



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.025.01.2019

**Pan
Andrzej Bytnar
Burmistrz Dukli
38-450 Dukla
ul. Trakt Węgierski 11**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dukli, 38-450 Dukla (w dalszej treści <i>Urząd lub Gmina</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bytnar – Burmistrz Dukli (od 18 listopada 2014 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 12 listopada 2019 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Władysław Tabasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/169/2019 z dnia 10 października 2019 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2016-2019 Gmina Dukla podejmowała prawidłowe działania w celu przygotowania do realizacji jednego przedsięwzięcia w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. „Budowy oczyszczalni ścieków w Wietrznie wraz z kolektorem doprowadzającym ścieki na potrzeby aglomeracji Dukla i Równe”.

Decyzja samorządu Gminy Dukla o potrzebie realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia wynikała, z przyjętych przez Gminę wieloletnich, strategicznych programów rozwoju Gminy.

W ocenie NIK, samorząd Gminy podejmując próbę realizacji przedsięwzięcia w formule PPP poszukiwał sposobu sfinansowania zadania, kontynuując jednocześnie proces jego projektowania już od roku 2015.

Wcześniejsze przygotowania do budowy oczyszczalni były koniecznością wraz ze znalezieniem optymalnego rozwiązania na ograniczenie kosztów, w tym możliwe połączenie kolektorem z sąsiednią Gminą Miejsce Piastowe. Ponadto, przygotowywane przez Gminę projekty, kosztorysy i uzgodnienia z sąsiednimi samorządami mogły by stanowić wartościowy wkład także w formule PPP.

Sporządzona przez podmiot zewnętrzny analiza przedrealizacyjna przygotowana została rzetelnie z uwzględnieniem zadań planowanych dla partnera publicznego i ewentualnego partnera prywatnego. Rzetelnie zaprezentowano planowane przedsięwzięcie, wskazano niezbędne nakłady inwestycyjne, wskazano na ewentualne ryzyka i wykonalność finansową. Gmina Dukla przewidziała w budżecie na lata 2016-2019 środki własne niezbędne do przygotowania dokumentacji projektowej i kosztorysowej planowanej inwestycji oczyszczalni ścieków.

¹Dz. U. z 2019 r. poz. 489 dalej: ustawa o NIK

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

Równoległe do przygotowań do realizacji projektu w formule PPP, Gmina monitorowała na bieżąco inne możliwe rozwiązania gospodarki wodno-ściekowej dla miejscowości Dukla i Wietrzno.

Poniesione dotychczas przez Gminę wydatki na sporządzenie tzw. analizy przedrealizacyjnej były w pełni uzasadnione.

Gmina ponosiła także wydatki na sporządzenie dokumentacji projektowej oczyszczalni, niezależnie od postępów w realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Analiza przedrealizacyjna wskazywała na korzyści z rozwiązania przyjętego w formule PPP, jednak Gmina nie kontynuowała tej drogi, przynajmniej do czasu prowadzenia kontroli NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie projektu PPP do realizacji

Opis stanu faktycznego

1. Gmina Dukla, w okresie objętym kontrolą, podejmowała działania w celu realizacji przedsięwzięcia w formule PPP polegającego na wykonaniu zadania publicznego pn. „Budowa oczyszczalni ścieków w Wietrznie wraz z kolektorem doprowadzającym ścieki na potrzeby aglomeracji Dukla i Równe”.

Gmina dokonywała identyfikacji potrzeb w zakresie realizacji omawianego projektu. Przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia Gmina zleciła podmiotowi zewnętrznemu, umową z dnia 24 lipca 2017 r., świadczenie usług doradztwa w zakresie przygotowania kompleksowej analizy przedrealizacyjnej dla projektu pn. „Budowa oczyszczalni ścieków w Wietrznie wraz z kolektorem doprowadzającym ścieki na potrzeby aglomeracji Dukla i Równe” realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wyłonienie doradcy zewnętrznego nastąpiło w formie zamówienia na warunkach określonych Zarządzeniem Nr 60/15 Burmistrza Dukli z dnia 8 maja 2015 r.³ W wyniku zawartej umowy doradca wykonał analizę i przekazał Gminie protokołem z dnia 20 września 2017 r. Analiza zawierała m.in.: opis przedsięwzięcia; organizację przedsięwzięcia; metody analizy; założenia analizy (m.in.: popyt, nakłady inwestycyjne, koszty operacyjne, wariant inwestora publicznego, wariant inwestora prywatnego, taryfy i dopłaty, koszt kapitału), analizę wrażliwości, wykonalność finansową.

Urząd dokonał wyboru wykonawcy w sposób gwarantujący dochowanie warunków określonych w art. 44 ustawy o *finansach publicznych*⁴. Koszt wykonania analizy wyniósł 46.125,00 zł brutto (netto 37.500,00 zł).

Rada Miejska w Dukli, podjęła w dniu 24 listopada 2017 r., uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na rozpoczęcie i przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu pn. „Budowa oczyszczalni ścieków w Wietrznie wraz z kolektorem doprowadzającym ścieki na potrzeby aglomeracji dukla i Równe”.

Udział w szkoleniu o tematyce partnerstwa publiczno-prywatnego wzięła jedna osoba reprezentująca Gminę Dukla, tj. Zastępca Burmistrza, która zajmowała się merytorycznie tą problematyką w Urzędzie. Szkolenie było organizowane przez Departament Partnerstwa Publiczno–Prywatnego Ministerstwa Rozwoju w maju 2017 roku. Natomiast Burmistrz Dukli wziął udział w wizycie studyjnej z zakresu PPP, która odbyła się w Solcu Zdroju w czerwcu 2018 r., realizowanej w ramach projektu pozakonkursowego *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce* współfinansowanego ze środków EFS w ramach PO Wiedza Edukacja Rozwój, działanie 2.18.

³ W sprawie ramowych procedur zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro.

⁴Tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

Na tym etapie przygotowania do realizacji przedsięwzięcia w formule PPP uznano w Gminie, że osoby odpowiedzialne za realizację projektu PPP, są odpowiednio przygotowane.

W dniu 24 kwietnia 2017 r. Urząd przekazał do Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju informację o zamierzeniach inwestycyjnych Gminy w celu włączenia ich do bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP dostępnej na stronie Platformy PPP.

(akta kontroli str. 5-62, 67-68, 169-177)

Uzasadnieniem dla podjęcia decyzji o konieczności budowy oczyszczalni ścieków były ograniczone możliwości przerobowe funkcjonującej oczyszczalni, co blokowało możliwość przyłączania kolejnych gospodarstw domowych z okolicznych wiosek. Gmina Dukła w 2015 roku podjęła decyzję (po dokonaniu wcześniej zmian w zapisach MPZP) o zabezpieczeniu środków i ogłoszeniu przetargu na sporządzenie dokumentacji projektowej i uzyskaniu pozwolenia na budowę zarówno na oczyszczalnię ścieków, jak i budowę kolektora odprowadzającego ścieki z Dukli (oraz po drodze z miejscowości Zboiska, część Cergowej i Wietrzna) do projektowanej oczyszczalni w miejscowości Równe Kopalnia. Rada Gminy Dukła uchwałą Nr XVII/109/15 z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej zabezpieczyła środki finansowe na opracowanie dokumentacji technicznej dla zadania: Budowa oczyszczalni ścieków w Wietrznie dla potrzeb aglomeracji Dukła i aglomeracji Równe. W wyniku postępowania przetargowego w dniu 1 lutego 2015 r. została zawarta umowa z BGI PROJECT CONSULTING z Rzeszowa. Gmina Dukła dla ww. zadania uzyskała prawomocne pozwolenie na budowę znak: AB.6740.2.886.2018.RUI z dnia 19 sierpnia 2018 r.

Burmistrz Dukli wyjaśnił także, że „opracowanie dokumentacji było podstawowym krokiem jaki należało wykonać aby móc myśleć o późniejszej realizacji tych inwestycji bez względu na formę i tryb realizacji. Brak dokumentacji wykluczał Gminę z możliwości aplikowania m. innymi o środki unijne jak i inne, ponieważ w każdym przypadku oceniana jest gotowość podmiotu do realizacji zadania, a jak wynika z przedstawionych faktów od ogłoszenia przetargu na wykonanie dokumentacji do uzyskania prawomocnego pozwolenia upłynęło dwa i pół roku. Pewnym było i jest, że Gmina nie była w stanie zrealizować tego zadania tylko ze środków własnych, ze względu na jego/ich koszt”.

W wyniku przeprowadzonej analizy przedrealizacyjnej w opcji realizacji zadania wskazano, że wykonalność finansową przedsięwzięcia przeanalizowano dla dwóch wariantów realizacji (Inwestora Publicznego i Inwestora Prywatnego) z punktu widzenia budżetu gminy Dukła, przyjmując za podstawę wieloletnią prognozę finansową JST (sporządzaną na lata 2016-2025).

W ramach analizowanego przedsięwzięcia planowana jest budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Wietrzno w gminie Dukła, która to oczyszczalnia docelowo obsługiwać będzie około 12.000 mieszkańców z terenów aglomeracji Dukła oraz Równe a także z innych miejscowości Gminy⁵.

Wpływ realizacji projektu na budżet odpowiadał zmianie przepływów pieniężnych wywołanych projektem. Założono przy tym, że w wariantcie Inwestora Publicznego, całość nakładów poza projektowaniem, wykupem terenu i odszkodowaniami, sfinansowana zostanie z wieloletniego kredytu (okres spłaty 20 lat, oprocentowanie 4% nominalnie).

(akta kontroli str. 50-54)

2. Realizacja omawianego zadania publicznego w formule PPP nie była przedmiotem konsultacji społecznych. Burmistrz Dukli Andrzej Bytnar wyjaśnił, że „potrzeba budowy

⁵ W ramach kolejnych uzgodnień z samorządami gmin ościennych ujawniła się możliwość (konieczność) budowy także kolektora przesyłowego. W trakcie kontroli Gmina nie dysponowała analizą porównawczą kosztów możliwości realizacji tych inwestycji z analizą przeprowadzoną przez spółkę Eko-Efekt ale rozważała inne formy realizacji zadania publicznego z zakresu gospodarki ściekowej, w tym podłączenie do oczyszczalni w Krośnie kolektorem biegnącym przez Gminę Miejsce Piastowe.

oczyszczalni ścieków wynikała i wynika z faktu, iż istniejąca oczyszczalnia ścieków w Dukli typu BOS 500 BG została oddana do użytkowania w 1995 r. i pomimo kilku przeprowadzonych remontów nie posiada zdolności technicznych do przyjęcia kolejnych ścieków, co blokuje możliwości rozwojowe - rozbudowy okolicznych miejscowości”.

Inwestycje w zakresie gospodarki ściekowej w Gminie Dukla były przedmiotem konsultacji na etapie opracowania Strategii rozwoju gminy Dukla 2015-2022 (dostępna na stronie internetowej Gminy) w części dotyczącej tzw. Inwestycji kluczowych.

(akta kontroli str. 63-66)

3. Na etapie sporządzania analizy przedrealizacyjnej, a przed wszczęciem jakiegokolwiek postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego (nie realizowanym do dnia kontroli NIK), Gmina kontynuowała działania na rzecz uzyskania pozwolenia na budowę przedmiotowej oczyszczalni ścieków. Decyzją Starosty Krośnieńskiego, z dnia 18 września 2018 r.⁶ zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę.

W cytowanej analizie podano zastane zasady realizacji i finansowanie zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w gminie Dukla, które były następujące:

- ✓ inwestycje wodociągowe i kanalizacyjne prowadzone będą przez gminę Dukla i finansowane z budżetu Gminy;
- ✓ eksploatacja infrastruktury prowadzona będzie przez spółkę komunalną – Gospodarkę Komunalną i Mieszkaniową w Dukli sp. z o.o. (dalej: GKiM), która zarządza majątkiem Gminy na podstawie umów dzierżawy lub nieodpłatnego użyczenia;
- ✓ koszty bieżące GKiM w Dukli pokrywane będą w ramach wpływów taryfowych od użytkowników oraz dopłat do taryfy z budżetu gminy;

Określono w niej także, że całkowite koszty amortyzacji majątku wodno-kanalizacyjnego Gminy nie będą pokrywane w ramach opłat od użytkowników systemu, a pokrywana będzie jedynie ich część w przypadku oddania majątku w odpłatne użytkowanie.

Samorząd Gminy brał pod uwagę okoliczność, że jeżeli przedsięwzięcie ma być realizowane na podstawie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁷ to art. 3 ust. 2 pkt 1 określa, że wynagrodzenie koncesjonariusza stanowi wyłączne prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością. Szczegóły zależą od przyjętego modelu zarządzania przedsięwzięciem.

W pierwszym wariantcie organizacji przedsięwzięcia budowy i eksploatacji OS Wietrzno założono zastosowanie funkcjonujących dotychczas rozwiązań:

- ✓ inwestorem byłaby Gmina Dukla a majątek OS Wietrzno oraz kolektora byłby majątkiem gminnym;
- ✓ majątek ten zostałby przekazany w użytkowanie GKiM w Dukli, która prowadziłaby eksploatację oczyszczalni i kolektora;
- ✓ w taryfie dla użytkowników uwzględnione byłyby jedynie bieżące koszty eksploatacji oczyszczalni i kolektora, z uwzględnieniem części amortyzacji w formie czynszu dzierżawnego, płaconego przez GKiM na rzecz Gminy.

Wariant ten w dalszej części analizy nazywany jest wariantem Inwestora Publicznego. Drugi rozważany wariant (Inwestora Prywatnego) zakładał wspólną realizację przedsięwzięcia przez Gminę Dukla oraz wybranego partnera w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W rozwiązaniu takim obowiązki stron PPP przedstawiałyby się następująco:

⁶ Decyzja Starosty Krośnieńskiego nr 796/2018 z dnia 18.09.2018 r.

⁷ Dz.U. z 2019, poz. 1528.

A. Partner Publiczny:

- ✓ przygotowuje przedsięwzięcie do etapu gotowości realizacyjnej (projekty budowlane oczyszczalni i kolektora wraz z pozwoleniami na budowę);
- ✓ zapewni Partnerowi Prywatnemu tytuły prawne do nieruchomości, na których zlokalizowana będzie oczyszczalnia oraz trasa przebiegu kolektora;
- ✓ zobowiąże się do dostarczania ścieków komunalnych z posiadanej sieci kanalizacyjnej wyłącznie do OS Wietrzno;
- ✓ zapewni właściwe działanie urządzeń sieci kanalizacyjnej, dostarczającej ścieki do oczyszczalni, w tym zobowiąże się do dotrzymania parametrów ścieków surowych, o których mowa w Rozporządzeniu Ministra⁸;
- ✓ zobowiąże się do zapłaty wynagrodzenia na rzecz Partnera Prywatnego przez okres obowiązywania umowy PPP;

B. Partner Prywatny:

- ✓ wybuduje i uruchomi oczyszczalnię oraz kolektor zgodnie z projektami;
- ✓ zapewni przyjęcie ustalonej ilości ścieków do oczyszczenia przez okres umowy PPP;
- ✓ będzie prowadził eksploatację oczyszczalni oraz kolektora w okresie umowy PPP, zapewniając utrzymanie wszystkich instalacji i urządzeń w należytym stanie oraz dotrzymując wszelkich wymogów dotyczących oczyszczania ścieków, w tym wymaganej jakości ścieków oczyszczonych.

W wariantcie Inwestora Prywatnego rolą GKiM w Dukli w zakresie gospodarki ściekowej pozostałoby:

- ✓ prowadzenie eksploatacji sieci kanalizacyjnej stanowiącej majątek gminy;
- ✓ eksploatacja małych oczyszczalni ścieków (Zawadka Rymanowska, Mszana);
- ✓ prowadzenie rozliczeń za odebrane ścieki z odbiorcami w ramach taryfy.

(akta kontroli str. 34-35, 69-70)

W ramach oceny efektywności przeprowadzono analizę ryzyk wskazując najistotniejsze czynniki ryzyka projektu, jakie mogą być rozpoznane na wstępnym etapie oraz poddane wycenieniu w wartościach pieniężnych. Dokonano także wstępnej alokacji ryzyk pomiędzy zakładanych partnerów projektu realizowanego w formule PPP.

Oszacowanie wpływu poszczególnych czynników ryzyka na wartość projektu realizowanego w formule PPP (równą obliczonej wartości skorygowanego PSC⁹) zostało dokonane w formie analizy wrażliwości. Uwzględniono przy tym następujące odchylenia wartości czynnika ryzyka od wartości przyjętej w bazowych założeniach projektu.

Do czynników ryzyka zaliczono: popyt, nakłady inwestycyjne, koszty operacyjne i koszty finansowania.

Przeprowadzono analizę wykonalności finansowej przedsięwzięcia, w ujęciu dla dwóch wariantów realizacji (Inwestora Publicznego i Inwestora Prywatnego) z punktu widzenia budżetu Gminy Dukla.

Analiza *value for money* zawarta w cytowanej analizie przedrealizacyjnej wskazała, że „z punktu widzenia budżetu Gminy, projekt realizowany w wariantcie Inwestora Publicznego przy założeniach niniejszej analizy należy uznać za niewykonalny finansowo, ze względu na zbyt wysokie obciążenia z tytułu spłaty zadłużenia. W wariantcie Inwestora Prywatnego projekt jest wykonalny z punktu widzenia budżetu”.

⁸ Dz. U. z 2016, poz. 1757.

⁹ Public Sector Comparator – PSC. Model porównawczy sektora publicznego, jest wykorzystywany przy realizacji projektów w formule Partnerstwa Publiczno Prywatnego lub Koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W analizie wskazano ponadto, że dodatkowym elementem wykonalności finansowej, jest wpływ realizacji projektu w wybranym wariantcie na odbiorców, poprzez ewentualne wymagane zmiany taryf:

✓ w wariantcie Inwestora Publicznego możliwe byłoby obniżenie taryfy dla odbiorców korzystających z nowej oczyszczalni a dopłaty z budżetu do działalności GKIM miałyby charakter przejściowy;

✓ w wariantcie Inwestora Prywatnego taryfy mogą zostać utrzymane na poziomie odpowiadającym najniższej stawce z roku 2017 a zwiększenie dopłat (obecnie wynoszą one średnio 2,51 zł/m³) może zostać bezpiecznie sfinansowane w ramach budżetu.

Burmistrz Dukli Andrzej Bytnar wyjaśnił, że „Gmina aktualnie ma otwarte dwie ścieżki możliwe do realizacji tego zadania, pierwsza to budowa własnej oczyszczalni ścieków w tym w formie PPP oraz zaniechania budowy oczyszczalni własnej ścieków i przerzucenie ich do oczyszczalni w Krośnie¹⁰. Nie została jeszcze podjęta przez Radę Gminy ostateczna decyzja w sprawie sposobu i formy realizacji inwestycji, a zatem nie dokonano wyboru partnera prywatnego.

Rada Miejska w Dukli w dniu 20 grudnia 2017 r. podjęła Uchwałę Nr XLVIII/318/17 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Dukla i Gminą Miasto Krosno w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy kolektora tłoczego na terenie Gminy Dukla i Gminy Miejsce Piastowe. Na mocy tej Uchwały Gmina Dukla i Gmina Krosno zawarły porozumienie międzygminne - list intencyjny. W takim rozwiązaniu ścieki z kolektora trafiać będą do oczyszczalni w Krośnie.

(akta kontroli str. 46-49, 63-66, 71)

4. Przeprowadzona w ramach analizy ocena efektywności omawianego przedsięwzięcia budowy oczyszczalni została zaprezentowana w cytowanej analizie przedrealizacyjnej. Podano w niej, że „przeprowadzona analiza finansowa jednoznacznie wskazuje na opłacalność zrealizowania planowanego przedsięwzięcia w formule PPP. Podstawowy PSC projektu (-14,1 mln zł) jest znacząco niższy od PSC uwzględniającego czynniki neutralności konkurencyjnej (-7,4 mln zł). Uwzględnienie zaś ryzyk projektu i ich alokacji daje całkowite PSC na poziomie -13,3 mln zł.

Najistotniejsze czynniki decydujące o wartości projektu realizowanego w formule PPP, zidentyfikowane w ramach analizy ryzyka, to popyt oraz nakłady inwestycyjne.

Wskazano, że „projekt w formule PPP należy ocenić jako wykonalny finansowo z punktu widzenia Partnera Prywatnego – ma on możliwość sfinansowania inwestycji na warunkach komercyjnych przy udziale środków zewnętrznych na poziomie 28%, przy zapewnieniu wymaganej stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału własnego”.

Przyjęto że, „z punktu widzenia Partnera Publicznego, szacowany wpływ netto na budżet JST (w tym uwzględniający płatności z tytułu umowy PPP) to wydatki rzędu 200 tys. zł rocznie. Przy tym taryfa za odbiór ścieków dla wszystkich odbiorców objętych projektem zachowana jest na najniższym stosowanym obecnie poziomie (6,92 zł/m³ netto)”.

Realizacja analizowanego przedsięwzięcia w dotychczas stosowanej formule organizacyjnej, tj. w wariantcie Inwestora Publicznego „niosłaby za sobą obniżkę taryf dla odbiorców do poziomu około 6,00 zł/m³. Jednocześnie jednak, przy konieczności sfinansowania znaczącej części przedsięwzięcia ze środków zewnętrznych, powodowałaby naruszenie równowagi finansowej budżetu Gminy, w tym całkowicie lub w znaczącym stopniu ograniczała możliwości zaciągania kredytów na realizację innych zadań przez Gminę”.

Jednocześnie Burmistrz Dukli podał w złożonym wyjaśnieniu, że analiza „nie wskazała jednoznacznie na korzyści realizacji tego przedsięwzięcia w formie PPP, wskazała jedynie możliwość realizacji go w takim trybie oraz to, że Gmina nie jest w stanie zrealizować tego zadania bez udziału zewnętrznych źródeł finansowania. Sposób realizacji przedsięwzięcia

¹⁰ Ten wariant nie był znany na etapie zlecenia analizy przedrealizacyjnej.

będzie miał znaczący wpływ na wysokość taryfy ponad poziom akceptowalny dla mieszkańca. Aktualnie wysokość taryfy wskazana w analizie jest już niższa od rzeczywiście obowiązującej dla oczyszczalni w Dukli i wynosi ona 6,94 zł netto, a w analizie w wariantcie z PPP wykazano 6,92 zł/m³ netto. Zatem na obecny moment najkorzystniejszym wydaje się być wariant zaniechania budowy własnej oczyszczalni ścieków i przekazywanie ich na oczyszczalnię w Krośnie, z uwzględnieniem tego, że kolektor na terenie Gminy Miejsce Piastowe (6800 mb) zostanie wybudowany (sfinansowany) przez Gminę Krosno”.

(akta kontroli str. 50-66)

5. Największą przeszkodą na etapie przygotowania projektu PPP do realizacji, w ocenie Burmistrza Dukli, był brak jasnych wytycznych i wzorców w zakresie realizacji przedsięwzięć tego typu – z zakresu gospodarki ściekowej oraz obawa o znalezienie podmiotu zainteresowanego takim rodzajem współpracy.

(akta kontroli str. 67-68)

6. W budżecie Gminy (Wieloletnie Prognozy Finansowe Gminy Dukla) na lata 2016-2019 planowano wydatki na realizację zadania objętego projektem PPP w kwocie: na rok 2016 limit w wysokości 300 tys. zł; na rok 2017 limit 700 tys. zł (opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania „budowa kolektora” i opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania „budowa oczyszczalni”).

W ramach planowanego przedsięwzięcia Gmina wydatkowała do czasu kontroli NIK kwotę 46.125 zł (brutto), będącą wynagrodzeniem dla firmy EKO-EFEKT Sp. z o.o. za sporządzenie Analizy przedrealizacyjnej oraz łączną kwotę w wysokości 329 640,00 zł, z przeznaczeniem na przygotowanie projektu oczyszczalni i sporządzenie kosztorysu.

Gmina dysponowała własnymi środkami budżetowymi na ten cel.

Planowane nakłady (netto) na realizację projektu (w wariantcie Inwestora Publicznego) przyjęte w cytowanej analizie były następujące:

✓ na realizację oczyszczalni ścieków Wietrzno kwota 13.161.310 zł (przygotowanie projektu, roboty budowlano-montażowe, nadzory);

✓ na budowę kolektora kwota 5.912.313 zł.

(akta kontroli str. 72-114, 118-149)

7. Całkowity koszt realizacji projektu określony w Analizie przedrealizacyjnej planowany był w tzw. wariantcie Inwestora Prywatnego, na poziomie 16.244.504 zł.

W przypadku Partnera Prywatnego koszt kapitału „określono wykorzystując formułę średniego ważonego kosztu kapitału”.

W wariantcie Inwestora Prywatnego założono, że „wraz z doprecyzowaniem prognozy popytu możliwa będzie korekta przepustowości oczyszczalni, a co za tym idzie również nakładów. W wariantcie tym możliwe będzie też uzyskanie oszczędności na jednostkowych nakładach, ze względu na realizację przedsięwzięcia przez inwestora branżowego (przyjęto tu oszczędność o 10% dla oczyszczalni oraz o 5% dla kolektora)”.

Do dnia kontroli NIK nie wydatkowano środków partnera prywatnego.

W wariantcie Inwestora Prywatnego budowa oczyszczalni miała być realizowana i finansowana przez Partnera Prywatnego, „który to partner następnie prowadził będzie eksploatację oczyszczalni, przy założeniu, że:

✓ „okres umowy PPP założono na 31,5 roku (1,5 roku budowy i 30 lat eksploatacji);

✓ Partner Prywatny, mając możliwość odzyskania VAT, pokrywa nakłady inwestycyjne projektu netto;

- ✓ z nakładów wyłączone są koszty projektowania i odszkodowań jako ponoszone przez Partnera Publicznego – ich wartość może stanowić wkład własny Partnera Publicznego do projektu;
- ✓ dodatkowo w tym wariantcie nakłady ponoszone przez Partnera Publicznego zwiększane są w roku 2018 o koszt procesu przygotowania umowy PPP – przyjęto kwotę 200 tys. zł;
- ✓ podobnie po stronie Partnera Prywatnego w roku 2018 wystąpią dodatkowe koszty udziału w procesie PPP – ich wartość przyjęto na 150 tys. zł;
- ✓ Partner Prywatny będzie pokrywał bieżące koszty operacyjne eksploatacji oczyszczalni i kolektora – ich wartość wynika z prognozy (w oparciu o planowane ilości ścieków przyjętych do oczyszczenia w kolejnych latach) i zawiera podatek od nieruchomości w części dotyczącej budowli, jako że majątek pozostaje własnością Partnera Prywatnego;
- ✓ Partner Prywatny w okresie umowy PPP otrzymuje od Partnera Publicznego wynagrodzenie równe iloczynowi ilości ścieków przyjętych do oczyszczenia i stałej stawki za m³;
- ✓ wysokość stawki określona jest w sposób zapewniający Partnerowi Prywatnemu pokrycie bieżących kosztów eksploatacji a także zwrot zaangażowanego kapitału wraz z oczekiwanym zyskiem (koszt kapitału Partnera Prywatnego – patrz punkt 5.8) w perspektywie 30 lat;
- ✓ odbiorcy pokrywają część kosztów wynagrodzenia Partnera Prywatnego w ramach obowiązującej taryfy (patrz punkt 5.7.);
- ✓ pozostała część wynagrodzenia pokrywana jest w ramach dopłat z budżetu gminy;
- ✓ rozliczenie wynagrodzenia prowadzone jest przez GKiM w Dukli, co pozwoli na odliczenie VAT od części pokrywanej przez odbiorców w ramach taryfy; pozostała część tj. dopłata ujmowana jest z punktu widzenia budżetu gminy kwotach brutto (VAT 8%)”.

Całkowity koszt realizacji projektu określony w analizie przedrealizacyjnej planowany był w tzw. wariantcie Inwestora Publicznego, na poziomie 19.673.623 zł, przy założeniu, że „nakłady pozostawiono na poziomach bazowych”.

W przypadku Partnera Publicznego, ze względu na ograniczenia budżetowe przyjęto, że „dodatkowy kapitał może zostać pozyskany w formie długu o okresie zapadalności rzędu 20 lat; oprocentowanie realne wynosi 2,50% rocznie (analiza prowadzona jest w cenach stałych), co odpowiada oprocentowaniu nominalnemu 4,00% rocznie pomniejszonemu o oczekiwaną inflację na poziomie 1,50%”.

W wariantcie Inwestora Publicznego „przedsięwzięcie miało być finansowane przez Gminę Dukla, a majątek nowej oczyszczalni przekazywany będzie w odpłatne użytkowanie GKiM w Dukli, przy następujących założeniach:

- ✓ majątek przekazywany będzie w odpłatne użytkowanie, gmina Dukla ma możliwość odzyskania VAT od nakładów inwestycyjnych, tak więc nakłady w analizie przyjęte były w wielkościach netto;
- ✓ koszty GKiM w Dukli związane z eksploatacją oczyszczalni oraz kolektora są równe prognozowanym kosztom operacyjnym bez amortyzacji;
- ✓ koszty operacyjne uwzględniają podatek od nieruchomości oraz czynsz dzierżawny;
- ✓ bieżące koszty eksploatacji oczyszczalni, ponoszone przez GKiM w Dukli, pokrywane będą w ramach taryfy;
- ✓ ponieważ koszty jednostkowe nowej oczyszczalni są niższe niż aktualne koszty jednostkowe OS Dukla oraz kanalizacji Równe, możliwe będzie zredukowanie dopłat Gminy do taryf.

(akta kontroli str. 38-45, 67-70)

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie powoływano w Gminie zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację projektu PPP.

Burmistrz Dukli wyjaśnił, że „Gmina Dukla na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Dukli z dnia 20 grudnia 2017 r. Nr XLVIII/318/17 podpisała list intencyjny pomiędzy Gminą Dukla i Gminą Miasto Krosno i MPGK Krośnieński Holding komunalny Sp. z o.o. w Krośnie w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy kolektora tłoczego na terenie Gminy Dukla i Gminy Miejsce Piastowe”.

W cytowanych wyżej dokumentach Gmina nie nawiązuje do formuły PPP realizowanego przedsięwzięcia poza zleceniem i zaakceptowaniem analizy przedrealizacyjnej.

(akta kontroli str. 63-66)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

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

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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, 19 grudnia 2019 r.

Kontroler
Władysław Tabasz
Doradca prawny
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/