



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.016.02.2019

Pan
Marcin Hanczakowski
Dyrektor
Zarządu Dróg Miasta Krakowa
ul. Centralna 53
31-586 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Zarząd Dróg Miasta Krakowa ¹ , ul. Centralna 53, 31-586 Kraków (dalej: ZDMK, Zarząd) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Marcin Hanczakowski, Dyrektor ZIKiT, a następnie ZDMK od 18 czerwca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marcin Korusiewicz, Dyrektor ZIKiT od 5 sierpnia 2015 r. do 9 maja 2017 r., Andrzej Mikołajewski, Dyrektor ZIKiT od 10 maja 2017 r. do 15 czerwca 2018 r., Paweł Sularz, p.o. Dyrektora ZIKiT od 16 czerwca 2018 r. do 17 czerwca 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Przygotowanie projektu PPP do realizacji 2. Realizacja projektów PPP 3. Zarządzanie projektem PPP 4. Zgodność efektów projektu z zakładanymi celami |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2016-2019 ² (kontrolą objęto także 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 ³ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie |
| Kontrolerzy | – Andrzej Lis, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/167/2019 z 18 września 2019 r. – Andrzej Salwiński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/168/2019 z 18 września 2019 r. |

(akta kontroli. str. 1-4)

¹ Jednostka powstała z dniem 1 listopada 2018 r. na podstawie uchwały nr CVIII/2809/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 sierpnia 2018 r., w drodze reorganizacji poprzednio istniejącego Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu (dalej: ZIKiT).

² Do 4 grudnia 2019 r.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W latach 2016-2019 ZIKiT, a następnie ZDMK podejmowały działania w celu realizacji dwóch przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego⁵, tj. „Obsługi i administrowania Zbiorczym Punktem Gromadzenia Odpadów⁶ przy ul. Nowohuckiej w Krakowie” oraz „Koncesji na modernizację infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach⁷”. Partner publiczny przygotował się do realizacji projektów PPP, jednak podjęte na tym etapie czynności nie były wystarczające do stwierdzenia, że wybrany model realizacji tych przedsięwzięć będzie optymalny.

Tryb postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego w przypadku obu projektów został przyjęty prawidłowo, z uwzględnieniem sposobu jego wynagradzania. Adekwatnie do specyfiki przedsięwzięć określono kryteria oceny ofert. NIK negatywnie ocenia jednak fakt, że w toku obu postępowań koncesjonodawca naruszył zasady przejrzystości i uczciwej konkurencji wyrażone w art. 6 ustawy o koncesji, a w przypadku projektu na obsługę i administrowanie ZPGO – także art. 17 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym wybranie oferty najkorzystniejszej dokonuje się spośród ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji.⁸

Realizacja projektu lamusowni odbywała się zgodnie z postanowieniami zawartej umowy koncesji. Sposób zarządzania projektem nie stanowił przeszkody w prawidłowym działaniu ZPGO. Jednak w ocenie NIK sposób pełnienia nadzoru przez partnera publicznego nad realizacją przedmiotu umowy i przekazanym majątkiem nie był odpowiednio dokumentowany i nie dostarczał wystarczających informacji o sposobie wykonywania umowy koncesji.

Poszczególne etapy realizacji umowy dotyczącej modernizacji infrastruktury przystankowej przebiegały zgodnie z ustalonym harmonogramem, a strona publiczna skutecznie nadzorowała i monitorowała wykonanie umowy.

W ocenie NIK osiągnięto efekty obu koncesji w stosunku do zakładanych celów⁹.

Uwaga NIK dotyczy nieprzypisania pracownikom ZIKiT, a następnie ZDMK konkretnych zadań na poszczególnych etapach realizacji projektów PPP, z wyjątkiem etapu postępowania na wybór koncesjonariusza. Zdaniem NIK, przy realizacji złożonych oraz długookresowych projektów, jakimi są przedsięwzięcia PPP, wskazane jest, z punktu widzenia skuteczności i efektywności, przypisanie poszczególnym pracownikom odpowiednich zadań.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej, którą zastosowano w niniejszym wystąpieniu.

⁵ Dalej: *PPP*.

⁶ Dalej: *ZPGO, lamusownia*.

⁷ Obydwa projekty realizowano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, ze zm., dalej: *ustawa o koncesji*).

⁸ W przypadku projektu „Obsługi i administrowania Zbiorczym Punktem Gromadzenia Odpadów przy ul. Nowohuckiej w Krakowie” naruszenie art. 6 i art. 17 ust. 1 ustawy o koncesji zostały stwierdzone w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego.

⁹ Według stanu na 9 czerwca 2019 r. w odniesieniu do koncesji na obsługę i administrowanie ZPGO i 31 października 2018 r. w odniesieniu do koncesji na wymianę wiat przystankowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie projektów PPP do realizacji¹¹

1.1. Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji zadań publicznych (projektów) w formule PPP

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Obsługa i administrowanie ZPGO

Potrzeby podmiotu publicznego w zakresie ZPGO zostały określone w Studium wykonalności projektu z 2007 r.¹² (dalej: SWP) jako: wzrost ilości odpadów wykorzystywanych ponownie, segregacja odpadów niebezpiecznych, sprzętu elektrycznego, elektronicznego i wysyłanie posegregowanych odpadów do odpowiedniej obróbki lub recyklingu oraz ograniczenie problemu zaśmiecania i małych, nielegalnych wysypisk na terenie miasta.

(akta kontroli str. 311,317)

Za cele funkcjonowania ZPGO uznano m.in. podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców Krakowa, rozwinięcie systemu selekcji i zbiórki odpadów do ponownego przetworzenia, promocję systemu selektywnej zbiórki odpadów i ekologicznych form gospodarki odpadami¹³.

(akta kontroli str. 367)

Budowa ZPGO, zakup wyposażenia i kontenerów, zarządzanie efektem projektu, projektem i promocja były współfinansowane ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2004-2009¹⁴.

(akta kontroli str. 309, 653 plik 3)

Wybór operatora ZPGO – jak wskazano w 2007 r. we wniosku aplikacyjnym oraz w SWP – miał być przeprowadzony w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego nie sporządzano pisemnych analiz technicznych, prawnych, podatkowych, rynkowych i popytu, analizy w celu ustalenia wszystkich niezbędnych zgód i pozwoleń wymaganych dla realizacji projektu, analizy ryzyk, analiz ekonomiczno-finansowych czy analizy value for money (VfM)¹⁵.

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że analiza zakresu rzeczowego i elementów zarządzania efektem projektu wykazała, że operator ZPGO powinien zostać wybrany w procedurze określonej w ustawie o koncesji. Zgodnie bowiem z założeniami

¹⁰Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹Jednostka realizowała w formule PPP dwa przedsięwzięcia: Obsługa i administrowanie ZPGO, Modernizacja infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach.

¹² Studium wykonalności dla projektu p.n. Gospodarka odpadami na terenie Miasta Krakowa – Zbiornicze Punkty Gromadzenia Odpadów z 30 marca 2007 r.

¹³ Wniosek aplikacyjny dla Mechanizmów Finansowych z 6 kwietnia 2007 r. określający szczegółowy zakres projektu objętego dofinansowaniem ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej: *wniosek aplikacyjny*).

¹⁴ Umowa finansowa nr PL0332/N2/2.1.6/045/09 o dofinansowanie Projektu „Gospodarka Odpadami na terenie Miasta Krakowa – Zbiornicze Punkty Gromadzenia Odpadów” ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego z dnia 5 lutego 2009 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a Gminą Miejską Kraków.

¹⁵ Niezbędne analizy były opracowane na etapie przygotowania inwestycji i aplikowania o środki z Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

projektu, operator ZPGO miał mieć wyłączne prawo do obsługi i administrowania obiektem oraz do czerpania korzyści z zagospodarowania odpadów dostarczanych przez mieszkańców Krakowa, jak również pobierania ewentualnych opłat z tytułu przekazania odpadów przez przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 300-301,309-311,521-522)

Realizacja projektu była poprzedzona konsultacjami społecznymi. Dotyczyły one budowy obiektu, w tym jego celu, lokalizacji, stosowanej technologii, organizacji pracy, rozwiązań komunikacyjnych, ochrony środowiska naturalnego, wpływu inwestycji na otoczenie oraz otoczenie społeczne. Konsultacje obejmowały m.in. spotkania z przedstawicielami Rady Dzielnicy XIV, przedstawicielami mieszkańców i projektantem, informacje dla rad dzielnic na temat budowy ZPGO, wizytę studyjną w Norwegii z udziałem przedstawicieli mieszkańców, prezentującą tamtejszy punkt gromadzenia odpadów, prowadzenie strony internetowej informującej m.in. o potrzebie budowy ZPGO, prowadzenie punktu konsultacyjnego w Miejskim Ośrodku Wspierania Inicjatyw Społecznych¹⁶.

(akta kontroli str. 310-311)

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że ze względu m.in. na upływ czasu¹⁷ jednostka nie dysponuje dokumentacją jednoznacznie potwierdzającą akceptację mieszkańców dla projektu, jednakże ich pozytywne nastawienie obserwowano w trakcie konsultacji, spotkań oraz w punkcie konsultacyjnym w budynku MOWIS. Niemniej jednak 383 mieszkańców, zamieszkujących głównie w bliskim sąsiedztwie, podpisało sprzeciw wobec lokalizacji ZPGO przy ul. Nowohuckiej, w związku z obawami o emisję zanieczyszczeń, zwiększenie poziomu hałasu i trudności w obsłudze komunikacyjnej przedsięwzięcia. Sprzeciw ten dotyczył budowy (lokalizacji) obiektu, nie zaś wyboru jego operatora. Dyrektor ZDMK wskazał, że niewielkie oddziaływanie lamusowni na otoczenie i środowisko było potwierdzone m.in. w uzasadnieniu pozwolenia na budowę ZPGO.

(akta kontroli str. 311,457-458,825-835)

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że możliwość realizacji projektu była uzależniona od efektów dialogu prowadzonego z mieszkańcami oraz przedstawicielami rad dzielnic. Wskazał, że trudno jest zdefiniować inne przeszkody występujące na etapie przygotowania projektu do realizacji, ze względu na upływ czasu oraz zmiany kadrowe w jednostce.

(akta kontroli str. 312)

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że przygotowanie przedsięwzięcia oraz postępowania na wybór partnera prywatnego odbywało się w ramach struktury ówczesnego Krakowskiego Zarządu Komunalnego i ZIKiT; ZDMK nie posiada wiedzy na temat dodatkowych kosztów przygotowania przedsięwzięcia i związanego z nim postępowania.

(akta kontroli str. 312)

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że wkładem partnera prywatnego były m.in. koszty zwykle utrzymania nieruchomości, w której prowadzony jest przedmiot koncesji, oraz koszty utrzymania składników majątkowych. Koncesjonariusz zobowiązany został do ponoszenia wszelkich opłat związanych z bieżącą działalnością ZPGO, w tym podatku od nieruchomości, kosztów ochrony i monitoringu, kosztów napraw oraz pozostałych kosztów, z wyjątkiem kosztów ubezpieczenia nieruchomości.

(akta kontroli str. 50-53)

¹⁶ Komórka organizacyjna Urzędu Miasta Krakowa, dalej: MOWIS.

¹⁷ Konsultacje prowadzono w latach 2006-2011.

Prezes Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania sp. z o.o.¹⁸ poinformował, że spółka *nie odnajduje w swoich zasobach danych dotyczących planowanego (...) całkowitego kosztu udziału Spółki w utrzymaniu i zarządzaniu ZPGO (...)*. Wskazał, że zgodnie z przyjętymi przez Zarząd MPO założeniami wszelkie ponoszone w okresie obowiązywania umowy koncesji koszty utrzymania i zarządzania ZPGO znajdują pokrycie w przychodach pozyskiwanych w czasie eksploatacji tego obiektu.

(akta kontroli str. 498)

Dyrektor ZDMK wskazał, że wkład partnera publicznego wniesiony do projektu stanowiły składniki majątkowe przekazane koncesjonariuszowi w używanie i użyczenie w związku z przekazaniem ZPGO. Są to nieruchomości, na których znajduje się lamusownia, a także posadowione na nich: budynek technologiczny z częścią socjalno-biurową, portiernia, częściowo zadaszony podjazd rozładowniczy, wewnętrzne drogi dojazdowe, waga samochodowa, wewnętrzna infrastruktura techniczna, miejsca postojowe, plac manewrowy i ekrany akustyczne¹⁹.

