



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.016.02.2019

Andrzej Nowakowski
Prezydent Miasta Płocka
Urząd Miasta Płocka, pl. Stary Rynek 1,
09-400 Płock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Płocka ¹ , pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Nowakowski, Prezydent Miasta Płocka, od dnia 13 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie projektów PPP do realizacji.2. Realizacja projektów PPP.3. Zarządzanie realizacją projektów PPP.4. Zgodność projektów PPP z zakładanymi celami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 oraz działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Paweł Piotrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/137/2019 z dnia 6 września 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli, tom I str. 1-6)</p>

¹ Dalej także: Urząd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Płock⁴ prawidłowo przygotowało się do realizacji projektu w formie partnerstwa publiczno-prywatnego pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku”⁵, tj. zdefiniowało przedsięwzięcie możliwe do wykonania w tej formie, zabezpieczyło niezbędne środki finansowe na jego przygotowanie i realizację, wyłoniło doradcę zewnętrznego oraz sporządziło analizy przedrealizacyjne potwierdzające zasadność realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. W Urzędzie Miasta powołano komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie i realizację projektów PPP, w skład których wchodził pracownicy posiadający niezbędne kwalifikacje dla prawidłowej realizacji projektu. Określone zostały procedury zarządzania projektem PPP. Postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zostało przeprowadzone 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 o partnerstwie publiczno-prywatnym zawierała postanowienia wymagane ustawą o PPP oraz zabezpieczała interes podmiotu publicznego.

W wyniku przeprowadzonej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, osiągnięto w latach 2017-2018 zakładane cele projektu, tj. uzyskano ogółem gwarantowane oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, nie mniej jednak, w przypadku energii cieplnej, w poszczególnych okresach nie osiągnano gwarantowanych oszczędności dla każdego z obiektów z osobna. W każdym z tych przypadków Miasto podejmowało zgodnie z umową o PPP działania w celu wyjaśnienia przyczyn nieosiągnięcia zakładanych poziomów oszczędności oraz ich wyeliminowania w przyszłości, aczkolwiek nie były one w pełni skuteczne. Pomimo ustalenia, iż w 2017 r. podmiot prywatny nie ponosił odpowiedzialności za nieuzyskanie gwarantowanych oszczędności w 15 budynkach i podjęcia działań naprawczych, w 2018 r. ponownie nie uzyskano gwarantowanych oszczędności w poszczególnych budynkach (12), przy czym nieuzyskanie gwarantowanych oszczędności w ośmiu z nich leżało po stronie podmiotu publicznego (zarządców obiektów). Do dnia zakończenia kontroli nie ustalono jednoznacznych powodów nieosiągnięcia w 2018 r. gwarantowanych oszczędności w czterech z 12 obiektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie projektu PPP do realizacji.

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

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Miasto w latach 2016-2019 podejmowało działania w celu realizacji czterech przedsięwzięć⁹ w formie PPP:

- 1) „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” – informację o planowanym PPP zamieszczono w BIP¹⁰ w dniu 10 czerwca 2014 r. – projekt jest na etapie zarządzania, po podpisaniu umowy o PPP;

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej również: „Miasto”.

⁵ Dalej także: „Projekt” lub „Przedsięwzięcie”.

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

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

⁸ 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.

⁹ Przedsięwzięcia w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o PPP.

¹⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o PPP.

- 2) „Budowa centrum sportowo-rekreacyjnego w Płocku” – informację o planowanym PPP zamieszczono w BIP w dniu 31 marca 2017 r. – projekt jest na etapie dialogu konkurencyjnego prowadzonego z trzema podmiotami;
- 3) „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” – informację o planowanym PPP zamieszczono w BIP w dniu 10 kwietnia 2018 r. – projekt jest na etapie dialogu konkurencyjnego prowadzonego z czterema podmiotami;
- 4) „Budowa centrum sportowo-rekreacyjnego nad Zalewem Sobótka” – projekt jest na etapie promocji przedsięwzięcia¹¹ (postępowanie o udzielenie koncesji).
(akta kontroli, tom I str. 7-10)

Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta¹² wyjaśniła m.in., że Urząd dokonuje identyfikacji zadania i wstępnej oceny wariantu PPP, jako modelu jego realizacji. Identyfikacji potrzeb w zakresie zadań publicznych miasta Płocka dokonuje się w trakcie cyklicznych spotkań i kolegiów Zarządu Miasta, na podstawie Otwartego Katalogu Inwestycji Miejskich (OKIM), który jest wykorzystywany do dokonywania selekcji najistotniejszych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli, tom I str. 13)

Szczegółowym badaniem objęto projekt pn. „*Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku*”, którego realizacja jest najbardziej zaawansowana – znajduje się on na etapie zarządzania, po zawarciu umowy o PPP. Przedmiotem projektu było wykonanie kompleksowej termomodernizacji oraz wdrożenie Systemu Zarządzania Energią (SZE) w 24 budynkach użyteczności publicznej Miasta Płocka.

1.1.2. Realizacja zadania publicznego nie była przedmiotem konsultacji społecznych. Dyrektor WRM wyjaśniła m.in., że projekt nie jest wrażliwy społecznie, termomodernizacja/remonty obiektów oświatowych i jednostki samorządowej są stałym elementem inwestycji prowadzonych w ramach budżetu Miasta.

(akta kontroli, tom I str. 13-14)

1.1.3. Miasto Płock w dniu 31 marca 2014 r. zawarło umowę z doradcą zewnętrznym, której przedmiotem było doradztwo prawne w zakresie przygotowania oraz przeprowadzenia postępowania na wybór partnera prywatnego do realizacji projektu modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej w Płocku.

(akta kontroli, tom I str. 176-180)

Doradca zewnętrzny sporządził w kwietniu 2014 r. „Przedrealizacyjną analizę prawno-finansową realizacji przedsięwzięcia pn. *Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*”¹³, zawierającą ocenę efektywności realizacji projektu w ramach PPP w porównaniu do efektywności jego wykonania w inny sposób. W ramach opracowania przeprowadzono również: analizę prawną projektu w modelu porównawczym (model tradycyjny¹⁴, model koncesji, i model PPP); analizę finansowo-ekonomiczną wykonalności projektu przeprowadzoną dla dwóch modeli finansowania inwestycji (modelu tradycyjnego i modelu PPP); ocenę wpływu planowanego projektu i zobowiązań umowy PPP na budżet i wieloletnią prognozę finansową Miasta. W Analizie przedrealizacyjnej przedstawiono: propozycję podziału zadań i przynależnych im ryzyk¹⁵ pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego

¹¹ W trakcie postępowania na wybór partnera prywatnego nie zgłosił się żaden oferent. Obecnie projekt jest na etapie promocji, po którym zostanie przeprowadzone następne postępowanie na wybór partnera prywatnego.

¹² Dalej także: „WRM”.

¹³ Dalej także: „Analiza przedrealizacyjna”.

¹⁴ Projekt realizowany na podstawie ustawy Pzp.

¹⁵ W Analizie dokonano identyfikacji ryzyk kluczowych oraz ich podziału pomiędzy podmiotem publicznym, a partnerem prywatnym. Dokonano również oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz konsekwencji jego wystąpienia – siły wpływu. W Analizie wskazano również pożądane działania, minimalizujące ryzyko.

na etapie inwestycyjnym i etapie eksploatacyjnym projektu; propozycje harmonogramu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o wybór partnera prywatnego; rekomendację optymalnej struktury projektu PPP uwzględniającą wnioski z przeprowadzonych analiz.

