



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.029.02.2019

Pan  
Jarosław Klimaszewski  
Prezydent Miasta Bielska-Białej  
Urząd Miejski w Bielsku-Białej  
Plac Ratuszowy 1  
43-300 Bielsko-Biała

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bielsku-Białej <sup>1</sup> , Plac Ratuszowy 1, 43-300 Bielsko-Biała
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Klimaszewski, Prezydent Miasta Bielska-Białej <sup>2</sup> , od 5 listopada 2018 r. <sup>3</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie projektu PPP <sup>4</sup> do realizacji. 2. Realizacja projektu PPP. 3. Zarządzanie realizacją projektu PPP. 4. Zgodność projektu PPP z zakładanymi celami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (kontrolą mogą być także objęte działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>5</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/244/2019 z dnia 2 października 2019 r. 2. Tomasz Kuźniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/245/2019 z dnia 2 października 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

---

<sup>1</sup> Zwany dalej: „Urzędem”.

<sup>2</sup> Zwany dalej: „Prezydentem Miasta”.

<sup>3</sup> W okresie od 19 listopada 2002 r. do 21 listopada 2018 r. funkcję Prezydenta Miasta pełnił Pan Jacek Krywult.

<sup>4</sup> Partnerstwo publiczno-prywatne.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie i realizację przez Miasto Bielsko-Biala<sup>7</sup> projektu *Utrzymania i zarządzania infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca w Bielsku-Białej*<sup>8</sup> w formie partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>9</sup>. Prawidłowe przygotowanie Projektu do realizacji, zapewniło m.in. opracowanie odpowiednich analiz przedrealizacyjnych. Postępowanie o udzielenie koncesji na usługi, związane z wyborem operatora infrastruktury stoku Dębowca, zostało prawidłowo przygotowane i przeprowadzone przez pracowników Urzędu dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami i kompetencjami - przy współudziale zewnętrznego doradcy.

Postępowanie to zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zawarta z jedynym oferentem (ZIAD Bielsko-Biała S.A.<sup>10</sup>) umowa zawierała postanowienia wymagane ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>11</sup>. Umowa koncesji na usługi przewidywała mechanizmy zabezpieczające interes Gminy, w tym kontrolę realizacji postanowień umowy. Zawarcie aneksów do ww. umowy było uzasadnione, a możliwości ich zawarcia zostały przewidziane postanowieniami umowy.

Nadzór merytoryczny i finansowy nad realizacją umowy przez partnera prywatnego, sprawowany był przez Gminę za pośrednictwem wyznaczonego Administratora Kontraktu, którym był Bielsko-Bialski Ośrodek Sportu i Rekreacji<sup>12</sup>. Ponadto Biuro Funduszy Europejskich Urzędu monitorowało osiągnięte wskaźniki rezultatu Projektu, a Naczelnik Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego<sup>13</sup> przygotowywała aneksy do umowy koncesji. Powyższa organizacja nadzoru nad realizacją umowy zapewniła jej prawidłowy przebieg i rozliczanie.

W ramach projektu zarządzania infrastrukturą stoku Dębowca zrealizowano cele, dla których podjęto zagospodarowanie tego stoku w całoroczną infrastrukturę turystyczno-sportową, tj. stworzono możliwości uprawiania aktywnej turystyki, w tym rekreacji rodzinnej i sportu. W wyniku realizacji Projektu zapewniono prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury i osiągnięcie w każdym roku zakładanych w umowie koncesji i umowie o dofinansowanie ze środków UE założonych wskaźników rezultatu Projektu.

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> Zwane dalej: „Miastem” lub „Gminą”.

<sup>8</sup> Zwanego dalej „Projektem” lub projektem „Zarządzania infrastrukturą stoku Dębowca”.

<sup>9</sup> Zwanego dalej: „PPP”.

<sup>10</sup> Spółka akcyjna, w której 100% udziału ma Gmina Bielsko-Biała, zwana dalej: „ZIAD”.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 113, zwana dalej: „ustawą o koncesji z 2009 r.”.

<sup>12</sup> Zwany dalej „BBOSiR”, będący jednostką budżetową Miasta Bielsko-Biała.

<sup>13</sup> Tj. Wydziału, którego jednym z zadań było koordynowanie projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>14</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR 1. Przygotowanie projektu *Zarządzania infrastrukturą stoku Dębowca do realizacji*

##### 1.1. Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji Projektu w formule PPP

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W dniu 27 grudnia 2007 r. Zarząd Województwa Śląskiego przyjął Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Lista kluczowych projektów ww. Programu obejmowała projekt pn. *Rozwój infrastruktury turystycznej Subregionu Południowego*, dotyczący gmin powiatu bielskiego, cieszyńskiego, żywieckiego oraz Miasta Bielsko-Biała. Powyższy projekt składał się z 27 zadań, w tym z zadania pn. *Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna w Bielsku-Białej*.

Analizy dotyczące realizacji ww. zadania ujęto w opracowanym w 2010 r. studium wykonalności projektu. Zadanie to składało się z dwóch komponentów:

- modernizacji Pływalni START;
- zagospodarowania stoku Dębowca w całoroczną infrastrukturę turystyczno-sportową, w ramach której miała powstać m.in.: całoroczna kolej kanapowa, trasa narciarska, wyciąg dla dzieci, system oświetlenia i naśnieżania stoku, snowpark, system kasowy i obiekty kubaturowe (dolna stacja kolei, górna stacja kolei, pomieszczenia techniczno-magazynowe), mała architektura i parking.

W studium wykonalności projektu założono m.in., że komponent dot. realizacji infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na stoku Dębowca zostanie przekazany do zarządzania i eksploatacji operatorowi zewnętrznemu, wyłonionemu w procedurze przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str.7, 25-58, 1229-1230)

Prezydent wyjaśnił, że: *„Projekt zagospodarowania stoków Szyndzielni i Dębowca był szeroko konsultowany zarówno z lokalnym środowiskiem sportowym, jak i z mieszkańcami. Konsultacje miały zarówno charakter spotkań, jak i stworzono specjalnie do tego celu dedykowaną stronę internetową z forum internetowym, gdzie mieszkańcy mogli wyrazić opinie na temat projektu”*.

(akta kontroli str. 240, 800-815)

W latach 2009-2010 Urząd zorganizował dwa spotkania<sup>15</sup>, których celem było przedyskutowanie i zebranie opinii nt. koncepcji zagospodarowania stoków Dębowca i Szyndzielni. W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele: GOPR, Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwa Bielsko, klubów narciarskich działających na terenie Bielska-Białej, Agencji Rozwoju i Promocji Sportu, Klubu Gaja. W trakcie spotkań dyskutowano zasadność zagospodarowania stoków Szyndzielni i Dębowca oraz przedstawiono aktualne koncepcje zagospodarowania tych stoków.

(akta kontroli str. 240, 242-251, 800-815)

<sup>14</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>15</sup> W dniu 5 maja 2009 r. i w dniu 14 stycznia 2010 r.

W związku z planowaną inwestycją dot. infrastruktury sportowo-rekreacyjnej stoku Dębowca, wykonano w latach 2004-2010 szereg opracowań i analiz<sup>16</sup>, a Prezydent Miasta Bielska-Białej wydał stosowne decyzje<sup>17</sup>.

(akta kontroli str.1355-1396)

Celem pozyskania działek, na których planowano wybudować infrastrukturę sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca, Gmina Bielsko-Biała zawarła dwie umowy dzierżawy ze Skarbem Państwa Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy, Państwowe Nadleśnictwo Bielsko<sup>18</sup> oraz dwie umowy dzierżawy z osobami fizycznymi<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 980-1079)

Całkowity koszt poniesiony na realizację projektu pn. *Zagospodarowanie stoku Dębowca w całoroczną infrastrukturę turystyczno-sportową* w ramach ww. komponentu wyniósł 29 642 008,77 zł, z czego 18 565 068,05 zł stanowiło dofinansowanie ze środków europejskich<sup>20</sup>, a 11 076 940,72 zł stanowiły środki pochodzące z budżetu Miasta Bielsko-Biała.

W dniu 16 stycznia 2013 r. podpisano protokół odbioru końcowego dot. inwestycji zagospodarowania stoku Dębowca. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 14 stycznia 2013 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie ww. inwestycji. Decyzja ta stała się ostateczna z dniem 29 stycznia 2013 r.

Środki trwale wybudowane w ramach projektu pn. *Rozwój infrastruktury turystycznej Subregionu Południowego - Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna na Dębowcu w Bielsku-Białej*, zostały protokolarnie przekazane przez Urząd na stan BBOSiR.

(akta kontroli str. 233, 534, 683, 950-979)

1.1.2. W celu poszerzenia analiz obejmujących możliwe warianty realizacji etapu operacyjnego powyższego projektu<sup>21</sup>, w tym w formie PPP, Gmina zawarła 30 sierpnia 2011 r. umowę<sup>22</sup>, której przedmiotem było wykonanie prac (w tym doradztwa) przy postępowaniu na wybór operatora infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej stoku Dębowca<sup>23</sup>. Zakres prac objętych umową obejmował m.in.:

- (a) weryfikację posiadanej przez Urząd analizy finansowej i ekonomicznej w zakresie kosztów eksploatacji stoku Dębowca, z uwzględnieniem rynku w zakresie podmiotów profesjonalnie zarządzających infrastrukturą turystyczno-rekreacyjną;
- (b) weryfikację posiadanych przez Urząd opracowań, co do modelu prawno-organizacyjnego współpracy z Operatorem;

---

<sup>16</sup> „Konceptja programowo-przestrzenna zagospodarowania turystycznego, w tym narciarskiego, stoków Szyndzielni i Dębowca w Bielsku-Białej” wraz z aktualizacją z 2007 r., „Aktualizacja koncepcji programowo-przestrzennej zagospodarowania turystycznego w tym stoków Szyndzielni i Dębowca w Bielsku-Białej – założenia programowo-finansowe”, z marca 2008 r.; „Konceptja rzeczowa i finansowa zapewnienia wody do naśnieżania tras narciarskich na zboczach Szyndzielni i Dębowca w Bielsku-Białej, luty 2008 r.”; „Ocena oddziaływania na środowisko przyrodnicze przedsięwzięcia polegającego na zagospodarowaniu turystyczno-rekreacyjnym terenu położonego w rejonie Szyndzielni i Dębowca w Bielsku-Białej z lipca 2008 r.”; „Ocena przyrodnicza przydatności terenów zlokalizowanych na stokach Dębowca i Szyndzielni dla potrzeb realizacji planowanych tras narciarskich „Sahara” i „Dębowiec” w Bielsku-Białej”, z 2004 r.; „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na zagospodarowaniu stoku Dębowca w Bielsku-Białej do celów turystyczno-rekreacyjnych” wraz z uzupełnieniem do ww. opracowania (wrzesień 2010 r.).

