszczęciu. W dniu 1 sierpnia 2015 r. zamieszczono ogłoszenie. Do udziału w postępowaniu zgłosiło się cztery podmioty, trzy z nich spełniły warunki formalne. Do negocjacji przystąpiły trzy podmioty, żaden z ww. podmiotów nie złożył oferty, w związku z powyższym postępowanie unieważniono. Urząd zrezygnował z dalszego procedowania ww. projektu, gdyż stwierdził, że: „*procedura PPP do przedsięwzięcia polegającego na wybudowaniu i utrzymywaniu przez okres 15 lat była nowatorska co potwierdzili uczestnicy wszczętego wcześniej dialogu technicznego a następnie sami partnerzy prywatni, którzy składając wniosek*

³⁵ Jego wartość miała wynieść 329 473,3 tys. zł (netto).

³⁶ Wskazując potrzebę aktualizacji związaną m.in. z niewłaściwym podziałem województwa na regiony gospodarki odpadami komunalnymi.

³⁷ Oraz przygotowanie projektu *Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022*.

³⁸ Tj. instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz instalacji do przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów.

przystąpili do tego postępowania. Ostatecznie okazało się, iż formuła PPP nie sprawdziła się w tego typu przedsięwzięciach stąd też Zamawiający odstąpił od realizacji przedsięwzięcia w tym kształcie”. Całkowity koszt poniesiony na przygotowanie ww. przedsięwzięcia wyniósł 1 tys. zł.

(akta kontroli str. 551-553)

Z uzyskanych informacji od dwóch podmiotów uczestniczących w postępowaniu dotyczącym wyłonienia wykonawcy dla zadania *Budowy i zarządzania mieszkaniami* wynika, że wśród przyczyn niezłożenia ofert w jednym przypadku był brak pozyskania zewnętrznych środków na finansowanie projektu, a w drugim przypadku podmiot uznał, że dysproporcje w podziale ryzyk pomiędzy stronami umowy były trudne do zaakceptowania. Dotyczyło to m.in. ryzyka „siły wyższej” oraz otwartego katalogu „pozostałych ryzyk niezdefiniowanych”, które pozostawały po stronie partnera prywatnego. Podmiot, ten uznał, że większość ryzyk znajdujących się po stronie partnera prywatnego była niepoliczalna oraz trudna do skalkulowania.

(akta kontroli str. 614, 616)

Według postanowień projektu umowy dla zadania *Budowa i zarządzanie mieszkaniami*, partner prywatny miał przejąć 33 zdefiniowane ryzyka, w tym ryzyko „siły wyższej”, a ponadto „pozostałe ryzyka niezdefiniowane” w umowie, natomiast partner publiczny miał przejąć dziewięć ryzyk.

(akta kontroli str. 796-798)

2.15. Według Zastępcy Prezydenta Miasta największą przeszkodę na etapie realizacji projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* był „brak standardów, procedur, wytycznych postępowania w zakresie realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego”.

(akta kontroli str. 755)

Natomiast Partner Prywatny do największych przeszkód na etapie realizacji ww. projektu zaliczył, m.in. w przypadku modernizacji obiektów brak pełnej wiedzy o stanie obiektów³⁹, co powodowało wydłużenie czasu, zwiększenie zakresu lub zmianę technologii, co w efekcie powiększało koszty. W przypadku etapu utrzymania projektu największym problemem było informowanie Partnera Prywatnego o usterkach z pominięciem prowadzącego projekt ze strony Partnera Publicznego, co powodowało zgłaszanie awarii często niezwiązanych z umową.

(akta kontroli str. 620)

2.16. Urząd nie przekazał informacji do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego m.in. dotyczących nazwy przedsięwzięcia, trybu wyboru partnera prywatnego.

Jak podał Zastępca Prezydenta Miasta: Urząd nie przekazał stosownej informacji, gdyż umowa o partnerstwie publiczno-prawnym została zawarta w okresie, w którym obowiązujące przepisy prawa takiego obowiązku nie nakładały.

