



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.016.04.2019

Pan
Artur Ludew
Burmistrz Szydłowca
Rynek Wielki 1
26-500 Szydłowiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Jednostka
kontrolowana

Dane identyfikacyjne

Urząd Miejski w Szydłowcu¹

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Artur Ludew, Burmistrz Szydłowca²; od 10 grudnia 2014 r.

Zakres przedmiotowy
kontroli

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 (a także działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność)

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka
przeprowadzająca

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler

Grzegorz Odziemkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/134/2019 z 5 września 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd lub UM w Szydłowcu.

² Dalej: Burmistrz. Poprzednio: Andrzej Jarzyński, od 10 grudnia 2010 r.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W latach 2016-2019 Gmina Szydłowiec⁵ podejmowała działania w celu realizacji czterech przedsięwzięć⁶ o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego, z których kontrolą objęto dwa projekty polegające na wyłonieniu operatora Hotelu „Pod Dębem” oraz wyłonieniu operatora pomieszczeń w Zamku w Szydłowcu⁷.

Przed przystąpieniem do realizacji projektów Gmina nie przeprowadziła kompleksowych analiz dotyczących aspektów prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz ryzyk w tych projektach w celu wyboru optymalnego modelu ich realizacji, zidentyfikowania ewentualnych barier w ich realizacji, dokonania podziału zadań i ryzyk pomiędzy stronami. Brak takich analiz skutkowało wystąpieniem okoliczności mających negatywny wpływ na prawidłową realizację umów koncesji przez operatorów, a w przypadku jednego z projektów, na jego powodzenie.

Realizacja umów koncesji nie przebiegała w sposób prawidłowy. Co prawda Gmina Szydłowiec monitorowała realizację projektów PPP, a w przypadkach niewywiązywania się przez koncesjonariuszy z obowiązków podejmowała zgodne z umowami koncesji działania – jednak nie były one w pełni skuteczne. Obydwaj operatorzy nie zatrudniali w obiektach wymaganej liczby osób za wynagrodzeniem określonym w umowach, nie przedkładali sprawozdań kwartalnych lub przedkładali je w sposób niezgodny z określonym w umowach. Operator Hotelu nie utrzymywał przez cały okres obowiązywania umowy zaszeregowania obiektu do wymaganej kategorii, a operator pomieszczeń Zamku nie przedstawił Regulaminu administrowania pomieszczeniami. W trakcie kontroli NIK operator Hotelu wypowiedział umowę koncesji.

Zdaniem NIK na wypowiedzenie umowy koncesji przez operatora Hotelu mogły mieć wpływ postanowienia określające kary umowne (w wysokości 1 tys. zł dziennie), nieadekwatnej do wagi i skutków potencjalnych naruszeń (zwłoka w usunięciu uchybień zaistniałych w wyniku realizacji umowy, w tym nieterminowe złożenie sprawozdania) oraz nakładające obowiązek zatrudnienia przez cały okres obowiązywania umowy koncesji określonej liczby osób na podstawie umowy o pracę za wynagrodzeniem, w wysokości wskazanej w umowach. Wykorzystując postanowienie umowne podmiot publiczny nałożył w 2019 r. na operatora Hotelu karę z tytułu opóźnienia w złożeniu sprawozdania w wysokości 62 tys. zł, tj. 1/3 wartości szacowanego całkowitego zysku operatora w 2019 r.⁸. Spełnienie wymogu zatrudnienia osób w liczbie wskazanej w umowach stanowiło natomiast jedną z głównych przeszkód operatorów w prawidłowym wykonaniu umów koncesji. Należy przy tym podkreślić, że zachowanie wskaźnika zatrudnienia powinno być obowiązkiem (ryzykiem) Gminy jako beneficjenta środków unijnych, a nie operatora. Ponadto, jak wskazują informacje uzyskane od operatorów Hotelu i pomieszczeń Zamku, przyjęte zostały zbyt optymistyczne założenia na etapie przygotowania projektów co do niezbędnych nakładów ponoszonych w związku z administrowaniem obiektami oraz zainteresowania potencjalnych klientów Hotelu i restauracji.

Obie umowy nie w pełni zabezpieczyły interes podmiotu publicznego. Nie określono w nich bowiem warunków rozwiązania umowy koncesji przez

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

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Dalej również: „projekty PPP”.

⁷ Z operatorami zawarto umowy koncesji.

⁸ Z zamówionej przez Gminę analizy szacunkowej wartości koncesji wynika, że szacowany zysk operatora Hotelu miał wynieść w całym 2019 r. 182,2 tys. zł.

koncesjonariusza, co pozwoliło operatorowi Hotelu na wypowiedzenie, w trakcie kontroli NIK, umowy bez podania przyczyny i pozbawiło Gminę mechanizmów, które ograniczyłyby negatywne konsekwencje wystąpienia tego zdarzenia (np. możliwość uzyskania odszkodowania).

Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli polegały na:

1. Niepodjęciu działań mających na celu naliczenie kar umownych w związku z niewywiązywaniem się operatora pomieszczeń w Zamku z obowiązków określonych w umowie koncesji.
2. Niewprowadzeniu pisemnych zmian do umowy koncesji (Hotel), pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających ich dokonanie (dot. wyznaczenia terminu przedkładania sprawozdań oraz zmiany osoby reprezentującej operatora), co było działaniem nierzetelnym, niezgodnym z umową koncesji.
3. Nierzetelnej współpracy z operatorem pomieszczeń Zamku polegającej na pozostawieniu bez odpowiedzi wniosku operatora (czerwiec 2017 r.) o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w umowie koncesji w zakresie zatrudnienia określonej liczby osób.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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 Gmina Szydłowiec podejmowała działania w celu realizacji czterech przedsięwzięć⁹ o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego:

- a) *„Wyłonienie Operatora Hotelu Pod Dębem, zrewitalizowanego w wyniku realizacji projektu pt. Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza”¹⁰ o wartości szacunkowej 2 754,5 tys. zł – projekt był na etapie zarządzania, po podpisaniu umowy koncesji na usługi; w trakcie kontroli NIK operator obiektu wypowiedział tę umowę;*
- b) *„Wyłonienie Operatora Zewnętrznego na zarządzanie i efektywne administrowanie wyznaczonymi pomieszczeniami w budynku Zamku w Szydłowcu, zrewitalizowanego w wyniku realizacji projektu pt. Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza”¹¹ o wartości szacunkowej 3 985,3 tys. zł – projekt jest na etapie zarządzania, po podpisaniu umowy koncesji;*
- c) *„Wyłonienie Operatora Zewnętrznego na zarządzanie i efektywne administrowanie wyznaczonymi pomieszczeniami na II piętrze w budynku Zamku w Szydłowcu, zrewitalizowanego w wyniku realizacji projektu pt. Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza”¹² o szacunkowej wartości 446,3 tys. zł – z powodu braku zainteresowania ze strony potencjalnych partnerów, Gmina zrezygnowała z realizacji tego zadania w formule PPP.*

⁹ Dalej również: „projekty PPP”.

¹⁰ Dalej: „Wyłonienie operatora Hotelu.”

¹¹ Dalej: „Wyłonienie operatora pomieszczeń w Zamku”.

¹² Dalej: „Wyłonienie operatora pomieszczeń na II piętrze Zamku”.

d) „Budowa, remont i utrzymanie dróg w Gminie Szydłowiec w formule partnerstwa publiczno-prywatnego” o szacunkowej wartości 10 137,8 tys. zł – po przeprowadzeniu analizy finansowej, z uwagi na ryzyko finansowe, nie podjęto dalszych czynności i odstąpiono od jego realizacji.