<sup>17</sup> W tym: decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, określającą uwarunkowania polegające na zmianie przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne, w związku z projektem zagospodarowania stoku Dębowca w Bielsku-Białej we fragmentach wydzierżawionych oraz decyzję ustalającą środowiskowe uwarunkowania dot. przedsięwzięcia polegającego na zagospodarowaniu rekreacyjno-turystycznym stoku Dębowca w Bielsku-Białej.

<sup>18</sup> Umowa z 26 maja 2010 r. wraz z aneksami oraz umowa z dnia 21 czerwca 2011 r. z aneksami.

<sup>19</sup> Umowy z 6 i 26 kwietnia 2010 r. z aneksami.

<sup>20</sup> Dofinansowanie nastąpiło w ramach RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013.

<sup>21</sup> Opracowane studium wykonalności projektu było skoncentrowane na etapie inwestycyjnym.

<sup>22</sup> Nr RG.I.040.5.2011.

<sup>23</sup> Zwanego dalej „Operatorem”.

- (c) przygotowanie analizy prawno-organizacyjnej możliwych wariantów współpracy z Operatorem (umowy o zarządzanie, koncesji na usługi, dzierżawy, partnerstwa publiczno-prywatnego);
- (d) rekomendację w zakresie modelu współpracy z Operatorem, zawierającą istotne postanowienia umowy;
- (e) przygotowanie analizy modeli współpracy z Operatorem pod kątem pomocy publicznej;
- (f) przygotowanie projektu ogłoszenia oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia z projektem umowy lub opisu potrzeb i wymagań, umożliwiających rozpoczęcie postępowania na wybór operatora.

(akta kontroli str. 59-63)

Protokołami zdawczo-odbiorczymi z 7 listopada i 30 listopada 2012 r. potwierdzono wykonanie prac określonych ww. umową, w tym sporządzenie: opracowania pt. *Kompleksowe zagospodarowanie rekreacyjno-turystyczne stoku Dębowca - analiza możliwości wyboru operatora powstałej infrastruktury*, projektu ogłoszenia o koncesji na usługi oraz projektu umowy koncesji na usługi polegające na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca.

(akta kontroli str. 64-181)

Sporządzona analiza obejmowała m.in. rozeznanie rynku w zakresie podmiotów profesjonalnie zarządzających infrastrukturą wyciągów narciarskich, przy podziale rynku operatorów na trzy grupy, ze względu na przyjęty model zarządzania, tj. operatorów o charakterze: sieciowym, regionalnym oraz indywidualnym. W opracowaniu omówiono cztery warianty prawno-organizacyjne realizacji przedsięwzięcia (w tym: podstawy prawne, prawa i obowiązki strony umowy, ryzyka i rekomendacje) oraz ich ocenę pod kątem występowania elementów pomocy publicznej, w tym m.in.:

- wariant I – partnerstwo publiczno-prywatne, w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>24</sup>. Jako ryzyka po stronie Miasta podano ponoszenie części ryzyka wynikającego z realizacji przedsięwzięcia, ryzyko błędnego wyboru procedury wyboru Operatora oraz możliwość zarządzania infrastrukturą w sposób, który doprowadzi do ograniczenia jej dostępności dla mieszkańców (ustalenie wysokich stawek za korzystanie), a tym samym będzie stał w sprzeczności z głównym celem, dla którego zrealizowano przedsięwzięcie. Wariant ten nie stanowił wariantu rekomendowanego;
- wariant II – udzielenie koncesjonariuszowi koncesji na usługi w zakresie prowadzenia działalności operacyjnej przedsięwzięcia, na podstawie ustawy o koncesji z 2009 r.<sup>25</sup> Autorzy opracowania wskazali, iż udzielenie koncesji na usługi Operatorowi zrealizuje m.in. następujące cele: ponoszenie w zasadniczej części ryzyka ekonomicznego wykonywanej koncesji przez Operatora; ustalenie, że wynagrodzeniem Operatora będzie wyłącznie prawo do pobierania pożytków; ponoszenie nakładów na utrzymanie techniczne obiektu przez Operatora; konkurencyjny tryb wyboru koncesjonariusza umożliwi przeprowadzenie negocjacji z zainteresowanymi podmiotami i ustalenie zakresów obowiązków. Ze względu, iż wariant ten zakładał możliwość przeniesienia ryzyka ekonomicznego na Operatora i ograniczenie do minimum zaangażowania finansowego ze strony Miasta został on uznany jako rekomendowany;
- wariant III - umowa dzierżawy z prywatnym inwestorem, na podstawie ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>26</sup>. W przypadku tego ryzyka wskazano m.in. na brak możliwości sprawowania przez Miasto bieżącej kontroli nad sposobem

<sup>24</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1445 ze zm. – zwana dalej „ustawą o PPP”.

<sup>25</sup> Dnia 14 grudnia 2016 r. w miejsce tej ustawy weszła w życie ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1528, ze zm.), zwana dalej „ustawą o umowie koncesji”.

<sup>26</sup> Dz.U z 2019 r. poz. 1145.

zarządzania obiektem przez Operatora. Dzierżawa nie stanowiła rekomendowanego trybu postępowania, gdyż w postępowaniu na wybór dzierżawcy nie przeprowadza się negocjacji, a współpraca przy realizacji Przedsięwzięcia, powinna zostać poprzedzona szczegółowymi uzgodnieniami, umożliwiającymi nadzór i kontrolę Miasta nad prowadzoną działalnością;

- wariant IV - umowa o zarządzanie, zawarta na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>27</sup>, np. w trybie przetargu nieograniczonego - zgodnie z założeniami studium wykonalności projektu, gdzie najważniejszym kryterium wyboru była cena. Tymczasem zarządzanie obiektem wymaga od Operatora pełnienia zróżnicowanych funkcji na obiekcie, więc nie tylko cena usługi (wysokość oczekiwanego wynagrodzenia), ale również inne kryteria będą podlegały ocenie w procedurze udzielenia zamówień. Wariant ten nie był rekomendowany, ze względu na konieczność przejścia całości ryzyka ze współpracy z Operatorem przez Miasto, w tym m.in. ryzyka popytu, które spoczywałoby na właścicielu obiektu.

(akta kontroli str. 70-133)

Dla rekomendowanej formuły prawno-organizacyjnej prowadzenia działalności w fazie operacyjnej przedsięwzięcia (udzielenie koncesji na usługi), po weryfikacji i uszczegółowieniu założeń przychodowo-kosztowych zawartych w studium wykonalności projektu z 2010 r., wykonano nowy model finansowy<sup>28</sup>. Założono w nim m.in., że Koncesjonariusz odpowiada za bieżącą działalność przedsięwzięcia i prowadzi ją na majątku przekazanym przez Miasto<sup>29</sup>. Model zakładał, że Miasto będzie ponosić koszty związane z czynszem dzierżawnym za teren, na którym prowadzona będzie przedmiotowa działalność. Analizę wykonano w dwóch opcjach w zależności od założeń, dotyczących płatnika podatku od nieruchomości: wg opcji I - płatnikiem tego podatku miał być Koncesjonariusz, a wg opcji II - płatnikiem miało być Miasto. Jak wykazała analiza, w opcji I niezbędna byłaby coroczna płatność Miasta na rzecz Koncesjonariusza, a jej wyeliminowanie umożliwiłaby działalność w opcji II, przy czym korzyści z zaniechania płatności Miasta na rzecz Koncesjonariusza (opcja II) przewyższały przychody z tytułu płaconego podatku od nieruchomości (opcja I). Opcję II uznano za korzystniejszą dla Miasta, na co m.in. wskazywała korzystniejsza wartość wskaźnika NPV<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 70-133)

**1.1.3.** Urząd nie przeprowadzał konsultacji społecznych w ramach przygotowań do realizacji projektu polegającego na wyborze Operatora zarządzającego infrastrukturą turystyczno-rekreacyjną powstałą na stoku Dębowca w Bielsku-Białej.

W powyższej sprawie Prezydent wyjaśnił, m.in. że: *„Przeprowadzone analizy możliwych form zlecenia zarządzania infrastrukturą wykazały, że najlepszym trybem konkurencyjnym będzie tryb koncesji na usługi (zamiast przetargu nieograniczonego na zarządzanie, czy umowy dzierżawy). Tak specjalistyczna i wąska kwestia nie wymagała konsultacji społecznych”*.

(akta kontroli str. 240)

**1.1.4.** Z-ca Prezydenta Miasta wyjaśniając, co stanowiło największą przeszkodę na etapie przygotowania Projektu<sup>31</sup> do realizacji stwierdził, że Urząd przygotowując się do ogłoszenia postępowania w trybie koncesji na usługi korzystał z analiz i wzorów dokumentów przygotowanych przez firmę zewnętrzną, co znacznie ułatwiło przygotowanie postępowania. Dodał, że największym wyzwaniem było określenie

<sup>27</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, zwana dalej „ustawą Pzp”.

<sup>28</sup> Oparty o obliczenia zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

<sup>29</sup> Po stronie Miasta leżała amortyzacja majątku, a także ponoszenie nakładów odtworzeniowych oraz ich amortyzacja.

<sup>30</sup> Net Present Value (wartość zaktualizowana netto).

<sup>31</sup> W zakresie wyłonienia Operatora do utrzymania i zarządzania Infrastrukturą zlokalizowaną na stoku Dębowca.

kryteriów oceny ofert oraz wag dla poszczególnych kryteriów, natomiast nie stanowiło to przeszkody w przygotowaniu postępowania.