(akta kontroli str. 50-51,258-281,313,1061,1063-1072)

1.1.2. Modernizacja infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach

Projekt pn. *Koncesja na modernizację infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach* realizowany był do 31 grudnia 2018 r., na podstawie *Umowy koncesji na roboty budowlane* (dalej: *umowa koncesji na budowę wiat*), zawartej 29 października 2014 r. pomiędzy Gminą Miejską Kraków reprezentowaną przez dyrektora ZIKiT a partnerem prywatnym.

Od 1 stycznia 2019 r. Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie²⁰ przejął od ZIKiT i kontynuował realizację projektu, w związku z:

- reorganizacją ZIKiT-u i utworzeniem od 1 listopada 2018 r. ZTPK²¹, któremu wyznaczono zadania spójne z zakresem przedmiotu ww. koncesji, tj. wyznaczanie miejsc i ustalanie warunków postoju lub zatrzymania środków transportu publicznego na terenie miasta Kraków, zlecenie urządzania przystanków (wiat);
- aneksem nr 3 do ww. umowy koncesji na roboty budowlane, na podstawie którego ZTPK stał się odpowiedzialny od 1 stycznia 2019 r. za realizację ww. umowy koncesji na budowę wiat i pełnił rolę Koncesjodawcy.

(akta kontroli str. 211-212,607 pliki 72-75,613-643)

Decyzja o finansowaniu projektu w drodze umowy koncesji na budowę wiat zapadła w związku z wiedzą i doświadczeniem pracowników ZIKiT. Dyrektor wyjaśnił, że *dotychczasowe doświadczenia (...) Krakowa na polu wyposażenia przystanków w wiaty (...) polegały (...) na formule swoistego PPP. (...) od 1997 i 1998 roku obowiązywały umowy na montaż i utrzymanie zadaszeń przystankowych (...) we współpracy z dwoma podmiotami prywatnymi z branży reklamowej. (...) Pracownicy ówczesnej jednostki budżetowej porównywali tryb PPP z trybem koncesji (...). Uznano, iż najwłaściwszym rozwiązaniem będzie podpisanie nowej umowy na*

¹⁸ Dalej: MPO.

¹⁹ Wartość składników majątkowych zlokalizowanych na terenie ZPGO wyniosła 9 243 973,18 zł, z tego: środki trwale na terenie ZPGO 9 031 045,18 zł, wartości niematerialne i prawne (film) 212 928,00 zł.

²⁰ Jednostka budżetowa Gminy Miejskiej Kraków; dalej: ZTPK.

²¹ Uchwała nr CVIII/2810/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie utworzenia i zatwierdzenia statutu jednostki budżetowej Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie (Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 5947).

zasadach analogicznych jak do tej pory. Innych analiz, w tym finansowych, w tym zakresie nie prowadzono. Nie dokonywano także ocen efektywności realizacji tego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób. Podczas przygotowania projektu i postępowania na wybór partnera prywatnego nie korzystano ze wsparcia zewnętrznych podmiotów.

O wyborze formuły wspólnej realizacji zadania przesądziło też wygaszanie dotychczasowych umów w sprawie infrastruktury przystankowej i brak wystarczających środków na sfinansowanie wyżej wymienionych przedsięwzięć przez Gminę.

(akta kontroli str. 257,300-301,304-305)

Nie przeprowadzono konsultacji społecznych w związku z zamiarem realizacji tego projektu, ale – jak wyjaśnił Dyrektor – do Zarządu docierały sygnały od mieszkańców o złym stanie infrastruktury przystankowej, co potwierdzało konieczność wymiany wiat, gdyż nie nadawały się one do remontu.

(akta kontroli str. 306)

Na dzień składania oferty partner prywatny oszacował całkowity koszt realizacji umowy koncesji na budowę wiat na 42 438,6 tys. zł, z tego koszty nakładów inwestycyjnych w wysokości 20 827,5 tys. zł, nakłady na utrzymanie systemu wiat w wysokości 18 625 tys. zł oraz na opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości 2 986,2 tys. zł.

Roczne koszty sprzedaży reklam oraz ogólne koszty zarządzania projektem przypadające na jedną wiatę koncesjonariusz oszacował na poziomie 1 950 zł. Koszty skalkulowano w sposób zryczałtowany w kwocie stanowiącej 15% rocznych przychodów ze sprzedaży reklam na panelach objętych koncesją.

(akta kontroli str. 800-803)

Przygotowanie i prowadzenie projektu nie wygenerowało żadnych dodatkowych kosztów; wszystko odbywało się w ramach funkcjonujących struktur ZIKiT. Zgodnie z umową, koncesjonariusz nie ponosił ryzyka ekonomicznego związanego z wykonywaniem umowy koncesji. Wkładem wnoszonym do projektu przez partnera publicznego, zgodnie z zapisami umowy koncesji na budowę wiat, było udostępnianie Koncesjonariuszowi przestrzeni publicznej (przystanków) do wyłącznego prowadzenia działalności reklamowej na panelach zintegrowanych z wiatami przystankowymi, z obniżoną kwotą opłat za zajęcie pasa drogowego (ok. 0,10 zł/m² za dzień reklamy zamiast 2,50 zł/m²).

(akta kontroli str. 306-307,607 pliki 72-75,613-643)

1.2. Przygotowanie organizacyjne

1.2.1. Obsługa i administrowanie ZPGO

Do przygotowania i zarządzania realizacją projektu nie powołano odrębnego zespołu. Został natomiast powołany i zatwierdzony 8 lutego 2011 r. przez Zastępcę Dyrektora ZIKiT ds. Ekonomicznych zespół (komisja przetargowa) do przeprowadzenia zamówienia dotyczącego koncesji na obsługę i administrowanie lamusownią. W skład zespołu weszło 5 osób, z tego dwie (Przewodniczący i Sekretarz) zajmujące się sprawami proceduralnymi (pracownicy Działu Umów i Zamówień Publicznych) oraz trzy zajmujące się kwestiami merytorycznymi (Kierownik Działu Odpadami, pracownik Działu Utrzymania Czystości oraz Koordynator ds. realizacji projektu). Członkowie zespołu wykonywali swoje zadania

Opis stanu
faktycznego

na podstawie posiadanych zakresów czynności, umowy zlecenia oraz regulaminu pracy komisji przetargowej w ZIKiT.

Przewodniczący i Sekretarz zespołu (komisji przetargowej) nie mieli w zakresach czynności żadnych zadań dotyczących projektów PPP lub koncesji, a także nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach z tego zakresu.

Dwoje członków zespołu zajmujących się sprawami merytorycznymi posiadało odpowiednie kwalifikacje – zajmowali się gospodarką odpadami pracując w Dziale Czystości i Gospodarki Odpadami ZIKiT, a także wyższe wykształcenie kierunkowe i kilkuletnie doświadczenie w przedmiotowej tematyce.

Trzeci członek zespołu był zatrudniony przez ZIKiT na podstawie umowy zlecenia, na mocy której powierzono mu całościowy nadzór nad realizacją projektu, w tym m.in. udział w komisjach przetargowych, opracowywanie dokumentacji przetargowej. Posiadał wykształcenie na kierunku architektura i urbanistyka oraz doświadczenie jako projektant obiektów przemysłowych, prowadził działalność gospodarczą z zakresu projektowania i konsultingu inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 79,218-221,393-398,503-504,506-512,653 plik 4,975-977,981-982)

Pracownicy wchodzący w skład zespołu przeprowadzającego postępowanie na obsługę i administrowanie ZPGO nie brali udziału w konferencjach, spotkaniach czy szkoleniach z zakresu PPP lub udzielania koncesji.

(akta kontroli str. 219-221, 524)

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że pracownicy komórki merytorycznej uczestniczący w postępowaniu mieli następnie sprawować nadzór merytoryczny podczas realizacji zapisów umowy.

(akta kontroli str. 220)

Zdaniem Dyrektora ZDMK, powoływanie odrębnej komórki organizacyjnej dla każdego projektu byłoby niecelowe, z uwagi na liczbę realizowanych przedsięwzięć oraz to, że w strukturze ówczesnego ZIKiT funkcjonowały komórki zajmujące się zarządzaniem obiektami oraz utrzymaniem czystości. Dyrektor ZDMK poinformował również, że *w okresie realizacji projektu dotyczącego obsługi i administrowania ZPGO nie korzystano z usług doradców. (...) w momencie podpisania umowy regulującej wszelkie kwestie pomiędzy Koncesjodawcą oraz Koncesjonariuszem takie usługi doradcze byłyby niecelowe. Szczegółowe obowiązki pracowników regulowały (...) regulaminy organizacyjne oraz zawarte umowy zlecenie (...).*

(akta kontroli str. 522)

W okresie od 1 maja do 31 października 2011 r. umową zleceniem powierzono osobie, która wcześniej na podstawie tego typu umowy była członkiem zespołu (komisji przetargowej), nadzór nad uruchomieniem ZPGO, w tym przekazaniem inwestycji do MPO, a także nadzór nad obowiązkami koncesjonariusza wynikającymi z ustawy o odpadach. Tej samej osobie zlecono nadzór nad funkcjonowaniem ZPGO w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2011 r.²²

(akta kontroli str. 399-410,506,1030)

Zawarcie tych umów, jak wskazał Dyrektor ZDMK, nie zwalniało pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych z wykonywania czynności przewidzianych w obowiązującym regulaminie organizacyjnym, uwzględniających

²² Koszt umów na nadzór nad uruchomieniem ZPGO wyniósł 19 920 zł, a koszt umowy na nadzór nad funkcjonowaniem ZPGO – 6 640 zł. Koszt umowy na pełnienie funkcji koordynatora projektu wyniósł 56 000 zł.

m.in. organizację, wdrażanie i zarządzanie systemem gospodarki odpadami w zakresie ZPGO²³.

(akta kontroli str. 522-523,653-654 pliki 23-25,50-51,53-54,56-60)

Ponadto Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że zatrudnienie ww. osoby na podstawie umów zlecenia miało na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ZPGO w początkowym okresie jego działalności. Osoba ta dysponowała szczegółową wiedzą na temat zastosowanych podczas budowy technologii, a tym samym gwarantowała właściwe wdrożenie projektu w jego początkowej fazie. Z uwagi na posiadane wykształcenie, pełniony przez tę osobę nadzór miał charakter interdyscyplinarny, odmienny (szerszy) od zadań powierzonych pracownikom Działu Czystości i Gospodarki Odpadami. W 2012 r. nie zawierano już podobnych umów, co zdaniem Dyrektora ZDMK świadczy o wypracowaniu standardów, które mogły być wykorzystane w dalszej realizacji umowy koncesji, jak również wdrożeniu projektu oraz pracowników na takim poziomie, który umożliwiał prowadzenie nadzoru nad obiektem przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 589-590)

W umowie koncesji nie wskazano osób bezpośrednio odpowiedzialnych ze strony koncesjodawcy za wykonanie tej umowy. Dyrektor ZDMK wskazał, że w przypadku braku odrębnych dokumentów określających podział kompetencji, punktem odniesienia w zakresie realizowanych zadań jest regulamin organizacyjny.

(akta kontroli str. 39-76,388-389)

Zgodnie z tą regulacją²⁴, nadzór nad realizacją projektu sprawował Dział Utrzymania Infrastruktury i Nieruchomości w Wydziale ds. Utrzymania ZDMK.

(akta kontroli str. 653 pliki 24-25)

Brak było formalnego powierzenia pracownikom nadzoru merytorycznego nad przedsięwzięciem, jak również wyznaczenia lidera. Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że skoro pracownicy ci wchodziłi w skład komisji przetargowej, zajmowali się gospodarką odpadami pracując w Dziale Czystości i Gospodarki Odpadami ZIKiT oraz posiadali stosowne wykształcenie, to sprawowanie przez nich nadzoru merytorycznego było uzasadnione. Nie wyznaczono lidera (kierownika) projektu, gdyż wszelkie uprawnienia osób pełniących nadzór wynikały z regulaminów organizacyjnych.

(akta kontroli str. 523-524)

Nie został opracowany odrębny plan bądź harmonogram realizacji umowy koncesji. Kwestie dotyczące jej wykonywania, w tym ilości odpadów do zebrania w poszczególnych latach, zostały zawarte w umowie koncesji.

(akta kontroli str. 287-295,483)

W zakresie rozwoju zbiorczych punktów gromadzenia odpadów Gmina Miejska Kraków²⁵ wyraziła w 2007 r. wolę współpracy z firmą zewnętrzną²⁶. Podmiot ten

²³ Dział Czystości i Gospodarki Odpadami, na podstawie § 23 ust. 1 pkt 3 lit. d regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 5/2010 Dyrektora ZIKiT z 1 marca 2010 r., zmienionego zarządzeniem nr 22/2011 Dyrektora ZIKiT z 6 czerwca 2011 r.

