



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.018.06.2019

Jan Rzeszotarski  
Dyrektor

Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu  
09-200 Sierpc, ul. G. Narutowicza 64

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu <sup>1</sup> , 09-200 Sierpc, ul. G. Narutowicza 64   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jan Rzeszotarski, Dyrektor Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu, od 1 listopada 1991 r. <sup>2</sup><br><br>(akta kontroli tom I str.3-4)  |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie projektu partnerstwa publiczno- prywatnego<sup>3</sup> do realizacji,</li><li>2. Realizacja projektu PPP,</li><li>3. Zarządzanie realizacją projektu PPP,</li><li>4. Zgodność projektu PPP z zakładanymi celami.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2016-2019 oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.  |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie  |
| Kontroler                           | Sławomir Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/152/2019 z 18 września 2019 r.<br><br>(akta kontroli tom I str.1-2)   |

<sup>1</sup> Dalej Muzeum lub Skansen.

<sup>2</sup> Powołany z dniem 1 listopada 1991 r. przez Wojewodę Płockiego na stanowisko Kustosza-Dyrektora Muzeum, a następnie Uchwałą Nr 665/348/14 z dnia 13 maja 2014 r. Zarządu Województwa Mazowieckiego powołany na stanowisko Dyrektora Muzeum na okres 7 lat (tj. do dnia 14 maja 2021 r.)

<sup>3</sup> Dalej: PPP.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Muzeum realizowało jedno przedsięwzięcie w formie partnerstwa publiczno-prywatnego pn. „Wybór Operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnym w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”. Muzeum było przygotowane do realizacji tego projektu. Zaangażowało doradcę zewnętrznego, który dokonał analizy realizacji przedsięwzięcia w formie PPP w zakresie dotyczącym aspektów prawnych, finansowych oraz ryzyk w projekcie. Dyrektor Muzeum powołał zespoły zajmujące się wyborem partnera prywatnego i realizacją projektu PPP oraz określił procedury postępowania dla wyboru partnera i zarządzania projektem.

Postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>6</sup>. Umowa PPP zawierała postanowienia wymagane ustawą o koncesji oraz zabezpieczała interes podmiotu publicznego. W okresie objętym kontrolą partner prywatny wykonywał w sposób prawidłowy zadania związane z zarządzaniem i utrzymaniem obiektu Centrum.

Na obecnym etapie realizacji uzyskano założone w umowie PPP cele i prognozowane efekty. Wybrany operator zewnętrzny, przejmując w zarządzanie obiekt Centrum, ponosił wszelkie koszty związane z jego utrzymaniem ze środków własnych oraz uzyskiwanych przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej na bazie przekazanej infrastruktury. Pozwoliło to Muzeum na zapewnienie trwałości dofinansowanego projektu budowy Centrum bez ponoszenia nakładów finansowych oraz zrealizowanie założonego celu tego projektu, tj. stworzenie nowoczesnej bazy noclegowej, rekreacyjnej i gastronomicznej w celu zwiększenia dostępności do zasobów kultury i rozwoju turystyki biznesowej, a także stworzenie nowych miejsc pracy.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Przygotowania projektu PPP do realizacji

#### 1.1 Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji zadania publicznego w formie PPP

#### Opis stanu faktycznego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą Muzeum realizowało jeden projekt w formie PPP pn. „Wybór Operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnym w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu<sup>8</sup>”. Przedmiotem projektu było powierzenie podmiotowi zewnętrznemu – operatorowi prowadzenia działalności gospodarczej w wybudowanym na terenie Muzeum Centrum, a także jego utrzymanie, eksploatacja i zarządzanie oraz dokonywanie niezbędnych nakładów i inwestycji zmierzających do zachowania celu, w jakim zostało wybudowane.

(akta kontroli tom I str. 183-265)

Konieczność wyłonienia zewnętrznego operatora Centrum było związana z zakończeniem w 2015 r. realizacji projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) pn. „Budowa centrum

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 113. – uchylona z dniem 14 grudnia 2016 r. Dalej: „ustawa o koncesji”.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dalej również: „Centrum”.

kulturalno-rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu<sup>9</sup> (dalej: projekt budowy Centrum).

(akta kontroli tom I str. 5, 266)

Muzeum zakładało dwa warianty zarządzania Centrum. W pierwotnych założeniach projektu budowy Centrum - zarządzanie własnymi siłami<sup>10</sup>, a następnie, po zmianie wniosku o dofinansowanie projektu budowy Centrum - wybór operatora zewnętrznego w trybie konkurencyjnym.

Na podjęcie przez Muzeum decyzji o przekazaniu Centrum do zarządzania operatorowi zewnętrznemu w formie partnerstwa publiczno-prywatnego wpływ miały następujące okoliczności:

Zgodnie z pierwotnymi założeniami projektu budowy Centrum<sup>11</sup> poziom dofinansowania ze środków EFRR i budżetu państwa stanowić miał 30% kosztów kwalifikowanych projektu (w kwocie nieprzekraczającej 14 783,3 tys. zł). Muzeum na wkład własny miało zabezpieczyć środki w wysokości 47 084,1 tys. zł. Taki poziom dofinansowania oznaczał, że w projekcie nie występowałaby pomoc publiczna<sup>12</sup>, a tym samym Muzeum mogłoby pełnić zadania operatora Centrum.

