



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.016.01.2019

Edyta Zbieć
Burmistrz Miasta Kobyłki
Urząd Miasta Kobyłka
ul. Wołomińska 1
05-230 Kobyłka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia
3 lutego 2020 r.

P/19/104

Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu
terytorialnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kobyłka ¹ , ul. Wołomińska 1, 05-230 Kobyłka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Zbieć, Burmistrz Miasta Kobyłki, od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Robert Roguski, Burmistrz Miasta Kobyłki, od 1 grudnia 2006 do 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie projektu/projektów partnerstwa publiczno-prywatnego ² do realizacji. 2. Realizacja projektu/projektów PPP. 3. Zarządzanie realizacją projektu/projektów PPP. 4. Zgodność projektu/projektów PPP z zakładanymi celami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (oraz działania wcześniejsze, mające 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 Warszawie
Kontrolerzy	1. Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/133/2019 z 3.09.2019 r. 2. Łukasz Misiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/139/2019 z 10.09.2019 r.

(akta kontroli tom I str.1-4)

¹ Dalej także: „Miasto” lub „Urząd”.

² Dalej także: „PPP”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2019 Miasto Kobyłka podejmowało działania w celu realizacji dwóch⁵ przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej oraz modernizacji oświetlenia ulicznego. Miasto Kobyłka przygotowując się do realizacji projektów PPP zdefiniowało przedsięwzięcia możliwe do wykonania w tej formie, zabezpieczyło niezbędne środki finansowe na ich przeprowadzenie, wyłoniło doradcę zewnętrznego, a także sporządziło analizy przedrealizacyjne.

NIK ocenia negatywnie nieprzeprowadzenie pełnej identyfikacji możliwości skutecznej realizacji zadań własnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W związku z koniecznością realizacji innych zadań inwestycyjnych oraz brakiem wystarczających zasobów osobowych, projekt modernizacji oświetlenia został przerwany w 2016 r., po trzeciej turze dialogu konkurencyjnego. Na realizację tego projektu Miasto poniosło wydatki w kwocie 61,8 tys. zł.

Wybór partnera prywatnego dla projektu modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej nastąpił zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶ oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Umowa PPP zawierała postanowienia wymagane ustawą o PPP oraz zabezpieczała interes podmiotu publicznego. Modernizacja energetyczna obiektów miejskich została wykonana w terminie i w zakresie przewidzianym w umowie. Osiągnięto zakładane dla projektu PPP cele.

Miasto Kobyłka nie opracowało procedur dotyczących sposobu zarządzania umową PPP na etapie utrzymania, w szczególności określających zasady monitorowania i kontroli realizacji umowy oraz osiągania celów projektu PPP, co ma istotne znaczenie w kontekście długotrwałości projektów PPP⁸.

W ocenie NIK, brak takich procedur miał wpływ na sposób weryfikacji raportów partnera prywatnego, stanowiących podstawowe źródło informacji o skuteczności projektu modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej. Kontrola NIK wykazała błędy w raporcie partnera prywatnego za 2017 r., które nie zostały przez pracowników Urzędu zidentyfikowane, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji tego raportu.

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

⁵ Projekty zgłoszone do ewidencji prowadzonej przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MiIR): „Baza zawartych umów PPP” i „Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP”. Oprócz powyższych projektów Urząd realizował projekt budowy mieszkań w celu ich odsprzedaży, w formie spółki celowej z udziałem partnera prywatnego, jednak realizacja tego projektu nie odbywała się na podstawie ustawy o PPP, a w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami. Wynikało to z niespełniania definicji współpracy publiczno-prywatnej w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, która nakłada na strony kontraktu m.in. obowiązek z utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany art. 2 pkt 4 ustawy o PPP. (Analiza prawno-finansowa „Budowa kompleksu mieszkaniowo-usługowego w Kobyłce” z 2013 r.).

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1445, dalej także: „ustawa o PPP”.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, dalej także: „ustawa Pzp”.

⁸ Zarządzanie projektem modernizacji energetycznej budynków będzie odbywało się jeszcze przez 12 lat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie projektów PPP do realizacji

1.1 Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji zadania publicznego (projektu) w formule PPP

Opis stanu faktycznego

1.1.1 W latach 2016-2019 Urząd Miasta Kobyłka podejmował działania w celu realizacji następujących przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego:

- Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka,
- Modernizacja oświetlenia ulicznego.

Celem realizacji ww. projektów miało być przeprowadzenie prac modernizacyjnych (termomodernizacja dziewięciu budynków miejskich i wymiana oświetlenia ulicznego), osiągnięcie efektu energetycznego polegającego na obniżeniu zużycia energii cieplnej i elektrycznej, poprawa stanu miejskiej infrastruktury komunalnej i zmniejszenia emisji szkodliwych substancji i pyłów.

Wg stanu na 30 września 2019 r. przedsięwzięcie polegające na modernizacji energetycznej obiektów znajdowało się na etapie zarządzania umową o partnerstwie publiczno-prywatnym (utrzymania), a przedsięwzięcie polegające na modernizacji oświetlenia ulicznego zostało przerwane na etapie dialogu konkurencyjnego w 2016 r.

(akta kontroli tom I str. 10-15, 82-86, 251-273, 288)

Możliwość realizacji zadań publicznych Miasta w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przewidywały dokumenty strategiczne, w tym: „Strategia Miasta Kobyłka na lata 2012-2024”, oraz „Strategia rozwoju Miasta Kobyłka do roku 2030 - część I - diagnoza społeczno- gospodarcza”. Dokumenty te nie wskazywały konkretnych zadań jakie miałyby być zrealizowane w tej formie.

(akta kontroli tom I str. 6-9)

1.1.2 Wstępna identyfikacja zadań do realizacji w formule PPP została przeprowadzona przez Miasto we własnym zakresie, w oparciu o wiedzę i doświadczenie pracowników Urzędu Miasta, w ramach realizacji bieżącej pracy właściwych komórek organizacyjnych Urzędu. Wybór projektów do realizacji wynikał z bieżących analiz eksploatacyjnych obiektów i urzędzeń, m.in. wzrastających kosztów utrzymania; potrzeb inwestycyjnych zgłaszanych przez zarządców obiektów oraz uwag mieszkańców i użytkowników obiektów.

(akta kontroli tom II str. 100, 107, 164)

Miasto nie przeprowadziło pełnej identyfikacji możliwości realizacji zadań w formule PPP, w szczególności w zakresie: posiadania wystarczających zasobów osobowych niezbędnych dla realizacji projektów, rozwiązań organizacyjnych Urzędu oraz możliwości jednoczesnej realizacji innych przedsięwzięć inwestycyjnych. W efekcie postępowanie na wybór partnera prywatnego do realizacji projektu modernizacji oświetlenia zostało przerwane po trzeciej turze dialogu.