²⁴ § 11 pkt 12 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 16/2019 Dyrektora ZDMK z dnia 18 lutego 2019 r. oraz § 11 pkt 12 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 126/2019 Dyrektora ZDMK z dnia 1 października 2019 r.

²⁵ Reprezentowana przez Dyrektora ówczesnego ZIKiT.

²⁶ Na podstawie listu intencyjnego z 5 lutego 2007 r.

wykonał studium wykonalności dla projektu ZPGO²⁷ za wynagrodzeniem w wysokości 5 990,00 euro. W 2010 r., w związku z ograniczoną ilością środków w budżecie miasta, podjęto decyzję o zakończeniu przedmiotowej współpracy.

(akta kontroli str. 126,139, 283-286,420-423)

W okresie realizacji projektu nie korzystano z usług innych doradców czy podmiotów zewnętrznych, w związku z zawartą umową koncesji. W opinii jednostki nie było potrzeby pozyskiwania takich usług, gdyż wszystkie kwestie między koncesjodawcą a koncesjonariuszem zostały uregulowane w umowie koncesji. Szczegółowe obowiązki pracowników określały regulaminy organizacyjne oraz zawarte umowy zlecenia, a administrowanie obiektem przez koncesjonariusza odbywało się w sposób pozwalający na osiągnięcie określonych wskaźników.

(akta kontroli str. 524)

W latach 2016-2019 kontrolowana jednostka²⁸ zaplanowała do realizacji 363 przedsięwzięcia inwestycyjne o łącznej wartości 3 918 482 491 zł²⁹. W okresie tym zakończono 253 przedsięwzięcia o łącznej wartości 547 479 115,42 zł. W realizacji pozostawało³⁰ 110 przedsięwzięć o łącznej wartości 2 402 603 283,62 zł. Na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym, w trybie koncesji, zaplanowano do realizacji 1 przedsięwzięcie³¹ o wartości 55 475 340 zł. Nie wystąpiły przedsięwzięcia inwestycyjne w formule PPP, których realizacja została zakończona w latach 2016-2019, bądź które pozostawały w realizacji.

(akta kontroli str. 499)

1.2.2. Modernizacja infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach

W celu przeprowadzenia postępowania na wybór partnera prywatnego do projektu Dyrektor zatwierdził 8 czerwca 2014 r. czteroosobową komisję, w której dwoje pracowników posiadało kwalifikacje w zakresie zamówień publicznych³², a dwoje pozostałych oraz zastępca dyrektora ds. transportu (nadzorujący przygotowanie i realizację projektu i odpowiedzialny za strategiczne decyzje w ramach jego realizacji) legitymowali się wykształceniem wyższym w dziedzinie transportu oraz w dziedzinie inżynierii lądowej i wieloletnim doświadczeniem w dziedzinie infrastruktury transportowej. Jeden z nich uczestniczył w kursach i szkoleniach na temat zbiorowego transportu publicznego, a zastępca dyrektora był m.in. współautorem opracowań w zakresie planowania systemów transportowych, ekspertem grupy doradczej projektu CAPITAL dla Komisji Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa komunikacyjnego niechronionych uczestników ruchu.

Nie powołano zespołu odpowiedzialnego za realizację projektu; jego wykonaniem zajmowało się troje pracowników. W zakresach czynności ww. pracowników ogólnie określono zagadnienia dotyczące wiat przystankowych.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że:

- ww. pracownicy byli odpowiedzialni za bieżący nadzór, kontakt z Koncesjonariuszem i zarządzanie projektem,
- w ramach wykonywania obowiązków pozyskują informacje z ogólnie dostępnych źródeł, w tym z innych miast w ramach wymiany informacji w zakresie

²⁷ Na podstawie umowy nr 93/KZK/2007 z dnia 6 marca 2007 r.

²⁸ Od 1 listopada 2018 r. ZDMK, a poprzednio ZIKiT.

²⁹ W tym przedsięwzięcia przekazane później do innych jednostek organizacyjnych Miasta Krakowa.

³⁰ Według stanu na 21 października 2019 r.

³¹ Budowa wiat przystankowych na terenie Miasta Krakowa, jednostką realizującą był Zarząd Transportu Publicznego.

³² I legitymowało się wykształceniem wyższym: kierunek administracja, kierunek ekonomia.

- prowadzonych tego typu postępowań koncesyjnych oraz utrzymania infrastruktury przystankowej funkcjonującej w ramach komunikacji miejskiej,*
- mając na względzie kontynuację realizacji w ZTP zadania przejętego z ZIKiT/ZDMK, jako nieoficjalnego lidera (projektu) można wskazać obecnego Kierownika Działu Obsługi Przewoźników i Infrastruktury ZTPK,
 - nie wystąpiły żadne okoliczności, które wymagały zaangażowania zewnętrznych doradców czy specjalistów.

W celu przygotowania i realizacji projektu przygotowano szczegółowy harmonogram, w którym określono zakres realizacji zaplanowanych zadań.

(akta kontroli. str. 219,807,885-887,889-972)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na etapie przygotowania obu projektów tylko częściowo podjęto działania służące potwierdzeniu, że wybrany model ich realizacji będzie optymalny; w szczególności nie przeprowadzono charakterystycznych dla formuły PPP analiz opcji finansowania zadań czy efektywności ich realizacji w modelu PPP. W konsekwencji nie potwierdzono, czy formuła partnerstwa publiczno-prywatnego będzie dla nich najbardziej odpowiednia. Do zakończenia kontroli NIK brak części analiz na etapie przygotowywania projektów nie wpłynął negatywnie na ich przebieg.

W toku przygotowania obydwu przedsięwzięć określone zostały potrzeby partnera publicznego w zakresie przedmiotu partnerstwa, a w zakresie obsługi i administrowania ZPGO prowadzone były konsultacje społeczne celem uzyskania akceptacji dla budowy obiektu lamusowni.

Wydatki poniesione na przygotowanie projektów były uzasadnione.

Oba projekty PPP powstały w ramach istniejących struktur ZIKiT, w toku bieżącej współpracy jego komórek organizacyjnych. Pracownicy prowadzący postępowania w sprawie wyboru koncesjonariuszy posiadali odpowiednie kwalifikacje i wykształcenie, lecz nie byli uczestnikami szkoleń z zakresu PPP. Nie korzystano także z usług doradców zewnętrznych z tego zakresu.

Nie powołano odrębnych zespołów odpowiedzialnych za realizację projektów, a jedynie w projekcie dotyczącym obsługi i administrowania ZPGO nadzór nad nim do końca 2011 r. powierzono podmiotowi zewnętrznemu na mocy umowy zlecenia. Uwaga NIK dotyczy nieprzypisania pracownikom podmiotu publicznego konkretnych zadań na poszczególnych etapach realizacji projektów PPP, z wyjątkiem etapu postępowania na wybór koncesjonariusza. Zdaniem NIK, przy realizacji złożonych oraz długookresowych projektów, jakimi są przedsięwzięcia PPP, wskazane jest, z punktu widzenia skuteczności i efektywności, przypisanie poszczególnym pracownikom odpowiednich zadań.

OBSZAR

2. Realizacja projektów PPP

Opis stanu
faktycznego

2.1. Obsługa i administrowanie ZPGO

Postępowanie na wybór operatora ZPGO prowadzono na podstawie przepisów ustawy o koncesji. Umowę koncesji zawarto 18 kwietnia 2011 r. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o koncesji, wyboru partnera prywatnego dokonano w toku negocjacji z zaproszonymi kandydatami, którzy złożyli wnioski zgodnie z art. 13 tej ustawy. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano spośród ofert złożonych po przeprowadzonych negocjacjach.

(akta kontroli str. 19-23,110-113,217,240-247)

Jedynym kryterium oceny ofert była wysokość partycypacji finansowej ze strony Gminy zdefiniowana jako pożądana wysokość dopłaty koncesjodawcy (waga 100%). Dyrektor ZDMK wskazał, że przyjęto 100% kryterium ceny zakładając przeniesienie jak największego ryzyka na koncesjonariusza, zgodnie z przepisami ustawy o koncesji stanowiącej podstawę procedowania.

(akta kontroli str. 87, 222)

Kontrolującym nie przedłożono strategii negocjacji dla postępowania na wybór podmiotu do obsługi i administrowania ZPGO. Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że przeprowadzona kwerenda dokumentacji archiwalnej nie wykazała, by opracowywano dla przedmiotowego postępowania strategię negocjacji.

(akta kontroli str. 283)

Całość ryzyka (w tym ekonomicznego i finansowego) związanego z wykonywaniem przedmiotu koncesji przeniesiono na koncesjonariusza. W szczególności, koncesjodawca nie gwarantował koncesjonariuszowi, że otrzyma on w związku z wykonywaniem usług stanowiących przedmiot koncesji wynagrodzenie pokrywające ponoszone przez niego koszty, oraz że poniesione przez niego nakłady związane z wykonywaniem przedmiotu umowy koncesji znajdą pokrycie w przyszłych korzyściach (pożytkach) osiąganych z prawa do wykonywania usług. Ponadto, z chwilą przekazania ZPGO koncesjonariuszowi, przechodziły na niego wszystkie koszty³³ i ryzyka związane z posiadaniem obiektu.

(akta kontroli str. 26,33,42-43,46-47,82)

Kwestie podziału ryzyk były przedmiotem wyjaśnień udzielanych przez koncesjodawcę kandydatom. W ich toku ZIKiT wykluczył zmiany postanowień projektu umowy w zakresie przypisania koncesjonariuszowi ryzyk związanych z wykonywaniem umowy koncesji.

(akta kontroli str. 115-141,248-253)

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o koncesji, ogłoszenie o koncesji zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych³⁴, na tablicy ogłoszeń oraz stronie internetowej. Ogłoszenie to było kompletne w świetle art. 11 ustawy o koncesji. Oceny ofert dokonano na podstawie ustalonego kryterium oceny ofert, tj. pożądanej wysokości dopłaty.

(akta kontroli str. 19,32-38)

Został zachowany termin składania wniosków o zawarcie umowy koncesji³⁵. Informację o wyborze oferty najkorzystniejszej przekazano oferentom faksem 7 kwietnia 2011 r., a umowę koncesji zawarto 18 kwietnia 2011 r., co było zgodne z art. 21 ust. 2 ustawy o koncesji.

Koncesjodawca przewidział możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynności podejmowane przez niego w trakcie postępowania, a jednocześnie określił, że może – w zakresie swojej właściwości – uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy.

(akta kontroli str. 88)

W postępowaniu nie wystąpiły przesłanki wykluczenia oferenta ani unieważnienia postępowania.

(akta kontroli str. 19-23)

³³ Za wyjątkiem kosztów ubezpieczenia.

³⁴ Ogłoszenie nr 19760-2011 z 10 lutego 2011 r.

³⁵ Do 4 marca 2011 r.

Za najkorzystniejszą uznano ofertę, w której zaoferowano brak partycypacji finansowej ze strony Gminy. W pozostałych ofertach wysokość przedmiotowej partycypacji określono na: oferta nr 1 – 3,85 mln zł, oferta nr 3 – 4,8 mln zł, oferta nr 4 – 4,8 mln zł.

(akta kontroli str. 19,110-113)

Czynność wyboru oferty została zaskarżona przez jednego z oferentów, który zarzucił tej czynności naruszenie art. 6 ustawy o koncesji, zasady uczciwej konkurencji, równego i niedyskryminacyjnego traktowania, a także przejrzystego działania. Wyrokiem z 17 listopada 2011 r. WSA w Krakowie odrzucił skargę w przedmiocie wyboru najkorzystniejszej oferty³⁶.