Z powodu zmniejszenia przez Zarząd Województwa Mazowieckiego<sup>13</sup> planowanych środków na realizację ww. projektu, Muzeum nieposiadając środków na wkład własny, nie mogło kontynuować zaplanowanych prac. Aby nie rezygnować z budowy Centrum, wystąpiło do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (dalej: MJWPU) o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w projekcie poprzez zwiększenie udziału dofinansowania z środków EFRR z 30% do 85% kosztów kwalifikowanych<sup>14</sup>, tj o 22 747,0 tys. zł. Zgodnie z nowym założeniem, wybrany przez Muzeum w wyniku otwartej procedury przetargowej operator zewnętrzny miał prowadzić w powstałej infrastrukturze publicznej działalność gospodarczą zbieżną z celami dofinansowanego projektu. W rezultacie, Muzeum jako beneficjent, nie podlegałoby zasadom pomocy publicznej, ponieważ nie prowadziłoby działalności gospodarczej. Zaproponowane przez Muzeum zmiany projektu zostały zaakceptowane.

(akta kontroli tom I str. 266-291, 296-299; tom II str. 88-104)

1.1.2. Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego Muzeum zleciło<sup>15</sup> opracowanie kompleksowej analizy „Wyboru operatora centrum kulturalno-rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”<sup>16</sup> Analizie poddano m.in.: uwarunkowania otoczenia społeczno-gospodarczego dla przedsięwzięcia; rynek pracy i funkcjonujących przedsięwzięć konkurencyjnych (m.in. analiz cen i struktury pokoi<sup>17</sup>); możliwości pozyskania partnera prywatnego; prawny model współpracy (porównano model koncesji i PPP). Przeprowadzono analizę podatkową, analizę ryzyk ze wskazaniem sposobów ich minimalizowania na etapie przygotowania i eksploatacji oraz ich podziałem dla wariantu realizacji, analizę finansowo-ekonomiczną dotyczącą m.in. wysokości czynszu, luki w finansowaniu<sup>18</sup> oraz szacunkowych przychodów i zysków operatora.

<sup>9</sup> Projekt o całkowitej wartości 54 848 206,95 zł, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w kwocie 37 530 383,86 zł; dotacji z budżetu państwa w kwocie 6 181 474,99 zł., oraz wkładu własnego Muzeum w kwocie 11 136 348,10 zł. Realizowany w ramach priorytetu VI „Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji” działanie 6.2 „Turystyka”.

<sup>10</sup> Określonych we wniosku o dofinansowanie nr 4613/10 i umowie nr RPMA.06.02.00-14-003/10-00.

<sup>11</sup> Określonymi w umowie nr RPMA.06.02.00-14-003/10-00 z 2 lipca 2011 r.

<sup>12</sup> W rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. U. 2004.90.864/2.

<sup>13</sup> W dniu 17 stycznia 2012 r.

<sup>14</sup> Z 14 783,3 tys. zł do 37 530,4 tys. zł.

<sup>15</sup> Podmiotowi zewnętrznemu (dalej także „doradca zewnętrzny”). Zlecenia udzielono w trybie zapytania o cenę, a wartość przedmiotu umowy określono na kwotę 99 999,00 zł.

<sup>16</sup> Dalej: „analiza”. Dokument z grudnia 2014 r.

<sup>17</sup> W sześciu obiektach położonych od 22 do 75 km od Sierpca.

<sup>18</sup> Jednym z aspektów w finansowaniu projektu budowy Centrum było zachowanie parametrów tzw. luki w finansowaniu ze względu na brak generowania dochodu netto.

Analiza wskazała, że przedsięwzięcie wypełnia przesłanki modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym, tj. projekt zakłada wspólną realizację przedsięwzięcia (świadczenie usług połączone z utrzymaniem i zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do prowadzenia działalności gospodarczej), opartą na podziale zadań i ryzyk oraz zalecała przeprowadzenie badania rynku w celu określenia zainteresowania przedsięwzięciem i poznania wstępnej opinii odnośnie do kluczowych aspektów projektu.

(akta kontroli tom I str. 5-10, 381-429)

1.1.4. Muzeum przed przystąpieniem do ogłoszenia zamówienia o udzieleniu koncesji przeprowadziło zalecane przez doradcę zewnętrzny badanie rynku wśród potencjalnych inwestorów<sup>19</sup>. Wyniki prowadzonych konsultacji wskazywały na brak zainteresowania przedsięwzięciem. Zwrotnych informacji udzieliły jedynie dwie firmy wskazując, że nie są zainteresowane projektem, m.in. z powodu braku zgodności projektu ze strategią firmy, zbyt małą skalą projektu i zaangażowaniem w inne przedsięwzięcia.

(akta kontroli tom I str. 17-28, 397-401; tom II str. 5-8)

Po przeprowadzonych konsultacjach, w grudniu 2014 r. doradca zewnętrzny przedstawił wyniki analiz dla dwóch wariantów realizacji projektu, tj. w formule PPP oraz na podstawie umowy koncesji. Dla obu wariantów zakładano m.in. przekazanie infrastruktury operatorowi, którego zadaniem będzie prowadzenie działalności gospodarczej w obiekcie oraz jego eksploatacja (w szczególności utrzymanie i dokonywanie niezbędnych nakładów i inwestycji służących zachowaniu celu, dla którego została wybudowana). Wynagrodzenie operatora ma mieć charakter prawa do pobierania pożytków, bez konieczności ponoszenia kosztów po stronie Muzeum i bez wkładu kapitałowego. Doradca zewnętrzny rekomendował zastosowanie formuły PPP i wyboru wykonawcy w trybie ustawy o koncesji (art. 4 ust 1<sup>20</sup> ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>21</sup>).