(akta kontroli str. 756)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zastosowało prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych*. Postępowanie w sprawie wyboru Partnera Prywatnego dla tego przedsięwzięcia zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zawarta umowa PPP zawierała

³⁹ Wynikająca z sytuacji gdy ani wiedza partnera publicznego ani inwentaryzacja partnera prywatnego, w trakcie postępowania. nie pozwalają na ujawnienie rzeczywistego stanu konstrukcji czy instalacji.

postanowienia wymagane ustawą PPP oraz zabezpieczała interes Podmiotu Publicznego. W umowie przewidziano mechanizmy pozwalające na sprawdzanie jakości świadczonych usług, umożliwiające kontrolę realizacji postanowień umowy przez Miasto, jak również instrumenty motywujące Partnera Prywatnego do osiągania zagwarantowanego poziomu oszczędności energii. Dokonano prawidłowego podziału ryzyk. Zawarcie ośmiu aneksów było uzasadnione, a możliwości ich zawarcia były przewidziane umową.

NIK zwraca uwagę, że, jednym z powodów niedojścia do skutku realizacji projektu *Budowy i zarządzanie mieszkaniami*, mógł być zamiar nadmiernego obciążenia partnera prywatnego ryzykami, w szczególności takimi, na które nie miał on wpływu („siła wyższa”). Izba zwraca przy tym uwagę, że skutecznie zawarta umowa dotycząca *Zarządzania energią placówek oświatowych*, nie zawierała tak restrykcyjnych wymogów wobec partnera prywatnego.

W odniesieniu do nierealizowanego projektu *Kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami*, NIK zwraca uwagę, że choć brak jego realizacji wynikał z nieuwzględnienia planowanej instalacji RIPOK w aktualizacji *Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego*, o co zabiegało Miasto w trakcie prac nad tym Planem, to jednak prowadzone równoległe z tymi staraniami postępowanie o wybór wykonawcy tej inwestycji należy uznać za przedwcześnie. Wstrzymanie tego postępowania do czasu ostatecznej decyzji o kształcie ww. Planu pozwoliłoby uniknąć wydatków związanych z jego przygotowaniem.

OBSZAR

3. Zarządzanie Projektem PPP

3.1. Umowa dotycząca realizacji projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* zawierała postanowienia, pozwalające Miastu na jej monitorowanie i kontrolę, w tym osiągnięcia celów projektu, a w przypadku stwierdzenia niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, przewidywała zastosowanie środków dyscyplinujących wobec partnera prywatnego bądź odstąpienie od umowy⁴⁰. Umowa określała również zasady zapobiegania sporom, dokonywania zmian umowy oraz zasady postępowania w przypadku jej rozwiązania.

Osobami odpowiedzialnymi za realizację ww. umowy ze strony Partnera Publicznego byli pracownicy Urzędu, którzy mieli pełnić funkcję koordynatorów na etapie robót budowlanych (Inspektor Wydziału Inwestycji) oraz na etapie utrzymania obiektów (Inspektor Wydziału Oświaty).

(akta kontroli str. 278-295)

Urząd nie opracował i nie wdrożył systemu zarządzania projektem *Zarządzanie energią placówek oświatowych*. Zastępca Prezydenta Miasta, wyjaśnił, że nie było obowiązku opracowania i wdrożenia ww. systemu zarządzania, a wyznaczenie osób nadzorujących ze strony Miasta jego realizację zapewniało odpowiednie zarządzanie nim.

(akta kontroli str. 756)

W ocenie Zastępcy Prezydenta Miasta zapewniono skuteczny nadzór oraz zarządzanie powyższym projektem, a Partner Prywatny wywiązuje się z zapisów umowy, w tym m.in.:

- corocznie sporządza raport efektów energetycznych, na podstawie którego sprawdzane jest uzyskanie gwarantowanych oszczędności zgodnych z umową;

⁴⁰ Tj. prawo podmiotu publicznego do bieżącej kontroli prawidłowości wykonywania umowy, zasady odstąpienia oraz rozwiązania umowy na etapie robót i na etapie utrzymania, jak również możliwości naliczania kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umowy)

- dokonuje okresowych przeglądów budynków;
- co 2 lata organizuje akcję edukacyjną w każdym obiekcie biorącym udział w projekcie.