W wyniku analizy prawnej stwierdzono, iż projekt może być realizowany w modelu tradycyjnym oraz w modelu PPP¹⁶. Porównując oba warianty realizacji projektu wskazano, że optymalnym prawnym modelem jego wykonania jest PPP, gdyż na stronę prywatną zostanie przeniesiona zasadnicza część ryzyka związanego ze sfinansowaniem i przeprowadzeniem inwestycji oraz utrzymaniem zmodernizowanej infrastruktury w zakresie uzyskania określonego poziomu efektywności energetycznej. Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie wyłącznie z oszczędności, jakie w okresie realizacji przedsięwzięcia zostaną wygenerowane w wyniku modernizacji energetycznej budynków, zatem będzie ono ściśle związane, z jakością i efektywnością działań wykonywanych w ramach umowy o PPP. W analizie finansowej wskazano m.in., że realizacja projektu w modelu tradycyjnym wywrze znaczny wpływ na powstanie deficytu budżetowego oraz spowoduje powiększenie długu o zaciągnięty kredyt¹⁷, a zwiększenie kwoty rozchodów wpłynie na konieczność zmniejszenia innych wydatków majątkowych/bieżących. Wykonanie inwestycji w modelu PPP ma mniejszy wpływ na deficyt budżetowy, a kwota długu pozostaje bez zmian. Organizacyjno-prawne oraz finansowe porównanie modeli realizacji przedsięwzięcia wykazało, że jego wykonanie w modelu PPP przyniesie Miastu więcej korzyści, niż w modelu tradycyjnym, zatem rekomendowanym modelem został model PPP.

Według Analizy przedrealizacyjnej planowane wynagrodzenie partnera prywatnego miało wynieść ogółem 24 687,4 tys. zł, w tym: koszt nakładów inwestycyjnych – 15 809,2 tys. zł, koszt finansowania¹⁸ – 5 716,4 tys. zł oraz zarządzania – 3 161,8 tys. zł.

(akta kontroli, tom I str. 21-135)

1.1.4. Wydatki na przygotowanie projektu wyniosły ogółem 152,5 tys. zł, w tym: wynagrodzenie doradcy zewnętrznego – 76,6 tys. zł¹⁹; wkład własny podmiotu publicznego (obejmujący dokumentację projektową) – 75,9 tys. zł²⁰. Wniesiony do przedsięwzięcia wkład własny podmiotu prywatnego obejmował następujące projekty budowlano-wykonawcze: „Termomodernizacja kompleksu szkolnego Zespołu Szkół nr 1 w Płocku przy ul. Piaska 5”, „Termomodernizacja kompleksu szkolnego Zespołu Szkół nr 2 w Płocku przy ul. Chopina 62”; „Przebudowa instalacji c.o. w budynku E Urzędu Miasta Płocka”.

(akta kontroli, tom I str. 238)

1.1.5. Odpowiadając na pytanie dotyczące przeszkód w realizacji projektów PPP Dyrektor WRM wyjaśniła m.in., że „Pewnego rodzaju trudnościami nazwać można odmienną realizację zadań w formule PPP od standardowych zadań, z którymi do tej pory stykał się Urząd. Przygotowanie zadania w formule PPP wymagało stworzenia komórki powołanej w tym celu, następnie uświadomienie i przekonanie zarówno Miejskich Radnych, jak i pracowników ratusza o zasadności wykonania zadania w przedmiotowej formule. Powyższe ze względu na złą sławę formuły PPP, plotki oraz utarte stereotypy związane z tzw. "czwartym P", stanowiło największą niedogodność, z którą zetknęło się Miasto”.

(akta kontroli, tom I str. 143)

¹⁶ W analizie prawnej stwierdzono, że realizacja projektu w oparciu o przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi nie jest możliwa.

¹⁷ Wg Analizy Miasto nie dysponowało wolnymi środkami finansowymi, wobec czego podstawowym źródłem finansowania projektu w modelu tradycyjnym mógł być wyłącznie inwestycyjny kredyt bankowy.

¹⁸ Z tytułu rozłożenia płatności wynagrodzenia za Etap Robót na raty.

¹⁹ Planowane – szacunkowe wydatki na ten cel określono w wysokości 219,6 tys. zł.

²⁰ Planowane – szacunkowe wydatki określono na kwotę 92,7 tys. zł.

1.2 Przygotowanie organizacyjne.

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Inicjowanie przedsięwzięć w formule PPP należy do zadań Referatu Polityki Gospodarczej Miasta i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego²¹. W skład WRM-I wchodzi Zespół Przygotowania i Zarządzania Projektami Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Poprzednio (przed październikiem 2019 r.), w skład WRM-I wchodziła komórka pn. Zespół Obsługi Inwestora i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Do zakresu obowiązków obecnych i byłych pracowników ww. zespołów wpisano realizację zadań z zakresu PPP.

(akta kontroli, tom I str. 246-247, 258, 267, 276, 285, 295, 301-323)

1.2.2. W latach 2016-2019 Miasto realizowało 275 przedsięwzięć o łącznej wartości 1 302 212,1 tys. zł, w tym cztery w formule PPP, o wartości 297 980,0 tys. zł. W okresie tym wykonano 154 zadania o wartości 735 833,6 tys. zł. Pozostałe 121 zadań o wartości 566 378,5 tys. zł znajdują się w fazie realizacji, bądź zostaną zrealizowane w następnych latach.

Dyrektor WRM wyjaśniła m.in., że na etapie opracowywania budżetu Miasta, każda inwestycja jest analizowana pod kątem możliwości jej realizacji oraz sposobu finansowania, a formuła PPP jest rozważana przede wszystkim w projektach, w których inwestor potrzebuje wsparcia partnerów prywatnych w zakresie wiedzy i doświadczenia zarówno na etapie budowy, jak i zarządzania i utrzymania inwestycji.

(akta kontroli, tom I str. 330, 332)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto Płock prawidłowo przygotowało się do realizacji kontrolowanego projektu PPP. Zdefiniowało przedsięwzięcie możliwe do wykonania w tej formie, zabezpieczyło niezbędne środki finansowe, wyłoniło doradcę zewnętrznego oraz sporządziło niezbędne analizy przedrealizacyjne. Wydatki poniesione na przygotowanie projektu były uzasadnione. W Urzędzie Miasta utworzono komórki organizacyjne zajmujące się przygotowaniem i realizacją projektów PPP, w skład których wchodziły pracownicy posiadający kwalifikacje niezbędne dla prawidłowej realizacji projektu.

OBSZAR

2. Realizacja projektu PPP.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o PPP²², do wyboru partnera prywatnego zastosowano przepisy ustawy Pzp. Postępowanie przeprowadzono w trybie dialogu konkurencyjnego, o którym mowa w art. 60a ustawy Pzp, zgodnie z rekomendacją przedstawioną w Analizie przedrealizacyjnej.

(akta kontroli, tom I str. 125-126, 336)

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz zamieszczone na tablicy informacyjnej w Biurze Obsługi Klienta Urzędu²³, jak również na stronie internetowej Miasta. Określone w ogłoszeniu o zamówieniu kryteria oceny ofert zawierały obligatoryjne elementy wskazane w art. 6 ust. 2 ustawy PPP, tj. podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym – waga 3, termin płatności podmiotu publicznego – waga 4 i wysokość płatności podmiotu publicznego – waga 1. Wśród kryteriów oceny ofert przyjęto również poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej i energetycznej – waga 2. W ogłoszeniu podano m.in., że maksymalna liczba obiektów objętych zamówieniem wynosi 26, niemniej ostateczna

²¹ Dalej także: WRM-I. Poprzednio Referat Polityki Gospodarczej Miasta.