Szczegółowym badaniem objęto dwa projekty, dotyczące wyłonienia operatora Hotelu oraz wyłonienia operatora pomieszczeń w Zamku, których realizacja jest najbardziej zaawansowana – znajdowały się one na etapie zarządzania, po podpisaniu umów koncesji. Przedsięwzięcia były realizowane na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹³.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 66-74)

1.1.2. Potrzeba wyłonienia operatorów Hotelu oraz pomieszczeń w Zamku była związana z zakończeniem w 2014 r. realizacji projektu współfinansowanego ze środków UE pn. „Odnowa zabytkowych obiektów i przestrzeni publicznej w Szydłowcu, poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza”¹⁴. Realizacja tego projektu przewidziana została w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Szydłowiec na lata 2014-2025¹⁵. Projekt ten realizował cele strategiczne ujęte w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Szydłowiec na lata 2005-2020¹⁶. Zgodnie z umową zawartą 16 czerwca 2011 r. o dofinansowanie Projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) jego wartość wynosiła 30 649,9 tys. zł. Dofinansowanie ze środków EFRR wyniosło 26 052,4 tys. zł, a wkład własny Gminy Szydłowiec 4 597,5 tys. zł. W ramach projektu przeprowadzono m.in. renowację Zamku wraz z parkiem, Ratusza Miejskiego oraz przebudowę budynku „Pod Dębem”.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 75-86, 120-158)

Na etapie aplikowania o dofinansowanie projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu, Gmina zakładała jeden wariant zarządzania Hotelem oraz pomieszczeniami Zamku – wybór operatora zewnętrznego w trybie konkurencyjnym. W studium wykonalności tego projektu sporządzonym w 2010 r. wskazano, że jego realizacja nie będzie obciążona występowaniem pomocy publicznej, ponieważ beneficjent (Gmina) nie będzie wykorzystywał zasobów pozyskanych w ramach projektu do prowadzenia działalności wykonywanej w warunkach konkurencji, a podmiot prowadzący powstały Hotel i restaurację zostanie wyłoniony w drodze nieograniczonego przetargu publicznego.

Warunek ten został potwierdzony w 2013 r. przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU) w piśmie skierowanym do Burmistrza, w którym wskazano, że zastosowanie właściwej procedury wyboru operatora dofinansowanej infrastruktury, która służy do prowadzenia m.in. działalności konkurencyjnej, pozwala na ograniczenie możliwości uznania, iż wsparcie stanowi dla beneficjenta pomoc publiczną. Wyłonienie operatora powinno zostać przeprowadzone zgodnie z właściwym aktem prawnym (ustawa Prawo zamówień publicznych, ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym lub ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi), w oparciu o odpowiednio upubliczniony otwarty i bezwarunkowy przetarg.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 87-88, 103-119, 144-160, tom 2 str. 1-2, 292-293)

¹³ Dz. U. Nr 19 poz. 101, ze zm. Ustawa została uchylona ustawą z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi Dz. U. 2016 r. poz. 1920, ze zm.

¹⁴ Dalej: „Projekt odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu”

¹⁵ Uchwała Nr 220/XXXV/13 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 30 grudnia 2013 r.

¹⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu Nr. 200/XXXI/05 z 20 czerwca 2005 r.

1.1.3. Realizacja objętych kontrolą dwóch projektów PPP nie była przedmiotem konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne przeprowadzono natomiast w sprawie projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu współfinansowanego ze środków UE. Samorząd Województwa Mazowieckiego w ramach aktualizacji Indykatoryjnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla RPO WM 2007-2013 skierował ten projekt do konsultacji społecznych, które prowadzone były od 16 listopada do 15 grudnia 2009 r. Urząd nie dysponował wynikami tych konsultacji.

Burmistrz wyjaśnił, że wpisanie projektu na listę projektów kluczowych dla Województwa Mazowieckiego, i tym samym otrzymanie przez Gminę Szydłowiec dofinansowania zadania, świadczy o uzyskaniu akceptacji społecznej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 99-102, tom 2 str. 355)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że przeprowadzone konsultacje społeczne dotyczyły projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu i jego założeń, a nie realizacji przedsięwzięć polegających na wyłonieniu operatorów zarządzających obiektami odnowionymi w ramach tego projektu. Przeprowadzenie konsultacji, w szczególności z udziałem lokalnych przedsiębiorców pozwoliłoby na rozpoznanie rynku i dokonanie oceny atrakcyjności planowanych projektów i możliwości ich realizacji, z uwzględnieniem przyjętych dla nich założeń. Na potrzebę przeprowadzenia rozpoznania rynku wskazuje fakt niewielkiego zainteresowania potencjalnych partnerów kontrolowanymi projektami, bowiem trzy z kolejnych prowadzonych postępowań zakończyły się niepowodzeniem z powodu braku zgłoszeń lub wskazaniem przez oferenta nieopłacalności przedsięwzięcia (co zostało przedstawione w obszarze 2. wystąpienia pokontrolnego).

1.1.4. Przed wszczęciem postępowań w sprawie wyboru partnerów dla realizacji projektów PPP, Gmina zleciła dokonanie obliczenia szacunkowej wartości koncesji. Zadanie to zostało wykonane przez podmiot zewnętrzny w lutym 2014 r. i lutym 2015 r. W analizach wskazano m.in., że:

- działalność operatorów dotycząca eksploatacji obiektów winna wygenerować zysk w okresie trwałości projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu wynoszącym 5 lat;
- w obecnym standardzie wyposażeniowym obiektów przygotowywane mogą być posiłki niewymagające obróbki cieplnej; zakłada się, że wiosną 2014 r. dokonany zostanie remont kuchni dostosowujący ją do typowych funkcji kuchennych, co pozwoli na pełną gamę posiłków obiadowych; koszt ten określono na 30 tys. zł (Hotel); obiekt wymaga doposażenia i dodatkowego wyposażenia gastronomicznego oraz ewentualnych prac instalacyjnych, którego wartość oszacowano na 40 tys. zł (pomieszczenia Zamku);
- okres 10 oraz 6 lat jest okresem właściwym dla realizacji zysku przez operatorów, dla których wartość koncesji stanowiąca koszty do poniesienia w całym okresie koncesji wynosi 2 754, 5 tys. zł (Hotel) oraz 3 985, 3 tys. zł (pomieszczenia Zamku);
- głównym ryzykiem dla operatorów jest zakres i koszt promocji w pierwszym okresie działalności (pierwsze dwa lata okresu koncesji).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 89, 181-206 tom 2 str. 3, 14-39)

Poza oszacowaniem wartości koncesji, Gmina nie sporządziła innych analiz (prawnych, rynkowych, ekonomiczno-finansowych), które dotyczyłyby wyboru optymalnego modelu realizacji projektów (ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁷, ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo

¹⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 1445, dalej także: „ustawa o PPP”.

zamówień publicznych¹⁸, ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r., o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁹; ewentualnych barier formalno-prawnych w realizacji projektów; zainteresowania projektami przez potencjalnych partnerów (przedsiębiorców), podziału zadań i ryzyk, wykonalności założeń projektów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 88-89, tom 2 str. 2, 293-294)

Burmistrz wyjaśnił, że przed przystąpieniem do wyboru operatorów zewnętrznych Gmina zleciła obliczenie szacunkowej wartości koncesji uwzględniającej szacunkowy koszt świadczonych usług przez przyszłych operatorów zgodnie z obowiązującymi na dzień ogłoszenia postępowania wymogami ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Oprócz szacunkowej wartości zamówienia nie sporządzono innych, ponieważ nie były one wymagane prawem. Nie było też potrzeby sporządzenia takich opracowań przed ogłoszeniem zamówień.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 355)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że przeprowadzenie ww. analiz w na etapie przygotowawczym mogłoby ograniczyć ryzyko wystąpienia okoliczności przedstawionych w obszarze 2. i 3. wystąpienia pokontrolnego, mających negatywny wpływ na prawidłową realizację umów koncesji przez operatorów zewnętrznych, a dotyczących podziału zadań i ryzyk pomiędzy partnerami (w szczególności obowiązków dotyczących zatrudnienia określonej liczby osób za wskazanym w umowach wynagrodzeniem oraz pozostałych zadań przypisanych koncesjonariuszom, wynikających z konieczności zachowania trwałości projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu), postanowień umów koncesji (w szczególności dotyczących zastosowania adekwatnych kar umownych), opłacalności ekonomicznej i atrakcyjności przedsięwzięć dla potencjalnych koncesjonariuszy, wykonalności projektów.