(akta kontroli tom I str. 388-429)

## 1.2 Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu  
faktycznego

1.2.1. Dyrektor Muzeum powołał<sup>22</sup> Komisję ds. przygotowania i przeprowadzenia postępowania p.n. „Wybór Operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnym w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, określił jej skład i zadania do wykonania oraz procedury postępowania<sup>23</sup>. Osoby powołane do składu Komisji posiadały wykształcenie i wiedzę dotycząca zagadnień prawnych, finansowo-ekonomicznych oraz technicznych. Plan i harmonogram postępowania opracowany został przez doradcę zewnętrznego na etapie rekomendacji w zakresie wyboru operatora Centrum. Dla etapu realizacji projektu po wyborze partnera prywatnego Dyrektor Muzeum powołał zespół, którego zadaniem było zarządzanie projektem (zadania opisano w obszarze 3 wystąpienia).

(akta kontroli tom I str.11-16, tom II str. 9-11)

1.2.2. W ocenie Dyrektora Muzeum przeszkodami na etapie przygotowywania projektu PPP do realizacji były: brak własnych doświadczeń, a jednocześnie brak

<sup>19</sup> Memorandum Informacyjne, zawierające informacje o: planowanym przedsięwzięciu i obiekcie, formie ewentualnej współpracy, w tym m.in.: o sposobie wynagradzania podmiotu prywatnego, wstępnym harmonogramie działań, przesłano do 15 podmiotów zajmujących się prowadzeniem działalności hotelarskiej. Informację zwrotną przekazały jedynie dwie firmy.

<sup>20</sup> W brzmieniu obowiązującym w dniu sporządzania analizy.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1445, dalej: ustawa PPP.

<sup>22</sup> Zarządzeniem nr 14/2015 z dnia 27 lutego 2015 r., do składu której weszli pracownicy Muzeum: Kierownik Działu Administracji i Inwestycji Muzeum (przewodniczący komisji), zastępca Dyrektora Muzeum (zastępca przewodniczącego), specjalista z Działu Administracji i Inwestycji Muzeum (sekretarz komisji); pozostałymi członkami komisji reprezentującymi Muzeum zostali: główna księgowa i referent z Działu Administracji i Inwestycji.

<sup>23</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenie 14/2015.

możliwości skorzystania z doświadczeń innych podmiotów, ponieważ na rynku, szczególnie instytucji w dziedzinie kultury, nie było takich zrealizowanych projektów oraz brak zainteresowania projektem ze strony potencjalnych partnerów prywatnych.  
(akta kontroli tom II str. 90-91)

1.2.3. W latach 2016-2019 Muzeum zaplanowało do realizacji 52 przedsięwzięcia (o łącznej wartości 11 881,3 tys. zł), z których zrealizowano 44 (o wartości 4 910,1 tys. zł), a 8 przedsięwzięć (o wartości 6 971,2 tys. zł) było w trakcie realizacji do dnia zakończenia kontroli. W badanym okresie jedno przedsięwzięcie (o wartości ok 67 000,0 tys. zł.) zaplanowano i realizowano w formie PPP (tj. wybrano operatora i eksploatowano zarządzaną infrastrukturą). Nie rozważano realizacji innych przedsięwzięć w formie PPP.

(akta kontroli tom I str. 309)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Muzeum prawidłowo przygotowało się do realizacji projektu PPP. Decyzja o przekazaniu partnerowi prywatnemu w zarządzanie obiektu Centrum, powstałego przy udziale środków EFRR, pozwoliła Muzeum na uzyskanie wyższego dofinansowania i wykluczenie pomocy publicznej oraz zrealizowanie zaplanowanej inwestycji. Przygotowując się do wyboru partnera prywatnego Muzeum zaangażowało doradcę zewnętrznego, który dokonał analizy realizacji przedsięwzięcia w formule PPP w zakresie dotyczącym aspektów prawnych, finansowych oraz ryzyk w projekcie. Dyrektor Muzeum powołał zespoły zajmujące się wyborem partnera prywatnego i realizacją projektu PPP, w skład których wchodziły pracownicy posiadający niezbędne dla prawidłowej realizacji projektów kwalifikacje oraz określił procedury postępowania dla wyboru partnera i zarządzania projektem.

OBSZAR

## 2. Realizacja projektu PPP

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Muzeum zastosowało prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu PPP. Partner prywatny został wybrany w sposób zarekomendowany przez doradcę zewnętrznego, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy PPP z zastosowaniem przepisów ustawy o koncesji (w trybie negocjacji, o których mowa w art. 14 tej ustawy). Wybrany tryb postępowania wynikał ze sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego. Zgodnie z założeniami projektu PPP, partner prywatny był zobowiązany do wykonywania zadań za wynagrodzeniem, które pochodziło od użytkowników przekazanej infrastruktury, tj. opłat pobieranych bezpośrednio od klientów Centrum, przy jednoczesnym braku partycypacji finansowej Muzeum w realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli tom I str. 395-396)

Wszczęcie postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego nastąpiło w dniu 10 kwietnia 2015 r. poprzez zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>24</sup>, udostępnienie ogłoszenia na stronie internetowej Muzeum oraz na tablicy ogłoszeń, tj. zgodnie z art. 6 ustawy o koncesji. Ogłoszenie zawierało elementy, o których mowa w art. 7 ustawy o koncesji, tj. m.in.: opis przedmiotu koncesji (w tym: nazwa nadana koncesji przez koncesjonodawcę, określenie przedmiotu koncesji oraz jej wartość<sup>25</sup>, opis potrzeb i wymagań koncesjonodawcy, termin wykonywania przedmiotu koncesji); informacje o charakterze prawnym, ekonomicznym, finansowym i technicznym (w tym: warunki udziału oraz opis

<sup>24</sup> Nr ogłoszenia: 50483-2015.

