



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.009.01.2020

Jan Harhaj  
Starosta Powiatu Lidzbarskiego  
Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim  
ul. Wyszyńskiego 37  
11-100 Lidzbark Warmiński

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/008 „Realizacja Pakietu dla średnich miast”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim, ul. Wyszyńskiego 37, 11-100 Lidzbark Warmiński (dalej: „Starostwo” lub „Powiat”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Harhaj - Starosta Powiatu Lidzbarskiego od 8 grudnia 2010 r. (dalej: „Starosta”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja działań w ramach Pakietu dla średnich miast.</li><li>2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację projektów w ramach Pakietu dla średnich miast.</li><li>3. Efekty realizacji projektów w ramach Pakietu dla średnich miast.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/86/2020 z 15 września 2020 r.

(akta kontroli str.1-5)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r. Powiat realizował przedsięwzięcie Termy Warmińskie<sup>3</sup> w formule partnerstwa publiczno-prywatnego terminowo i na ogół zgodnie z zawartą z Partnerem Prywatnym umową o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>4</sup> (dalej: „umowa o PPP”). Powiat wniósł wkład własny w przedsięwzięcie w formie infrastruktury i wyposażenia, wygzekwował ustanowienie przez Partnera Prywatnego zabezpieczenia należytego wykonania umowy w formie hipoteki, dokonywał zmian umowy na zasadach określonych w umowie o PPP, prowadził kontrole realizacji przedsięwzięcia w terminach i na zasadach określonych w umowie, wyraził zgodę na powierzenie świadczenia usług Term Warmińskich podwykonawcy zgodnie z postanowieniami umowy o PPP, naliczał czynsz dzierżawny zmienny terminowo i w sposób określony w umowie. Powiat wygzekwował od Operatora Term<sup>5</sup> osiągnięcie i utrzymanie wskaźnika dotyczącego miejsc pracy w Termach Warmińskich w wysokości 52 etatów.

Powiat realizował przedsięwzięcie Termy Warmińskie zgodnie z ustawą z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>6</sup>. Przeprowadził ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: „ustawa o NIK”).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Przedsięwzięcie Termy Warmińskie – świadczenie usług rekreacyjnych i innych z wykorzystaniem infrastruktury Term Warmińskich.

<sup>4</sup> Umowa Nr OR.272.12.2015 z 22 października 2015 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym dotycząca przedsięwzięcia polegającego na świadczeniu usług z wykorzystaniem infrastruktury Term Warmińskich zawarta pomiędzy Powiatem Lidzbarskim (Podmiotem Publicznym) a Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie (dalej: „Partner Prywatny”).

<sup>5</sup> Partner Prywatny, a od 22 grudnia 2017 r. Podwykonawca umowy o PPP.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 711 ze zm. (dalej: „ustawa o PPP”).

prywatnego, zastosował konkurencyjny tryb wyboru partnera prywatnego, a także zamieścił w umowie o PPP zasady realizacji przedsięwzięcia określone ww. ustawą. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia zapisów umowy o PPP w kwestiach: podejmowania przez Powiat samodzielnych decyzji, tj. bez uzyskania zgody Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, odnośnie przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich (stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w §10 ust. 4 ww. umowy), nie podejmowania przez Powiat żadnych działań zmierzających do dokonania przez Partnera Prywatnego cesji praw na rzecz Powiatu z polis ubezpieczeniowych majątku Term Warmińskich (stanowiło to naruszenie §12 ust. 6 ww. umowy), nierzetelnego naliczania należnej stawki stałego czynszu dzierżawnego, tj. bez dokonywania sukcesywnej waloryzacji wartości czynszu (stanowiło to naruszenie §8 ust. 5 ww. umowy). Ponadto, Powiat nie wykonywał rzetelnie obowiązków partnera publicznego przedsięwzięcia realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie nadzoru nad prawidłową realizacją umowy, ponieważ nie kontrolował i nie nadzorował przedsięwzięcia w pełni i z należytą starannością.

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

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Realizacja działań w ramach Pakietu dla średnich miast**

1.1. W latach 2010-2015 Starostwo realizowało w partnerstwie z Gminą Miejską Lidzbark Warmiński (dalej: „Gmina”) projekt pn. „Termy Warmińskie”, polegający na zaprojektowaniu, wybudowaniu wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz wyposażeniu w odpowiedni sprzęt Term Warmińskich – kompleksu basenowego<sup>8</sup> z wykorzystaniem wód termalnych wraz z całoroczną wielofunkcyjną infrastrukturą sportowo-rekreacyjną w Lidzbarku Warmińskim<sup>9</sup>. Całkowita wartość projektu wyniosła 93 354 592,02 zł. Projekt uzyskał wsparcie finansowe w wysokości 67 772 874,34 zł (72,6%) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013<sup>10</sup>. Celem głównym projektu była poprawa całorocznej infrastruktury wypoczynkowo-rekreacyjnej funkcjonującej w powiecie lidzbarskim i województwie warmińsko-mazurskim dzięki budowie całorocznego, wielofunkcyjnego kompleksu Term Warmińskich, oferującego kompleksowe usługi sportowo-rekreacyjne z wykorzystaniem wód termalnych. Ponadto, zobowiązano się utworzyć w Termach 52 miejsca pracy rok po zakończeniu realizacji projektu. W okresie objętym kontrolą ww. projekt znajdował się w pięcioletnim tzw. „okresie trwałości projektu”<sup>11</sup>, co oznaczało, że nie mógł być poddawany znaczącym modyfikacjom.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> W skład tego kompleksu wchodziły: zespół Term (Terma aktywna: baseny wielozadaniowe wyposażone m.in. w zjeżdżalnię, podwodne leżaki, wodospad, dysze masujące i dziką rzekę; Terma relaks obejmująca m.in.: basen solankowy, basen hipertermiczny, całoroczny basen zewnętrzny z wydzielonymi strefami dla zdrowia i wypoczynku); sauna; strefa Wellnes/SPA; budynek centrum konferencyjnego ze stołówką, restauracją, salą klubową i kręgielnią; wioska wakacyjna składająca się z 33 domków dla turystów; centrum aktywności (staw, park wspinaczkowy, boiska); parking podziemny i naziemny; zieleń i elementy małej architektury.

<sup>9</sup> Porozumienie Nr ISZ-01/09/2010 o wspólnej realizacji projektu „Termy Warmińskie” z 12 października 2010 r. zawarte pomiędzy Powiatem Lidzbarskim (liderem i beneficjentem projektu) a Gminą Miejską Lidzbark Warmiński (partnerem projektu).

<sup>10</sup> Umowa o dofinansowanie projektu „Termy Warmińskie” Nr UDA-RPWM.02.01.03-28-001/10-00 w ramach Osi Priorytetowej 2 „Turystyka”, Działanie 2.1 „Wzrost potencjału turystycznego”, Poddziałanie 2.1.3 „Infrastruktura sportowo-rekreacyjna” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013.

<sup>11</sup> Okres trwałości projektu wynosił pięć lat od zakończenia projektu, zgodnie z art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego

(akta kontroli str.8-100)

Po zakończeniu realizacji projektu „Termy Warmińskie”, zgodnie z umową o dofinansowanie, właścicielem kompleksu Termy Warmińskie został Powiat Lidzbarski, który w 2015 r. powierzył podmiotowi zewnętrznemu<sup>12</sup> zarządzanie i użytkowanie obiektu.

(akta kontroli str. 101-106)

W okresie objętym kontrolą, równoległe z umową o PPP, obowiązywało także Porozumienie z 1 lipca 2016 r. zawarte pomiędzy Powiatem a Gminą w sprawie eksploatacji wspólnej inwestycji Termy Warmińskie (dalej: „Porozumienie”). Strony ustaliły, że w okresie trwałości projektu „Termy Warmińskie” jego liderem pozostanie Powiat. Do obowiązków lidera należało reprezentowanie stron Porozumienia wobec osób trzecich, w tym Partnera Prywatnego. W ww. Porozumieniu dokonano podziału pomiędzy strony: ryzyka rozwiązania umowy o PPP, ryzyka wartości infrastruktury Term Warmińskich oraz wyposażenia podstawowego na dzień ich zwrotu przez Partnera Prywatnego, korzyści i obowiązków wynikających z realizacji projektu.

Do obowiązków Powiatu należało m.in. podejmowanie decyzji w porozumieniu z Gminą w przypadkach wyrażenia zgody na: zaprzestanie świadczenia usług przez Operatora Term, dokonywanie przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich przez Operatora, zmiany treści umowy o PPP. Starosta wyjaśnił, że konsultował decyzje z ww. zakresu z Burmistrzem Lidzbarska Warmińskiego, jednak Powiat nie posiadał dokumentów potwierdzających takie konsultacje. Jednocześnie Burmistrz poinformował, że Gmina nie miała zastrzeżeń i wątpliwości związanych z decyzjami Powiatu odnośnie Term.

Korzyści (m.in. związane z wypłatą odszkodowania za wyrządzone szkody) oraz koszty (m.in. związane z rozstrzygnięciem spraw spornych z wykonawcami i podwykonawcami robót) wynikające z realizacji projektu „Termy Warmińskie”, strony dzieliły zgodnie z postanowieniami ww. Porozumienia.

(akta kontroli str. 107-111, 592-606)

**1.2.** Umowę o PPP zawarto na czas określony, tj. na okres 10 lat licząc od dnia przekazania Operatorowi Term infrastruktury Term Warmińskich (z możliwością przedłużenia na kolejne pięć lat).

Umowę o PPP dwukrotnie aneksowano<sup>13</sup>, a mianowicie:

- Aneksem nr 1 z 25 listopada 2015 r. wydłużono termin przekazania Partnerowi Prywatnemu infrastruktury Term Warmińskich;
- Aneksem nr 2 z 25 lipca 2017 r. zmieniono terminy przedstawiania przez Partnera Prywatnego rachunku zysków i strat z działalności Term Warmińskich, na zasadach określonych w umowie o PPP.

---

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Finansowe zakończenie projektu „Termy Warmińskie” nastąpiło 31 grudnia 2015 r. Okres trwałości projektu upływie 31 grudnia 2020 r.

<sup>12</sup> Wybór Partnera Prywatnego (Operatora Term) nastąpił w wyniku postępowania o udzielenie koncesji na usługi świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przeprowadzonego w trybie ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi (Dz. U. z 2009 r., Nr 9, poz. 101 ze zm.).

<sup>13</sup> Zgodnie z zasadami określonymi w umowie o PPP.

W ramach umowy o PPP strony dokonały zobowiązań zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o PPP, tj.:

a) Partner Prywatny zobowiązał się do:

- realizacji przedsięwzięcia, tj. świadczenia klientom, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność usług Term Warmińskich<sup>14</sup> oraz pobierania pożytków z infrastruktury<sup>15</sup> i wyposażenia podstawowego<sup>16</sup> zarządzanego obiektu jako jedynego wynagrodzenia;
- poniesienia całości wydatków na realizację przedsięwzięcia (tj. poniesienia wszelkich kosztów świadczenia usług Term Warmińskich).

b) Powiat zobowiązał się do:

- współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego (tj. udostępnienia infrastruktury Term Warmińskich oraz wyposażenia podstawowego, za które Powiat naliczał czynsz dzierżawny).

Partner Prywatny ustanowił (17 listopada 2015 r.) zabezpieczenie ewentualnych roszczeń Powiatu z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy na własnej nieruchomości w formie hipoteki<sup>17</sup>. Powiat przekazał Partnerowi Prywatnemu we władanie Infrastrukturę Term Warmińskich 21 grudnia 2015 r. (z czynności tych sporządzono protokół podpisany przez przedstawicieli stron). Partner Prywatny rozpoczął 25 grudnia 2015 r. świadczenie usług Term Warmińskich. Powyższe czynności wykonano w terminach i na zasadach określonych w umowie o PPP.

W umowie o PPP dokonano podziału ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia w taki sposób, że ryzyko popytu i dostępności przypisano Partnerowi Prywatnemu, a Powiatowi powierzono: ryzyko związane z przekazywaniem składników majątkowych w ramach przedsięwzięcia, ryzyko związane z wartością infrastruktury Term Warmińskich oraz wyposażenia podstawowego na dzień ich zwrotu Powiatowi, ryzyko osiągnięcia i utrzymania wskaźników rezultatu projektu. Zakres ww. ryzyka oraz sposób jego podziału był zgodny z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie<sup>18</sup>.

(akta kontroli str.112-185)

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o PPP w umowie o PPP określono zasady odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego) oraz kary umowne w przypadku: zwłoki w rozpoczęciu świadczenia usług Term Warmińskich, niezgodnego z umową zaprzestania świadczenia usług Term z przyczyn leżących po stronie Partnera Prywatnego, nienależytego wykonania przez Partnera Prywatnego obowiązków związanych z zapewnieniem publicznego dostępu do usług Term, zwłoki w usunięciu innych uchybień wskazanych w protokole kontroli, utrudniania prowadzenia czynności kontrolnych Powiatowi lub innemu podmiotowi

<sup>14</sup> Zgodnie z umową o PPP: „Usługi Term Warmińskich to: usługi rekreacyjne, usługi związane z poprawą kondycji fizycznej, usługi terapeutyczne, usługi rozrywkowe, usługi kosmetyczne, usługi hotelarskie, usługi gastronomiczne, usługi parkingowe, usługi wynajmu nieruchomości niemieszkalnych (zwłaszcza sal konferencyjnych) – świadczone z wykorzystaniem infrastruktury Term Warmińskich. Usługi te mają charakter usług publicznie dostępnych.”

<sup>15</sup> Zgodnie z umową o PPP: „Infrastruktura Term Warmińskich to działka o numerze ewidencyjnym 45/10, obręb 9, położona w Lidzbarku Warmińskim przy ul. Olsztyńskiej, wchodząca w skład nieruchomości, dla której jest prowadzona księga wieczysta nr OL1L/00014976/3, zabudowana obiektem budowlanym o nazwie Termy Warmińskie”.

<sup>16</sup> Wyposażenie przekazane Partnerowi Prywatnemu przez Powiat w dniu przekazania infrastruktury Term Warmińskich (tj. meble i sprzęt o wartości 6 778 061,55 zł).

<sup>17</sup> Hipoteka do kwoty 1 mln zł na nieruchomości w Ostródzie. Utrzymana na cały okres trwania umowy o PPP.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 284.

uprawnionemu do kontroli, odstąpienia od umowy przez Powiat z przyczyn m.in.: wykorzystywania przez Partnera Prywatnego składnika majątkowego w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem, zaprzestania przez Partnera Prywatnego świadczenia usług Term.

Jak podał Starosta, w badanym okresie Powiat nie stwierdził nienależytego wykonania umowy o PPP, w związku z tym nie zachodziła konieczność nakładania kar umownych na Partnera Prywatnego.

(akta kontroli str. 112-130, 592-602)

Partner Prywatny (Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie), 18 maja 2017 r. zwrócił się do Powiatu z prośbą o wyrażenie zgody na powierzenie świadczenia usług Term Warmińskich podwykonawcy (na podstawie §5 ust. 10 umowy o PPP). W efekcie tego, 22 grudnia 2017 r. zawarto trójstronną umowę o powierzeniu świadczenia usług Term Warmińskich i zarządzaniu majątkiem Term (dalej: „umowa o podwykonawstwo”). Stronami umowy byli: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie jako Powierzający, nowopowstały podmiot Termy Warmińskie Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim jako Podwykonawca oraz Powiat Lidzbarski. Powierzający, 1 stycznia 2018 r. oddał infrastrukturę Term Warmińskich Podwykonawcy w poddzierżawę i jednocześnie powierzył mu świadczenie wszystkich usług Term Warmińskich, o których mowa w umowie o PPP. Od tego momentu Podwykonawca został Operatorem Term i przynależały się mu wszelkie pożytki z majątku Term Warmińskich. Zobowiązano Podwykonawcę do: świadczenia usług Term Warmińskich w sposób zgodny z postanowieniami umowy o PPP, zarządzania majątkiem Term na zasadach określonych w umowie o PPP, poddania się na żądanie Powiatu bieżącej kontroli realizacji umowy o podwykonawstwo i informowania stron umowy o każdym wydarzeniu lub okoliczności, które mogą mieć istotny wpływ na realizację umowy. Zasady naliczania wartości czynszu dzierżawnego należnego Powiatowi oraz terminy jego płatności nie uległy zmianie. Zmienił się podmiot zobowiązany do przedkładania Powiatowi rachunku zysków i strat z działalności Term Warmińskich – z Powierzającego na Podwykonawcę. Zgodnie z zapisami umowy o PPP oraz umowy o podwykonawstwo, odpowiedzialność za należyte świadczenie usług Term wobec Powiatu ponosił Partner Prywatny (Powierzający).

(akta kontroli str.186-223)

**1.3.** Na podstawie zapisów umowy o PPP i umowy o podwykonawstwo, Powiat miał możliwość weryfikacji realizacji tych umów lub ich niewykonania, czy też nienależytego wykonania w oparciu o:

a) Rachunek zysków i strat dotyczący działalności wykonywanej z wykorzystaniem Term Warmińskich - przedkładany Powiatowi co kwartał przez Operatora Term (Partnera Prywatnego do 31 grudnia 2017 r. i Podwykonawcę od 1 stycznia 2018 r.) celem naliczenia części zmiennej czynszu dzierżawnego, zgodnie z §8 ust. 10 umowy o PPP i §6 ust. 9 umowy o podwykonawstwo.

Rachunek zawierał zbiorcze dane kwotowe na temat przychodów z podstawowej działalności Term (przychody netto ze sprzedaży usług). Nie było tam informacji o poszczególnych usługach Term świadczonych w ramach umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo. W badanym okresie Powiat otrzymał 14 rachunków zysków i strat Operatora Term w terminach i na zasadach określonych w umowie o PPP/umowie o podwykonawstwo.

(akta kontroli str. 112-130, 213-228)

b) Wyniki prowadzonych przez Powiat kontroli realizacji przedsięwzięcia przez Partnera Prywatnego i Podwykonawcę.

Powiat miał prawo do bieżących kontroli wszystkich aspektów wykonania umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo (w szczególności: poziomu jakości

i dostępności usług Term Warmińskich, utrzymania infrastruktury Term Warmińskich oraz wyposażenia podstawowego), zgodnie z §15 umowy o PPP i §8 umowy o podwykonawstwo.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa przeprowadzili dwie kontrole doraźne Term Warmińskich:

- Kontrola przeprowadzona w czerwcu 2017 r. dotyczyła: prawidłowości wykorzystania infrastruktury i wyposażenia, przekazanego na podstawie umowy o PPP, stworzenia i utrzymania miejsc pracy w Termach, rzetelności sporządzenia rachunku zysków i strat z działalności Term Warmińskich. Ustalono błędy w rachunkach zysków i strat Partnera Prywatnego związane z niekompletnością kosztów za poszczególne kwartały i tym samym błędne wyniki finansowe za te okresy. Zalecono, aby w kolejnych rachunkach zysków i strat za poszczególne kwartały uwzględniać koszty wyłącznie kwartału, w którym powstały lub którego dotyczą.
- Kontrola prowadzona w listopadzie 2017 r. dotyczyła: rzetelności kwartalnych wyników finansowych (w rozumieniu przepisów o rachunkowości) osiągniętych z działalności Term oraz utrzymania miejsc pracy (etatów) w Termach. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości oraz ustalono, że zalecenia z poprzedniej kontroli zostały wdrożone.

Starosta wyjaśnił, że Powiat nie planował sukcesywnych kontroli przedsięwzięcia i przeprowadził tylko dwie doraźne kontrole Term, ponieważ dotychczasowa dobra współpraca z Operatorem nie stwarzała potrzeby do wszczęcia kolejnych kontroli, a wyniki bieżącego monitorowania stanu realizacji przedsięwzięcia oraz corocznej inwentaryzacji majątku Term nie wskazywały na potrzebę planowania takich kontroli.

(akta kontroli str.112-130, 213-223, 229-250, 592-602)

- c) Powiadomienia o wystąpieniu problemów w realizacji przedsięwzięcia oraz o wydarzeniach lub okolicznościach, które mogły mieć istotny wpływ na realizację umowy.

Obowiązkiem Partnera Prywatnego i Podwykonawcy było niezwłoczne informowanie Powiatu o takich faktach, zgodnie z §13 ust. 1, §16 i §18 ust. 2 umowy o PPP oraz §9 ust. 1 umowy o podwykonawstwo.

Operator Term Warmińskich pismem z 12 marca 2020 r. zgłosił Powiatowi konieczność chwilowego zawieszenia działalności Term Warmińskich spowodowanego epidemią COVID-19, a kolejnymi pismami (z 13 marca 2020 r. i 7 kwietnia 2020 r.) zwrócił się z prośbą o nienaliczanie czynszu wynikającego z umowy o PPP za okres od marca do czerwca 2020 r., w związku z brakiem możliwości generowania przychodów z powodu pandemii. Wskazał także przewidywany okres zamknięcia obiektu: od 13 marca do 30 czerwca 2020 r. Decyzją Zarządu Powiatu Lidzbarskiego z 31 marca 2020 r. odstąpiono od naliczania i obciążania Operatora Term Warmińskich czynszem dzierżawnym od 15 marca 2020 r. do dnia zniesienia ograniczenia działalności spółki i jej uruchomienia. Pismem z 30 czerwca 2020 r. Operator Term poinformował o wznowieniu działalności operacyjnej obiektu od 1 lipca 2020 r. Powyższe czynności wykonano zgodnie z §18 ust. 2 umowy o PPP oraz §9 ust. 1 umowy o podwykonawstwo.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 251-256)

- d) Wnioskowanie Operatora Term do Powiatu o wyrażenie zgody na dokonanie przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich na koszt Operatora.

Zgodnie z umową o PPP (§10 ust. 4) oraz zgodnie z umową o podwykonawstwo (§6 ust. 4), bez zgody Powiatu, a w okresie pięciu lat od dnia rozpoczęcia

świadczenia usług także bez zgody Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego<sup>19</sup>, Operator Term nie mógł dokonywać przebudowy, rozbudowy i innego ulepszenia infrastruktury Term Warmińskich. Partner Prywatny 5 października 2016 r. złożył Powiatowi pismo o wyrażenie zgody na montaż paneli fotowoltaicznych na dachu Term. Po uzyskaniu zgody Województwa, Starostwo 12 maja 2017 r. zaakceptowało to ulepszenie infrastruktury Term.

Ustalono jednak, że w trzech przypadkach nie występując o zgodę Województwa, Starostwo zaakceptowało dokonanie przez Operatora zmian w zarządzanej infrastrukturze Term:

- 10 października 2016 r. wyrażono zgodę na postawienie ścianki na antresoli w celu przygotowania placu zabaw dla dzieci.
- 3 marca 2017 r. wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia pomieszczenia siłowni przy saunach na tężnię solankową (adaptacja pomieszczenia bez naruszania konstrukcji budynku).
- 3 lipca 2017 r. wyrażono zgodę na zagospodarowanie części powierzchni garażowej na powierzchnię magazynową.

Starosta wyjaśnił, że były to zmiany nieistotne, nie ingerujące w konstrukcję budynku, a jedynie wpływające na uatrakcyjnienie oferty Term Warmińskich. Wskazał również, że nie zmieniły one w żaden sposób programu funkcjonalno-użytkowego tego obiektu.

Zdaniem jednak NIK, zapisy umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo dotyczące przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich na koszt Operatora, nie odnosiły się wyłącznie do istotnych zmian ingerujących w konstrukcję budynku lub zmieniających program funkcjonalno-użytkowy zarządzanego kompleksu, lecz odnosiły się do wszelkich zmian polegających na przebudowie, rozbudowie i innych ulepszeniach infrastruktury w okresie pięciu lat od dnia rozpoczęcia świadczenia usług Term Warmińskich. Tym samym nieuzyskanie zgody Zarządu Województwa na ww. ulepszenia stanowiło naruszenie przez Powiat §10 ust. 4 umowy o PPP.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 257-267, 592-604, 607-608)

- e) Korespondencję prowadzoną pomiędzy Powiatem a Operatorem Term na temat liczby zatrudnionych osób na umowę o pracę w Termach<sup>20</sup>. Zebrane informacje Powiat przekazywał Województwu Warmińsko-Mazurskiemu jako dane o wskaźniku rezultatu projektu „Termy Warmińskie”.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 268-283)

**1.4.** Powiat, jako strona publiczna umowy o PPP oraz właściciel infrastruktury i wyposażenia podstawowego Term Warmińskich, zobowiązany był do sprawowania nadzoru nad prawidłową jej realizacją. W aktach Starostwa brak było dokumentów świadczących o prowadzeniu bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia w następujących aspektach wykonania umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo:

- a) zachowania publicznego charakteru usług Term (§5 ust. 1 umowy o PPP oraz §4 ust. 4 umowy o podwykonawstwo),

<sup>19</sup> Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego jako Instytucja Zarządzająca RPO WiM 2007-2013, sprawuje nadzór nad prawidłową realizacją umowy o dofinansowanie projektu „Termy Warmińskie do 31 grudnia 2020 r., tj. do zakończenia pięcioletniego okresu trwałości projektu. Zgodnie z przepisami, w ww. okresie projekt nie mógł podlegać tzw. zasadniczej modyfikacji (znaczącej modyfikacji).

<sup>20</sup> Pisma Powiatu do Operatora Term z prośbą o podanie wartości osiągniętego wskaźnika zatrudnienia: z 19 września 2016 r., znak: PŚZ.2501.7.2016, z 4 stycznia 2017 r., znak: PŚZ.2501.7.2016. Pisma Operatora Term do Powiatu w ww. sprawie: z 21 września 2016 r. (wskaźnik na 30 czerwca 2016 r. wynosił 54 osoby zatrudnione), z 10 stycznia 2017 r. (wskaźnik na 31 grudnia 2016 r. wynosił 54 osoby zatrudnione), z 15 stycznia 2018 r. (wskaźnik na 31 grudnia 2017 r. wynosił 52 osoby zatrudnione).

b) prawidłowości i ciągłości świadczenia oraz jakości usług Term Warmińskich (§5 ust. 1, 3-4, 6-7 i 9 umowy o PPP oraz §4 ust. 4 umowy o podwykonawstwo).

Starosta wyjaśnił, że Powiat na bieżąco monitorował stan realizacji przedsięwzięcia oraz sprawował nadzór nad działalnością Term poprzez: wizytacje w obiekcie, udział przedstawicieli Starostwa w przeglądach technicznych obiektu, sprawdzanie stanu składnika majątkowego wniesionego przez Powiat z otrzymywaną co roku od Operatora inwentaryzacją, informacje otrzymywane od Operatora na temat liczby zatrudnionych osób na umowę o pracę, rozmowy z Prezesem spółki będącej Operatorem Term, otrzymywane sygnały od klientów Term.

Zdaniem NIK, powyższe działania Starostwa nie pozwoliły jednak na bieżąco nadzorować wszystkich obowiązków Partnera Prywatnego/Podwykonawcy wymienionych w umowie o PPP, które dotyczyły stanu realizacji przedsięwzięcia, w szczególności w zakresie poziomu dostępności i jakości usług Term Warmińskich. Mimo, iż umowa o PPP (§15 ust.1-2) oraz umowa o podwykonawstwo (§8 ust. 1) dawały Powiatowi prawo do bieżącej kontroli wszelkich aspektów wykonania tych umów, Starostwo przeprowadziło tylko dwie kontrole (czerwiec 2017 r. i listopad 2017 r.) sprawdzające jedynie część elementów wykonania umowy o PPP przez Partnera Prywatnego. Od momentu powierzenia świadczenia usług Term Warmińskich Podwykonawcy nie były prowadzone żadne kontrole w obiekcie.

Dodatkowo przedstawione przez Starostę wyjaśnienia o prowadzonym przez Starostwo bieżącym nadzorze i monitoringu przedsięwzięcia nie miały pełnego potwierdzenia w dokumentach posiadanych przez Starostwo. Powiat posiadał jedynie korespondencję z Operatorem Term na temat zatrudnienia, dokumentację z przeglądów technicznych i inwentaryzacji obiektu. Starosta podał, że nie sporządzano notatek ze spotkań z Operatorem Term oraz z wizyt w obiekcie.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 491-606)

**1.5.** W umowie o PPP odpowiedzialność cywilną wobec Powiatu oraz osób trzecich za szkody majątkowe i niemajątkowe powstałe w związku z wykonaniem umowy przypisano Partnerowi Prywatnemu. W kontrolowanym okresie Partner Prywatny, a od stycznia 2018 r. Podwykonawca, co roku ubezpieczał się od odpowiedzialności cywilnej z tytułu działalności polegającej na świadczeniu usług Term Warmińskich. Ponadto Partner Prywatny ubezpieczał się od zniszczenia lub uszkodzenia infrastruktury Term Warmińskich wskutek zdarzeń losowych lub działań i zaniechań osób trzecich w zakresie ryzyka związanego z wykonywaniem przedmiotu umowy o PPP.

W trzech spośród czterech polis ubezpieczeniowych<sup>21</sup> dotyczących majątku Term nie dokonano cesji praw na rzecz Powiatu, a zgodnie z §12 ust. 6 umowy o PPP, taki obowiązek ciążył na Partnerze Prywatnym. Powiat nie podejmował żadnych działań celem wyegzekwowania od Partnera Prywatnego dokonania ww. cesji.

---

<sup>21</sup> Polisa Allianz nr 028-16-002-00126968 na okres ubezpieczenia od 20 listopada 2016 r. do 19 listopada 2017 r. (ubezpieczony: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim; cesja praw z polisy na rzecz Starostwa), polisa Ergo Hestia nr 436000142759 na okres ubezpieczenia od 20 listopada 2017 r. do 19 listopada 2018 r. (ubezpieczony: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim; brak cesji praw z polisy na rzecz Starostwa), polisa Ergo Hestia nr 436000172247 na okres ubezpieczenia od 20 listopada 2018 r. do 19 listopada 2019 r. (ubezpieczony: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie, Termy Warmińskie Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim; brak cesji praw z polisy na rzecz Starostwa), polisa Ergo Hestia nr 436000202452 na okres ubezpieczenia od 20 listopada 2019 r. do 19 listopada 2020 r. (ubezpieczony: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie, Termy Warmińskie Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim; brak cesji praw z polisy na rzecz Starostwa).

Starosta wyjaśnił, że Powiat był każdorazowo wskazany na polisie ubezpieczeniowej jako ubezpieczony, co gwarantowało, że będzie miał wiedzę na temat każdej zlikwidowanej szkody.

Zdaniem NIK, wskazanie w polisie ubezpieczeniowej Powiatu jako jednego z ubezpieczonych (obok Partnera Prywatnego i Podwykonawcy) nie dawało mu takich samych praw od ewentualnego odszkodowania jak cesja. Cesja praw z umowy ubezpieczenia zobowiązuje towarzystwo ubezpieczeniowe do wypłacenia odszkodowania w całości lub części na rzecz określonej w polisie osoby trzeciej, czyli cesjonariusza. W umowie cesji winno określić się m.in. wymagany zakres ubezpieczenia, wysokość odszkodowania należnego Powiatowi oraz zasady wypłaty odszkodowania (np. w przypadku niewielkiej szkody odszkodowanie może być wypłacone Partnerowi Prywatnemu/Podwykonawcy, aby mógł dokonać odpowiednich napraw).

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 287-335, 592-602)

#### 1.6. W latach 2017 - 2020 Powiat:

- nie występował do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o opinię na temat zasadności i sposobu realizacji przedsięwzięcia;
- nie występował i nie otrzymywał wsparcia merytorycznego ze strony ww. ministra przy realizacji tego przedsięwzięcia;
- nie korzystał z wytycznych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie przygotowania projektów, zawierania umów o PPP oraz obowiązków stron projektu<sup>22</sup>.

Powiat wywiązał się z obowiązku, wynikającego z art. 3a ustawy o PPP, dokonania oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-privatnego przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. W lutym 2014 r. otrzymał w ramach zlecenia od firmy zewnętrznej „Analizę prawną, organizacyjną i finansową dotyczącą sposobu zarządzania infrastrukturą Term Warmińskich”, która zawiera wszystkie elementy wskazane w ww. ustawie.

(akta kontroli str. 336-422, 491-494)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Powiat trzykrotnie (tj.: 10 października 2016 r., 3 marca 2017 r. oraz 3 lipca 2017 r.) wyraził pisemną zgodę na dokonanie przez Operatora Term przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich na koszt Partnera Prywatnego<sup>23</sup>, bez uzyskania zgody Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego w tych kwestiach. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w §10 ust. 4 umowy o PPP, zgodnie z którym w okresie pięciu lat od dnia rozpoczęcia świadczenia usług Term Warmińskich Partner Prywatny mógł dokonywać przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich wyłącznie za zgodą Powiatu oraz Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

(akta kontroli str. 112-130, 257-258, 264-267, 592-602, 607-608, 634-636)

<sup>22</sup> Publikacja Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, 2019 r. Wersja 1.0, dostępna na stronie <https://www.ppp.gov.pl>.

<sup>23</sup> Zgody na: postawienie ścianki na antresoli celem przygotowania placu zabaw dla dzieci, zmianę przeznaczenia pomieszczenia siłowni przy saunach na tężnię solankową (adaptacja pomieszczenia bez naruszania konstrukcji budynku), zagospodarowanie części powierzchni garażowej na powierzchnię magazynową.

2. Powiat nie nadzorował i nie kontrolował na bieżąco wszystkich obowiązków Partnera Prywatnego/Podwykonawcy w pełnym zakresie wynikającym z umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 284-286, 491-606)

3. W trzech<sup>24</sup> spośród czterech polis ubezpieczeniowych Partnera Prywatnego dotyczących zniszczenia lub uszkodzenia infrastruktury Term Warmińskich wskutek zdarzeń losowych lub działań i zaniechań osób trzecich w zakresie wszelkiego ryzyka związanego z wykonywaniem przedmiotu umowy o PPP, nie dokonano cesji praw na rzecz Powiatu, podczas gdy zgodnie z §12 ust. 6 umowy o PPP, taki obowiązek ciążył na Partnerze Prywatnym. Powiat nie podejmował żadnych działań celem wyegzekwowania od Partnera Prywatnego dokonania ww. cesji.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 287-335, 592-602)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą realizacja przedsięwzięcia Termy Warmińskie przebiegała terminowo i na ogół zgodnie z umową o PPP. Powiat realizował umowę o PPP w sposób zgodny z jej zapisami w następujących sprawach: wniesienie wkładu własnego w formie infrastruktury i wyposażenia, ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dokonywanie zmian umowy, wszczęcie i przeprowadzenie przez Powiat kontroli realizacji przedsięwzięcia, powierzenie świadczenia usług Term Warmińskich podwykonawcy. W dwóch przypadkach Powiat realizował przedsięwzięcie niezgodnie z umową o PPP, a mianowicie: podejmował samodzielne decyzje odnośnie przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich, tj. bez uzyskania zgody Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz nie podejmował żadnych działań celem wyegzekwowania od Partnera Prywatnego dokonania cesji praw na rzecz Powiatu z polis ubezpieczeniowych majątku Term Warmińskich.

Powiat realizował przedsięwzięcie Termy Warmińskie zgodnie z ustawą o PPP, tj.: dokonał oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego, zastosował konkurencyjny tryb wyboru partnera prywatnego, zamieścił w umowie o PPP zasady realizacji przedsięwzięcia określone ustawą. Stosowane przez Powiat działania kontrolujące i monitorujące przedsięwzięcie nie pozwoliły na nadzorowanie wszystkich obowiązków Partnera Prywatnego/Podwykonawcy wymienionych w umowie o PPP/umowie o podwykonawstwo. W ocenie NIK, Powiat nie wykonywał rzetelnie obowiązków partnera publicznego umowy o PPP, tj.: nie kontrolował i nadzorował przedsięwzięcia w pełnym zakresie.

---

<sup>24</sup> Polisa Ergo Hestia nr 436000142759 na okres ubezpieczenia od 20 listopada 2017 r. do 19 listopada 2018 r. (ubezpieczony: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim); polisa Ergo Hestia nr 436000172247 na okres ubezpieczenia od 20 listopada 2018 r. do 19 listopada 2019 r. (ubezpieczony: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie, Termy Warmińskie Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim), polisa Ergo Hestia nr 436000202452 na okres ubezpieczenia od 20 listopada 2019 r. do 19 listopada 2020 r. (ubezpieczony: Condohotels Management Sp. z o.o. w Ostródzie, Termy Warmińskie Sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim).

## 2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację projektów w ramach Pakietu dla średnich miast

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Powiat nie ponosił wydatków związanych z realizacją umowy o PPP. Zgodnie z treścią tej umowy Powiatowi z tytułu dzierżawy infrastruktury Term Warmińskich należał się czynsz dzierżawny składający się z:

- a) Części stałej, naliczanej za miesiące kalendarzowe. Do 31 grudnia 2016 r. stawka tego czynszu wynosiła 10 tys. zł netto plus należny podatek VAT. Od 1 stycznia 2017 r. stawka ta miała podlegać corocznej waloryzacji<sup>25</sup>.
- b) Części zmiennej, naliczanej za kwartały kalendarzowe. Kwota tej części czynszu miała stanowić 5% zysku brutto osiągniętego przez Operatora Term za dany kwartał kalendarzowy na działalności wykonywanej z wykorzystaniem infrastruktury Term Warmińskich.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223)

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r. Powiat naliczył Operatorowi Term czynsz dzierżawny na łączną kwotę 615 127,16 zł, z czego 532 702,26 zł stanowiła część stała czynszu dzierżawnego, a 82 424,90 zł część zmienna.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie faktury VAT wystawione przez Powiat w ramach umowy o PPP w ww. okresie oraz wszystkie płatności na rzecz Powiatu dotyczące należności z tytułu naliczonego czynszu dzierżawnego w ramach tej umowy zrealizowane w ww. okresie. W wyniku badania ustalono, że:

- a) Za naliczony czynsz dzierżawny Powiat wystawił 59 faktur VAT<sup>26</sup> (49 za czynsz stały i 10 za czynsz zmienny) na kwotę 615 127,16 zł brutto (odpowiednio: 532 702,26 zł brutto i 82 424,90 zł brutto).
- b) Czynsz stały został naliczony za wszystkie miesiące kalendarzowe badanego okresu, z wyjątkiem okresu od 15 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., związanego z czasowym zaprzestaniem działalności Term spowodowanym epidemią COVID-19 i decyzją Zarządu Powiatu Lidzbarskiego o odstąpieniu od naliczania czynszu za ten okres. Było to zgodne z zapisami umowy o PPP.
- c) Za siedem spośród 42 miesięcznych okresów rozliczeniowych stałego czynszu dzierżawnego Powiat naliczył czynsz niezgodnie z §8 ust. 5 umowy o PPP, tzn. nie dokonał zwaloryzowania należnej stawki o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych Głównego Urzędu Statystycznego<sup>27</sup>. W efekcie czego Powiat wystawił faktury VAT na kwotę niższą o 1 799,13 zł brutto niż przewidywała to umowa o PPP<sup>28</sup>. W trakcie kontroli zaległy czynsz naliczono i wystawiono fakturę VAT obejmującą powyższą kwotę<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Zgodnie z §8 ust. 1 umowy o PPP: „Stawka części stałej czynszu dzierżawnego obowiązująca w danym roku kalendarzowym jest równa stawce części stałej czynszu dzierżawnego obowiązującej w poprzednim roku kalendarzowym zwaloryzowanej o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, opublikowany przez GUS. Jeżeli ten wskaźnik w danym roku nie był większy od 0%, to przyjmuje się, że jego wartość wynosiła 0%.”

<sup>26</sup> Podana liczba nie obejmuje faktur korygujących.

<sup>27</sup> Zgodnie z §8 ust. 5 umowy o PPP stawka części stałej czynszu dzierżawnego podlegała corocznej waloryzacji (począwszy od 1 stycznia 2017 r.) w następujący sposób: „Stawka części stałej czynszu dzierżawnego obowiązująca w danym roku kalendarzowym jest równa stawce części stałej czynszu dzierżawnego obowiązującej w poprzednim roku kalendarzowym zwaloryzowanej o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, opublikowany przez GUS. Jeżeli ten wskaźnik w danym roku nie był większy od 0%, to przyjmuje się, że jego wartość wynosiła 0%.”

<sup>28</sup> Faktura VAT Nr 2019/01/36/OR z 31 stycznia 2019 r. (czynsz za styczeń 2019 r.) wystawiona na kwotę 12 546,00 zł brutto, a zgodnie z umową o PPP powinna być wystawiona na kwotę 12 746,74 zł brutto; faktura VAT Nr 2020/01/25/PSZ z 24 stycznia 2020 r. (czynsz za styczeń 2020 r.) wystawiona na 12 746,74 zł brutto, a powinno być 13 039,91 zł brutto; faktura VAT Nr 2020/02/27/PSZ z 25 lutego 2020 r. (czynsz za luty 2020 r.) wystawiona na 12 746,74 zł brutto, a powinno być 13 039,91 zł brutto; faktura VAT 2020/04/23 z 1 kwietnia 2020 r. (czynsz za 1-14.03.2020 r.) wystawiono na 5 756,42 zł brutto, a powinno być 5 888,96 zł brutto; faktura VAT Nr 2020/08/29/PSZ z 7 sierpnia 2020 r. (czynsz za lipiec 2020 r.) wystawiona na

- d) Czynsz zmienny został naliczony za wszystkie kwartały kalendarzowe, w których Operator Term osiągnął zysk na działalności wykonywanej z wykorzystywaniem infrastruktury Term Warmińskich, w sposób zgodny z zapisami umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo.
- e) Terminy płatności wskazane w 59 fakturach VAT wystawionych przez Powiat były zgodne z terminami określonymi w umowie o PPP/umowie o podwykonawstwo.
- f) Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r. płatności należności za czynsz stały wpłynęły na rachunek Powiatu w wysokości 524 164,22 zł, co stanowiło 98,4% należności z tytułu wystawionych faktur VAT za czynsz dzierżawny stały. Nie została opłacona jedynie faktura za czynsz za miesiąc wrzesień 2020 r. (termin płatności tej należności upływał 20 października 2020 r.; do dnia badania zagadnienia - 16 listopada 2020 r. ta faktura nie została opłacona).
- g) W badanym okresie płatności należności za czynsz zmienny wpłynęły na rachunek Powiatu w wysokości 82 424,90 zł, co stanowiło 100% należności z tytułu wystawionych faktur VAT za czynsz dzierżawny zmienny.
- h) Spośród 48 faktur VAT (z terminem płatności przed 30 września 2020 r.) tylko dwie faktury zostały przez Operatora Term opłacone w całości w terminie. Pozostałe 46 faktur VAT opłacono od 1 do 84 dni po terminie. Powiat naliczył odsetki ustawowe za uchybienia w terminach zapłaty w wysokości ogółem 3 160,50 zł, co było zgodnie z umową o PPP/umową o podwykonawstwo. Odsetki te zostały zapłacone przez Operatora.

(akta kontroli str. 224-226, 423-450, 592-602, 628)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r. Powiat w 7 przypadkach (z 42-miesięcznych okresów rozliczeniowych stałego czynszu dzierżawnego) nie dokonał zwaloryzowania należnej stawki czynszu o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych GUS. Stanowiło to naruszenie §8 ust. 5 umowy o PPP, zgodnie z którym stawka części stałej czynszu dzierżawnego podlega corocznej waloryzacji. W efekcie czego Powiat wystawił Operatorowi Term faktury VAT na kwotę niższą o 1 799,13 zł brutto niż przewidywała to umowa o PPP<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 423-450, 592-602)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W badanym okresie realizacja finansowa przedsięwzięcia Termy Warmińskie przebiegała w terminach i przeważnie zgodnie z zapisami umowy o PPP. Powiat naliczał zmienny czynsz dzierżawny na zasadach określonych w ww. umowie, natomiast niezgodnie z umową o PPP naliczał należną stałą stawkę czynszu (bez dokonywania sukcesywnej waloryzacji wartości czynszu), co spowodowało uszczuplenie przychodów Powiatu. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli.

12 746,74 zł brutto, a powinno być 13 039,91 zł brutto; faktura VAT Nr 2020/08/30/PSZ z 28 sierpnia 2020 r. (czynsz za sierpień 2020 r.) wystawiona na 12 746,74 zł brutto, a powinno być 13 039,91 zł brutto; faktura VAT Nr 2020/09/32/PSZ z 30 września 2020 r. (czynsz za wrzesień 2020 r.) wystawiona na 12 746,74 zł brutto, a powinno być 13 039,91 zł brutto.

<sup>29</sup> Powiat wystawił fakturę VAT dla Operatora Term 9 listopada 2020 r. (Nr 2020/11/1) obejmującą wartość dotychczas nienaliczonych i niezapłaconych należności z tytułu waloryzacji stałego czynszu dzierżawnego za następujące okresy: styczeń – luty 2020 r., 1-14 marca 2020 r., lipiec – październik 2020 r., styczeń 2019 r.

<sup>30</sup> Faktura VAT Nr 2019/01/36/OR z 31 stycznia 2019 r., faktura VAT Nr 2020/01/25/PSZ z 24 stycznia 2020 r., fakturę VAT Nr 2020/02/27/PSZ z 25 lutego 2020 r., faktura VAT 2020/04/23 z 1 kwietnia 2020 r., faktura VAT Nr 2020/08/29/PSZ z 7 sierpnia 2020 r., faktura VAT Nr 2020/08/30/PSZ z 28 sierpnia 2020 r., faktura VAT Nr 2020/09/32/PSZ z 30 września 2020 r.

### 3. Efekty realizacji projektów w ramach Pakietu dla średnich miast

Opis stanu faktycznego

W §5 umowy o PPP i §4 umowy o podwykonawstwo określono warunki świadczenia usług Term Warmińskich, w których to Operator Term został zobowiązany m.in. do świadczenia usług Term w sposób zapewniający realizację założeń projektu „Termy Warmińskie” (dofinansowanego środkami UE), w szczególności w zakresie zapewnienia trwałości projektu oraz osiągnięcia na koniec 2016 r. i utrzymania do końca 2017 r. wskaźnika rezultatu projektu (tj. zatrudnienia na poziomie 52 osób).

Weryfikacja osiągnięcia i utrzymania wskaźnika rezultatu odbywała się poprzez wymianę korespondencji pomiędzy Powiatem a Operatorem Term (Operator udzielał pisemnej odpowiedzi na pisma Powiatu w tej sprawie) oraz pomiędzy Powiatem a Województwem Warmińsko-Mazurskim (Powiat udzielał pisemnej odpowiedzi oraz składał stosowne oświadczenia w odpowiedzi na pisma Województwa w tej sprawie). Według informacji otrzymanych od Operatora Term wskaźnik został osiągnięty i był utrzymany w wymaganych okresach.

Dodatkowo Powiat przeprowadził w czerwcu i listopadzie 2017 r. kontrole realizacji przedsięwzięcia przez Operatora Term<sup>31</sup>, które dotyczyły m.in. kwestii stworzenia i utrzymania miejsc pracy w Termach. Sprawdzono zatrudnienie pracowników Term na podstawie umów o pracę i ustalono, że w okresie od 1 grudnia 2016 r. do 31 października 2017 r. spółka zatrudniała wymaganą liczbę pracowników na podstawie umów o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy.

Powyższe czynności pozwoliły Powiatowi ustalić, że wskaźnik zatrudnienia pn.: „Liczba utworzonych miejsc pracy brutto” o wartości docelowej 52 miejsca pracy został w Termach Warmińskich osiągnięty do końca 2016 r. (tj. na rok po zakończeniu realizacji projektu) i był utrzymywany do końca 2017 r., zgodnie z wymaganiami określonymi w umowie o dofinansowanie projektu „Termy Warmińskie” oraz umowie o PPP<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 112-130, 213-223, 229-233, 239-241, 268-283, 451-475)

Powiat nie prowadził bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia w następujących obszarach:

- a) zachowania publicznego charakteru usług Term, prowadzeniu bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia,
- b) prawidłowości i ciągłości świadczenia oraz jakości wszystkich usług Term Warmińskich.

Kwestię tę opisano w punkcie III. 1.4. wystąpienia.

(akta kontroli str. 284-286, 491-606)

Oględziny Term Warmińskich przeprowadzono 16 października 2020 r., w wyniku których ustalono, że:

- a) Obiekt Termy Warmińskie był otwarty i świadczył usługi. W obiekcie obecna była obsługa oraz klienci.
- b) Z uwagi na pandemię spowodowaną koronawirusem SARS-CoV-2 nie była czynna kręgielnia, sala klubowa z barem i dyskoteka.
- c) Obiekt składał się z elementów infrastruktury Term przekazanej Operatorowi przez Powiat.

<sup>31</sup> Protokoły z kontroli: z 27 czerwca 2017 r. (Spk.1711.7.2017) oraz z 28 listopada 2017 r. (Spk.1711.10.2017).

<sup>32</sup> Umowa o dofinansowanie zobowiązywała beneficjenta projektu (Powiat) do osiągnięcia zatrudnienia w Termach na rok po zakończeniu realizacji projektu (na 31 grudnia 2016 r.) w wysokości 52 osoby; utrzymania wskaźnika rezultatu na niezmiennym poziomie do dwóch lat od dnia zakończenia realizacji projektu (do 31 grudnia 2017 r.). Umowa o PPP zobowiązywała Partnera Prywatnego do osiągnięcia i utrzymania wskaźnika rezultatu oraz zapewnienia trwałości ww. projektu.

- d) W obiekcie znajdowały się ulepszone lub zmienione pomieszczenia, o zmiany których wnioskował Operator, a Powiat wyraził na nie zgodę, tj.: plac zabaw dla dzieci na antresoli, łożnia solankowa.
- e) Niektóre zużyte elementy wyposażenia podstawowego (otrzymanego od Powiatu) zostały przez Operatora zastąpione nowymi, np. suszarki do włosów.
- Operator Term podał, że stan zatrudnienia w obiekcie na dzień oględzin wynosił: 30 osób zatrudnionych na umowę o pracę i 61 osób na umowę zlecenia.

(akta kontroli str. 476-488, 640-641)

W kontrolowanym okresie pojawiły się przeszkody w realizacji przedsięwzięcia związane z pandemią COVID-19, co spowodowało czasowe zawieszenie działalności Term Warmińskich (od 15 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.) oraz odstąpienie przez Powiat od naliczania i obciążania Operatora Term Warmińskich czynszem dzierżawnym za ten okres. Skutkiem tego było zmniejszenie przychodów Powiatu, tj. nieotrzymanie za ww. okres stałego czynszu dzierżawnego w wysokości 46 270,65 zł<sup>33</sup> oraz potencjalnego zmiennego czynszu dzierżawnego, który pojawiłby się w przypadku osiągnięcia przez Operatora Term zysku na działalności związanej z Termami w ww. okresie. Kwestię tę opisano szczegółowo w punkcie III.1.3 wystąpienia. Starosta stwierdził, że poza ww. sytuacją nie docierały do Powiatu sygnały świadczące o jakichkolwiek problemach związanych z funkcjonowaniem obiektu, a dotychczasowa współpraca z Operatorem daje poczucie stabilizacji w dalszej realizacji umowy o PPP.

(akta kontroli str. 251-256, 489, 592-602, 621-623)

Starosta, Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego oraz Wójt Gminy Lidzbark Warmiński wskazali zgodnie, że Termy Warmińskie wzmacniają potencjał turystyczny i rekreacyjny miasta, gminy i powiatu. Marka Term rozpoznawalna jest w kraju i za granicą, co przekłada się na zainteresowanie turystów ziemią warmińską. Dzięki tej inwestycji powstało wiele nowych miejsc pracy (52 osoby znalazły zatrudnienie w Termach, które są jednym z największych pracodawców w mieście). Termy oraz Hotel Krasicki stały się kołem napędowym dla rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, miasta i powiatu (powstały nowe gospodarstwa agroturystyczne i firmy oraz wzrosło zainteresowanie nabyciem nieruchomości, co przełożyło się na wyraźny wzrost ich wartości). Budowa Term dała impuls do dalszego rozwoju gminy i miasta poprzez wpisanie go w obszar ochrony uzdrowiskowej i rozpoczęcie realizacji kolejnej inwestycji związanej z budową infrastruktury uzdrowiskowej w Lidzbarku Warmińskim. Efekty społeczne uruchomienia Term Warmińskich to także możliwość korzystania z basenów przez młodzież z lidzbarskich szkół w ramach zajęć wychowania fizycznego.

(akta kontroli str.621-627)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie osiąganie efektów projektu „Termy Warmińskie”. Powiat zobowiązał Operatora Term do osiągnięcia i utrzymania wskaźnika rezultatu ww. projektu, a Operator osiągnął efekty wymagane umową o dofinansowanie oraz umową o PPP, tj. osiągnął i utrzymał w wymaganym czasie wartość docelową wskaźnika dotyczącego miejsc pracy. Mimo, iż Powiat nie kontrolował na bieżąco wszystkich obowiązków Partnera Prywatnego/Podwykonawcy wynikających z umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo, to kwestie związane z zatrudnieniem w Termach w okresie i na poziomie określonym w umowie o dofinansowanie projektu

<sup>33</sup> Kwota ustalona jako iloczyn zwaloryzowanej stawki stałego czynszu dzierżawnego obowiązującej (zgodnie z umową o PPP) w roku 2020 i okresu zawieszenia działalności Term Warmińskich (w miesiącach).

były przez Starostwo weryfikowane zgodnie z zapisami umowy o PPP i umowy o dofinansowanie.

## IV. Uwagi i wnioski

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała uwag. W związku natomiast ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Uzyskiwanie przez Powiat zgody od Województwa Warmińsko-Mazurskiego na wszystkie przebudowy, rozbudowy i inne ulepszenia infrastruktury Term Warmińskich, o które zawnioskuje Operator Term w okresie pięciu lat od dnia rozpoczęcia świadczenia usług Term Warmińskich, zgodnie z §10 ust. 4 umowy o PPP.
2. Bieżące kontrolowanie i nadzorowanie przez Powiat realizacji przedsięwzięcia Termy Warmińskie, w pełnym zakresie wynikającym z umowy o PPP/umowy o podwykonawstwo.
3. Wyegzekwowanie od Partnera Prywatnego dokonania cesji praw na rzecz Powiatu z aktualnie obowiązującej i kolejnych polis ubezpieczeniowych Partnera Prywatnego dotyczących zniszczenia lub uszkodzenia infrastruktury Term Warmińskich wskutek zdarzeń losowych lub działań i zaniechań osób trzecich w zakresie wszelkiego ryzyka związanego z wykonywaniem przedmiotu umowy o PPP, zgodnie z §12 ust. 6 umowy o PPP.

## 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 Olsztynie. 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  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Olsztyn, 3 grudnia 2020 r.

Kontroler

Justyna Lis

Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor

z up.

Piotr Wanic  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*