Wyrokiem NSA z 22 czerwca 2012 r.³⁷ został uchylony wyrok z 17 listopada 2011 r., a sprawa została przekazana WSA w Krakowie do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 142-166)

Rozpatrując ponownie sprawę, WSA w Krakowie wyrokiem z 17 grudnia 2012 r.³⁸ uchylił zaskarżoną czynność wyboru oferty i orzekł o skróceniu obowiązywania umowy koncesji. Stwierdził, że nie można uznać, że postępowanie nie naruszało zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji, skoro koncesjodawca w ogłoszeniu o koncesji wskazał, iż wynagrodzenie koncesjonariusza stanowić będzie wyłączone prawo do wykonywania usług wraz z ewentualną płatnością koncesjodawcy, a następnie w toku negocjacji kilkakrotnie podkreślał, że przewiduje dopłaty do realizacji usługi. Sąd stwierdził, że w tym wypadku zasad bezstronnego wyboru oferty nie zachowano oraz że wybór oferty naruszył art. 17 ust. 1 ustawy o koncesji. Sąd podniósł, że ocena oferty była nieprawidłowa także z tego powodu, że stosując wskazany w opisie warunków koncesji wzór nie było możliwe ustalenie liczby punktów uzyskanych przez tego oferenta, gdyż niedopuszczalne jest dzielenie przez zero. W ocenie sądu doszło do zawarcia umowy z naruszeniem terminu wskazanego w art. 21 ust. 1 ustawy o koncesji.

(akta kontroli str. 179,191-193)

Od wyroku z 17 grudnia 2012 r. została złożona skarga kasacyjna. Wyrokiem z 12 września 2013 r.³⁹ NSA uchylił zaskarżony wyrok w punkcie II (dotyczącym skrócenia obowiązywania umowy koncesji), a w pozostałym zakresie skargę kasacyjną oddalił. Sąd potwierdził m.in., że już w poprzednim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził naruszenie przepisów ustawy o koncesji, które miało wpływ na wynik sprawy. Sąd podzielił natomiast zarzut kasatora, że sąd I instancji pominął treść art. 21 ust. 2 ustawy o koncesji, na podstawie którego koncesjodawca mógł zawrzeć umowę przed terminem, o którym mowa w art. 21 ust. 1 tej ustawy. W związku z tym sąd uchylił zaskarżony wyrok w części orzekającej o skróceniu obowiązywania umowy koncesji.

(akta kontroli str. 195,208-210)

Umowa koncesji⁴⁰ zawierała wszystkie elementy wymagane art. 22 ustawy o koncesji. W treści umowy całe ryzyko związane z jej wykonywaniem oraz realizację wszystkich obowiązków, jakie przepisy prawa nakładają na właściciela lub zarządcę ZPGO, przypisano podmiotowi prywatnemu.

(akta kontroli str. 39-76)

³⁶ Sygn. akt III SA/Kr 472/11.

³⁷ Sygn. akt II GSK 696/12.

³⁸ Sygn. akt III SA/Kr 1232/12.

³⁹ Sygn. akt II GSK 795/13.

⁴⁰ Umowa nr 179/ZIKiT/2011 z 18 kwietnia 2011 r.

Pozostałe zapisy umowy określały m.in.: wynagrodzenie partnera prywatnego, skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, w tym kary umowne, zasady i tryb przeprowadzania kontroli realizacji zadania przez partnera prywatnego, określenie jakości wykonywania koncesji, warunki i sposób rozwiązania umowy koncesji oraz zasady rozwiązywania sporów.

Karami umownymi obwarowano zwłokę koncesjonariusza w rozpoczęciu świadczenia usług, zaprzestanie przez niego świadczenia usług, zwłokę w usunięciu innych uchybień w wykonywaniu umowy oraz nieosiągnięcie w danym okresie efektu końcowego (zebrania określonej ilości odpadów).

(akta kontroli str. 47-49,53-55,57)

Dyrektor ZDMK wskazał, że efektywność zbierania odpadów przez koncesjonariusza jest uzależniona zarówno od zainteresowania mieszkańców, jak i zarządzania ZPGO przez koncesjonariusza, tj. sprawności i gotowości technologicznej obiektu do ich przyjęcia.

(akta kontroli str. 482)

Postanowienia umowy koncesji nie uzależniały nałożenia kar umownych z tytułu niezbrania w danym okresie wymaganej ilości odpadów od przyczyn zaistnienia tego stanu. Określając ilość odpadów przewidzianych do zebrania przez ZPGO kierowano się ustaleniami wniosku aplikacyjnego, ustaleniami z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Ministerstwem Środowiska i NFOŚiGW, a także pośrednio zapisami studium wykonalności ZPGO. Ustalona docelowa wydajność ZPGO wynosiła 4 000 Mg rocznie.

(akta kontroli str. 362,372,483-488)

Dyrektor ZDMK wskazał, że ilość odpadów przewidziana do zebrania przez ZPGO wskazana w studium wykonalności ZPGO⁴¹ była korygowana przez pracowników ówczesnego ZIKiT na podstawie posiadanej wiedzy na temat ilości i rodzaju odpadów wytwarzanych przez mieszkańców Krakowa. Ilość odpadów wskazana w studium była ustalona na podstawie doświadczeń norweskich.

(akta kontroli str. 357-358,590-591)

Funkcjonowanie ZPGO polegało na przyjmowaniu odpadów od mieszkańców i przedsiębiorców z terenu Miasta Krakowa. Warunki koncesji nie przewidywały innego rodzaju świadczenia usługi, niż przyjmowanie odpadów na miejscu w ZPGO od osób i podmiotów, które będą chciały z niego skorzystać.

(akta kontroli str.64,68-69,438,440,446,450,453)

Dyrektor ZDMK wskazał ponadto, że na etapie konstruowania zapisów umowy niemożliwe było określenie uzyskiwanych przez koncesjonariusza pożytków⁴². Tym samym nie było możliwe określenie czasu zwrotu nakładów koncesjonariusza. Okres 10 lat, na jaki została zawarta umowa, nie był sprzeczny z art. 24 ust. 1 pkt. 2 ustawy o koncesji.

(akta kontroli str. 843-844)

Umowa koncesji określała m.in., że koncesjodawca nie gwarantuje, iż koncesjonariusz otrzyma wynagrodzenie pokrywające koszt obsługi i administrowania ZPGO oraz że udzielona koncesja jest niezbywalna i nie może być bez zgody koncesjodawcy obciążana prawami na rzecz osób trzecich. Ponadto koncesjonariusz był zobowiązany do: świadczenia objętych koncesją usług na rzecz

⁴¹ 10 000 Mg rocznie.

⁴² Będących pochodną ilości odpadów odbieranych od przedsiębiorców.

osób trzecich w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zagospodarowania odpadów zgodnie z przepisami oraz do zarządzania ZPGO w sposób efektywny, zgodny z przepisami, celem umowy i najlepszą dostępną techniką. Dodatkowo, umowa uprawniała koncesjonariusza do kontroli w zakresie wykonywania koncesji przez koncesjonariusza.

(akta kontroli str. 39-76)

Postanowienia umowy koncesji były zgodne z warunkami postępowania zawartymi w ogłoszeniach o koncesji, złożoną ofertą i uzgodnieniami dokonanymi w trakcie negocjacji z oferentem⁴³.

(akta kontroli str. 23-76,111,115-118,131-137)

Wynagrodzenie koncesjonariusza zdefiniowano jako pobieranie pożytków pochodzących z opłat wnoszonych przez użytkowników końcowych (przedsiębiorców) oraz z zagospodarowania odpadów przekazanych do ZPGO przez użytkowników końcowych. Koncesjonariusz nie mógł pobierać opłat ani czerpać innych korzyści (poza własnością odpadów) od mieszkańców Gminy. Koncesjonariusz nie był zobowiązany do dokonywania jakichkolwiek płatności na rzecz koncesjonariusza, co było zgodne ze złożoną ofertą.

(akta kontroli str. 30,37,49,87,99,111)

W trakcie realizacji zadania⁴⁴ umowa koncesji nie była zmieniana.

(akta kontroli str. 114)

Realizując postanowienia umowy koncesji, 18 lipca 2011 r.⁴⁵ włączono ZPGO do przedmiotu ubezpieczenia w ramach ogólnego ubezpieczenia mienia Gminy Miejskiej Kraków. Dodatkowa składka z tego tytułu w 2011 r. wyniosła 1 772 zł.

(akta kontroli str. 468-478)

W okresie przed 18 lipca 2011 r. obiekt był objęty ubezpieczeniem na podstawie klauzuli automatycznego pokrycia i zmniejszenia wartości⁴⁶, zgodnie z którą ubezpieczyciel obejmował automatyczną ochroną ubezpieczeniową nowo nabyte mienie lub wzrost wartości mienia wskutek inwestycji, modernizacji itp., z dniem ukończenia modernizacji lub inwestycji, z dniem przyjęcia składnika mienia do ewidencji bądź z dniem przejścia na ubezpieczonego ryzyka przypadkowej utraty.

(akta kontroli str. 530-531,557)

W trakcie obowiązywania koncesji ZIKiT poniósł koszty zabezpieczenia dylatacji i konstrukcji ścian żelbetowych na terenie ZPGO w wysokości 50 392,51 zł brutto⁴⁷.

(akta kontroli str. 1061,1079,1090-1092)

Do umowy nie sporządzono harmonogramu jej realizacji. Ustalonymi terminami realizacji umowy były: okres obowiązywania umowy koncesji (10 lat) oraz 12-miesięczne okresy rozliczeniowe, w których przewidziano osiągnięcie określonych ilości odpadów odebranych przez ZPGO.

(akta kontroli str. 44,46,57,483)

⁴³ Pytania oferenta przekazane faksem 21 marca 2011 r., odpowiedź koncesjonariusza z 29 marca 2011 r.

⁴⁴ Do 27 września 2019 r.

⁴⁵ Aneks nr 2 z 18 lipca 2011 r. do polisy nr 11-002-00111674/OG/ME/11-430-05877763/OC, wskazującym iż lamusownia została objęta ochroną ubezpieczeniową od 9 czerwca 2011 r. na mocy klauzuli automatycznego pokrycia i zmniejszenia wartości.

⁴⁶ Zawartej w załączniku nr 2 do umowy generalnej ubezpieczenia mienia i odpowiedzialności cywilnej Gminy Miejskiej Kraków nr GMK/OG/ME/OC/2010-2012 z 4 grudnia 2009 r.

⁴⁷ 40 969,52 zł netto.

Realizacja przedsięwzięcia w okresie od uruchomienia ZPGO, tj. od 9 czerwca 2011 r., była zgodna z założeniami umowy koncesji. W poszczególnych okresach rozliczeniowych ZPGO odbierał od mieszkańców i przedsiębiorców z obszaru Gminy odpady w ilościach spełniających postanowienia umowy koncesji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 258,296-299)

ZDMK nie stwierdził przeszkód o charakterze finansowym, organizacyjnym lub prawnym, w związku z realizacją umowy z partnerem prywatnym. Również w ocenie partnera prywatnego nie istniały tego typu przeszkody.

(akta kontroli str. 418,496-497)

2.2. Modernizacja infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach

Procedura w sprawie wyboru partnera prywatnego została określona we wniosku z 26 maja 2014 r. o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁸ jako koncesja na roboty budowlane i była prawidłowa. We wniosku oraz w umowie koncesji na budowę wiat zapisano, że *wynagrodzeniem Koncesjonariusza będą przychody uzyskane z tytułu prowadzenia działalności reklamowej na panelach reklamowych/wiatach, do których Koncesjonariusz uzyska prawo użytkowania na mocy zapisów niniejszej umowy (...).* Zastosowana procedura wyboru oparta była na art. 4 ust. 1 ustawy PPP⁴⁹, który stanowił, że jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy o koncesji.

Według wniosku wartość przedmiotu koncesji wynosiła 68 mln zł. Kwota ta była dostosowana do obowiązującej Wieloletniej Prognozy Finansowej (na 26 maja 2014 r.), w której przewidziano środki na realizację zadania budowy wiat, toalet oraz stacji i stojaków rowerowych, z planem aktualizowania tych wyliczeń.

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,613-643,654 plik 78,655 pliki 88-92,662-665)

Stosownie do wymogów art. 4 ust. 1 ustawy PPP, czynności zmierzające do wyłonienia partnera prywatnego ZIKiT prowadził w trybie ustawy o koncesji. W toku postępowania zachowano wymogi tej ustawy, w szczególności dotyczące treści, terminów i miejsc zamieszczenia ogłoszeń wszczynających postępowanie⁵⁰, warunków udziału w postępowaniu⁵¹, zaproszeń do negocjacji i ich zakresu⁵² oraz dokumentowania prowadzonych postępowań⁵³.

W toku postępowania w wyznaczonym terminie wpłynęła jedna oferta, którą wskazano jako ofertę najkorzystniejszą i zawarto 29 października 2014 r. z wybranym podmiotem umowę koncesji na roboty budowlane⁵⁴. Dokonane w późniejszym okresie (do 15 listopada 2019 r.) zmiany umowy były dopuszczalne

⁴⁸ Zatwierdzonym przez Dyrektora ZIKiT 8 czerwca 2014 r.