Powyższe potwierdzają wyjaśnienia Zastępcy Burmistrza oraz Kierownika Wydziału Zamówień Publicznych, którzy w odpowiedzi na pytanie o przyczyny niezrealizowania projektu modernizacji oświetlenia stwierdzili, m.in. że „(...) zaangażowanie Miasta w projekt modernizacji energetycznej, pojawiające się inne priorytety inwestycyjne, realizacja projektów z wykorzystaniem środków UE, zaangażowanie Miasta w sprawy ponadlokalne (...) - to wszystko wpływało na opóźnienia i zatrzymanie postępowania w takiej fazie” oraz, że „(...) powodem

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zaprzestania realizacji (modernizacji oświetlenia) była zwiększająca się z każdym rokiem liczba postępowań wynikająca m.in. ze zwiększającej się liczby zadań powierzanych samorządowi i zmiany kadrowe, z Urzędu odchodziły kolejne osoby zajmujące się merytorycznie tematem”.

(akta kontroli tom I str. 288, tom II str. 100-105, 117)

W ocenie NIK, dokonanie pełnej identyfikacji możliwości realizacji zadań w formule PPP, przed przystąpieniem do realizacji projektów, pozwoliłoby zminimalizować ryzyko zaniechania realizacji jednego z nich z ww. przyczyn.

1.1.3 Przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięć PPP, Miasto zleciło¹⁰ doradcy zewnętrznemu wykonanie „Analizy uwarunkowań prawnych realizacji przedsięwzięć modernizacji energetycznej infrastruktury komunalnej Miasta Kobyłka w formule PPP”¹¹, dotyczącej: możliwości wykonania w formule PPP projektów modernizacji energetycznej i modernizacji oświetlenia; zakresu i założeń realizacji projektów; uwarunkowań prawnych, w tym: oceny możliwości realizacji PPP przez Miasto; analizy korzyści z zastosowania modelu PPP.

W opracowanej przez doradcę zewnętrznego analizie wskazano m.in., że zrealizowanie przedsięwzięć w ramach tradycyjnych form realizacji wiązałoby się z koniecznością zapewnienia znacznych środków finansowych, przekraczających możliwości budżetowe Miasta. Wskazano, że realizacja projektów w formule PPP będzie bardziej efektywna i skuteczna niżeli w tradycyjnych sposobach realizacji¹². Doradcy przedstawili również rekomendacje dotyczące trybu wyboru partnera prywatnego, sposobu przeprowadzenia jego wyboru oraz harmonogram postępowania dla obu projektów. Jako korzyści związane w realizacją projektów w formule PPP wskazano m.in.: przeniesienie ryzyk związanych z finansowaniem, realizacją i utrzymaniem na partnera prywatnego; wysoką jakość usługi realizowanej przez partnera prywatnego; wysoki standard efektu modernizacji związany z nowoczesnymi technologiami i know-how partnera prywatnego; neutralność wpływu zobowiązań Miasta na dług publiczny; krótszy czas realizacji projektów i elastyczne kształtowanie współpracy z partnerem prywatnym.

(akta kontroli tom I str. 40-72)

Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego do wykonania projektów PPP nie dokonano udokumentowanej analizy oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w tym analizy ekonomiczno-finansowej oraz value for money (VfM).

(akta kontroli tom II str. 101, 107-109, 164)

Były Zastępca Burmistrza Miasta wyjaśnił, że analizy różnych wariantów realizacji powyższych zadań oraz ich ekonomicznej opłacalności, dotyczące np. różnych sposobów realizacji projektów (w oparciu o środki własne, środki z UE, kredyt) były wykonane na potrzeby wewnętrzne Zarządu Miasta i Rady Miasta. Nie miały one na pewno charakteru oficjalnego dokumentu zatytułowanego „Analiza ...”. Decyzja o realizacji projektów w formie PPP wynikała m.in. z braku możliwości sfinansowania projektów ze środków własnych, braku możliwości pozyskania dotacyjnych środków zewnętrznych i krajowych na te cele oraz ograniczoną możliwością zaciągania zobowiązań przez Miasto w związku z realizacją projektu budowy kanalizacji sanitarnej o wartości ok 100 000,0 tys. zł (dofinansowanego ze środków Funduszu Spójności na poziomie ok 40%). Realizacja tego projektu spowodowała zaciągnięcie znacznych zobowiązań finansowych i ograniczyła

¹⁰ Umowa nr 142/U/2014 z 28 marca 2014 r.

¹¹ Dalej także: „analiza uwarunkowań prawnych”.

¹² Ocenę taką zawarto w podsumowaniu zalet realizacji przedsięwzięć w modelu PPP. Analiza nie zawierała żadnych wyliczeń dotyczących efektywności realizacji.

wszystkie inne wydatki inwestycyjne Miasta. Były Zastępca Burmistrza Miasta wyjaśnił również, że w okresie przygotowywania do realizacji przedsięwzięć nie było prawnego obowiązku wykonywania wszystkich analiz, w tym analiz finansowych, wariantowych realizacji, analiz ryzyka. Uznano, że doradztwo w zleconym zakresie jest wystarczające. W przypadku analiz ryzyka doradca współpracował z Gminą cały czas. Pozostałe analizy Urząd wykonywał we własnym zakresie, nie były one pisemne.

(akta kontroli tom II str. 101, 107-109)

1.1.4 Realizacja przedsięwzięć PPP była przedmiotem konsultacji społecznych. W ramach spotkań z mieszkańcami oraz przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w Kobylce, Urząd w latach 2013-2015 przedstawiał zamierzenia inwestycyjne w gminie, w tym m.in. realizację ww. zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

(akta kontroli tom I str. 21-39, tom II str. 102)

1.1.5 W ocenie byłego Zastępcy Burmistrza Miasta przeszkodami na etapie przygotowania projektów PPP były m.in.: skomplikowany przedmiot, brak wiedzy i kompetencji organów uchwałodawczych, mieszkańców, urzędników; niespójność przepisów Pzp, ustawy o PPP, ustawy o finansach publicznych i innych; niewystarczająca liczba dobrych praktyk na rynku; traktowanie przez podmiot publiczny wybranego podmiotu prywatnego, jako wykonawcy zamówienia, a nie partnera; negatywny obraz wieloletniej współpracy na linii partner publiczny partner prywatny. W opinii Byłego Kierownika Wydziału Zamówień Publicznych problem w przeprowadzeniu procedury zamówienia publicznego stanowiły niespójne przepisy związane z szacowaniem wartości zamówienia potrzebnej do podania terminów składania ofert w ogłoszeniu o zamówieniu. W postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego nie można oszacować wartości zamówienia przed ogłoszeniem postępowania, nie jest bowiem znany jego zakres, natomiast trzeba oszacować wartość do wyznaczenia terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

(akta kontroli tom II str. 106, 113)

1.1.6 Koszty przygotowania ww. przedsięwzięć i postępowań w latach 2014-2017 wyniosły ogółem 96,2 tys. zł¹³, w tym dotyczące projektu modernizacji energetycznej 34,4 tys. zł, natomiast projektu modernizacji oświetlenia 61,8 tys. zł¹⁴ (z kwoty tej 38,1 tys. zł wydatkowano na usługi doradcze związane z przygotowaniem projektu oraz udziałem doradców w dialogu konkurencyjnym, pozostałe 23,7 tys. zł wydatkowano na opracowania techniczne). W badanym okresie Miasto dysponowało wystarczającymi środkami na przygotowanie przedsięwzięć PPP, w tym na sporządzenie analiz, dokumentacji technicznej lub zatrudnienie doradców zewnętrznych. Środki na analizy, ekspertyzy i usługi doradcze w Mieście Kobylka dotyczące m.in. ww. usług, planowane były w § 4390, § 4300 oraz § 6050 i wyniosły w 2014 r. 182,8 tys. zł, w 2015 r. 180,0 tys. zł, w 2016 r. 403,5 tys. zł i w 2017 r. 385,6 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 73-80, 494, tom II str. 226-258)

1.1.7 W jedynym zrealizowanym projekcie PPP, tj. modernizacji energetycznej, wkładem własnym Miasta do projektu była dokumentacja techniczna przekazana partnerowi prywatnemu przed przystąpieniem do realizacji zadania.

(akta kontroli tom I str. 368)

¹³ Wydatki poniesione na analizy i usługi doradcze zlecone dwóm firmom.

¹⁴ Powyższe koszty wynikały z zawartych umów i były zgodne z określonymi w nich limitami wynagrodzenia.

1.2 Przygotowanie organizacyjne

1.2.1 W Urzędzie Miasta Kobyłka nie powołano formalnie odrębnych zespołów do realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Powołano jedynie komisje do wyboru, w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, partnerów prywatnych. W skład komisji, oprócz przedstawicieli wydziałów merytorycznych Urzędu, wchodził również doradcy prawni, wspierający Urząd m.in. w zakresie oceny wniosków o dopuszczenie w postępowaniu, opracowania projektu umowy, negocjacji z oferentami, opracowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia¹⁵, oceny ofert oraz doradcy techniczni (w projekcie modernizacji oświetlenia) wspierający Urząd w negocjacjach z oferentami, ocenie propozycji i opracowaniu Programu Funkcjonalno-Użytkowego¹⁶ i analiz technicznych.

(akta kontroli tom II str. 101-102)

Były Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że zespoły projektowe PPP funkcjonowały bez formalnego powołania, w składach niemalże identycznych jak składy komisji przetargowych powołanych zarządzeniami. W tak małym urzędzie i mało skomplikowanej strukturze organizacyjnej i przy jasno podzielonych kompetencjach między członkami najwyższego kierownictwa nie było potrzeby formalnego powoływania zespołów. W skład zespołu modernizacji energetycznej wchodził również dyrektorzy/kierownicy jednostek, zarządzający budynkami wchodzącymi w zakres projektu. W pracach zespołów uczestniczyli również pracownicy Wydziału Finansowego, Sekretarz Miasta, Skarbnik.

(akta kontroli tom II str. 101-102)

Harmonogram prac opracowany został w ramach ww. „Analizy uwarunkowań prawnych”. Wskazywał szacunkowe terminy wszystkich etapów postępowania oraz czynności do wykonania przez zamawiającego związane z wyborem partnera prywatnego dla obu projektów.

(akta kontroli tom I str. 61-63)

1.2.2 Przy realizacji przedsięwzięć PPP Miasto korzystało z usług doradców zewnętrznych. Przedmiotem świadczonych usług było m.in. doradztwo techniczne, prawne, usługi związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, w tym m.in. opracowanie harmonogramu postępowania w ramach planowanego projektu, przygotowanie dokumentacji przetargowej, określenie kryteriów i zasad wyboru najkorzystniejszej oferty, doradztwo podczas negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi, wsparcie przy dokonywaniu oceny ofert i wyborze najkorzystniejszej oferty, doradztwo techniczne, finansowe, jak również sporządzenie projektu umowy PPP, SIWZ i PFU. Łączny koszt świadczonych usług wyniósł 96,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 40-77, 81, 289, 491, 495)

1.2.3. W latach 2016 – 2019 Miasto planowało do realizacji 392 przedsięwzięcia¹⁷ o łącznej wartości 100 755,4 tys. zł, w tym dwa w formie PPP o łącznej wartości 15 871,3 tys. zł. W okresie tym wykonano 230 zadań o wartości 68 947,2 tys. zł. Pozostałe 162 zadania o wartości 31 808,2 tys. zł znajdują się w fazie realizacji, bądź mają być zrealizowane w następnych latach.

Wydatki na zadanie¹⁸ realizowane w formule PPP wynosiły: w 2016 r. - 346,0 tys. zł w 2017 r. - 724,7 tys. zł, w 2018 r. - 724,7 tys. zł i do 30 września 2019 r.- 543,6 tys. zł. Powyższe wydatki ujęte były w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta

¹⁵ Dalej także: „SIWZ”.

¹⁶ Dalej także: „PFU”.

¹⁷ Inwestycje i zakupy inwestycyjne.

¹⁸ Modernizacja energetyczna realizowana od 2014 r. – od 2016 r. realizowany jest etap zarządzania powiązany z płatnościami rat wg. harmonogramu wynikającego z umowy.

Kobyłka na lata 2015-2031¹⁹ jako wydatki bieżące – płatność za zarządzanie energią i wydatki majątkowe – raty za etap robót budowlanych i ich finansowanie.

(akta kontroli tom I str. 245-250, 492-493, 502)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu pełnej identyfikacji możliwości realizacji zadań w formule PPP w celu zminimalizowania ryzyka niepowodzenia danego przedsięwzięcia. W związku ze zwiększającą się liczbą zadań, pojawieniem się innych priorytetów inwestycyjnych i niewystarczającymi zasobami kadrowymi Miasto przerwało, na etapie dialogu konkurencyjnego, postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego dla realizacji przedsięwzięcia modernizacji oświetlenia ulicznego, na przygotowanie którego poniosło uprzednio wydatki w kwocie 61,8 tys. zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto Kobyłka, przygotowując się do realizacji projektów PPP, zgodnie z zapisami strategii Miasta na lata 2012-2024, zdefiniowało przedsięwzięcia możliwe do realizacji w tej formie, zabezpieczyło niezbędne środki finansowe na ich realizację, wyłoniło doradcę zewnętrznego, który potwierdził zasadność realizacji przedsięwzięć w formie PPP.

NIK ocenia negatywnie nieprzeprowadzenie przed przystąpieniem do realizacji zadań własnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego pełnej identyfikacji możliwości ich realizacji. W związku z koniecznością realizacji innych zadań inwestycyjnych oraz brakiem wystarczających zasobów osobowych, realizacja projektu modernizacji oświetlenia została przerwana w czerwcu 2016 r., po trzeciej turze dialogu. Do czasu zakończenia kontroli Miasto nie podjęło działań w celu wyboru partnera prywatnego. W ocenie NIK, dokonanie pełnej identyfikacji możliwości realizacji zadań w formule PPP, przed przystąpieniem do realizacji projektów, pozwoliłoby zminimalizować ryzyko zaniechania realizacji jednego z nich z ww. przyczyn, a tym samym ograniczyć nieefektywne wydatkowanie środków publicznych.

OBSZAR

2. Realizacja Projektów PPP

Opis stanu
faktycznego

Z dwóch rozpoczętych w okresie objętym kontrolą projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, jeden projekt, dotyczący modernizacji energetycznej, jest w fazie zarządzania projektem (prace budowlane zostały zakończone w 2016 r.). Realizacja drugiego z projektów - modernizacji oświetlenia ulicznego w Kobyłce, została przerwana w 2016 r. na etapie dialogu konkurencyjnego.

2.1. Miasto zastosowało prawidłowe procedury wyboru partnera prywatnego do realizacji obu projektów, zarekomendowane przez doradcę zewnętrznego, tj. na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o PPP, z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp - w trybie dialogu konkurencyjnego, o którym mowa w art. 60a tej ustawy. Zamawiający dokonał ogłoszeń o zamówieniach, które zawierały elementy określone w art. 48 ust. 2 ustawy Pzp. Prawidłowo dokonał oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniach²⁰.

Wykonawcy spełniający te warunki zostali zaproszeni do etapów dialogu konkurencyjnego.

(akta kontroli tom I str. 54, 64, 82-86, 276-291)

2.2. Zawarte w ogłoszeniach o zamówieniu kryteria oceny ofert zawierały obligatoryjne elementy wskazane w art. 6 ust. 2 ustawy o PPP, tj. podział zadań

¹⁹ Uchwała Nr XV/134/15 Rady Miasta Kobyłka z dnia 17 grudnia 2015 r.

²⁰ W obu przedsięwzięciach informację o ogłoszonym postępowaniu wysłano do kilkunastu firm. W przypadku modernizacji energetycznej złożono jeden wniosek i został on dopuszczony do postępowania, ocenę wniosku zakończono 8 czerwca 2014 r.; w przypadku modernizacji oświetlenia wnioski o dopuszczenie do postępowania złożyło siedmiu oferentów, a dopuszczono trzech – oceny wniosków zakończono 18 maja 2015 r.

i ryzyk związanych z przedsięwzięciami pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz terminy i wysokość przewidywanych płatności. Ponadto, jako kryteria określono cenę i poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii. Znaczenie poszczególnym kryteriom przypisano w SIWZ²¹, po zakończeniu etapu dialogu z oferentem, co było zgodne z art. 60e ust. 3a pkt. 5 ustawy Pzp.

(akta kontroli tom I str. 83-84, 282-286)

2.3. Przed przystąpieniem do dialogu konkurencyjnego Miasto nie określiło strategii negocjacji w postaci sformalizowanego dokumentu. Zakres przedmiotowy obu zamówień określony został w ogłoszeniu oraz w wymaganym art. 60c ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp „Opisie potrzeb i wymagań”. Do przeprowadzenia postępowań Burmistrz Kobyłki powoływał komisje przetargowe, w skład których wchodziłi, oprócz przedstawicieli Urzędu, także doradcy prawni (w obu projektach) oraz doradcy techniczni (w projekcie modernizacji oświetlenia ulicznego).

(akta kontroli tom I str. 81-93, 277-289, tom II str. 102-105)

W postępowaniu dotyczącym modernizacji energetycznej budynków przeprowadzono trzy tury dialogu w okresie od 7 sierpnia 2014 r. do 22 maja 2015 r. a w przypadku modernizacji oświetlenia - trzy tury, od 1 czerwca 2015 r. do 23 czerwca 2016 r. W trakcie prowadzonego dialogu, przy pierwszym projekcie Urząd przedstawił dokumentację techniczną planowanych do modernizacji energetycznej obiektów, zestawienia dotyczące kosztów i zużycia energii cieplnej i elektrycznej, inwentaryzację grzejników oraz audyty energetyczne dla czterech z 10 planowanych do modernizacji budynków. W wyniku dialogu ustalono zakres modernizacji m.in.: ograniczono liczbę modernizowanych budynków, zdecydowano o rozwiązaniach technicznych dotyczących odnawialnych źródeł energii, ustalono projekt umowy, określający m.in. podział ryzyk na partnerów.

Przy projekcie modernizacji oświetlenia ulicznego, w trakcie dialogu, Urząd pozyskał od doradcy technicznego audyt oświetlenia ulicznego w Kobyłce, zawierający m.in. zestawienia użytkowanego oświetlenia, analizy techniczno-technologiczne związane ze zmniejszeniem zużycia energii, analizy trzech wariantów realizacji wraz z analizą kosztów. Doradca opracował również SIWZ i PFU dla zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 94-135, 276-302, 495)

Na pytanie o przyczyny braku audytów energetycznych dla wszystkich planowanych do modernizowanych budynków, były Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in. że, „uznano, że audyty dla czterech budynków będą wystarczające dla wskazania, jaki rodzaj modernizacji jest potrzebny. Na ich podstawie przeprowadzono rozmowy z partnerem prywatnym o zakresie prac do wykonania przy ocieplaniu budynków. Nawet gdyby zlecono audyty dla wszystkich budynków, uzyskano by dane dotyczące ich ocieplenia, możliwych do uzyskania oszczędności, ale bez wkładu, który proponował partner prywatny, tj. komponentu zarządzania energią, – który też generuje oszczędności. W ramach prowadzonego zamówienia, w trakcie dialogu, dostarczyliśmy inwentaryzację techniczną budynków planowanych do modernizacji tj.: analizy pomiaru temperatur oraz analizy kosztów energii z lat poprzednich. Partner prywatny sam przeprowadził własną inwentaryzację/ocenę techniczną, na podstawie której złożył w grudniu 2014 r. propozycje rozwiązań termomodernizacyjnych (trzy warianty). W ramach pracy komisji zweryfikowaliśmy te warianty i opracowaliśmy SIWZ i PFU dla oferty cenowej. Strategia negocjacyjna podczas przeprowadzonych postępowań polegała między innymi na tym, żeby podczas spotkań negocjacyjnych i rozmów z podmiotami, które brały udział w postępowaniu: zidentyfikować obszary wymagające dyskusji z partnerami czy

²¹ Dla przedsięwzięcia modernizacji energetycznej. Drugi z projektów został zakończony na etapie dialogu konkurencyjnego.

doszczegółowienia, doprowadzić do ustalenia ostatecznego zakresu technicznego projektu, określenia zapisów i postanowień projektu umowy”.

Na pytanie o sposób zabezpieczenia interesów Gminy przed zaproponowaniem przez oferenta nieuzasadnionych z punktu widzenia potrzeb Miasta rozwiązań technicznych, były Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „w zakresie prac budowlanych (ocieplenie, wymiana okien, grzejników itp.) mieliśmy pracowników z doświadczeniem, którzy wcześniej nadzorowali wykonywanie termomodernizacji np. MOK w 2006 r. i propozycje partnera prywatnego nie były dla nas nie do zweryfikowania. Natomiast w zakresie zarządzania energią nie mieliśmy możliwości zweryfikowania oferty partnera prywatnego (stanowi jego know-how i tajemnicę przedsiębiorstwa), zabezpieczaliśmy się gwarancją uzyskania oszczędności. Nie mieliśmy wpływu na fakt, że do dialogu konkurencyjnego przystąpił jeden oferent (mimo wysłania informacji o zamówieniu do kilkunastu firm) i nie mieliśmy możliwości porównania jego oferty i warunków z innymi. Traktowaliśmy dialog konkurencyjny jak dialog techniczny i musieliśmy oprzeć się na ofercie, w tym przypadku tylko jednego oferenta.”

(akta kontroli tom I str. 17-18)

2.4. W przypadku modernizacji energetycznej obiektów, po zakończeniu dialogu, oszacowano wartość zamówienia²², opracowano PFU i SIWZ, zaproszono partnera prywatnego do złożenia oferty i po jej ocenie, w dniu 5 sierpnia 2015 r. zawarto z nim umowę na realizację projektu. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowano dopiero po 239 dniach od zawarcia umowy z wykonawcą, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp²³, który stanowił, że ogłoszenia następuje niezwłocznie po zawarciu umowy.

Były Kierownik Wydziału Zamówień Publicznych wyjaśnił, że przeoczenie w opublikowaniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia wynikało z dużego nawarstwienia prowadzonych wówczas postępowań przez Wydział Zamówień Publicznych. Dodatkowo, osoba która prowadziła to postępowanie (była sekretarzem komisji przetargowej), bezpośrednio po zakończeniu postępowania została przeniesiona do Wydziału Inwestycji. Po stwierdzeniu braku niezwłocznie opublikowano ww. ogłoszenie.

Postępowanie na wybór partnera prywatnego do realizacji projektu modernizacji oświetlenia zostało przerwane po trzeciej turze dialogu. Przyczyny zakończenia postępowania przedstawiono w obszarze 1. Wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 82-225, 238-244, 276-291, tom II str. 115)

2.5. Postanowienia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na wykonanie „Modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobylka”²⁴ były zgodne z wymogami określonymi w art. 7 ust. 2 i 3 oraz 8 ustawy o PPP, tj.: wynagrodzenie partnera prywatnego zostało uzależnione od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, umowa określała skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, w tym kary umowne; podmiot publiczny zapewnił sobie prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Ponadto w umowie określono rekomendowane w materiałach publikowanych na Platformie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego prowadzonej przez MliR elementy, tj.:

- przedmiot umowy i obowiązki partnerów, m.in.: gwarantowane przez partnera prywatnego oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i ciepłej, zakresy prac i obowiązki stron na poszczególnych etapach realizacji (projektowania, robót

²² Uwzględniającego koszt robót projektowych, budowlanych, koszty finansowania i utrzymania obiektów – łączna kwota szacunkowa to 9 350,0 tys. zł.

²³ W brzmieniu obowiązującym w dniu zawarcia umowy.

²⁴ Umowa nr 336/UJ/2015 z 5 sierpnia 2015 r. – karta tytułowa umowy zawiera błędną datę (5 sierpnia 2014 r.)

budowlanych oraz zarządzania projektem), terminy realizacji poszczególnych etapów, zasady dotyczące współpracy i komunikacji, rozstrzygnięcia sporów, zmian umowy i odstąpienia od umowy;

- podział ryzyk pomiędzy partnerami²⁵. Jako ryzyka partnera prywatnego określono ryzyka budowy, m.in.: opracowania dokumentacji technicznej, pozyskania środków finansowych, należytego i terminowego przeprowadzenia modernizacji; ryzyka dostępności, m.in.: osiągnięcia gwarantowanego poziomu oszczędności, utrzymania sprawności technicznej zainstalowanych urządzeń. Jako ryzyka partnera publicznego określono m.in.: ryzyko związane z zabezpieczeniem środków finansowych na zapłatę wynagrodzenia, ryzyko aktów wandalizmu;
- warunki zarządzania i utrzymania obiektów.

Przedmiotem umowy było wykonanie przez partnera prywatnego termomodernizacji i utrzymania 8 obiektów użyteczności publicznej w Mieście Kobyłka w celu osiągnięcia oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej. Poziom gwarantowanych oszczędności określono na: 297,4 GJ, tj. 26% (średnia ogólnych oszczędności zużycia energii cieplnej w siedmiu budynkach) oraz 9 985,8 kWh, tj. 18,5% (średnia ogólnych oszczędności zużycia dla energii elektrycznej w sześciu budynkach), zgodnie z określoną w umowie metodologią obliczania oszczędności energii. Realizację przedsięwzięcia zaplanowano w dwóch etapach: etap robót i etap zarządzania. Termin wykonania umowy określono na 192 miesiące od dnia zawarcia umowy (w tym 12 miesięcy na wykonanie robót budowlanych), tj. do dnia 5 sierpnia 2016 r.

(akta kontroli tom I str. 303-375)

2.6. Postanowienia umowy były zgodne z warunkami postępowania zawartymi w ogłoszeniu o zamówieniu, uzgodnieniami dokonanyymi w trakcie negocjacji oraz złożoną ofertą.

(akta kontroli tom I str. 165-225, 303-375)

2.7. Wynagrodzenie partnera prywatnego stanowiła łączna opłata z tytułu realizacji przedsięwzięcia, tj. [...] ²⁶ Łączna wartość umowy wyniosła 10 871,3 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami umowy, po zakończeniu i odbiorach wykonanych robót budowlanych i na podstawie zweryfikowanych pod względem merytorycznym i formalnym faktur, w terminach określonych umową wypłacano partnerowi publicznemu kwartalnie wynagrodzenie za etap robót i etap zarządzania. Do 30 września 2019 r. wypłacono [...] ²⁷.

(akta kontroli tom I str. 318, 360-362)

Koszy umowy zawierały koszt modernizacji budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Kobyłce, mimo iż w ofercie nie przewidziano żadnych efektów energetycznych z modernizacji tego obiektu. Koszt łączny modernizacji budynku OSP wyniósł 541,9 tys. zł., w tym koszt etapu zarządzania 36,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 169, 318)

Były Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in. że w przypadku budynku OSP analizowano inne możliwości odnowienia tego budynku. Nie było możliwości sfinansowania tego zadania ze środków własnych miasta. Zagwarantowanie oszczędności ze względu na specyficzne wykorzystanie obiektu było trudne do określenia przez podmiot

²⁵ Analizy ryzyk i propozycji ich podziału dokonał w trakcie dialogu konkurencyjnego doradca zatrudniony przez Miasto.

²⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie składników wynagrodzenia i ich wartości. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

²⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie harmonogramu spłat. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

prywatny. Dlatego obiekt jest nieuwzględniany w rozliczeniu. Nie dyskwalifikowało to jednak potrzeby modernizacyjnej.

(akta kontroli tom II str. 104)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian umowy na realizację modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka.

(akta kontroli tom II str. 150)

2.9. Wydatkami partnera publicznego związanymi z realizacją umowy były koszty nadzoru inwestorskiego²⁸. Dwie umowy z tego tytułu zawarto 1 lutego 2016 r. i 12 października 2016 r., na okres od 1 lutego 2016 r. do 30 listopada 2016 r., za kwotę łączną 73,8 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 376)

2.10. Umowa o modernizację energetyczną przewidywała dwa etapy wykonawcze w terminie 192 miesięcy od daty zawarcia umowy: etap robót – projektowanie i roboty budowlane (termin zakończenia kreślono na 12 miesięcy od daty zawarcia umowy) i etap zarządzania (180 miesięcy po etapie robót).

Na dzień rozpoczęcia kontroli zakończone były etapy projektowania i robót budowlanych, a w trakcie realizacji był etap zarządzania. Zakończenie etapu robót nastąpiło w terminie określonym w umowie, tj. do 5 sierpnia 2016 r.²⁹

Zobowiązania partnera prywatnego wynikające z umowy zostały dotrzymane, tj.

- w terminie określonym umową i zgodnie z przyjętym zakresem robót dokonał termomodernizacji energetycznej ośmiu budynków;
- po zakończeniu robót przekazał Miastu dokumentację projektową, techniczną oraz audyty energetyczne modernizowanych budynków;
- w terminie ustalonym z Urzędem Miasta przeprowadził szkolenia pracowników związane z zainstalowanym Systemem Zarządzania Energią³⁰ oraz umożliwił dostęp on-line pracownikom Urzędu Miasta;
- przedstawiał w terminie 30 dni od zakończenia roku rozliczeniowego raport roczny prezentujący uzyskane oszczędności w zużyciu energii cieplnej oraz energii elektrycznej na oświetlenie modernizowanych obiektów. Z analizy raportów za lata 2017 i 2018 wynika, że osiągnięte zostały gwarantowane poziomy oszczędności w zużyciu energii cieplnej, tj. średnia na budynek 297,4 GJ: w 2017 r. osiągnięto 302,8 GJ, a w 2018 r. 300,2 GJ oraz w energii elektrycznej (średnia na budynek 9985,8 kWh): w latach 2017-2018 osiągnięto 12 245,1 kWh.

(akta kontroli tom I str. 378-439)

2.11. Jak wyjaśnił partner prywatny, przeszkodami na etapie realizacji projektu były: „W trakcie modernizacji obiektów sytuacja, gdy po rozpoczęciu prac na obiekcie okazuje się, że jego stan jest inny niż zostało to przewidziane w dokumentacji postępowania, co wydłuża czas, zwiększa zakres lub zmienia technologię i w efekcie powiększa koszt. Chodzi o takie sytuacje, w których ani wiedza partnera publicznego ani inwentaryzacja partnera prywatnego w trakcie postępowania nie mogą ujawnić prawdziwego stanu konstrukcji czy instalacji oraz problem z pracą w nocy (np. w celu prowadzenia prac głośnych w obiektach oświatowych) wynikający z tego, że partner publiczny ma zazwyczaj trudność z zapewnieniem nadzoru w udostępnianej placówce. Na etapie utrzymania największym problemem

²⁸ Wynikające z pkt 17.1.4 umowy o modernizację. Umowy o nadzór inwestorski nr UM/U/40/2016 z 1 lutego 2016 r. i nr U/516/2016 z 12 października 2016 r. Obie umowy zawarto z firmą zewnętrzną.

²⁹ W dokumentacji dotyczącej wykonania projektu znajdują się protokoły końcowe odbioru robót dla: SP nr 1, SP nr 2, SP nr 3, PP nr 1, MOK, MSPZOZ, OSP z 5 sierpnia 2016 r. W protokołach określono zgodność wykonania z projektem i umową, wskazano termin wykonania uwag komisji (m.in.: uporządkowanie terenu zielonego, zadaszenie wejść do mieszkań komunalnych, poprawki w miejscu mocowania grzejników, wykonanie logo Miasta, wykonanie krasnala na elewacji przedszkola). Protokoły podpisali przedstawiciele partnerów i inspektor nadzoru inwestorskiego.

³⁰ Dalej także: „SZE”.

jest czasowy brak, czy zmiana prowadzącego projekt ze strony partnera publicznego. Chodzi o to, że umowa jest zawierana z Urzędem Miasta, ale za poszczególne placówki odpowiedzialni są ich dyrektorzy. Zgodnie ze standardowym procesem, personel placówek powinien zgłaszać usterki do prowadzącego projekt, a ten weryfikuje ich zasadność w świetle umowy i w uzgodniony sposób komunikuje partnerowi prywatnemu. Brak lub zmiana prowadzącego powoduje, że personel obiektów zgłasza do nas dowolne zdarzenia awaryjne (często niezwiązane z umową). Dodatkowo odbywa się to wówczas z pominięciem uzgodnionej procedury komunikacyjnej (np. telefon czy mail od i do przypadkowych osób), co uniemożliwia właściwe prowadzenie procesu analizy i usuwania awarii”.

(akta kontroli tom II str. 106, 147-148)

Zdaniem NIK, przyczyną występowania powyższych problemów w skutecznym zarządzaniu przez partnera prywatnego SZE jest m.in. brak w Urzędzie procedur zarządzania umową PPP na etapie utrzymania, w tym nieokreślenie konkretnych zadań dla osób zarządzających projektem i budynkami – co zostało przedstawione w obszarze 3. wystąpienia pokontrolnego.

2.12. Na wniosek Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju³¹ Urząd przekazał w dniu 1 lipca 2019 r.³² informację o braku potrzeby aktualizacji planowanych projektów PPP.

(akta kontroli tom I str.489-490)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego na modernizację energetyczną obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka w terminie niezgodnym z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zastosowało prawidłową procedurę wyboru partnerów prywatnych do realizacji przedsięwzięć modernizacji energetycznej i modernizacji oświetlenia ulicznego. Postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, a stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieterminowej publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia miała charakter jednostkowy. Zawarta umowa PPP na modernizację energetyczną zawierała postanowienia wymagane ustawą o PPP oraz zabezpieczała interes podmiotu publicznego. W umowie określono mechanizmy pozwalające na sprawdzanie jakości świadczonych usług, umożliwiające kontrolę realizacji postanowień umowy przez partnera publicznego. Dokonano prawidłowego podziału ryzyk. Modernizacja energetyczna obiektów miejskich została wykonana w terminie i w zakresie przewidzianym w umowie. Płatności wynagrodzenia partnera prywatnego dokonywano zgodnie z warunkami określonymi w umowie.

3. Zarządzanie Projektem PPP

Opis stanu
faktycznego

3.1. Umowa o PPP zawierała ogólne postanowienia, które umożliwiały podmiotowi publicznemu monitorowanie i kontrolę realizacji umowy, w szczególności osiągnięcia celów projektu PPP, a w przypadku stwierdzenia niewykonania lub nienależytego jej wykonania przewidywały zastosowanie środków dyscyplinujących wobec partnera prywatnego³³ bądź odstąpienie od umowy. Umowa określała również zasady zapobiegania sporom, dokonywania zmian umowy oraz zasady postępowania w przypadku jej rozwiązania.

³¹ Wniosek przekazany mejlowo w dniu 19 czerwca 2019 r.

³² Mail od kierownika Wydziału Inwestycji Urzędu.

³³ Prawo podmiotu publicznego do bieżącej kontroli prawidłowości wykonywania umowy, zasady odstąpienia oraz rozwiązania umowy na etapie robót i na etapie utrzymania jak również możliwości naliczania kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umowy.

W Urzędzie Miasta Kobyłka, poza postanowieniami umowy o PPP oraz określonymi w regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązkami pracowników wydziałów merytorycznych związanych z realizowanymi inwestycjami i utrzymaniem obiektów infrastruktury miejskiej, nie wdrożono odrębnych procedur określających zasady, formy i terminy zarządzania realizacją projektu PPP.

(akta kontroli tom I str. 320-355, 462-488)

Na potrzebę ustanowienia takich procedur wskazują wytyczne dotyczące prawidłowej realizacji projektów PPP, publikowane przez MliR. Rolą takich procedur jest przeniesienie działań podmiotu publicznego wynikających ze zobowiązań określonych umową PPP i przypisanie ich odpowiedzialnym osobom lub komórkom organizacyjnym Urzędu. Przyjęcie procedur stanowi element systemu zarządzania projektem PPP, który oprócz ram instytucjonalnych powinien obejmować rami proceduralne pozwalające na skuteczne osiągnięcie założeń projektu określonych w umowie PPP.

3.2. Na etapie robót Urząd systematycznie monitorował terminowość i jakość wykonywanych prac, m.in. poprzez działania zatrudnionego inspektora nadzoru oraz organizację cyklicznych spotkań konsultacyjnych pracowników Wydziału Inwestycji z wykonawcami, w trakcie których uzgadniano harmonogramy robót w poszczególnych obiektach, analizowano i weryfikowano aprobaty techniczne i certyfikaty używanych materiałów, odbierano roboty na poszczególnych obiektach.

(akta kontroli tom I str. 440-459)

3.3. Na etapie zarządzania w Urzędzie wyznaczono pracownika³⁴ zajmującego się realizacją umowy na modernizację oraz kontaktami z partnerem prywatnym. Wyznaczenie pracownika nastąpiło ustnie, bez wskazania szczegółowych obowiązków dotyczących weryfikacji działań partnera prywatnego realizującego postanowienia umowy, np.: dokonywania przeglądów Systemu Zarządzania Energią, monitorowania pracy SZE oraz jego efektów w poszczególnych budynkach, rejestrowania i analizowania zgłaszanych usterek związanych z funkcjonowaniem SZE, weryfikacji temperatury osiągniętej w budynkach. Wyznaczony pracownik nie miał ponadto dostępu on-line do SZE. Zgłoszeń usterek i awarii dokonywali, oprócz osoby wyznaczonej w umowie do kontaktu z partnerem prywatnym, również pracownicy poszczególnych obiektów.

(akta kontroli tom II str.1-7, 105-106, 120, 144-145)

Z przedstawionych przez partnera prywatnego rocznych raportów osiągniętych oszczędności³⁵ wynika, że gwarantowane w umowie średnie oszczędności osiągnięte zostały dla wszystkich modernizowanych budynków. Raporty te wskazują jednak, że dla trzech budynków nie osiągnięto w latach 2017-2018 poziomów oszczędności w zużyciu energii cieplnej przewidzianych w ofercie partnera prywatnego, tj. w budynku SP nr 1, SP nr 2 i MSPZOZ i OPS. Porównanie zużycia energii cieplnej przed modernizacją i po modernizacji³⁶ wskazuje, że mimo nieosiągnięcia zakładanych efektów, zmniejszono zużycie energii dla obiektów w stosunku do jej zużycia przed modernizacją.

(akta kontroli tom I str. 109-110, 460-461, tom II 123-143)

Wyjaśniając przyczyny nieosiągnięcia planowanych oszczędności w ww. obiektach partner prywatny wyjaśnił m.in., że widząc, że obiekty zużywają więcej niż założona ilość energii i rodzą ryzyko nieosiągnięcia gwarantowanych efektów, tj. sumy dla wszystkich budynków razem wziętych, z Urzędem Miasta Kobyłka podjął działania

³⁴ Do bieżącego użytkowania zainstalowanych urządzeń w budynkach partner prywatny przeszkolił 33 osoby. Dostęp on-line do SZE posiadało 8 osób – po jednej z każdego obiektu.

³⁵ Dalej także: „raporty roczne”.

³⁶ Wg zestawienia faktur wykonanego w trakcie wyboru partnera prywatnego i zestawienia zużycia wg faktur przekazanego do kontroli za lata 2017 – 2019.

naprawcze jeszcze przed końcem pierwszego roku rozliczeniowego. Zaproponowano podjęcie działań dotyczących podniesienia poziomu świadomości energetycznej (użytkowników obiektów) poprzez przeprowadzenie warsztatów szkoleniowych. Specyfiką pierwszego roku kontraktu jest to, że jest to rok „rozruchowy” przedsięwzięcia. W obiektach użytkowników pojawia się szereg urządzeń, technologii i produktów, które są dla użytkowników nowe. Zmienia się również zakres obowiązujących w obiekcie temperatur, pojawiają się nowe obowiązki dla obsługi. Dlatego w odpowiedzi na zjawisko zwiększonego zużycia ciepła w tych obiektach, w dniu 27 września 2017 r. zaproszono koordynatorów i dyrekcję obiektów na dodatkowe szkolenie, m.in. z zasady działania SZE, z dobrych praktyk energetycznych i komunikacji stron. Takie działanie okazało się skuteczne, gdyż w roku 2018 w każdym z tych obiektów zarejestrowano spadek zużycia ciepła w porównaniu do roku 2017, a zużycie energii we wszystkich obiektach sumarycznie spełniło założenia kontraktowe.

(akta kontroli tom II str. 154-155)

W raporcie za rok 2017 wykazano, że oszczędność w zużyciu energii cieplnej w budynku Miejskiego Ośrodka Kultury (MOK) wyniosła [...] ³⁷ GJ, tj. ponad 10-krotnie więcej niż planowane oszczędności [...] ³⁸. Partner prywatny poinformował, że przyczyną wykazania tak dużej oszczędności były wskazania błędnie działającego licznika (usterkę zidentyfikowano i usunięto we wrześniu 2017 r.) oraz błędne wskazanie w raporcie jego odczytów, zamiast wartości zweryfikowanej na podstawie przekazanych przez Urząd faktur. Z wyjaśnień obecnej Burmistrz Miasta i byłego Zastępcy Burmistrza wynika, że nie wykryto tej rozbieżności w trakcie weryfikacji raportów.

(akta kontroli tom I str. 16, 410, 460, tom II str. 145)

Były Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „osoby odpowiedzialne za zarządzanie projektem zostały zaznajomione z warunkami realizacji, z procedurami obsługi zgłoszeń do podmiotu prywatnego nieprawidłowości, zasad obsługi technicznej i gwarancyjnej. Pracownicy Urzędu jak i osoby wskazane przez zarządzających poszczególnymi obiektami uczestniczyły w szkoleniach m.in. z obsługi systemu zgłoszeń i monitorowania parametrów energetycznych w poszczególnych obiektach. Jednocześnie zakres procedur i procesów obowiązujących w urzędzie został określony w księdze jakości Urzędu Miasta. Inicjatywa ujęcia ewentualnych brakujących procedur w tej księdze powinna być również oddolna. Według mojej wiedzy wynika, że nie było zgłoszeń nowych procedur. Zakładam, że tryb postępowania był znany pracownikom”.