W celu skutecznego zarządzania projektem i jego nadzorowania, w umowie zawarto stosowne postanowienia, takie jak dotyczące podziału zadań stron umowy oraz odnoszące się do koordynacji prac zarówno na etapie robót budowlanych, jak i etapu utrzymania obiektów. Ponadto Miasto posiada stały kontakt z placówkami biorącymi udział w projekcie. Kontakt ten przybiera różne formy, np. w trakcie spotkania z dyrektorami placówek oraz przedstawicielami wykonawcy projektu (13 września 2017 r.), omówiono m.in. zasady komunikacji pomiędzy stronami w zakresie realizacji projektu. Sprawy dotyczące realizacji projektu poruszane były także przy okazji narad dyrektorskich z Wydziałem Oświaty Urzędu Miasta.

(akta kontroli str. 756-757)

3.2. Miasto 20 kwietnia 2015 r. zawarło umowę na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego dotyczącej realizacji projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych*, w zakresie branży budowlanej oraz instalacyjnej sanitarnej. Koszt zatrudnienia ww. inspektora nadzoru wyniósł 59,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 649-655)

Inspektorzy nadzoru systematycznie monitorowali terminowość i jakość wykonywanych prac, odzwierciedlając ich postępy w dziennikach budowy poszczególnych obiektów.

(akta kontroli str. 621-648)

Partner prywatny poczynawszy od 2016 r. przekazywał do Urzędu roczne raporty gwarantowanych efektów energetycznych w budynkach oświatowych. Ww. raporty zawierały informacje dotyczące gwarantowanych oszczędności, wyliczenia uzyskanej oszczędności energii cieplnej w poszczególnych obiektach, osiągnięte oszczędności energii elektrycznej i cieplnej w okresie, za który sporządzono raport.

Szczegółowe informacje dotyczące osiągniętych i nieuzyskanych oszczędności energii cieplnej i elektrycznej ogółem oraz w poszczególnych budynkach przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Partner Prywatny zgodnie z postanowieniami umowy PPP z 18 listopada 2014 r. dokonywał rocznych i pięcioletnich kontroli sprawdzenia stanu technicznego 12 obiektów budowlanych. Ponadto przeprowadził trzy akcje edukacyjne (w 2016 r., 2017 r. i 2019 r.) pt. *Propagowanie zachowań proekologicznych w zakresie energii cieplnej i elektrycznej*, w których wzięły udział dzieci i młodzież oraz przedstawiciele wszystkich placówek oświatowych, a także przygotował i przeprowadził dla zarządców 12 placówek warsztaty w zakresie *Efektywnego zarządzania energią*. Po zakończonej termomodernizacji siedmiu placówek oświatowych uzyskano świadectwa charakterystyki energetycznej budynków ww. placówek.

(akta kontroli str. 656-695)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd Gminy prawidłowo i skutecznie zarządzał realizacją projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych*. Odpowiedni nadzór Gminy nad realizacją umowy zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i w okresie późniejszego zarządzania energią zapewniał wywiązywanie się Partnera Prywatnego z zobowiązań umownych. W przypadkach nieterminowego wywiązywania się z zadań na etapie realizacji inwestycji Urząd skutecznie egzekwował kary umowne. Partner Prywatny przedkładał Urzędowi wymagane umową raporty, które po ich weryfikacji były

podstawą rozliczania umowy w zakresie finansowym. W ramach realizowanego projektu dokonywano rocznych i pięcioletnich przeglądów obiektów budowlanych (12 placówek), uzyskano świadectwa charakterystyki energetycznej budynków, przeprowadzono akcje edukacyjne oraz warsztaty w zakresie efektywnego zarządzania energią.

NIK zwraca uwagę, że choć Urząd Gminy prawidłowo i skutecznie zarządzał realizacją projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych*, to opracowanie i wdrożenie pisemnych zasad zarządzania tym projektem⁴¹ mogłoby stanowić pomocne narzędzie, np. usprawniające zasady komunikacji pomiędzy stronami umowy, w szczególności w sytuacji ewentualnych zmian organizacyjnych czy personalnych, w tym osób kierujących poszczególnymi placówkami oświatowymi, biorącymi udział w projekcie⁴².