⁴⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 Nr 19, poz. 100, ze zm.); dalej: *ustawa PPP*.

⁵⁰ Ogłoszenie o koncesji: 1) 11 czerwca 2014 r. wysłano do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej i 13 czerwca 2014 r. opublikowano w UPUE.; 2) 13 czerwca 2014 r. zamieszczono na stronie internetowej i w siedzibie ZIKiT.

⁵¹ 3 lipca 2014 r. kandydat złożył *Wniosek o zawarcie umowy koncesji*.

⁵² 14 października 2014 r. przesłano kandydatowi *Opis warunków koncesji*.

⁵³ 21 października 2014 r. spisano *Protokół z otwarcia ofert*, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o koncesji.

⁵⁴ Zmianą aneksami: nr 1 zawartym 25 maja 2016 r. w sprawie zmiany ostatecznej formy przestrzennej wiat przystankowych i własności elementów wyposażenia wiat; nr 2 zawartym 19 grudnia 2016 r. w sprawie dostosowania oznaczenia i danych koncesjodawcy w związku z centralizacją podatku od towarów i usług w Gminie Miejskiej Kraków i aneksem nr 3 zawartym 1 kwietnia 2019 r. w sprawie reorganizacji ZIKiT i utworzenia ZTPK odpowiedzialnego za realizację umowy koncesji na budowę wiat i pełniącego rolę koncesjonariusza.

z punktu widzenia przepisów, zgodne z celami projektu i nie były niekorzystne dla ZIKiT.

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,654 pliki 65,73-75 i 79,655 pliki 80-86)

W celu oceny ofert ZIKiT zastosował trzy kryteria pozacenowe odpowiadające potrzebom sformułowanym we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego. W wyniku negocjacji potrzeby skorelowano z możliwościami partnera prywatnego dotyczącymi rodzaju i liczby montowanych wiat. Kryteria te dotyczyły: 1) charakterystyki wiat z określeniem ich wielkości bazowych (wiaty *Premium*⁵⁵ w zamian za wiaty *Podstawowe*⁵⁶), 2) dodatkowych nowych wiat⁵⁷ oraz 3) długości okresu koncesji (maksymalnie 250 miesięcy).

Każdemu z kryteriów przypisano wagi (dla określenia ich znaczenia): za złożenie oferty z zachowaniem wielkości bazowych montowanych wiat przewidziano jeden punkt, a za każdą zadeklarowaną wiatę powyżej – dwa punkty. Natomiast w przypadku trzeciego kryterium za każdy zadeklarowany miesiąc mniej przewidziano jeden punkt.

Sporządzone kryteria wyboru ocen uwzględniały niektóre przykładowe kryteria wskazane w art. 17 ust. 3 ustawy o koncesji, jak: właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe oraz termin wykonania przedmiotu koncesji.

(akta kontroli str. 654 plik 78,655 plik 80)

Dyrektor, powołując się na informację przekazaną przez obecnych pracowników ZTPK, którzy uczestniczyli w postępowaniu dotyczącym tego projektu, wyjaśnił że nie opracowano strategii negocjacji w toku procedury wyboru partnera, jak również nie korzystano z usług doradców przy jego realizacji. Dyrektor podał, że *rozważano w 2012 r. zlecenie sporządzenia przez zewnętrzny podmiot analizy ekonomicznej opłacalności realizacji ww. zadania, jednak z wstępnych rozmów z potencjalnymi wykonawcami wynikało, że (...) prace analityczne nie wpłynęłyby w sposób znaczący na podjęcie (...) decyzji, a stanowiłyby jedynie niewielkie uzupełnienie już posiadanej wiedzy. W związku z powyższym zrezygnowano z usług w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 282-283)

Czteroosobowa komisja przetargowa powołana przez dyrektora ZIKiT prowadziła negocjacje (w trzech turach)⁵⁸ z jednym oferentem. Przebieg negocjacji był dokumentowany⁵⁹. W ich wyniku doprecyzowano warunki realizacji projektu w zakresie m.in.: liczby i lokalizacji wiat montowanych i obowiązku uzyskania dla ich lokalizacji opinii Plastyka Miasta Krakowa lub Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, ustalenia jednej daty posadowienia i oddania do użytku wszystkich wiat z danego roku (31 października), uściślenia liczby wiat zdemontowanych przewidzianych do ponownego montażu.

W terminie wyznaczonym w *Opisie warunków koncesji*, tj. do 21 października 2014 r., kandydat złożył ofertę.

(akta kontroli str. 654 plik 73,75-76)

⁵⁵ O charakterze konstrukcyjno-architektonicznym, nowocześniejszym od obecnie stosowanych (podstawowych), przewidziane do montażu na wybranych przez koncesjodawcę węzłach i przystankach komunikacyjnych w celu podniesienia ich wartości estetyczno-wizualnej, po uprzednim uzgodnieniu i ocenie projektu wiaty przez koncesjodawcę.

⁵⁶ O konstrukcji modułowej, powtarzalnej, stosowane na terenie całej Gminy Miejskiej Kraków poza lokalizacjami przewidzianymi dla wiat stylowych.

⁵⁷ O specyfikacji konstrukcyjnej przyjętej dla wiat podstawowych (za wyjątkiem zmian dopuszczonych przez koncesjodawcę), stosowane na terenach Gminy Miejskiej Kraków poza ścisłym centrum i głównymi ciągami komunikacyjnymi, gdzie ruch pasażerski jest odpowiednio mniejszy.

⁵⁸ 3 lipca 2014 r., 22 lipca 2014 r. i 3 września 2014 r.

⁵⁹ Udzielano pisemnych wyjaśnień, ze spotkań negocjacyjnych sporządzono trzy protokoły.

Stosownie do wymogów art. 4 ust. 1 ustawy o PPP, postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego prowadzono według trybu określonego w ustawie o koncesji. W toku kontroli nie stwierdzono, by warunki postępowania, w tym opis przedmiotu koncesji i wyboru partnera prywatnego, sprzyjały brakowi przejrzystości, poprzez preferowanie partnerów lokalnych (z wyjątkiem niezachowania wymaganego terminu składania wniosków o zawarcie umowy koncesji w ogłoszeniu o koncesji na roboty budowlane przekazany Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

ZIKiT umożliwił stronom składanie odwołań, a także wskazał przesłanki wykluczenia/unieważnienia postępowania. W *Opisie warunków koncesji* zawarł pouczenie o prawie wniesienia skargi na czynności podejmowane przez koncesjodawcę w trakcie postępowania (stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o koncesji) oraz określił warunki uznania ofert za niespełniające wymagań koncesjodawcy, skutkujące niedopuszczeniem ich do oceny i porównania. Ponadto poinformował oferenta o wyborze oferty najkorzystniejszej (zgodnie z art. 17 ust. 5 tej ustawy) i treść tej informacji zamieścił na swojej stronie internetowej.

(akta kontroli str. 654 plik 74, 77-78, 655 pliki 82-86)

Z postępowania komisja sporządziła protokół, zawierający informacje określone w art. 20 ust. 1 ustawy o koncesji. Komisja przetargowa 21 października 2014 r. dokonała oceny złożonej oferty pod względem formalnym oraz merytorycznym, z uwzględnieniem przyjętych kryteriów i ich znaczenia, określonych i zastosowanych terminów, spełnienia wymogów określonych w opisie warunków koncesji.

(akta kontroli str. 654 pliki 73,77,257)

Umowa koncesji zawierała wszystkie elementy przewidziane w art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o koncesji. Znalazły się w niej zapisy określające m.in.:

- zasady współpracy oraz wzajemne zobowiązania stron (koncesjonariusz był zobowiązany do: zakupu/wytworzenia nowych wiat, demontażu istniejących i montażu nowych/zdemontowanych, utrzymania wiat według określonych standardów, partycypowania w kosztach sprzątnięcia przystanków wyposażonych w zadaszenia, a ZIKiT do: udzielania wsparcia organizacyjnego podmiotowi prywatnemu, nieudzielania podmiotowi trzeciemu zgody na prowadzenie działalności, która mogłaby zakłócać prowadzenie działalności reklamowej przez koncesjonariusza),
- warunki niezbędne do wejścia w życie postanowień umowy (obejmujące m.in.: ocenę stanu technicznego wiat, uzgodnienia dotyczące ich rodzaju i lokalizacji, przedłożenie i posiadanie przez koncesjonariusza określonych dokumentów, np. projektów lokalizacji wiat, wniosków w sprawie wykorzystania na cele reklamowe innych przystanków niewymienionych w umowie, polisy ubezpieczeniowej),
- postanowienia dotyczące podziału ryzyk oraz mechanizm uzyskiwania przez koncesjonariusza korzyści w ramach tej umowy,
- harmonogram wykonywanych robót, normy jakościowe i wymagania, uprawnienia ZIKiT do kontroli, a wspólnie z koncesjonariuszem do oceny realizacji projektu,
- warunki rozwiązywania sporów związanych z realizacją umowy,
- sposób zabezpieczenia interesu publicznego przez zobowiązanie koncesjonariusza do wykonania zadania w sposób prawidłowy, terminowy, efektywny i skuteczny. W umowie ustalono zasady: sprawowania nadzoru przez ZIKiT nad sposobem realizacji projektu, umożliwiające podjęcie środków (wypowiedzenia umowy, zapłaty kar umownych) w sytuacji zagrożenia interesu publicznego będącego wynikiem niewłaściwego realizowania zadań przyjętych

do wykonania przez koncesjonariusza, oceny realizacji projektu wspólnie z nim, kontroli realizacji umowy *w pełnym zakresie, w szczególności do kontroli terminowości poszczególnych harmonogramów realizacji, (...) utrzymania wiat (naprawy, remonty, odmalowywanie, odbudowy).*

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,613-643)

Postanowienia umowy były zgodne z warunkami postępowania zawartymi w ogłoszeniach i uzgodnieniach dokonanych w trakcie negocjacji złożonej oferty.

(akta kontroli str. 607 pliki: 72-75,654 plik 74,655 pliki 82-86)

W związku z art. 24 ust. 1 ustawy o koncesji, Dyrektor wyjaśnił, że okres realizacji projektu oparto na przeprowadzonych wyliczeniach opłacalności ekonomicznej przedsięwzięcia polegającego na zakupie i montażu przez podmiot prywatny (koncesjonariusza) wiat przystankowych, którymi będzie później dysponował przez umowny okres eksploatacji, tzn. będzie mógł czerpać korzyści z prowadzenia działalności reklamowej na zintegrowanych panelach w zamian za utrzymanie techniczne konstrukcji zadaszenia. Wyliczenia te wykazały, iż w przypadku najbardziej typowego układu paneli reklamowych na wiacie, koszt jej zakupu i montażu zwróci się koncesjonariuszowi po ok. 19 latach i jest to przewidywany okres, w którym może zasadnie oczekiwać odzyskania własnych nakładów inwestycyjnych za wykonanie robót budowlanych oraz świadczenie usług zarządzania i utrzymania wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem inwestycji początkowych i dokonanych w czasie trwania koncesji. *Ostatecznie w wyniku negocjacji umowa została zawarta na okres 250 miesięcy dla każdej wiaty objętej umową.*

(akta kontroli str. 841-843)

Według umowy koncesji na budowę wiat wynagrodzenie partnera prywatnego za wykonanie przedmiotu umowy stanowiło wyłączne prawo do czerpania korzyści z paneli reklamowych zamontowanych w ramach niniejszej umowy na wiatkach przystankowych. Koncesjonariusz otrzymał również prawo czerpania korzyści na zasadach wyłączności w stosunku do istniejących paneli reklamowych zainstalowanych na wiatkach przeznaczonych do wymiany. Prawo do czerpania tych korzyści odnosiło się do każdej wiaty przez cały okres trwania umowy⁶⁰.

Ustalony w tej umowie sposób wynagrodzenia był zgodny z *Opisem warunków koncesji*, ale nie podlegał negocjacji.

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,613-643,654 plik 74,655 plik 80)

W trakcie realizacji projektu dokonano trzech zmian umowy koncesji na budowę wiat, na podstawie aneksów podpisanych 25 maja i 19 grudnia 2016 r. oraz 1 kwietnia 2019 r. Umowa określała warunki jej zmiany, tj. wystąpienie okoliczności, których nie można było przewidzieć w dniu jej zawarcia. Dokonane zmiany dotyczyły uwarunkowań nie przewidzianych w dokumentacji postępowania, tj.:

- zmian w zakresie ostatecznej formy przestrzennej wiat przystankowych wraz z wyposażeniem, ustalonych po konsultacjach z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, Miejskim Konserwatorem Zabytków, Plastykiem Miasta Krakowa oraz po ocenie zamontowanych w 2015 r. modeli zadaszeń,

⁶⁰ Według doprecyzowanego w negocjacjach sposobu liczenia okresu umowy czas obowiązywania umowy wynosi 15-lat dla każdej wiaty, jednak obliczany jest poprzez tzw. wiat-łata z jedną datą zakończenia dla wszystkich zadaszeń, co oznacza, iż dla najwcześniejszej spośród objętych umową wiat trwać on będzie ok. 20 lat, a dla „ostatnich” ok. 5 lat.

- centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług w Gminie Miejskiej Kraków od 1 stycznia 2017 r. w związku z postanowieniem art. 3 ustawy o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług⁶¹,
- reorganizacji ZIKiT i utworzenia ZTPK odpowiedzialnego za realizację umowy koncesji na roboty budowlane oraz pełniącego rolę koncesjonariusza.

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,613-643,655 plik 80)

W umowie określono, że w trakcie jej realizacji koncesjodawca poniesie koszty:

- utrzymania⁶² wiat dodatkowych⁶³: *w przypadku, gdy Koncesjonariusz poniesie jedynie koszt doposażenia istniejącej już wiaty w samą gablotę reklamową, będzie zmuszony dodatkowo do posadowienia nowej wiaty w specyfikacji wiat „dodatkowych” w wybranej przez Koncesjodawcę lokalizacji w trybie przewidzianym zapisami umowy (§ 2 ust. 5 pkt 3).*

Dyrektor ZTPK wyjaśnił, że utrzymanie wiat dodatkowych odbywało się w ramach utrzymania infrastruktury przystankowej na podstawie dwóch umów zawartych z Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Krakowie: o świadczenie usług, zawartej 30 sierpnia 2011 r.⁶⁴, i wykonawczej, zawartej 30 grudnia 2016 r.⁶⁵

Z uwagi na zakres działań w ramach w/w umowy oraz ilość infrastruktury przystankowej na terenie Gminy Miejskiej Kraków w liczbie ponad 1800 przystanków komunikacyjnych, w tym ok. 1200 wiat przystankowych, brak jest możliwości przedstawienia i odniesienia wysokości ponoszonych kosztów na jednostkowe późniejsze utrzymanie danej wiaty/wiat tzw. dodatkowych zamontowanych w ramach umowy koncesji.

Koszty utrzymania infrastruktury przystankowej wyniosły: w 2015 r. 3 720,3 tys. zł (netto), 4 575,9 tys. zł (brutto), w 2016 r. 3 865 tys. zł (netto), 4 754 tys. zł (brutto), w 2017 r. 2 200 tys. zł (netto), 2 730,6 tys. zł (brutto), w 2018 r. 3 mln zł (netto), 3 690 tys. zł (brutto).

(akta kontroli str. 419,607 pliki 72-75,636-367,668-669,1034)

- roszczeń podmiotów trzecich w związku z realizacją zapisów niniejszej umowy. *W tym przypadku koncesjodawcy przysługuje regres do Koncesjonariusza w pełnej wysokości, obejmujący również wynikłe stąd koszty, wówczas Strony (umowy) zobowiązują się do wspólnego zweryfikowania zasadności i wysokości przedmiotowego roszczenia (§ 13 ust. 5).*

⁶¹ Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 poz. 1454, ze zm.) – dalej: *ustawa o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług*.

⁶² Mycie, czyszczenie, (w tym poszycia dachowego) wraz z całym ich wyposażeniem, a w okresie zimowym usuwanie zalegającego śniegu z poszycia dachu.

⁶³ Dotyczy wiat tzw. dodatkowych zamontowanych na podstawie § 2 ust. 1 pkt 4 umowy koncesji oraz wiat ponownie zamontowanych, pozyskanych z lokalizacji, w których zostały zamontowane nowe konstrukcje i możliwych do ponownego wykorzystania na przystankach, na których nie funkcjonowała do tej pory wskazana infrastruktura lub też dotychczas funkcjonująca z uwagi na znaczny okres eksploatacji oraz stan zużycia wymagała demontażu (§ 2 ust. 1 pkt 5 umowy koncesji).

⁶⁴ Umowa o świadczenie usług w zakresie utrzymania przystanków komunikacyjnych i dworców, zawarta 30 sierpnia 2011 r. pomiędzy Gminą Miejską Kraków – ZIKiT a Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Krakowie (dalej: *umowa o świadczenie usług*).

⁶⁵ Umowa wykonawcza o świadczenie usług publicznych w zakresie utrzymania infrastruktury przystankowej na terenie Gminy Miejskiej Kraków, dystrybucji biletów Komunikacji Miejskiej w Krakowie wraz z określeniem zasad rozliczania rekompensaty, zawarta 30 grudnia 2016 r. pomiędzy Gminą Miejską Kraków – ZIKiT a Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Krakowie (dalej: *umowa wykonawcza*).

Dyrektor ZTPK wyjaśnił, że *Koncesjodawca (...) do dnia 14 listopada 2019 r. nie był obciążany roszczeniami podmiotów trzecich w związku realizacją umowy koncesji.*

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,668-669)

Ponadto w umowie określono:

- obowiązek koncesjodawcy magazynowania wiat zdemontowanych do czasu ustalenia dla nich nowej lokalizacji.

Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie trwania umowy koncesji nie wystąpiła sytuacja, w której Koncesjodawca magazynowałby w swoim zakresie zadaszenia przeznaczone do dalszej eksploatacji z tzw. „odzysku”. (...) wszystkie tego typu konstrukcje były magazynowane przez Koncesjonariusza do czasu ich montażu we wskazanej lokalizacji. W odniesieniu do zakresu krótkotrwałego magazynowania (...) do 2018 r. dla tych celów wykorzystywany był teren placu magazynowego zlokalizowanego przy ul. Za Torem 22 w Krakowie znajdującego się w gestii Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, aktualnie Zarządu Dróg Miasta Krakowa należący do Gminy Miejskiej Kraków.

- partycypację koncesjonariusza w utrzymaniu czystości na przystankach objętych umową⁶⁶ w wysokości 25 zł netto miesięcznie za każdy przystanek, przy czym w umowie nie zdefiniowano ogólnej wartości kosztów z tego tytułu i udziału w tych kosztach przez strony. Umowa stanowiła, że *płatności będą uiszczane na podstawie wystawionych raz na kwartał przez Koncesjodawcę faktur VAT.*

Dyrektor ZTPK wyjaśnił, że Zarząd Transportu Publicznego nie ponosi i nie ponosił kosztów sprzątnięcia peronów przystanków komunikacyjnych objętych umową koncesji. (...). Zakres sprzątnięcia peronów przystankowych (...) należy do Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania (...). Koszty wskazanego sprzątnięcia peronów przystankowych pokrywane są przez Gminę Miejską Kraków.

W kontrolowanym okresie ZIKiT wystawił 19 faktur VAT na kwotę 170,87 tys. zł (łącznie), którą obciążył koncesjonariusza, a ten obciążenie uznał i zapłacił.

Dyrektor wyjaśnił dalej, że *wskazane środki wpływają na ogólne konto gminy i nie są rozliczane bezpośrednio pomiędzy Koncesjonariuszem a MPO.*

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,670,791, 1062)

Na lata 2015-2018 r. (do 31 października) zaplanowano⁶⁷ wybudowanie:

- 224 wiat „reklamowych”⁶⁸, a „posadowiono”⁶⁹ 215, z tego:
 - zaplanowano 206 wiat nowych w lokalizacjach określonych w umowie (z puli 519 wiat określonych w umowie w harmonogramie zbiorczym), a „posadowiono” 198. Dyrektor ZTPK wyjaśnił, że montaż ośmiu wiat odłożono *celem skoordynowania prac z inwestycją przebudowy torowiska tramwajowego wzdłuż ulicy Krakowskiej i budowy ścieżki rowerowej wzdłuż*

⁶⁶ 1) Wszystkich przystanków wymienionych w umowie (w harmonogramie zbiorczym), na których w dniu podpisania umowy znajdowały się zadaszenia wyposażone w gabloty reklamowe (bez znaczenia, czy koncesjonariusz w czasie obowiązywania umowy będzie chciał z nich korzystać w celach reklamowych). Obowiązek utrzymania powstaje od dnia objęcia umową podanego w umowie w harmonogramie zbiorczym. 2) Wszystkich istniejących oraz wymienionych w ramach umowy wiat zamontowanych na przystankach opisanych wyżej od dnia objęcia umową. 3) Wszystkich nowych wiat, które koncesjonariusz postawi wg procedury opisanej w umowie (§ 2 ust. 5). Dotyczyło to również wiat istniejących, które koncesjonariusz wyposaży w same gabloty reklamowe. Obowiązek utrzymania powstaje od dnia posadowienia wiaty bądź wyposażenia jej w gablotę.

⁶⁷ W harmonogramach rocznych.

⁶⁸ Zgodnie z umową na tych wiatkach koncesjonariusz był uprawniony prowadzić działalność reklamową nieodpłatnie.

⁶⁹ Zgodnie z warunkami umowy „posadowienie” wiat oznaczało ich zamontowanie i udostępnienie pasażerom.

al. 29 Listopada (przystanki znajdują się w zakresie inwestycji), do czasu zakończenia czasowej ekspozycji konstrukcji wiaty innego typu,

- zaplanowano 18 wiat nowych w lokalizacjach nieokreślonych pierwotnie w umowie (z puli poszerzonej⁷⁰ liczby 74 wiat), a „posadowiono” 17. Według informacji ZTPK montaż jednej wiaty odłożono w czasie z uwagi na konieczność koordynacji z innymi inwestycjami (...);
- 100 wiat dodatkowych, a „posadowiono” 99. Pracownik ZTPK wyjaśnił, że nie posadowiono jednej wiaty (spośród 25 zaplanowanych na 2018 r.), gdyż jej lokalizacja była przewidziana poza pasem drogowym na terenie Spółdzielni Mieszkaniowej, która nie posiadała na to wymaganych pozytywnych opinii swoich członków oraz zgody Rady Miasta Krakowa. Po spełnieniu tych formalności wiatę zamontowano w 2019 r.

Zamontowano również:

- 27 wiat z puli wiat „odzyskanych”. Umowa nie określała terminu ich montażu i stanowiła, że koncesjonariusz jest zobowiązany do ponownego montażu zadaserń przeznaczonych do dalszej eksploatacji w lokalizacjach wskazanych przez koncesjodawcę w ilości nie przekraczającej 25% zdemontowanych wiat⁷¹. Koncesjonariusz dokona w tym zakresie niezbędnej renowacji konstrukcji wiaty przeznaczonej do dalszej eksploatacji (bez konieczności wymiany elementów na nowe lub uzupełniania ich braków). Umowa nie uprawniała koncesjonariusza do prowadzenia nieodpłatnej działalności reklamowej na wiatkach „odzyskanych”;
- cztery moduły mebli miejskich (tzw. „zielonych przystanków”), tj. konstrukcji zapewniających możliwość nasadzenia zieleni. Działanie realizowane było na podstawie porozumienia zawartego 30 listopada 2017 r. pomiędzy Gminą Miejską Kraków (ZiKiT oraz Zarządem Zieleni Miejskiej w Krakowie, dalej: ZZM) a koncesjonariuszem na czas nieokreślony. W porozumieniu wyraził on *gotowość, aby przy okazji realizacji umowy koncesji (...) przeprowadzić test eksploatacji prototypów modułów mebli miejskich zapewniających możliwość wykonania nasadzeń zieleni na ich konstrukcji*. Koncesjonariusz zobowiązał się do udostępnienia modułów ZiKiT i ZZM na potrzeby wprowadzenia i realizacji projektu pn. „Zielone przystanki” oraz do poniesienia kosztów zakupu modułów, kosztów montażu, kosztów niezbędnych napraw modułów oraz kosztów ich ubezpieczenia przez cały czas trwania porozumienia.

(akta kontroli str. 607 pliki 72-75,613-643,727,
731 pliki 8 i 21,734-760,688-689,671-685)

Na okoliczność „posadowienia” ww. wiat – w myśl umowy – sporządzono 341 jednostkowych, obustronnie podpisanych protokołów odbioru częściowego⁷², w których stwierdzono zgodność zakresu wykonanej pracy z zapisami umowy i odpowiednie zabezpieczenie wewnętrznej instalacji elektrycznej.

W 146 protokołach (spośród 341) stwierdzono, że pracę przyjęto z uwagami i wymaga ona poprawek.