<sup>25</sup> Szacunkowa wartość koncesji na usługi operatora wynosiła 67 mln zł.

sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu<sup>26</sup>, informacje o oświadczeniach, do których złożenia obowiązany jest podmiot zainteresowany); a także informacje o wysokości i trybie wniesienia wadium<sup>27</sup>, kryterium oceny ofert oraz miejscu i terminie składania wniosków o zawarcie umowy koncesyjnej<sup>28</sup>. Załącznikiem do ogłoszenia był opis potrzeb i wymagań koncesjonodawcy (OPiWK), w którym zdefiniowane zostały główne założenia projektu, zasady współpracy oraz wzajemne zobowiązania stron w zakresie sposobu przekazania i eksploatacji Centrum.

(akta kontroli tom I str. 30-72)

W wyznaczonym terminie do Muzeum wpłynął jeden wniosek o zawarcie umowy koncesyjnej. Wniosek został pozytywnie oceniony, a podmiot składający wniosek, został zaproszony do negocjacji<sup>29</sup>.

(akta kontroli tom I str. 73-90)

2.2. Przed przystąpieniem do negocjacji Muzeum nie określiło ich strategii w postaci sformalizowanego dokumentu.

Dyrektor Muzeum wyjaśnił, m.in., że strategia negocjacji nie przybrała formy sformalizowanego dokumentu. Chodziło raczej o to, aby przygotowując się do rozmów z parterami, zidentyfikować czynniki ryzyka związane z realizacją przedsięwzięcia, a następnie określić warunki brzegowe ich negocjacji odpowiadające zakresowi projektu, jego charakterystyce oraz uwarunkowaniom organizacyjno-prawnym i finansowym. Strategia negocjacyjna bazowała wobec tego na opracowanych przez Kancelarię Doradztwa Gospodarczego na zlecenie Muzeum analizach przedrealizacyjnych przedsięwzięcia oraz rekomendacjach w zakresie wyboru operatora Centrum, stanowiących podsumowanie kompleksowych analiz wykonanych na potrzeby przygotowania i wdrożenia modelu współpracy podmiotu publicznego i operatora infrastruktury. Analizie poddane zostały ryzyka, jakie wiążą się z wyborem operatora oraz powierzeniem mu wybudowanej przez podmiot publiczny infrastruktury do prowadzenia działalności gospodarczej, jej utrzymania, eksploatacji i zarządzania. Ryzyka podzielone zostały na dwie zasadnicze grupy: ryzyka związane z przygotowaniem przedsięwzięcia, ryzyka związane z eksploatacją, utrzymaniem i zarządzaniem infrastrukturą. Zasadą był taki podział ryzyk, który uwzględniał najlepsze możliwości i kompetencje stron umowy. Z uwagi na komercyjny charakter przedsięwzięcia i fakt, że dominującym składnikiem wynagrodzenia inwestora jest prawo pobierania pożytków z obiektu, alokacja ryzyk w wariantcie umowy o PPP była niemal analogiczna jak w modelu koncesyjnym – większość ryzyk dotyczących etapu eksploatacji, głównie związanych z dostępnością oraz popytem i została ulokowana po stronie operatora. Ostateczny podział ryzyk został ustalony w toku negocjacji. Założono, iż operator powinien oszacować prawdopodobieństwo materializacji ryzyk i założyć rezerwy w przypadku ewentualnej konieczności pokrycia dodatków kosztów w tym zakresie. Każde potencjalne ryzyko związane z realizacją projektu, będzie bowiem miało swój wymierny koszt finansowy, przypisany danej stronie umowy PPP.

(akta kontroli tom II str. 92-93)

<sup>26</sup> Warunkiem udziału w postępowaniu było m.in.: posiadanie środków finansowych lub zdolności kredytowej w wysokości wskazanej w ogłoszeniu; posiadanie ubezpieczenia OC w zakresie prowadzonej działalności na kwotę wskazaną w ogłoszeniu; posiadanie niezbędnej wiedzy i doświadczenia w realizacji usług objętych koncesją, tj. aby wykonywał lub wykonuje w okresie 3 lat przed upływem terminu składania wniosku, a jeżeli okres prowadzenie działalności jest krótszy to w tym okresie wykonał co najmniej jedną usługę zarządzania obiektem przeznaczonym do okresowego pobytu ludzi, w którym znajdowało się minimum 30 pokoi; dysponowanie co najmniej jedną osobą posiadającą 3 letnie doświadczenie w zarządzaniu obiektem przeznaczonym do okresowego pobytu ludzi, w którym znajdowało się co najmniej 30 pokoi; niezaleganie z uiszczaniem podatków, opłat lub składek ZUS; brak orzeczonego zakazu ubiegania się o zamówienie lub nie był brak prawomocnego skazania za przestępstwo.

<sup>27</sup> W kwocie 20 tys. zł, które należało wnieść przed upływem składania ofert.

<sup>28</sup> Wnioski należało złożyć w Muzeum do dnia 27 maja 2015 r. do godz. 12<sup>00</sup>.

<sup>29</sup> Zaproszenie na dzień 12 czerwca 2015 r.

Negocjacje przeprowadzono w trzech turach (w dniach: 12 czerwca 2015 r., 21 sierpnia 2015 r. oraz 8 września 2015 r.). Przebieg negocjacji został utrwalony w formie protokołów z kolejnych tur negocjacji, w których opisano przebieg negocjacji, czas rozpoczęcia i zakończenia oraz poruszane zagadnienia. Podczas negocjacji omawiane były aspekty techniczne, finansowe i prawne koncesji, a strony mogły zapoznać się z wzajemnymi oczekiwaniami dotyczącymi przedsięwzięcia i modyfikować swoje założenia. Podczas pierwszej tury negocjacji kandydatowi przedstawiono procedury negocjacji oraz wstępne oczekiwania Muzeum wobec operatora Centrum, przeprowadzono również wizję lokalną obiektu. Podczas drugiej i trzeciej tury negocjacji omawiano uwagi przekazane przez kandydata do projektu umowy (m.in. w zakresie wysokości czynszu, kar umownych, okresu rozpoczęcia działalności itp.).

(akta kontroli tom I str. 91-100)

Muzeum poinformowało kandydata o zakończeniu negocjacji w postępowaniu dotyczącym wyboru operatora<sup>30</sup> i zgodnie z art. 15 ust 1-3 ustawy o koncesjachaprosiło go do złożenia oferty<sup>31</sup>.

2.3. Zawarte w „Opisie warunków koncesji” kryteria oceny ofert zawierały obligatoryjne elementy wskazane w art. 6 ust. 2 ustawy PPP<sup>32</sup>, tj. podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem<sup>33</sup> pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym (waga maksymalna 10 punktów) oraz wysokość miesięcznej opłaty należnej koncesjonodawcy za korzystanie z infrastruktury przez koncesjonariusza, tj. czynsz dzierżawny (waga maksymalna 30 pkt). Ponadto, kryteria oceny ofert, stanowiły: okres obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (waga maksymalna 50 pkt), oferowany minimalny upust na usługi wykonywane w Centrum zarządzanym przez koncesjonariusza, z których skorzystać będzie mógł koncesjonodawca (waga maksymalna 10 pkt).

(akta kontroli tom I str.104; 117-120)

W wyznaczonym terminie została złożona jedna oferta na operatora Centrum. Na konto Muzeum wpłacono wadium, oferta spełniała warunki udziału w postępowaniu, załączono do niej wymagane dokumenty<sup>34</sup>. Po dopuszczeniu do udziału w postępowaniu oferta została poddana ocenie pod kątem wszystkich kryteriów wskazanych w Opisie Warunków Koncesji i otrzymała 65 pkt. Oferta uzyskała 50 pkt za okres obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz 15 pkt za wysokość czynszu dzierżawnego. W przypadku pozostałych dwóch kryteriów kandydat uzyskał 0 pkt, ponieważ zaoferował gwarantowany minimalny procentowy poziom upustu na usługi oferowane przez Centrum, z których skorzystać będzie mógł koncesjonodawca oraz 0 pkt za poniesienie ryzyka związanego z wystąpieniem zmian prawa, mających bezpośredni wpływ na realizację przedsięwzięcia, ponieważ pozostało ono po stronie podmiotu publicznego.

(akta kontroli tom I str.104; 101-103; 128-175)

<sup>30</sup> W dniu 14 września 2015 r.

<sup>31</sup> Wraz z pismem przesłano w załączeniu „Opis warunków koncesji”, w którym znajdowały się m.in. informacje o terminie i miejscu składania ofert, wysokości wadium oraz kryterium oceny ofert.

<sup>32</sup> W brzmieniu obowiązującym w 2015 r.

<sup>33</sup> W ramach powyższego kryterium ocenie poddany został podział ryzyk związanych z wystąpieniem zmian prawa, mających bezpośredni wpływ na realizację przedsięwzięcia. Punktacja dokonana została w następujący sposób: podmiot, który poniesie ryzyka związane z wystąpieniem zmian prawa, mających bezpośredni wpływ na realizację przedsięwzięcia to podmiot publiczny – 0 pkt; podmiot, który poniesie ryzyka związane z wystąpieniem zmian prawa, mających bezpośredni wpływ na realizację przedsięwzięcia to podmiot prywatny – 10 pkt.

<sup>34</sup> W tym m.in.: informacja z banku o posiadaniu przez kandydata zdolności kredytowej; informację z Krajowego Rejestru Kamego o braku karalności, zaświadczenia z Urzędu Skarbowego o nieposiadaniu zaległości podatkowych, zaświadczenie z ZUS o niezaleganiu w opłacie składek, polisę ubezpieczeniową OC z tytułu prowadzonej działalności oraz zobowiązanie podmiotu dotyczące oddania do dyspozycji oferenta uczestniczącego w postępowaniu na wybór operatora zasobów w postaci: wiedzy i doświadczenia w realizacji usług zarządzania obiektem przeznaczonym do okresowego pobytu ludzi na podstawie art. 18 ust 3 ustawy o koncesji.

Po zakończeniu postępowania<sup>35</sup> Muzeum, zgodnie z art. 5 ustawy o koncesji zamieściło informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty na wybór operatora podając do publicznej wiadomości nazwę wybranego podmiotu, łączną liczbę uzyskanych punktów oraz punktów w poszczególnych kryteriach.