OBSZAR

4. Zgodność efektów projektu z zakładanymi celami

4.1. Według umowy z 18 listopada 2014 r. efektem projektu *Zarządzanie energią placówek oświatowych* miało być:

- dokonanie termomodernizacji siedmiu placówek oświatowych,
- zarządzanie energią w 12 placówkach oświatowych wraz z gwarancją oszczędności zużycia energii cieplnej przez 10 lat w wysokości 4 300 924 zł oraz oszczędności w zużyciu energii elektrycznej w siedmiu termomodernizowanych placówkach w wysokości 188 006,40 zł.

Zgodnie z zawartą umową Partner Prywatny przeprowadził termomodernizację siedmiu placówek oświatowych, co poprawiło m.in. ich funkcjonalność i estetykę.

W pierwszym Raporcie osiągniętych oszczędności za 2016 r., sporządzonym przez Partnera Prywatnego oraz w kolejnych wersjach - po weryfikacji wynikającej z audytu przeprowadzonego przez doradcę wspomagającego przygotowanie projektu, wykazano zużycie ciepła w 2016 r. w wysokości 7 447,70 GJ, tj. niższe o 6 080,30 GJ w stosunku do ilości bazowych wynoszących 13 528 GJ, co po dokonaniu korekty współczynnikiem korygującym dało zużycie 8 873,20 GJ. W ww. roku obniżyła się zamówiona moc cieplna z 2,72 MW do 1,69 MW. Ogółem wartość oszczędności w 2016 r. roku wyniosła 502 856,40 zł, przy zakładanej rocznej oszczędności wynoszącej 430 092,40 zł⁴³.

(akta kontroli str. 357, 696d-696e)

W dwóch placówkach nie dotrzymano gwarantowanych oszczędności z tytułu zmniejszonego zużycia energii cieplnej. I tak: w Przedszkolu nr 38 były one niższe o kwotę 5 739,84 zł, a w Zespole Szkół nr 2 o kwotę 870 zł.

W związku z niedotrzymaniem gwarantowanych oszczędności Urząd stosownie do § 9 lit. k umowy z 18 listopada 2014 r. naliczył kary umowne w wysokości odpowiednio 2000 zł i 10 000 zł. Ponadto Partner Prywatny stosownie do § 3 pkt 23 ww. umowy został obciążony kwotą wynikającą z różnicy pomiędzy gwarantowanymi oszczędnościami a rzeczywistymi oszczędnościami, w wysokości odpowiednio 5 739,84 zł i 870 zł.

Urząd obniżył wartość faktur (zgodnie z § 9 ust. 2 umowy) za utrzymanie obiektów Partnerowi Prywatnemu o wysokość ww. kar. Natomiast ww. różnica pomiędzy

⁴¹ Np. w oparciu o materiały opracowane przez MliR pn. „Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy. Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania”.

⁴² Co dotyczy m.in. zgłaszanych przez Partnera Prywatnego zagadnień prawidłowego informowania o usterkach.

⁴³ Wartość wskazana w zał. do umowy PPP - jako suma oszczędności dla wszystkich 12 obiektów (łącznie).

gwarantowanymi oszczędnościami a rzeczywistymi oszczędnościami została wpłacona na konto Urzędu.

(akta kontroli str. 704d, 705-706)

W kolejnych raportach dotyczących uzyskanych efektów energetycznych w 2017 r., wykazano zużycie w wysokości 8 040,60 GJ, a zamówiona moc cieplna wyniosła 1,69 MW (po dokonaniu korekty współczynnikiem korygującym zużycie wyniosło 9 418,91 GJ), co przełożyło się na oszczędności w wys. 482 693,14 zł.

W dwóch przypadkach nie dotrzymano gwarantowanych oszczędności. I tak: w Przedszkolu nr 38 były one niższe o kwotę 4 285,13 zł, a w Przedszkolu nr 9 o kwotę 192,20 zł.

W związku z niedotrzymaniem gwarantowanych oszczędności Urząd stosownie do ww. umowy naliczył kary umowne w wysokości odpowiednio 2 000 zł i 2 000 zł. Ponadto Partner Prywatny został obciążony kwotą wynikającą z różnicy pomiędzy gwarantowanymi oszczędnościami a rzeczywistymi oszczędnościami, w wysokości odpowiednio 4 285,13 zł i 192,20 zł.