1.1.5. W ocenie Burmistrza największą przeszkodą na etapie przygotowania przedsięwzięć PPP do realizacji była bariera prawna spowodowana rozbieżnościami w opiniach prawnych oraz brak zainteresowania podmiotów na świadczenie usług w zakresie ogłoszonego postępowania.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 89, tom 2 str. 3, 355)

1.1.6. Koszty przygotowania przedsięwzięć i postępowania w sprawie wyboru partnerów prywatnych wyniosły ogółem 12,2 tys. zł i obejmowały koszty sporządzenia opracowań dotyczących szacunkowej wartości koncesji oraz koszty ogłoszeń w prasie. Wkładem Gminy było bezpłatne udostępnienie obiektu Hotelu oraz pomieszczeń Zamku²⁰. Umowy koncesji na zarządzanie obiektami nie określały wartości wkładu. W opracowaniach dotyczących obliczenia szacunkowej wartości koncesji podano natomiast wartość prac w obiektach wykonanych w ramach projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu. Modernizacja budynku „Pod Dębem” na potrzeby Hotelu wyniosła 4 536,4 tys. zł brutto, zaś wartość prac dotycząca remontu i przebudowy Zamku wraz z dziedzicem wyniosła 7 732,5 tys. zł brutto. W opracowaniach podano również wielkość nakładów, jakie powinien ponieść operator, aby prowadzona działalność była rentowna.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 72-74, 90, 185, tom 2 str. 4, 20)

¹⁸ Dz. U z 2019 r. poz. 1843, dalej także: „ustawa Pzp”.

¹⁹ Dz. U. Nr 19 poz. 101, ze zm. Ustawa została uchylona ustawą z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi Dz. U. 2016 r. poz. 1920, ze zm.

²⁰ Na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Szydłowcu: Nr 25/VI/15 z 27 lutego 2015 r. oraz Nr 54/X/15 z 1 lipca 2015 r.

1.2. Przygotowanie organizacyjne

1.2.1. Do każdego z dwóch projektów Burmistrz powołał²¹, zgodnie z art. 6 ustawy o koncesji, komisje negocjacyjne. W skład komisji negocjacyjnych wchodził pracownicy Urzędu oraz dyrektor Szydłowieckiego Centrum Kultury Zamek²². Komisje negocjacyjne pracowały w oparciu o Regulamin postępowania o udzielenie koncesji, określający m.in.: etapy postępowania (od etapu przygotowawczego, obejmującego opracowanie warunków udziału w postępowaniu do wyłonienia najkorzystniejszej oferty); zadania i obowiązki komisji negocjacyjnej oraz jej członków; zasady prowadzenia korespondencji, postępowania z wnioskami o zawarcie umowy koncesji oraz prowadzenia negocjacji; tryb składania ofert oraz dokonywania ich oceny, dokumentowania przebiegu postępowania.

(dowód: akta kontroli tom. 1 str. 91-92, 253-267, tom 2 str. 5-6, 52-64)

W Urzędzie Miasta Szydłowiec, poza komisjami negocjacyjnymi, nie powołano odrębnych zespołów do realizacji projektów.

Burmistrz wyjaśnił, że wyłonienie operatorów zewnętrznych odbywało się w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dlatego też wszelkie czynności dokonane przez Gminę Szydłowiec przed ogłoszeniem postępowania, jak i w trakcie realizacji podpisanej umowy, były zgodne z wymogami ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 365)

Żaden z członków komisji nie uczestniczył, przed lub w czasie prowadzenia postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego, w szkoleniach z zakresu PPP lub ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Burmistrz wyjaśnił, że członkowie komisji negocjacyjnych posiadali kompetencje wynikające z zajmowanych stanowisk oraz ze szkoleń, które organizowane były w tym czasie przez MJWPU. Były to szkolenia bezpłatne, dotyczące tematyki wdrażania, realizowania bądź rozliczania projektów dofinansowanych ze środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 385-387)

1.2.2. Przy realizacji dwóch kontrolowanych przedsięwzięć, poza zleceniem oszacowania wartości koncesji, Gmina nie korzystała z usług doradców zewnętrznych.

Burmistrz wyjaśnił, że przy realizacji przedsięwzięć kierowano się analizami, jakie były potrzebne do przygotowania postępowania w formule ówczesnej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (rozdział 2, art. 6, 7, 9 ust. 2, 10 tej ustawy i następne). Dokumentacja dotycząca postępowania była konsultowana i akceptowana pod względem formalno-prawnym przez prawników zatrudnionych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.90, tom 2 str. 4, 390)

1.2.3. W latach 2016-2019 Gmina Szydłowiec zaplanowała do realizacji 249 przedsięwzięć inwestycyjnych o łącznej wartości 36 302,9 tys. zł, z których zrealizowała 186 o wartości 18 750,5 tys. zł, a 20 przedsięwzięć o wartości 3 974,9 tys. zł było w trakcie realizacji (na koniec września 2019 r.).

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym przygotowaniu projektów obejmujących wyłonienie operatorów Hotelu oraz pomieszczeń Zamku. Gmina nie

Stwierdzone
nieprawidłowości

²¹ Zarządzeniami Nr 37/2014 z 31 marca 2014 r. – dla wyłonienia Operatora Hotelu „Pod Dębem”, nr 148/2015 z 5 października 2015 r. – dla wyłonienia operatora pomieszczeń w Zamku.

²² Komisja negocjacyjna powołana zarządzeniem Burmistrza nr 148/2015 z 5 października 2015 r. – dla wyłonienia operatora pomieszczeń w Zamku.

przeprowadziła, poza oszacowaniem wartości koncesji, innych analiz (prawnych, rynkowych, ekonomiczno-finansowych), które pozwoliłyby na ograniczenie ryzyka wystąpienia okoliczności mających negatywny wpływ na prawidłowość realizacji zawartych umów koncesji.

Decyzja o przekazaniu podmiotom zewnętrznym w zarządzanie obiektu Hotelu „Pod Dębem” oraz pomieszczeń w Zamku była konsekwencją zakończenia przez Gminę projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu, realizowanego przy udziale dofinansowania ze środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Na etapie przygotowania do wyłonienia operatorów Gmina oszacowała wartość koncesji, a także powołała komisje negocjacyjne, co stanowiło spełnienie wymogów formalnych określonych w ustawie o koncesji. Jednocześnie Gmina nie przeprowadziła innych analiz dotyczących aspektów prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz ryzyk w tych projektach, które dotyczyłyby wyboru optymalnego modelu realizacji projektów, ewentualnych barier formalno-prawnych w ich realizacji, założeń projektów (podział zadań i ryzyk pomiędzy stronami), czy też zainteresowania projektami przez potencjalnych partnerów (przedsiębiorców). Na niewielkie zainteresowanie tymi projektami wskazują wyniki przeprowadzonych postępowań w sprawie wyboru koncesjonariuszy. Trzy z nich zakończyły się niepowodzeniem z powodu braku zgłoszeń lub wskazaniem przez oferenta nieopłacalności przedsięwzięcia. Niepowodzeniem zakończyła się także, pomimo przeprowadzenia trzech kolejnych postępowań, próba wyłonienia koncesjonariusza dla trzeciego z przedsięwzięć, polegającego na wyłonieniu operatora zarządzającego pomieszczeniami na II piętrze Zamku. Również i w tym przypadku przyczyną był brak zainteresowania ze strony potencjalnych operatorów. Zdaniem NIK brak analiz skutkowało wystąpieniem okoliczności mających negatywny wpływ na prawidłową realizację umów koncesji przez operatorów zewnętrznych (przedstawionych w obszarze 2. i 3. wystąpienia pokontrolnego).