(akta kontroli tom I str. 177-178; tom II str. 1-4)

Umowa o PPP oraz umowa dzierżawy Centrum<sup>36</sup> zostały zawarte w dniu 30 września 2015 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych umowy nie były zmieniane, a ich treść odpowiadała warunkom wynegocjowanym przez strony w trakcie postępowania.

(akta kontroli tom I str.179-265)

Umowa o PPP zawierała wskazane w art. 22 ustawy o koncesji elementy, w tym m.in.: przedmiot koncesji; okres obowiązywania; obowiązki stron<sup>37</sup> wkład własny podmiotu publicznego; wynagrodzenia koncesjonariusza, (prawo do wykonywania przedmiotu umowy, w tym pobierania pożytków przez okres trwania umowy); podział ryzyk pomiędzy stronami<sup>38</sup>; normy jakościowe w zakresie zarządzania i utrzymania obiektu Centrum; uprawnienia Muzeum do kontroli wykonania przedmiotu umowy; zasady odpowiedzialności stron z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (kary umowne); warunki i zakres ubezpieczenia odpowiedzialności z tytułu wykonywania umowy; tryb i warunki współpracy oraz sposób komunikacji stron przy rozwiązywaniu sporów; warunki dokonywania zmian umowy; warunki wypowiedzenia umowy przez strony oraz sposób jej rozliczenia; wykaz dokumentów wraz z podaniem terminów ich dostarczenia<sup>39</sup>.

Umowa o PPP na wniosek Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju<sup>40</sup> została przekazana do Ministerstwa w dniu 22 października 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 183-211)

2.4. Wkładem własnym Muzeum do projektu było oddanie w dzierżawę obiektu<sup>41</sup> i jego wyposażenia o wartości 54 848,2 tys. zł<sup>42</sup> za wynagrodzeniem.

(akta kontroli tom I str. 384-387)

2.5. Partner Prywatny na podstawie umowy PPP zobowiązany był m.in. do:

- wnoszenia miesięcznej opłaty za korzystanie z obiektu,
- zarządzania i utrzymania obiektu zgodnie z warunkami umowy, zasadami wynikającymi z przepisów prawa, celami i warunkami dofinansowania
- informowania o planowanych przeglądach kontrolach stanu obiektu, planowanych remontach i robotach budowlanych, planowanych przerwach w funkcjonowaniu obiektu (dłuższych niż dwa dni),
- przekazywania podmiotowi publicznemu raportów rocznych w formie ustalonej w załączniku nr 5 do umowy PPP,
- zatrudnienia w okresie trwałości projektu dwóch kobiet<sup>43</sup> na podstawie umowy o pracę,

<sup>35</sup> W dniu 16 września 2015 r.

<sup>36</sup> Stanowiąca załącznik nr 3 umowy PPP.

<sup>37</sup> Po stronie partnera prywatnego m.in.: obowiązek zarządzania i utrzymania obiektu zgodnie z przepisami prawa, celami i warunkami dofinansowania.

<sup>38</sup> Partner prywatny ponosił ryzyka związane z popytem i dostępnością m.in.: ryzyko wzrostu kosztów utrzymania, braku zasobów ludzkich i materialnych, niewłaściwym utrzymaniem lub zarządzaniem, zniszczeniem środków trwałych lub wyposażenia, zmian cen, zmian cyklu koniunkturalnego, wystąpienia konkurencji, realizacją celów/wskaźników wynikających z umowy o dofinansowanie dotyczących partnera prywatnego.

<sup>39</sup> M.in. wzór raportów, kopie polis, lista pomieszczeń i wyposażenia.

<sup>40</sup> E-mail z Wydziału Analiz i Monitoringu Rynku PPP Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Inwestycji Rozwoju z 18 października 2018 r.

<sup>41</sup> Budynek o powierzchni zabudowy 3 511,7 m<sup>2</sup>, powierzchni użytkowej 8 261,03 m<sup>3</sup> i parkingu o powierzchni 5 859,9 m<sup>2</sup>.

<sup>42</sup> Wartość projektu wg umowy o dofinansowanie, umowa dzierżawy nie określała wartości Centrum.

<sup>43</sup> Tj. w przeciągu pięciu lat o dnia zakończenia budowy i oddania do użytkowania obiektu w dniu 30.09.2015 r. Wymóg wynikający z założeń projektu budowy Centrum.

- ubezpieczenia obiektu oraz uzyskania na podstawie art. 45 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>44</sup> decyzji o zaszeregowaniu obiektu hotelowego.

(akta kontroli tom I str. 183-211)

Partner prywatny wykupił polisę OC w związku z wykonywaną działalnością, ubezpieczył obiekt, uzyskał decyzję o zaszeregowaniu obiektu hotelowego (3 gwiazdki), wykonywał obowiązki operatora w zakresie prawidłowego utrzymania obiektu i zagwarantowania standardu i jakości usług<sup>45</sup>, a także wносił miesięczne opłaty za korzystanie z obiektu. Przedkładał również w terminach określonych umową i w określonej umową formie raporty zawierające informacje dotyczące m.in.: wykonanych czynności z zakresu utrzymania i zarządzania obiektem; awariach, usterkach i wykonanych naprawach; rzeczywiście osiągniętych przychodach z eksploatacji obiektu; liczby osób korzystających z obiektu; liczby osób korzystających z systemu rezerwacji i informacji turystycznej; liczby kobiet zatrudnionych przez na umowę o pracę; problemów, jakie wystąpiły w zarządzaniu i utrzymaniu infrastruktury. Do raportów załączano dokumenty potwierdzające wykonanie przedstawionych w raporcie działań, w tym: szczegółowe zestawienie awarii, usterek oraz napraw elementów obiektu, raport recepcyjny, raport z systemu rezerwacji i informacji turystycznej, deklaracje rozliczeniowe z ZUS, polisy ubezpieczeniowe.