(akta kontroli tom II str. 105-106)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że wskazane przez Zastępcę Burmistrza procedury określone w księdze jakości Urzędu Miasta nie dotyczą realizacji obowiązków własnych Urzędu, a jedynie sposobu załatwiania spraw interesantów w Urzędzie. W ocenie NIK, brak procedur wyznaczających konkretne działania w celu weryfikacji realizacji umowy przez partnera prywatnego oraz niewyznaczenie osób do realizacji wskazanych w procedurach działań ma wpływ na rzetelność działania Urzędu w zakresie nadzoru nad realizacją trwającej jeszcze przez 12 lat umowy modernizacyjnej. Wskazanie w procedurach sposobu weryfikacji np raportów o osiągniętych oszczędnościach pozwoli na uniknięcie błędów w ich weryfikacji. Ustanowienie takich procedur ogranicza ryzyko związane m.in. ze

³⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie harmonogramu spłat. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie wysokości planowanych oszczędności określonych w ofercie. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

zmianami organizacyjnymi w Urzędzie. Pozwala niezależnie od zmian organizacyjnych zapewnić powtarzalność, porównywalność i skuteczność prowadzonych weryfikacji.

(akta kontroli tom I str. 496-501)

Obecna Burmistrz Miasta wyjaśniła, że przystąpiono do aktualizacji zakresów obowiązków pracowników oraz opracowania niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania Urzędu procedur, m.in. w zakresie umowy (modernizacji energetycznej). Planowane jest również przeszkolenie pracowników poprzedzone analizą potrzeb w obszarze obsługi właściwego wykonywania umowy.

(akta kontroli tom II str. 120)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnej weryfikacji raportu partnera prywatnego za 2017 r. Zdaniem NIK, do powstania nieprawidłowości przyczynił się brak procedur dotyczących sposobu zarządzania umową PPP na etapie utrzymania, w szczególności określających zasady monitorowania i kontroli realizacji umowy oraz osiągania celów projektu PPP.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania prowadzone przez Miasto związane z nadzorem nad etapem robót przy realizacji projektu modernizacji energetycznej były skuteczne i pozwalały na monitorowanie realizacji robót, a w konsekwencji na terminowe i zgodne z zawartą umową wykonanie prac projektowych i budowlanych.

Na etapie utrzymania obiektów NIK stwierdziła jednak nieprawidłowość, której przyczyną był brak formalnych procedur dotyczących sposobu zarządzania umową PPP, w szczególności określających zasady monitorowania i kontroli realizacji umowy oraz osiągania celów projektu PPP. W ramach kontroli NIK stwierdzono błędy w raporcie partnera prywatnego za 2017 r., które nie zostały przez pracowników Urzędu zidentyfikowane, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji raportu. Brak procedur, a w szczególności nieokreślenie konkretnych zadań dla osób zarządzających projektem i budynkami, powoduje również, w ocenie NIK, występowanie zgłaszanych przez partnera prywatnego problemów z zarządzaniem SZE. Ustanowienie procedur zarządzania umową ma istotne znaczenie w kontekście długotrwałości projektów PPP, a zarządzanie projektem modernizacji energetycznej budynków będzie odbywało się jeszcze przez 12 lat.

4. Zgodność efektów z zakładanymi celami

Opis stanu
faktycznego

Celem projektu modernizacji energetycznej budynków było uzyskanie oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, a tym samym zmniejszenie emisji szkodliwych substancji i pyłów oraz poprawa stanu technicznego i wizualnego miejskich obiektów użyteczności publicznej.

(akta kontroli tom I str. 44, 251-275, 460-461)

W wyniku wykonanej modernizacji osiągnięto zakładane cele, tj. wykonano planowaną modernizację energetyczną ośmiu budynków; uzyskano w 2017 r. oszczędności w zużyciu energii elektrycznej (na podstawie niezweryfikowanego przez Urząd raportu z błędem dotyczącym zużycia energii cieplnej w budynku Miejskiego Ośrodka Kultury nie można jednak stwierdzić, czy osiągnięto zagwarantowane poziomy oszczędności w 2017 r.) oraz w 2018 r. w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej w wysokościach przekraczających oszczędności gwarantowane w umowie³⁹.

³⁹ Zakładane oszczędności energii cieplnej wynosiły średnio 297,4 GJ na budynek, podczas gdy w 2018 r. uzyskano 300,2 GJ. Zakładane oszczędności energii elektrycznej wynosiły średnio na budynek 9 985,8 kWh, podczas gdy: w 2017 r. i 2018 r. osiągnięto 12 245,1 kWh.

Zmniejszono także emisję szkodliwych substancji i pyłów, poprawiono stan estetyczny szkół, przedszkola, ośrodka zdrowia, budynków Urzędu Miasta i OSP.

(akta kontroli tom I str. 44, 251-275, 460-461)

Szacunkowa wartość uzyskanych oszczędności związanych ze zmniejszonym zużyciem energii cieplnej i elektrycznej wyniosła: dla energii elektrycznej w latach 2017 i 2018: 12,6 tys. zł. netto rocznie i dla energii cieplnej 81,5 tys. zł netto w 2018 r.⁴⁰ Roczny koszt zarządzania SZE przez partnera prywatnego wynosił 65,3 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 461, tom II str. 207-225)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka osiągnięto zakładane cele projektu. Wykonana modernizacja sfinansowana została w całości ze środków partnera prywatnego. Oszczędności osiągane w związku ze zmniejszonym zużyciem energii cieplnej i elektrycznej pozwalają, zgodnie z założeniami projektu, finansować w części wynagrodzenie partnera prywatnego za etap zarządzania.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dokonanie weryfikacji raportu za rok 2017 w zakresie uzyskanych sumarycznych oszczędności w zużyciu energii dla wszystkich obiektów, w szczególności z uwzględnieniem efektów uzyskanych w Miejskim Ośrodku Kultury oraz podjęcie działań mających na celu wystawienie noty obciążeniowej dla partnera prywatnego w przypadku stwierdzenia nieosiągnięcia zakładanych rezultatów, w wysokości wynikającej z umowy o PPP oraz przeprowadzonej weryfikacji.

2. Opracowanie i wdrożenie procedur dotyczących sposobu zarządzania umową PPP, w szczególności określających zasady monitorowania i kontroli realizacji umowy, osiągania celów projektu PPP oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za te zadania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁴⁰ Obliczone na podstawie ceny kWh energii czynnej wykazanej na fakturze za energię elektryczną za miesiące lipiec 2017 r. i lipiec 2018 r., tj. 0,1714 zł/kWh. Wartość energii cieplnej obliczono na podstawie kosztu kWh energii z faktury za gaz za lipiec 2018 r. - 0,13943 (paliwo i opłata dystrybucyjna) oraz przeliczenia kWh energii cieplnej na GJ (1 GJ = 278 kWh).

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 wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, 4 grudnia 2019 r.

Kontrolerzy
Rafał Sowa
główny specjalista k.p.
/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
/.../

Łukasz Misiak
starszy inspektor k.p.
/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Michał Musioł p.o. Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....