(akta kontroli str. 236)

1.1.5. W ramach przygotowania ww. przedsięwzięcia do realizacji Urząd poniósł wydatki w wysokości 54 120,00 zł (brutto) z tytułu wykonania przez zewnętrznego doradcę prac i analiz zrealizowanych umową z dnia 30 sierpnia 2011 r.

Gmina, jako wkład własny w realizację ww. przedsięwzięcia wniosła infrastrukturę wybudowaną w ramach projektu pn. „Zagospodarowanie stoku Dębowca w całoroczną infrastrukturę turystyczno-sportową” w wysokości 29 642 008,77 zł<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 66-69, 683)

W opracowaniu pn. *Kompleksowe zagospodarowanie rekreacyjno-turystyczne stoku Dębowca - analiza możliwości wyboru operatora powstałej infrastruktury*, określono przewidywane koszty operacyjne związane z działalnością przedsięwzięcia, w łącznej wysokości 2 110 884 zł<sup>33</sup>, w tym:

- kolej linowa – 902 884,00 zł;
- park linowy – 117 400,00 zł;
- pozostałe koszty<sup>34</sup> – 1 090 600,00 zł.

W późniejszym opisie warunków koncesji (z listopada 2012 r.) wyszczególniono potencjalne płatności, które może pokryć Koncesjodawca. Płatności te oszacowano łącznie na 1 114 100,00 zł w skali roku<sup>35</sup>.

(akta kontroli str.110-117, 380)

Koncesjonariusz nie partycypował w kosztach budowy infrastruktury. Natomiast zgodnie postanowieniami umowy koncesji na usługi z 7 grudnia 2012 r. był zobowiązany m.in. do:

- zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania Infrastruktury poprzez zawarcie umów ubezpieczeń oraz zapewnienie ochrony;
- zakupu wszystkich materiałów, narzędzi, maszyn, sprzętu i zapasów niezbędnych do bieżącego funkcjonowania Infrastruktury<sup>36</sup>;
- opłacania wymaganych prawem podatków i opłat związanych z funkcjonowaniem Infrastruktury (co przedstawiono w dalszej części nin. wystąpienia);
- zarządzania wszelkimi zniszczeniami, zużyciami, awariami i uszkodzeniami wynikłymi z użytkowania Infrastruktury;
- wykonywania wszelkich niezbędnych remontów i napraw oraz konserwacji, które powinny być jakości i klasy co najmniej równej tej, co przedmiot takiego remontu i naprawy lub konserwacji;
- ponoszenia wszelkich kosztów i wydatków związanych ze świadczeniem usług utrzymania i zarządzania, wymienionych w umowie.

(akta kontroli str. 241, 444-448)

<sup>32</sup> Z czego 18 565 068,05 zł stanowiło dofinansowanie ze środków europejskich, a 11 076 940,72 zł stanowiły środki pochodzące z budżetu Miasta Bielsko-Biała.

<sup>33</sup> Przewyższały one łączne przychody operacyjne związane z przedsięwzięciem (dla bazowego 2011 r.).

<sup>34</sup> Podatek od nieruchomości 486 369 zł (skalkulowany dla całego przedsięwzięcia w oparciu o aktualne w 2011 r. stawki na terenie Miasta Bielska-Białej), koszt dzierżawy gruntu 604 231 zł (na podstawie danych Urzędu).

<sup>35</sup> Według stanu na 31 sierpnia 2012 r., przy czym płatności podatków od nieruchomości zawierały 23% podatku VAT. Na powyższą kwotę składały się: czynsze dzierżawne (604 000 zł); podatek od nieruchomości - od wartości budowli i pow. budynków (313 900 zł); podatek od nieruchomości - od pow. gruntów niebędących własnością Gminy (102 000 zł); opłaty za przedwczesny wyrąb lasu (86 400 zł); opłaty za zajęcie drogi pod kanalizację i wodociągi (3 500 zł); podatek od nieruchomości - od pow. gruntów stanowiących własność Gminy (4 300 zł).

<sup>36</sup> Wymienionej w załączniku C do umowy.

## 1.2. Przygotowanie organizacyjne

1.2.1. W Urzędzie nie powołano zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie, realizację i zarządzanie (monitorowanie) projektem *Zarządzanie infrastrukturą stoku Dębowca*. Natomiast zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, w zakresie działania Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego było koordynowanie projektów PPP - bez szczegółowego określenia zadań. Ponadto do przeprowadzenia postępowania o zawarcie umowy koncesji dotyczącej świadczenia ww. usług, Prezydent Zarządzeniem z dnia 18 maja 2012 r.<sup>37</sup> powołał Komisję Negocjacyjną. W skład Komisji weszło dwóch Zastępców Prezydenta, pełniących funkcję odpowiednio Przewodniczącego i Z-cy Przewodniczącego Komisji, Naczelnik Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego (Sekretarz Komisji) oraz członkowie Komisji: Z-ca Skarbnika Miasta, Naczelnik Wydziału Mienia Gminnego i Rolnictwa, Naczelnik Biura Funduszy Europejskich, Naczelnik Wydziału Inwestycji oraz Dyrektor Bielsko-Bialskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji. Pomoc prawną Komisji świadczył radca prawny.

Pięciu członków Komisji Negocjacyjnej posiadało wykształcenie prawnicze lub administracyjne, jedna wykształcenie politologiczne, jedna politechniczne w zakresie budownictwa lądowego, z pozostałych dwóch członków Komisji Negocjacyjnej jedna posiadała wykształcenie w zakresie rekreacji ruchowej, a druga w zakresie nauk o ziemi. Zakresy obowiązków ww. osób nie zawierały zapisów, które jednoznacznie wskazywałyby, aby do ich obowiązków należało, przygotowywanie, realizacja lub nadzór (monitorowanie) zadań realizowanych przez Urząd w formule PPP, w tym w szczególności realizowanego projektu *Zarządzanie infrastrukturą stoku Dębowca*.

Prezydent Miasta w sprawie kwalifikacji członków Komisji Negocjacyjnej podał cyt. *„Do Komisji Negocjacyjnej zostały powołane osoby o najwyższych kwalifikacjach i kompetencjach oraz największym doświadczeniu zarówno w merytoryce projektu jak i w zakresie umiejętności negocjacyjnych, jakie w tamtym czasie były zatrudnione w Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej”*.

(akta kontroli str. 184-224, 225-232, 236, 895-949)

Urząd w styczniu 2011 r. zorganizował szkolenie i warsztaty pn. *Wdrożenie procedury realizacji zadań publicznych w oparciu o zasadę partnerstwa publiczno-prywatnego*<sup>38</sup>, w którym udział wzięło 25 pracowników Urzędu, w tym dwie osoby<sup>39</sup> bezpośrednio zaangażowane w przeprowadzenie postępowania w celu wyboru Operatora zarządzającego infrastrukturą stoku Dębowca.

(akta kontroli str. 889-894)

1.2.2. Urząd nie opracował planu ani harmonogramu przygotowania i przeprowadzenia ww. Projektu. W sprawie nieopracowania ww. dokumentów Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że: *„Postępowanie na wybór koncesjonariusza prowadzone było zgodnie z przyjętą procedurą od maja do grudnia 2012 r. Przebiegało bez zakłóceń, więc dla tak krótkiego okresu czasu nie było konieczności opracowania harmonogramu”*.

(akta kontroli str. 680)

1.2.3. Urząd w ramach przygotowań do realizacji Projektu zawarł umowę na wykonanie prac, w tym doradztwa przy postępowaniu na wybór operatora infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej (umowa przedstawiona we wcześniejszej części wystąpienia<sup>40</sup>). W ramach

<sup>37</sup> Nr ON.0050.1397.2012.RG

<sup>38</sup> 32 godzinne szkolenie w tym 16 godzin szkolenia i 16 godzin warsztatów.

<sup>39</sup> Naczelnik Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego i główny specjalista w Biurze Funduszy Europejskich

<sup>40</sup> Na jej realizację wydatkowano kwotę 54 120,00 zł brutto.

tej umowy wykonawca opracował dokumenty (m.in. projekt umowy koncesji, projekt ogłoszenia o koncesji na usługi) wykorzystane przez Urząd kolejnych etapach postępowania w sprawie wyboru Operatora infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 59-181)

**1.2.4.** Liczba i wartość przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym (majątkowym) realizowanych przez Urząd w latach 2016-2019 przedstawiała się następująco:

- 225 przedsięwzięcia o wartości 122 mln zł zostały zakończone<sup>41</sup>, żadne z tych przedsięwzięć nie było realizowane w formule PPP;
- 133 przedsięwzięcia o wartości 507,4 mln zł znajdowały się w trakcie realizacji<sup>42</sup>, w tym jedno przedsięwzięcie w formule PPP o wartości 29,6 mln zł<sup>43</sup> było w trakcie realizacji;
- 58 zadań o łącznej wartości 74,8 mln zł było planowanych do realizacji<sup>44</sup>, w tym jedno przedsięwzięcie w formule PPP o wartości 29,6 mln zł<sup>45</sup>.

(akta kontroli str. 16)

Z-ca Prezydenta wyjaśniając, dlaczego Miasto nie realizowało w latach 2016-2019 nowych przedsięwzięć w formie PPP podał, że: „W latach 2016-2019 (I półrocze) Miasto Bielsko-Biała znajdowało się w dobrej kondycji finansowej i planowane inwestycje mogło finansować z własnych środków lub ze środków pochodzących z zaciągniętego kredytu. W tym stanie rzeczy realizacja projektów w formule partnerstwa publiczno-prawnego, gdzie partner prywatny zazwyczaj finansuje się z kredytu komercyjnego, byłaby droższa niż realizacja przedsięwzięcia ze środków własnych Miasta. W związku z powyższym Miasto nie planowało realizować w tym okresie nowych przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Natomiast z uwagi na to, że projekt „Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna w Bielsku-Białej” w ramach, którego zagospodarowano stok Dębowca znajduje się do 19 sierpnia 2020 r. w okresie trwałości projektu, a 30 stycznia 2020 r. mija okres obowiązywania umowy koncesji pn. „Świadczenie usług polegających na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca w Bielsku-Białej”, to konieczne jest ponowne przeprowadzenie postępowania na wybór koncesjonariusza.