Liczba wiat przyjętych z uwagami w 2018 r. wzrosła do 60 w porównaniu do liczby takich wiat w poszczególnych latach 2015-2017 i w 2019 r. Dyrektor wyjaśnił, że uwagi odnotowane w 2018 r. dotyczyły głównie oznakowania wiat znakami drogowymi D-15 i D-17, niezgodnymi z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury oraz

⁷⁰ Na podstawie warunków umowy.

⁷¹ Z liczby 519 wiat przeznaczonych do demontażu określonych w umowie w harmonogramie zbiorczym.

⁷² 7 protokołów dotyczyło wiat nowych, posadowionych w lokalizacjach określonych pierwotnie w umowie, 25 – wiat nowych w lokalizacjach nieokreślonych pierwotnie w umowie (z puli poszerzonej), a 32 – wiat z puli „odzyskanych”.

Spraw Wewnętrznych i Administracji. Znaki te należą do kategorii znaków informacyjnych i mają na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dyrektor wyjaśnił, że koncesjonariusz usunął nieprawidłowości bez zbędnej zwłoki, a pracownicy właściwej komórki organizacyjnej koncesjodawcy to weryfikowali.

(akta kontroli str. 606 pliki 60-69,727,761-787)

W myśl umowy koncesji na budowę wiat, po podpisaniu protokołu odbioru częściowego koncesjonariuszowi przysługiwał termin do 60 dni na złożenie koncesjodawcy kompletu dokumentów niezbędnych do odbioru końcowego wiat. Dwustronnie podpisane protokoły końcowe sporządzono w odniesieniu do 297 wiat („reklamowych”, z puli liczby wiat poszerzonych i „odzyskanych”). Do wszystkich odbiorów końcowych przedłożono wymaganą dokumentację techniczną i elektryczną, która została przyjęta bez zastrzeżeń. Protokoły stanowiły podstawę przekazania wiat na rzecz Gminy Miejskiej Kraków; na ich podstawie wiaty przyjęto na stan środków trwałych.

Po dokonaniu odbiorów końcowych koncesjonariusz (zgodnie z warunkami umowy) wystawił na rzecz koncesjodawcy 19 faktur VAT na kwotę łącznie 13 322,9 tys. zł tytułem wynagrodzenia za wykonane roboty, według stanu na 4 listopada 2019 r. Zgodnie z warunkami przygotowania postępowania oraz umowy wartość wykonanych robót została skompensowana fakturami VAT, na podstawie których przekazano koncesjonariuszowi prawa do wyłącznego korzystania z paneli reklamowych zamontowanych w ramach umowy na wiatkach przystankowych.

(akta kontroli str. 603 pliki 8-26,646-647 pliki 97-107,786-787,836-837,1035)

Dyrektor ZTPK wyjaśnił, że na etapie realizacji projektu przeszkód finansowych, prawnych i organizacyjnych nie stwierdzono. Przeszkodą w realizacji przedmiotowej umowy, a w zasadzie montażu konkretnych wiat, jest kwestia tego, iż niektóre lokalizacje znajdują się w obrębie innych inwestycji (np. Trasa Łagiewnicka, KST Górka Narodowa), przez co ich montaż winien być skoordynowany w celu optymalizacji procesu. Każde opóźnienie w realizacji innej inwestycji powoduje tym samym opóźnienie wymiany wiaty.

(akta kontroli str. 792)

Prezes Zarządu podmiotu prywatnego wyjaśnił, że w trakcie dotychczasowej realizacji umowy koncesji na budowę wiat Spółka nie napotkała na przeszkody natury prawnej, finansowej czy organizacyjnej.

(akta kontroli str. 801)

ZIKiT (na wezwanie z 7 listopada 2018 r.) zawiadomił Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju⁷³ (8 listopada 2018 r.) o zmianach dotyczących umowy koncesji na budowę wiat. W zawiadomieniu wykazano: wartość całkowitą umowy, z podatkiem VAT, tj. kwotę 45 405 tys. zł (brutto) i kwotę 36 914,6 tys. zł (netto), oraz zmiany umowy koncesji, wprowadzone aneksem nr 1 z 25 maja 2016 r. oraz aneksem nr 2 z 19 grudnia 2016 r.

(akta kontroli str. 793-798)

W związku z określeniem dwóch odmiennych wartości umowy koncesji (68 mln zł brutto we wniosku z 26 maja 2014 r. i 45 405 tys. zł brutto w ww. informacji przekazanej do MliR) Dyrektor wyjaśnił, że różnica wynikała ze zmiany zakresu zadania (zmniejszenia liczby wiat przystankowych).

(akta kontroli str. 847)

⁷³ Dalej: *MiIR*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ogłoszeniu o koncesji na roboty budowlane, przesłanym Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej 11 czerwca 2014 r., ZIKiT wyznaczył termin składania wniosków o zawarcie umowy koncesji na 3 lipca 2014 r., tj. o 21 dni krócej od terminu określonego w art. 12 ust. 2 ustawy o koncesji. Przepis ten stanowił, że termin składania wniosków o zawarcie umowy koncesji nie może być krótszy niż 45 dni od dnia przesłania ogłoszenia o koncesji na roboty budowlane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Taki sam termin był ogłoszony również na stronie internetowej ZIKiT 13 czerwca 2014 r. oraz zamieszczony w jego siedzibie.

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że omyłkowo wskazano termin krótszy niż wynikający z art. 12 ust. 2 ustawy o koncesji.

(akta kontroli str. 655 pliki 78,82-86)

W ocenie NIK powyższe działanie mogło wpłynąć na krąg potencjalnych oferentów, tj. podmiotów zainteresowanych zawarciem umowy koncesji, gdyż krótszy termin na składanie wniosków mógł zniechęcić lub utrudnić udział w postępowaniu. Naruszono tym zasadę określoną w art. 6 ustawy o koncesji, nakazującą zapewnienie w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji równego traktowania zainteresowanych podmiotów.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że w przypadku obu kontrolowanych projektów przyjęto właściwą procedurę wyboru partnera prywatnego, uwzględniającą sposób jego wynagradzania. Zastosowane w postępowaniach kryteria oceny ofert były adekwatne do specyfiki przedsięwzięć.

W żadnej z zawartych umów nie dokonywano zmian niedopuszczalnych przepisami, niezgodnych z celami projektu lub niekorzystnych dla partnera publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że w obu projektach na etapie prowadzonych postępowań na wybór partnera prywatnego koncesjodawca naruszył zasady przejrzystości i uczciwej konkurencji, określone w art. 6 ustawy o koncesji. W przypadku wyboru partnera na obsługę i administrowanie ZPGO doszło ponadto do naruszenia art. 17 ust. 1 ustawy o koncesji, zgodnie z którym wyboru oferty najkorzystniejszej dokonuje się spośród ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji, co stwierdził prawomocnym wyrokiem sąd administracyjny⁷⁴.

Realizacja koncesji na obsługę i administrowanie ZPGO odbywała się zgodnie z postanowieniami zawartej i obowiązującej umowy koncesji. Poszczególne etapy realizacji umowy dotyczące modernizacji infrastruktury przystankowej przebiegały zgodnie z ustalonym harmonogramem, a strona publiczna skutecznie nadzorowała i monitorowała wykonanie umowy.

OBSZAR

3. Zarządzanie projektem PPP

3.1. Obsługa i administrowanie ZPGO

Opis stanu
faktycznego

Nie zostały ustalone odrębne procedury zarządzania realizacją projektu. Postanowienia w zakresie zarządzania projektem zostały ujęte w cz. II i III umowy koncesji. Obejmowały one:

- uprawnienia koncesjodawcy w zakresie kontroli wykonywania koncesji przez koncesjonariusza,

⁷⁴ W odniesieniu do ZPGO prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II GSK 795/13 z dnia 12 września 2013 r.

- warunki i sposób rozwiązywania umowy koncesji i wydania ZPGO po jej wygaśnięciu,
- zasady rozwiązywania sporów i zmian umowy koncesji,

(akta kontroli str. 45-59,389-390)

W okresie od 1 maja do 31 grudnia 2011 r. pełnienie nadzoru nad uruchomieniem a następnie funkcjonowaniem ZPGO było powierzone osobie fizycznej na podstawie umów zlecenia.

(akta kontroli str. 399-410,460)

W umowie koncesji nie wskazano osób bezpośrednio odpowiedzialnych ze strony koncesjodawcy za wykonanie tej umowy. Dyrektor ZDMK wskazał, że w przypadku braku odrębnych dokumentów określających podział kompetencji punktem odniesienia w zakresie realizowanych zadań jest regulamin organizacyjny. Zgodnie z tą regulacją⁷⁵, nadzór nad realizacją projektu sprawuje Dział Utrzymania Infrastruktury i Nieruchomości (od 18 lutego 2019 r. w Wydziale ds. Utrzymania ZDMK).

(akta kontroli str. 39-76,388-389,653 plik 25).

Nadzór ze strony kierownictwa jednostki nad realizacją umowy koncesji pełnili Zastępcy Dyrektora ZIKiT ds. Utrzymania Terenów, ds. Utrzymania, ds. Realizacji, ds. Infrastruktury i Zastępcy Dyrektora ZDMK ds. Infrastruktury i ds. Dróg, którym na podstawie regulaminów organizacyjnych podlegały komórki organizacyjne bezpośrednio nadzorujące realizację projektu⁷⁶. Nie wydawano szczegółowych pełnomocnictw dla Zastępców Dyrektora, obejmujących prowadzenie spraw związanych z ZPGO. Bezpośredni nadzór nad realizacją projektu pełnili kierownicy ww. komórek.

(akta kontroli str. 504,653-654 pliki 23-25,50-51,53-54,56-60)

Nie zostały ustalone odrębne procedury zarządzania realizacją projektu, jedyne postanowienia w tym zakresie zawarto w umowie koncesji. ZDMK, a poprzednio ZIKiT nie przeprowadzały kontroli wykonywania koncesji przez koncesjonariusza.

(akta kontroli str. 389-391)

Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że Zarząd otrzymywał comiesięczne raporty dotyczące realizacji efektu końcowego. Potwierdzały one, że efekt jest na bieżąco osiągany, stąd ZDMK nie podejmował dodatkowych czynności, przyjmując że obiekt jest użytkowany zgodnie z zapisami umowy oraz spełnia swoje cele. Wskazał, że prowadzona analiza sprawozdawczości była wystarczającą formą kontroli. (...) *do Koncesjodawcy nie wpływały skargi na funkcjonowanie „Lamusowni” (...). W toku wzajemnych kontaktów, pracownicy ZDMK wizytowali Zbiorczy Punkt Gospodarowania Odpadami, (...) nie spisywano z powyższych wizyt protokołów.*

(akta kontroli str. 458-459,503)

3.2. Modernizacja infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach

Nie wprowadzono formalnego systemu zarządzania projektem, przy czym w umowie koncesji na budowę wiat określono szereg działań zapewniających osiągnięcie

⁷⁵ § 14 pkt 9 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 153/2018 Dyrektora ZDMK z dnia 31 grudnia 2018 r., § 11 pkt 12 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 16/2019 Dyrektora ZDMK z dnia 18 lutego 2019 r. oraz § 11 pkt 12 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 126/2019 Dyrektora ZDMK z dnia 1 października 2019 r.

⁷⁶ Były to kolejno: Dział Czystości i Gospodarki Odpadami, Dział Czystości, Zespół Utrzymania Nieruchomości, Zespół Utrzymania Infrastruktury i Nieruchomości.

celów projektu, m.in. w zakresie: terminów realizacji prac, charakterystyki wiat i sposobu postępowania przy ocenie ich stanu technicznego i przydatności do dalszej eksploatacji, harmonogramu działań i warunków spełnienia norm jakościowych, zasad przeprowadzania okresowych przeglądów, w tym odbioru wiat zamontowanych i oceny standardu ich utrzymania, zobowiązań koncesjonariusza i jego prawa do wykorzystania przystanków komunikacyjnych na cele reklamowe i czerpania z nich pożytków, warunków zmian w projekcie, sposobu rozwiązywania sporów, warunków zakończenia obowiązywania umowy.