Urząd obniżył wartość faktur (zgodnie z § 9 ust. 2 umowy) za utrzymanie obiektów Partnerowi Prywatnemu o wysokość ww. kar. Natomiast ww. różnica pomiędzy gwarantowanymi oszczędnościami a rzeczywistymi oszczędnościami została wpłacona na konto Urzędu.

(akta kontroli str. 709-727)

Urząd w 2017 i 2018 roku naliczył, a Partner Prywatny dokonał wpłaty odsetek (za nieterminową wpłatę różnicy pomiędzy gwarantowaną, a rzeczywistą oszczędnością w 2016 i 2017 roku) w wysokości odpowiednio 37,20 zł i 11,17 zł. Ponadto obciążył Partnera Prywatnego w ww. latach kosztami w wysokości 170,18 zł i 173,25 zł za niedotrzymanie terminu ww. wpłaty stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych⁴⁴.

(akta kontroli str. 705e, 706c, 724-725)

Natomiast z Raportu za 2018 r. dotyczącego uzyskanych efektów energetycznych w 2018 r. wynika, że wykazano w nim zużycie energii cieplnej w wys. 7 860,45 GJ, a zamówiona moc cieplna wyniosła 1,56 MW (po dokonaniu korekty współczynnikiem korygującym zużycie wyniosło 9 772,16 GJ), co przełożyły się na oszczędności w wysokości 484 187,04 zł.

W trzech przypadkach nie dotrzymano gwarantowanych oszczędności. I tak: Przedszkolu nr 38 były one niższe o kwotę 731,71 zł, Przedszkolu nr 9 o kwotę 120,78 zł i Przedszkolu nr 47 o kwotę 6 451,82 zł.

Urząd stosownie do ww. umowy naliczył kary umowne w wysokości odpowiednio 2 000 zł, 2 000 zł i 8 000 zł. Ponadto Partner Prywatny został obciążony kwotą wynikającą z różnicy pomiędzy gwarantowanymi oszczędnościami a rzeczywistymi oszczędnościami, w wysokości odpowiednio 731,71 zł, 120,78 zł i 6 451,82 zł.

Według stanu na dzień 19 listopada 2019 r. Urząd wystawił notę księgową na łączną kwotę 7 304,31 zł oraz poinformował o naliczeniu ww. kar umownych w wysokości 12 000 zł. Do dnia zakończenia kontroli do Urzędu nie wpłynęły ww. należności z ww. tytułów.

(akta kontroli str. 743-743a)

Ponadto, celem projektu miały być oszczędności w zużyciu energii elektrycznej w siedmiu placówkach oświatowych. Bazowa moc elektryczna wynosząca 112,7 kW miała się obniżyć do 85,5 kW. W wyniku modernizacji oświetlenia zainstalowana

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 118, ze zm.

moc elektryczna uległa obniżeniu z 112,7 kW do 76,6 kW, co odpowiadało warunkowi zmniejszenia zużycia energii elektrycznej, które powinno skutkować rocznymi oszczędnościami nie mniejszymi niż 18 800,64 zł. Z przedłożonych raportów przez Partnera Prywatnego wynika, że ww. obniżenie mocy przełożyło się na wartość oszczędności energii elektrycznej w wysokości 24 943,33 zł, tj. wyższej o 6 142,69 zł od planowanych oszczędności w zużyciu energii elektrycznej w stosunku do roku bazowego.

(akta kontroli str. 697, 713c, 739b)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach projektu *Zarządzania energią placówek oświatowych* zrealizowano cele, dla jakich podjęto realizację tego przedsięwzięcia, tj. dokonano termomodernizacji siedmiu placówek oświatowych oraz zarządzano energią w 12 placówkach oświatowych, uzyskując w dotychczasowym okresie - na poziomie całego przedsięwzięcia, gwarantowane oszczędności zużycia energii cieplnej (łącznie dla wszystkich obiektów) oraz gwarantowane zużycie energii elektrycznej (w siedmiu obiektach). Urząd zapewnił prawidłowe rozliczanie uzyskiwanych efektów realizacji projektu, skutecznie egzekwując kary umowne i opłaty wynikające z niedotrzymania gwarantowanych oszczędności zużycia energii cieplnej na poziomie niektórych pojedynczych placówek oświatowych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

Katowice, dnia 11 grudnia 2019 r.

Kontroler
Jerzy Piasecki
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....