(akta kontroli str. 236-237, 679)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Projekt Zarządzania infrastrukturą stoku Dębowca został prawidłowo przygotowany przez Gminę do realizacji. Na etapie przygotowawczym opracowano, z udziałem zewnętrznego doradcy, odpowiednie analizy przedrealizacyjne, w ramach których dokonano m.in. oceny zagrożeń i ryzyk związanych z projektem oraz sporządzono wariantowe analizy prawno-organizacyjne sposobów zarządzania projektem. Dla rekomendowanego udzielenia koncesji na usługi wykonano modele finansowe fazy operacyjnej Projektu w dwóch analizowanych opcjach.

Etap przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie koncesji, realizowany był przy współudziale zewnętrznego doradcy przez pracowników Urzędu dysponujących

<sup>41</sup> Wartość określono na podstawie dokumentów OT.

<sup>42</sup> Określono na podstawie zadań wpisanych do obowiązującego budżetu Miasta na rok 2019 oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej.

<sup>43</sup> Wartość dotyczy nakładów na budowę infrastruktury, która została sfinansowana ze środków Miasta Bielsko-Biała oraz środków unijnych.

<sup>44</sup> Określono na podstawie projektu do budżetu i Wieloletniej Prognozie Finansowej na 2020 r.

<sup>45</sup> Dot. nowego postępowania w trybie koncesji na usługi jako kontynuacji świadczenia usług, polegających na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca w Bielsku-Białej. Podana wartość dotyczy nakładów na wybudowanie infrastruktury.

odpowiednimi kompetencjami i kwalifikacjami, w tym Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego jako wydziału, który zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu koordynuje projekty PPP, a także osób wchodzących w skład Komisji Negocjacyjnej. Postępowanie związane z wyborem operatora infrastruktury stoku Dębowca zostało skutecznie przeprowadzone i sfinalizowane zawarciem umowy z Koncesjonariuszem.

Nie wnosząc zastrzeżeń do powyższych działań, NIK zwraca uwagę, że pracownikom Urzędu, którzy brali udział w przygotowaniu i realizacji Projektu na poszczególnych jego etapach nie przypisano imiennie w tym zakresie stosownych zadań. Zdaniem NIK, formalne sprecyzowanie obowiązków osobom realizującym długookresowe i skomplikowane projekty sprzyja efektywności wykonywania powierzonych zadań.

OBSZAR

## 2. Realizacja projektu PPP

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Z-ca Prezydenta Miasta pismem z 25 listopada 2011 r. zwrócił się do Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego o wyrażenie zgody na zmianę trybu wyboru operatora zewnętrznego z przetargu nieograniczonego (zapisanego we wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>46</sup> w ramach RPO WSL na lata 2007-2013 oraz studium wykonalności projektu<sup>47</sup>) na wybór operatora w trybie koncesji na usługi. W uzasadnieniu podano, że przeprowadzona na zlecenie Urzędu analiza prawno-organizacyjna w sprawie możliwych trybów wyboru operatora, wykazała, że przeprowadzenie wyboru w procedurze przetargu nieograniczonego, uniemożliwia przeniesienie ryzyka popytu na operatora, co było jednym z założeń projektu. Ponadto, w ww. piśmie Urząd, powołując się na wnioski wynikające z ww. analizy wskazał, że zarówno z punktu widzenia uwarunkowań prawnych, jak i z punktu widzenia przyjętych założeń, najkorzystniejszy będzie wybór operatora w trybie koncesji na usługi, który gwarantuje równe i niedyskryminacyjne traktowanie zainteresowanych podmiotów, działanie w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji.

Pismem z 10 stycznia 2012 r. Z-ca Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wyraziła zgodę na zmianę wyboru operatora z przetargu nieograniczonego na wybór w trybie koncesji na usługi oraz dokonanie zmian w powyższym zakresie w studium wykonalności.

(akta kontroli str. 8-10)

**2.2.** Partnera prywatnego do realizacji projektu *Zarządzania infrastrukturą stoku Dębowca* wybrano w sposób prawidłowy (zarekomendowany przez zewnętrznego doradcę), z zastosowaniem procedury wyboru na podstawie ustawy o koncesji z 2009 r.

(akta kontroli str.100-102,133, 260-275)

Szacunkową wartość koncesji i przedmiotu koncesji<sup>48</sup> określono na podstawie szacunkowych, rocznych kosztów operacyjnych projektu netto w wys. 2 110 884 zł<sup>49</sup>. Wartość koncesji netto w zależności od okresu umowy oszacowano na 10 554 420 zł dla minimum 5 lat oraz na 31 663 260 zł dla maksymalnie 15 lat. Ww. wartości określono na podstawie uprzednio sporządzonej analizy firmy zewnętrznej<sup>50</sup>. Szacunkową wartość

<sup>46</sup> Zwanego dalej „EFRR”.

<sup>47</sup> Dotyczącego infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej w Bielsku-Białej.

<sup>48</sup> Określona w notatce służbowej z 11 maja 2012 r. Inspektora Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego Urzędu.

<sup>49</sup> Koszty operacyjne kolejki linowej 902 884 zł, koszty operacyjne parku linowego 117 400 zł, pozostałe koszty operacyjne (podatek od nieruchomości, koszty dzierżawy gruntu) 1 090 600 zł.

<sup>50</sup> Pn.: Kompleksowe zagospodarowanie rekreacyjno-turystyczne stoku Dębowca - analiza możliwości wyboru operatora powstałej infrastruktury.

brutto przedmiotu koncesji oszacowano na 34 500 000 zł, tj. 8 582 944 euro<sup>51</sup>. Wartość ta odpowiadała wartości kosztorysowej przyjętej w *Wieloletniej prognozie finansowej miasta Bielska-Białej wraz z prognozą kwoty długu i objaśnieniami* z 24 kwietnia 2012 r.<sup>52</sup>

(akta kontroli str. 260-262)

**2.3.** Ogłoszenie o koncesji na usługi zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>53</sup>, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń Urzędu. Informacje w ogłoszeniu o zamówieniu zawierały elementy wymagane art. 11 ustawy o koncesji z 2009 r., w tym m.in.: przedmiot koncesji<sup>54</sup>, opis przekazywanej infrastruktury oraz projekt umowy koncesji, którego treść zostanie ostatecznie ustalona po przeprowadzonych z zainteresowanymi podmiotami negocjacjach i przekazana wraz z opisem warunków koncesji. Koncesjodawca zamierzał, aby wynagrodzeniem Koncesjonariusza było w jak najszerszym zakresie prawo do wykonywania przedmiotu koncesji, w tym pobierania pożytków, z możliwie najniższym udziałem w kosztach ze strony Koncesjodawcy. Ponadto w ogłoszeniu podano, że ryzyka związane z dostępnością i popytem wykonywania przedmiotu koncesji będzie ponosił Koncesjonariusz, po upływie czasu trwania umowy koncesji zwróci on Koncesjodawcy infrastrukturę sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca, określono czynności i zadania wchodzące w zakres wykonywania przedmiotu koncesji odnośnie do: a) zarządzania technicznego infrastrukturą, polegającego na jej utrzymaniu i zachowaniu w niepogorszonym stanie oraz na zarządzaniu jej funkcjonowaniem, b) zarządzania komercyjnego infrastrukturą. Ponadto określono wysokość wadium, termin wykonania przedmiotu umowy<sup>55</sup>. Jako kryteria oceny ofert podano: termin realizacji koncesji, wysokość płatności Koncesjodawcy, maksymalną cenę karnetu dla klienta indywidualnego oraz maksymalną cenę karnetu dla grup, m.in. 15 osobowych.

(akta kontroli str. 263-289)

**2.4.** Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta, powołującym Komisję Negocjacyjną, wykonywała ona czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o zawarcie umowy koncesji na zarządzanie infrastrukturą stoku Dębowca. Integralną część ww. zarządzenia stanowił Regulamin Pracy Komisji, zgodnie z którym dokonywała ona m.in.: badania i oceny złożonych wniosków o zawarcie umowy koncesji na usługi, zapraszała do udziału w negocjacjach kandydatów, którzy złożyli wnioski niepodlegające odrzuceniu, prowadziła negocjacje z kandydatami (dot. wszystkich aspektów koncesji: technicznych, finansowych i prawnych), po zakończeniu negocjacji sporządzała ostateczny zakres rzeczowy przedsięwzięcia w formie dokumentu pn. „Opis warunków koncesji”<sup>56</sup>.

(akta kontroli str. 225-230)

Przed przystąpieniem do negocjacji Urząd nie określił strategii negocjacji w postaci sformalizowanego dokumentu. Prezydent wyjaśniając strategię negocjacji Komisji Negocjacyjnej podał, że strategia ta polegała na dążeniu do przerzucenia całego ryzyka popytu na Koncesjonariusza oraz na możliwie najszerszym obciążeniu go kosztami utrzymania infrastruktury. Strategię negocjacyjną określał Przewodniczący Komisji Negocjacyjnej po jej ustaleniu z ówczesnym Prezydentem Miasta.

(akta kontroli str. 241)

<sup>51</sup> Kurs złotego w stosunku do euro 4,0196 zł - wg rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień.

<sup>52</sup> Uchwała Nr XVIII/413/2012 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej.

<sup>53</sup> Numer ogłoszenia 177732 z dnia 29 maja 2012 r.

<sup>54</sup> Świadczenie przez Koncesjonariusza kompleksowych usług utrzymania i zarządzania całoroczną infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca, w której skład wchodzi m.in.: kolej kanapowa, trasa narciarska, wyciąg narciarski dla dzieci, parking, park linowy, plac zabaw, snowpark itp. (wraz z infrastrukturą umożliwiającą publiczne korzystanie, np. system oświetlenia i naśnieżania, system kasowy, toalety i inne) za wynagrodzeniem w postaci prawa do pobierania pożytków z wykonywania przedmiotu koncesji.

<sup>55</sup> Co najmniej 5 lat, nie dłużej niż 15 lat.