Nie wydawano szczegółowych pełnomocnictw do podejmowania decyzji strategicznych dotyczących tego projektu. Zarządzanie i nadzór nad realizacją projektu wynikał z ogólnie sformułowanych zapisów w statucie i regulaminie organizacyjnym w brzmieniu: *Przedmiotem działalności podstawowej ZIKiT jest organizowanie, nadzorowanie i prowadzenie (...) wszystkich spraw związanych z transportem w Gminie Miejskiej Kraków (...) w szczególności zarządzaniem infrastrukturą transportu zbiorowego oraz obiektami i urządzeniami towarzyszącymi. Do obowiązków zastępcy dyrektora ds. transportu należy realizacja celu funkcjonowania jemu podległego pionu w zakresie zarządzania lokalnym transportem zbiorowym na terenie Gminy Miejskiej Kraków.*

W przypadkach nieprawidłowego utrzymania wiat koncesjodawca interweniował u koncesjonariusza, a ten podejmował działania w celu usunięcia tych nieprawidłowości bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 389,607 pliki 72-75,613-643,852-884,1037-1058)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ZIKiT, a następnie ZDMK nie udokumentowano działań partnera publicznego w zakresie zarządzania projektem obsługi i administrowania ZPGO, w tym nadzoru sprawowanego nad prawidłowym wykonywaniem przez partnera prywatnego przedmiotu umowy i należyta dbałością o przekazane mu składniki majątkowe.

Zarządzanie projektem ze strony koncesjodawcy ograniczało się do odbioru comiesięcznych sprawozdań raportujących ilość zebranych odpadów (realizacja efektu końcowego projektu), a także – jak wyjaśnił Dyrektor ZDMK – wizyty pracowników ZIKiT i ZDMK w lamusowni w celu weryfikacji jakości i standardu wykonywania koncesji, które nie były jednak protokołowane.

(akta kontroli str. 458-459,503,1031)

ZDMK, a poprzednio ZIKiT nie przeprowadzały kontroli wykonywania koncesji przez koncesjonariusza, pomimo takiego uprawnienia zawartego w § 11 umowy koncesji. Dyrektor ZDMK wskazał, że prowadzona analiza sprawozdawczości była wystarczającą formą kontroli oraz że jedynie weryfikacja sprawozdawczości może być miarodajnym wskaźnikiem osiągnięcia założonego celu. Zdaniem Dyrektora ZDMK podejmowanie czynności kontrolnych byłoby celowe w momencie nieosiągnięcia założonych efektów lub w momencie zgłoszenia jakichkolwiek problemów związanych ze stanem technicznym przekazanych składników majątkowych oraz wyposażenia ZPGO, co – jak wyjaśnił – nie miało miejsca.

(akta kontroli str. 47,391,458-459,503,1031)

ZDMK i ZIKiT nie weryfikowały wywiązywania się koncesjonariusza z obowiązków zarządcy obiektu.

(akta kontroli str. 53,1031)

Niedokumentowanie czynności zarządzania projektem oraz sprawowania nadzoru nad przedmiotem umowy koncesji i przekazaniem do użytkowania majątkiem było – w ocenie NIK – działaniem nierzetelnym. Izba zwraca uwagę, że sam odbiór sprawozdawczości oraz nieprotokołowane wizyty pracowników partnera publicznego w miejscu realizacji projektu nie są optymalnymi narzędziami zarządzania i nadzoru, a w szczególności nie przyczyniają się do maksymalizacji efektywności projektu i osiąganiu w jak największym stopniu jego celów, którymi były m.in. zwiększenie recyklingu i odzysku odpadów komunalnych oraz redukcja zaśmiecania i nielegalnych wysypisk na terenie Krakowa.

(akta kontroli str. 315)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że sposób zarządzania projektem dotyczącym obsługi i administrowania ZPGO nie stanowił przeszkody w prawidłowym działaniu obiektu. W trakcie obowiązywania umowy koncesji nie wystąpiły przypadki nieosiągnięcia założonych efektów projektu, nie zgłaszano także problemów związanych ze stanem technicznym przekazanych składników majątkowych oraz wyposażeniem ZPGO. NIK stwierdziła jednak, że sposób pełnienia nadzoru nad ZPGO przez koncesjodawcę nie był odpowiednio dokumentowany i nie dostarczał wystarczających informacji o sposobie wykonywania koncesji oraz stanie przekazanych koncesjonariuszowi składników majątkowych. Nie przyczyniał się także do maksymalizacji efektywności projektu.

NIK nie zgłasza uwag do sposobu zarządzania projektem dotyczącym modernizacji infrastruktury przystankowej, pomimo niestworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych i proceduralnych, co wskazano w ocenie cząstkowej 1. Obszaru: *Przygotowanie projektów PPP do realizacji*. ZIKiT był zdolny organizacyjnie do przygotowania i realizacji tego projektu. Do codziennego zarządzania projektem oddelegowano pracowników, który legitymowali się odpowiednim wykształceniem i wieloletnim doświadczeniem w zakresie infrastruktury transportowej. Wyznaczono też osobę decyzyjną odpowiedzialną za strategiczne decyzje w projekcie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Zgodność efektów projektu z zakładanymi celami

4.1. Obsługa i administrowanie ZPGO

Celami (efektami końcowymi) projektu było:

- w pierwszym miesiącu po uruchomieniu⁷⁷ obiektu odwiedzenie ZPGO przez co najmniej 750 osób,
- po 12 miesiącach od uruchomienia ZPGO zebranie 1 000 Mg odpadów, w tym 187,5 Mg odpadów wielkogabarytowych i 37,5 Mg odpadów niebezpiecznych,
- między 12 a 24 miesiącem od uruchomienia ZPGO zebranie 2 000 Mg odpadów,
- między 24 a 36 miesiącem od uruchomienia ZPGO zebranie 3 000 Mg odpadów,
- między 36 a 48 miesiącem od uruchomienia ZPGO zebranie 4 000 Mg odpadów,
- po 48 miesiącach od uruchomienia ZPGO, w każdym kolejnym 12-miesięcznym okresie zebranie co najmniej 4 000 Mg odpadów,

Okres obowiązywania koncesji ustalono na 10 lat od dnia przekazania obiektu ZPGO koncesjonariuszowi.

(akta kontroli str. 44,46,66-67,120,131)

W poszczególnych okresach rozliczeniowych ZPGO osiągnęło nw. ilości odpadów zebranych od mieszkańców i przedsiębiorców z terenu Gminy Miejskiej Kraków:

⁷⁷ Koncesjonariusz był zobowiązany do rozpoczęcia świadczenia usług w ciągu 7 dni od daty przekazania ZPGO, co nastąpiło 2 czerwca 2011 r.

- w okresie od 9 czerwca 2011 r. do 9 czerwca 2012 r.: 1 570,243 Mg odpadów, w tym 394,860 Mg odpadów wielkogabarytowych i 131,484 Mg odpadów niebezpiecznych,
- w okresie od 10 czerwca 2012 r. do 9 czerwca 2013 r.: 2 451,362 Mg odpadów, w tym 677,670 Mg odpadów wielkogabarytowych i 130,165 Mg odpadów niebezpiecznych,
- w okresie od 10 czerwca 2013 r. do 9 czerwca 2014 r.: 4 258,577 Mg odpadów, w tym 1 249,640 Mg odpadów wielkogabarytowych i 178,328 Mg odpadów niebezpiecznych,
- w okresie od 10 czerwca 2014 r. do 9 czerwca 2015 r.: 5 548,357 Mg odpadów, w tym 1 646,290 Mg odpadów wielkogabarytowych i 129,178 Mg odpadów niebezpiecznych,
- w okresie od 10 czerwca 2015 r. do 9 czerwca 2016 r.: 6 125,705 Mg odpadów, w tym 1 842,790 Mg odpadów wielkogabarytowych i 154,746 Mg odpadów niebezpiecznych,
- w okresie od 10 czerwca 2016 r. do 9 czerwca 2017 r.: 6 642,703 Mg odpadów, w tym 2 425,770 Mg odpadów wielkogabarytowych i 201,381 Mg odpadów niebezpiecznych,
- w okresie od 10 czerwca 2017 r. do 9 czerwca 2018 r.: 6 683,518 Mg odpadów, w tym 1 537,420 Mg odpadów wielkogabarytowych i 212,357 Mg odpadów niebezpiecznych,
- w okresie od 10 czerwca 2018 r. do 9 czerwca 2019 r.: 4 670,899 Mg odpadów, w tym 1 109,150 Mg odpadów wielkogabarytowych i 136,107 Mg odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli str. 296-299)

W pierwszym miesiącu funkcjonowania ZPGO 1 609 osób dostarczyło do niego odpady.

(akta kontroli str. 424)

Użytkowanie ZPGO zgodnie z przeznaczeniem oraz utrzymywanie celów i rezultatów w zakresie ilości przyjmowanych odpadów⁷⁸ zostało stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2018 r.⁷⁹

(akta kontroli str. 289,653 plik 1)

Prezes Zarządu koncesjonariusza wyjaśnił, że spadek ilości odpadów odbieranych w ZPGO w okresie od 10 czerwca 2018 r. do 9 czerwca 2019 r. wynikał z funkcjonowania na terenie Gminy Miejskiej Kraków odrębnych od ZPGO sposobów zbierania odpadów od ich dostawców.

(akta kontroli str. 497-498)

Dyrektor wyjaśnił, że ZDMK nie podejmował działań zmierzających do wyjaśnienia przyczyny spadku ilości odpadów odbieranych w lamusowni, gdyż ilości te nadal przekraczały wymagane ilości minimalne.

(akta kontroli str. 588)

⁷⁸ Określonych w Planie wdrażania projektu, stanowiącym załącznik nr 3 do umowy finansowej nr PL 0332/N2/2.1.6/045/09 z 5 lutego 2009 r.

⁷⁹ Informacja pokontrolna z 14 grudnia 2018 r. z kontroli przeprowadzonej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczącej utrzymania trwałości umowy dotacji dofinansowywanej ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

4.2.Modernizacja infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach

Według stanu na 31 października 2019 r. w ramach realizacji projektu zrealizowano zaplanowane cele:

- wybudowano i oddano do użytkowania 341 wiat:
 - 198 wiat nowych w lokalizacjach określonych w umowie (na 206 zaplanowanych),
 - 17 wiat w lokalizacjach nieokreślonych pierwotnie w umowie z puli poszerzonej liczby wiat (na 18 zaplanowanych),
 - 99 wiat dodatkowych (na 100 zaplanowanych),
 - 27 wiat z puli wiat odzyskanych;

Niewybudowanie 10 wiat spowodowane było przyczynami obiektywnymi, niezależnymi od stron umowy.

- 297 wiat przekazano na stan Gminy Miejskiej Kraków (w odniesieniu do 44 wiat trwała procedura składania przez koncesjonariusza kompletu dokumentów niezbędnych do odbioru końcowego – zgodnie z umową);
- koncesjonariusz partycypował w kosztach utrzymania przystanków objętych umową na kwotę 170,87 tys. zł;
- koncesjonariuszowi udostępniono przystanki do prowadzenia działalności reklamowej na panelach zintegrowanych z wiatami przystankowymi i zapewniono mu wyłączność w tym zakresie.

Przy okazji realizacji umowy koncesji koncesjonariusz wybudował cztery moduły tzw. „zielonych przystanków”, tj. konstrukcji zapewniających możliwość nasadzenia zieleni.

(akta kontroli. str. 607 pliki 72-75,613-643, 670,727,731 pliki 8 i 21,734-760,688-689,671-685)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wykazane efekty obu kontrolowanych projektów były zgodne z zakładanymi celami. W trakcie działania lamusowni przyjęto od mieszkańców i przedsiębiorców z terenu Krakowa wymagane ilości odpadów, a w pierwszym miesiącu od uruchomienia obiektu odpady zostały dostarczone przez większą niż zakładana minimalną liczbę osób. NIK zauważa spadek ilości przyjmowanych przez ZPGO odpadów w okresie od czerwca 2018 r. do czerwca 2019 r., co było spowodowane wprowadzaniem programów wspomagających i uzupełniających działanie lamusowni. Zaistniały spadek nie zagrażał jednak realizacji celu projektu, gdyż ilość zbieranych odpadów nadal znacząco przewyższała wymaganą minimalną ich ilość.

W przypadku koncesji na modernizację infrastruktury przystankowej osiągnięto przewidzianą harmonogramem liczbę wybudowanych wiat, za wyjątkiem tych, których niewybudowanie wynikało z obiektywnych, niezależnych od koncesjonariusza okoliczności.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

Wnioski Rzetelne dokumentowanie charakteru, przebiegu i wniosków z czynności podejmowanych przez pracowników ZDMK w ramach realizacji projektu obsługi i administrowania ZPGO.

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 Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kraków, grudnia 2019 r.

Kontroler

Andrzej Lis
specjalista kontroli państwowej

Kontroler

Andrzej Salwiński
inspektor kontroli państwowej