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja projektów PPP

2.1. Partnerzy dla realizacji kontrolowanych przedsięwzięć zostali wybrani z zastosowaniem przepisów ustawy o koncesji – w trybie negocjacji, o którym mowa w art. 14 tej ustawy. Koncesjodawca (Gmina) dokonał ogłoszeń o koncesji, zgodnie z art. 10 ww. ustawy. Ogłoszenia o koncesji zawierały elementy, o których mowa w art. 11 ustawy o koncesji, w tym m.in. kryteria oceny ofert oraz ich znaczenie.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 91-92, 222-229, tom 2 str. 5-6, 66-82)

W postępowaniu dotyczącym wyłonienia operatora Hotelu kryteriami oceny ofert były: wysokość opłaty oczekiwanej od gości hotelowych za pokoje (waga 30); planowana liczba utworzonych miejsc pracy – 20; zawartość Programu operatora – 50, (w tym: ocena funkcjonowania w aspekcie ekonomiczno-finansowym – 20; ocena atrakcyjności obiektu dla gości hotelowych – 20; mechanizm pozyskiwania gości hotelowych (turystów) – 10). W postępowaniu dotyczącym wyłonienia operatora pomieszczeń w Zamku kryteriami oceny ofert były: długość koncesji (waga 20); wysokość opłaty za godzinę udostępnienia sali konferencyjnej – 20; planowana liczba utworzonych miejsc pracy – 20; zawartość Programu operatora (w tym: koncepcja zagospodarowania i opis działalności, koncepcja organizacji działań środowiskowych i dla turystów – 25; plan promocji działań operatora – 15).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 228-229, tom 2 str. 73)

W celu wyłonienia operatora Hotelu przeprowadzono trzy postępowania ogłoszone: 22 lipca 2013 r., 10 października 2013 r. i 12 lutego 2014 r. Pierwsze dwa postępowania zostały odwołane z powodu braku zgłoszeń. W trzecim

postępowaniu wpłynęły dwa wnioski o zawarcie umowy koncesji. Zaproszenia do złożenia oferty skierowano do kandydatów 11 kwietnia 2014 r. W wyznaczonym terminie wpłynął jeden wniosek o zawarcie umowy koncesji.

W celu wyłonienia operatora pomieszczeń w Zamku przeprowadzono dwa postępowania, ogłoszone: 20 marca 2015 r. i 13 lipca 2015 r. W toku pierwszego postępowania wpłynęło jedno zgłoszenie od kandydata, który na etapie negocjacji zrezygnował z udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji. Podanym przez kandydata powodem rezygnacji był brak „możliwości zarobkowania na pomieszczeniach będących przedmiotem postępowania”. W drugim postępowaniu wpłynął jeden wniosek o zawarcie umowy koncesji.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 91-92, 214-220, 268-272, 280-281, tom 2 str. 5-6, 40-51, 100-109)

Z postępowań wszczętych w dniu 22 lipca 2013 r. i 10 października 2013 r. sporządzone zostały protokoły, o których mowa w art. 20 ustawy o koncesji. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie przedstawiono protokołów z 12 lutego 2014 r., 20 marca 2015 r. oraz 13 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 91-92, 214-220, 268-272, 280-281)

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Funduszy Strukturalnych i Strategii Rozwoju, protokoły z postępowań zostały sporządzone, jednak w toku wielu kontroli, które zostały przeprowadzone do ww. postępowań, zostały zagubione.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 393)

2.2. W dniu 9 kwietnia 2014 r. odbyły się negocjacje w postępowaniu na wybór operatora Hotelu, w wyniku których 6 maja 2014 r. zawarto umowę koncesji na usługi. W wyniku dwóch tur negocjacji w postępowaniu na wybór operatora pomieszczeń Zamku przeprowadzonych 28 sierpnia i 5 października 2015 r., w dniu 5 listopada 2015 r. zawarta została umowa koncesji na usługi.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 100--106)

Przed przystąpieniem do negocjacji Gmina nie określiła strategii negocjacji w postaci sformalizowanego dokumentu.

Burmistrz wyjaśnił, że powołana została komisja negocjacyjna i ustalono Regulamin postępowania o udzielenie koncesji. W Regulaminie określono m.in. poszczególne etapy postępowania, a także zadania i obowiązki komisji i jej poszczególnych członków. W opinii Burmistrza były to wystarczające dokumenty, aby skutecznie poprowadzić negocjacje.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 91, tom 2 str. 5, 359)

2.3. Postanowienia umów koncesji dotyczące kontrolowanych przedsięwzięć były zgodne z wymogami określonymi w art. 22 ustawy o koncesji i zawierały m.in. określenie przedmiotu i okres obowiązywania umowy koncesji, sposób wynagrodzenia koncesjonariusza oraz wskazanie i podział ryzyk związanych z wykonywaniem przedmiotu koncesji. Umowy określały również skutki nienależytego wykonania lub niewykonania zobowiązania, w tym kary umowne oraz uprawnienia Gminy w zakresie kontroli wykonywania koncesji, warunki przedłużenia lub skrócenia okresu obowiązywania umowy, warunki i zakres ubezpieczeń wykonywania przedmiotu koncesji. Partnerzy prywatni zobowiązani zostali do składania okresowych sprawozdań zawierających informacje dotyczące funkcjonowania obiektów oraz informacje ekonomiczne, a także do udzielania wszelkich informacji i okazywania dokumentów na żądanie koncesjodawcy. Okres, na który zawarto umowy koncesji, stosownie do zapisów art. 24 ustawy o koncesji, uwzględniał zwrot nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji i ustalony został na podstawie rekomendacji zawartych w opracowaniach dotyczących wyliczenia szacunkowej wartości koncesji, tj.

umowę z 6 maja 2014 r. zawarto na 10 lat (Hotel), a umowę z 5 listopada 2015 r. na 6 lat (pomieszczenia Zamku).

Podmiotowi publicznemu przypisano ryzyko „specyfikacji przedmiotu koncesji” natomiast partnerom prywatnym „pozostałe rodzaje ryzyk”, tj. ryzyko ekonomiczne, ryzyko rynkowe dot. pozyskania użytkowników dla świadczonych usług, ryzyko finansowe bieżącej działalności, ryzyko kompensacji szkód w majątku ruchomym stanowiącym aktywa przedsięwzięcia a niepodlegającym ubezpieczeniom, gwarancjom i innym zabezpieczeniom przed zniszczeniem lub utratą, ryzyko ponoszenia kosztów konserwacji, modernizacji i wymiany wyposażenia budynków zlokalizowanych na nieruchomości, ryzyko odpowiedzialności za dostępność i ciągłość świadczonych usług oraz ryzyko utrzymania określonej jakości świadczonych usług.

Ww. umowy zawierały zastrzeżenie o braku możliwości zmiany sposobu wykorzystania i przeznaczenia obiektu, zachowania wszelkich wskaźników realizacji projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu (w tym wymogów dot. zatrudnienia) oraz wypełniania jego wszelkich założeń.

Umowy nakładały na operatorów obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę min. pięciu osób (kobiet), ze stawką minimalną 2,5 tys. zł brutto na cały okres obowiązywania koncesji (umowa zarządzania pomieszczeniami Zamku) oraz zatrudnienia min. czterech osób na podstawie umowy o pracę, ze stawką minimalną 2,5 tys. zł brutto na cały okres obowiązywania koncesji (umowa zarządzania Hotelem).

Umowy koncesji przewidywały również trzy rodzaje kar umownych: z tytułu zwłoki koncesjonariusza w rozpoczęciu świadczenia usług – 500 zł za każdy dzień zwłoki; z tytułu zaprzestania świadczenia usług z przyczyn leżących po stronie operatora – 800 zł za każdy dzień w którym przedmiot koncesji nie jest wykonywany; z tytułu zwłoki w usunięciu uchybień zaistniałych w wyniku realizacji umowy pomimo pisemnego wezwania – 1000 zł za każdy dzień zwłoki.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 92-96, 282-300, 305-306, tom 2 str. 7-11, 110-127)

W umowach koncesji nie określono:

- terminów przekazywania sprawozdań kwartalnych przez koncesjonariusza (dotyczy umowy zarządzania Hotelem),
- szczegółowych warunków rozwiązania umowy koncesji przez koncesjonariusza (dotyczy obydwu umów). Postanowienia umowne w tym zakresie ograniczono do stwierdzenia, iż „*strony są uprawnione do rozwiązania umowy na podstawie porozumienia, w którym określą warunki rozwiązania umowy oraz zakończenia współpracy*” (§11 pkt.1).