<sup>56</sup> Zwany dalej „OWK”

2.5. W wyznaczonym przez Urząd terminie do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na usługi złożono jeden wniosek (ZIAD Bielsko-Biała S.A.<sup>57</sup>), który po weryfikacji przez Komisję Negocjacyjną w zakresie oceny formalno-prawnej 16 lipca 2012 r. uznano za prawidłowy, a wnioskodawcę pismem z 18 lipca 2012 r. zaproszono do udziału w ww. postępowaniu. Spotkania negocjacyjne odbyły się w dniach 27 lipca 2012 r. oraz 12 października 2012 r. Pismem z 13 listopada 2012 r. zaproszono oferenta do złożenia oferty w ww. postępowaniu. Termin składania ofert wyznaczono do dnia 23 listopada 2012 r. W powyższym terminie ofertę złożyła jedynie spółka ZIAD.

(akta kontroli str. 280-355, 392, 395-401)

Opis warunków koncesji na usługi w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na usługi w celu realizacji ww. Projektu, zatwierdził Prezydent Miasta i Z-ca Prezydenta Miasta. Dokument ten zawierał m.in.: opis przedmiotu koncesji, szczegółowy opis przedsięwzięcia z wyszczególnieniem wszystkich obiektów i urządzeń<sup>58</sup> wraz z urządzeniami składającymi się na utrzymanie stoku<sup>59</sup>. Ponadto szczegółowo określono zakres wykonywania przedmiotu koncesji oczekiwany od Koncesjonariusza w ramach świadczenia usług utrzymania i zarządzania, w tym m.in.: utrzymania infrastruktury i zachowania jej w niepogorszonym stanie oraz zarządzania jej funkcjonowaniem, zarządzania umożliwiającą prowadzenie działalności sportowo-rekreacyjnej, zarządzania wszelkimi zniszczeniami, zużyciem, awariami i uszkodzeniami wynikającymi z jej użytkowania, włączając w to czynności gwarancyjno-serwisowe, przeglądy i certyfikacje niezbędne i zalecane przez producenta; wykonywania wszelkich innych prac niezbędnych do utrzymania infrastruktury w dobrym stanie funkcjonowania, biorąc pod uwagę jej zużycie wynikające z korzystania oraz wykonywanie wszelkich niezbędnych remontów, napraw i konserwacji, przedkładania Koncesjodawcy kwartalnych raportów.

Termin wykonania przedmiotu koncesji określono jako okres co najmniej 7 lat, nie dłuższy jednak niż 11 lat. Ponadto ww. dokument zawierał informacje dot. m.in.: opisu sposobu przygotowania oferty, miejsca i terminu jej złożenia i otwarcia, warunków, które powinni spełniać oferenci ubiegający się o zawarcie umowy, wysokości i form wniesienia wadium. Integralną część OWK stanowił wzór formularza oferty oraz projekt umowy koncesji.

(akta kontroli str. 356-391)

Zamawiający w OWK określił cztery kryteria oceny ofert, ich wagę oraz algorytmy i sposób ich wyliczenia:

- 1) termin realizacji koncesji - waga 10 %, gdzie maksymalna liczba punktów odpowiadała okresowi 7 lat;
- 2) wysokość płatności Koncesjodawcy - waga 40%. Na kryterium to składało się siedem elementów stanowiących kategorie kosztów (wraz z ich szacowanymi

---

<sup>57</sup> Zwany dalej: „ZIAD”.

<sup>58</sup> Kolej linowa kanapowa o dł. 600 m, wraz z podporami, wyposażona w przenośnik taśmowy ułatwiający wsiadanie, wyciąg orczykowy demontowalny o dł. 84 m, trasa narciarska główna (z elementami przeszkód snowboardowych), trasa narciarska szkoleniowa, budynek stacji dolnej (napędowej) kolei linowej wraz z instalacjami, budynek stacji górnej (przewojowej) kolei linowej wraz z instalacjami, budynek techniczny wraz z instalacjami, regulacja potoku Kamienickiego II oraz zabudowa odcinka koryta potoku, droga dojazdowa do budynku technicznego, droga dojazdowa oraz parking dla samochodów, park linowy, plac zabaw dla dzieci wraz ze ścianką wspinaczkową, pole (boisko) do gier zespołowych, rekreacyjno-sportowych, ekologiczna ścieżka dydaktyczna, dwa oczka wodne dla płazów, infrastruktura techniczna podziemna, przyłącze wody biegnące od ronda ul. Kolistej i Gościnnej wzdłuż Kolistej i wzdłuż ścieżki gruntowej do obiektów na Dębowcu, przyłącze kanalizacji sanitarnej od ul. Owsianej do obiektów na Dębowcu, siłownia zewnętrzna.

<sup>59</sup> Maszyna śnieżna typu ratrak wraz z osprzętem, skuter śnieżny, quad terenowy, odśnieżarka gaśnicowa, piłarka spalinowa, wykaszarka, drabina, wciągnik, dmuchawa do śniegu.

wartościami), które może pokryć Koncesjodawca<sup>60</sup>. Ocenie podlegała propozycja oferenta w zakresie płatności, do pokrywania których zobowiązany będzie Koncesjodawca w ramach wynagrodzenia dla Koncesjonariusza;

- 3) maksymalną cenę karnetu normalnego dla klienta indywidualnego - waga 30%. Na kryterium to składały się trzy podkryteria i elementy, dla których określono odpowiednie wagi;
  - 4) maksymalną cenę karnetu dla grupy min. 10 osobowej - waga 20%. Na kryterium to jw. składały się trzy podkryteria i elementy, dla których określono odpowiednie wagi.
- (akta kontroli str. 356-391)

Oferta ZIAD z 22 listopada 2012 r. została złożona na wzorze zgodnym ze wzorem, stanowiącym załącznik do OWK oraz w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego. Zawierała ona wszystkie wymagane przez Zamawiającego dokumenty. Oferent, zgodnie z wytycznymi zawartymi w OWK, przedstawił ofertę z uwzględnieniem wszystkich ww. kryteriów, w tym termin realizacji umowy 7 lat od dnia zawarcia umowy oraz wskazał proponowane płatności Koncesjodawcy<sup>61</sup>. W zakresie ww. kryteriów nr 3 i 4 zadeklarował kwoty nie większe niż kwoty, które wskazał Zamawiający w OWK. Oferta ZIAD była jedyną ofertą złożoną w postępowaniu na świadczenie usług utrzymania i zarządzania infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca.

Komisja Negocjacyjna 27 listopada 2012 r. dokonała oceny ww. oferty wg kryteriów ocen i ich znaczenia zamieszczonych w OWK, uznając ją za spełniającą wszystkie wymogi formalne i zarekomendowała jej wybór Prezydentowi, który 28 listopada 2012 r. zaakceptował ten wybór. Podpisanie umowy nastąpiło 7 grudnia 2012 r. Zamawiający 29 listopada 2012 r. zamieścił ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, tablicy ogłoszeń Urzędu oraz przesłał do oferenta.

(akta kontroli str. 395-430)

**2.6.** W dniu 7 grudnia 2012 r. Gmina (Koncesjodawca), reprezentowana przez Z-cę Prezydenta zawarła z ZIAD (Koncesjonariuszem) umowę koncesji<sup>62</sup> na usługi, polegające na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca. Postanowienia umowy koncesji były zgodne z warunkami przeprowadzonego postępowania oraz ustawą o koncesji z 2009 r.

(akta kontroli str. 436-477)

**2.7.** Umowa koncesji określała szczegółowo obowiązki Koncesjonariusza w ramach świadczenia usług utrzymania i zarządzania, dotyczące m.in.:

➤ utrzymania infrastruktury i zachowania jej w niepogorszonym stanie (z uwzgl. zużycia wynikającego z bieżącej eksploatacji) oraz zarządzania jej funkcjonowaniem; zapewnienia, że wszystkie naprawy, wymiany i konserwacje będą jakości i klasy co najmniej równej tej, co przedmiot takiej naprawy lub konserwacji; zapewnienia dostaw mediów do terenu objętego umową koncesji; bieżącego utrzymania porządku i czystości nieruchomości i infrastruktury; zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania infrastruktury; zakupu wszystkich materiałów, narzędzi, maszyn, sprzętu i zapasów niezbędnych do bieżącego funkcjonowania infrastruktury; opłacania wymaganych prawem podatków i opłat związanych z funkcjonowaniem infrastruktury, w tym:

---

<sup>60</sup> Tj. płatności Koncesjodawcy: (1) czynszów dzierżawnych; (2) kosztów podatku od nieruchomości (od wartości budowli i pow. budynków); (3) kosztów podatku od nieruchomości (od pow. gruntów nie będących własnością Gminy); (4) opłaty za przedwczesny wyrąb lasu; (5) opłaty za zajęcie drogi pod kanalizację i wodociągi; (6) kosztów podatku od nieruchomości (od pow. gruntów stanowiących własność Gminy); (7) Brak płatności Koncesjodawcy. Łączna suma ww. płatności wynosiła 1 114 100,00 zł. Koncesjonariusz był zobowiązany do pokrywania pozostałych kosztów, które zostały wymienione w tym kryterium, a które powstaną w wyniku zarządzania przez Koncesjonariusza infrastrukturą oraz płatności, których oferent nie wskaże spośród wymienionych w tym kryterium.

<sup>61</sup> Tj. wskazał pięć kategorii płatności Koncesjodawcy (wszystkie poza ww. poz. (5) i (7)).

<sup>62</sup> nr DOS 342-284/NM/12.

- podatku od nieruchomości za budowle i budynki, z których składa się infrastruktura zlokalizowana na działkach lub ich częściach wskazanych w umowie (pkt 4.1.1.8 ppkt a);
  - podatku od nieruchomości za budowle, które składają się na przyłącze wody oraz kanalizację sanitarną do obiektów infrastruktury zlokalizowane na działkach (pkt 4.1.1.8 ppkt b);
  - podatku od nieruchomości działek, których grunty stanowią własność Koncesjodawcy (pkt. 4.1.1.8 ppkt c);
- zarządzania umożliwiającego prowadzenie działalności sportowo-rekreacyjnej z wykorzystaniem infrastruktury zgodnie z założonymi celami, wykorzystaniem doświadczenia i możliwości Koncesjonariusza, zapewniających m.in.: osiągnięcie wskaźników rezultatu Projektu, tj. określonej liczby osób korzystających z: „nowych obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku”<sup>63</sup> (19 737 osób/rok), „nowych obiektów infrastruktury okołoturystycznej”<sup>64</sup> (80 487 osób/rok), „nowych parków tematycznych”<sup>65</sup> (30 375 osób/rok).