²² W brzmieniu obowiązującym w 2014 r.

²³ W okresie od 10 czerwca do 11 lipca 2014 r.

ich liczba zostanie podana na etapie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ).

(akta kontroli, tom I str. 337)

W terminie składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożono jeden wniosek. Po ocenie spełniania warunków udziału w postępowaniu, określonych w ogłoszeniu o zamówieniu, wykonawcę zaproszono do dialogu konkurencyjnego. Zaproszenie zawierało informacje określone w art. 60d ust. 5 ustawy Pzp.

Dialog konkurencyjny obejmował pięć tur negocjacji dotyczących zagadnień prawnych i technicznych projektu²⁴. Ze strony Urzędu w negocjacjach uczestniczyli członkowie komisji przetargowej oraz przedstawiciele doradcy zewnętrznego. Ponadto, w ostatniej rundzie negocjacji uczestniczyli m.in. Zastępca Prezydenta ds. Rozwoju i Inwestycji, Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta i Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu. W dniu 28 sierpnia 2015 r. miało miejsce spotkanie podsumowujące ustalenia dialogu konkurencyjnego. W wyniku prowadzonego dialogu określono m.in. ostateczną listę obiektów objętych projektem (24 budynki użyteczności publicznej) oraz zakres prac, który zostanie w nich przeprowadzony przez partnera prywatnego.

(akta kontroli, tom I str. 364-391)

Dyrektor WRM wyjaśniła, że strategię negocjacji oraz strategię zarządzania ryzykiem były omawiane na etapie opracowania analiz przedrealizacyjnych oraz w trakcie spotkań wewnętrznych komisji przetargowej, które odbywały się przed każdą turą dialogu. Strategia podmiotu publicznego w tym zakresie opierała się na kilku założeniach, m.in.: zabezpieczeniu interesu publicznego zarówno na etapie robót, jak i etapie zarządzania; pokryciu całości kosztów przedsięwzięcia w 100% z osiągniętych oszczędności; zapewnieniu efektu końcowego w postaci środków trwałych, których standard i wartość będzie odpowiadała założeniom oraz szacowanym nakładom; zapewnieniu komfortu cieplnego dla użytkowników modernizowanych obiektów; zapewnieniu odpowiedniej gwarancji na wbudowane elementy.

(akta kontroli, tom I str. 333)

Urząd przekazał wykonawcy w dniu 7 września 2015 r. zaproszenie do złożenia oferty oraz SIWZ. Wyznaczając termin złożenia oferty (do dnia 24 września 2015 r.) uwzględniono czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty, zgodnie z art. 60e ust. 4 ustawy Pzp²⁵. Zgodnie z ustaleniami dialogu konkurencyjnego, do SIWZ dołączono istotne postanowienia umowy o partnerstwie publiczno-prawnym na realizację przedsięwzięcia pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku”, Program Funkcjonalno-Użytkowy (PFU), Metodologię Obliczania Oszczędności oraz Zakres Utrzymania Obiektów i SZE. Kryteria udzielenia zamówienia w SIWZ pozostały bez zmian w stosunku do kryteriów wskazanych w ogłoszeniu o zamówieniu. Oferta wykonawcy wpłynęła do Urzędu w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli, tom I str. 392-409)

2.2. W dniu 4 listopada 2015 r. zawarto umowę²⁶ o partnerstwie publiczno-prywatnym na realizację przedsięwzięcia. Przedmiotem umowy było zaprojektowanie kompleksowej modernizacji energetycznej obiektów, mającej na celu zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej, a także utrzymanie tych obiektów, zarządzanie źródłami i sieciami ciepła oraz energii elektrycznej

²⁴ Negocjacje odbywały się w dniach: 6 sierpnia 2014 r., 9 września 2014 r., 14 października 2014 r., 17 listopada 2014 r. i 16 marca 2015 r.

²⁵ Nie był on krótszy niż 10 dni od dnia przekazania zaproszenia do składania ofert.

²⁶ Nr 27/WRM.I/Z/2563/2015.

wewnątrz budynków w zakresie przeprowadzonej modernizacji, przez okres 17 lat obowiązywania umowy. Zgodnie z ustaleniami dialogu konkurencyjnego do zakresu przedsięwzięcia weszły 24 obiekty użyteczności publicznej w Płocku²⁷.

Przedsięwzięcie miało być realizowane w dwóch następujących bezpośrednio po sobie etapach – Etapie Robót i Etapie Zarządzania. Okres obowiązywania umowy miał trwać od dnia jej zawarcia do 31 grudnia 2033 r., w tym: Etap Robót planowano zakończyć do 31 grudnia 2016 r.; natomiast Etap Zarządzania przewidziano na okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2033 r.

Umowa określała obowiązki stron, w tym zobowiązanie partnera prywatnego m.in. do: sfinansowania przedsięwzięcia, wykonania dokumentacji projektowej, przeprowadzenia termomodernizacji oraz zarządzania energią w celu uzyskania zagwarantowanych w ofercie oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, obliczonych zgodnie z Metodologią Obliczania Oszczędności w skali roku rozliczeniowego na poziomie odpowiednio: 12.184,0 GJ, tj. 25,4% oraz 582.680,kWh, tj. 32,7%, jak również w stosunku do każdego z obiektów, w wysokości zadeklarowanej w ofercie.

Za wykonanie przedmiotu umowy, zgodnie z ofertą, ustalono wynagrodzenie partnera prywatnego w wysokości 32 979,7 tys. zł, w tym:

- za Etap Robót, obejmujący łączny koszt projektowania (539,6 tys. zł), robót budowlanych (17 629,2 tys. zł) i kosztów finansowania (11 770,7 tys. zł) z tytułu rozłożenia płatności wynagrodzenia za wykonanie tego etapu na 17 lat – w kwocie 29 939,5 tys. zł. Rozliczenie wynagrodzenia miało zostać dokonane na podstawie jednej faktury, wystawionej po odbiorze końcowym robót;
- za Etap Zarządzania – 3 040,2 tys. zł. Rozliczenie miało nastąpić w ratach, na podstawie cyklicznie wystawianych faktur.

Umowa, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o PPP, określała przypadki zawinionego niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań partnera prywatnego na Etapie Robót oraz Etapie Zarządzania, w wyniku których podmiot publiczny naliczy partnerowi prywatnemu kary umowne (§ 39). Umowa zawierała również postanowienia wynikające z art. 8 ustawy o PPP, zgodnie z którymi Miastu przysługuje prawo bieżącej kontroli prawidłowości wykonywania umowy przez partnera prywatnego, np. poprzez monitorowanie obowiązków na Etapie Zarządzania poprzez wgląd on-line do SZE²⁸.

Zasadnicza część ryzyk związana ze sfinansowaniem i przeprowadzeniem inwestycji oraz utrzymaniem zmodernizowanej infrastruktury w zakresie uzyskania określonego poziomu efektywności energetycznej, została przypisana w umowie partnerowi prywatnemu.

(akta kontroli, tom II str. 1-65)

2.3. W trakcie realizacji projektu dokonano, na podstawie § 36 ust. 4 umowy, zmian niektórych jej postanowień w formie sześciu pisemnych aneksów.

Aneksem nr 1 z dnia 30 grudnia 2016 r. zmieniono termin zakończenia Etapu Robót na 28 lutego 2017 w związku koniecznością wykonania dodatkowych prac w trzech budynkach, których nie dało się przewidzieć na etapie zawierania umowy, i które nie były wskazane w PFU. Ponadto ustalono dodatkowy zakres robót „Etap Robót 2” niemający wpływu na zakończenie Etapu Robót i realizację umownych zobowiązań partnera prywatnego z terminem zakończenia 30 września 2017 r. Aneks nr 1 nie

²⁷ Siedem przedszkoli, siedem szkół podstawowych, dwa gimnazja, cztery zespoły szkół oraz Żłobek Miejski, Pływalnia Miejska „Podolanka”, budynek Urzędu Miasta i Ośrodek Szkolno-Wychowawczy.

²⁸ System Zarządzania Energią – zainstalowany przez partnera prywatnego system zarządzania gospodarką energetyczną i mediami w obiektach, umożliwiający w szczególności bieżące i stałe monitorowanie zużycia mediów w każdym z obiektów, lokalizowanie powstałych awarii i usterek oraz innych niepożądanych działań mających wpływ na uzyskanie oszczędności.

zmienił wysokości zobowiązań Miasta wynikających z umowy, koszt wykonania robót dodatkowych obciążał bowiem partnera prywatnego (jedno z jego ryzyk).

(akta kontroli, tom II str. 173-183)

Aneks nr 2 w dniu 27 marca 2017 r. zmieniono zakres prac, m.in. w związku z różnicą w liczbie zainstalowanych w poszczególnych obiektach opraw oświetleniowych oraz pozostałego asortymentu (urządzeń) SZE w stosunku do liczby określonej w PFU. W wyniku tego strony umowy dokonały również zmiany poziomu gwarantowanych oszczędności energii elektrycznej w poszczególnych obiektach - globalny bilans oszczędności energii elektrycznej został podwyższony do poziomu: 681 379,20 kWh (wg umowy 582 680,0 kWh).

Aneks nr 3 z dnia 31 października 2017 r. zaktualizowano m.in. wykaz prac w pięciu budynkach, wykonywanych w ramach Etapu Robót 2.

(akta kontroli, tom II str. 184-201)

Aneks nr 4 z 30 kwietnia 2018 r. wprowadzono od 1 stycznia 2018 r. zmiany w umowie, obejmujące m.in.:

- zmniejszenie wynagrodzenia partnera prywatnego do kwoty 31 487,3 tys. zł, w tym za Etap Robót²⁹ – 28 630,5 tys. zł, a za Etap Zarządzania³⁰ – 2 856,8 tys. zł;
- zmianę poziomu gwarantowanych oszczędności energii cieplnej i elektrycznej do wysokości, odpowiednio: 11 604,00 GJ oraz 656 088,00 kWh³¹.

Zmiany wynikały z wcześniejszej zapłaty partnerowi prywatnemu wynagrodzenia w kwocie 2 279,6 tys. zł za Etap Robót dotyczący Pływalni Miejskiej „Podolanka”³², co było zgodne z § 7 ust. 13 umowy o PPP.

Dokonanie wcześniejszej zapłaty części wynagrodzenia spowodowało zmniejszenie dla podmiotu publicznego kosztu finansowania z tytułu rozłożenia płatności w czasie o 1 309,0 tys. zł, zgodnie z zasadami określonymi w § 7 ust. 13 pkt 1 i 3 umowy. W związku z wyłączeniem przez strony umowy (od 1 stycznia 2018 r.) ww. obiektu z zakresu utrzymania i zarządzania energią, wynagrodzenie partnera prywatnego z tytułu wykonania Etapu Zarządzania uległo zmniejszeniu o kwotę 169,9 tys. zł, a faktura VAT z dnia 31 marca 2017 r. za roboty i prace za Etap Robót została skorygowana do wysokości 28 630,5 tys. zł.

(akta kontroli, tom II str. 203-233)

W związku z wyłączeniem obiektu Pływalni Miejskiej „Podolanka” z zakresu utrzymania i zarządzania energią, Dyrektor WRM wyjaśniła m.in., że MOSiR nie był stroną umowy o PPP, wobec czego zaszła konieczność jej zmiany polegającej na wyłączeniu obiektu z zakresu umowy w zakresie kosztów inwestycyjnych i zarządzania. Na podstawie § 7 ust. 13 umowy o PPP dokonano całościowego rozliczenia wynagrodzenia za wykonanie robót budowlanych w budynku „Podolanka” (wcześniejszej spłaty), natomiast wyłączenia z zakresu obowiązków partnera prywatnego dotyczących utrzymania i zarządzania w budynku PM „Podolanka” dokonano na podstawie § 36 ust. 2 pkt. 7 umowy, który dopuszcza zmianę zakresu obowiązków stron określonych w umowie o PPP na Etapie Zarządzania, o ile taka zmiana będzie korzystna dla podmiotu publicznego. Wyłączenie basenu z zakresu obowiązków partnera prywatnego utrzymania i zarządzania spowodowało brak podstaw prawnych do ponoszenia kosztów za utrzymanie obiektu nie będącego własnością podmiotu publicznego. MOSiR został zobowiązany do przestrzegania zasad gospodarowania energią, w tym Instrukcji

²⁹ Zgodnie z Harmonogramem Spłat Etapu Robót (zał. nr 5 do Aneksu).

³⁰ Zgodnie z Harmonogramem Spłat Etapu Zarządzania (zał. nr 6 do Aneksu).

³¹ Załącznikami do niniejszego aneksu były m.in. Harmonogram Etapu Robót, Harmonogram Etapu Zarządzania, Harmonogram Spłat Etapu Zarządzania.

³² Obiekt ten został wyłączony z projektu z dniem 1 stycznia 2018 r. W dniu 28 lutego 2017 r. Pływalnia Miejska „Podolanka”, została przekazana jako aport, do nowo powstałej spółki kapitałowej „Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji Sp. z o.o.” (MOSiR).

Utrzymania Obiektu i Gospodarowania Energią³³. Dla podmiotu publicznego korzystne jest zmniejszenie kosztów utrzymania i zarządzania wynikających z umowy PPP przy jednoczesnym zachowaniu efektów energetycznych.

(akta kontroli, tom II str. 411-412, 454)

Aneksem nr 5 z 14 stycznia 2019 r., na podstawie § 7 ust. 8 umowy o PPP, zwiększono wynagrodzenie partnera prywatnego (począwszy od 1 stycznia 2019 r.) o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych opublikowany przez Prezesa GUS za rok poprzedni, tj. o 2%³⁴.

Aneksem nr 6 z 16 września 2019 r. wprowadzono z dniem 16 stycznia 2019 r. zmiany w umowie, obejmujące m.in. wynagrodzenie partnera prywatnego, które określono w wysokości 26 963,0 tys. zł, w tym za Etap Robót³⁵ – 24 053,0 tys. zł, a za Etap Zarządzania³⁶ – 2 910,0 tys. zł³⁷. Zmiany wynikały z uzyskania dofinansowania projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i wcześniejszej spłaty części wynagrodzenia należnego partnerowi prywatnemu za Etap Robót w sześciu obiektach, w wysokości 8 678,8 tys. zł (zgodnie z § 7 ust. 13 umowy o PPP). Z tytułu wcześniejszej spłaty Miasto uzyskało kwotę dyskonta w wysokości 4 577,5 tys. zł.

(akta kontroli, tom II str. 234-248)

2.4. Na Etapie Robót, zgodnie z § 12 ust. 1 umowy o PPP, partner prywatny zobowiązany był do opracowania dokumentacji projektowej niezbędnej dla uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych, uzgodnień, opinii i zezwoleń do przeprowadzenia termomodernizacji, obejmującej co najmniej: projekty budowlane, projekty wykonawcze w wymaganych branżach oraz projekt SZE. Dokumentacja projektowa obejmująca wszystkie obiekty została przekazana Miastu 6 czerwca 2016 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 11 ust. 1 pkt 1a umowy o PPP³⁸, wynoszącym 58 dni.