(akta kontroli tom I str.193-199, 223-225; tom II str. 12-68)

2.6. W ocenie partnera prywatnego trudności w realizacji umowy PPP związane są m.in. z: brakiem transportu miejskiego, co jest powodem powstawania problemów z zatrudnieniem wykwalifikowanej kadry pracowników; drobnymi usterekami technicznymi, które były usuwane w ramach gwarancji, jednak stanowiły problem dla sprawnego funkcjonowania infrastruktury; wysokimi pozapłacowymi kosztami pracy; skomplikowaną procedurą biurokratyczną pochłaniającą dużo czasu i zasobów ludzkich, związaną z funkcjonowaniem obok Hotelu strefy wellnes & spa; położenie Hotelu z daleka od dużych aglomeracji miejskich, co zawężyło możliwość szybkiej organizacji w przypadku niedyspozycji aktualnego partnera (dostawcy); skomplikowane prawo gospodarcze i jego niestabilność, co niesie zagrożenie związane z biurokratycznym podejściem urzędów; różna interpretacja tych samych przepisów przez różne organy administracji.

(akta kontroli tom I str.442-443)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

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

Muzeum zastosowało prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia „Wybór Operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnym w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”. Postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zawarta umowa PPP zawierała postanowienia wymagane ustawą o koncesji oraz zabezpieczała interes podmiotu publicznego. W umowie przewidziano mechanizmy pozwalające na sprawdzanie jakości świadczonych usług, umożliwiające kontrolę realizacji postanowień umowy przez partnera publicznego. W okresie objętym kontrolą partner prywatny wykonywał w sposób prawidłowy zadania związane z zarządzaniem i utrzymaniem obiektu.

<sup>44</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr133, poz.884, ze zm.

<sup>45</sup> Partner prywatny wykonywał bieżące prace konserwacyjnym, okresowe remonty, przeglądy techniczne budynku, co zostało potwierdzone wpisami w książce obiektu. Zawarł również z podmiotami zewnętrznymi umowy m.in. na dostawę energii, wywóz nieczystości, itp.

### 3. Zarządzanie Projektem PPP.

Umowa PPP zawierała postanowienia, które umożliwiały podmiotowi publicznemu monitorowanie i kontrolę jej realizacji, w szczególności osiągnięcie celów projektu PPP, a w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się z warunków umowy zastosowanie środków dyscyplinujących wobec partnera prywatnego (kary umowne) bądź wypowiedzenie umowy. Umowa określała również zasady: rozstrzygania sporów, dokonywania zmian umowy oraz zasady postępowania w przypadku jej wypowiedzenia.

Uprawnienia w ww. zakresie w imieniu Muzeum miały być wykonywane przez Komisję Kontrolną, która miała prawo: wstępu do obiektu Centrum i uzyskiwania informacji o przebiegu wykonywania zadań z zakresu utrzymania i zarządzania infrastrukturą oraz ich wpływie na realizację projektu; żądania udzielenia niezwłocznie informacji o działaniach partnera prywatnego podejmowanych w celu realizacji przedsięwzięcia; do uczestniczenia w przeprowadzanych przez operatora przeglądach obiektu oraz monitorowania realizacji obowiązków nałożonych na koncesjonariusza w wyniku umowy.

Dyrektor Muzeum powołał<sup>46</sup> Zespół ds. zarządzania umową o PPP, wyznaczył osoby do współpracy z operatorem w całym okresie obowiązywania umowy oraz określił zadania zespołu w zakresie nadzoru nad umową PPP. W skład zespołu wchodziło 7 osób w tym: Zastępca Dyrektora Muzeum, główna księgowa, kierownik Działu Budowlano-Konserwatorskiego oraz kierownik Działu Administracji i Inwestycji Muzeum. Do zadań Zespołu należało m.in. współdziałanie z operatorem we wszystkich sprawach związanych z realizacją umowy przez cały okres jej obowiązywania; współdziałanie w celu wzajemnej promocji i współpraca w organizacji wspólnych imprez, organizowanych spotkaniach itp.; informowanie partnera prywatnego o zaistniałych zdarzeniach faktycznych i prawnych mających wpływ na realizację umowy; monitorowanie i kontrolowanie działań operatora w zakresie zarządzania i utrzymania obiektu oraz osiągnięcia wskaźników określonych w projekcie dofinansowania inwestycji; monitorowanie dostępności obiektu i jakości świadczonych usług, a także płatności wynikających z umowy dzierżawy; sprawdzanie stanu utrzymania przekazanego obiektu, wyposażenia, identyfikacja ewentualnych braków; kontrola w zakresie wykonywanych przez operatora przeglądów technicznych obiektu.

(akta kontroli tom I str. 195-200; tom II str. 9-11)

Muzeum dokonywało weryfikacji wykonywania obowiązków przez partnera prywatnego w zakresie realizacji postanowień umowy, m.in.: wnoszenia opłat za korzystanie z obiektu, utrzymania obiektu, podejmowanych działań mających na celu zagwarantowanie standardu i jakości oraz funkcjonowanie zgodnie z przeznaczeniem<sup>47</sup> poprzez:

- analizę raportów rocznych składanych przez partnera prywatnego w zakresie dotyczącym spełniania założeń projektu i osiągnięcia rezultatów przewidzianych w umowie o dofinansowaniu,
- monitorowanie terminowości uiszczania czynszu wynikającego z umowy dzierżawy Centrum,
- analizy/sprawdzanie prowadzonej książki obiektu Centrum oraz zawartych umów z podmiotami zewnętrznymi świadczącymi usługi zakresie np. dostaw energii, wywozu nieczystości, dezynsekcji,

<sup>46</sup> Zarządzeniem nr 61/2015 z dnia 31.12.2015 r.

<sup>47</sup> Tj. m.in. bieżące prace konserwacyjne, okresowe remonty, utrzymanie instalacji sieci i systemu w należytym stanie, wykonywanie przeglądów, kontroli technicznych w tym Urzędu Dozoru Technicznego itp.

- corocznej kontroli stanów rzeczywistych składników majątku (wyposażenia) znajdujących się w Centrum<sup>48</sup>.  
(akta kontroli tom I str.195-196; 209; 461-501, tom II str. 22-32; 41-48; 55-68)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Muzeum wdrożyło system zarządzania projektem poprzez powołanie zespołu ds. zarządzania umową i określenie zasad jego działania oraz poprzez określenie w umowie PPP procedur dotyczących kontroli realizacji przedsięwzięcia. Powołany zespół ds. zarządzania umową PPP współdziałał z operatorem i monitorował wypełnienie kluczowych postanowień umowy.

OBSZAR

#### 4. Zgodność efektów projektu PPP z zakładanymi celami

Opis stanu  
faktycznego

Głównym celem realizowanego przez Muzeum partnerstwa publiczno-prywatnego było powierzenie podmiotowi zawnętrznemu profesjonalnego zarządzania i utrzymania Centrum przez okres trwania umowy. Umowa PPP zakładała ponadto, iż realizacja projektu PPP pozwoli na osiągnięcie następujących wskaźników: stworzenie oferty dla różnych grup odbiorców, z których skorzystać może w ciągu roku operacyjnego minimum 12 tys. osób, stworzenie systemu rezerwacji turystycznej, z której skorzystać może minimum 4 tys. turystów, zatrudnienie dwóch kobiet na umowę o pracę. Powyższe wskaźniki były bezpośrednio związane z celami projektu budowy Centrum, określonymi we wniosku i umowie o dofinansowanie, tj. m.in. stworzeniem nowoczesnej bazy noclegowej w celu zwiększenia dostępności do zasobów kultury i rozwoju turystyki biznesowej, stworzeniem nowych miejsc pracy w celu przeciwdziałaniu bezrobociu, promocją produktów turystycznych i rekreacyjnych oferowanych przez Muzeum, stworzeniem nowych ofert dla różnych grup odbiorców, wzrostem znaczenia turystyki biznesowej. Cele określone w umowie PPP zostały osiągnięte: partner prywatny przejmując w zarządzanie obiekt Centrum, ponosił wszelkie koszty związane z jego utrzymaniem ze środków własnych oraz uzyskiwanych przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej. Na bazie przekazanej infrastruktury stworzono ofertę dla odbiorców, uzyskano również zakładane dla projektu PPP wskaźniki.

Osiągnięte zostały również główne cele projektu budowy Centrum współfinansowanego ze środków EFR, tj. powstała nowoczesna baza noclegowa, stworzono ofertę dla różnych grup odbiorców (w tym bazę noclegową, usługi gastronomiczne, strefę „wellnes & spa”, centrum rozrywki, imprezy masowe<sup>49</sup>), wzrosło znaczenie turystyki biznesowej, stworzono nowe miejsca pracy, zwiększono promocję produktów turystycznych i rekreacyjnych oferowanych przez Muzeum.

(akta kontroli tom I str. 189-193, 300-303, tom II str. 12-68, 96-104)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Muzeum na obecnym etapie realizacji umowy PPP uzyskało założone w niej cele i prognozowane efekty. Wybrany operator zewnętrzny przejmując w zarządzanie obiekt Centrum, ponosił wszelkie koszty związane z jego utrzymaniem ze środków własnych oraz uzyskiwanych przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej na bazie przekazanej infrastruktury. Pozwoliło to Muzeum na zapewnienie trwałości dofinansowanego projektu budowy Centrum bez ponoszenia nakładów finansowych oraz zrealizowanie założonego celu tego projektu, tj. stworzenie nowoczesnej bazy noclegowej, rekreacyjnej i gastronomicznej w celu zwiększenia dostępności do

<sup>48</sup> Obowiązek taki wynikał z załącznika nr 2 do umowy PPP pn. Zakres Utrzymania Obiektu w Ramach Przedsięwzięcia.

<sup>49</sup> Organizowane imprezy obejmowały m.in. „Majówkę w Skansenie”, „Dzień Dziecka”, „Miodobranie”, „Żniwa”, „Wykopki”.

zasobów kultury i rozwoju turystyki biznesowej, a także stworzenia nowych miejsc pracy w celu przeciwdziałania bezrobociu.

#### **IV. Wnioski**

Wnioski pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

#### **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 Warszawie. 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.

Warszawa, dn. 4 grudnia 2019 r.

Kontroler  
Sławomir Nowak  
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
dyrektor

.....

podpis

.....

podpis