Ponadto umowa zawierała m.in. informacje dot. okresu jej obowiązywania - siedem lat liczony od dnia uruchomienia<sup>66</sup>, prawa odstąpienia od umowy, prawa wypowiedzenia umowy oraz skutki zakończenia umowy.

(akta kontroli str. 436-465)

**2.8.** W zakresie finansowania i wynagrodzenia (pkt 12 umowy koncesji) podano, że Koncesjonariusz na własne ryzyko i odpowiedzialność na warunkach określonych w umowie koncesji dokonywał będzie opłat kosztów utrzymania i zarządzania, związanych ze świadczeniem usług utrzymania i zarządzania infrastrukturą, a wynagrodzenie Koncesjonariusza będą stanowiły:

- (a) opłaty pobierane z tytułu najmu, dzierżawy lub użytkowania infrastruktury, ze sprzedaży biletów, opłaty parkingowe oraz inne dochody z prowadzonej przez Koncesjonariusza działalności z wykorzystaniem infrastruktury;
- (b) środki przekazywane mu przez Koncesjodawcę na pokrycie kosztów podatków od budowli i budynków, z których składa się Infrastruktura zlokalizowana na działkach wymienionych w umowie.

Natomiast Koncesjodawca zobowiązał się do zapłaty czynszu dzierżawnego działek, na których zlokalizowana została Infrastruktura oraz opłat publiczno-prawnych wynikających z zawartych umów dzierżawy przedmiotowych działek (pkt 12.6 umowy).

W zakresie opłat pobieranych przez Koncesjonariusza od klientów z tytułu korzystania z przedmiotu umowy oraz sposobu ustalania ich wysokości w umowie koncesji (pkt 13) zapisano, że Koncesjonariusz ma wyłączne prawo do ustalania wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury przez klientów, z zastrzeżeniem m.in., że:

- przedstawi Koncesjodawcy na 30 dni przed planowaną zmianą projekt zmiany opłat (uwzględniając w miarę możliwości jego sugestie w tym zakresie);
- udostępni Klientom nieodpłatnie następujące elementy Infrastruktury: trasę narciarską główną (z elementami przeszkód snowboardowych), trasę narciarską szkoleniową, plac zabaw wraz ze ścianką wspinaczkową, pole (boisko) do gier zespołowych, ekologiczną ścieżkę dydaktyczną, oczka wodne dla płazów;

<sup>63</sup> Tj. ścianka wspinaczkowa, linopark, plac gier zespołowych, siłownia na wolnym powietrzu.

<sup>64</sup> Następujące elementy Infrastruktury: system zaśnieżania stoku narciarskiego, system oświetlenia obiektów, kolej kanapowa, wyciąg dla dzieci, parking, mała architektura, place zabaw, system sanitarny, system kasowy, obiekty kubaturowe.

<sup>65</sup> Ścieżka dydaktyczna.

<sup>66</sup> Tj. od dnia uprawomocnienia decyzji zezwalającej na użytkowanie infrastruktury.

- ma prawo udostępnić Klientom za opłatą kolej linową kanapową, wyciąg orczykowy demontowalny dla dzieci, park linowy, parking oraz toalety w budynkach stacji dolnej i górnej;
- ustalając cennik opłat za korzystanie z kolei linowej kanapowej i parku linowego uwzględni w nim min. 15% ulgi dla dzieci i młodzieży szkolnej do 16 lat;
- udostępni w każdym roku kalendarzowym, na wniosek Koncesjonariusza, na wyłączność w okresie zimowym i letnim infrastrukturę stoku na czas przeprowadzanych zawodów sportowych.

(akta kontroli str. 436-477)

Zgodnie z zapisami umowy Koncesji (pkt 12.2.2) Koncesjonariusz otrzymał od Koncesjonariusza w latach 2013-2019 (do listopada 2019 r.) 93 589,63 zł<sup>67</sup>.

(akta kontroli str. 796-798)

**2.9.** W umowie koncesji zabezpieczono interesy Gminy m.in. poprzez zobowiązanie partnera prywatnego do wniesienia najpóźniej w dniu zawarcia umowy zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 380 tys. zł, ważnego na cały okres obowiązywania umowy. Zabezpieczenie to zostało przez Koncesjonariusza wniesione 7 grudnia 2012 r. w postaci weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową i oświadczeniem o poddaniu się egzekucji. Koncesjonariusz także został zobowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej deliktowej oraz kontraktowej za szkody na osobie i mieniu wyrządzone osobom trzecim z tyt. prowadzonej działalności, posiadanego i użytkowanego mienia, w tym m.in. przekazanej infrastruktury oraz sprzętu, a także w zakresie administrowania tym mieniem<sup>68</sup>.

Ponadto umowa koncesji przewidywała kary umowne dla Koncesjonariusza w przypadku m.in.: zwłoki w przedstawieniu przez Koncesjonariusza dokumentów potwierdzających posiadanie polis ubezpieczeniowych, zwłoki w wykonaniu każdego z zaleceń wskazanych w raporcie stanu technicznego<sup>69</sup> lub raporcie pokontrolnym<sup>70</sup>, czy zwłoki w przekazaniu Koncesjonariuszowi infrastruktury wraz z nieruchomością po zakończeniu okresu obowiązywania umowy koncesji. W okresie trwania umowy koncesji Administrator Kontraktu (BBOSiR) nie naliczył Koncesjonariuszowi żadnych kar umownych, o których mowa w ww. umowie. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w ocenie BBOSiR realizacja zobowiązań Koncesjonariusza wykonywana jest z należytą starannością.

(akta kontroli str. 455-461, 471, 492-498, 765-771, 775-779, 784-790)

**2.10.** Umowa koncesji była pięciokrotnie zmieniana<sup>71</sup>. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że aneksy do umowy koncesji, były przede wszystkim skutkiem działań Gminy w celu zmniejszenia kosztów i opłat, jakie Gmina ponosiła z tytułu powstałej na stoku Dębowca infrastruktury. Chodziło głównie o zmniejszenie kosztów dzierżawy oraz wysokości opłat ponoszonych przez Gminę z tytułu podatku od nieruchomości.

(akta kontroli str. 532)

Aneks nr 1 z 24 grudnia 2013 r. związany był z błędnym wskazaniem jednej działki, jako działki Koncesjonariusza, podczas gdy stanowiła ona własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasów Państwowych” Nadleśnictwa Bielsko.

(akta kontroli str. 478)

<sup>67</sup> 28 496,71 zł w 2013 r., 31 256,16 zł w 2014 r., 31 256,16 zł w 2015 r., 281,16 zł w 2016 r., 766,48 zł w 2017 r., 836,16 zł w 2018 r. i 696,80 zł w 2019 r.

<sup>68</sup> Suma gwarancyjna przedmiotu ubezpieczenia nie mogła być mniejsza niż 5 mln zł.

<sup>69</sup> Po kontroli stanu technicznego przeprowadzonej w związku z zakończeniem obowiązywania umowy koncesji.

<sup>70</sup> Po kontroli przeprowadzonej przez Koncesjonariusza w związku z podejrzeniem o nieprawidłowościach w wykonywaniu umowy koncesji przez Koncesjonariusza.

<sup>71</sup> Aneks nr 1 z dnia 24 grudnia 2013 r., Aneks nr 2 z dnia 23 maja 2016 r., Aneks nr 3 z dnia 2 sierpnia 2016 r., Aneks nr 4 z dnia 28 lutego 2017 r. oraz Aneks nr 5 z dnia 3 sierpnia 2018 r.

Aneks nr 2 z 23 maja 2016 r. został zawarty w związku m.in. z: dokonaną 9 grudnia 2015 r. pomiędzy Gminą a ZIAD zamianą gruntów, na mocy której Gmina stała się właścicielem czterech działek oraz koniecznością zapewnienia schronisku na Dębowcu dostępu do przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego, w związku ze znacznym ruchem turystycznym, jaki powstał po oddaniu do użytku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na stoku Dębowca.

(akta kontroli str. 479-481, 531-533, 537-586, 617-628, 629-648, 594-603)

Aneks nr 3 z 2 sierpnia 2016 r. został zawarty w związku z koniecznością weryfikacji podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości infrastruktury na stoku Dębowca oraz określenia, kto jest podatnikiem podatku. Aneksem przyjęto zasadę, że Koncesjonariusz jest podatnikiem składającym deklarację podatkową wyłącznie od części budynku technicznego zlokalizowanego na gruncie stanowiącym własność Koncesjonariusza oraz od gruntów stanowiących własność Koncesjonariusza. W pozostałych przypadkach deklaracje podatkowe w imieniu Koncesjonariusza składa BBOSiR.

(akta kontroli str. 482-483, 587-593, 652-674)

Aneks nr 4 z 28 lutego 2017 r. został zawarty m.in. w związku ze stanowiskiem Miejskiego Zarządu Dróg, że dwie działki stanowią integralną część budowli drogowej pasa drogowego przy ul. Karbowej i jako takie nie mogą być oddane we władanie innym osobom prawnym. W aneksie usunięto ww. działki jako stanowiące infrastrukturę sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca. Ponadto wprowadzono zmiany związane z oddaniem w trwały zarząd BBOSiR czterech działek oraz zamiarem oddania kolejnych działek (po dokonaniu podziałów geodezyjnych).

(akta kontroli str. 484-486, 533-534, 604-606, 649-651)

Aneks nr 5 z 3 sierpnia 2018 r. został sporządzony w związku z dokonanymi podziałami geodezyjnymi na stoku Dębowca, na podstawie których powstały działki faktycznie zajęte pod infrastrukturę sportowo-rekreacyjną. W wyniku dokonanych podziałów geodezyjnych nastąpił wzrost wysokości zobowiązania podatkowego (podatek od nieruchomości) za grunty zajęte pod inwestycję.

Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta Miasta podział geodezyjny nieruchomości położonych w rejonie ulicy Karbowej, mający na celu wydzielenie części zabudowanych infrastrukturą stoku Dębowca, rozpoczęty został w 2017 r. i zakończony wydaniem decyzji zatwierdzającej podział w maju 2018 r. Przeprowadzenie ww. podziału geodezyjnego poprzedzone zostało wykonaniem w 2016 r. opracowania w przedmiocie klasyfikacji gruntów, zgodnie z którym określone zostały powierzchnie terenu faktycznie zajętego pod infrastrukturę stoku Dębowca oraz obszar poza tą infrastrukturą. Dodał, że do czasu zawarcia umowy zamiany gruntów Gmina nie była właścicielem tych nieruchomości, więc nie było możliwości przeprowadzenia podziałów geodezyjnych.

(akta kontroli str. 487-489, 533-534, 607-610)

Ww. aneksy do umowy koncesji były przygotowywane przez Naczelnika Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego<sup>72</sup>, we współpracy z radcą prawnym oraz po uzgodnieniach z Wydziałem Dochodów Budżetowych, Wydziałem Mienia Gminnego i Rolnictwa (obecnie Wydziałem Nieruchomości) i Biurem Funduszy Europejskich.

(akta kontroli str. 478-488, 534)

Naczelnik Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego Urzędu wyjaśniła, że kierowany przez nią Wydział Strategii i Rozwoju Gospodarczego został zaangażowany w projekt zagospodarowania stoków Szyndzielni i Dębowca, poleceniem służbowym Zastępcy Prezydenta Miasta już w 2007 r., tj. na etapie koncepcyjnym projektu i od tamtej pory Wydział ten był Wydziałem wiodącym w projekcie, aż do etapu przekazania zarządzania

<sup>72</sup> Do zakresu działania tego Wydziału należało m.in.: opracowywanie projektów wieloletnich planów inwestycyjnych Miasta, analiza możliwości współpracy z potencjalnymi inwestorami, przygotowywanie oferty inwestycyjnej Miasta oraz koordynowanie projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

infrastrukturą Koncesjonariuszowi. Ponadto Naczelnik dodała, że w związku iż była ona odpowiedzialna za przygotowanie pierwotnej treści umowy koncesji, a w Urzędzie Miejskim nie wyznaczono wydziału merytorycznego odpowiedzialnego za infrastrukturę stoku Dębowca, to przygotowywała także kolejne aneksy do umowy koncesji.

(akta kontroli str. 490-491)

**2.11.** Partner prywatny wyjaśniając, co stanowiło największą przeszkodę na etapie realizacji Projektu, podał, że: *„Największą trudność na etapie realizacji projektu sprawiają wysokie koszty utrzymania całorocznej infrastruktury wynikające ze specyfiki projektu. W przypadku sezonu zimowego trudność stanowi niewłaściwy profil trasy w środkowej części stoku, wynikający z obowiązującej decyzji środowiskowej niepozwalającej na zmianę jej ukształtowania. Znajdujący się tam trawers utrudnia właściwe naśnieżenie i ratrakowanie. W tym rejonie narciarze „ściągają” śnieg na skraj trasy i tam najszybciej dochodzi do przetopów. Utrzymanie właściwej pokrywy śnieżnej oraz jej naprawianie jest czasochłonne i wymaga dużych nakładów finansowych”.*

(akta kontroli str. 796-798)

**2.12.** Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że informacje dot. prowadzonego postępowania i wyboru operatora Projektu<sup>73</sup>, zostały zgłoszone do Platformy PPP w związku z wnioskiem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>74</sup> o udostępnienie danych o Projekcie. Dodał, że w tej sprawie kontaktowano się roboczo z osobą obsługującą bazę projektów PPP przy PARP.

Natomiast informacja dot. rozpoczęcia w 2019 r. nowego postępowania w formule PPP na *Świadczenie usług polegających na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca w Bielsku-Białej*<sup>75</sup> została przekazana do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w dniu 30 września 2019 r. Informację zawierającą m.in.: syntetyczny opis projektu, wskazanie podmiotu publicznego, lokalizacji projektu, daty wszczęcia postępowania przesłano za pośrednictwem formularza zgłoszeniowego do bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP. Departament PPP Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju 1 października 2019 r. potwierdził terminowe przesłanie informacji na temat realizowanego przez Urząd projektu.

(akta kontroli str. 530, 535-536)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Gmina zastosowała prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu *Zarządzania infrastrukturą stoku Dębowca*. Postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zawarta z jedynym oferentem (ZIAD) umowa zawierała postanowienia wymagane ustawą o koncesji z 2009 r. Wydział Strategii i Rozwoju Gospodarczego, jako koordynujący w Urzędzie projekty PPP, był wiodącym Wydziałem na etapie przygotowań Projektu - do czasu przekazania zarządzania infrastrukturą wyłonionemu Koncesjonariuszowi. Negocjacje z oferentem oraz przygotowanie ostatecznego opisu warunków koncesji prowadziła Komisja Negocjacyjna, składająca się z osób o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach. Umowa koncesji na usługi przewidywała mechanizmy zabezpieczające interes Gminy, w tym kontrolę realizacji postanowień umowy. Zawarcie aneksów do umowy było uzasadnione, a możliwości ich zawarcia zostały przewidziane postanowieniami umowy.

<sup>73</sup> Postępowanie RG.I.271.2013.2012.

<sup>74</sup> Zwanej dalej „PARP”.

<sup>75</sup> Postępowanie ZP-271.2.85.2019.JP.

### 3. Zarządzanie Projektem PPP

Opis stanu faktycznego

W umowie koncesji zdefiniowano pojęcie Administratora Kontraktu podając, iż należy przez to rozumieć wyznaczonego przez Koncesjodawcę oraz odrębnie przez Koncesjonariusza przedstawiciela odpowiedzialnego za kontakty z drugą stroną umowy - zgodnie z pkt. 7.3 umowy koncesji. W przywołanym pkt. 7.3 umowy wskazano, że każda ze stron wyznaczy swojego Administratora, który będzie monitorował zgodność działań stron z warunkami umowy. W ciągu 30 dni od zawarcia umowy strony miały wskazać Administratora Kontraktu, tj. osobę i jej dane kontaktowe. W umowie, jako dane adresowe Koncesjodawcy podano dane BBOSiR, a jako Koncesjonariusza adres ZIAD (akta kontroli str. 439, 449)

Prezydent Miasta 11 grudnia 2012 r. wyznaczył BBOSiR na Administratora Kontraktu oraz upoważnił Dyrektora BBOSiR do przekazania Koncesjonariuszowi infrastruktury powstałej w wyniku realizacji projektu współfinansowanego środkami EFRR. Ponadto upoważnił Dyrektora BBOSiR do:

- bieżącej współpracy w imieniu Koncesjodawcy z Koncesjonariuszem;
- nadzoru nad realizacją umowy koncesji przez Koncesjonariusza, w szczególności nadzoru merytorycznego i finansowego nad Koncesjonariuszem;
- prowadzenia rozliczeń finansowych z Koncesjonariuszem, w tym dokonywania określonych w umowie koncesji płatności w imieniu Koncesjodawcy na rzecz Koncesjonariusza.

Z zakresu upoważnienia wyłączono działania takie jak: prawo odstąpienia od umowy, prawo wypowiedzenia umowy oraz prawo zmiany zapisów umowy koncesji. Powyższe działania zastrzeżono wyłącznie do kompetencji Prezydenta Miasta.

Zastępca Prezydenta pismem z 11 grudnia 2012 r. poinformował ZIAD, że Administratorem Kontraktu w imieniu Koncesjodawcy będzie BBOSiR, a osobą odpowiedzialną za współpracę w ramach umowy koncesji będzie Dyrektor BBOSiR.

(akta kontroli str. 433-434)

ZIAD 17 grudnia 2012 r. powiadomił Urząd, że Administratorem Kontraktu w imieniu Koncesjonariusza będzie działający w ramach ZIAD - Ośrodek Obiektów Górskich, a osobą odpowiedzialną za współpracę będzie Kierownik ww. Ośrodka, a w przypadku jego nieobecności Z-ca Kierownika tego Ośrodka.

(akta kontroli str. 434-435)

Poza postanowieniami umowy koncesji, w Urzędzie nie wdrożono odrębnych procedur określających zasady, formy i terminy zarządzania realizacją Projektu oraz nie wyznaczono pracowników Urzędu, odpowiadających za realizację konkretnych zadań, związanych z zarządzaniem umową na etapie utrzymania Projektu.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że za prawidłową realizację Projektu odpowiedzialny jest Dyrektor BBOSiR, któremu Prezydent wskazał zakres upoważnienia w przedmiocie realizacji umowy koncesji. Dodał, że w Urzędzie nie wyznaczono osoby do realizacji tego zadania, a nadzór nad realizacją zawartej umowy koncesji spoczywa na BBOSiR. Natomiast Biuro Funduszy Europejskich<sup>76</sup> Urzędu na podstawie sprawozdań Koncesjonariusza monitoruje poziom osiąganych wskaźników rezultatu Projektu, jako zadania współfinansowanego ze środków UE pn. *Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna w Bielsku-Białej*.

(akta kontroli str. 238, 241, 449-450, 530, 534)

<sup>76</sup> W którego zakresie działań było inicjowanie i koordynacja działań związanych z pozyskiwaniem funduszy europejskich.

Zgodnie z umową koncesji, Koncesjonariusz (ZIAD) począwszy od 2013 r. co kwartał przekazywał BBOSiR raporty kwartalne oraz roczne ze swojej działalności jako operatora infrastruktury stoku Dębowiec (składającej się na Bielsko-Bialski Ośrodek Rekreacyjno-Narciarski<sup>77</sup>). Raporty zawierały rozliczenia finansowe, w tym informacje dot.: przychodów, kosztów, wyniku brutto oraz pisemną informację dotyczącą: liczby osób, które skorzystały z ośrodka, planowanych i przeprowadzonych przeglądów technicznych i gwarancyjnych, remontów i napraw infrastruktury wchodzącej w skład ośrodka, przeprowadzonych na terenie obiektu imprez sportowych (narciarskich).

(akta kontroli str. 799, 817-884)

W przedkładanych informacjach Koncesjonariusz sygnalizował także problemy związane z zarządzaniem i utrzymaniem infrastrukturą sportowo-turystyczną stoku Dębowca. I tak np. w składanych informacjach ZIAD oraz w notatce ze spotkania ws. zarządzania ww. infrastrukturą<sup>78</sup> Prezes ZIAD sygnalizował m.in. kwestie:

- ukształtowania stoku i występującego na nim trawersu, który utrudnia jazdę na nartach oraz utrzymanie odpowiedniej pokrywy śnieżnej, co skraca sezon zimowy;
- przepompowni wody oraz wodociągu doprowadzających wodę na stok, która to infrastruktura jest znacznie oddalona od ośrodka oraz jest awaryjna i w ocenie ZIAD powinna zostać przekazana w zarządzanie przedsiębiorstwu wodociągowemu;
- konieczności przeprowadzenia aktualizacji oprogramowania systemu kasowo-biletowego, będącego w użytkowania BBORN, która pociąga za sobą konieczność wymiany komputerów kasowych;
- corocznie osiąganego ujemnego wyniku finansowego na działalności ZIAD związanej z zarządzaniem i utrzymaniem infrastrukturą sportowo-turystyczną stoku Dębowca.

(akta kontroli str. 817-884)

Zgodnie z umową koncesji, w okresie jej obowiązywania, Koncesjodawcy przysługiwały uprawnienia kontrolne w zakresie weryfikacji zgodności realizacji przedmiotu umowy z zapisami oferty Koncesjonariusza, prawem oraz celami Koncesjodawcy określonymi w umowie koncesji. Koncesjodawca ww. kontroli nie przeprowadzał.

Prezydent w powyższej sprawie wyjaśnił cyt. „*Bieżąca, operacyjna współpraca BBOSiR z Koncesjonariuszem nie dała podstaw do wszczęcia przedmiotowych kontroli. Spółka ZIAD S.A. należy wywiązywać się z realizacji przedmiotu koncesji*”. Dodał, że o należywym wywiązywaniu się Koncesjonariusza z przedmiotu umowy świadczą m.in.:

- przeglądy, konserwacje i utrzymanie dokonywane zgodnie z obowiązującymi normami: budynków, instalacji elektrycznych wewnętrznych i zewnętrznych, agregatu prądotwórczego, instalacji niskoprądowych, instalacji wodno-kanalizacyjnej, wentylacji mechanicznej;
- bieżąca eksploatacja kolei liniowej wykonywana zgodnie z wymaganiami instrukcji eksploatacji i konserwacji;
- bieżąca eksploatacja wyciągu narciarskiego z niskim prowadzeniem liny wykonywana zgodnie z wymaganiami instrukcji eksploatacji i konserwacji,
- przeglądy, konserwacje i utrzymanie systemu naśnieżania przez przeszkolonych w ww. firmie pracowników, realizowane zgodnie z instrukcjami technicznym,
- właściwe przygotowanie i utrzymanie trasy narciarskiej (zabezpieczenie, naśnieżanie, ratrakowanie),
- bieżące utrzymanie sprzętu i wyposażenia (ratrak, skuter śnieżny, pojazd terenowy) realizowane zgodnie z odpowiednimi instrukcjami.

(akta kontroli str. 714-715, 817-886)

<sup>77</sup> Zwany dalej: „BBORN”.

<sup>78</sup> Z 27 lutego 2019 r.

W trakcie spotkania w dniu 27 lutego 2019 r. ws. zarządzania infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca, z udziałem przedstawicieli Urzędu oraz ZIAD, Naczelnik Biura Funduszy Europejskich Urzędu poinformował m.in., że w związku z wystąpieniem opóźnień w rozliczeniu projektu UE, zmianie uległ pięcioletni okres trwałości projektu, który minie dopiero 19 sierpnia 2020 r. Ponadto poinformował, że konieczne jest uzyskanie stanowiska Instytucji Zarządzającej RPO Województwa Śląskiego, co do wymaganego trybu wyboru operatora w okresie po upływie okresu trwałości projektu.

(akta kontroli str. 824-826)

Z dniem 29 stycznia 2020 r. kończy się siedmioletni okres obowiązywania umowy koncesji zawartej 7 grudnia 2012 r. W związku z powyższym Urząd 2 września 2019 r. opublikował ogłoszenie dotyczące kolejnego postępowania o zawarcie umowy koncesji na usługi polegające na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca. Termin składania ofert ustalono do 4 października 2019 r. Integralną częścią ogłoszenia był OWK, w którym podano, że umowa wejdzie w życie z dniem 30 stycznia 2020 r. i zostanie zawarta na czas oznaczony do dnia 31 sierpnia 2020 r. Urząd w OWK wskazał trzy kryteria i wagę<sup>79</sup>. W odpowiedzi na ww. ogłoszenie nie wpłynęła żadna oferta.

Po unieważnieniu ww. postępowania Urząd przygotowuje się do przeprowadzenia kolejnego, w celu wyłonienia operatora stoku, działającego także w oparciu o umowę koncesji. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, rozważana jest możliwość zaoferowania przyszłemu Koncesjonariuszowi dodatkowego wynagrodzenia w postaci refaktury poniesionych kosztów zużytej energii elektrycznej oraz wody do kwoty 115 tys. zł. Kwota ta wynika z analizy kosztów z lat ubiegłych, przedstawionej przez BBOSiR.

(akta kontroli str. 704-710, 1085-1086, 1106-1173)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Nadzór merytoryczny i finansowy nad realizacją umowy przez Partnera Prywatnego, sprawowany był przez Gminę za pośrednictwem wyznaczonego przez Prezydenta Administratora Kontraktu (BBOSiR). Ponadto Biuro Funduszy Europejskich Urzędu monitorowało osiągnięte przez Koncesjonariusza wskaźniki rezultatu Projektu, których wymagany poziom wynikał m.in. ze współfinansowania tego przedsięwzięcia<sup>80</sup> środkami UE. Pomimo niewyznaczenia w samym Urzędzie merytorycznego Wydziału formalnie odpowiedzialnego za nadzór nad realizacją umowy koncesji, to Naczelnik Wydziału Strategii i Rozwoju Gospodarczego, tj. Wydziału, którego jednym z zadań było koordynowanie projektów w ramach partnerstwa publiczno-privatnego, przygotowywała kolejne aneksy do umowy koncesji. Przyjęta organizacja nadzoru nad realizacją umowy zapewniła jej prawidłowy przebieg i odpowiednie rozliczanie umowy w zakresie merytorycznym i finansowym, w tym osiągnięcie ustalonych wskaźników rezultatu Projektu, a także wywiązywanie się Koncesjonariusza z obowiązku składania wymaganych informacji.

W ocenie NIK, jedną z przyczyn nieskuteczności postępowania przeprowadzonego w 2019 r., w celu wyboru koncesjonariusza na okres obejmujący pełen okres trwałości projektu, było niewystarczające uwzględnienie w nowych warunkach koncesji, znanego

<sup>79</sup> 1) Ilość udostępnień przez Koncesjonariusza, na wyłączność Zamawiającego, elementów infrastruktury – waga 40%, 2) maksymalna cena karnetu normalnego dla klienta indywidualnego – waga 30%, 3) maksymalna cena karnetu dla grupy min. 10 osób – waga 30%.

<sup>80</sup> Pod nazwą: Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna w Bielsku-Białej.

Gminie faktu braku rentowności dotychczasowej działalności usługowej w zakresie zarządzania i utrzymania infrastruktury na stoku Dębowca<sup>81</sup>.

OBSZAR

#### 4. Zgodność efektów Projektu z zakładanymi celami

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z umową koncesji Koncesjonariusz zobowiązany był do osiągnięcia wskaźników rezultatu Projektu w zakresie:

- a) osób korzystających z nowych obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku w liczbie 19 737 osób na rok;
- b) osób korzystających z nowych obiektów infrastruktury okołoturystycznej w liczbie 80 487 osób na rok;
- c) osób korzystających z nowych parków tematycznych w liczbie 30 375 osób na rok.

Koncesjonariusz ZIAD osiągnął przyjęte wskaźniki rezultatu Projektu, niejednokrotnie przekraczając ich poziom (w nawiasie podano uzyskany w latach 2013-2018 poziom przyjętych minimalnych wartości wskaźnika w procentach):

- w zakresie liczby osób korzystających z nowych obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku (152%÷181%): 30 413 osób w 2013 r., 30 007 osób w 2014 r., 32 599 osób w 2015 r., 35 637 osób w 2016 r., 30 177 osób w 2017 r., 33 666 osób w 2018 r. oraz 30 597 osób do 30 września 2019 r.;
- w zakresie liczby osób korzystających z nowych obiektów infrastruktury okołoturystycznej (101%÷132%): 87 470 osób w 2013 r., 80 889 osób w 2014 r., 83 920 osób w 2015 r., 92 544 osób w 2016 r., 106 555 osób w 2017 r., 104 891 osób w 2018 r. oraz 95 883 osoby do 30 września 2019 r.;
- w zakresie liczby osób korzystających z nowych parków tematycznych (101%÷116%): 30 560 osób w 2013 r., 30 930 osób w 2014 r., 31 913 osób w 2015 r., 36 489 osób w 2016 r., 32 455 osób w 2017 r., 35 190 osób w 2018 r. oraz 32 560 osób do 30 września 2019 r.

(akta kontroli str. 445-446, 816-880)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach projektu zarządzania infrastrukturą stoku Dębowca zrealizowano cele, dla których podjęto zagospodarowanie tego stoku w całoroczną infrastrukturę turystyczno-sportową, tj. stworzono możliwości uprawiania aktywnej turystyki, w tym rodzinnej rekreacji i sportu. W wyniku realizacji Projektu zapewniono prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury i osiągnięcie zakładanych w umowie koncesji i umowie o dofinansowanie ze środków UE założonych wskaźników rezultatu Projektu.

#### IV. Uwagi i wnioski

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

<sup>81</sup> Według analiz ujętych w opracowaniu *Kompleksowe zagospodarowanie rekreacyjno-turystyczne stoku Dębowca - analiza możliwości wyboru operatora powstałej infrastruktury* (z października 2011 r.), koncesjonariusz w całym okresie umowy miał odnotowywać dodatnie wyniki finansowe netto.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Katowice, dnia 17 grudnia 2019 r.

**Kontroler**  
**Janina Balas**  
**Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

**Kontroler**  
**Tomasz Kuźniak**  
**Doradca ekonomiczny**

.....

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**