NIK zauważa, że koncesja, jako zobowiązanie ciągle o charakterze terminowym, zapewnia stabilność sytuacji stron, między innymi w ten sposób, że stronom umowy koncesji nie przysługuje ogólna kompetencja do zakończenia umowy w drodze wypowiedzenia. Niedopuszczalne jest odwoływanie się do klauzul nieokreślających warunków (przesłanek) uprawnienia do wypowiedzenia, ale też stosowanie klauzul określających te przesłanki w sposób zbyt ogólny. Tym samym zapisy umowne w tym zakresie nie spełniają wymogu art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy o koncesji, zgodnie z którym w umowie koncesji należy określić zarówno sposób, jak i warunki rozwiązania umowy.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 92-96, 282-300, tom 2 str. 7-11, 110-127)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w umowie nie określono terminu składania sprawozdań kwartalnych, gdyż przyjęto, że będzie to termin dogodny dla operatora, potrzebny mu na przygotowanie sprawozdania.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 374)

2.4. Zgodnie z § 7 umów koncesji, wynagrodzenie koncesjonariuszy stanowiło prawo do wykonywania usług zgodnie z umową, w tym pobieranie z tego tytułu pożytków, przez okres wskazany w umowach. W umowach wskazano także, że koncesjodawca nie jest zobowiązany do uiszczania jakiegokolwiek wynagrodzenia na rzecz operatora (za wyjątkiem jego prawa do pobierania pożytków). Operatorowi nie przysługiwało żadne roszczenie o zapłatę wobec koncesjodawcy, nawet w sytuacji, gdyby wartość nakładów poniesionych na wykonanie przedmiotu koncesji nie znalazła pełnego pokrycia w prawie wykonywania usług, w tym w pobranych pożytkach.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 92, 290-291, tom 2 str. 7, 120)

2.5. W trakcie realizacji przedsięwzięć umowy koncesji na usługi nie były zmieniane w formie aneksów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 96, tom 2 str. 11)

2.6. Gmina Szydłowiec nie ponosiła dodatkowych nakładów finansowych w trakcie realizacji umów koncesji na usługi. W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Szydłowiec (WPI) na lata 2014-2025²³ oraz w WPI na lata 2016-2025²⁴, nie planowano wydatków na zadania związane z ww. umowami.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 79-86, 97, tom 2 str. 11)

2.7. W trakcie kontroli NIK, 25 października 2019 r. operator Hotelu wniósł o rozwiązanie umowy koncesji. Przyczyny tej decyzji nie zostały podane²⁵.

Jak wyjaśnił Burmistrz, po rozwiązaniu umowy koncesji na usługi, Gmina, za zgodą MJWPU, rozpocznie całą procedurę wyłonienia partnera prywatnego dla obiektu Hotel „Pod Dębem”.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 13,123, 128-129, 396)

Do momentu złożenia wniosku o rozwiązanie umowy, operator Hotelu wywiązywał się z następujących obowiązków określonych umową koncesji:

- przed rozpoczęciem działalności uzyskał zaszeregowanie obiektu do kategorii 3* (trzy gwiazdki),
- utrzymywał udostępnione powierzchnie w należytym stanie oraz zapewniał bieżące potrzeby eksploatacyjne,
- administrował komercyjnie obiektem umożliwiając jego funkcjonowanie zgodnie z założonymi celami (za wyjątkiem okresu kiedy obiekt utracił zaszeregowanie do kategorii hotel 3* i okresu kiedy był remontowany),
- przygotował Regulamin administrowania obiektem,
- zawarł umowy na dostawę mediów,
- przeprowadzał przeglądy techniczne wymagane przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 141-144, 202-215, 217-222, 396-397)

Operator Hotelu nie wywiązywał się w sposób zgodny z umową z następujących obowiązków:

²³ Przyjętej uchwałą Nr 220/XXXV/13 Rady Miejskiej z 30 grudnia 2013 r.

²⁴ Przyjętej uchwałą Nr 97/XVI/15 Rady Miejskiej z 30 grudnia 2015 r.

²⁵ Pismem LWA.410.016.04.2019/GO3 z 4 listopada 2019 r. kontroler, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wystąpił do operatora o udzielenie informacji w sprawie przyczyn wypowiedzenia umowy koncesji na usługi. Operator otrzymał pismo 6 listopada 2019 r. Do dnia zakończenia kontroli operator nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo.

²⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1186.

- zatrudnienia w obiekcie minimum czterech osób na podstawie umowy o pracę ze stawką minimalną 2,5 tys. zł brutto na cały okres obowiązywania umowy koncesji na usługi (§ 3 pkt 10 umowy). Według umów o pracę oraz kwartalnych sprawozdań przekazanych przez operatora do Urzędu, zatrudnienie czterech osób na warunkach określonych w umowie koncesji miało miejsce od maja 2015 r. do końca grudnia 2015 r. W pozostałych okresach obowiązującej umowy partner prywatny zatrudniał w obiekcie od 1 do 3 osób;
- przedkładania sprawozdań kwartalnych jednostce organizacyjnej Urzędu (§ 10 pkt.1). Sprawozdania składane przez operatora w okresie od października 2016 r. do marca 2019 r. sporządzane były łącznie za dwa lub cztery kwartały. Sprawozdanie złożone 23 lipca 2019 r. dotyczyło natomiast okresu od 1 kwietnia do 15 lipca 2019 r. Ponadto dziewięć spośród 15 sprawozdań złożonych zostało po terminie²⁷ uzgodnionym na spotkaniu operatora z pracownikami Urzędu w dniu 28 lipca 2014 r. Operator nie przedkładał również, przy sprawozdaniach, wymaganych przez Gminę dokumentów (np. przy sprawozdaniu za II kw. 2015 r. z 15 lipca 2015 r. nie przedłożono m.in. zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS; wymagane załączniki zostały dostarczone w październiku 2015 r.);
- utrzymywania zaszeregowania obiektu Hotelu do wymaganej kategorii. W dniu 23 listopada 2018 r. Gmina Szydłowiec otrzymała decyzję Marszałka Województwa Mazowieckiego w sprawie uchylecia zaszeregowania obiektu hotelarskiego Hotel „Pod Dębem” do rodzaju hotel kategorii 3* i wykreśleniu obiektu z ewidencji obiektów hotelarskich. Ponowne zaszeregowanie Hotelu „Pod Dębem” do kategorii hotel 3* koncesjonariusz uzyskał 8 lipca 2019 r.
(dowód: akta kontroli tom 1 str. 352-354, tom 2 str. 122, 137-138, 140, 25, 284)

W Gminie Szydłowiec brak było dokumentacji potwierdzającej wykonywanie przez partnera prywatnego m.in. następujących zadań, do realizacji których partner prywatny był zobowiązany na podstawie § 3 umowy:

- umów o pracę części pracowników zatrudnionych w obiekcie przez partnera prywatnego;
- polis ubezpieczeniowych w zakresie ubezpieczenia mienia za okres od 3 kwietnia 2016 r. do 5 czerwca 2017 r. i od 7 czerwca 2018 r. do 30 maja 2019 r. oraz w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za okres od 30 kwietnia 2015 r. do 10 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 137-139)

Według stanu na 30 września 2019 r. umowa koncesji na świadczenie usług w zakresie zarządzania i efektywnego administrowania wyznaczonymi pomieszczeniami w budynku Zamku znajdowała się na etapie zarządzania.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 98)

Operator Zamku wywiązywał się z następujących obowiązków określonych umową koncesji:

- utrzymywał udostępnione powierzchnie w należyтым stanie oraz zapewniał bieżące potrzeby eksploatacyjne,
- administrował komercyjnie pomieszczeniami umożliwiając funkcjonowanie zgodnie z założonymi celami,
- posiadał ubezpieczenia mienia i od odpowiedzialności cywilnej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 326, 328, 337-351)

Operator Zamku nie wywiązywał się w sposób zgodny z umową z następujących obowiązków:

²⁷ 15 dzień następnego miesiąca po upływie danego kwartału.

- zatrudnienia w obiekcie minimum pięciu osób – kobiet (w pierwszej kolejności zamieszkałych w powiecie szydlowieckim) na umowę o pracę ze stawką minimalną 2,5 tys. zł brutto na cały okres obowiązywania umowy koncesji na usługi (§ 2 pkt 11). Stan zatrudnienia w różnych okresach trwania umowy wynosił od 2 do 6 osób, przy czym część z pracowników zatrudniana była za niższą stawkę niż określona w umowie koncesji na usługi.
- przygotowania i przedstawienia Regulaminu administrowania pomieszczeniami (§ 3 pkt 1 lit. i oraz § 17 pkt 6 lit. b). Operator do dnia 5 listopada 2019 r. nie przygotował i nie przedstawił Gminie Regulaminu administrowania pomieszczeniami.
- przedkładania sprawozdań kwartalnych koncesjodawcy do 10 dnia miesiąca następującego po danym kwartale oraz rocznych do 31 marca (§ 10 pkt 1). Sprawozdania za I kwartał 2016 r. oraz I i II kwartał 2019 r. złożone zostały po terminie (odpowiednio 1 czerwca 2016 r., 15 kwietnia 2019 r. i 13 sierpnia 2019 r.). Sprawozdania roczne za 2016 r. i 2017 r. obejmowały także pierwsze kwartały kolejnego roku. Sprawozdanie za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r. złożone zostało 19 kwietnia 2018 r., tj. po terminie wymaganym ww. umową. Pozostałych sprawozdań kwartalnych nie złożono.
(dowód: akta kontroli tom 1 str. 310-324, 352-354, tom 2 str. 378)

Operator nie załączał do sprawozdań wymaganych dokumentów, lub nie uzupełniał ich w terminach wyznaczonych w wezwaniach koncesjodawcy:

- pismem z 6 maja 2019 r. Gmina wezwała operatora do uzupełnienia sprawozdania złożonego 15 kwietnia 2019 r. o następujące dokumenty: umowy o pracę z trzema osobami. (poprzednio przekazane umowy wygasły), inwentaryzację wyposażenia, protokoły z kontroli przeprowadzonych w 2019 r., wykaz imprez jakie odbywały się w 2019 r., informację o funkcjonowaniu kawiarni w 2019 r., informację o dalszych planach na realizację umowy, informację o ewentualnych zmianach w przekazanych pomieszczeniach, informację o napotkanych problemach i sposobach ich rozwiązania. W odpowiedzi udzielonej pismem z 20 maja 2019 r. (wpłynęło do Urzędu 22 maja) operator przekazał umowy o pracę zatrudnionych pracowników, polisy ubezpieczeniowe, dokument o nie zaleganiu z płatnościami w ZUS i urzędzie skarbowym, a także informacje dotyczące funkcjonowania kawiarni, najbliższych planów i zmian dokonanych w pomieszczeniach. Pismem z 17 lipca 2019 r. (wpłynęło do Urzędu 22 lipca) operator przekazał aktualne umowy o pracę trzech osób oraz dokument z inwentaryzacji;
- pismem z 12 czerwca 2019 r. Gmina skierowała do operatora prośbę o uzupełnienie sprawozdania złożonego 15 kwietnia 2019 r. o brakujące dokumenty: umowy o pracę zatrudnionych osób, polisy ubezpieczeniowe (dowody opłaty składki), inwentaryzacja wyposażenia, protokołu lub inne dokumenty z kontroli przeprowadzonych w 2019 r. Pismem z 17 lipca 2019 r. (wpłynęło do Urzędu 22 lipca) operator przekazał aktualne umowy o pracę trzech osób oraz dokument z inwentaryzacji wyposażenia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 310-324, 352-354)

Operator do dnia 16 października 2019 r. (data oględzin przeprowadzonych w ramach kontroli NIK) nie wykonał naprawy zniszczeń drzwi do toalet pomimo pisma skierowanego przez Gminę w tej sprawie 12 czerwca 2019 r. i zapewnienia złożonego 17 lipca 2019 r., że drzwi będą wymienione do końca lipca.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 352-354)

2.8. W ocenie Burmistrza największą przeszkodą na etapie realizacji umowy koncesji było egzekwowanie terminowych sprawozdań oraz dokumentacji dotyczącej realizacji umowy.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 359)

Z informacji udzielonej przez operatora Hotelu wynikało, że największą przeszkodą w trakcie realizacji umowy dotyczącą prowadzenia usług hotelowych były duże nakłady eksploatacyjne związane z opłatami za ciepłą wodę i energię elektryczną oraz ciągłe prace remontowe, które były niezbędne do wykonania, w celu utrzymania standardu Hotelu. Dużym problemem w zarządzaniu był też brak profesjonalnej kadry. Pomimo dużej ilości chętnych do pracy nie wszyscy spełniali warunki, nie posiadali odpowiednich kwalifikacji. Brak gości chętnych do korzystania z usług hotelu powodował też dodatkowe nakłady finansowe zaburzając płynność finansową spółki. Mimo wielu pomysłów, ich realizacja była też utrudniona z powodu zabytkowego charakteru obiektu i tym samym konieczności uzyskania wszelkich zgód od konserwatora zabytków na wprowadzane zmiany.

Według informacji oraz sprawozdań operatora pomieszczeń w Zamku w zakresie realizacji umowy koncesji na usługi pojawiły się takie problemy, jak: duże wydatki poniesione przez operatora związane z pracami remontowymi oraz dostosowaniem i uruchomieniem obiektu, nieoczekiwane koszty związane z podłączeniem liczników i zamontowaniem wentylacji, co skutkowało opóźnieniem w otwarciu obiektu, trudności przy naborze odpowiednio wykwalifikowanej kadry (do końca 2015 r. zatrudnione zostały dwie osoby z deklarowanych trzech), kłopoty finansowe w okresie zimowym spowodowane małą frekwencją klientów w restauracji i kawiarni.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 97, tom 2 str. 12, 399, 402)

2.9. W celu wyłonienia operatora pomieszczeń na II piętrze Zamku, Gmina trzykrotnie wszczyniała postępowania na podstawie przepisów ustawy o koncesji. Postępowanie wszczęte 6 sierpnia 2015 r., po jednej turze negocjacji zostało odwołane. Odwołanie postępowania nastąpiło na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o koncesji z powodu złożenia rezygnacji przez partnera prywatnego. W uzasadnieniu partner prywatny stwierdził, że nie jest zainteresowany i nie jest w stanie spełnić jednego z warunków postępowania tj. utworzenia Pracowni Historii Szydłowca. Kolejne dwa postępowania, wszczęte 8 grudnia 2015 r. i 19 stycznia 2016 r., zostały odwołane odpowiednio 14 stycznia 2016 r. i 10 lutego 2016 r. na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o koncesji z powodu braku zgłoszeń od potencjalnych oferentów.

Gmina zrezygnowała z zastosowania formuły PPP do realizacji przedsięwzięcia i 6 maja 2016 r., na mocy zawartego porozumienia, przekazała w administrowanie II piętro Zamku w Szydłowcu Szydłowieckiemu Centrum Kultury „Zamek”, tj. jednostce organizacyjnej Gminy. Porozumienie zawarto po uzyskaniu akceptacji MJWPU, wyrażonej w piśmie z 10 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 74, tom 2 str. 292-296, 311-344-349)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W umowie koncesji na usługi zawartej 6 maja 2014 r. na świadczenie usług operatora Hotelu nie określono terminu składania przez partnera prywatnego sprawozdań kwartalnych.

(dowód: akta kontroli tom. 2 str. 122, 230)

2. W umowach koncesji nie określono warunków rozwiązania umowy koncesji przez koncesjonariusza, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy

o koncesji. Ponadto brak szczegółowych postanowień w tym zakresie stanowi niezabezpieczenie interesu podmiotu publicznego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 92-96, 282-300, tom 2 str. 7-11, 110-127)

Postępowania w sprawie wyłonienia operatorów pomieszczeń Zamku oraz Hotelu zostały przeprowadzone zgodnie przepisami ustawy o koncesji. Zawarte umowy koncesji na usługi zawierały postanowienia wymagane tą ustawą, a także określały mechanizmy umożliwiające kontrolę realizacji ich postanowień przez Gminę.

Umowy nie w pełni zabezpieczały jednak interes podmiotu publicznego. Nie określono w nich bowiem terminów przekazywania sprawozdań kwartalnych (dotyczy umowy zarządzania Hotelem), a także szczegółowych warunków rozwiązania umowy koncesji przez koncesjonariusza (dotyczy obydwu umów). Nieokreślenie w umowie koncesji szczegółowych warunków jej rozwiązania pozwoliło operatorowi Hotelu na wypowiedzenie, w trakcie kontroli NIK, umowy bez podania przyczyny i pozbawiło Gminę mechanizmów, które ograniczyłyby negatywne konsekwencje wystąpienia tego zdarzenia, np. w postaci możliwości żądania odszkodowania z tytułu wypowiedzenia umowy. Obecnie gmina będzie musiała podjąć działania w celu ponownego wyłonienia operatora, co mając na uwadze dotychczasowe trudności w znalezieniu koncesjonariusza, a także problemy w wywiązywaniu się z obowiązków koncesjonariusza, może być utrudnione lub wręcz niemożliwe.

Uwagi NIK dotyczą również postanowień umownych określających wysokość kar umownych oraz nakładających obowiązek zatrudnienia przez cały okres obowiązywania umowy koncesji określonej liczby osób na podstawie umowy o pracę, za wynagrodzeniem w wysokości wskazanej w umowach. NIK nie kwestionuje zasadności ustanawiania kar umownych, stanowią one bowiem jeden z podstawowych mechanizmów zabezpieczających interes partnera publicznego w przypadku stwierdzenia niewykonania lub niewłaściwej realizacji umowy. Jednakże ich wysokość powinna być adekwatna do wagi i skutków potencjalnych naruszeń umowy. W ocenie NIK wysokość określonych w umowach koncesji kar z tytułu zwłoki w usunięciu uchybień zaistniałych w wyniku realizacji umowy, pomimo pisemnego wezwania w wysokości 1 tys. zł dziennie, nie ma takiego charakteru. Wykorzystując postanowienie umowne podmiot publiczny nałożył w 2019 r. na operatora Hotelu karę z tytułu opóźnienia w złożeniu sprawozdania w wysokości 62 tys. zł, tj. 1/3 wartości całkowitego zysku operatora w 2019 r.²⁸. Natomiast spełnienie wymogu zatrudnienia osób w liczbie wskazanej w umowach stanowiło jedną z głównych przeszkód operatorów w prawidłowym wykonaniu umów koncesji, przy czym zachowanie wskaźnika zatrudnienia powinno być obowiązkiem Gminy jako beneficjenta środków unijnych, a nie operatora²⁹. Informacje uzyskane od operatorów Hotelu i pomieszczeń Zamku wskazują również na przyjęcie zbyt optymistycznych założeń na etapie przygotowania projektów w zakresie niezbędnych nakładów ponoszonych w związku administrowaniem obiektami oraz zainteresowania potencjalnych klientów Hotelu i restauracji. Zdaniem NIK powyższe okoliczności mogły mieć wpływ na ostateczne wypowiedzenie umowy koncesji przez operatora Hotelu.

Realizacja umów koncesji nie przebiegała w sposób prawidłowy. Operatorzy pomieszczeń Zamku oraz Hotelu nie w pełni wywiązywali się z obowiązków określonych w umowach koncesji. Obydwaj operatorzy nie zatrudniali w obiektach

²⁸ Z zamówionej przez Gminę analizy szacunkowej wartości koncesji wynika, że szacowany zysk operatora Hotelu miał wynieść w całym 2019 r. 182,2 tys. zł.

²⁹ Stanowisko takie wyraziła MJWPU w piśmie z dnia 16 lutego 2016 r. skierowanym do Burmistrza Szydłowca w którym informowała, że utworzenie etatów przez operatora zewnętrznego nie może być uznane jako osiągnięcie wskaźnika przez beneficjenta (gminę) projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

wymaganej liczby osób za wynagrodzeniem określonym w umowach, nie przedkładali sprawozdań kwartalnych lub przedkładali je w sposób niezgodny niż określony w umowach (sprawozdania niekompletne). Ponadto operator Hotelu nie utrzymywał przez cały okres obowiązywania umowy zaszeregowania obiektu do wymaganej kategorii, a operator pomieszczeń Zamku nie przedstawił Regulaminu administrowania pomieszczeniami.

3. Zarządzanie projektem PPP

3.1. Umowy koncesji na usługi zawierały ogólne zapisy, które umożliwiały podmiotowi publicznemu monitorowanie i kontrolę ich realizacji, a w przypadku stwierdzenia niewykonania lub nienależytego jej wykonania przewidywały zastosowanie środków dyscyplinujących wobec partnera prywatnego bądź odstąpienie od umowy. Umowy określały również ogólne postanowienia dotyczące zasad: rozwiązywania sporów, dokonywania zmian umowy oraz zasady postępowania w przypadku jej rozwiązania. Poza umowami koncesji, w Urzędzie Gminy Szydłowiec nie opracowano procedur zarządzania projektami na wszystkich etapach ich realizacji (przygotowanie projektów, zarządzanie umowami).

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Szydłowiec realizowała zadania związane z wyłonieniem operatorów zewnętrznych w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, a nie w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, dlatego też wszelkie czynności dokonane przez Gminę przed ogłoszeniem postępowania, jak i w trakcie realizacji podpisanej umowy są zgodne z wymogami ustawy obowiązującej na etapie ogłaszania postępowania. Poza powołaniem zarządzeniami Burmistrza komisji negocjacyjnej oraz przyjęciem Regulaminu postępowania o udzielenie koncesji żaden inny system zarządzania nie został wdrożony i nie zostały wyznaczone formalnie osoby odpowiedzialne za wdrożenie. W praktyce zarządzaniem umowami zawartymi z koncesjonariuszami zajmuje się Wydział Funduszy Strukturalnych i Strategii Rozwoju, któremu w Regulaminie organizacyjnym Urzędu przypisano takie zadania jak np. monitoring projektów realizowanych z funduszy UE, nadzorowanie realizacji projektów będących elementami realizowanej Strategii Rozwoju Gminy.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 361)

3.2. W ramach zarządzania umowami koncesji na usługi Gmina monitorowała jakość i dostępność świadczonych przez partnerów prywatnych usług, stan i estetykę udostępnionego obiektów i pomieszczeń, a także terminowość i kompletność składanych sprawozdań. W przypadku braku sprawozdań lub ich niekompletności, Gmina wzywała koncesjonariuszy do dokonania uzupełnień, żądała złożenia wyjaśnień oraz prowadziła kontrole na miejscu. W okresie obowiązywania umów koncesji pracownicy Urzędu przeprowadzili sześć udokumentowanych kontroli u operatora Hotelu³⁰ i jedną kontrolę u operatora pomieszczeń w Zamku³¹. Organizowane były spotkania operatorów z pracownikami Urzędu w celu omówienia stanu realizacji umów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 328-329, tom 2 str. 202, 223-228, 368)

W związku z zaprzestaniem usługi prowadzenia Hotelu „Pod Dębem”, spowodowanej utratą zaszeregowania obiektu hotelarskiego do kategorii hotel 3* oraz niezłożeniem sprawozdania, Urząd zastosował wobec operatora kary umowne i podjął czynności windykacyjne:

³⁰ Odpowiednio: 31 grudnia 2014 r., 1 i 2 marca 2016 r., 12-15 sierpnia 2017 r., 14-15 listopada 2018 r. i 2 kwietnia 2019 r.

³¹ W dniach 29-30 czerwca 2019 r.

- od 2 kwietnia 2019 r. do 3 czerwca 2019 r. – 1.000 zł za każdy dzień zwłoki (łącznie 62 000 zł) – kara została naliczona za brak złożenia sprawozdania z działalności; pomimo wezwań i ustaleń dokonanych na spotkaniu w dniu 18 marca 2018 r. Operator nie złożył sprawozdania w wyznaczonym terminie³²; sprawozdanie zostało złożone 3 czerwca 2019 r.;
- od 2 kwietnia 2019 r. do 8 lipca 2019 r. – 800 zł za każdy dzień zaprzestania usługi prowadzenia Hotelu spowodowanego utratą zaszeregowania (łącznie 77 600 zł).

W ramach przygotowania pozwu o zapłatę powstałej zaległości w kwocie 139 600 zł wraz z odsetkami i przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego, dokumentacja została przekazana radcy prawnemu Urzędu.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 256-257, 262-263, 265, 267-291)

Gmina nie podjęła działań mających na celu naliczenie kar umownych w związku z niewywiązywaniem się operatora pomieszczeń w Zamku z obowiązków określonych w umowie koncesji. Uchybienia operatora w realizacji ww. umowy opisane zostały w obszarze 2. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 352-354)

Burmistrz wyjaśnił, że nie stosowano kar umownych, ponieważ operator uzupełniał sprawozdania lub dokumenty, o które został poproszony. Nie było więc podstaw do nakładania kar.

NIK nie podziela stanowiska Burmistrza. Kontrola wykazała bowiem, że co prawda sprawozdania i dokumenty były przez operatora uzupełniane, ale w części przypadków, opisanych w obszarze 2. niniejszego wystąpienia, miało to miejsce po terminie wyznaczonym przez Gminę w pisemnym wezwaniu. Ponadto, pomimo wezwań skierowanych przez Gminę, operator nie usunął innych uchybień związanych z realizacją umowy dotyczących przedłożenia Regulaminu administrowania pomieszczeniami oraz wymiany zniszczonych drzwi do toalet.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 368)

3.3. W sprawozdaniu z 15 lipca 2015 r. Gmina została poinformowana o zmianie Prezesa Zarządu reprezentującego podmiot będący operatorem Hotelu. Pomimo tego nie wprowadzono, w postaci aneksu, stosownych zmian do umowy koncesji. Według § 9 pkt 3 umowy koncesji, zmiana osób wskazanych w pkt 1 do wykonywania przedmiotu umowy w imieniu koncesjonariusza wymaga pisemnej zgody koncesjodawcy w formie aneksu do umowy.

Burmistrz wyjaśnił, że po zmianie Prezesa Zarządu, nowy Prezes dostarczył dokumenty Spółki i na tej podstawie działał w imieniu operatora.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 121, 130-132, 155, 374)

W związku z trudnościami w zatrudnieniu pracowników w liczbie oraz za wynagrodzeniem w wysokości wskazanej w umowie koncesji, operator Zamku wystąpił w czerwcu 2017 r. do Gminy o wyrażenie zgody na zatrudnienie większej liczby osób z kwotą minimalnego wynagrodzenia 2,0 tys. zł brutto, tj. niższą niż wynika to z umowy koncesji na usługi. Gmina nie podjęła decyzji w tej sprawie i ww. pismo pozostawiono bez odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 311-324, 327, 330 tom 2 str. 368-369)

W związku z nieokreśleniem w umowie koncesji na świadczenie usług operatora Hotelu terminu składania przez partnera prywatnego sprawozdań kwartalnych, na spotkaniu w dniu 28 lipca 2014 r. zorganizowanym przez Gminę strony uzgodniły, że sprawozdania będą składane każdego 15-tego dnia następnego miesiąca po upływie danego kwartału. Pomimo powyższych uzgodnień nie dokonano

³² Do 15 kwietnia 2019 r.

odpowiednich zmian w umowie koncesji. Zgodnie z postanowieniami § 18 pkt 2 umowy koncesji wszelkie zmiany i uzupełnienia treści umowy wymagają formy pisemnej w postaci aneksu pod rygorem nieważności. Podpisanie aneksu powinno być poprzedzone sporządzeniem protokołu konieczności zawierającego istotne okoliczności potwierdzające zawarcie aneksu.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że ze spotkania, które odbyło się 28 lipca 2014 r. został sporządzony protokół, który podpisali wszyscy obecni na spotkaniu. Protokół został przekazany operatorowi i dlatego uznano, że jest to dokument wiążący i nie wymaga aneksowania zapisów umowy koncesji.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 122, 126-128, 230, 374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepodjęcie działań mających na celu naliczenie kar umownych w związku z niewywiązywaniem się operatora pomieszczeń w Zamku z obowiązków określonych w umowie koncesji,
2. Niewprowadzenie pisemnych zmian do umowy koncesji (Hotel) pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających ich wprowadzenie (dot. wyznaczenia terminu przedkładania sprawozdań oraz zmiany osoby reprezentującej operatora), co było działaniem nierzetelnym, niezgodnym z umową koncesji,
3. Nierzetelną współpracę z operatorem pomieszczeń zamku, polegającą na pozostawieniu bez odpowiedzi wniosku operatora (czerwiec 2017 r.) o wyrażenie zgody dokonanie zmian w umowie koncesji w zakresie zatrudnienia określonej liczby osób.

Ocena częściowa

Działania Gminy Szydłowiec związane z zarządzaniem projektami PPP pozwalały na monitorowanie realizacji przedsięwzięć. W przypadkach niewywiązywania się przez koncesjonariuszy z prawidłowej realizacji zadań Gmina podejmowała zgodne z umową o PPP działania, jednak nie były one w pełni skuteczne. Partnerzy prywatni nie spełniali wymogów dotyczących zatrudnienia i nie wywiązywali się m.in. z obowiązku terminowego składania sprawozdań okresowych i wymaganych przez Gminę dokumentów. W ramach kontroli stwierdzono przypadki nierzetelnego zarządzania umowami, a także nierzetelnej współpracy z jednym z operatorów. Polegały one na niedokonywaniu w umowach pisemnych zmian, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających ich wprowadzenie, a także pozostawienie bez odpowiedzi wniosku operatora pomieszczeń Zamku o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w umowie koncesji w zakresie zatrudnienia określonej liczby osób.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

4. Zgodność efektów projektu z zakładanymi celami

Celem kontrolowanych projektów PPP było wyłonienie operatorów, odpowiedzialnych za administrowanie obiektami Hotelu i pomieszczeniami Zamku. Prawidłowe funkcjonowanie obiektów miało służyć realizacji celów projektu odnowy zabytkowych obiektów w Szydłowcu, który zakładał m.in.: poprawę jakości i estetyki przestrzeni publicznej, wzmocnienie roli Miasta jako ośrodka turystycznego, poprawę jakości życia mieszkańców, stworzenie szerszych perspektyw spędzania w ciekawy sposób wolnego czasu, promocję walorów turystyczno-krajoznawczych oraz przyrodniczych okolic Szydłowca.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 285-298, tom 2 str. 110-127)

Do dnia wypowiedzenia umowy koncesji przez operatora Hotelu, główne cele projektów były realizowane. Operatorzy administrowali budynkami i pomieszczeniami i utrzymywali je w należyтым stanie technicznym. W obiektach prowadzona była działalność hotelarska i gastronomiczna (kawiarnia i restauracja).

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Koncesjonariusze organizowali lub brali udział w imprezach kulturalnych o charakterze lokalnym.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 310-325, 336-337, 345-351, tom 2 str. 141-222)

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

W okresie objętym kontrolą, główne cele projektu dotyczącego wyłonienia operatora pomieszczeń Zamku były realizowane. Operator Hotelu wypowiedział w październiku 2019 r. umowę koncesji, co oznacza, że realizacja przedsięwzięcia zakończyła się niepowodzeniem.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Przeprowadzanie, przed podjęciem decyzji o realizacji projektów PPP, analiz dotyczących aspektów prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz ryzyk w tych projektach, w celu wyboru optymalnego modelu ich realizacji, zidentyfikowania ewentualnych barier w ich realizacji, dokonania optymalnego podziału zadań i ryzyk pomiędzy stronami.
2. Podejmowanie działań w celu naliczania kar umownych w przypadku wystąpienia okoliczności przewidzianych w umowie koncesji.
3. Dokonywanie zmian w umowach koncesji wyłącznie w trybie i formie w nich określonych.

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

Obowiązek
poinformowania

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

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

Warszawa, 19 grudnia 2019 r.

Kontroler
Grzegorz Odziemkowski
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor