



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.002.02.2017
P/17/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/091 – Funkcjonowanie Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Marek Gutraj, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/14/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Artur Piękas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/13/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Miasto Poznań - Urząd Miasta Poznania, adres: pl. Kolegiacki 17, 60-967 Poznań (dalej: „Miasto”, „Urząd”, „Zamawiający” lub „Beneficjent”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania ¹ (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Miasto Poznań, w okresie objętym kontrolą³, skutecznie zrealizowało działania mające na celu wybudowanie i eksploatację Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Reszkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu (dalej „ITPOK” lub „Instalacja”). Zapewniono tym samym zagospodarowanie odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gmin uczestników Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” (dalej „ZM GOAP” lub „Związek”) oraz gminy Suchy Las. W toku kontroli nie stwierdzono działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, a badana w trakcie kontroli dokumentacja związana z inwestycją sporządzana była we właściwej formie i odpowiadała zastanemu stanowi faktycznemu⁴. Uwagi NIK dotyczą trybu powierzenia Miastu przez ZM GOAP zadań dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych w formie odpowiednich zapisów w statucie Związku oraz wskazują na występowanie ryzyka związanego z niezapewnieniem odpowiedniej ilości odpadów w kolejnych latach eksploatacji Instalacji.

Inwestycję realizowano w ramach Przedsięwzięcia pn. „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania – Kontrakt I” (dalej „Przedsięwzięcie” lub „Projekt”). Miasto zrealizowało ją w porozumieniu ze ZM GOAP oraz przy udziale partnera prywatnego – SUEZ Zielona Energia Sp. z o.o.⁵ (dalej „SUEZ ZE”, „SITA ZE” lub „Partner Prywatny”), w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, o którym

¹ Do dnia 8 grudnia 2014 r. Prezydentem Miasta Poznania był Ryszard Grobelny.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęte zostały działania Urzędu podejmowane w latach: 2012-2017 (do 4 kwietnia).

⁴ NIK, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) nie przeprowadzał kontroli działań Miasta Poznania pod względem ich celowości.

⁵ Wcześniej SITA Zielona Energia sp. z o.o. Zmiana nazwy spółki nastąpiła z dniem 28 grudnia 2016 r.

mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶ (dalej „ustawa PPP”).

Partnera Prywatnego wybrano po przeprowadzeniu, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy PPP, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w trybie dialogu konkurencyjnego). W zawartej z Miastem w dniu 8 kwietnia 2013 r. umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej „Umowa PPP”), Partner Prywatny zobowiązał się zaprojektować, wybudować, zarządzać i eksploatować ITPOK oraz zapewnić finansowanie całości Projektu lub też odpowiedniej jego części w sytuacji, gdy Miasto pozyska dotację unijną na ten cel. Wyboru Partnera Prywatnego dokonano zgodnie z uregulowaniami rozdziału 2 ustawy PPP, a zawarta z nim Umowa PPP odpowiadała wymogom określonym w rozdziale 3 tejże ustawy.

Budowa ITPOK trwała do grudnia 2016 r. Okres ten, w porównaniu z pierwotnym harmonogramem, został nieznacznie wydłużony z przyczyn niezależnych od stron Umowy PPP. Na etapie budowy Miasto, wykorzystując uprawnienia określone w Umowie PPP, na bieżąco i w sposób właściwy monitorowało realizowanie Przedsięwzięcia przez Partnera Prywatnego.

Po okresie rozruchu, właściwą eksploatację Instalacji rozpoczęto z dniem 30 grudnia 2016 r. Do końca stycznia 2017 r., w ITPOK przetworzono termicznie ponad 18 tys. Mg odpadów komunalnych. Miasto nie zaakceptowało jednak przekazanego przez Partnera Prywatnego wyliczenia wynagrodzenia za ten okres świadczenia usługi przetwarzania odpadów. Do otrzymanych od Partnera Prywatnego wyliczeń Miasto zgłosiło swoje zastrzeżenia, co zgodnie z postanowieniami Umowy PPP wstrzymało wypłatę wynagrodzenia wynikającego z tych wyliczeń. Sytuacja ta nie uległa zmianie do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁷. Uniemożliwiło to weryfikację, w toku kontroli, rozliczeń za pierwsze miesiące eksploatacji ITPOK pomiędzy Miastem i Partnerem Prywatnym oraz pomiędzy Miastem i ZM GOAP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Informacje ogólne

Opis stanu
faktycznego

Miasto Poznań pozostaje uczestnikiem utworzonego w 2010 r.⁸ ZM GOAP. Do zadań Związku należy wykonywanie zadań gminnych w zakresie gospodarki odpadami, wynikającymi z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹ (dalej „ustawa ucpg”) i ustawy 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁰ (dalej „ustawa o odpadach”). Do Związku nie przekazano zadań gmin z zakresu budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji, a zatem, zadania te pozostały zadaniami własnymi gmin (w tym Miasta Poznania).

(dowód: akta kontroli str. 212, 1000-1014)

Statut ZM GOAP, w brzmieniu ogłoszonym 17 lipca 2013 r.¹¹ stanowi, że Miasto Poznań świadczy usługi publiczne z zakresu zagospodarowania odpadów komunalnych na rzecz Związku w zakresie i na zasadach określonych w umowie ze Związkiem (§ 6 ust. 1 Statutu). Wybór oraz wykonywanie umowy z partnerem prywatnym, który zgodnie z ustawą ucpg zapewni dostępność instalacji oraz będzie

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.

⁷ Czynności kontrolne zakończyły się 4 kwietnia 2017 r.

⁸ ZM GOAP w dniu 30 września 2010 r. został wpisany do Rejestru Związków Międzygminnych pod pozycją 298. Statut Związku został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 13 grudnia 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 245 poz. 4555) obwieszczeniem Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18 października 2010 r. ws. ogłoszenia Statutu Związku.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 4609, ze zm.

świadczyl na rzecz Związku usługi publiczne z zakresu zagospodarowania odpadów komunalnych poprzez ich termiczne przekształcanie należy do Miasta Poznania (§ 6 ust. 2 Statutu). Ponadto, w całym okresie umowy PPP zawartej po myśli ust. 2 Uczestnicy Związku współdziałają z Miastem Poznaniem w zakresie niezbędnym do prawidłowej realizacji usług, o których mowa w ust. 1, a w szczególności nie mogą podejmować działań konkurencyjnych wobec instalacji, której wykonanie jest współfinansowane ze środków europejskich (§ 6 ust. 3 Statutu).

(dowód: akta kontroli str. 1000-1014)

Zgodnie z Planem gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012-2017¹² (dalej „WPGO”) Miasto Poznań wraz z pozostałymi uczestnikami ZM GOAP oraz gminą Suchy Las tworzą region gospodarki odpadami nr II (dalej „Region II”). Według tego planu poznańska instalacja termicznego przekształcania odpadów komunalnych jest jedyną tego typu instalacją dedykowaną dla Regionu II i posiada status instalacji regionalnej, o której mowa w ustawie o odpadach. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, Sejmik Województwa Wielkopolskiego nie uchwalił planu gospodarki odpadami na kolejne lata (trwała procedura opiniowania projektu Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2016-2022 wraz z planem inwestycyjnym)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 180)

2. Przygotowanie przez Miasto Poznań, uczestnika ZM GOAP, założeń oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją przedsięwzięcia związanego z budową i eksploatacją Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Reszkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu.

2.1. Założenia budowy ITPOK

Budowę ITPOK zaplanowano jako Przedsięwzięcie realizowane przy współfinansowaniu ze środków Funduszu Spójności¹⁴. Wnioskodawcą, beneficjentem oraz podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie Projektu było Miasto Poznań, które w dniu 30 czerwca 2010 r. złożyło w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „NFOŚiGW”) pierwszy wniosek o dofinansowanie Projektu wraz z niezbędnymi załącznikami, w tym Studium Wykonalności (dokument z czerwca 2010 r.). Przeprowadzona przez Miasto analiza opcji instytucjonalnych wykazała, że najkorzystniejszą formą realizacji Projektu była formuła partnerstwa publiczno–prywatnego¹⁵.

Projekt został ujęty w Indykatorynym Wykazie Indywidualnych Projektów Dużych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - Oś priorytetowa II, zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie listy projektów indywidualnych¹⁶ i Komunikatem Ministra Rozwoju

¹² Przyjętego uchwałą Nr XXV/440/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012-2017.

¹³ Harmonogram opracowywania i opiniowania projektu planu gospodarki odpadami na kolejne lata dostępny jest pod adresem: https://www.umww.pl/departamenty_departament-srodowiska_aktualizacja-planu-gospodarki-odpadami-wraz-z-opracowaniem-planu-inwestycyjnego

¹⁴ W ramach działań Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Priorytet II „Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi”, Działanie 2.1 „kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych”.

¹⁵ NIK w ramach kontroli nr P/12/051 „Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego” przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Poznania w 2012 r. pozytywnie oceniła wybór modelu partnerstwa publiczno-prywatnego dla realizacji Projektu i uznała go za optymalny.

¹⁶ M. P. z 2008 r. Nr 58 poz. 521.

Regionalnego z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013¹⁷ (dalej: „POLiŚ”), a także zgodnie z aktualizacją Listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko z dnia 23 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 605)

Z uwagi na złożony charakter Projektu, Prezydent Miasta, w dniu 29 czerwca 2010 r. podpisał Zarządzenie (nr 364/2010/P) w sprawie utworzenia Jednostki Realizującej Projekt pn.: „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”.

(dowód: akta kontroli str. 614)

Realizację Projektu podzielono na trzy etapy:

- fazę przygotowawczą obejmującą: podział gruntów, odkupienie przez Miasto Poznań nieruchomości gruntowej dla budowy instalacji na terenie elektrociepłowni Karolin oraz przygotowanie dokumentacji przetargowych związanych z wyborem partnera prywatnego i wykonawców poszczególnych zadań,
- fazę realizacyjną obejmującą: ogłoszenie przetargu na wybór partnera prywatnego, rozstrzygnięcie i podpisanie kontraktu oraz fazę budowy - zgodnie z harmonogramem realizacji Projektu,
- fazę operacyjną obejmującą: operowanie wytworzonym majątkiem na okres umowny oraz przeprowadzenie niezbędnych inwestycji w zakresie dostosowania niezbędnego wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 614)

Przedsięwzięcie obejmowało:

- 1) jeden kontrakt inwestycyjny w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (budowa ITPOK¹⁸ o nominalnej wydajności przetwarzania odpadów komunalnych 210.000 Mg/rok wraz z projektowaniem, finansowaniem i zarządzaniem),
- 2) dwa kontrakty na usługi, tj. przetarg nieograniczony na usługi polegające na realizacji Programu edukacji ekologicznej oraz na przeprowadzeniu działań promujących i informujących, a także przetarg nieograniczony na usługi polegające na doradztwie (pomocy technicznej)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 616)

Podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie Projektu było Miasto Poznań, jednakże obszar objęty Przedsięwzięciem obejmował oprócz Poznania, także pozostałe dziewięć gmin²⁰ należących do ZM GOAP. Zgodnie z założeniami Projektu, obszarem zasilającym w odpady powstającą w Poznaniu Instalację będzie cały obszar Związku, który stanowi Region II według wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

2.2. Wyłonienie partnera prywatnego

Miasto Poznań, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o PPP, wszczęło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wybór partnera prywatnego do realizacji inwestycji „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania – Kontrakt 1”²¹, która obejmowała m. in. zaprojektowanie, wybudowanie, finansowanie oraz zarządzanie i utrzymanie ITPOK (dalej: „Postępowanie”). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 8 kwietnia 2011 r.

¹⁷ M. P. z 2009 r. Nr 55 poz. 770.

¹⁸ W technologii spalania odpadów w piecu rusztowym i wyposażonej w pól suchą instalację oczyszczania spalin. Dla Instalacji przyjęto nominalną wartość opalową odpadów komunalnych na poziomie 8,4 MJ/kg.

¹⁹ W ramach kontroli NIK badaniu i ocenie podlegał jedynie kontrakt inwestycyjny w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

²⁰ Od 1 stycznia 2014 r. Związek tworzący jest przez Miasto Poznań oraz osiem innych gmin.

²¹ Dz. U./S S69 08/04/2011 nr 111988-2011-PL. Nr referencyjny GKM.X/7011-37/11.

Ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia, Miasto przeprowadziło Postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego. Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na kwotę 700.000.000 zł, co stanowiło równowartość 182.339.151 euro. Termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w Postępowaniu upłynął 3 czerwca 2011 r. Jedenaście zainteresowanych podmiotów złożyło wnioski o dopuszczenie do udziału. Miasto, po przeprowadzeniu oceny formalnej wniosków, w dniu 4 października 2011 r. zaprosiło do udziału w Postępowaniu pięć podmiotów spełniających warunki. Dialog prowadzony był przez osiem miesięcy, tj. od listopada 2011 r. do czerwca 2012 r. Po zakończeniu dialogu konkurencyjnego Miasto przygotowało Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (dalej „SIWZ”), którą 31 lipca 2012 r. przekazano pięciu uczestnikom dialogu oraz doprecyzowało kryteria wyboru oferty. Zamawiający wymagał, aby oferta zawierała: formularz ofertowy, potwierdzenie wniesienia wadium, model finansowy (wraz z opinią niezależnego audytora), harmonogram okresu budowy oraz listy wsparcia podmiotów finansujących.

(dowód: akta kontroli str. 725-727, 985-999)

Oferenci byli zobowiązani do przedłożenia modelu finansowego (sporządzonego zgodnie z wytycznymi Miasta określonymi w SIWZ), w którym zostały wskazane wszystkie znane pozycje kosztowe i przychodowe dla całego okresu trwania Umowy PPP. Modele finansowe będące podstawą kalkulacji stopy zwrotu z inwestycji były badane w toku oceny ofert i były istotnym elementem zapewniającym porównywalność kalkulacji wynagrodzenia. Założono, że model finansowy i wynikająca z niego stopa zwrotu będą wiążące w całym okresie obowiązywania Umowy PPP (model podlega aktualizacji w przypadkach określonych w Umowie PPP, przy czym, co do zasady, wewnętrzna stopa zwrotu musi być zachowana w całym okresie obowiązywania Umowy PPP).

(dowód: akta kontroli str. 497)

Pierwotny termin na składanie ofert, tj. 25 października 2012 r., z uwagi na liczne zapytania do treści SIWZ, został wydłużony do 15 listopada 2012 r. Ostatecznie, oferty złożyło trzech spośród pięciu uczestników dialogu konkurencyjnego. W dniu 21 grudnia 2012 r. Miasto przesłało partnerom prywatnym informację o wyborze oferty SITA ZE jako najkorzystniejszej. Od tego rozstrzygnięcia jeden z oferentów złożył odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, które jednak zostało później wycofane, a tym samym, wybór najkorzystniejszej oferty stał się ostateczny.

(dowód: akta kontroli str. 985-999)

Po zakończeniu etapu wyboru wykonawcy Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej „Prezes UZP”) przeprowadził kontrolę tego postępowania (kontrola uprzednia). Kontrola ta miała charakter obligatoryjny z uwagi na to, że zamówienie dot. projektu współfinansowanego ze środków UE, a jego wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20.000.000 euro dla robót budowlanych (art. 169 ust. 1 i 2 PZP). W dniu 27 lutego 2012 r. Prezes UZP poinformował o wynikach kontroli, stwierdzając uchybienia w Postępowaniu polegające na naruszeniu przez Zamawiającego: art. 26 ust. 3 i art. 22 ust. 1 z powodu braku wszystkich wymaganych oświadczeń i dokumentów ze strony oferentów. W wyniku wykonania zaleceń Prezesa UZP (wezwanie do złożenia dodatkowych dokumentów i oświadczeń), w dniu 8 kwietnia 2013 r., Miasto Poznań zawarło Umowę PPP z wyłonionym Partnerem Prywatnym.

(dowód: akta kontroli str. 1015-1025)

2.3. Główne założenia Umowy PPP

Umowę PPP zawarto na czas oznaczony. Obejmował on okres budowy ITPOK (założono, że nie będzie on dłuższy niż 43 miesiące) oraz okres eksploatacji

(trwający 25 lat²²), który rozpoczął się z chwilą zakończenia okresu budowy (po spełnieniu warunków określonych w umowie).

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 727)

Przedmiotem Umowy PPP jest realizacja przez Partnera Prywatnego, we współpracy z Miastem Poznaniem Przedsięwzięcia, w ramach którego Partner Prywatny, zapewniając niezbędne finansowanie dla realizacji całego Przedsięwzięcia, w okresie budowy winien był m.in.: wykonać prace projektowe, złożyć wniosek o zmianę decyzji środowiskowej oraz wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, wykonać roboty budowlane oraz przyłączyć do sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej, a także przeprowadzić rozruch Instalacji. Następnie Partner Prywatny winien był uzyskać i utrzymać w okresie eksploatacji wszystkie niezbędne pozwolenia, w tym koncesje, licencje oraz zezwolenia konieczne dla świadczenia usług przetwarzania odpadów oraz wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej. Ponadto, do obowiązków Partnera Prywatnego należy: świadczenie usług termicznego przekształcania odpadów komunalnych przy wykorzystaniu Instalacji, wytwarzanie energii elektrycznej i cieplnej, zagospodarowanie odpadów poprocesowych (w tym żużli), prowadzenie sprawozdawczości wymaganej przez przepisy prawa oraz Umowę PPP; bieżąca konserwacja i utrzymanie Instalacji w okresie eksploatacji; ubezpieczenie Instalacji, naprawa i usuwanie wszelkich usterek Instalacji w okresie eksploatacji; zwrot Miastu Instalacji po zakończeniu okresu eksploatacji.

Z kolei, Miasto Poznań zobowiązało się m.in.: uiszczać na rzecz Partnera Prywatnego wynagrodzenie miesięczne z tytułu budowy i dostępności Instalacji, zapewnić Partnerowi Prywatnemu tytuł prawny do nieruchomości, na której planowano zbudować Instalację (na podstawie umowy dzierżawy a następnie poprzez zbycie na rzecz Partnera Prywatnego prawa użytkowania wieczystego nieruchomości), wybudować nowe połączenie drogowe do tej nieruchomości.

Partner Prywatny przejął ryzyko budowy Instalacji oraz ryzyko jej dostępności, a Miasto Poznań – ryzyko popytu.

(dowód: akta kontroli str. 16-19)

Przyjęty w Umowie PPP podział ryzyka powodował, że zobowiązania z tytułu realizacji przedmiotowej umowy nie były zaliczane do długu publicznego Miasta, a aktywa powstałe w toku inwestycji były zaliczane do aktywów Partnera Prywatnego.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Zgodnie z postanowieniami Umowy PPP, Partner Prywatny w czasie jej trwania pozostaje właścicielem infrastruktury i operatorem ITPOK. Po zakończeniu Umowy PPP nieruchomość wraz z Instalacją ma zostać przekazana na własność Miasta Poznania.

(dowód: akta kontroli str. 23, 122-125)

W Preambule Umowy PPP wskazano, że Instalacja, jako instalacja regionalna, służyć będzie zagospodarowaniu odpadów komunalnych powstałych na terenie Związku. Miasto i Związek ustaliły zasady współdziałania w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, w taki sposób aby zapewnić, iż odpady będą kierowane do Instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Zgodnie z Umową PPP, Partner Prywatny był odpowiedzialny za zapewnienie finansowania całości Przedsięwzięcia oraz wszelkich innych prac związanych z realizacją zobowiązań wynikających z Umowy PPP. Miasto, w przypadku

²² Pod warunkiem, że Umowa PPP nie ulegnie wcześniejszemu rozwiązaniu.

pozyskania dotacji unijnej, zobowiązało się przekazać ją Partnerowi Prywatnemu jako wkład własny w Przedsięwzięcie, natomiast Partner Prywatny zobowiązany był wykorzystać powyższy wkład własny Miasta do zmniejszenia kwoty finansowania zapewnionego przez banki lub spółki finansujące. W związku ze zmniejszeniem kwoty finansowania bankowego lub pochodzącego ze spółek finansujących zaplanowano obniżenie kosztu obsługi finansowania zewnętrznego (co powodowało niższą wartość opłaty stałej) i w efekcie, obniżenie kosztu Miasta związanego z wynagrodzeniem Partnera Prywatnego.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 741)

Szczegółowe zasady obliczania wynagrodzenia określono w załączniku 11.1.2 do Umowy PPP – „Mechanizm Wynagradzania”. Zgodnie z tym załącznikiem, wynagrodzenie Partnera Prywatnego płacone miesięcznie przez Miasto w okresie eksploatacji składa się z miesięcznej opłaty bazowej (pokrywającej koszty budowy oraz koszty odsetek poniesione w okresie budowy Instalacji oraz planowany zysk Partnera Prywatnego), miesięcznej opłaty zmiennej (zależnej od ilości odpadów kontraktowych), oraz miesięcznej opłaty za elementy przenoszone na Miasto (np. podatek od nieruchomości). Wynagrodzenie miesięczne jest pomniejszane przez Partnera Prywatnego o miesięczne przychody ze: sprzedaży energii cieplnej, elektrycznej, z tytułu sprzedaży świadectw pochodzenia energii elektrycznej, z tytułu sprzedaży surowców wtórnych, a także jest korygowane o opłaty z tytułu braku dostępności instalacji oraz kar za inne odstępstwa w realizacji umowy. Przed rozpoczęciem eksploatacji Instalacji Partnerowi Prywatnemu nie przysługiwało żadne wynagrodzenie związane z wykonywaniem Umowy PPP, z wyjątkiem wynagrodzenia należnego ze termiczne przekształcanie odpadów komunalnych w okresie rozruchu.

(dowód: akta kontroli str. 71-74, 1051-1073)

Płatność wynagrodzenia należnego Partnerowi Prywatnemu dokonywana jest na podstawie przedkładanego Miastu szczegółowego wyliczenia za dany miesiąc. Wyliczenie to powinno zawierać szczegółową kalkulację poszczególnych elementów wynagrodzenia wskazanych w Mechanizmie Wynagradzania oraz wskazanie wszystkich elementów stanowiących podstawę kalkulacji. Nieprzedstawienie przez Partnera Prywatnego wyliczeń, wyjaśnień oraz dodatkowych informacji w sposób umożliwiający Miastu ocenę prawidłowości wyliczenia wynagrodzenia, powoduje przesunięcie terminu wymagalności roszczenia o wypłatę wynagrodzenia za dany okres rozliczeniowy do czasu wypełnienia przez Partnera Prywatnego wskazanych obowiązków. W Umowie PPP zapisano również, że poszczególne elementy wynagrodzenia należnego Partnerowi Prywatnemu będą podlegały rocznej indeksacji.

(dowód: akta kontroli str. 71-74, 1051-1073)

Partner Prywatny został również zobowiązany do prowadzenia pomiarów wielkości emisji zgodnie z wymogami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²³ (w tym w odniesieniu do zakresu, formy i częstotliwości pomiarów), a także do ewidencjonowania wyników przeprowadzonych pomiarów i ich przechowywania przez okres wymagany przepisami ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Umowę PPP aneksowano cztery razy²⁴. Aneks nr 3, wydłużony został okres rozruchu, co wiązało się ze zmianą terminów określonych w harmonogramie budowy. Dokonanie takiej zmiany było przewidziane w Umowie PPP.

(dowód: akta kontroli str. 126, 145-148)

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, dalej „Ustawa POŚ”.

²⁴ Dane na dzień 31 marca 2017 r.

2.4. Dofinansowanie ze środków UE

W Umowie PPP zapisano, że Miasto czyniło starania o pozyskanie dotacji unijnej i w tym celu zawarło umowę o dofinansowanie z instytucją wdrażającą. Dotacja unijna (całość lub jej część) stanowić miała wkład własny pieniężny Miasta w Przedsięwzięcie. Miasto w zakresie, w jakim otrzyma środki tytułem dotacji, zobowiązało się przekazać je Partnerowi Prywatnemu (w takim przypadku zaplanowano obniżenie wynagrodzenia Partnera Prywatnego - zgodnie z „Mechanizmem Wynagradzania”).

(dowód: akta kontroli str. 47)

Umowa o dofinansowanie, pomiędzy NFOŚiGW a Miastem Poznaniem - beneficjentem, została zawarta 5 października 2011 r. Zgodnie z tą umową, planowany całkowity koszt realizacji Projektu określony został na kwotę 1.041.555.785 zł, a wysokość dofinansowania na kwotę nie większą niż 352.000.000 zł. Do umowy podpisano trzy aneksy:

- aneks nr 1 z dnia 31 lipca 2014 r., którym zmieniono m. in. wartość Projektu (na kwotę 925.051.956,81 zł) oraz wysokość dofinansowania (na kwotę nie większą niż 330.188.978,26 zł),
- aneks nr 2 z dnia 16 października 2015 r., którym zmieniono wartość Projektu (na kwotę 894.370.653,52 zł) oraz zmieniono harmonogram realizacji Projektu,
- aneks nr 3 z dnia 11 sierpnia 2016 r., którym zmieniono m. in.: wartość Projektu (na kwotę 883.587.150,67 zł), termin zakończenia inwestycji oraz termin uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 765-892)

Komisja Europejska w dniu 3 marca 2015 r. wydała Decyzję nr C(2015) 1482 w sprawie przyznania pomocy w ramach Funduszu Spójności wraz z notyfikacją, w której zatwierdzono wkład finansowy z Funduszu Spójności w projekt pn. „System gospodarki odpadami dla miasta Poznania”. Kwotę, do której zastosowanie ma poziom współfinansowania ustalono na kwotę 96.539.993 euro, a wkład finansowy Funduszu Spójności w wysokości 82.058.994 euro.

(dowód: akta kontroli str. 1364-1372)

Dotacja unijna została przekazana Partnerowi Prywatnemu w dwóch transzach. Pierwsza transza, w wysokości 273.200.000 zł, została przekazana w dniu 27 października 2015 r., a druga w wysokości 26.075.377,04 zł, 27 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1396)

W Umowie PPP przyjęło konstrukcję prawną, w której Partner Prywatny został wskazany jako podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków kwalifikowanych, w rozumieniu obowiązujących przepisów prawa i odpowiednich wytycznych dotyczących realizacji projektów z udziałem środków unijnych.

Jednocześnie, Partner Prywatny, jako inwestor procesu budowlanego, ponosił odpowiedzialność za terminowe wydatkowanie środków kwalifikowanych, w rozumieniu obowiązujących przepisów prawa i odpowiednich wytycznych dotyczących realizacji projektów z udziałem środków unijnych. Partner Prywatny został zobowiązany do realizacji Inwestycji zgodnie z postanowieniami Umowy PPP, z uwzględnieniem przepisów prawa oraz innych przepisów określających zasady wykorzystania środków unijnych wskazanych w załączniku do Umowy PPP.

(dowód: akta kontroli str. 47-56)

Zgodnie z umową PPP, w przypadku gdy na Miasto zostanie nałożony obowiązek zwrotu dotacji z przyczyn leżących po stronie Partnera Prywatnego, Partner na wezwanie Miasta zobowiązał się dokonać zwrotu odpowiedniej kwoty w terminie i na rachunek wskazany przez Miasto (lub kwota ta zostanie potrącona z kwoty

należnej Partnerowi Prywatnemu tytułem przekazania części Dotacji Unijnej). Limit odpowiedzialności Partnera Prywatnego z tytułu utraty dotacji unijnej stanowił jedno z kryteriów oceny ofert i został ustalony na kwotę 25 mln zł. W umowie postanowiono, że ewentualny spór pomiędzy stronami o to czy zwrot lub utrata dotacji unijnej była spowodowana przyczynami leżącymi po stronie Partnera Prywatnego, nie będzie skutkował wstrzymaniem obowiązku pokrycia przez Partnera Prywatnego odpowiednich wydatków Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 52, 619-620)

W ramach Projektu Beneficjent złożył 21 wniosków o płatność, z czego wnioski nr 2, 10 i 11 były wnioskami sprawozdawczymi, a pozostałe - wnioskami refundacyjnymi. Wnioski od 1 do 20 zostały zatwierdzone przez NFOŚiGW. Wniosek nr 21 był wnioskiem o płatność końcową i w czasie kontroli NIK, pozostawał na etapie procedowania.

(dowód: akta kontroli str. 1196)

Urząd Kontroli Skarbowej w Poznaniu, w 2015 r., przeprowadził w Urzędzie kontrolę wniosków o płatność nr 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13 oraz 14, w ramach audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej (z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko prowadzonego w NFOŚiGW). W protokole z audytu nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu unii europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1351)

W styczniu 2017 r. NFOŚiGW przeprowadził w Urzędzie kontrolę przeprowadzaną po zakończeniu realizacji Projektu, która obejmowała badanie i weryfikację m. in.:

- zrealizowanego zakresu rzeczowego Projektu i jego porównanie z zakresem określonym w umowie o dofinansowanie,
- systemu finansowo-księgowego,
- prawidłowości kwalifikowania wydatków uwzględnionych we wniosku o płatność końcową,
- czy nabyta nieruchomość, jak również nieruchomość w odniesieniu do której nabyto prawo użytkowania wieczystego lub wniesiona jako wkład niepieniężny jest wykorzystywana w zadeklarowanym zakresie wyłącznie na potrzeby projektu i czy wydatki z tym związane zostały prawidłowo zakwalifikowane,
- systemu zarządzania projektem w zakresie posiadania i stosowania procedur,
- dokumentów potwierdzających rozeznanie rynku dla wydatków poniesionych na podstawie umów, do których ustawa PZP nie ma zastosowania,
- działań promocyjnych i informacyjnych upowszechniających pomoc UE,
- innych działań Beneficjenta wymienionych w załączniku nr 3 do Wytocznych w zakresie kontroli realizacji POIŚ 2007-2013.

Z informacji pokontrolnej NFOŚiGW wynika, że kontrolujący nie stwierdzili nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą. Stwierdzono natomiast uchybienia polegające na: braku tablicy informacyjnej (pamiątkowej) i oznakowania tabliczkami (naklejkami) maszyn, urządzeń oraz ruchomych środków trwałych na zrealizowanym Projekcie oraz braku wprowadzenia na majątek trwałe wszystkich wydatków, jakie zostały przez Beneficjenta poniesione w trakcie realizacji Projektu. Usunięcie ww. uchybień nakazano w zaleceniach pokontrolnych. Informacja pokontrolna została podpisana przez Prezydenta Miasta Poznania w dniu 2 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1192-1228)

2.5. Nadzór Miasta nad budową Instalacji

Zgodnie z Umową PPP, Miasto uprawnione było w każdym czasie do monitorowania sposobu wykonywania robót budowlanych przez Partnera Prywatnego, szczególnie

w celu oceny czy są one wykonywane zgodnie z postanowieniami Umowy PPP oraz czy nie są zagrożone terminy wskazane w harmonogramie okresu budowy.

Po powiadomieniu Partnera Prywatnego z odpowiednim wyprzedzeniem o zamiarze wstępu na teren nieruchomości, Miasto było również upoważnione do: wstępu na teren nieruchomości, wglądu do dokumentacji budowy, przeprowadzania na własny koszt i rachunek badań i pomiarów oraz wykonywania innych czynności, niezbędnych do stwierdzenia, czy inwestycja jest realizowana zgodnie z postanowieniami Umowy PPP, przepisami prawa i dobrymi praktykami branżowymi. Partner prywatny zobowiązany został do udzielenia Miastu wszelkich informacji w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 68-71)

Partner Prywatny, zgodnie z załącznikiem nr 9.4.7 do Umowy PPP - „Sprawozdawczość i Dokumentacja Partnera Prywatnego”, podczas budowy dostarczał Miastu raporty miesięczne, które zawierały m. in.: informacje na temat postępów robót budowlanych, szacunkową wartość wykonanych robót budowlanych oraz inne informacje lub zagrożenia istotne z punktu widzenia terminowej realizacji inwestycji, a także przewidywanej daty zakończenia robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 1083-1089)

W okresie budowy, 14 razy zbierała się tzw. Komisja Wspólna, złożona z przedstawicieli Miasta i Partnera Prywatnego, której zadaniem było polubowne załatwianie ewentualnych sporów powstałych na etapie realizacji Umowy PPP. Na posiedzeniach Komisji omawiano także sprawy bieżące oraz stan zaawansowania prac w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1677-1895)

Prezydent Miasta, Zarządzeniem nr 862/2013/P z dnia 24 grudnia 2013 r., powołał Zespół ds. monitorowania inwestycji związanych z budową ITPOK oraz układu drogowego dla potrzeb funkcjonowania Instalacji, który działał niezależnie od ww. Komisji Wspólnej. Zespół ten składał się z przedstawicieli: Urzędu Miasta Poznania, Urzędu i Rady Gminy Czerwonak oraz Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu. Do zadań Zespołu należało monitorowanie procesu inwestycyjnego związanego z budową ITPOK wraz z układem drogowym oraz informowanie mieszkańców o postępach prac.

(dowód: akta kontroli str. 1896-1905)

W okresie od 31 marca do 29 grudnia 2016 r. przeprowadzono rozruch Instalacji. Zgodnie z pierwotnym harmonogramem, rozruch zaplanowano zakończyć do 8 listopada 2016 r. (termin ten został zmieniony na mocy aneksu nr 3 do Umowy PPP). Przed zakończeniem rozruchu, uprawniony podmiot²⁵, po dokonaniu pomiarów technicznych oraz po przeprowadzeniu prób i testów technologicznych Instalacji, wystawił tzw. Protokół Gotowości ITPOK. Stanowił on potwierdzenie wykonania Instalacji w sposób określony w Umowie PPP oraz gotowości do rozpoczęcia jej eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 145-148, 621, 1099-1177)

Ziemowit Borowczak, Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej Miasta Poznania (dalej „WGK”), wyjaśnił, że powodem przedłużenia okresu rozruchu, była konieczność dostosowania zapisów Umowy PPP do stanu faktycznego jaki zaistniał z przyczyn niezależnych od stron umowy. Decyzją z 10 maja 2016 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił wydania pozwolenia na użytkowanie

²⁵ Tj. Akredytowaną Jednostkę Certyfikowaną. Zgodnie z Umową PPP jest to niezależna jednostka certyfikowana, posiadająca odpowiednie uprawnienia w zakresie dokonywania pomiarów gwarancyjnych, wybierana przez Miasto zgodnie z procedurą przedstawioną w umowie. Kryteria jakie musiała spełniać Akredytowana Jednostka Certyfikowana zostały określone w Załączniku 9.6.3 „Zakres Pomiarów Technicznych”.

Instalacji z uwagi na niezakończoną rozbudowę układu drogowego prowadzącego do niej. Partner Prywatny, w dniu 25 maja 2016 r., złożył odwołanie od tej decyzji do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Postępowanie odwoławcze zakończyło się 12 października 2016 r. wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie Instalacji. Uzyskanie tego pozwolenia, według składającego wyjaśnienia, było warunkiem uzyskania przez ITPOK statusu instalacji regionalnej, który został jej nadany uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 22 grudnia 2016 r. Dyrektor WGK wskazał ponadto, że z uwagi na powyższe okoliczności, strony Umowy PPP, postanowiły wydłużyć okres rozruchu. Postanowiono jednocześnie, że wydłużony okres rozruchu nie skróci okresu eksploatacji, który wyniesie 25 lat.

(dowód: akta kontroli str. 2028-2033)

Po zakończeniu okresu budowy, w dniu 23 marca 2017 r., Partner Prywatny przekazał Miastu raport końcowy z okresu budowy, który zawierał streszczenie najważniejszych informacji dot. budowy Instalacji oraz kopie najważniejszych dokumentów, w szczególności: pozwolenia na użytkowanie Instalacji, pozwolenia zintegrowanego, kompletu dokumentacji projektowej, kompletu dokumentacji budowy, kompletu dokumentacji podwykonawczej oraz sprawozdań i testów z rozruchu.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1191)

W październiku 2016 r., Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej „Wojewódzki Inspektor”) przeprowadził kontrolę w ITPOK, przed jej oddaniem do użytkowania. Kontrola wykazała, że na emitorach E1 oraz E2 zainstalowane są punkty pomiarowe zgodnie z normą PN-EN 15259 a zastany stan faktyczny był zgodny z pozwoleniem zintegrowanym. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Ponadto, z informacji uzyskanej od Wojewódzkiego Inspektora w trakcie kontroli NIK²⁶ wynika, że od dnia 31 grudnia 2016 r. do Inspektoratu wpływają drogą elektroniczną, od prowadzącego Instalację, dobowe raporty stężeń 30-minutowych pyłu, dwutlenku siarki, tlenków azotu, substancji organicznych wyrażonych jako całkowity węgiel organiczny, fluorowodoru, chlorowodoru oraz tlenku węgla. W styczniu 2017 r. zdarzyły się chwilowe przekroczenia dopuszczalnych stężeń. Przekroczenia te nie były jednak podstawą do wymierzenia kar lub podjęcia innych działań przez Inspektorat.

(dowód: akta kontroli str. 1352-1363, 2039-2045)

2.6. Nadzór Miasta nad eksploatacją Instalacji

Partner prywatny, zgodnie z Umową PPP, został zobowiązany do prowadzenia eksploatacji ITPOK, w taki sposób, aby zapewnić m. in.:

- bezpieczeństwo personelu oraz innych osób przebywających na terenie Instalacji,
- zminimalizowanie ryzyka negatywnego wpływu Instalacji na środowisko, nieruchomości sąsiednie, personel oraz inne osoby,
- możliwie najszybszą reakcję w razie wypadku, awarii Instalacji lub zaistnienia siły wyższej, w celu zminimalizowania niekorzystnych efektów tych zdarzeń,
- utrzymanie należytej czystości Instalacji,
- maksymalne ograniczenie stosowania substancji niebezpiecznych,
- właściwą komunikację z Miastem i społeczeństwem,

²⁶ Informacja z dnia 8 marca 2017 r.

- monitoring świadczonych usług, w szczególności poprzez ewidencjonowanie ilości i rodzaju odpadów przyjętych do Instalacji (następnie Partner Prywatny zobowiązany jest przekazywać Miastu zebrane dane).

(dowód: akta kontroli str. 57)

Stosownie do postanowień umowy PPP, Partner Prywatny zobowiązał się do dostarczenia Miastu kopii wszelkich dokumentów, instrukcji oraz procedur związanych z eksploatacją Instalacji, wymaganych przez przepisy prawa, pozwolenia oraz Umowę PPP. Dokumenty, instrukcje i procedury będą stanowić podstawę do planowania i przeprowadzania kontroli eksploatacji Instalacji przez Miasto.

Przedstawiciele Miasta, na mocy umowy PPP, są upoważnieni do wstępu na teren Instalacji w celu pobrania próbek, przeprowadzenia badań i pomiarów, wglądu do dokumentacji (oraz jej weryfikacji), w tym zwłaszcza do dokumentów handlowych oraz księgowych, jak również do dokonania innych czynności w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli. Partner prywatny ma obowiązek umożliwić przedstawicielom Miasta swobodny dostęp do Instalacji, umożliwiając przeprowadzenie czynności kontrolnych, zapewnić na własny koszt udział odpowiednich osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie Instalacji w czynnościach kontrolnych oraz udostępnić wymagane materiały i dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 68-70)

Sposoby monitorowania i ewidencjonowania świadczenia usług oraz wytyczne dotyczące raportów oraz sprawozdań, które Partner Prywatny zobowiązany jest przygotować, na podstawie Umowy PPP, zostały szczegółowo określone w załączniku do umowy PPP.

(dowód: akta kontroli str. 1083-1098)

W dniu 30 grudnia 2016 r. rozpoczął się okres eksploatacji ITPOK. Zgodnie z załącznikiem do Umowy PPP, Partner Prywatny, w lutym 2017 r., dostarczył Miastu miesięczny raport z eksploatacji Instalacji za styczeń 2017 r. Miasto przekazało uwagi do tego raportu. Skorygowany raport za styczeń 2017 r. wraz z naniesionymi uwagami został przekazany przez Partnera Prywatnego Miastu w marcu 2017 r. Zgodnie z tym raportem, w styczniu 2017 r. w Instalacji przetworzono 17.633 Mg odpadów o kodzie 20 03 01, o średniej wartości kalorycznej na poziomie 7,4 MJ/kg.

(dowód: akta kontroli str. 1397-1437)

Partner Prywatny przedłożył Miastu, w dniu 9 lutego 2017 r. szczegółowe wyliczenie wynagrodzenia należnego mu za przetwarzanie odpadów w styczniu 2017 r., a następnie w dniu 9 marca autokorektę za okres od 30 grudnia 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. Do otrzymanych wyliczeń Miasto złożyło swoje zastrzeżenia (na podstawie pkt 15.2.3 Umowy PPP). Miasto zwróciło również uwagę Partnerowi Prywatnemu, że nie wywiązał się z obowiązku przedłożenia Miastu aktualizacji Modelu Finansowego (wraz z opinią niezależnego audytora), co w konsekwencji uniemożliwia weryfikację przedmiotowych rozliczeń, nawet po uwzględnieniu przez Partnera Prywatnego wszystkich zastrzeżeń Miasta. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK wynagrodzenie, o którym mowa powyżej, nie zostało wypłacone.²⁷

(dowód: akta kontroli str. 1568-1676)

Dyrektor WGK, wyjaśnił, że zgodnie z zapisami Umowy PPP, podstawą do wypłacenia wynagrodzenia Partnerowi Prywatnemu jest zaakceptowany przez

²⁷ W zaistniałej sytuacji NIK nie dokonywała weryfikacji rozliczeń za pierwsze miesiące eksploatacji ITPOK pomiędzy Miastem i Partnerem Prywatnym oraz pomiędzy Miastem i ZM GOAP

Miasto, prawidłowo wypełniony raport z wyliczenia wynagrodzenia za dany okres rozliczeniowy. Jednak Partner Prywatny, według Dyrektora WGK, do dnia składania wyjaśnień²⁸ nie przedstawił prawidłowych raportów z wyliczeniem wynagrodzenia za okres od 30 grudnia 2016 do 28 lutego 2017 r. uwzględniających wszystkie zgłoszone pisemnie uwagi Miasta oraz nie przedstawił zaudytowanego Modelu Finansowego. Powyższe, w ocenie Dyrektora WGK powoduje, że do czasu wykonania przez Partnera Prywatnego tych obowiązków, Miasto nie może zaakceptować ostatecznej wysokości wynagrodzenia za okresy: 30-31 grudnia 2016 r. oraz styczeń i luty 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2115-2120)

Miasto Poznań, w okresie eksploatacji, przeprowadziło dwie²⁹ kontrole w trybie przewidzianym w pkt 14.2 Umowy PPP. W ramach tych kontroli dokonano m.in. wizytacji: kotłowni, magazynu żużla, hali wyładunkowej oraz terenu na zewnątrz Instalacji. W ramach tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie jej funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 2003-2012)

2.7. Główne założenia umów pomiędzy Miastem Poznań a ZM GOAP

Na podstawie § 6 ust. 1 Statutu ZM GOAP, w dniu 2 kwietnia 2013 r., Miasto Poznań zawarło ze Związkiem umowę ramową, która uszczegółowiła zasady współpracy pomiędzy Miastem a Związkiem, w zakresie udostępniania Instalacji na potrzeby Związku oraz świadczenia usług zagospodarowania odpadów w Instalacji przez Partnera Prywatnego wybranego przez Miasto. Umowa została zawarta na okres obowiązywania Umowy PPP. Stosownie do postanowień tej umowy, Związek zobowiązał się skierować do Instalacji wymagany do przeprowadzenia rozruchu strumień zmieszanych odpadów komunalnych, a w okresie eksploatacji zobowiązał się skierować do Instalacji strumień zmieszanych odpadów komunalnych w ilości odpowiadającej maksymalnej masie odpadów kontraktowych (210 tys. Mg/rok). Umowa wskazuje również, że w związku z jej zawarciem i wykonaniem Miasto Poznań nie stanie się posiadaczem odpadów, ani nie będzie podmiotem prowadzącym działalność w zakresie zagospodarowania odpadów w Instalacji (§ 2 pkt 4 umowy ramowej).

(dowód: akta kontroli str. 893-905)

Jak wynika z wyjaśnień ówczesnego Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania, Pana Mirosława Kruszyńskiego³⁰, w statucie ZM GOAP był (i jest) zapis stwierdzający, że zagospodarowanie odpadów komunalnych będzie realizowało Miasto Poznań. Każda z gmin członkowskich Związku (również Poznań) zapis ten przyjmowała uchwałami właściwych rad gmin a następnie, kiedy uchwały te były prawomocne, również Zgromadzenie ZM GOAP przyjęło uchwałę o zmianie Statutu w tym zakresie i także ta uchwała się uprawomocniła. Zaznaczył jednocześnie, że Wojewoda Wielkopolski nie wniósł uwag do tych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 2138-2139)

W celu uszczegółowienia zasad współpracy pomiędzy Związkiem a Miastem w zakresie zagospodarowania odpadów w okresie rozruchu Instalacji, w dniu 31 marca 2016 r., zawarto umowę określającą szczegółowe warunki wykonania umowy ramowej z 2 kwietnia 2013 r. Na podstawie tej umowy, Miasto zobowiązało się do zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych na warunkach określonych

²⁸ Wyjaśnienia złożone w dniu 6 kwietnia 2017 r.

²⁹ W dniu 17 stycznia 2017 r. oraz w dniu 2 lutego 2017 r.

³⁰ Który pełnił swoją funkcję do 5 grudnia 2014 r.

w tej umowie a Związek zobowiązał się do zapłaty wynagrodzenia w kwocie nie wyższej niż 34.321,7 tys. zł. Strony postanowiły, że umowa wygaśnie z dniem zagospodarowania odpadów komunalnych, w ilości niezbędnej do dnia zakończenia rozruchu w ITPOK, nie później niż 7 listopada 2016 r. (po zmianie umowy na mocy aneksu nr 3 – okres ten wydłużono do 31 grudnia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 906-924)

Po zakończeniu rozruchu Instalacji, umową z 30 grudnia 2016 r., Miasto ustaliło ze Związkiem szczegółowe warunki współpracy w okresie eksploatacji ITPOK w zakresie zagospodarowania strumienia zmieszanych odpadów komunalnych pochodzących z terenu Związku. Związek zobowiązał się do dostarczenia strumienia zmieszanych odpadów komunalnych do ITPOK w okresie eksploatacji w ilości 206 tys. Mg rocznie w latach 2017-2041. Strony ustaliły, że za zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych w ITPOK Związek uiszczać będzie na rzecz Miasta wynagrodzenie, które zgodnie z Umową PPP, Miasto zapłaci Partnerowi Prywatnemu.

(dowód: akta kontroli str. 947-984)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że zaplanowane w Studium Wykonalności Projektu³¹ (załącznik 3.1.) prognozy ilości wytworzonych odpadów komunalnych na obszarze Poznania i z 9 gmin ZM GOAP³², były wyższe od mas odpadów faktycznie zebranych w Regionie II w latach 2014-2016. W Studium Wykonalności zakładano, że masy niesegregowanych odpadów komunalnych (kod 20 03 01) wytworzonych w Poznaniu i pozostałych dziewięciu gminach Związku wyniosą: w roku 2014 – 242.832 Mg, w roku 2015 – 240.102 Mg oraz w roku 2016 – 238.119 Mg. Z danych otrzymanych ze ZM GOAP oraz z gminy Suchy Las wynika, że w ww. okresie, z terenu ww. gmin zebrano łącznie: w roku 2014 – ok. 225.501 Mg³³, w roku 2015 – ok. 209.392 Mg³⁴ oraz w roku 2016 – ok. 217.071 Mg³⁵ niesegregowanych odpadów komunalnych (20 03 01).

(dowód: akta kontroli str. 757-764, 2036-2038, 2354-2355)

Ponadto z raportów z eksploatacji przekazanych przez Partnera Prywatnego za okres: od 30 grudnia 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. wynika, iż wartość opałowa odpadów przetworzonych w Instalacji w ww. okresie wyniosła średnio ok. 7,4 MJ/Kg, a więc była niższa od wartości nominalnej przyjętej na etapie projektowym (8,4 MJ/kg).

(dowód: akta kontroli str. 1404, 1444, 1549-1550)

Zgodnie z umownym mechanizmem ustalania wysokości wynagrodzenia, najkorzystniejszym z punktu widzenia interesu ekonomicznego Miasta, pozostaje dostarczenie do ITPOK pełnego zakontraktowanego strumienia odpadów (210 tys. Mg rocznie). Dodatkowo, jedynie wysoka wartość opałowa tych odpadów umożliwia wytworzenie znaczącej ilości energii cieplnej i elektrycznej, maksymalizując wysokość przychodów należnych Miastu, i w konsekwencji zmniejszając cenę płaconą Partnerowi Prywatnemu. Zgodnie z umową PPP, zmiana ilości i wartości opałowej dostarczanych odpadów, nie będzie powodować zmiany mechanizmu wynagradzania. Tym samym, wynagrodzenie partnera prywatnego w perspektywie

³¹ Dokument z lutego 2014 r.

³² W prognozach przyjęto, że obszar ZM GOAP obejmuje także gminę Suchy Las.

³³ W tym z ZM GOP (łącznie z Poznaniem) – ok. 220.914 Mg oraz z Gminy Suchy Las – ok. 4.587 Mg.

³⁴ W tym z ZM GOAP (łącznie z Poznaniem) – ok. 204.604 Mg oraz z Gminy Suchy Las – ok. 4.788 Mg.

³⁵ W tym z ZM GOAP (łącznie z Poznaniem) – ok. 211.500 Mg oraz z Gminy Suchy Las – ok. 5.571 Mg.

25 lat eksploatacji Instalacji nie zostanie umniejszone m.in. w przypadku, gdy strumień odpadów będzie niższy niż 210 tys. Mg/rocznie.

W ocenie NIK, mniejsza od prognozowanej liczba wytworzonych odpadów za lata 2014-2016, wskazuje na potencjalne, lecz realne, ryzyko niezapewnienia przez Miasto odpowiedniej ilości odpadów w perspektywie kolejnych 25 lat eksploatacji ITPOK. Ponadto, zgodnie z wymogami ustaw o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, system gospodarki odpadami ukierunkowany został na zwiększanie poziomów selektywnej zbiórki odpadów podlegających recyklingowi oraz innych procesom odzysku (np. odpady biodegradowalne), co dodatkowo wpłynie na ograniczenie strumienia niesegregowanych odpadów komunalnych kierowanych do ITPOK.

NIK dostrzega, że założenia przyjęte w Studium Wykonalności uwzględniają wystąpienie tego zjawiska. W perspektywie 25 lat przewidują one zmniejszenie wytwarzanych mas niesegregowanych odpadów komunalnych na rzecz zwiększenia wolumenów odpadów zbieranych w sposób selektywny. Tym samym, podejmując decyzję o realizacji przedmiotowej inwestycji Miasto założyło, że od roku 2019 do ITPOK kierowany będzie dodatkowo zwiększający się strumień odpadów powstałych jako pozostałość z procesu sortowania odpadów zbieranych selektywnie (kod 19 12 12).

NIK zwraca przy tym uwagę, że zgodnie z art. 20 ust. 7 ustawy o odpadach, zakaz przetwarzania pozostałości z sortowania lub z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych poza regionem, w którym je wytworzono, dotyczy jedynie odpadów przeznaczonych do składowania. Przepis ten nie dotyczy odpadów przekazywanych do dalszego przetwarzania, np. do produkcji paliwa alternatywnego (kod 19 12 10). Tym samym, zdaniem NIK, nie ma prawnego obowiązku kierowania tego rodzaju odpadów do ITPOK (Instalacja posiadająca status RIPOK nie posiada wyłączności ich zagospodarowania, jak w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych³⁶).

NIK podkreśla, że w celu ograniczenia negatywnych skutków eskalacji ww. tendencji kształtowania się strumienia odpadów, w okresie eksploatacji ITPOK niezbędne jest prowadzenie przez Miasto Poznań stałego monitorowania oraz przeglądu ryzyka związanego z niezapewnieniem odpowiedniej ilości i wartości opałowej strumienia odpadów komunalnych kierowanych do Instalacji.

Dyrektor WGK wyjaśnił, że w odpowiedzi na ww. ryzyko Miasto Poznań prowadzi ciągle monitoring ilości odpadów oraz podejmuje starania, aby ITPOK uzyskała status instalacji ponadregionalnej. Miasto planuje również pozyskać odpady o kodach 19 12 12, 19 12 10 oraz 20 03 07 zgodnie z zapisami pozwolenia zintegrowanego dla ITPOK. Zaznaczył również, że na etapie projektowania Instalacji przyjęto, że wartość opałowa odpadów komunalnych, które będą mogły zostać poddane termicznemu przetwarzaniu w ITPOK będzie się wahać od 6,5 do 12 MJ/kg. Wpływ niższej od nominalnej wartości opałowej odpadów przetworzonych w styczniu 2017 r. na wysokość przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej i ciepłej jest obecnie przedmiotem analizy.

(dowód: akta kontroli str. 2028-2031)

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2017 r. Miasto Poznań, wraz z Partnerem Prywatnym, oprócz obowiązującej umowy z ZM GOAP, zawarło inne umowy w sprawie zagospodarowania odpadów w ITPOK.

³⁶ Por. art. 9e ust. 1 pkt 2 i art. 9l ust 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Łączny (wynikający ze wszystkich umów), maksymalny strumień zakontraktowanych odpadów, które zostaną skierowane do ITPOK wynosił 212,8 tys. Mg³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 947-984, 2208-2353)

2. NIK zwraca uwagę, że zgodnie § 6 ust. 1 Statutu - Miasto Poznań świadczy usługi publiczne z zakresu zagospodarowania odpadów komunalnych na rzecz Związku w zakresie i na zasadach określonych w umowie ze Związkiem. Z kolei, w § 6 ust. 2 określono, że wybór oraz wykonywanie umowy z partnerem prywatnym, który zgodnie z ustawą ucpg zapewni dostępność instalacji oraz będzie świadczył na rzecz Związku usługi publiczne z zakresu zagospodarowania odpadów komunalnych poprzez ich termiczne przekształcanie należy do Miasta Poznania.

Powyższe zapisy dają wyłączność na świadczenie usług zagospodarowywania odpadów komunalnych tylko jednemu podmiotowi – Miastu Poznań, a co za tym idzie, regulują sferę pewnych praw podmiotu odrębnego i niezależnego od Związku i wykluczają jednocześnie możliwość wykonywania tych zadań przez inne podmioty publiczne bądź prywatne. Tymczasem, przepis art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Ustawodawca, w przepisie tym, jasno określił, że chodzi o wykonywanie przekazanych zadań „wspólnie” (poprzez utworzony w tym celu związek), a nie samodzielnie przez jedną z gmin lub inny podmiot. Dodatkowo, art. 64 ust. 3 tej ustawy stanowi, że prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Treść tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek, a nie na gminę (uczestnika związku). Inna wykładnia ww. przepisów prowadziłaby do tego, że kilka gmin mogłoby powołać związek międzygminny, którego wszystkie zadania wykonywałaby jedna gmina. Tymczasem, powierzenie wykonywania zadań należących do dwóch lub kilku gmin, przez jedną z tych gmin, jest istotą zawierania porozumień międzygminnych, na podstawie art. 74 ust. 1 i 2 ustawy, a nie związków międzygminnych.

Reasumując, o ile w świetle art. 65 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁸, Związek może powierzyć wykonywanie określonych zadań różnym podmiotom, w tym gminom – członkom związku, to powierzenie tych zadań winno następować w innym trybie niż uchwalenie lub zmiana statutu związku. Statut związku może bowiem tylko określać zasady, na podstawie których dany związek będzie funkcjonować oraz zakres współdziałania gmin w ramach związku i nie może wykraczać poza tę sferę.

NIK wskazuje na powyższe wątpliwości, dostrzegając jednocześnie fakt, że Statut w tym brzmieniu został opublikowany przez Wojewodę Wielkopolskiego, który w ramach nadzoru, o którym mowa w art. 90 i następnych ustawy o samorządzie gminnym nie zakwestionował jego zgodności z prawem.

(dowód: akta kontroli str.1000-1014)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

³⁷ Według danych na dzień 21 marca 2017 r.

³⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 573, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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

Poznań, dnia 21 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Marek Gutraj
inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Artur Pigłas
doradca ekonomiczny

.....
podpis