W związku z powyższym Miasto naliczyło partnerowi prywatnemu karę umowną, o której mowa w § 39 ust. 3 pkt 3 umowy o PPP, w wysokości 5% wynagrodzenia określonego w § 7 ust. 3 kolumna nr 1 tabeli umowy (539,6 tys. zł), tj. 27,0 tys. zł, którą partner prywatny wpłacił na konto Urzędu w dniu 17 maja 2017 r.

(akta kontroli, tom II str. 249-251)

Wykonanie przez partnera prywatnego termomodernizacji 24 obiektów zakończyło się 28 lutego 2017 r., tj. w terminie wnioskującym z Aneksu nr 1 do umowy o PPP. Protokół odbioru końcowego całości robót i prac wchodzących w zakres termomodernizacji został podpisany przez komisję odbiorową w dniu 28 lutego 2017 r. Stwierdzone przez komisję wady nieistotne (braki w dokumentacji powykonawczej oraz usterki), nieeliminujące dokonania odbioru, zostały usunięte przez partnera prywatnego w przewidzianym terminie (do dnia 30 czerwca 2017 r.).

Zakończenie Etapu Robót 2 nastąpiło w dniu 29 września 2017 r., tj. w terminie określonym w Aneksie nr 1 do umowy o PPP. Protokół odbioru końcowego całości robót i prac wchodzących w zakres termomodernizacji został podpisany przez komisję odbiorową w dniu 20 października 2017 r. Zgodnie zapisami protokołu końcowego partner prywatny powtórzył analizę poboru mocy biernej w pięciu budynkach objętych Etapem Robót 2³⁹.

(akta kontroli, tom II str. 252-264, 267, 272-280)

³³ W ramach porozumienia nr 1/WRM-III/P/82/2017 z dnia 28 lutego 2017 r.

³⁴ Jednym z załączników do niniejszego aneksu był Harmonogram Spłat Etapu Zarządzania.

³⁵ Zgodnie z Harmonogramem Spłat Etapu Robót (zał. nr 6 do Aneksu).

³⁶ Zgodnie z Tabelą – Składniki Wynagrodzenia Partnera Prywatnego, o której mowa w § 7 ust.3 umowy o PPP.

³⁷ Jednym z załączników do niniejszego aneksu był Harmonogram Spłat Etapu Robót.

³⁸ Zakończenie projektowania, tj. przekazanie podmiotowi publicznemu dokumentacji projektowej dla wszystkich obiektów miało nastąpić w terminie do pięciu miesięcy od dnia zawarcia umowy o PPP.

³⁹ W jej wyniku stwierdzono, że w budynkach nie są generowane dodatkowe koszty z tytułu powstawania mocy biernej, zatem nie zachodzi konieczność zamontowania urządzeń kompensujących.

2.5. W dniu 24 kwietnia 2017 r. do Urzędu wpłynęła faktura partnera prywatnego nr. 1010047595 z dnia 31 marca 2017 r. za wykonanie Etapu Robót, na kwotę 29 939,5 tys. zł, zgodnie z § 7 ust.3-5 umowy o PPP. Niniejsza kwota, zgodnie z postanowieniami Aneksu nr 4 i Aneksu nr 6, została skorygowana przez partnera prywatnego do wysokości 24 053,0 tys. zł⁴⁰.

Wg stanu na 30 września 2019 r. za wykonanie Etapu Robót parter prywatny otrzymał wynagrodzenie w wysokości ogółem 15 024,9 tys. zł, w tym w 2017 r. – 4 040,8 tys. zł, w 2018 r. – 1 536,9 tys. zł, i w 2019 – 9 447,2 tys. zł. Rozliczenie wynagrodzenia za Etap Robót nastąpiło zgodnie z postanowieniami umowy o PPP, w tym z § 7 ust. 17 i aneksami dotyczącymi wysokości wynagrodzenia, terminami wymagalności danej płatności określonymi w harmonogramach spłat Etapu Robót.

(akta kontroli, tom II str. 16-20, 203-231, 240-247, 282-298)

Partner prywatny za Etap Zarządzania otrzymał wynagrodzenie w kwocie ogółem 193,7 tys. zł, w tym za 2017 r. – 60,9 tys. zł, za 2018 r. – 86,9 tys. zł i za 2019 r. – 45,9 tys. zł. Rozliczenie wynagrodzenia za Etap Zarządzania było zgodne z zapisami umowy o PPP i aneksami dotyczącymi wysokości wynagrodzenia, terminów wymagalności danej płatności zgodnie z harmonogramem spłat Etapu Zarządzania oraz fakturami wystawionymi przez partnera prywatnego.

(akta kontroli, tom II str. 16-20, 173-178, 203-231, 240-247, 299-324)

2.6. Dyrektor WRM wyjaśniła m.in., że w ocenie Miasta Płocka nie było istotnych przeszkód na etapie realizacji projektu w formie PPP. Wyzwaniem dla Miasta była odmienność realizacji zadań w formule PPP od standardowych zadań inwestycyjnych. Najważniejsza okazała się właściwa koordynacja zadań pracowników Urzędu. Ponadto po raz pierwszy inspektorzy nadzorowali równoczesną modernizację 24 obiektów, co wiązało się z przeznaczeniem dużych nakładów kadrowych do nadzorowania przedsięwzięcia zlokalizowanego w różnych częściach miasta. Warto również zwrócić uwagę na konieczność wypracowania, wspólnie z partnerem prywatnym, standardu dokumentacji projektowej w stopniu i szczegółowości, który zaspakajałby wymagania podmiotu publicznego.

(akta kontroli tom I str. 332)

Partner prywatny poinformował NIK, że w trakcie modernizacji obiektów, identyfikuje dwie istotne trudności. Sytuacje, gdy po rozpoczęciu prac na obiekcie okazuje się, że jego stan jest inny niż zostało to przewidziane w dokumentacji postępowania, co zwiększa czas, zakres lub zmienia technologię i w efekcie powiększa koszt robót. Są to zdarzenia, w których ani wiedza podmiotu publicznego, jak również inwentaryzacja partnera prywatnego w trakcie postępowania nie mogą ujawnić prawdziwego stanu konstrukcji czy instalacji. Problem pracy w nocy (np. w celu prowadzenia prac głośnych w obiektach oświatowych), wynikający z trudności z zapewnieniem przez podmiot publiczny nadzoru w udostępnianej placówce.

(akta kontroli tom II str. 402-403)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zastosowało prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej w Płocku. Postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego, w którym uczestniczyli po stronie Miasta również przedstawiciele doradcy zewnętrznego, zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zawarta umowa o PPP zawierała postanowienia wymagane ustawą o PPP oraz zabezpieczała interes podmiotu publicznego. W umowie przewidziano mechanizmy pozwalające na

⁴⁰ Fakturami korygującymi: nr 1010134067 z 27 grudnia 2017 r., nr 1010207034 z 23 lipca 2018 r., nr 1010350132 z 27 września 2019 r.

sprawdzanie jakości świadczonych usług, umożliwiające kontrolę realizacji postanowień umowy przez partnera publicznego. Dokonano prawidłowego podziału ryzyk. Modernizacja energetyczna obiektów została wykonana w terminie i w zakresie przewidzianym w umowie. Płatności wynagrodzenia partnera prywatnego dokonywano zgodnie z warunkami określonymi w umowie. Zmiany wprowadzone w umowie o PPP były uzasadnione, a ich zakres i sposób dokonania był zgodny z wymogami w niej określonymi.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Zarządzanie Projektem PPP.

3.1. Zgodnie z umową o PPP (§ 33 ust. 1 i 2), podmiotowi publicznemu przysługuje prawo bieżącej kontroli prawidłowości wykonywania umowy przez partnera prywatnego, obejmującej m.in.: prawo do dokonywania weryfikacji i akceptacji lub zgłaszania uwag do dokumentacji projektowej; prawo wstępu na teren budowy i uzyskania informacji o przebiegu termomodernizacji; monitorowanie realizacji obowiązków na Etapie Zarządzania poprzez wgląd on-line do SZE. W myśl § 30 ust. 3 umowy o PPP, partner prywatny jest zobowiązany do umożliwienia zarządcom każdego z obiektów oraz przedstawicielom podmiotu publicznego dostępu do panelu on-line SZE. Umowa określała również zasady zapobiegania sporom, dokonywania zmian umowy oraz zasady postępowania w przypadku jej rozwiązania.

Dyrektor WRM wyjaśniła, że podmiot publiczny monitoruje realizację obowiązków wynikających z umowy o PPP za pośrednictwem Panelu Systemu Zarządzania Energią. Monitoring jest wzmożony w sezonie grzewczym oraz w miarę potrzeb (np. pojawienie się zgłoszeń zarządców obiektów dotyczących zbyt niskich temperatur, usterek lub awarii), w celu potwierdzenia usunięcia usterki oraz wybiórczo poza sezonem grzewczym, w szczególności w zakresie temperatury c.w.u.

(akta kontroli, tom I str.232, II str. 41-46, 52-55, 411)

Urząd posiadał procedury zarządzania projektem przez podmiot publiczny, dotyczące monitorowania i kontroli wykonywania przez partnera prywatnego umowy o PPP. Zostały one opracowane przez doradcę zewnętrznego w listopadzie 2015 r. w postaci dokumentu pn. „Informator kontraktu”⁴¹. Procedury określały prawa i obowiązki partnerów, w tym sposób postępowania podmiotu publicznego m.in. w obszarach takich jak: „Raportowanie i rozliczanie oszczędności”, „Zarządzanie Energią”, „Prawo kontroli”, „Zmiany umowy”, „Rozstrzyganie sporów”, „Zakończenie i rozliczenie umowy”.

(akta kontroli tom I str. 168, 184-236)

Prezydent Miasta Płocka, zgodnie z rekomendacją zawartą w Informatorze, zarządzeniem nr 1668/2016 z dnia 29 stycznia 2016 r. powołał Zespół ds. Zarządzania umową o PPP, w którego w skład weszli m.in. Kierownik Projektu – Zastępca Prezydenta ds. Rozwoju i Inwestycji; Koordynator Zespołu ds. organizacyjnych – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta; Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta (Zespół ds. organizacyjnych). Zgodnie z ww. zarządzeniem do zadań Koordynatora Zespołu ds. organizacyjnych należy m.in.: bieżąca organizacja kontaktów z parterem prywatnym w toku realizacji każdego z etapów umowy, organizacja i podział pracy w Zespole oraz nadzorowanie procesu zarządzania energią przez partnera prywatnego. Zakres zadań członków Zespołu określa umowa o PPP i Informator.

(akta kontroli, tom I str. 181-183, 198, 203)

Informator zawiera harmonogram kluczowych zadań związanych z zarządzaniem projektem na Etapie Robót od momentu zawarcia umowy o PPP do dokonania przez podmiot publiczny odbiorów końcowych robót we wszystkich obiektach objętych termomodernizacją.

⁴¹ Dalej: „Informator”.

Zadania te zostały zrealizowane, co przedstawiono w obszarze 2. niniejszego wystąpienia. Ponadto – zgodnie z ww. harmonogramem – partner prywatny zawarł umowę zabezpieczającą należyte wykonanie umowy o PPP, a podmiot publiczny dokonał wniesienia wkładu własnego oraz wyznaczył osoby uprawnione do sprawowania nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli, tom II str. 370-375)

W Informatorze zapisano, iż wykonywanie monitoringu umowy o PPP może mieć charakter bieżący (miesięczny/kwartalny/doraźny) oraz okresowy (coroczny). Wskazano, iż monitoring okresowy dotyczy wyłącznie Etapu Zarządzania, a jego najważniejszym elementem jest Raport roczny (opracowuje go partner prywatny), który jest kluczowym narzędziem umożliwiającym podmiotowi publicznemu dokonanie weryfikacji skuteczności wykonywania przez partnera prywatnego obowiązków nałożonych umową o PPP. Postanowienia dotyczące raportowania zostały zawarte w § 8 ust. 1-7 umowy o PPP. Raport roczny umożliwia przede wszystkim uzyskanie informacji o osiągniętych oszczędnościach w zużyciu energii elektrycznej i ciepłej łącznie we wszystkich obiektach (średnie uzyskane oszczędności) oraz w każdym z obiektów z osobna w danym roku rozliczeniowym.

Kolejnym narzędziem monitoringu okresowego jest dokument pn. „Raport mocy pobranych” (tabela nr 4 Informatora). Dokument ten jest związany z zapisem § 4 ust. 3 załącznika nr 3 do umowy o PPP pn. „Zakres utrzymania obiektów i systemu zarządzania energią”, zgodnie z którym partner prywatny ma raz do roku dostarczyć podmiotowi publicznemu raport dotyczący pomierzonych mocy pobranych przez obiekty, celem optymalizacji umów z dostawcami mediów.

(akta kontroli, tom I str. 195-198, tom II str. 153, 266-268)

Partner prywatny wykonał kluczowe zadania określone w umowie o PPP i Informatorze, tj.:

- audyty energetyczne budynków i świadectwa charakterystyki energetycznej obiektów objętych projektem, opracowane odpowiednio: w styczniu 2016 r. i listopadzie 2017 r. W lutym 2016 r. przekazano do Urzędu Studium wykonalności przedsięwzięcia;
- szkolenie⁴² zarządców budynków oraz konserwatorów z zakresu zarządzania energią oraz bieżącego użytkowania zainstalowanych urządzeń. Szkolenie obejmowało m.in. prezentacje online SZE, w tym nadanie haseł i loginów umożliwiających zarządcom dostęp do ww. systemu. Zgodnie z § 29 ust. 2 umowy o PPP podczas szkolenia omówiono i przekazano zarządcom obiektów Instrukcję Gospodarowania Energią⁴³ oraz omówiono zasady eksploatacji budynków;
- przedstawił Raporty obliczonych efektów energetycznych⁴⁴, o których mowa w § 8 ust. 1 umowy o PPP, za okresy rozliczeniowe: 1 marzec – 31 grudnia 2017 r. oraz 1 stycznia – 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli, tom II str. 326-334, 369, 376-395)

Według Raportu rocznego z 27 lutego 2018 r. gwarantowane oszczędności zużycia energii ciepłej i elektrycznej w skali całego projektu za okres rozliczeniowy: 1 marca – 31 grudnia 2017 r. zostały osiągnięte. Gwarantowane oszczędności dla zużycia energii elektrycznej łącznie we wszystkich obiektach ustalone były na poziomie 681 379,20 kWh⁴⁵ (38,2%), natomiast faktycznie uzyskane oszczędności

⁴² W kwietniu 2017 r., zgodnie z terminem określonym w § 29 ust. 1 umowy o PPP.

⁴³ Dokument opracowany przez partnera prywatnego zawierający wytyczne i zalecenia dotyczące racjonalnego gospodarowania energią w danym obiekcie wraz z instrukcją działania SZE, Systemu Pomieszczeniowego (system umożliwiający zdalne sterowanie SZE w poszczególnych pomieszczeniach zlokalizowanych w obiekcie) i zasadami bieżącej eksploatacji elementów ww. systemów.

⁴⁴ Dalej również: „Raporty roczne”.

⁴⁵ Zgodnie z Aneksem nr 2.

wyniosły 731 898,8 kWh (41,1%). Również w stosunku do każdego z obiektów oddzielnie uzyskano gwarantowane oszczędności zużycia energii elektrycznej.

Odnośnie do zużycia energii cieplnej, gwarantowane oszczędności łącznie we wszystkich obiektach ustalone były na poziomie 7 971,16⁴⁶ GJ (24,3%), natomiast faktycznie uzyskane oszczędności wyniosły 10 553,87 GJ (32,2%).

W przypadku energii cieplnej, partner prywatny nie uzyskał jednak gwarantowanych oszczędności w 15 następujących obiektach objętych projektem (gwarantowane/uzyskane): Miejskim Przedszkolu nr 2: 201,33 GJ/159,71GJ; Miejskim Przedszkolu nr 9: 153,61 GJ/109,93 GJ; Miejskim Przedszkolu nr 13: 111,12 GJ/58,95 GJ; Miejskim Przedszkolu nr 14: 66,67 GJ/54,10 GJ; Miejskim Przedszkolu nr 16: 49,68 GJ/45,30 GJ; Szkole Podstawowej nr 1: 252,31 GJ/165,61 GJ; Szkole Podstawowej nr 3: 258,85 GJ/208,20 GJ; Szkole podstawowej nr 6: 179,75 GJ/51,78 GJ; Szkole Podstawowej nr 13: 64,71 GJ/61,63 GJ; Szkole Podstawowej nr 15: 162,76 GJ/6,39 GJ; Szkole Podstawowej nr 20: 208,52 GJ/184,88 GJ; Gimnazjum nr 3: 206,55 GJ/126,96 GJ; Zespole Szkół nr 1: 1329,53 GJ/1126,20 GJ; Zespole Szkół nr 6: 324,87 GJ/ 140,20 GJ; Urządzie Miasta Płocka: 581,10 GJ/387,90 GJ.

(akta kontroli tom II str. 382-388, 396-397)

Dyrektor WRM wyjaśniła, że podmiot publiczny weryfikuje dane zawarte w Raporcie rocznym z danymi generowanymi przez SZE. Ewentualne rozbieżności są na bieżąco wyjaśniane z partnerem prywatnym.

(akta kontroli, tom II str. 411)

Na spotkaniu w dniu 28 lutego 2018 r. przedstawiciele stron umowy o PPP omówili wyniki ww. Raportu, partner prywatny zobowiązał się do zbadania przyczyn nieosiągnięcia zakładanych oszczędności energii cieplnej w ww. obiektach, naprawy ewentualnych zakłóceń działania SZE oraz przeprowadzenia kontroli w celu ustalenia zasadności zastosowania stałej blokady nastaw głowic termostatycznych.

Partner prywatny poinformował NIK, iż przyczyną nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii cieplnej w ww. obiektach, była ingerencja osób trzecich w blokadę nastaw głowic termostatycznych.

(akta kontroli tom II str. 398-399, 404)

Dyrektor WRM wyjaśniła, że strony umowy o PPP podjęły decyzję o niestosowaniu stałych blokad nastaw głowic termostatycznych ze względu na możliwość ich uszkodzenia, ponadto uniemożliwiałoby to realizację założeń wynikających z Instrukcji Utrzymania Obiektu i Gospodarowania Energią, np. zakręcenie głowic termostatycznych podczas wietrzenia pomieszczeń, czy przestawienia nastaw głowic termostatycznych na poziom 2 w okresie ferii.

(akta kontroli tom II str. 398-399, 404)

Zgodnie z ustaleniami z ww. spotkania partner prywatny ponownie, w dniu 21 marca 2018 r., przeprowadził szkolenie zarządców obiektów objętych projektem w zakresie racjonalnego gospodarowania energią, a podmiot publiczny przeprowadził kontrole w placówkach z nieosiągniętymi oszczędnościami, która wykazała, iż nie wszyscy Zarządcy obiektów właściwie stosowali Instrukcję Gospodarowania Energią.

(akta kontroli, tom II str. 405-407, 410)

Miasto poinformowało partnera prywatnego o prawie do naliczenia kary umownej, zgodnie § 39 ust. 8 umowy o PPP, za nieuzyskanie gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej w 15 obiektach, w wysokości 17,8 tys. zł⁴⁷.

⁴⁶ Oferowane oszczędności korygowane współczynnikiem 0,65 wynikającym ze stosunku stopniodni bazowych za cały rok i stopniodni od marca do grudnia.

⁴⁷ Pismem znak: BIS-I.7013.22.4.2018.DS z dnia 27 kwietnia 2018 r.

Partner prywatny nie zgodził się na naliczenie kar umownych z tytułu niższych niż gwarantowane oszczędności w zużyciu energii cieplnej⁴⁸. Powołując się m.in. na dokumentację fotograficzną załączoną do Raportu, partner prywatny wskazał, że brak osiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii cieplnej spowodowany był ingerencją osób trzecich/użytkowników w SZE (np. zmianę nastaw głowic termostatycznych, usunięcie blokady głowicy termostatycznej) oraz nieprzestrzeganiem Instrukcji Gospodarowania Energią (np. zastawianie grzejników meblami, otwieranie okien bez zmniejszenia nastaw na głowicach termostatycznych).

W związku z powyższym Miasto, stosownie do § 38 ust. 8 umowy o PPP, zgodnie z którym kary umowne należne są jedynie w przypadkach wyłącznie zawinionych przez partnera prywatnego, odstąpiło od naliczenia kar umownych. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor WRM partnerzy ustalili, że rok 2017 jest rokiem pilotażowym, w którym obie strony „uczają się” budynków.

(akta kontroli, tom II str. 410-415)

Według Raportu rocznego z 30 stycznia 2019 r. gwarantowane oszczędności zużycia energii cieplnej i elektrycznej w skali całego projektu za 2018 r. zostały osiągnięte. Gwarantowane oszczędności dla zużycia energii elektrycznej łącznie we wszystkich obiektach ustalone były na poziomie 656 088,00 kWh⁴⁹ (38,0%), podczas gdy faktycznie uzyskane oszczędności wyniosły 706 604,40 kWh (40,8%). Również w stosunku do każdego z obiektów oddzielnie uzyskano gwarantowane oszczędności zużycia energii elektrycznej.

Odnosnie do zużycia energii cieplnej gwarantowane oszczędności łącznie we wszystkich obiektach ustalone były na poziomie 11 604,00⁵⁰ GJ (28,3%), podczas gdy faktycznie uzyskane oszczędności wyniosły 13 581,68 GJ (33,1%).

W przypadku energii cieplnej, wg Raportu rocznego, partner prywatny nie uzyskał gwarantowanych oszczędności w następujących dwunastu obiektach objętych projektem: Miejskim Przedszkolu nr 2: 308,00 GJ/294,59 GJ; Miejskim Przedszkolu nr 13: 170,00 GJ/152,70 GJ; Miejskim Przedszkolu nr 14: 102,00 GJ/28,75 GJ; Miejskim Przedszkolu nr 37: 273,00 GJ/172,29 GJ; Szkole Podstawowej nr 1: 386,00 GJ/152,28 GJ; Szkole Podstawowej nr 6: 275,00 GJ/100,95 GJ; Szkole Podstawowej nr 13: 99,00 GJ/71,71 GJ; Szkole Podstawowej nr 20: 319,00 GJ/208,56 GJ; Gimnazjum nr 3: 316,00 GJ/208,91 GJ; Zespole Szkół nr 2: 1259,00 GJ/1191,89 GJ; Zespole Szkół nr 6: 497,00 GJ/ 443,07 GJ; Ośrodka Szkoleniowo-Wychowawczym nr 1: 835,00 GJ/800,07 GJ.

(akta kontroli, tom II str. 390-396, 416, 440-446)

Pomimo usunięcia w kwietniu 2019 r. rozbieżności pomiędzy stronami umowy o PPP dotyczącymi m.in. parametrów i danych przyjętych do obliczenia wielkości „współczynnika k”⁵¹ (wysokość średniej temperatury w pomieszczeniach; przyjęte lata bazowe i miesiące), do dnia zakończenia kontroli NIK, Miasto nie zaakceptowało Raportu za 2018 r. ponieważ, jak wyjaśniła Dyrektor WRM „trwa (...) analiza zawartych w nich danych i zaleceń”. W dniu 4 listopada 2019 r. na prezentacji Raportu omówiono przyczyny nieosiągnięcia oszczędności w poszczególnych obiektach oraz ustalono m.in., że: partner prywatny uzupełni wyjaśnienia dla każdego z obiektów zgodnie z ustaleniami poczynionymi w trakcie prezentacji; podmiot publiczny poinformuje zarządców obiektów o możliwości wystąpienia kilku kontroli w ciągu roku kalendarzowego; szkoły i przedszkola

⁴⁸ Pismo z dnia 11 maja 2018 r.

⁴⁹ Zgodnie z Aneksem nr 4.

⁵⁰ Zgodnie z Aneksem nr 4.

⁵¹ Miesięczny współczynnik korygujący zużycie ciepła na centralne ogrzewanie.

w okresie ferii zobowiązane są do przestawienia nastawy grzejników na wartość „dwa” i zwiększenia na „trzy” – dwa dni przed zakończeniem ferii.

(akta kontroli, tom II str. 417-450)

Dyrektor WRM wyjaśniła, że główną przyczyną nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii cieplnej w ośmiu obiektach jest przede wszystkim niedostateczna kontrola zarządców obiektów nad przestrzeganiem Instrukcji Użytkowania Obiektów i Gospodarowania Energią przez użytkowników poszczególnych sal w budynkach⁵². Natomiast w przypadku pozostałych czterech obiektów według podmiotu publicznego skala ingerencji użytkowników w SZE ma niewielki wpływ na utratę energii cieplnej. Mając na względzie różnicę osiągniętych oszczędności w stosunku do zakładanych, ustalono, iż partner prywatny ma ponownie przeanalizować i wyjaśnić przyczyny nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności energii ciepłej. W przypadku, gdy okaże się, że gwarantowane oszczędności nie zostały osiągnięte z wyłącznej winy partnera prywatnego, wówczas podmiot publiczny naliczy kary umowne w przedmiotowym zakresie. Dyrektor WRM podała również, że zwiększenie liczby kontroli w obiektach ma na celu poprawę efektywności nadzoru zarządców obiektów nad użytkownikami odpowiadającymi za poszczególne pomieszczenia w budynkach, w zakresie stosowania Instrukcji Utrzymania Obiektu i Gospodarowania Energią.

(akta kontroli, tom II str. 454-455)

Zarządcy przedmiotowych budynków, zgodnie z wymogiem określonym w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵³, dokonywali przeglądu technicznego obiektów obejmującego zarówno jego konstrukcję, jak i instalacje elektryczną, centralnego ogrzewania oraz gazową. Ponadto przeprowadzane były przeglądy mające na celu ocenę stanu technicznego SZE (w marcu 2018 r. i kwietniu 2019 r.)

(akta kontroli, tom II str. 41-46, 265-267, 325, 328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Miasta związane z zarządzaniem projektem PPP pozwalały na monitorowanie realizacji przedsięwzięcia na wszystkich jego etapach. W Urzędzie Miasta powołano komórki organizacyjne zajmujące się przygotowaniem i realizacją projektów PPP, a także określone zostały procedury zarządzania projektem PPP. W przypadkach nieosiągnięcia założeń umowy o PPP (nieosiągnięcie gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej dla każdego z obiektów z osobna) Miasto podejmowało zgodne z umową o PPP działania, w celu wyjaśnienia przyczyn nieosiągnięcia zakładanych poziomów oszczędności oraz ich wyeliminowania w przyszłości, przy czym działania te były nie w pełni skuteczne. Pomimo ustalenia, iż w 2017 r. podmiot prywatny nie ponosił odpowiedzialności za nieuzyskanie gwarantowanych oszczędności w 15 budynkach i podjęcia działań naprawczych, w 2018 r. ponownie nie uzyskano gwarantowanych oszczędności w poszczególnych budynkach, przy czym nieuzyskanie gwarantowanych oszczędności w ośmiu z nich leżało po stronie podmiotu publicznego (zarządców obiektów). Do dnia zakończenia kontroli nie ustalono jednoznacznych powodów nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności w 2018 r. w czterech z 12 obiektów.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Zgodność efektów Projektu z zakładanymi celami.

Celem przedsięwzięcia pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” było osiągnięcie oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej w 24 objętych projektem budynkach. Umowa o PPP zakładała

⁵² Np. otwieranie okien bez zakręcania głowic termostatycznych podczas wietrzenia pomieszczeń, zasłanianie lub zastawianie meblami grzejników i/lub głowic termostatycznych, akty wandalizmu polegające na uszkodzeniu lub zdejmowaniu głowic termostatycznych.

⁵³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.

uzyskanie gwarantowanych oszczędności w ogólnym zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, jak i w zużyciu energii w poszczególnych obiektach.

(akta kontroli tom I str.399)

W wyniku realizacji umowy PPP w latach 2017-2018 uzyskiwano oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej w skali całego projektu w wysokościach większych niż deklarowane. W okresie tym nie osiągnano natomiast gwarantowanych poziomów oszczędności w zużyciu energii cieplnej w poszczególnych budynkach (w 2017 r. dotyczyło to 15 obiektów, w 2018 – 12).

Podmiot publiczny podejmował działania określone w umowie o PPP i w Informatorze w celu ustalenia przyczyn nieuzyskiwania gwarantowanych poziomów oszczędności oraz podejmował, we współpracy z partnerem prywatnym, działania naprawcze. Szczegółowe informacje na temat uzyskiwanych oszczędności w zużyciu energii, jak również działań podejmowanych przez podmiot publiczny na etapie zarządzania projektem, przedstawiono w obszarze 3. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, tom II str. 417-450)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku przeprowadzonej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej osiągnięto zakładane cele w skali całego projektu, tj. uzyskano ogółem gwarantowane oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej. Nie mniej, w przypadku energii cieplnej, nie uzyskano gwarantowanych oszczędności w 2017 r. i 2018 r. w poszczególnych budynkach (odpowiednio w 15 oraz 12 obiektach). Oszczędności osiągnane w związku ze zmniejszonym zużyciem energii cieplnej i elektrycznej pozwalały na pokrycie wynagrodzenia partnera prywatnego za etap zarządzania.

IV. Wnioski

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

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.

Warszawa, 20 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Paweł Piotrowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis