



LWA.430.001.2020  
Nr ewid. 25/2020/P/19/104/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ  
W FORMIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO  
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

DELEGATURA W WARSZAWIE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

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

p.o. Dyrektora Delegatury w Warszawie

Mieczysław Kosmański

#### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 20.05.2020

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	17
5.1. Przygotowanie projektów PPP do realizacji.....	17
5.1.1. Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji projektów .....	17
5.1.2. Przygotowanie organizacyjne .....	22
5.1.3. Główne przeszkody w przygotowaniu projektów PPP według podmiotów publicznych .....	24
5.1.4. Wspieranie PPP przez Ministra Inwestycji i Rozwoju .....	25
5.2. Realizacja projektów PPP .....	27
5.2.1. Postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza .....	27
5.2.2. Postanowienia umów .....	30
5.3. Zarządzanie projektami PPP .....	37
5.4. Zgodność efektów projektów PPP z zakładanymi celami .....	43
6. ZAŁĄCZNIKI.....	49
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	49
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	51
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	65
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	66

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Etap przygotowawczy projektu</b>	Etap projektu partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym podmiot publiczny definiuje usługę publiczną (zadanie), definiuje i przygotowuje projekt w formule partnerstwa publiczno-prywatnego <sup>1</sup> , przeprowadza odpowiednie analizy, weryfikuje przyjęte założenia w ramach prowadzonych analiz i dialogu z rynkiem, prowadzi uzgodnienia z interesariuszami danego projektu PPP. Wykonanie tych czynności umożliwia podjęcie decyzji o realizacji projektu w modelu PPP i rozpoczęcie postępowania na wybór partnera prywatnego. W ramach prac tego etapu określone są wszystkie założenia konieczne do realizacji inwestycji. W szczególności następuje określenie: przedmiotu i zakresu inwestycji, kosztów inwestycyjnych i operacyjnych oraz utrzymania, podziału zadań i ryzyk, standardów świadczonych usług i konsekwencje braku ich dotrzymania.
<b>Etap inwestycyjny projektu</b>	Etap projektu partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym partner prywatny zgodnie z postanowieniami umowy PPP projektuje, buduje, przebudowuje lub remontuje określoną infrastrukturę publiczną. Najczęściej w okresie realizacji inwestycji partner prywatny nie otrzymuje wynagrodzenia. Środki na realizację inwestycji zapewniane są przez instytucje finansujące lub zaangażowany kapitał własny partnera prywatnego (w niektórych przypadkach również podmiot publiczny zapewnia część finansowania jako wkład własny). Rolą podmiotu publicznego jest współdziałanie z partnerem prywatnym w ustalonym w umowie PPP zakresie oraz kontrola realizacji postanowień umowy PPP przez partnera prywatnego.
<b>Etap operacyjny projektu</b>	Etap projektu partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym partner prywatny utrzymuje infrastrukturę niezbędną do realizacji zadania publicznego lub nią zarządza zgodnie z wymaganiami określonymi w umowie PPP, otrzymując wynagrodzenie od podmiotu publicznego, użytkowników lub podmiotów trzecich i rozpoczyna spłatę zaciągniętego finansowania. Finałnym momentem kończącym fazę operacyjną i projekt PPP jest przekazanie przez partnera prywatnego infrastruktury publicznej podmiotowi publicznemu (fakultatywnie, zależy od postanowień umowy w tym zakresie).
<b>Minister właściwy do spraw PPP</b>	Minister Funduszy i Polityki Regionalnej; wcześniej Minister Inwestycji i Rozwoju
<b>Negocjacje</b>	Etap negocjacyjny postępowania, podczas którego dyskutowane są wszelkie kwestie dotyczące przedsięwzięcia PPP pomiędzy partnerami prywatnymi a podmiotem publicznym, bez względu na podstawę prawną prowadzonego postępowania.
<b>Ocena Efektywności</b>	Analizy dotyczące projektu PPP wykonywane przez podmiot publiczny przed ogłoszeniem postępowania na wybór partnera prywatnego, mające na celu ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy PPP.
<b>Operator</b>	Podmiot realizujący zarządzanie, utrzymanie oraz, w przypadku projektu PPP wdrażanego na podstawie ustawy o umowie koncesji albo za pomocą spółki PPP (instytucjonalne PPP) – dokonujący poboru opłat związanych z infrastrukturą publiczną.
<b>Opłata za Dostępność</b>	Wynagrodzenie partnera prywatnego płatne przez podmiot publiczny, uzależnione od dostępności i jakości świadczonych usług, a nie rzeczywistego wykorzystania składnika infrastruktury publicznej.

<sup>1</sup> Dalej: PPP.

<b>Opłaty od Użytkowników</b>	Sposób wynagrodzenia, w którym partner prywatny otrzymuje prawo do pobierania opłat od użytkowników za korzystanie z infrastruktury publicznej.
<b>Partner Prywatny</b>	Oznacza partnera prywatnego w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym <sup>2</sup> albo koncesjonariusza.
<b>Platforma PPP</b>	Powstała z inicjatywy Ministra Infrastruktury i Rozwoju w 2011 r. porozumienie podmiotów publicznych współpracujących i dzielących się wiedzą w zakresie PPP. Misją Platformy jest wzmocnienie potencjału instytucji publicznych do dostarczania wysokiej jakości, efektywnych kosztowo usług publicznych oraz infrastruktury, a także zwiększenie skuteczności i efektywności samorządów w realizacji projektów infrastrukturalnych dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu. Zapewnia m.in. dostęp podmiotom publicznym do opinii, ekspertyz, analiz, raportów z audytów, wzorów umów, dokumentacji projektowych oraz innych dokumentów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego na stronie internetowej <a href="https://www.ppp.gov.pl/">https://www.ppp.gov.pl/</a> .
<b>Podmiot Publiczny</b>	Oznacza podmiot publiczny w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o PPP albo zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi <sup>3</sup> .
<b>Postępowanie PPP</b>	Postępowanie na wybór partnera prywatnego, bez względu na podstawę prawną współpracy w ramach PPP.
<b>PPP</b>	Partnerstwo publiczno-prywatne – forma współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi, której celem jest realizacja zadań publicznych oparta o podział zadań i ryzyk, regulowana przepisami ustawy PPP lub ustawy o umowie koncesji.
<b>Projekt PPP</b>	Przedsięwzięcie realizowane w formule PPP.
<b>Umowa PPP</b>	Umowa dotycząca projektu PPP, zawarta pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.
<b>Użytkownicy</b>	Podmioty korzystające z infrastruktury publicznej (użytkownicy końcowi).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1445 ze zm., dalej: ustawa o PPP.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm., dalej: ustawa o umowie koncesji.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy przedsięwzięcia podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego z udziałem partnera prywatnego w formule PPP przygotowano i realizowano prawidłowo i skutecznie?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy projekt/projekty PPP były przygotowane do realizacji prawidłowo?
2. Czy projekt/projekty PPP były realizowane prawidłowo?
3. Czy prawidłowo i skutecznie zarządzano realizacją projektu/projektów PPP?
4. Czy uzyskano zgodność z zakładanymi celami projektu/projektów?

## Jednostki kontrolowane

Urzędy gmin lub miast w: Karczewie, Płocku, Konstancinie-Jeziornej, Szydłowcu, Kobyłce, Bielsku-Białej, Lipinkach, Rudzie Śląskiej, Sosnowcu, Raciborzu, Dukli i Tarnobrzegu oraz Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu, Zarząd Dróg Miasta Krakowa (ZDMK), Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie.

## Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2019 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.

Rozwój infrastruktury oraz odpowiadający oczekiwaniom społecznym i wysoki standard świadczonych usług publicznych są jednymi z kluczowych elementów rozwoju gospodarczego Polski. W przyjętej przez Radę Ministrów w 2017 r. „Polityce Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”<sup>4</sup> wskazano, że utrzymanie dotychczasowego tempa rozwoju infrastruktury w Polsce wymagać może zaangażowania do 2030 r. kapitału o wartości 1,5 bln zł.

Z analizy przedstawionej w Polityce PPP wynika, że budżety jednostek publicznych mogą nie dysponować wystarczającymi środkami finansowymi do zrealizowania przedsięwzięć w zakresie infrastruktury gospodarczej (np. transport, środowisko, energia) i społecznej (np. zdrowie, edukacja, kultura, sport i turystyka). Niezbędne będzie więc większe zaangażowanie środków prywatnych do realizacji inwestycji i świadczenia usług publicznych. W tej sytuacji pomocne może być wykorzystywanie w szerokim zakresie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

PPP to model realizacji zadań publicznych, który oparty jest na wieloletniej umowie określającej podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Celem PPP jest świadczenie określonej usługi publicznej przez partnera prywatnego w oparciu o istniejącą lub wytworzoną infrastrukturę.

Projekty PPP polegają na rozwoju, wytworzeniu lub remontach infrastruktury oraz jej utrzymaniu lub zarządzaniu bądź też na długoterminowym świadczeniu przez partnera prywatnego określonych usług związanych z danym składnikiem infrastruktury. W zamian partner prywatny jest wynagradzany przez podmiot publiczny ze środków budżetowych w różnej formie lub otrzymuje prawo do pobierania opłat od użytkowników danej infrastruktury publicznej w okresie trwania umowy PPP.

Realizacja przedsięwzięć w formule PPP, oprócz pozyskania źródeł ich finansowania, może przynieść również szereg innych korzyści. Na poziomie regionalnym może mieć pozytywny wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy, natomiast w perspektywie makroekonomicznej, przyczynić się do zwiększenia liczby i wartości inwestycji oraz jakości świadczonych usług publicznych. Z punktu widzenia zarządzania finansowego formuła PPP daje podmiotowi publicznemu możliwość zrealizowania inwestycji bez znaczącego zaangażowania środków publicznych. Pozwala również na lepsze planowanie wydatków i równoczesną realizację większej liczby inwestycji oraz usług publicznych i w tym kontekście stanowi konkurencyjną metodę wobec tradycyjnej formuły finansowania zadań publicznych. Formuła PPP powinna dawać też większą pewność terminowej realizacji inwestycji, a to głównie ze względu na zastosowanie kompleksowego i systematycznego podejścia przez sektor prywatny do przygotowania i realizacji danego przedsięwzięcia. Istotne jest również, że partner prywatny jest wynagradzany po zakończeniu budowy infrastruktury i na podstawie jakości świadczonych usług z jej wykorzystaniem. Realizacja projektów w formule PPP może dawać także duże korzyści podmiotom prywatnym, w tym przede wszystkim za sprawą stabilnych źródeł dochodów w ramach wieloletnich umów z sektorem publicznym.

<sup>4</sup> Załącznik do uchwały Nr 116/2027 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r., dalej: Polityka PPP.

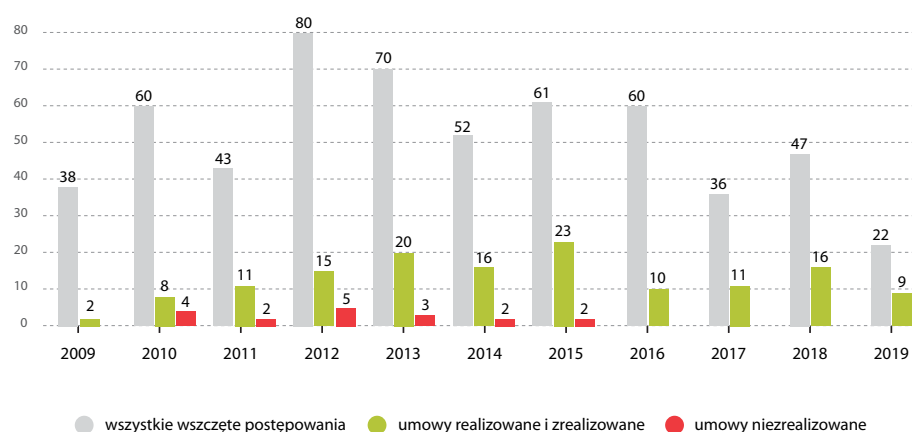
Przed rokiem 2005 w Polsce nie było regulacji ustawowych poświęconych partnerstwu publiczno-prywatnemu. Formułę tę wykorzystywano sporadycznie, posługując się innymi przepisami prawa, np. ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>5</sup>, czy ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>6</sup>. W roku 2005 zaczęła w Polsce funkcjonować ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>7</sup>, jednak – jak wskazano w Polityce PPP – zbytnia restrykcyjność, duże obciążenie regulacyjne i jednoczesny długotrwały brak przepisów wykonawczych spowodowały, że w czasie obowiązywania tej ustawy nie został zawarty żaden kontrakt PPP. W 2009 roku weszła w życie nowa ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, która rozpoczęła kolejną fazę funkcjonowania rynku PPP w Polsce. W 2018 r. Sejm przyjął „dużą nowelizację” tej ustawy (projekt rządowy), która wprowadziła zmiany dotyczące prawie wszystkich faz realizacji projektów PPP. Przyjęcie nowelizacji było odpowiedzią na liczne postulaty zgłaszane zarówno przez stronę publiczną, jak i prywatną, a przede wszystkim instytucje finansowe, bez których realizacja przedsięwzięć byłaby bardzo utrudniona.

Od 2009 roku liczba ogłoszeń dotyczących wyboru partnera prywatnego oraz zawartych umów wzrasta, choć wzrost ten nie jest nadal satysfakcjonujący, a skuteczność prowadzonych postępowań jest wciąż na niskim poziomie.

W latach 2009–2019<sup>8</sup> wszczęto łącznie **569** postępowań PPP, w wyniku których zawarto **159** umów, co oznacza, że skuteczność postępowań wynosiła 27,9%, przy czym **18** (11,3%) z zawartych umów nie było w praktyce realizowanych z powodu ich wcześniejszego rozwiązania lub niepodjęcia żadnych działań.

Wykres nr 1

Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów, w tym nierealizowanych, w latach 2009–2019



Źródło: „Raport z rynku PPP 2009–2019” opracowany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 72, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1420, ze zm. – uchylona z dniem 27 lutego 2009 r.

<sup>8</sup> Źródłem danych dotyczących liczby i wartości rynku PPP prezentowanych we „Wprowadzeniu” jest „Raport z rynku PPP 2009–2019” opracowany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR).



Niski odsetek zawartych umów PPP może wskazywać zarówno na nieatrakcyjną z różnych przyczyn dla sektora prywatnego ofertę, jak też na brak zasobów w sektorze prywatnym do realizacji zadań oczekiwanych przez sektor publiczny.

Łączna wartość wszystkich zawartych i realizowanych umów PPP wyniosła na koniec IV kw. 2019 r. **7,285 mld zł** (wartość umów w 569 wszczętych postępowaniach – 21,8 mld zł).

Dominującym zamawiającym w formule PPP są jednostki samorządu terytorialnego<sup>9</sup>, które wszczęły 89% postępowań. Najwięcej kontraktów, które weszły w fazę realizacji, zawarły gminy miejskie (42) oraz wiejskie (29) i miejsko-wiejskie (23). Zaledwie 15 umów PPP zostało podpisanych przez podmioty niezwiązane z samorządem, z czego w 7 przypadkach stroną umowy były organy administracji rządowej.

Niniejsza kontrola jest drugą, po przeprowadzonej w 2012 r. przez NIK kontrolą, która skupiła się na badaniu przygotowania i realizacji przedsięwzięć w modelu szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego. W wyniku poprzedniej kontroli NIK pozytywnie oceniła podejmowanie przez podmioty publiczne przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz pomimo niewielkiej skali realizacji inwestycji publicznych w formule PPP. Nieprawidłowości polegały na nierzetelnym przygotowaniu niektórych przedsięwzięć PPP, co nie pozwoliło na wyłonienie partnera prywatnego do ich realizacji lub prowadziło do zawarcia umów na warunkach niekorzystnych dla podmiotu publicznego. Podejmowano też próby realizacji przedsięwzięć PPP bez przeprowadzenia analiz wskazujących optymalny sposób realizacji planowanej inwestycji publicznej lub ignorowano wyniki przeprowadzonych analiz w postępowaniach zmierzających do wyboru partnera prywatnego. Negocjowane umowy nie dochodziły do skutku, ponieważ podmioty publiczne dążyły do obarczenia maksymalnym ryzykiem przedsięwzięcia partnera prywatnego i nie godziły się na dopłaty na rzecz partnera prywatnego, nawet kiedy takie dopłaty wynikały z przeprowadzonych analiz. Kontrola wskazała, iż główną przyczyną niepowodzeń w realizacji zadań publicznych w formule PPP było ich niedostateczne przygotowanie, w tym nierozpoznanie ryzyk i brak analiz dotyczących najlepszego sposobu realizacji zadania. Jednostki samorządu terytorialnego, realizujące jednostkowe przedsięwzięcia PPP, zawierały najczęściej umowy koncesji na roboty budowlane i usługi lub inne umowy PPP nie mając dostatecznej wiedzy i doświadczenia w przygotowaniu tego typu umów.

<sup>9</sup> Dalej także: jst.



## 2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wybór przez skontrolowane jednostki<sup>10</sup> samorządu terytorialnego formuły partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych. Skala tak realizowanych zadań była jednak niewielka.

Skontrolowane podmioty na ogół prawidłowo identyfikowały zadania możliwe do wykonania w formule PPP, sporządzały niezbędne analizy, dokonywały podziału ryzyk, korzystając w swoich działaniach ze wsparcia profesjonalnych doradców.

Stosowano właściwy tryb wyboru partnerów prywatnych, a 15 z 20 postępowań na wybór tych partnerów przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Najwięcej trudności kontrolowanym jednostkom sprawiało zarządzanie realizacją przedsięwzięć PPP. Podmioty publiczne nie dostosowywały swojej organizacji do zadań związanych z zarządzaniem projektami, a także nie posiadały procedur pozwalających na skuteczne monitorowanie i kontrolę realizacji postanowień umów.

Zarządzanie przedsięwzięciami na etapie inwestycyjnym przebiegało na ogół w sposób prawidłowy. Partnerzy prywatni wykonywali swoje zadania (poza nielicznymi wyjątkami) terminowo i w zakresie przewidzianym umowami.

Jednak na etapie operacyjnym, obejmującym utrzymanie lub zarządzanie infrastrukturą niezbędną dla realizacji zadania publicznego, stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one na:

- nienaliczaniu kar umownych, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających ich naliczenie,
- nieegzekwowaniu od partnerów prywatnych wszystkich obowiązków wynikających z umów,
- nierzetelnej weryfikacji raportów partnerów prywatnych,
- nieprawidłowym zarządzaniu zmianami umów.

Powyższe nieprawidłowości wystąpiły w różnej skali w 5 przedsięwzięciach.

Podstawowe cele 14 z 15 przedsięwzięć PPP zostały osiągnięte. Niemniej w sześciu przedsięwzięciach nie zawsze osiągnano, określone w umowach, szczegółowe parametry jakościowe lub ilościowe świadczonych usług<sup>11</sup>. Umowy PPP zabezpieczały podmioty publiczne przed negatywnymi konsekwencjami nieosiągnięcia zakładanych w nich parametrów. Jednak dwie skontrolowane jednostki, tj. gminy Karczew i Racibórz, nie podejmowały działań przewidzianych w umowach w takich sytuacjach.

Łączna wartość nienaliczonych kar umownych oraz niedochodzonych kwot z tytułu nieosiągnięcia parametrów określonych w umowach wynosiła 981 tys. zł.

Przedsięwzięcia PPP były w większości przypadków przygotowywane i realizowane prawidłowo i skutecznie. Najślabszym ogniwem tego procesu było zarządzanie przedsięwzięciami na etapie operacyjnym, gdzie wystąpiło najwięcej nieprawidłowości.

<sup>10</sup> Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono na str. 45–46 Informacji.

<sup>11</sup> Parametry mierzone wskaźnikami, służące monitorowaniu i kontroli procesu świadczenia usługi zgodnie z umową PPP, dotyczące: gwarantowanych poziomów oszczędności w zużyciu energii, maksymalnej ilości odpadów zdeponowanych na składowisku, wysokości płatności na rzecz podmiotu publicznego.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niewielka skala przedsięwzięć PPP

1. Skala realizacji zadań publicznych w formule PPP była niewielka. W latach 2016–2019 w 16 skontrolowanych jednostkach planowano realizację ok. 2,8 tys. przedsięwzięć, przy czym w formule PPP tylko **26**, a realizowano **15**. Wartość realizowanych przedsięwzięć PPP stanowiła 7% w stosunku do wartości ogółem wszystkich planowanych do realizacji w jednostkach objętych kontrolą.

Największą grupę realizowanych przedsięwzięć w formule PPP stanowiły przedsięwzięcia polegające na: wykonaniu termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej i zarządzaniu tymi obiektami (4), budowie, utrzymaniu i zarządzaniu lub wyłącznie utrzymaniu i zarządzaniu obiektami związanymi z gospodarką odpadami (3), zarządzaniu obiektami turystyczno-kulturalnymi (3). Pojedyncze projekty dotyczyły: świadczenia usług związanych z gospodarką wodno-kanalizacyjną, utrzymania i zarządzania obiektem rekreacyjno-sportowym, zarządzania parkiem naukowo-technologicznym, rozbudowy i eksploatacji parkingu, modernizacji wiat przystankowych.

Kontrolą objęto działania podmiotów publicznych związane z identyfikacją i przygotowaniem **26** przedsięwzięć, **20** postępowań na wyłonienie partnera prywatnego, a także realizację **15**<sup>12</sup> przedsięwzięć PPP, dla których zawarto umowy PPP lub umowy koncesji. [str. 17]

Brak środków finansowych główną przesłanką korzystania z partnerstwa publiczno-prywatnego

2. Podstawową przesłanką korzystania przez skontrolowane podmioty z partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizacji zadań publicznych był brak innych źródeł ich finansowania. Realizacja przedsięwzięć w formule PPP zwiększała możliwości inwestowania sektora publicznego w przedsięwzięcia, które nie mogłyby być realizowane z powodu braku środków finansowych. Z drugiej strony oznacza to, że niewielką wagę przywiązywano do innych potencjalnych korzyści płynących z PPP, polegających np. na szybszej i sprawniejszej realizacji projektów, racjonalnym rozłożeniu ryzyka, utrzymaniu dyscypliny zarządzania w całym cyklu życia projektu czy też zapewnieniu lepszej jakości świadczonych usług. [str. 17]

Nietworzenie w strukturach podmiotów publicznych odrębnych komórek odpowiedzialnych za przygotowanie przedsięwzięć PPP

3. W podmiotach, w których przedsięwzięcia PPP występowały jedynie incydentalnie i miały niewielką skalę, nie tworzono odrębnych komórek odpowiedzialnych za ich przygotowanie. W jednym podmiocie o największej skali realizacji przedsięwzięć w systemie PPP (Płock) utworzono w urzędzie miasta odrębną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za ich realizację, a w dwóch kolejnych powołano odrębne zespoły do realizacji projektów PPP (Karczew i Ruda Śląska), przy czym członkom jednego z nich nie przypisano konkretnych zadań do realizacji. [str. 22–23]

Niepełne rozeznanie możliwości realizacji zadania publicznego w formule PPP w trzech podmiotach publicznych

4. Kontrolowane jednostki rzetelnie identyfikowały potrzeby i możliwości realizacji zadań publicznych w formule PPP, za wyjątkiem:

- gminy Kobyłka, gdzie nie dokonano oceny, czy posiadane zasoby osobowe urzędu gminy są wystarczające do realizacji projektów, ani też nie oceniono rozwiązań organizacyjnych urzędu oraz możliwości jednoczesnej realizacji innych przedsięwzięć inwestycyjnych;

<sup>12</sup> Sześć przedsięwzięć nie wyszło poza fazę przygotowań, natomiast dla pięciu nie wyłoniono partnera prywatnego.

- gminy Ruda Śląska, która wszczęła postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy projektu kompleksowego rozwiązania problemów gospodarki odpadami (obejmującego utworzenie Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych<sup>13</sup>), pomimo niezakończenia prac nad aktualizacją planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego;
- gminy Lipinki, która przystąpiła do realizacji projektu pn. „Budowa lub utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” mimo, iż obowiązek taki nie wynikał z planu gospodarki odpadami dla województwa małopolskiego.

W efekcie realizacja projektów w Kobyłce i Rudzie Śląskiej musiała zostać przerwana. W przypadku gminy Lipinki projekt został zrealizowany, co NIK oceniła jako działanie przekraczające dopuszczalne działania gminy wynikające z ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej. Na przygotowanie i realizację tych przedsięwzięć gminy poniosły wydatki w łącznej wysokości **190,6 tys. zł.** [str. 18–19]

**5.** Dla **14** z 22 badanych w tym aspekcie przedsięwzięć nie przeprowadzono konsultacji społecznych. W przypadku **8** przedsięwzięć realizowanych w gminach Ruda Śląska, Karczew, Płock, Lipinki i Racibórz kierownicy kontrolowanych jednostek tłumaczyli to brakiem ustawowego obowiązku w tym zakresie. Przedsięwzięcia (łącznie **6**) realizowane w gminach Sosnowiec, Bielsko-Biała, Szydłowiec oraz przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa<sup>14</sup> (jeden projekt) nie zostały poddane konsultacjom społecznym z uwagi na to, iż konieczność ich realizacji w formule PPP wynikała z wcześniejszych inwestycji dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej<sup>15</sup> lub Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Jedynie w **3** projektach przeprowadzono badanie rynku wśród przedsiębiorców (Tarnobrzeg, Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu, Racibórz). Nie kwestionując braku formalnego obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, NIK zauważa, że przeprowadzenie konsultacji zwiększa prawdopodobieństwo powodzenia całego przedsięwzięcia. [str. 19–20]

**6.** Większość kontrolowanych jednostek sporządzała analizy przedrealizacyjne (głównie prawne oraz ekonomiczno-finansowe, techniczne, ryzyk) o bardzo zróżnicowanym zakresie. W przypadku **6** przedsięwzięć analizy zostały przeprowadzone nierzetelnie lub były niekompletne, co w pięciu<sup>16</sup> przedsięwzięciach rodziło negatywne skutki, polegające na niemożliwości realizacji projektu (Ruda Śląska – budowa mieszkań komunalnych), problemach ze znalezieniem wykonawców oraz nieprawidłowej realizacji projektu (Szydłowiec – trzy projekty i Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny).

Brak konsultacji społecznych przed wyborem formuły PPP dla 14 przedsięwzięć

Nierzetelne lub niekompletne analizy przedrealizacyjne dla 6 przedsięwzięć

<sup>13</sup> Dalej: RIPOK.

<sup>14</sup> Dalej także ZDMK.

<sup>15</sup> Powierzenie zarządzania uprzednio utworzoną infrastrukturą podmiotowi zewnętrznemu, wyłonionemu w trybie konkurencyjnym, spełniało warunek nieudzielenia pomocy publicznej.

<sup>16</sup> Za wyjątkiem projektu realizowanego przez gminę Lipinki.

Jedynie w przypadku **5 z 20** badanych w tym zakresie przedsięwzięć podmiot publiczny sporządził ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. [str. 20–22]

Prawidłowo  
stosowany tryb  
wyboru partnera  
prywatnego

**7.** Tryb wyboru partnerów prywatnych w przypadku **19 z 20** skontrolowanych postępowań<sup>17</sup> stosowany był prawidłowo. Wybór procedury postępowania był adekwatny do sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego. Jedynie w gminie Lipinki partnera prywatnego dla przedsięwzięcia pn. „Budowa lub utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” wybrano z naruszeniem przepisów, tj. w sposób wskazany w art. 4 ust. 3 ustawy PPP (z pominięciem przepisów ustawy Pzp lub ustawy o koncesji), pomimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu. [str. 27–28]

Nieprawidłowości  
w czterech postępowaniach  
na wybór partnera  
prywatnego

W **16 z 20** postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast w **2** postępowaniach stwierdzono naruszenie zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji, określonych w art. 6 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>18</sup>. W **2** kolejnych postępowaniach ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie niezgodnym z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Ponadto zawarto umowę PPP pomimo nieprzedłożenia przez partnera prywatnego gwarancji bankowej, potwierdzającej posiadanie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wymaganej postanowieniami SIWZ<sup>19</sup> i umowy PPP. [str. 28–29]

Ograniczona konkurencja

**8.** W przypadku **9** spośród **15** postępowań zakończonych zawarciem umowy w odpowiedzi na ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zgłosił się tylko jeden partner prywatny, przy czym aż cztery przedsięwzięcia PPP realizowane były przez tego samego partnera prywatnego. Oznaczało to w praktyce ograniczoną konkurencję, a tym samym zmniejszenie szansy na osiągnięcie najlepszych rezultatów realizowanego przedsięwzięcia. [str. 29–30]

Podmioty publiczne  
bez strategii negocjacji  
z podmiotami prywatnymi

**9.** W większości skontrolowanych jednostek<sup>20</sup> nie opracowywano strategii negocjacji w prowadzonych postępowaniach. Zdaniem NIK, brak formalnych strategii negocjacji określających warunki brzegowe oczekiwań jednostek może rodzić negatywne konsekwencje, szczególnie w sytuacji, w której

<sup>17</sup> Dane dotyczą 20 przedsięwzięć, które weszły w fazę wyboru partnera prywatnego z 26 przedsięwzięć zidentyfikowanych przez kontrolowane jednostki jako przedsięwzięcia PPP.

<sup>18</sup> Postępowania prowadzone były na podstawie ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113). Dalej: ustawa o koncesji.

<sup>19</sup> Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

<sup>20</sup> Jedynie w Urzędzie Miasta w Raciborzu opracowano zagadnienia i grupy tematyczne do dyskusji i negocjacji w ramach dialogu konkurencyjnego prowadzonego z dopuszczonymi kandydatami oraz przyjęto jednolite dla wszystkich uczestników dialogu warunki brzegowe. W jednej jednostce (gmina Karczew) jako przyczynę nieopracowania strategii negocjacji wskazano korzystanie podczas dialogu z usług doradców zewnętrznych. Doradcy zewnętrzni brali udział w dialogu konkurencyjnym również w postępowaniach prowadzonych przez pięć innych podmiotów publicznych (Sosnowiec, Ruda Śląska, Kobyłka, Płock, Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu).

do ogłoszonego postępowania prowadzonego w formie dialogu konkurencyjnego<sup>21</sup> zgłasza się jeden oferent. W takiej sytuacji podmioty publiczne nie mają możliwości porównania proponowanych rozwiązań, co oznacza, że mogą przyjąć niekorzystne warunki narzucone przez oferenta.

[str. 30–31]

**10.** Wymogom formalnym, wynikającym z przepisów ustawy PPP lub ustawy o koncesji, nie odpowiadało w pełni czterem z 15 zawartych umów. W umowach tych m.in. # nie zawarto postanowień dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 ustawy o PPP (jedna umowa), # nie zawarto postanowień dotyczących podwykonawstwa, do czego zobowiązywały przepisy art. 143 d ustawy Pzp w związku z art. 4 ust. 2 ustawy PPP (jedna umowa) # oraz nie określono szczegółowych warunków rozwiązania umowy przez koncesjonariusza, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy o koncesji (dwie umowy). Nieokreślenie tych warunków pozwoliło partnerowi prywatnemu na rozwiązanie, w trakcie kontroli NIK, umowy bez podania przyczyny i pozbawiło podmiot publiczny mechanizmów, które ograniczyłyby negatywne konsekwencje wystąpienia tego zdarzenia, np. w postaci możliwości żądania odszkodowania z tytułu wypowiedzenia umowy. [str. 30–32]

Interes podmiotów publicznych nie został w pełni zabezpieczony w czterech umowach na skutek zawarcia w nich postanowień nieprecyzyjnych lub niekorzystnych dla podmiotów publicznych. Polegało to na:

- przyjęciu niekorzystnego sposobu waloryzacji wartości wynagrodzenia o prognozowany, a nie faktyczny wskaźnik inflacji (Karczew, Ruda Śląska), skutkiem czego w jednym przypadku (Karczew) był wzrost wynagrodzenia podmiotu prywatnego w latach, w których nie następował faktyczny wzrost cen towarów i usług;
- nieokreśleniu terminów przedkładania przez partnera prywatnego sprawozdań / raportów z wykonywanych prac na etapie zarządzania projektami bądź też w ogóle na braku zobowiązania partnerów prywatnych do składania takich sprawozdań (Karczew, Szydłowiec), co miało negatywny wpływ na możliwości oceny realizacji zobowiązań wykonywanych przez partnerów prywatnych;
- nieokreśleniu precyzyjnie przedmiotu umowy na rozbudowę i eksploatację parkingu dla samochodów osobowych, tj. liczby miejsc parkingowych, które miały zostać wykonane w ramach projektu (Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie), co doprowadziło po zakończeniu etapu inwestycyjnego, do sporu pomiędzy stronami umowy (do czasu kontroli NIK nie został rozstrzygnięty) i zaprzestania dokonywania przez partnera prywatnego płatności na rzecz podmiotu publicznego;

Umowy (4) bez pełnego zabezpieczenia interesu podmiotów publicznych

<sup>21</sup> Dialog konkurencyjny został w ustawie Pzp (art. 60a–60f) przewidziany dla zamówień o szczególnie złożonym charakterze. W dialogu konkurencyjnym zamawiający wie jakie ma potrzeby, ale tylko ogólnie jest zorientowany w przedmiocie zamówienia. Dialog służy do zapoznania się przez zamawiającego z możliwościami i sposobami zrealizowania jego potrzeb (Jerzy Piróg – Komentarz do ustawy Prawo zamówień publicznych. Wydawnictwo C.H. Beck, 2015 r.)



- określeniu w umowie prawa, a nie obowiązku nakładania kar umownych na partnera prywatnego w przypadku niewywiązywania się przez niego z warunków umowy, co mogło, zdaniem NIK, stanowić potencjalny mechanizm korupcyjny (Karczew).

Natomiast w umowie koncesji zawartej przez gminę Szydłowiec (projekt zarządzania hotelem) zawarto postanowienia, które zdaniem NIK mogły mieć wpływ na wypowiedzenie umowy koncesji przez partnera prywatnego, a tym samym na ostateczne niepowodzenie projektu PPP. Umowa ta nakładała bowiem obowiązek zatrudnienia przez cały okres jej obowiązywania określonej liczby osób na podstawie umowy o pracę za wynagrodzeniem we wskazanej wysokości, a także określała kary umowne nieadekwatne do wagi i skutków potencjalnych naruszeń. [str. 32–33]

Niepełna lub nierzetelna realizacja przez partnerów prywatnych obowiązków umownych na etapie robót (trzy projekty) i na etapie operacyjnym (pięć projektów)

**11.** Partnerzy prywatni lub koncesjonariusze wywiązywali się z większości obowiązków nałożonych umowami PPP lub koncesji<sup>22</sup>. Prace na etapie projektowania, budowy lub modernizacji obiektów wykonywane były, poza nielicznymi wyjątkami, terminowo i w zakresie przewidzianym w umowach. Nieprawidłowości na tym etapie polegały na nieterminowym wykonaniu niektórych robót budowlanych (Karczew, Ruda Śląska) oraz nieterminowym sporządzaniu dokumentacji projektowej i technicznej (Ruda Śląska, Płock). Natomiast gmina Karczew zleciła wykonanie robót dodatkowych z wolnej ręki, nieobjętych zamówieniem podstawowym, co nastąpiło z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, bowiem nie wystąpiły przesłanki udzielenia zamówienia w tym trybie, w szczególności roboty te nie były niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, a ich wykonanie można było wcześniej przewidzieć. Wykonanie robót dodatkowych skutkowało zwiększeniem wynagrodzenia partnera prywatnego o kwotę **824,7 tys. zł**. [str. 34–36]

Na etapie operacyjnym, w ramach pięciu przedsięwzięć, partnerzy prywatni nie wywiązywali się ze wszystkich obowiązków nałożonych umowami, bądź też wykonywali je nierzetelnie. Polegało to m.in. na: # nieprzedkładaniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, # nieprzedkładaniu sprawozdań / raportów ze sposobu realizacji umów bądź też innych wskazanych w umowach dokumentów (np. regulaminu administrowania obiektami), lub przedkładaniu ich w sposób niezgodny z umowami, # niedokonywaniu płatności na rzecz podmiotu publicznego (na dzień 25 listopada 2019 r. łączna kwota zaległości partnera prywatnego dla przedsięwzięcia realizowanego przez Fundację Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie wraz z należnymi odsetkami wynosiła **210,2 tys. zł**), # niewykonywaniu niezbędnych napraw elementów zarządzanej infrastruktury, # niezatrudnianiu wymaganej liczby osób, # utracie zaszeregowania obiektów do wymaganej kategorii, # nieprzeprowadzaniu szkoleń pracowników podmiotów publicznych. [str. 36–37]

<sup>22</sup> Należy zaznaczyć, że kontrolowane przedsięwzięcia miały charakter wieloletni, a powyższa ocena dotyczy ich realizacji na etapie, na którym prowadzona była kontrola.

**12.** Większość podmiotów publicznych<sup>23</sup>, podejmując przedsięwzięć PPP, nie dostosowała struktury organizacyjnej do zadań związanych z zarządzaniem tymi projektami (np. nie utworzono zespołów ds. zarządzania), a także nie opracowała formalnych procedur zarządzania. Miało to negatywny wpływ na osiągnięcie celu zarządzania, którym jest upewnienie się, że # usługi są dostarczane nieprzerwanie, # ich jakość jest zgodna z wymaganiami zawartymi w umowie, # opłaty na rzecz partnera prywatnego są dokonywane zgodnie z kontraktem, # przydzielone odpowiedzialności i ryzyka są respektowane w praktyce przez obie strony, # zmiany w otoczeniu przedsięwzięcia są rejestrowane i efektywnie zarządzane. [str. 37–40]

Duże doświadczenie podmiotów publicznych w realizacji przedsięwzięć w oparciu o ustawę Pzp pozwalało na skuteczne monitorowanie prac na etapie inwestycyjnym<sup>24</sup>. Natomiast na etapie operacyjnym, nieprzypisanie komórkom organizacyjnym i pracownikom zadań i odpowiedzialności w zakresie zarządzania projektami PPP, a także nieopracowanie procedur w tym zakresie, skutkowało wystąpieniem w czterech gminach (Racibórz, Karczew, Szydłowiec, Kobyłka) nieprawidłowości (w różnej skali), polegających na: # nierzetelnej weryfikacji raportów partnerów prywatnych, # nienaliczaniu kar umownych, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających ich naliczenie, # nieegzekwowaniu od partnerów prywatnych wszystkich obowiązków wynikających z umów. [str. 40–43]

**13.** Podstawowe cele **14 z 15** przedsięwzięć PPP, dla których zawarto umowy, zostały osiągnięte. Przewidziana w nich budowa lub modernizacja obiektów została zakończona, a przedsięwzięcia znajdowały się na etapie operacyjnym, w którym partnerzy prywatni lub koncesjonariusze utrzymywali i zarządzali infrastrukturą, otrzymując wynagrodzenie od podmiotów publicznych lub użytkowników infrastruktury. Jedno przedsięwzięcie zakończyło się niepowodzeniem, bowiem partner prywatny wypowiedział umowę koncesji przed upływem okresu jej obowiązywania. [str. 43–46]

Niezależnie od faktu, że efekty przedsięwzięć odpowiadały ich podstawowym celom, kontrola wykazała, że w sześciu przedsięwzięciach nie osiągnano w zakresie określonym w umowach parametrów jakościowych i ilościowych świadczonych usług (tj. gwarantowanych poziomów oszczędności w zużyciu energii, maksymalnej dopuszczalnej ilości odpadów zdeponowanych na składowisku, wysokości płatności na rzecz podmiotu publicznego). W takiej sytuacji podmioty publiczne podejmowały działania przewidziane w umowach, z wyjątkiem dwóch skontrolowanych jednostek (gminy Karczew i Racibórz).

Łączna wartość nienaliczonych kar umownych oraz niedochodzonych kwot z tytułu nieosiągnięcia parametrów określonych w umowach wynosiła **981 tys. zł**<sup>25</sup>. [str. 46–48]

Podmioty publiczne bez spójnych i skutecznych systemów zarządzania przedsięwzięciami PPP

Zgodność efektów przedsięwzięć PPP z podstawowymi celami ich realizacji

Działania podejmowane przez podmioty publiczne w związku z nieosiągnięciem parametrów jakościowych i ilościowych świadczonych usług

<sup>23</sup> Poza Urzędem Miasta Płocka, Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu oraz gminami Konstancin-Jeziorna i Bielsko-Biała, które powierzyły zarządzanie przedsięwzięciami jednostkom podległym. (w jednostkach tych nie prowadzono kontroli).

<sup>24</sup> Za wyjątkiem projektu realizowanego przez gminę Racibórz.

<sup>25</sup> W tym (90,2 tys. zł – gmina Karczew oraz 890,8 tys. zł gmina Racibórz). Wartość na dzień zakończenia kontroli.



## 4. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wyniki kontroli wskazują, że kontrolowane jednostki rzadko brały pod uwagę formułę partnerstwa publiczno-prywatnego jako sposób realizacji zadań publicznych. Wartość przedsięwzięć PPP zakończonych zawarciem umów była niewielka. Głównym powodem wyboru formuły PPP był brak innych źródeł finansowania planowanych przedsięwzięć, a nie potencjalne korzyści płynące z partnerstwa. Największe trudności skontrolowanym jednostkom sprawiało zarządzanie projektami PPP, zwłaszcza na etapie operacyjnym.

### Rekomendacje dla Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej

W związku z powyższym, a także biorąc pod uwagę dotychczasowe działania podjęte przez Ministra w ramach realizacji „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”, Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje:

- opracowanie wytycznych lub szkoleń dotyczących zarządzania umowami (przedsięwzięciami) PPP, w szczególności na etapie operacyjnym;
- rozważenie przeprowadzania okresowej ewaluacji „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” w celu uzyskiwania na bieżąco wiedzy na temat konieczności wzmocnienia bądź zmiany działań w niej wskazanych.

### Wnioski do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego

Do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego NIK wnosi natomiast o:

- przeprowadzanie, przed podjęciem decyzji o realizacji zadań publicznych w formule PPP, kompleksowych analiz dotyczących aspektów prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz ryzyk w tych przedsięwzięciach, w celu wyboru optymalnego modelu wykonania zadań z uwzględnieniem wszystkich potencjalnych korzyści, zidentyfikowania ewentualnych barier w ich realizacji, dokonania optymalnego podziału zadań i ryzyk pomiędzy partnerami;
- opracowanie i wdrożenie procedur dotyczących sposobu zarządzania umowami (przedsięwzięciami) PPP na etapie operacyjnym, w szczególności określających zasady monitorowania i kontroli realizacji umów, osiągnięcia celów projektów PPP, oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za te zadania.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Przygotowanie projektów PPP do realizacji

#### 5.1.1. Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji projektów

##### Skala i przesłanki stosowania formuły PPP do realizacji zadań publicznych

Kontrolowane jednostki rzadko brały pod uwagę formułę partnerstwa publiczno-prywatnego jako sposób realizacji zadań publicznych, a wartość przedsięwzięć PPP zakończonych podpisaniem umów była niewielka. W latach 2016–2019 w 16 skontrolowanych jednostkach planowano ok. 2,8 tys. przedsięwzięć<sup>26</sup> o wartości ok. 7 094,5 mln zł. W analogicznym okresie jednostki realizowały jedynie 15 przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego lub udzieliły koncesji o wartości ok. 515,7 mln zł<sup>27</sup>. Wartość tych projektów stanowiła w badanym okresie ok. 7% ogółu wartości przedsięwzięć planowanych do realizacji.

Niewielka skala przedsięwzięć PPP

Na **26** przedsięwzięć, dla których podmioty publiczne rozważały zastosowanie formuły PPP i prowadziły prace przygotowawcze zawarto **15** umów<sup>28</sup> PPP lub koncesji.

Cztery projekty znajdowały się na etapie postępowania w sprawie wyłonienia partnerów prywatnych<sup>29</sup>, trzy nie zostały skierowane do dalszej realizacji po przeprowadzeniu analiz przedrealizacyjnych<sup>30</sup>, w przypadku dwóch odstąpiono od ich realizacji z powodu błędów na etapie przygotowania<sup>31</sup>, a w dwóch nie wybrano partnera prywatnego z powodu braku ważnych ofert w postępowaniu<sup>32</sup>.

Większość kontrolowanych jednostek wyjaśniała, że formuła PPP rozpatrywana jest tylko wtedy, kiedy nie ma innych źródeł finansowania planowanych przedsięwzięć. Tylko w jednej jednostce (gmina Płock) wskazywano, że formuła PPP rozważana jest przede wszystkim w projektach, w których inwestor (miasto) potrzebuje wsparcia partnerów prywatnych w zakresie wiedzy i doświadczenia zarówno na etapie budowy jak i zarządzania i utrzymania inwestycji.

Brak środków finansowych główną przesłanką korzystania z partnerstwa publiczno-prywatnego

Stosunkowo dużą grupę stanowiły przedsięwzięcia, których realizacja była związana z uprzednio przeprowadzonymi inwestycjami współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej (siedem przedsięwzięć) oraz koniecznością pozyskania infrastruktury, do której dostęp i eksploatacja były niezwykle istotne z punktu widzenia interesów lokalnej społeczności (jedno).

<sup>26</sup> Przedsięwzięcia w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy PPP.

<sup>27</sup> Wartość ta uwzględnia koszty robót, finansowania i zarządzania w całym okresie realizacji oraz szacowane wartości koncesji.

<sup>28</sup> Projekty zrealizowane, znajdujące się na etapie zarządzania (pięć koncesji na usługi i 10 w formule PPP).

<sup>29</sup> Trzy projekty realizowane w Płocku i jeden w Kobyłce.

<sup>30</sup> Po jednym projekcie realizowanym przez gminy: Tarnobrzeg, Dukla i Szydłowiec.

<sup>31</sup> Dwa projekty realizowane przez Rudę Śląską.

<sup>32</sup> Po jednym projekcie realizowanym przez gminy Karczew i Szydłowiec.

### Identyfikacja potrzeb

Kontrolowane jednostki dokonywały wstępnej identyfikacji potrzeb, obejmującej: analizę priorytetowych zadań publicznych w celu wytypowania potencjalnych projektów PPP, wstępną ocenę możliwości ich realizacji w formule PPP, możliwość ich sfinansowania, a także ocenę przygotowania organizacyjnego podmiotu publicznego.

Identyfikacja przedsięwzięć do realizacji w formule PPP dokonywana była w większości skontrolowanych jednostek we własnym zakresie, a w jednej jednostce (**Karczew**) identyfikacji przedsięwzięć możliwych do realizacji w formule PPP dokonał zewnętrzny doradca. Na przykład, identyfikacji potrzeb w zakresie zadań publicznych miasta **Płocka** dokonywano w trakcie cyklicznych spotkań i kolegiów Zarządu Miasta, na podstawie Otwartego Katalogu Inwestycji Miejskich (OKIM), który jest wykorzystywany do dokonywania selekcji najistotniejszych zadań inwestycyjnych. Ponadto, na etapie opracowywania budżetu miasta, każda inwestycja była analizowana pod kątem możliwości jej realizacji oraz sposobu finansowania, a formuła PPP była brana pod uwagę przede wszystkim w projektach, w których podmiot publiczny potrzebuje wsparcia partnerów prywatnych w zakresie wiedzy i doświadczenia zarówno na etapie budowy, jak też zarządzania i utrzymania inwestycji. Z kolei w **Karczewie**, przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięć PPP, zlecono podmiotowi zewnętrznemu świadczenie usług doradztwa w zakresie wdrożenia systemu współpracy z inwestorami prywatnymi w ramach PPP<sup>33</sup>. Przedmiot umowy zawartej z doradcą zewnętrznym obejmował m.in. dokonanie analizy dokumentów strategicznych gminy pod kątem celów i kierunków współpracy z inwestorami prywatnymi, wskazanie zadań inwestycyjnych mogących stać się przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przeprowadzenie analizy struktury organizacyjnej i wewnętrznych procedur urzędu gminy.

Niepełne rozeznanie możliwości realizacji zadania publicznego w formule PPP w trzech podmiotach publicznych

Odpowiednio przeprowadzona identyfikacja zadania publicznego i optymalizacja źródeł jego finansowania oraz ocena w tym kontekście wariantu PPP powinna ograniczać ryzyko rozpoczęcia złożonego procesu dla projektów niezajdujących uzasadnienia z punktu widzenia interesu publicznego lub nieatrakcyjnych rynkowo, a także ryzyko ponoszenia wydatków na realizację projektu, który w związku z nierzetelnie przeprowadzoną identyfikacją kończył się niepowodzeniem. Negatywne konsekwencje nieprzeprowadzenia wstępnej identyfikacji możliwości realizacji zadań w formule PPP, w szczególności w zakresie posiadania wystarczających zasobów osobowych niezbędnych dla realizacji projektów, rozwiązań organizacyjnych jednostki oraz możliwości jednoczesnej realizacji innych przedsięwzięć inwestycyjnych, stwierdzono w **UM w Kobyłce**. W związku z koniecznością realizacji innych zadań inwestycyjnych oraz brakiem wystarczających zasobów osobowych, projekt modernizacji oświetlenia ulicznego został przerwany w 2016 r. (i do dnia kontroli NIK – nie wznowiony) po trzeciej turze dialogu konkurencyjnego. Na realizację tego projektu miasto poniosło wydatki w kwocie **61,8 tys. zł.**

<sup>33</sup> Luty 2011 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku dwóch projektów dotyczących gospodarki odpadami – polegających na budowie / orzęduzyskaniu instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (gminy **Ruda Śląska i Lipinki**) – błędnie dokonano identyfikacji zadań do realizacji przez gminę. Działania obu jednostek były bezpodstawne z uwagi na nieuwzględnienie planowanych instalacji do przetwarzania odpadów w wojewódzkich planach gospodarowania odpadami. W przypadku Rudy Śląskiej realizowany projekt został z tego powodu wstrzymany na etapie wyboru wykonawcy. Gmina na realizację projektu poniosła koszty w wysokości **105,4 tys. zł**. W przypadku gminy Lipinki projekt został zrealizowany, jednakże NIK oceniła to działanie jako niespełniające przesłanek legalnej definicji PPP z art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w kontekście art. 9 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Koszty na przygotowanie przedsięwzięcia poniesione przez gminę Lipinki wyniosły **23,4 tys. zł**.

### Konsultacje społeczne

Na 22 badane w tym aspekcie przedsięwzięcia w ośmiu, realizowanych w gminach **Ruda Śląska, Karczew, Płock, Lipinki i Racibórz**, nie przeprowadzono konsultacji społecznych przed wyborem formuły PPP dla realizacji zadania, co kierownicy kontrolowanych jednostek tłumaczyli brakiem ustawowego obowiązku w tym zakresie. W przypadku sześciu przedsięwzięć, realizowanych w gminach **Sosnowiec, Bielsko-Biała, ZDMK** (jeden projekt) i **Szydłowiec**, nie przeprowadzono konsultacji społecznych z uwagi na fakt, iż konieczność ich realizacji w formule PPP wynikała z wcześniejszych inwestycji dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej<sup>34</sup> lub Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Jedynie w trzech projektach przeprowadzono badanie rynku wśród przedsiębiorców (**Tarnobrzeg, Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu, Racibórz**), dzięki któremu jednostki mogły rozpoznać potencjalne zainteresowanie przedsięwzięciem.

Ograniczone korzystanie z konsultacji społecznych

NIK zauważa, że przeprowadzenie konsultacji zwiększa prawdopodobieństwo powodzenia całego przedsięwzięcia. Podejście partycypacyjne daje bowiem gwarancję wzięcia pod uwagę interesów i potrzeb wszystkich grup interesariuszy i wypracowanie rozwiązań adekwatnych do możliwości oraz zasobów lokalnych wspólnot. Doświadczenia z Europy Zachodniej wskazują, że inwestycje, które nie zostały poprzedzone konsultacjami ze społecznością lokalną, napotykały znaczny opór podczas realizacji. Przeprowadzenie konsultacji zalecane jest również w materiałach publikowanych na Platformie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (np. „Partnerstwo publiczno-prywatne. Miniprzewodnik dla instytucji publicznych”<sup>35</sup>, „Partnerstwo Publiczno-prywatne. Poradnik”)<sup>36</sup>.

Dla sześciu przedsięwzięć konsultacje polegały na przedstawieniu lokalnym społecznościom lub przedsiębiorcom informacji o planowanych projektach na spotkaniach z mieszkańcami i przedsiębiorcami (**Kobyłka** – dwa

<sup>34</sup> Powierzenie zarządzania uprzednio utworzoną infrastrukturą podmiotowi zewnętrznemu, wyłonionemu w trybie konkurencyjnym powodowało niewystępowanie pomocy publicznej.

<sup>35</sup> Publikacja opracowana przez Fundację Centrum PPP na zlecenie Ministerstwa Rozwoju.

<sup>36</sup> Publikacja opracowana przez Urząd Zamówień Publicznych we współpracy z Instytutem Partnerstwa Publiczno-prywatnego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

projekty) lub na spotkaniach z mieszkańcami i poprzez radę gminy (**Konstancin-Jeziorna**), konsultacji planowanych przedsięwzięć w ramach opracowanych strategii rozwoju lub rewitalizacji (gminy **Dukla i Tarnobrzeg**) lub przeprowadzeniu rozeznania wśród przedsiębiorców (**Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu**). Realizacja dwóch przedsięwzięć (**Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie, ZDMK** – jeden projekt) była odpowiedzią na postulaty mieszkańców w tym zakresie.

### Przykład

Brak konsultacji z przedsiębiorcami przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięć w formule PPP w **Szydłowcu** (trzy projekty) nie pozwolił na rozpoznanie rynku i dokonanie oceny atrakcyjności planowanych projektów i możliwości ich realizacji, z uwzględnieniem przyjętych dla nich założeń. Na potrzebę przeprowadzenia rozpoznania rynku wskazywał fakt niewielkiego zainteresowania potencjalnych partnerów kontrolowanymi projektami. Dla dwóch projektów partnerów prywatnych wyłoniono po drugim i trzecim postępowaniu, w trzecim projekcie trzy z kolejno prowadzonych postępowań zakończyły się niepowodzeniem z powodu braku zgłoszeń lub wskazaniem przez oferenta nieopłacalności przedsięwzięcia. Ponadto umowa w jednym z realizowanych projektów została w trakcie kontroli NIK wypowiedziana przez koncesjonariusza.

### Sporządzanie analiz przedrealizacyjnych i ich wykorzystanie

Większość kontrolowanych jednostek sporządzała (samodzielnie lub z udziałem doradców zewnętrznych) analizy przedrealizacyjne. Zakres tych analiz był różny, w zależności od poszczególnych przedsięwzięć (wielkości projektu, stopnia skomplikowania). Obejmował on głównie analizy prawne (14 projektów), analizy ryzyk (16 projektów), ekonomiczno-finansowe (15 projektów) oraz techniczne (siedem projektów). Kontrola wykazała, że zawarcie umów dotyczących trzech przedsięwzięć (realizowanych przez **Fundację Miejski Park i Ogród Zoologiczny** oraz **ZDMK** – dwa projekty) nie zostało poprzedzone wykonaniem analiz<sup>37</sup>.

NIK nie podważa legalności takiego postępowania na gruncie ustawy o PPP z 2008 r. (która od 27 lutego 2009 r. nie wymagała przeprowadzania żadnych analiz przedrealizacyjnych). Zauważa jednak, że takie analizy są niezbędne dla dobrego przygotowania projektów PPP. Rzetelne i kompletne analizy pozwalają na ograniczenie ryzyka związanego z wyborem niewłaściwego modelu realizacji zadania publicznego, niedoszacowaniem kosztów lub nadmiernym optymizmem przy szacowaniu kosztów i potencjalnych przychodów przedsięwzięć PPP, wystąpieniem nieprzewidzianych ryzyk, brakiem zainteresowania rynku na etapie postępowania na wybór partnera prywatnego.

### Nierzetelne lub niekompletne analizy przedrealizacyjne

Negatywne skutki nierzetelnego przeprowadzenia analiz (oceny ryzyk przedsięwzięcia, ustalenia przedmiotu przedsięwzięcia lub obowiązków partnera prywatnego), ich niekompletność lub brak wystąpiły w 5 przedsięwzięciach realizowanych w **Rudzie Śląskiej i Szydłowcu** (trzy projekty) oraz przez **Fundację Miejski Park i Ogród Zoologiczny**. Polegały one na braku możliwości realizacji projektu (**Ruda Śląska** – projekt budowy

<sup>37</sup> Jednostki nie posiadały dokumentacji w tym zakresie.



mieszkań komunalnych), problemach ze znalezieniem wykonawców oraz nieprawidłowej realizacji projektu (**Szydłowiec i Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny**).

### Przykłady

Jedną z przyczyn niezrealizowania projektu budowy i zarządzania mieszkaniami komunalnymi w **Rudzie Śląskiej** mógł być, zdaniem NIK, zamiar nadmiernego obciążenia partnera prywatnego ryzykami niepoliczalnymi i trudnymi do skalkulowania<sup>38</sup>. Według projektu umowy partner prywatny miał bowiem przejąć 33 zdefiniowane ryzyka, w tym ryzyko „siły wyższej”, oraz „pozostałe ryzyka niezdefiniowane”. Konsekwencją takiego podziału ryzyk był brak zainteresowania partnerów prywatnych realizacją zadania. W prowadzonym postępowaniu nie złożono ofert cenowych.

W **Szydłowcu** nieprzeprowadzenie analiz dotyczących podziału zadań i ryzyk pomiędzy partnerami – w szczególności obowiązków wynikających z umów o dofinansowanie projektów ze środków UE, m.in. zatrudnienia określonej liczby osób za wskazanym w umowach wynagrodzeniem, postanowień umów koncesji dotyczących w szczególności zastosowania adekwatnych kar umownych, opłacalności ekonomicznej i atrakcyjności przedsięwzięć dla potencjalnych koncesjonariuszy oraz wykonalności projektów, skutkowało nieprawidłowościami w realizacji obu projektów i zaprzestaniem realizacji jednego z nich. Ponadto niekompletne analizy, a w konsekwencji wypracowanie nieatrakcyjnego modelu przedsięwzięć (realizowanych w formie koncesji), był – zdaniem NIK – przyczyną braku zainteresowania partnerów prywatnych. Dla dwóch projektów koncesjonariusza wybrano po przeprowadzeniu dwóch lub trzech postępowań, natomiast w jednym przypadku 3 kolejne postępowania nie doprowadziły do wyłonienia koncesjonariusza.

Efektom braku rzetelnej analizy możliwości realizacyjnych w projekcie budowy parkingu przy ZOO w Krakowie był spór prawny pomiędzy Fundacją a partnerem prywatnym, dotyczący opłacalności koncesji dla koncesjonariusza, związany z nieprecyzyjnie określoną liczbą miejsc parkingowych wybudowanych w ramach projektu i roszczenie o wydłużenie okresu trwania umowy koncesji. **Fundacja**, zlecając koncesję, mimo posiadania dokumentacji projektowej budowy parkingu, nie określiła dokładnej liczby miejsc parkingowych, jaka zostanie wybudowana. Zaniechania przedrealizacyjne Fundacji były powodem zaistniałego sporu sądowego pomiędzy partnerami.

Jedynie w przypadku **5 z 20** badanych w tym zakresie przedsięwzięć podmiot publiczny sporządził ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. W przypadku kolejnych **7** projektów nie przeprowadzono takich analiz, bowiem konieczność powierzenia zarządzania infrastrukturą wynikała z realizacji projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Dla **8** projektów takich analiz nie przeprowadzono.

Sporządzanie analiz efektywności przedsięwzięć PPP nie wynikało z ustawowego obowiązku, bowiem obowiązująca ówczesnie ustawa PPP nie ustanawiała takich wymogów, co było przesłanką dla części kontrolowa-

<sup>38</sup> Na okoliczność taką wskazał jeden z trzech podmiotów, które przystąpiły do negocjacji.

nych jednostek do ich niewykonywania. Jednak, zdaniem NIK, rzetelne i kompletne analizy pozwalają na ograniczenie ryzyka związanego z wyborem niewłaściwego modelu realizacji zadania publicznego, niedoszacowaniem kosztów lub nadmiernym optymizmem przy szacowaniu kosztów i potencjalnych przychodów przedsięwzięć PPP, wystąpieniem nieprzewidywanych ryzyk, brakiem zainteresowania rynku na etapie postępowania na wybór partnera prywatnego, zatem uznać je należy za dobrą praktykę. W przypadku planowanego przez gminę **Szydłowiec** projektu „budowy, remontu i utrzymania dróg (...) w formule PPP” po przeprowadzeniu analiz, które wskazały na ryzyko finansowe, odstąpiono od realizacji tego projektu.

### 5.1.2. Przygotowanie organizacyjne

#### Umiejscowienie problematyki PPP w strukturze organizacyjnej podmiotów publicznych

Skontrolowane podmioty w różny sposób sytuowały przygotowanie projektów PPP w strukturach organizacyjnych. W jednym podmiocie o największej skali realizacji przedsięwzięć w systemie PPP (**Urząd Miasta Płocka**) utworzono komórkę organizacyjną odpowiedzialną za ich realizację. W 2 jednostkach (**UM Karczewa** i **UM Ruda Śląska**<sup>39</sup>) powołano zespoły do realizacji projektów PPP, przy czym członkom jednego z nich nie przypisano konkretnych zadań do realizacji:

#### Przykłady

W **UM Karczewa** powołano zespół zajmujący się przygotowaniem i realizacją projektów w ramach formuły PPP<sup>40</sup>, w skład którego wchodziło siedem osób<sup>41</sup>. Członkowie zespołu posiadali kwalifikacje niezbędne do realizacji projektu, w tym wiedzę z różnych dziedzin (prawo, ekonomia, matematyka, budownictwo, architektura). Prace zespołu koordynował burmistrz Karczewa. Jednocześnie w zarządzeniu powołującym zespół wskazano ogólnie, że do zadań zespołu należą czynności, które mają doprowadzić do realizacji projektów w formule PPP. Dokument ten nie wskazywał tych czynności, ani nie przypisywał członkom zespołu konkretnych zadań z zakresu realizacji i zarządzania projektem PPP. Ponadto ustalono, że w okresie, w którym prowadzona była kontrola NIK, trzy osoby z siedmioosobowego składu nie pracowały już w Urzędzie Miejskim w Karczewie. Pomimo tego burmistrz nie zmienił ww. zarządzenia. Zastępca burmistrza gminy Karczew wyjaśnił, że zarządzenie nie zostało zmienione z powodu braku wykwalifikowanej kadry. Nowi pracownicy byli zatrudnieni na czas określony i niezasadne było powierzanie im zadań długofalowych w skutkach.

W **UM Racibórz** powołano osobne komisje do realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięcia, tj. badania rynku inwestorskiego, wyłonienia wykonawcy oraz nadzoru i kontroli nad realizacją projektu. W pozostałych podmiotach, które realizowały pojedyncze projekty PPP, najczęściej były one przygotowywane przez komórki lub pracowników zajmujących się inwe-

<sup>39</sup> Na trzy realizowane w latach 2013–2019 projekty PPP odrębny zespół do jego przygotowania powołano tylko w jednym projekcie, w drugim ograniczono się do powołania komisji ds. dialogu technicznego przed przystąpieniem do wyboru partnerów, a w trzecim – pierwszym formalnym ciałem powołanym do realizacji była komisja do wyboru partnera w trybie Pzp.

<sup>40</sup> Zarządzenie Nr 17/2011 zmienione zarządzeniem nr 61/2012 r. z 19 kwietnia 2012 r.

<sup>41</sup> W tym m.in. zastępca burmistrza, skarbnik, sekretarz oraz pracownicy Wydziału Rozwoju Gospodarczego i Strategii, Wydziału Inwestycji i Pozyskiwania Funduszy oraz pracownik zajmujący się zamówieniami publicznymi.



stycjami lub zamówieniami publicznymi. W jednostkach tych pierwszymi formalnie powoływanymi organami związanym z realizacją przedsięwzięć PPP były komisje / zespoły, do zadań których należało przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w celu wyboru partnera prywatnego (w trybach przewidzianych ustawą Pzp lub ustawą o koncesji). W skład tych komisji wchodził głównie pracownicy ww. komórek merytorycznych urzędów. W niektórych przypadkach skład komisji uzupełniali dyrektorzy / kierownicy jednostek zarządzających obiektami objętymi projektem PPP (np. dyrektorzy szkół, w których przeprowadzano termomodernizację), pracownicy komórek finansowych lub radcowie prawni.

Przyjęte w większości jednostek rozwiązania odbiegały od rekomendowanych rozwiązań w tym zakresie. W związku z tym, że realizacja projektów PPP, szczególnie w sytuacji, kiedy podmiot publiczny nie ma doświadczenia w przygotowaniu i zarządzaniu projektami PPP, może być trudna i obarczona ryzykiem niepowodzenia, uzasadnione jest utworzenie już na etapie koncepcyjnym zespołu, który będzie wyposażony w stosowne kompetencje i będzie ponosił odpowiedzialność za sprawy związane z realizacją PPP.

### Dobra praktyka

Przykładem dobrych praktyk w przygotowaniu do realizacji przedsięwzięć w formule PPP może być **Urząd Miasta Płocka**. W strukturze organizacyjnej tego urzędu funkcjonował Referat Polityki Gospodarczej Miasta i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, do zadań którego należało m.in. inicjowanie przedsięwzięć w formule PPP. Do zakresu obowiązków pracowników ww. zespołów wpisano realizację zadań z zakresu PPP. Pracownicy Urzędu Miasta Płocka odpowiedzialni za przygotowanie i wdrażanie projektów w systemie PPP korzystali m.in. ze wsparcia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, a także Platformy współpracy w zakresie PPP, która stanowiła forum wymiany informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk.

Przygotowanie  
organizacyjne  
– dobra praktyka

### Korzystanie ze wsparcia doradców zewnętrznych

W **19** na **20** projektów poddanych szczegółowemu badaniu jednostki korzystały ze wsparcia doradców zewnętrznych. Jedynie jeden projekt, w ocenie jednostki kontrolowanej, nie wymagał udziału doradcy zewnętrznego na żadnym z etapów przygotowania i realizacji przedsięwzięcia (realizowany przez **ZDMK**, polegający na modernizacji infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach). W pozostałych projektach, w **13** przypadkach doradztwo zewnętrzne miało szeroki zakres i obejmowało udział w pracach związanych z opracowaniem analiz przedrealizacyjnych (lub samodzielne ich opracowanie) oraz wyłonieniem partnerów prywatnych (przy projektach realizowanych przez gminy: **Ruda Śląska** – trzy projekty, **Sosnowiec**, **Bielsko-Biała**, **Kobyłka** – dwa projekty, **Karczew** – dwa projekty, **Płock**, **Racibórz**, **Lipinki** oraz **Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie**). W trzech projektach (realizowanych przez gminy **Dukla i Tarnobrzeg** oraz **Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu**) zadaniem doradców było opracowanie analiz przedrealizacyjnych, a w kolejnych trzech oszacowanie wartości koncesji (**Szydłowiec** – dwa projekty) lub pomoc w postępowaniu na wyłonienie partnera prywatnego i nadzór nad realizacją projektu (**ZDMK** – jeden projekt).

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w wyborze doradców i zleceniu wykonania analiz. Skontrolowane podmioty oszacowały wydatki związane z przygotowaniem przedsięwzięć PPP obejmujące doradztwo i sporządzenie analiz na kwotę **863,2 tys. zł**. Najniższe wydatki z tego tytułu poniosła gmina Szydłowiec – 12,2 tys. zł (na dwa projekty), a najwyższe gmina Karzew – 152,6 tys. zł (na dwa projekty).

Jedynie dwa podmioty (**Konstancin-Jeziorna oraz ZDMK** – jeden projekt) zadeklarowały, że nie poniosły żadnych kosztów w związku ze zrealizowanymi przedsięwzięciami PPP, np. w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna czynności związane z przygotowaniem projektu PPP wykonywane były przez etatowych pracowników urzędu i Zakładu Gospodarki Komunalnej w ramach obowiązków służbowych, natomiast doradztwo prawne świadczyła kancelaria prawna obsługująca gminę w zakresie zamówień publicznych<sup>42</sup>.

Wszystkie skontrolowane podmioty dysponowały środkami finansowymi pozwalającym na przygotowanie przedsięwzięć, w tym sporządzenie analiz, dokumentacji technicznej i zatrudnienie doradców. Większość objętych badaniem przedsięwzięć było przedsięwzięciami o wartości do 40 mln zł, a także stosunkowo mało skomplikowanymi<sup>43</sup>.

### 5.1.3. Główne przeszkody w przygotowaniu projektów PPP według podmiotów publicznych

Pracownicy skontrolowanych jednostek (kierownicy jednostek oraz dyrektorzy lub naczelnicy komórek organizacyjnych uczestniczących w przygotowaniu projektów) wśród najistotniejszych problemów na etapie przygotowania i realizacji przedsięwzięć w formule PPP wskazywali: brak własnych doświadczeń, a jednocześnie brak możliwości skorzystania z doświadczeń innych podmiotów, niewystarczającą liczbę dobrych praktyk (5 jednostek); brak kadry, która miałaby wiedzę i doświadczenie w realizacji takich projektów (3); niskie zainteresowanie projektami ze strony partnerów prywatnych (3); niestabilność prawa lub niespójne, niejasne przepisy (3); brak wiedzy o PPP organów wykonawczych i uchwałodawczych gmin oraz mieszkańców, co wymagało ich przekonania o zasadności wykonania zadania w formule PPP (2); złą sławę i stereotypy dotyczące PPP (2). Pojedyncze wskazania dotyczyły: braku czytelnych przepisów co do kwalifikacji PPP do zadłużenia gminy; wyboru odpowiedniego modelu PPP; określenia lub wynegocjowania warunków umów; określenia kryteriów wyboru ofert; analizy ryzyk w projekcie PPP i ich podziału pomiędzy stronę publiczną i stronę prywatną – w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego oraz analizy wpływu różnych form płatności i zobowiązań wynikających z umowy o PPP na finanse miasta, w tym wybór odpowiedniego modelu finansowania PPP, rozliczenia VAT, obowiązki sprawozdawcze i księgowo.

<sup>42</sup> W ramach wynagrodzenia ryczałtowego.

<sup>43</sup> Cztery przedsięwzięcia dotyczyły wykonania termomodernizacji obiektów publicznych, a pięć zarządzania już istniejącą infrastrukturą, wybudowaną uprzednio przez podmioty publiczne, w tym z udziałem środków pochodzących z UE (centrum kulturalno-rekreacyjnym, hotelem, pomieszczeniami odrestaurowanego obiektu zabytkowego, infrastrukturą sportowo-rekreacyjną, parkiem naukowo-technologicznym).

### 5.1.4. Wspieranie PPP przez Ministra Inwestycji i Rozwoju<sup>44</sup>

W lipcu 2016 r. Rada Ministrów przyjęła Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. W dokumencie tym wskazano zidentyfikowane dotychczas bariery w rozwoju rynku PPP w Polsce, a także szereg działań niezbędnych dla zapewnienia jego rozwoju. Zidentyfikowane w Programie bariery są zbieżne z problemami przedstawianymi w toku kontroli NIK przez partnerów publicznych, a także z ustaleniami niniejszej kontroli. Oznacza to, że skuteczna realizacja założeń Programu powinna pozwolić na ich wyeliminowanie lub przynajmniej istotne ograniczenie.

Z informacji przedstawionych NIK przez Ministra Inwestycji i Rozwoju wynika, że w ramach realizacji Polityki PPP opracowana została baza zamierzeń inwestycyjnych PPP oraz projektów PPP z podpisanymi umowami. W ramach działań edukacyjno-informacyjnych (obejmujących opracowanie i wdrożenie strategii komunikacji w zakresie poszerzenia wiedzy na temat korzyści ze stosowania PPP, akceptacji i poparcia przez różne grupy społeczne realizacji inwestycji w tej formule) Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR) przeszkoliło do końca sierpnia 2019 r. ok. 2500 osób z ponad 750 instytucji. Opracowano również strategię komunikacji w zakresie poszerzenia wiedzy na temat korzyści ze stosowania PPP, która jest wdrażana m.in. poprzez promocję PPP na portalach społecznościowych. Uruchomiono nowy portal internetowy – [ppp.gov.pl](http://ppp.gov.pl), szkolenia e-learningowe w zakresie PPP. Przedstawiciele MliR uczestniczyli w okresie lipiec 2017 r. – sierpień 2019 r. w ok. 70 wydarzeniach gospodarczych, promując formułę PPP. W tym samym okresie zorganizowanych zostało 10 krajowych wizyt studyjnych oraz pięć zagranicznych, zakończono prace nad opisami sześciu dobrych praktyk oraz dziewięcioma numerami Biuletynu PPP.

W ramach działań mających na celu opracowanie i szerokie upowszechnienie wytycznych, zaleceń, dobrych przykładów w zakresie np. przygotowania projektów, przeprowadzenia postępowania przetargowego, wzorcowych klauzul umownych MliR opracowało i opublikowało w latach 2018–2019 Wytyczne w zakresie przygotowania projektów, Wytyczne w zakresie postępowania przetargowego oraz Wytyczne w zakresie umowy o PPP.

Działanie polegające na zapewnieniu kompleksowego doradztwa dla podmiotów publicznych na etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowania PPP, uzyskania finansowania oraz realizacji umowy było realizowane (według stanu na 18 września 2019 r.) poprzez zapewnienie przez MliR doradztwa dla 32 projektów.

W ramach działania obejmującego zaproponowanie niezbędnych zmian prawnych MliR opracowało projekt zmiany ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i niektórych innych ustaw. Ustawa została uchwalona przez Sejm 5 lipca 2018 r. i weszła w życie w dniu 19 września 2018 r. Zmiany ułatwiające przygotowanie, finansowanie i realizację PPP obejmowały m.in.: wprowadzenie obowiązku przeprowadzania oceny efektywności

Realizacja działań wskazanych w Polityce Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

<sup>44</sup> Obecnie ministrem właściwym do spraw PPP jest Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

planowanego projektu PPP; możliwość podpisania umowy przez spółkę celową partnera prywatnego, która nie uczestniczyła w postępowaniu; dopuszczenie udzielania partnerowi prywatnemu dotacji przez jst; wprowadzenie wyraźnej podstawy prawnej do zawierania tzw. umów bezpośrednich oraz uregulowanie tzw. *step-in rights*.

Ponadto Ministerstwo opracowało procedurę w zakresie wnioskowania o opinię PPP (certyfikację). W zakresie przeprowadzenia analizy i ustanowienia systemu gwarancji i poręczeń dla sektora publicznego oraz dla prywatnego – utworzenia specjalnego funduszu dla PPP w oparciu o preferencyjne zasady i stopy procentowe przeprowadzono prace analityczne oraz dyskusje we współpracy z Ministerstwem Finansów, Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Polskim Funduszem Rozwoju oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w efekcie których przygotowano rekomendacje co do dalszych prac. Przeprowadzono również prace analityczne, w efekcie których przygotowano rekomendacje dla Kierownictwa MiiR w zakresie możliwości wdrożenia instrumentów wsparcia współfinansujących koszty przygotowania oraz realizacji inwestycji dla podmiotów publicznych (np. kredyty preferencyjne dla podmiotów publicznych).

W lipcu 2019 r. powołano Pełnomocnika Rządu ds. PPP. Do zadań Pełnomocnika należy m.in.: monitorowanie prac podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu zwiększenia efektywności projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego czy realizacja zadań związanych z monitorowaniem i koordynacją wsparcia programów i inwestycji infrastrukturalnych w Polsce.

Osiągnięte wartości mierników służących ocenie efektywności działań ujętych w Polityce

Według informacji przekazanych przez Ministra Inwestycji i Rozwoju osiągnięte na 30 czerwca 2019 r. wartości mierników służących ocenie efektywności działań ujętych w Polityce w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego kształtowały się następująco:

- *wzrost liczby realizowanych inwestycji PPP – zawarcie co najmniej 100 nowych umów PPP*: od 2017 r. zawarto 23 umowy, co stanowi 23% realizacji wskaźnika;
- *wzrost udziału wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym do poziomu 5%*: 1,37%, co stanowi 27% realizacji wskaźnika;
- *wzrost liczby postępowań wszczętych przez sektor rządowy celem wyboru partnera prywatnego – w wyniku realizacji działań przewidzianych w tym dokumencie zakładane jest wszczęcie co najmniej 10 takich postępowań*: nie wszczęto żadnego postępowania, 0% realizacji wskaźnika;
- *wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego do 40%*: 32,26%, co stanowi 80,65% realizacji wskaźnika.

Analiza osiągniętych wartości mierników wskazuje, że najbardziej zagrożony jest wskaźnik dotyczący *wszczętych postępowań przez sektor rządowy*, przy czym działanie to nie dotyczy podmiotów objętych niniejszą kontrolą. Ministerstwo przedstawiło informację na temat podejmowanych działań, które obejmują m.in. wyznaczenie koordynatorów działań w obszarze PPP we wszystkich resortach, przeprowadzenie we współpracy z poszczegól-

nymi resortami ankiety wśród jednostek administracji rządowej w zakresie identyfikacji potencjalnych inwestycji PPP; weryfikacja listy potencjalnych projektów PPP zidentyfikowanych na podstawie ankiet przekazanych przez jednostki administracji rządowej; kontynuacja wsparcia doradczego dla wybranych projektów rządowych (aktualnie wsparciem doradczym objęto 16 projektów rządowych, w tym część z nich jest na wczesnym etapie przygotowania).

## 5.2. Realizacja projektów PPP

### 5.2.1. Postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza

#### Tryb wyboru partnera prywatnego

W przypadku **19 z 20** skontrolowanych postępowań<sup>45</sup> zastosowano prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza<sup>46</sup>. W każdym z tych przypadków wybór procedury postępowania był adekwatny do sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego, czyli był zgodny z wymogami art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy PPP<sup>47</sup> albo art. 1 ust. 2 ustawy o koncesji.

Wyboru jednego partnera prywatnego dokonano z naruszeniem przepisów ustawy PPP<sup>48</sup>. Gmina **Lipinki** wybrała partnera prywatnego dla przedsięwzięcia, przedmiotem którego była budowa lub utrzymanie i eksploatacja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w sposób wskazany w art. 4 ust. 3 ustawy PPP, tj. z pominięciem przepisów ustawy Pzp lub ustawy o koncesji, pomimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu. W **14 z 20** przedsięwzięć wybór partnera prywatnego prowadzono na podstawie ustawy PPP, w tym dla **9** przedsięwzięć<sup>49</sup> w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 2 tej ustawy, tj. na podstawie przepisów ustawy o Pzp, **cztery** przedsięwzięcia<sup>50</sup> w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 ustawy o PPP, tj. na podstawie ustawy o koncesji, oraz **jedno** przedsięwzięcie w sposób wskazany w art. 4 ust. 3 ustawy PPP.

Nieprawidłowy tryb wyboru partnera prywatnego

<sup>45</sup> 20 przedsięwzięć, które weszły w fazę wyboru partnera prywatnego z 26 przedsięwzięć zidentyfikowanych przez kontrolowane jednostki jako przedsięwzięcia PPP.

<sup>46</sup> Wszystkie projekty realizowane były w oparciu o przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 5 września 2018 r. oraz ustawę o koncesji z 9 stycznia 2009 r.

<sup>47</sup> Obecne regulacje, wprowadzone nowelizacją ustawy PPP z 2018 r. (obowiązująca od 19 września 2018 r.), są bardziej elastyczne, bowiem umożliwiają wybór partnera na podstawie przepisów ustawy PZP w każdym przypadku. Innymi słowy, bez względu na przyjęty model współpracy w ramach PPP, mechanizm wynagrodzenia partnera prywatnego oraz alokacje ryzyka, zawsze możliwe jest zastosowanie ustawy PZP do wyboru i umowy z partnerem prywatnym. Tym samym na drugi plan schodzi podstawa proceduralna niektórych projektów PPP, jaką jest ustawa o umowie koncesji. W konsekwencji – zgodnie z wytycznymi MliR – w razie wątpliwości dotyczących podstawy prawnej wyboru partnera prywatnego należy zawsze stosować ustawę PZP.

<sup>48</sup> W brzmieniu sprzed nowelizacji ustawy z 2019 r.

<sup>49</sup> Przedsięwzięcia realizowane przez gminy: Racibórz, Ruda Śląska (3 przedsięwzięcia), Karczew (1), Kobyłka (2), Konstancin, Płock.

<sup>50</sup> Przedsięwzięcia realizowane przez gminę Karczew (1 przedsięwzięcie), Fundację Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie, Zarząd Dróg Miasta Krakowa (1), Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu.



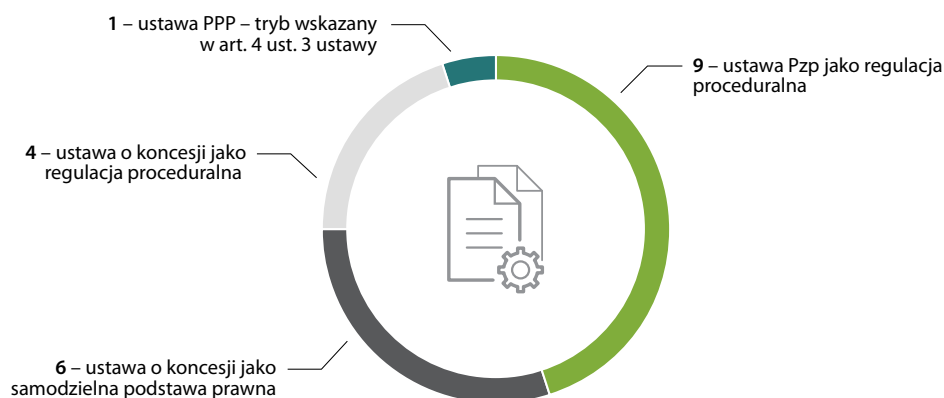
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy Pzp, w **8** zastosowano tryb wyboru partnera prywatnego rekomendowany w materiałach publikowanych na stronach internetowych Platformy PPP, tj. dialog konkurencyjny, a w jednym udzielono zamówienia z wolnej ręki, co było uzasadnione wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Pzp (przedmiot zamówienia publicznego mógł być świadczony tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze)<sup>51</sup>.

W przypadku **6 z 20** przedsięwzięć<sup>52</sup> ustawa o koncesji stanowiła samodzielną podstawę prawną, na podstawie której dokonywano wyboru koncesjonariusza.

Infografika nr 1

Liczba przedsięwzięć w zależności od trybu wyboru partnerów prywatnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### Postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w **16 z 20** postępowaniach w sprawie wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza. W przypadku czterech postępowaniach nieprawidłowości polegały na:

Nieprawidłowości w postępowaniach na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza

- zamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego po 239 dniach od zawarcia umowy z wykonawcą, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowił, że ogłoszenie następuje niezwłocznie po zawarciu umowy (przedsięwzięcie modernizacji energetycznej obiektów realizowane przez gminę **Kobyłka**);
- zawarciu umowy PPP pomimo nieprzedłożenia przez partnera prywatnego gwarancji bankowej<sup>53</sup> potwierdzającej posiadanie zabezpieczenia należytego wykonania umowy do kwoty 2548,8 tys. zł, wymaganej postanowieniami SIWZ i umowy PPP (przedsięwzięcie zaprojektowania i budowy instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów realizowane przez gminę **Racibórz**);

<sup>51</sup> Prawidłowość postępowania została potwierdzona wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z 22 maja 2012 r. (KIO 947/12).

<sup>52</sup> Przedsięwzięcia realizowane przez gminy: Bielsko-Biała, Sosnowiec, Szydłowiec (trzy przedsięwzięcia) oraz przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa (1).

<sup>53</sup> Gwarancja bankowa została przedłożona po upływie blisko dwóch tygodni po podpisaniu umowy

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

a w **2** projektach naruszały zasady przejrzystości i uczciwej konkurencji określone w art. 6 ustawy o koncesji poprzez:

- wyznaczenie niezgodnego z art. 12 ust. 2 ustawy o koncesji terminu składania wniosków o zawarcie umowy koncesji, który był o 21 dni krótszy od 45-dniowego terminu wskazanego w tym przepisie (przedsięwzięcie modernizacji infrastruktury przystankowej realizowane przez **ZDMK**);
- wybranie jako najkorzystniejszej oferty, która nie spełniała wymagań wynikających z opisu warunków koncesji (przedsięwzięcie polegające na obsłudze i administrowaniu Zbiornym Punktem Gromadzenia Odpadów realizowane przez **ZDMK**)<sup>54</sup>.

W **12** na **14** postępowań realizowanych na podstawie ustawy PPP<sup>55</sup> określone w ogłoszeniach 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 oraz termin i wysokość przewidywanych płatności podmiotu publicznego<sup>56</sup>. W **2** postępowaniach ustalone kryteria oceny nie dotyczyły oceny podziału ryzyk w projekcie, tj.:

- w realizowanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy PPP, tj. w trybie koncesji na usługi, przez **ZDMK** projekcie modernizacji infrastruktury przystankowej kryteria oceny ofert odnosiły się do charakterystyki wiat przystankowych, dodatkowych nowych wiat i długości okresu koncesji;
- w realizowanym w trybie określonym w art. 4 ust. 3 ustawy PPP, na podstawie wewnętrznego regulaminu, przez gminę **Lipinki** projekcie budowy lub utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, kryteria oceny ofert odnosiły się do cen za odpady przyjmowane do instalacji, okresu stałości tych cen, wartości wykupu udziałów gminy w spółce celowej i terminu uruchomienia instalacji.

W przypadku **9** na **15** postępowań zakończonych podpisaniem umowy (projekty realizowane przez gminy **Bielsko-Biała, Sosnowiec, Szydłowiec, Kobyłka, Płock, Konstancin-Jeziorna, Lipinki, Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu** i **ZDMK** – jeden projekt) w odpowiedzi na ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zgłosił się tylko jeden partner prywatny. Ponadto **cztery** projekty dotyczące termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej (realizowane przez gminy: **Karczew, Płock, Ruda Śląska, Kobyłka**) realizowane były przez tego samego partnera prywatnego. W przypadku **3** kolejnych przedsięwzięć, realizowanych przez gminę **Szydłowiec** zawarcie umów nastąpiło dopiero po przeprowadzeniu kilku nieskutecznych postępowań, co było spowodowane brakiem odzewu ze strony potencjalnych partnerów prywatnych.

Ograniczona konkurencja

<sup>54</sup> Nieprawidłowość stwierdzona wyrokiem WSA z 17 grudnia 2012 r. (sygnatura akt III SA/Kr 1232/12) i następnie wyrokiem NSA z 12 września 2013 r. (sygnatura akt II GSK 795/13).

<sup>55</sup> Projekt w Konstancinie-Jeziornie realizowany był w trybie „z wolnej ręki”.

<sup>56</sup> Do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy PPP z dnia 5 września 2018 r. kryteria te stanowiły obligatoryjne kryteria oceny ofert.



Zdaniem NIK powyższa sytuacja może świadczyć o tym, iż w latach 2011–2017, tj. w okresie, w którym wszczynano postępowania, na rynku nie było jeszcze zbyt wielu firm, które byłyby zainteresowane lub mogły sprostać tego typu współpracy, bądź też o błędach na etapie przygotowania projektów, polegających na: niedostatecznym rozpropagowaniu informacji o zamiarze realizacji przedsięwzięć PPP (ograniczone konsultacje), nieuwzględnieniu potencjału rynku (brak rozpoznania rynku), ewentualnie nieatrakcyjnych dla partnerów prywatnych założeniach projektów odnoszących się do podziału ryzyk, warunków ekonomiczno-finansowych (ograniczone analizy przedrealizacyjne).

### Nieopracowywanie pisemnych strategii negocjacji

Kontrolowane jednostki w większości nie opracowały w formie pisemnej strategii negocjacji w prowadzonych postępowaniach. Jedynie w **Urzędzie Miasta w Raciborzu** opracowano zagadnienia i grupy tematyczne do dyskusji i negocjacji w ramach dialogu konkurencyjnego prowadzonego z dopuszczonymi kandydatami oraz przyjęto jednolite dla wszystkich uczestników dialogu warunki brzegowe. W jednej jednostce (gmina **Karczew**) jako przyczynę nieopracowania strategii negocjacji wskazano korzystanie podczas dialogu z usług doradców zewnętrznych. Doradcy zewnętrzni brali udział w dialogu konkurencyjnym również w postępowaniach prowadzonych przez pięć innych podmiotów publicznych.

Nieopracowanie strategii w większości kontrolowanych jednostek świadczy o dalekim od modelowego podejściu partnerów publicznych do projektów PPP w zakresie ich przygotowania oraz traktowaniu tej formuły jako typowego sposobu udzielania zamówień publicznych. Według wytycznych opracowanych przez MliR strategia negocjacyjna powinna stanowić efekt wszystkich działań przygotowawczych poprzedzających rozpoczęcie postępowania PPP. W ramach strategii należy określić warunki brzegowe dla projektu, wskazać zagadnienia szczególnie istotne dla podmiotu publicznego, zdefiniować zasadnicze kwestie wymagające uzgodnienia z partnerami prywatnymi, a także zidentyfikować te elementy przedsięwzięcia, które nie przedstawiają większej wartości z punktu widzenia interesu podmiotu publicznego, a zarazem nie są atrakcyjne dla wykonawców i które można wykluczyć z projektu na etapie negocjacji. Z wyjątkiem podstawowych założeń projektu i ustalonych warunków brzegowych jego realizacji, planując strategię negocjacyjną należy uwzględnić również możliwość jej zmiany.

### 5.2.2. Postanowienia umów

W wyniku przeprowadzonych **20** postępowań na wyłonienie partnerów prywatnych kontrolowane jednostki zawarły **15** umów (**10** na podstawie ustawy PPP i **5** na podstawie ustawy o koncesji). W **5** postępowaniach nie wyłoniono wykonawców z uwagi na: przerwanie prowadzonego postępowania spowodowane realizacją innych zadań i braki kadrowe (gmina **Kobyłka**), brak ofert w postępowaniu (gminy **Szydłowiec** i **Ruda Śląska**), brak podstawy prawnej realizacji przedsięwzięcia (gmina **Ruda Śląska**) i uchylanie się wybranego wykonawcy od zawarcia umowy (gmina **Karczew**).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **10** umowach zawartych na podstawie ustawy PPP wynagrodzeniem partnerów prywatnych zostało uzależnione od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, a w **5** umowach dotyczących koncesji<sup>57</sup> wynagrodzeniem było prawo do pobierania pożytków z przedmiotu koncesji.

W większości umów określono skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, w tym kary umowne, a podmioty publiczne zapewniły sobie prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięć przez partnerów prywatnych, zgodnie z art. 7 ust. 3 oraz art. 8 ustawy o PPP. Postanowienia **1** umowy nie w pełni odpowiadały wymogom ustawy PPP dotyczącym zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a jednej ustawy Pzp w zakresie uwzględniania norm dotyczących podwykonawców, tj.:

### Przykłady

W umowie zawartej przez **gminę Konstancin-Jeziorna**, przedmiotem której było świadczenie usługi oczyszczania ścieków komunalnych z terenu gminy, nie określono skutków nienależytego wykonania lub niewykonania zobowiązania (tj. odbioru i oczyszczania w sposób ciągły ścieków dopływających na teren oczyszczalni), co było niezgodne z art. 7 ust. 3 ustawy o PPP, a także stanowiło nienależyte zabezpieczenie interesów podmiotu publicznego. W umowie przewidziano jedynie kary za uchybienia formalno-prawne i organizacyjne, tj. niedostarczenie wymaganych dokumentów, utrudnianie kontroli oraz nierealne do wykonania czynności legalizacyjne urzędzeń pomiarowych.

W umowie zawartej przez gminę **Racibórz**, przedmiotem której było zaprojektowanie, budowa, finansowanie i eksploatacja instalacji do mechanicznego przetwarzania odpadów (...), nie zawarto postanowień dotyczących podwykonawstwa, do czego zobowiązywały przepisy ustawy Pzp (art. 143d) w związku z art. 4 ust. 2 ustawy PPP.

Niezgodność postanowień umów z przepisami ustawy PPP lub ustawy o koncesji

Postanowienia **2 z 5** umów zawartych na podstawie ustawy o koncesji (**6** umów) były niezgodne z wymogami określonymi w art. 22 tej ustawy:

### Przykład

W dwóch umowach koncesji zawartych przez gminę **Szydłowiec**, przedmiotem których było zarządzanie przez operatora zewnętrznego hotelem „Pod Dębem” oraz pomieszczeniami w Zamku w Szydłowcu, nie określono szczegółowych warunków rozwiązania umowy koncesji przez koncesjonariusza, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy o koncesji. Pozwoliło to 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.

Umowy zawarte na podstawie ustawy PPP zawierały, poza zapisami wskazanymi w tej ustawie, elementy rekomendowane w materiałach publikowanych na Platformie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, w tym m.in. określały: przedmiot umowy; prawa i obowiązki partnerów; wkład własny podmiotów publicznych; wynagrodzenie partnerów prywatnych; podział

<sup>57</sup> Projekty realizowane przez: Bielsko Białą, Sosnowiec, Szydłowiec (dwa projekty) i ZDMK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ryzyk pomiędzy partnerami; okres obowiązywania umów, terminy realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięć; obowiązki partnerów na wszystkich etapach realizacji przedsięwzięć; zasady współpracy i komunikacji stron, zmian umów, odstąpienia od umów; sposoby ich rozwiązywania oraz zasady rozstrzygnięcia sporów.

### Niezabezpieczenie interesu podmiotu publicznego w umowach

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w umowach w zakresie podziału ryzyk pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi.

Pomimo spełniania przez prawie wszystkie umowy wymogów formalnych wynikających z przepisów ustawy PPP lub ustawy o koncesji, postanowienia 4 umów nie w pełni zabezpieczały interes podmiotów publicznych:

#### Przykłady

W 2 umowach nie określono terminów przedkładania sprawozdań/raportów z wykonywanych prac na etapie zarządzania projektami bądź też w ogóle nie zobowiązano partnerów prywatnych do składania takich sprawozdań, co miało wpływ na możliwości oceny realizacji zobowiązań przez partnerów prywatnych. W umowie PPP zawartej przez gminę **Karczew**, przedmiotem której było wykonanie kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej gminy, nie zobowiązano partnera prywatnego do sporządzania i przekazywania okresowych raportów z wykonywania umowy na etapie utrzymania, natomiast w umowie koncesji zawartej przez gminę **Szydłowiec**, przedmiotem której było zarządzanie przez operatora zewnętrznego hotelem „Pod Dębem”, nie określono terminów przekazywania sprawozdań kwartalnych.

W 2 umowach przyjęto niekorzystny w ocenie NIK i niezgodny z zaleceniami MliR (publikowanymi m.in. na Platformie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego jako dobre praktyki realizacji projektów PPP) sposób waloryzacji wartości wynagrodzenia o prognozowany, a nie faktyczny wskaźnik inflacji, co skutkowało, w przypadku projektu realizowanego przez gminę **Karczew**, wzrostem wynagrodzenia wykonawcy w latach, w których nie następował faktyczny wzrost cen towarów i usług, tj. w 2015 r. o prognozowany wzrost 1,2% (rzeczywisty (-)0,9%), w 2016 r. o prognozowany wzrost 1,7% (rzeczywisty (-)0,6%) i w 2018 r. o prognozowany wzrost 2,3% (rzeczywisty 1,6%). W efekcie wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego wzrosła w **2015 r. o 670,08 zł**, w **2016 r. o 960,70 zł**, pomimo spadku cen towarów i usług, a w **2019 r. o 1339,06 zł**. Taki sam sposób waloryzacji wynagrodzenia partnera prywatnego przyjęto w umowie dotyczącej realizacji projektu zarządzania energią placówek oświatowych, zawartej przez gminę **Ruda Śląska**, przy czym w tym przypadku partner prywatny nie skorzystał z prawa do podwyższenia wynagrodzenia.

W umowie zawartej przez **Fundację Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie**, przedmiotem której była rozbudowa i eksploatacja parkingu dla samochodów osobowych, nie określono precyzyjnie przedmiotu umowy, tj. liczby miejsc parkingowych, która miała zostać wykonana w ramach projektu, mimo posiadania dokumentacji projektowej. Brak rzetelnego, jednoznacznego wskazania liczby miejsc parkingowych dostępnych w okresie eksploatacji parkingu doprowadził do powstania, w trakcie zarządzania projektem, sporu pomiędzy stronami umowy, który do czasu kontroli NIK nie został rozstrzygnięty. Ponadto w umowie nie zawarto zabezpieczenia na wypadek zalegania przez partnera prywatnego z opłatami rocznymi, np. umożliwiającę wypowiedzenie umowy w takim przypadku. Skutkiem braku zabezpieczenia ww. świadczenia była niemożność obciążenia partnera prywatnego – na gruncie zawartej umowy – konsekwencjami niewywiązywania się przez niego ze zobowiązań umownych dotyczących wnoszenia opłat rocznych.

W umowie zawartej przez gminę **Karczew** zawarto postanowienia umożliwiające dowolność postępowania przy nakładaniu kar umownych za niedotrzymywanie warunków zawartej umowy przez partnera prywatnego, zgodnie z którymi podmiot publiczny „miał prawo”, a nie obowiązek naliczania takich kar. Zdaniem NIK mogło to stanowić potencjalny mechanizm korupcyjny. Gmina nie naliczyła partnerowi prywatnemu kar za nienależyte wykonywanie obowiązków określonych w umowie.

Potencjalny mechanizm korupcyjny

W jednej umowie zawarto postanowienia, które – zdaniem NIK – mogły mieć wpływ na wypowiedzenie umowy koncesji przez partnera prywatnego, a tym samym na ostateczne niepowodzenie projektu PPP.

### Przykład

W umowie koncesji zawartej przez gminę **Szydłowiec**, przedmiotem której było zarządzanie przez operatora zewnętrznego hotelem „Pod Dębem”, zawarto postanowienia nakładające obowiązek zatrudnienia przez cały okres obowiązywania umowy koncesji określonej liczby osób na umowę o pracę za wynagrodzeniem w wysokości wskazanej w umowach oraz określające kary umowne (w wysokości 1 tys. zł dziennie) nieadekwatne do wagi i skutków potencjalnych naruszeń (zwłoka w usunięciu uchybień zaistniałych w wyniku realizacji umowy, w tym nieterminowe złożenie sprawozdania). NIK nie zakwestionowała zasadności ustanawiania kar umownych, jednakże ich wysokość powinna być adekwatna do wagi i skutków potencjalnych naruszeń umowy. Wysokość określonych w umowach koncesji kar z tytułu zwłoki w usunięciu uchybień zaistniałych w wyniku realizacji umowy w wysokości 1 tys. zł dziennie nie miała takiego charakteru. 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. Natomiast spełnienie wymogu zatrudnienia osób w liczbie wskazanej w umowach stanowiło jedną z głównych przeszkód operatora w prawidłowym wykonaniu umów koncesji, przy czym zachowanie wskaźnika zatrudnienia powinno być obowiązkiem gminy jako beneficjenta środków unijnych, a nie operatora.

W stosunku do **7 z 15** skontrolowanych umów<sup>58</sup> wprowadzono zmiany w postaci aneksów, dotyczące m.in. podwyższenia wkładu własnego podmiotu publicznego, stanowiącego częściowe wynagrodzenie partnera prywatnego za roboty budowlane; zwiększenia wynagrodzenia partnera prywatnego za utrzymanie obiektów o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych; zmiany terminów realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięć (głównie etap robót budowlanych); uzasadnionego zwiększenia lub zmniejszenia zakresu prac na etapie robót budowlanych.

Poza **jednym** przypadkiem wprowadzone zmiany były uzasadnione, a ich zakres i sposób dokonania był zgodny z wymogami określonymi w umowach, a także nie naruszał postanowień ustawy PPP.

### Przykład

Zawarty w ramach realizacji projektu kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej przez gminę **Karczew** aneks Nr 3 z 17 marca 2014 r. rozszerzył zakres prac i rozwiązań termomodernizacyjnych w obiektach o nowe działania nieobjęte umową podstawową, określone

<sup>58</sup> Umowy zawarte przez gminy: Karczew (8 aneksów), Płock (6), Bielsko-Biała (5), Racibórz (1), Ruda Śląska (8) oraz przez ZDMK dot. wiat przystankowych (3), Fundacja Miejski Park i Ogród zoologiczny w Krakowie (1).

w protokole konieczności, tzw. roboty dodatkowe. Roboty dodatkowe miały zostać wykonane w 6 obiektach, a ich łączną wartość określono na 485,4 tys. zł. Zawarcie aneksu do umowy PPP nastąpiło już po faktycznym wykonaniu i odbiorze prac nim objętych, a podmiot publiczny nie dysponował protokołem konieczności wykonania prac. Zlecenie wykonania robót dodatkowych z wolnej ręki, nieobjętych zamówieniem podstawowym, nastąpiło z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo zamówień publicznych, bowiem kontrola wykazała, iż nie wystąpiły przesłanki udzielenia zamówienia w tym trybie, w szczególności roboty te nie były niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, a ich wykonanie można było wcześniej przewidzieć. Ponadto, zgodnie z art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>59</sup> (w brzmieniu obowiązującym w dniu zawarcia aneksu), udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania m.in. trybu z wolnej ręki stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wykonanie robót dodatkowych skutkowało **zwiększeniem wynagrodzenia** partnera prywatnego o kwotę **824,7 tys. zł**, obejmującą – oprócz wartości wykonanych prac – koszty ich finansowania przez partnera prywatnego w kwocie **339,3 tys. zł**.

W przypadku 7 przedsięwzięć partnerzy prywatni byli zobowiązani do zaprojektowania, budowy lub modernizacji, a następnie zarządzania obiektami powstałymi w ramach partnerstwa i we wszystkich tych przedsięwzięciach roboty te zakończono, a realizacja projektów znajdowała się na etapie utrzymania lub zarządzania. W 8 pozostałych przypadkach projekty dotyczyły utrzymania i zarządzania przekazaną im przez podmioty publiczne już istniejącą infrastrukturą.

### Opóźnienia w realizacji zadań na etapie robót

Realizacja 5 z 7 projektów, polegających m.in. na wybudowaniu lub modernizacji obiektów infrastruktury, była opóźniona w stosunku do pierwotnego terminu zakończenia umowy, ale w 2<sup>60</sup> projektach zmiana terminu nie wynikała z winy partnerów umowy. W 3 projektach odpowiedzialność za nieterminową realizację ponosił partner prywatny, tj.:

### Przykłady

Termomodernizacja siedmiu budynków wraz z systemem zarządzania energią w gminie **Ruda Śląska** miała zostać wykonana w terminie 12 miesięcy. Umowny termin zakończenia robót został przekroczony o 23 dni. Gmina **naliczyła kary umowne** w łącznej wysokości **34,5 tys. zł**.

Termomodernizacja dwóch z 10 obiektów użyteczności publicznej, realizowana na podstawie umowy PPP zawartej przez gminę **Karczew**, została wykonana po terminach określonych w pierwotnej umowie. Zgodnie z umową termomodernizacja Szkoły Podstawowej Nr 2 w Karczewie oraz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Otwocku Wielkim powinna zostać wykonana do 30 czerwca 2013 r., podczas gdy protokoły odbioru końcowego robót w tych budynkach (nieobejmujące robót dodatkowych) zostały podpisane 16 stycznia 2014 r.

Przewidziana umową zawartą przez gminę **Konstancin-Jeziorna** modernizacja oczyszczalni ścieków nie została przeprowadzona w planowanym terminie do 30 czerwca 2014 r. Pozwolenie na użytkowanie oczyszczalni ścieków

<sup>59</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, ze zm.

<sup>60</sup> Racibórz, Płock.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

partner prywatny uzyskał w dniu 29 października 2014 r. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że ryzyko związane z terminowym zakończeniem robót ponosił całkowicie partner prywatny, a interes gminy w tym zakresie zabezpieczony był przysługującym gminie ze strony partnera prywatnego upustem od ceny wykonanych usług.

Prace na etapie projektowania, budowy lub modernizacji obiektów wykonywane były, poza nielicznymi wyjątkami, terminowo i w zakresie przewidzianym w umowach. Nieprawidłowości na etapie budowy infrastruktury, poza wskazanymi wyżej (dotyczącymi opóźnień w terminowej realizacji robót), dotyczyły w dwóch projektach nieterminowego wykonywania dokumentacji projektowej i technicznej, tj.:

### Przykłady

W przypadku projektu realizowanego przez gminę **Płock**, przedmiotem którego była modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej, partner prywatny przekazał podmiotowi publicznemu dokumentację projektową, niezbędną dla uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych, uzgodnień, opinii i zezwoleń do przeprowadzenia termomodernizacji, z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowie o PPP wynoszącym 58 dni. W związku z powyższym miasto **nalicyło partnerowi prywatnemu karę umowną**, w wysokości **27,0 tys. zł**, którą partner prywatny wpłacił na konto urzędu w dniu 17 maja 2017 r.

Zgodnie z umową na realizację przedsięwzięcia dotyczącego zarządzania energią placówek oświatowych, zawartą przez gminę **Ruda Śląska**, partner prywatny był zobowiązany do opracowania dokumentacji projektowej w ciągu 25 tygodni i 29 tygodni (w zależności od rodzaju dokumentacji) od dnia zawarcia umowy (18 listopada 2014 r.). Dokumentację projektową siedmiu obiektów oświatowych partner prywatny dostarczył z opóźnieniem od 16 do 32 dni w stosunku do terminów wynikających z umowy. Z tego tytułu gmina **nalicyła kary umowne** w wysokości **25,6 tys. zł**.

Nieprawidłowa realizacja zadań przez podmioty publiczne lub partnerów prywatnych dotyczyła przede wszystkim etapu utrzymania i zarządzania, w mniejszym stopniu realizacji zadań związanych z budową lub modernizacją obiektów.

Do zadań partnerów prywatnych na etapie operacyjnym należało, w zależności od przedmiotu danego przedsięwzięcia, m.in.: wnoszenie opłat za korzystanie z obiektów wykorzystywanych w ramach PPP; zarządzanie i utrzymywanie obiektów zgodnie z warunkami umów oraz zasadami wynikającymi z przepisów prawa (np. przeprowadzanie okresowych przeglądów technicznych); przekazywanie okresowych raportów ze sposobu realizacji obowiązków określonych w umowach; przeprowadzenie szkoleń pracowników podmiotów publicznych związanych z obsługą wdrożonych w ramach realizacji przedsięwzięć systemów (np. Systemy Zarządzania Energią w przypadku projektów obejmujących termomodernizację budynków); prowadzenie akcji edukacyjnych dotyczących zachowań proekologicznych w zakresie energii cieplnej i elektrycznej; uzyskanie decyzji o zaszeregowaniu obiektu hotelowego do określonej kategorii (w przypadku projektów, przedmiotem których było zarządzanie obiektami hotelowymi), czy też dochowanie wymogów związanych z celami i warunkami dofinansowania.

sowania (dotyczy projektów, przedmiotem których było zarządzanie obiektami wybudowanymi uprzednio przez podmioty publiczne z wykorzystaniem dofinansowania ze środków pochodzących z UE). Głównym zadaniem podmiotów publicznych była współpraca przy realizacji przedsięwzięć oraz dokonywanie płatności.

Płatności na rzecz partnerów prywatnych dokonywane były, poza jednym przypadkiem, zgodnie z warunkami określonymi w umowach. Gmina **Konstancin-Jeziorna** w ramach realizacji umowy, przedmiotem której było wykonywanie usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu gminy, dokonała płatności 3 faktur z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 57 dni. Płatności za usługę oczyszczania ścieków były dokonywane przez ZGK na podstawie faktur wystawionych przez partnera prywatnego. Zgodnie z postanowieniami umowy zapłata powinna być dokonana w terminie 21 dni kalendarzowych od daty otrzymania od partnera prywatnego prawidłowo wystawionej faktury. W jednym przypadku dokonano płatności całości zobowiązania po upływie terminu, a w dwóch przypadkach gmina nie zapłaciła w terminie całości kwoty wynikającej z wystawionej faktury. Za okresy opóźnień w płatnościach gmina nie została obciążona przez partnera prywatnego odsetkami.

Niewywiązywanie się z obowiązków wynikających z umów

W 5 z 15 umów partnerzy prywatni nie wywiązywali się ze wszystkich obowiązków nałożonych umowami, tj.:

### Przykłady

W **Urzędzie Miasta w Karczewie** realizującym projekt PPP, przedmiotem którego była termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej, brak było dokumentacji potwierdzającej wykonywanie przez partnera prywatnego niektórych zadań (do realizacji których partner prywatny był zobowiązany na podstawie § 20 pkt 6 umowy o PPP), tj. weryfikacji, co najmniej raz w roku, umów zawartych na dostawę energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu, a także przeprowadzania corocznych szkoleń w zakresie zarządzania energią w latach 2016–2019 (§ 20 pkt 10 umowy o PPP).

W przypadku 2 umów koncesji zawartych przez gminę **Szydłowiec**, przedmiotem których było zarządzanie pomieszczeniami Zamku i hotelu „Pod Dębem”, operatorzy nie przedkładali sprawozdań kwartalnych lub przedkładali je w sposób niezgodny z umowami (sprawozdania niekompletne lub przedkładane po upływie wymaganego terminu). Ponadto operator Hotelu nie utrzymywał przez cały okres obowiązywania umowy koncesji zaszeregowania obiektu do wymaganej kategorii, a operator pomieszczeń Zamku nie przedstawił Regulaminu administrowania pomieszczeniami oraz nie wykonał do dnia 16 października 2019 r. (data oględzin przeprowadzonych w ramach kontroli NIK) naprawy zniszczeń drzwi do toalet, pomimo pisma skierowanego przez Gminę w tej sprawie 12 czerwca 2019 r.

Partner prywatny realizujący przedsięwzięcie polegające na zaprojektowaniu i budowie instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, na podstawie umowy zawartej z gminą **Racibórz**, nie przedłożył, po upływie terminu ważności pierwszej gwarancji, nowej gwarancji bankowej. Nowa gwarancja bankowa została przedłożona dopiero podczas kontroli NIK, ponadto została wystawiona na kwotę niższą niż wynikająca z umowy oraz pomijała okres blisko pięć miesięcy. Kontrola wykazała również, że dokumenty załączane do przedstawianych przez partnera prywatnego comiesięcznych



sprawozdań rozliczeniowych nie zawierały wszystkich wymaganych danych (dot. II półrocza 2016 r.), a karty przekazania odpadów z PSZOK w Raciborzu (110 szt.) oraz miesięczne raporty ważenia odpadów przyjętych do instalacji MBP zawierały niezetelne dane na temat dostawcy i odbiorcy odpadów. Partner prywatny realizujący na podstawie umowy zawartej z **Fundacją Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie** przedsięwzięcie polegające na rozbudowie i eksploatacji parkingu dla samochodów osobowych zaprzestał wnoszenia opłaty rocznej, do której był zobowiązany na podstawie umowy PPP, a także podatku od nieruchomości. Na dzień 25 listopada 2019 r. **łączna kwota zaległości partnera prywatnego** wraz z należnymi odsetkami wynosiła **210,2 tys. zł.** Przyczyną zaprzestania dokonywania płatności był spór pomiędzy partnerem prywatnym a Fundacją odnośnie do liczby powstałych miejsc parkingowych.

### 5.3. Zarządzanie projektami PPP

Zarządzanie projektami PPP obejmuje okres od momentu wejścia w życie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym do zakończenia jej obowiązywania. Obejmuje zarówno zarządzanie na etapie prac budowlanych (etap inwestycyjny), jak i utrzymywanie i zarządzanie infrastrukturą niezbędną dla realizacji zadania publicznego (etap operacyjny).

Praktycznie we wszystkich kluczowych elementach składających się na skuteczny i kompleksowy proces zarządzania przedsięwzięciami<sup>61</sup> działania podmiotów publicznych odbiegały od modelowego sposobu zarządzania. Nieprawidłowości i uwagi NIK w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim: niedostosowania struktury organizacyjnej jednostek do zadań związanych z zarządzaniem projektami (np. nie utworzono zespołów ds. zarządzania), braku sformalizowanych procedur zarządzania oraz nieskutecznego monitorowania i egzekwowania jakości dostarczanych usług.

Zaledwie w dwóch jednostkach (**Urząd Miasta Płocka** oraz **Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu**) powołano zespoły ds. zarządzania projektami oraz przyjęto procedury określające zasady, formy i terminy zarządzania realizacją przedsięwzięć, pomimo tego, że na potrzebę ustanowienia procedur zarządzania wskazują m.in. wytyczne dotyczące prawidłowej realizacji projektów PPP, publikowane przez MliR. Przyjęcie takich procedur stanowi element systemu zarządzania projektem PPP, który oprócz ram instytucjonalnych powinien obejmować ramy proceduralne pozwalające na skuteczne osiągnięcie założeń projektu określonych w umowie PPP.

Niepowoływanie zespołów ds. zarządzania projektami

#### Przykłady

**Dyrektor Muzeum w Sierpcu** powołał Zespół ds. zarządzania umową o PPP, wyznaczył osoby do współpracy z operatorem w całym okresie obowiązywania umowy oraz określił zadania w zakresie nadzoru nad umową PPP. Do zadań tych należało m.in. współdziałanie z operatorem we wszystkich sprawach związanych z realizacją umowy przez cały okres jej obowiązywania, informowanie partnera prywatnego o zaistniałych zdarzeniach faktycznych i prawnych mających wpływ na realizację umowy, monitorowanie i kontrolowanie działań operatora w zakresie zarządzania i utrzymania obiektu oraz osiągnię-

<sup>61</sup> Proces zarządzania przedsięwzięciami obejmuje powołanie zespołu ds. zarządzania projektem, monitorowanie dostarczania zakontraktowanych usług, zarządzanie zmianami w projekcie, zarządzanie zakończeniem kontraktu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cia wskaźników określonych w projekcie dofinansowania inwestycji, monitorowanie dostępności obiektu i jakości świadczonych usług, a także płatności wynikających z umowy dzierżawy, sprawdzanie stanu utrzymania przekazanego obiektu, wyposażenia, identyfikacja ewentualnych braków oraz kontrola w zakresie wykonywanych przez operatora przeglądów technicznych obiektu.

**Urząd Miasta Płocka** posiadał procedury zarządzania projektem dotyczące monitorowania i kontroli wykonywania przez partnera prywatnego umowy o PPP. 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”. Prezydent Miasta Płocka powołał Zespół ds. Zarządzania umową o PPP i określił m.in.: bieżącą organizację kontaktów z partnerem prywatnym w toku realizacji każdego z etapów umowy, organizację i podział pracy w Zespole oraz nadzorowanie procesu zarządzania energią przez partnera prywatnego. Zakres zadań członków Zespołu określono w umowie o PPP i Informatorze. Informator określał także: 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, zasady i sposób prowadzenia monitoringu wykonywania umowy o PPP, kluczowe narzędzia do dokonania weryfikacji skuteczności wykonywania obowiązków nałożonych umową o PPP.

W **11** jednostkach zarządzanie projektami nie odbywało się w sposób sformalizowany. Zadania z tego zakresu wykonywały poszczególne komórki organizacyjne urzędów w ramach realizacji bieżących zadań wynikających z regulaminów organizacyjnych tych jednostek bądź też poszczególne pracownicy tych komórek (również w ramach bieżących zadań wynikających z zakresów obowiązków, bez przypisania odpowiedzialności za realizację konkretnych projektów PPP).

### Przykład

W **Urzędzie Miasta Kobyłka** wyznaczono pracownika<sup>62</sup> zajmującego się realizacją umowy PPP oraz kontaktami z partnerem prywatnym. Wyznaczenie pracownika nastąpiło ustnie, bez wskazania szczegółowych obowiązków dotyczących weryfikacji działań partnera prywatnego realizującego postanowienia umowy, np.: dokonywania przeglądów Systemu Zarządzania Energią (SZE), monitorowania pracy SZE oraz jego efektów w poszczególnych budynkach, rejestrowania i analizowania zgłaszanych usterek związanych z funkcjonowaniem SZE, weryfikacji temperatury osiągananej w budynkach. Wyznaczony pracownik nie miał ponadto dostępu on-line do SZE. Zgłoszeń usterek i awarii dokonywali, oprócz osoby wyznaczonej w umowie do kontaktu z partnerem prywatnym, również pracownicy poszczególnych obiektów.

Również w **Rudzie Śląskiej** zadania z zakresu zarządzania projektami przypisano poszczególnym pracownikom komórek organizacyjnych urzędu miasta, jednakże bez precyzyjnego wskazania czynności, za które mieli być odpowiedzialni, a także sposobu wykonywania tych zadań.

<sup>62</sup> Do bieżącego użytkowania zainstalowanych urządzeń w budynkach partner prywatny przeszkolił ponadto 33 osoby. Dostęp on-line do SZE posiadało osiem osób – po jednej z każdego obiektu.

Brak sformalizowanych procedur i określenia obowiązków pracowników nadzorujących realizację przedsięwzięć utrudniał prawidłowe zarządzanie projektami w przypadku zmian organizacyjnych w urzędach spowodowanych np. rotacją pracowników, czy też zmianami na stanowiskach burmistrzów będących wynikiem wyborów samorządowych. Na okoliczności takie wskazywał np. zastępca burmistrza gminy **Karczew**, który wyjaśniając przyczyny nieuzyskania w latach 2014–2018 gwarantowanych w umowie PPP poziomów oszczędności energii elektrycznej oraz ciepłej wskazał, że ze względu na zmiany kadrowe nie jest w stanie odpowiedzieć, co było tego powodem.

**Dwie** jednostki powierzyły zadania z zakresu zarządzania umową jednostce podległej<sup>63</sup> (gmina **Konstancin-Jeziorna** powierzyła realizację zadań Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Konstancinie, gmina **Bielsko-Biała** – Ośrodkowi Sportu i Rekreacji, a następnie Ośrodkowi Obiektów Górskich).

Procedury zarządzania, które umożliwiałyby podmiotowi publicznemu monitorowanie i kontrolę realizacji umowy, w szczególności osiągnięcia celów projektu, a w przypadku stwierdzenia niewykonania lub nienależytego wykonania przewidywały zastosowanie środków dyscyplinujących wobec partnera prywatnego<sup>64</sup> bądź odstąpienie od umowy, zawierane były w umowach PPP lub koncesji, przy czym miały one charakter dość ogólny. Większość kontrolowanych jednostek uważała jednak, iż takie rozwiązania były w tym zakresie wystarczające.

NIK nie podziela tego stanowiska. Ponieważ partnerstwo publiczno-prywatne jest długotrwałe i złożone, nie można wszystkiego przewidzieć ani zapisać w umowie. Trudno jest wyspecyfikować każdą sytuację, która może mieć miejsce, i określić zasady postępowania. Głównymi celami zarządzania kontraktem PPP jest upewnienie się, że usługi są dostarczane nieprzerwanie, a ich jakość jest zgodna z wymaganiami zawartymi w kontrakcie, opłaty na rzecz partnera prywatnego są dokonywane zgodnie z umową, przydzielone odpowiedzialności i ryzyka są respektowane w praktyce przez obie strony, zmiany w otoczeniu projektu są rejestrowane i efektywnie zarządzane. Cele te można osiągnąć wyłącznie poprzez ustanowienie skutecznych ram instytucjonalnych i proceduralnych zarządzania projektami.

W praktyce zarządzanie projektami przybierało zróżnicowany charakter i było w dużej mierze uzależnione od przedmiotu danego przedsięwzięcia oraz obowiązków nałożonych umowami na partnerów prywatnych i podmioty publiczne. Obejmowało ono konsultacje pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi jednostek kontrolowanych, wymianę informacji, w tym z jednostkami podległymi i partnerami prywatnymi, organizowanie narad, zasięganie informacji u partnerów prywatnych, sporządzanie monitów, analizę raportów przedstawianych przez partnerów prywatnych, przeprowadzanie kontroli. Działania te miały w większości przypadków jednak charakter incydentalny (pojawiały się w zależności od zidentyfikowanych potrzeb).

<sup>63</sup> W jednostkach tych nie prowadzono kontroli.

<sup>64</sup> Prawo podmiotu publicznego do bieżącej kontroli prawidłowości wykonywania umowy, zasady odstąpienia oraz rozwiązania umowy na etapie robót i na etapie utrzymania, jak również możliwości naliczania kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umowy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK takie działania nie tworzyły spójnego i skutecznego systemu zarządzania projektami. O ile zarządzanie na etapie procesu inwestycyjnego (budowy, modernizacji) przebiegało na ogół w sposób prawidłowy<sup>65</sup>, co było związane z dużym doświadczeniem podmiotów publicznych w realizacji przedsięwzięć w oparciu o ustawę Pzp, to na etapie operacyjnym częściej występowały nieprawidłowości związane z nierzetelną weryfikacją przez kontrolowane jednostki obowiązków partnerów prywatnych.

Powyższe potwierdza fakt, iż tylko w jednej jednostce stwierdzono nieprawidłowości w zarządzaniu na etapie procesu inwestycyjnego.

### Przykład

W gminie **Racibórz** dokonano kontroli zakończenia budowy instalacji MBP i potwierdzenia prawidłowości jej wykonania zgodnie z umową, pomimo tego, że urząd miasta i powołany Zespół ds. kontroli nie dysponowali szeregiem dokumentów pozwalających na ocenę zgodności realizacji tej inwestycji z przyjętymi założeniami, a niektóre z posiadanych dokumentów wskazywały wręcz na brak takiej zgodności<sup>66</sup>. W szczególności dotyczyło to częściowego wyposażenia instalacji MBP w maszyny i urządzenia używane zamiast wymaganych nowych.

### Nierzetelna weryfikacja raportów partnerów prywatnych

Pozostałe nieprawidłowości w obszarze zarządzania projektami dotyczyły etapu operacyjnego, tj. już po zakończeniu budowy lub modernizacji infrastruktury.

W 3 jednostkach nierzetelnie weryfikowano roczne raporty z uzyskanych oszczędności po przeprowadzonych termomodernizacjach obiektów użyteczności publicznej, tj.:

### Przykłady

W ramach kontroli przeprowadzonej w **Urzędzie Miasta Kobyłka** NIK stwierdziła błędy w raporcie partnera prywatnego za 2017 r., które nie zostały przez pracowników urzędu zidentyfikowane, co świadczyło o nierzetelnej weryfikacji raportu. Dopiero w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli gmina Kobyłka dokonała ponownej weryfikacji raportu za 2017 r. i wystąpiła do partnera prywatnego o zwrot kwoty 6,98 tys. zł z tytułu nieuzyskania gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii.

<sup>65</sup> Działania podmiotów publicznych były w większości projektów skuteczne i pozwalały na monitorowanie realizacji robót, a w konsekwencji na terminowe i zgodne z zawartą umową wykonanie prac projektowych i budowlanych.

<sup>66</sup> Zespół ds. kontroli: nie uzyskał od partnera prywatnego i nie dysponował wstępnym projektem technologicznym, projektem budowlanym, wykonawczym i powykonawczym dla budowy instalacji MBP wraz z infrastrukturą towarzyszącą, których obowiązek opracowania i zakres przedmiotowy określił PF-U, a także wykazu dostarczonych maszyn, sprzętu i urządzeń, mającego wchodzić w skład Instrukcji eksploatacji instalacji MBP, zgodnie z zapisami PF-U; nie stwierdził, czy instalacja zapewniała możliwość prasowania (belowania) wysegregowanych odpadów o charakterze surowców wtórnych i komponentów RDF, co przewidziano w PF-U; nie dysponował dokumentami potwierdzającymi, że wszystkie zastosowane przy realizacji inwestycji maszyny i urządzenia były fabrycznie nowe i spełniały postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, co było wymogiem określonym w PF-U, natomiast posiadał dokumenty wskazujące, że niektóre z dostarczonych przez partnera maszyn do zrealizowanej instalacji MBP były maszynami (urządzeniami) używanymi.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Urzędzie Miasta w Karczewie** kontrola NIK wykazała, że raport z czerwca 2015 r. w części dotyczącej efektów energetycznych w Ośrodku Zdrowia w Sobiekursku zawiera błędne dane. Zgodnie z umową PPP oszczędności gwarantowane dla tego budynku miały wynieść 186,88 GJ, podczas gdy w raporcie wykazano 82,7 GJ. Pracownicy urzędu miasta nie zakwestionowali danych zaprezentowanych w raporcie. Nie prowadzili bowiem udokumentowanych weryfikacji i analiz informacji zawartych w tym dokumencie. W urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej dokonywanie porównań danych zawartych w raportach rocznych z danymi generowanymi przez system on-line.

W **Urzędzie Miasta Racibórz** pracownicy Referatu ds. Gospodarki Odpadami nierzetelnie weryfikowali sprawozdania i dokumenty przekazywane przez partnera prywatnego w zakresie ich poprawności formalnej i zawartych w nich danych, przyjmując bez uwag dokumenty ewidencyjne i rozliczeniowe zawierające istotne błędy. Za ww. braki i błędy odpowiadał bezpośrednio partner prywatny, jednak – zdaniem NIK – rzetelna weryfikacja przez urząd miasta przekazywanej dokumentacji powinna skutkować zwróceniem uwagi partnerowi na te niezgodności w celu ich wyeliminowania.

W 3 projektach nie naliczono kar umownych, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających ich naliczenie. Przewidziane w umowach kary stanowiły podstawowy mechanizm mający zapewnić, iż podmiot prywatny będzie realizował umowę w sposób satysfakcjonujący, tj. że spełniane będą wymagania w zakresie jakości świadczonych usług, a w przypadku niedochowania tego warunku, że podmiot publiczny uzyska z tego tytułu rekompensatę finansową. Sytuacja taka wystąpiła:

Nienaliczanie  
kar umownych

### Przykłady

W gminie **Szydłowiec**, w której nie podjęto działań mających na celu naliczenie kar umownych w związku z niewywiązywaniem się operatora pomieszczeń w Zamku z obowiązków określonych w umowie koncesji, polegających na przekazywaniu kompletnych sprawozdań i dokumentów oraz ich uzupełniania w terminach wskazanych w wezwaniach do uzupełnienia<sup>67</sup>.

W gminie **Karczew**, która nie skorzystała z uprawnień przewidzianych w umowie PPP do nałożenia kar umownych w związku z nieterminowym wykonaniem termomodernizacji dwóch budynków oraz nieuzyskaniem gwarantowanych umową oszczędności energii cieplnej i elektrycznej. **Łączna potencjalna wysokość niedochodzonych kar umownych<sup>68</sup> wynosiła 491,3 tys. zł**, w tym 98,0 tys. zł z tytułu nieuzyskania gwarantowanych oszczędności energii cieplnej i elektrycznej. Gmina nie dochodziła również zapłaty od partnera prywatnego różnicy pomiędzy poziomem oszczędności gwarantowanym a faktycznie osiągniętymi w latach 2014–2018 w pięciu obiektach w zakresie energii cieplnej oraz 6 obiektach w zakresie energii elektrycznej.

W gminie **Racibórz** nie uzyskiwano od partnera prywatnego miesięcznych informacji na temat osiągniętych ilości (w %) odpadów poprocesowych instalacji MBP zdeponowanych na składowisku odpadów ZZO, mimo iż jednym z kryteriów oceny ofert dla przedsięwzięcia PPP, wynikającym ze SIWZ oraz oferty partnera prywatnego, była jak najniższa ilość odpadu powstająca z jednej tony strumienia odpadów przetworzonego przez instalację MBP, jaka zostanie zdeponowana na składowisku odpadów, którą partner ustalił na 35%. Wskaźnik

<sup>67</sup> W pozostałych przypadkach niewywiązywania się przez operatorów Zamku i Hotelu z obowiązków przewidzianych w umowach koncesji gmina podejmowała określone umowami działania.

<sup>68</sup> Według stanu na dzień zakończenia kontroli.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ten podlegał ocenie przez komisję przetargową urzędu miasta i jego niespełnienie było naruszeniem warunków postępowania. W poszczególnych miesiącach 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r. ilość odpadów zdeponowana na składowisku ZZO przekraczała maksymalny dopuszczalny poziom 35%. Zgodnie z umową partner prywatny, w przypadku niezrealizowania rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, zobowiązał się do zapłaty podmiotowi publicznemu kary umownej wynoszącej 0,5% równowartości rocznej opłaty brutto, jaką podmiot zapłaciłby partnerowi za zagospodarowanie 20 000 Mg odpadów. Gmina nie rozliczyła partnera prywatnego z realizacji tego zobowiązania. Łączna wysokość potencjalnych kar umownych możliwych do naliczenia partnerowi wynosiła **890,8 tys. zł.**

W 2 przedsięwzięciach podmioty publiczne w sposób nieprawidłowy zarządzały zmianami umowy, nie reagując na pojawienie się okoliczności wymagających dokonania zmian w umowach.

### Przykłady

W gminie **Szydłowiec** nie wprowadzano pisemnych zmian do umowy o zarządzanie Hotelem, pomimo zmiany terminu przedkładania sprawozdań oraz zmiany osoby reprezentującej operatora, co było działaniem nierzetelnym, niezgodnym z umową koncesji.

W gminie **Sosnowiec** nie wprowadzano pisemnych zmian do umowy, pomimo trzykrotnej zmiany osób odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją umowy ze strony podmiotu publicznego.

Inne nieprawidłowości dotyczące realizacji obowiązków wynikających z umów PPP dotyczyły:

- nierzetelnej współpracy gminy **Szydłowiec** z operatorem pomieszczeń Zamku. Gmina pozostawiła bez odpowiedzi wniosek operatora Zamku o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w umowie koncesji w zakresie zatrudnienia określonej liczby osób;
- nieegzekwowania przez gminę **Karczew** w latach 2016–2019 obowiązku przeprowadzenia przez partnera prywatnego rocznych szkoleń w zakresie zarządzania energią, a także niewystępowania o przeprowadzenie dodatkowego szkolenia w związku z istotnymi zmianami kadrowymi w urzędzie miasta. Ponadto w badanym okresie gmina nie przekazywała do weryfikacji partnerowi prywatnemu umów zawartych na dostawę energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu;
- niewzywania partnera prywatnego przez gminę **Racibórz** przez okres ponad czterech lat (do stycznia 2019 r.) od zakończenia budowy instalacji do przedstawienia dowodu poniesienia kosztów ubezpieczenia instalacji MBP, pomimo określenia w umowie zobowiązania partnera prywatnego do ponoszenia wszelkich kosztów ubezpieczeń instalacji MBP;
- niewdrożenia przez gminę **Konstancin-Jeziorna** odpowiednich narzędzi i procedur zapewniających możliwość monitorowania rzeczywistej ilości ścieków dostarczonych do oczyszczalni, pomimo tego, że umowa przewidywała możliwość instalacji urządzeń służących temu celowi, a monitorowanie ilości odprowadzanych ścieków odbywało się na podstawie urządzeń pomiarowych partnera prywatnego. Zdaniem NIK monitorowanie ścieków na podstawie urządzeń pomiarowych



- partnera prywatnego, analizy porównawczej ilości ścieków z poprzednimi okresami rozliczeniowymi, gminnych urządzeń pomiarowych, na podstawie których można zmierzyć jedynie część (ok. 90%) zrzuconych do oczyszczalni ścieków, nie pozwala gminie na obliczenie rzeczywistej ilości ścieków zrzucanych do oczyszczalni, w sposób niezależny od partnera prywatnego. W związku z długim okresem realizacji (32 lata) oraz znaczną przewidywaną wartością umowy (274 988 tys. zł netto), nawet niewielkie odchylenia (1–5%) od rzeczywistej ilości zrzucanych ścieków mogą stanowić istotny koszt gminy z tego tytułu;
- nierzetelnej weryfikacji i akceptacji, w gminie **Lipinki**, zawyżonych faktur za odbiór i zagospodarowanie odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, przedkładanych przez partnera prywatnego. Za odbiór i zagospodarowanie powyższych odpadów stosowano ceny jak dla odpadów zmieszanych, zamiast cen jak dla odpadów segregowanych, co skutkowało zawyżeniem wartości wystawionych faktur o 49,6 tys. zł.

### 5.4. Zgodność efektów projektów PPP z zakładanymi celami

Celami podstawowymi przedsięwzięć, dla których podpisano umowy o PPP lub umowy koncesji, były: budowa nowej lub modernizacja istniejącej infrastruktury wraz z jej utrzymaniem i zarządzaniem (**9** przedsięwzięć) bądź też utrzymanie i zarządzanie przekazaną partnerowi prywatnemu lub koncesjonariuszowi przez podmiot publiczny uprzednio istniejącą infrastrukturą (**6**). Podstawowe cele **14** z **15** przedsięwzięć zostały osiągnięte, budowa lub modernizacja obiektów została zakończona, a przedsięwzięcia znajdowały się na etapie operacyjnym, w którym partnerzy prywatni lub koncesjonariusze utrzymywali i zarządzali infrastrukturą, otrzymując wynagrodzenie od podmiotów publicznych lub użytkowników infrastruktury.

W ramach poszczególnych przedsięwzięć, do czasu zakończenia kontroli partner prywatny lub koncesjonariusz:

- utrzymywał i zarządzał na własny koszt infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowca (umowa koncesji zawarta przez gminę **Bielsko-Biała** w 2012 r., obowiązująca do 2020 r. – siedem lat); w wyniku realizacji projektu osiągnięto cel w postaci stworzenia możliwości aktywnej turystyki, rekreacji i sportu, osiągnięto również wskaźniki rezultatu projektu określone w umowie koncesji i umowie o dofinansowanie budowy tej infrastruktury ze środków UE;
- zaprojektował, sfinansował, wybudował, utrzymywał i eksploatował instalację do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów na terenie Zakładu Zagospodarowania Odpadów sp. z o.o. w Raciborzu (umowa PPP zawarta przez gminę **Racibórz** w 2014 r., obowiązująca do końca 2035 r. – 21 lat); efektem realizacji przedsięwzięcia było eliminowanie z masy odpadów komunalnych, przekazywanych do składowania odpadów ulegających biodegradacji;
- zaprojektował, sfinansował i wykonał kompleksową termomodernizację siedmiu obiektów oświatowych oraz wdrożył i zarządzał systemem zarządzania energią w 12 obiektach (umowa zawarta przez gminę **Ruda Śląska** w 2014 r., obowiązująca do 2025 r. – 11 lat);

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zarządzał Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym w Sosnowcu (umowa koncesji zawarta przez gminę **Sosnowiec** w 2012 r., obowiązująca do 2020 r. – osiem lat); w wyniku realizacji projektu zapewniono prawidłowe funkcjonowanie SPNT i osiągnięto zakładane w umowie koncesji i umowach o dofinansowanie ze środków UE wskaźniki oddziaływania oraz cztery z pięciu wskaźników rezultatu projektu<sup>69</sup>; gmina, realizując projekt, osiągnęła od grudnia 2012 r. do września 2019 r. przychody z tego tytułu w wysokości 1181,9 tys. zł brutto;
- sfinansował, rozbudował, utrzymywał i eksploatował parking dla samochodów osobowych (umowa zawarta przez **Fundację Miejski Park i Ogród Zoologiczny** w 2015 r., obowiązująca do 2024 r. – dziewięć lat); w wyniku realizacji projektu zwiększyła się możliwość obsługi ruchu turystycznego obejmującego zwiedzanie Ogrodu Zoologicznego oraz jego okolic – pomiędzy rokiem 2014 a 2018 liczba osób odwiedzających ZOO wzrosła o 54,1%;
- utrzymywał i eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (umowa zawarta przez gminę **Lipinki** w 2017 r., obowiązująca do 2032 r. – 15 lat);
- zmodernizował infrastrukturę przystankową poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach w liczbie zgodnej z umową (umowa koncesji zawarta przez gminę **Kraków** reprezentowaną przez dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie w 2014 r., realizowana następnie od 2019 r. przez **Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie**; obowiązująca do 2035 r. – 21 lat);
- obsługiwał i administrował Zbiorczym Punktem Gospodarowania Odpadami (umowa koncesji zawarta przez gminę **Kraków** reprezentowaną przez dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie w 2011 r., realizowana następnie przez **Zarząd Dróg Miasta Krakowa**, obowiązująca do 2021 r. – 10 lat); w trakcie realizacji projektu ZPGO był użytkowany zgodnie z przeznaczeniem i przyjmował od mieszkańców i przedsiębiorców z terenu Krakowa zakładane w projekcie ilości odpadów;
- zaprojektował, częściowo sfinansował i wykonał kompleksową termomodernizację oraz zarządzał systemem zarządzania energią w 10 budynkach użyteczności publicznej w Karczewie (umowa PPP podpisana przez gminę **Karczew** w 2013 r., obowiązująca do 2027 r. – 14 lat); w wyniku realizacji projektu uzyskiwano oszczędności w ogólnym zużyciu energii elektrycznej i ciepłej, poprawiono również funkcjonalność i estetykę wszystkich budynków objętych termomodernizacją, a oszczędności osiągnęte w związku ze zmniejszonym zużyciem energii ciepłej i elektrycznej pozwalały na częściowe pokrycie wynagrodzenia partnera prywatnego za etap zarządzania zgodnie z założeniami projektu;

<sup>69</sup> Jeden ze wskaźników rezultatu (powierzchnia przygotowana w ramach projektu i wykorzystywana przez przedsiębiorców) został zrealizowany na poziomie 75,1%. Niższa od wymaganej realizacja tego wskaźnika została „przyjęta do wiadomości” przez Instytucję Zarządzającą RPO WSL i według wyjaśnień Prezesa Zarządu ARL uznana przez Prezydenta za zadowalającą i spełniającą wymogi umowy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zaprojektował, sfinansował i zmodernizował budynki oraz wdrożył i zarządzał systemem zarządzania energią w ośmiu obiektach użyteczności publicznej (umowa PPP zawarta przez gminę **Kobyłka** w 2015 r., obowiązująca do 2031 r. – 16 lat); wykonana modernizacja sfinansowana została w całości ze środków partnera prywatnego; w wyniku realizacji projektu poprawie uległ również stan techniczny i wizualny miejskich obiektów użyteczności publicznej, zmniejszył się poziom emisji szkodliwych substancji i pyłów, a oszczędności osiągnęte w związku ze zmniejszonym zużyciem energii cieplnej i elektrycznej pozwalały na częściowe pokrycie zobowiązań wobec partnera prywatnego za etap zarządzania zgodnie z założeniami projektu; szacunkowa wartość uzyskanych oszczędności związanych ze zmniejszonym zużyciem energii cieplnej i elektrycznej wyniosła: dla energii elektrycznej w latach 2017 i 2018: 12,6 tys. zł netto rocznie i dla energii cieplnej 81,5 tys. zł netto w 2018 r.<sup>70</sup> Roczny koszt zarządzania przez partnera prywatnego wynosił natomiast 65,3 tys. zł;
- zmodernizował własną oczyszczalnię ścieków komunalnych oraz odbierał ścieki z terenu gminy Konstancin-Jeziorna (umowa PPP zawarta przez gminę **Konstancin-Jeziorna** w 2012 r., obowiązująca do 2044 r. – 32 lata);
- zaprojektował, wykonał modernizację energetyczną 24 obiektów użyteczności publicznej w **Płocku**, a następnie zarządzał i utrzymywał źródła i instalacje ciepła i energii elektrycznej w zakresie przeprowadzonej modernizacji (umowa PPP zawarta przez gminę Płock w 2015 r., obowiązująca do 2023 r. – 17 lat); osiągnięto zakładane cele w skali całego projektu, tj. uzyskano ogółem gwarantowane oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, a oszczędności osiągnęte w związku ze zmniejszonym zużyciem energii cieplnej i elektrycznej pozwalały na pokrycie wynagrodzenia partnera prywatnego za etap zarządzania, zgodnie z założeniami projektu;
- zarządzał i utrzymywał na własny koszt Centrum kulturalno-rekreacyjne w Sierpcu (umowa PPP zawarta przez **Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu** w 2015r., obowiązująca do 2030 r. – 15 lat ); osiągnięte zostały również główne cele projektu budowy Centrum współfinansowanego ze środków EFRR, tj. powstała nowoczesna baza noclegowa, stworzono ofertę dla różnych grup odbiorców, wzrosło znaczenie turystyki biznesowej, stworzono nowe miejsca pracy, zwiększono promocję produktów turystycznych i rekreacyjnych oferowanych przez Muzeum. Pozwoliło to na zapewnienie trwałości projektu budowy Centrum bez ponoszenia nakładów finansowych;
- utrzymywał i zarządzał na własny koszt pomieszczeniami w Zamku w Szydłowcu (umowa koncesji zawarta przez gminę **Szydłowiec** w 2015 r. obowiązująca do 2021 r. – sześć lat); działalność operatora Zamku wpisywała się w cele projektu współfinansowanego ze środków UE polegającego na odnowie zabytkowych obiektów w Szydłowcu

<sup>70</sup> Obliczone na podstawie ceny kWh energii czynnej wykazanej na fakturze za energię elektryczną za miesiące lipiec 2017 r. i lipiec 2018 r., tj. 0,1714 zł/kWh. Wartość energii cieplnej obliczono na podstawie kosztu kWh energii z faktury za gaz za lipiec 2018 r. – 0,13943 (paliwo i opłata dystrybucyjna) oraz przeliczenia kWh energii cieplnej na GJ (1 GJ = 278 kWh).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(projekt obejmował rewitalizację Zamku), w tym m.in. promocję walo-  
rów turystycznych Szydłowca i wzmocnienie roli miasta jako ośrodka  
turystycznego.

**Jeden** projekt zakończył się niepowodzeniem, a tym samym główny cel pro-  
jektu nie został osiągnięty, bowiem koncesjonariusz, zobowiązany do utrzy-  
mywania i zarządzania Hotelem „Pod Dębem”, na podstawie umowy kon-  
cesji zawartej przez gminę **Szydłowiec** w 2014 r., wypowiedział tę umowę  
w trakcie kontroli NIK. Do dnia wypowiedzenia umowy cele projektu były  
realizowane.

W **6** przedsięwzięciach nie osiągnano w zakresie określonym w umowach  
parametrów ilościowych i jakościowych świadczonych usług.

### Przykłady

W ramach przedsięwzięcia polegającego na termomodernizacji i utrzymaniu  
budynków w gminie **Karczew** w latach 2014–2018 uzyskiwano oszczędno-  
ści w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, przy czym nie w każdym okresie  
w wysokości zagwarantowanej w umowie. W latach 2015 i 2016 nie uzy-  
skano gwarantowanych oszczędności ogółem w zużyciu energii elektrycz-  
nej, a w poszczególnych latach okresu 2014–2018 nie uzyskano również  
gwarantowanych poziomów oszczędności energii cieplnej i elektrycz-  
nej w części z budynków. Poziomów oszczędności zużycia energii cieplnej  
dla poszczególnych budynków nie osiągnięto w: 2014 r. (trzy budynki), 2015 r.  
(jeden budynek), 2016 r. (dwa budynki) i 2017 r. (dwa budynki), natomiast  
poziomów oszczędności energii elektrycznej nie osiągnięto w: 2014 r. (sześć  
budynków), 2015 r. (sześć budynków), 2016 r. (dwa budynki) i 2017 r. (dwa  
budynki).

W ramach przedsięwzięcia polegającego na termomodernizacji i utrzymaniu  
obiektów użyteczności publicznej w gminie **Kobyłka** gwarantowane w umo-  
wie średnie oszczędności osiągnięte zostały dla wszystkich modernizowanych  
budynków. Jednak dla trzech budynków nie osiągnięto w latach 2017–2018  
poziomów oszczędności w zużyciu energii cieplnej przewidzianych w ofercie  
partnera prywatnego. Porównanie zużycia energii cieplnej przed moderniza-  
cją i po modernizacji wskazuje jednak, że mimo nieosiągnięcia zakładanych  
efektów, zmniejszono zużycie energii dla obiektów w stosunku do jej zużycia  
przed modernizacją.

W wyniku realizacji przedsięwzięcia polegającego na modernizacji energetycz-  
nej obiektów użyteczności publicznej w gminie **Płock** 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 objek-  
tów, a w 2018 – 12).

W ramach przedsięwzięcia polegającego na termomodernizacji i zarządzaniu  
energią w budynkach oświatowych gminy **Ruda Śląska** w latach 2016–2018  
uzyskiwano, na poziomie całego przedsięwzięcia, gwarantowane oszczędności  
zużycia energii cieplnej (łącznie dla wszystkich obiektów) oraz gwarantowane  
zużycie energii elektrycznej (w siedem obiektach). W okresie tym nie uzyski-  
wano natomiast zagwarantowanych poziomów oszczędności energii cieplnej  
w poszczególnych budynkach. Poziomów oszczędności zużycia energii cieplnej  
dla poszczególnych budynków nie osiągnięto: w 2016 r. (dwa budynki), 2017 r.  
(dwa budynki) i 2018 r. (trzy budynki).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji instalacji MBP w gminie **Racibórz** partner prywatny przekraczał zakładaną ilość (w %) odpadów poprocesowych instalacji MBP zdeponowanych na składowisku, mimo, że istotnym celem przedsięwzięcia PPP była jak najniższa ilość odpadu powstająca z jednej tony odpadów przetworzonych przez instalację MBP, która zostanie zdeponowana na składowisku odpadów, a którą partner ustalił na 35% masy odpadów przetworzonych. Za miesiące październik i listopad 2016 r., styczeń, luty i od kwietnia do listopada 2017 r., od stycznia do września, za listopad i grudzień 2018 r., a także od stycznia do marca oraz od maja do października 2019 r. ilość odpadów poprocesowych zdeponowana w poszczególnych miesiącach na składowisku ZZO przekraczała maksymalny dopuszczalny poziom 35%, wynosząc od 35,52% do 94,15%, co średnio stanowiło 25,67% za II półrocze 2016 r., 45,92% za 2017 r., 43,12% za 2018 r. i 48,34% za dziesięć miesięcy 2019 r.

Liczba miejsc parkingowych wybudowanych w ramach przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji parkingu dla samochodów osobowych w **Krakowie**, realizowanego przez **Fundację Miejski Park i Ogród Zoologiczny**, była mniejsza niż założona dla tego projektu. Ponadto w trakcie trwania umowy partner prywatny zaprzestał dokonywania wymaganych na rzecz podmiotu publicznego płatności. Według stanu na 25 listopada 2019 r. zaległości z tego tytułu wynosiły 210,2 tys. zł, przy czym partner prywatny nieprzerwanie zarządzał parkingiem, uzyskując z tego tytułu przychody, lecz nie ponosząc na rzecz Fundacji opłat określonych umową.

Na podkreślenie zasługuje jednakże fakt, iż specyfika umów PPP zabezpieczała podmioty publiczne przed negatywnymi konsekwencjami nieosiągnięcia zakładanych w nich parametrów jakościowych lub ilościowych. W umowach zawarte były bowiem zapisy uzależniające wynagrodzenie partnerów prywatnych od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, a także określające skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania: w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego. Przykładowo we wszystkich czterech przedsięwzięciach, przedmiotem których było wykonanie termomodernizacji budynków, w umowach zawarto postanowienia odnośnie do gwarantowanych przez partnera prywatnego poziomów oszczędności w zużyciu energii elektrycznej oraz cieplnej. W przypadku nieosiągnięcia tych poziomów umowy przewidywały obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego oraz naliczanie kar umownych.

Poza 2 kontrolowanymi jednostkami, tj. gminą **Karczew i Racibórz**, pozostałe podmioty publiczne podejmowały działania przewidziane w umowach w związku z nieosiągnięciem określonych w nich poziomów oszczędności. Przykładowo gmina **Ruda Śląska**, z tytułu nieosiągnięcia w 2016 r. gwarantowanych oszczędności w dwóch budynkach naliczyła kary umowne w łącznej wysokości **12 tys. zł** oraz obciążyła partnera prywatnego kwotą **6,6 tys. zł**, wynikającą z różnicy pomiędzy gwarantowanymi a rzeczywistymi oszczędnościami. W kolejnych latach kwoty te wynosiły odpowiednio **4 tys. zł** oraz **4,48 tys. zł** – za 2017 r., a za rok 2018 – **12 tys. zł** i **7,3 tys. zł**. Również gmina **Płock** podjęła działania w związku z niezyskaniem gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii cieplnej w 2017 r. w 15 budynkach i poinformowała partnera prywatnego o zamiarze naliczenia kar umownych w wysokości 17,8 tys. zł. Ostatecz-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie odstąpiła od ich naliczenia w związku z ustaleniem, że nieosiągnięcie zakładanych poziomów oszczędności nie było zawinione przez partnera prywatnego. Jednocześnie, wspólnie z partnerem prywatnym gmina podjęła działania naprawcze obejmujące m.in. szkolenia zarządców obiektów w zakresie racjonalnego gospodarowania energią oraz kontrole w obiektach, dotyczące prawidłowego stosowania instrukcji gospodarowania energią. Natomiast **Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie** złożyła do sądu dwa pozwy z żądaniem zapłaty zaległości wraz z odsetkami przez partnera prywatnego.



## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Głównym celem kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy przedsięwzięcia podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego z udziałem partnera prywatnego w formule PPP przygotowano i realizowano prawidłowo i skutecznie.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy projekt/projekty PPP były przygotowane do realizacji prawidłowo?
2. Czy projekt/projekty PPP były realizowane prawidłowo?
3. Czy prawidłowo i skutecznie zarządzano realizacją projektu/projektów PPP?
4. Czy uzyskano zgodność z zakładanymi celami projektu/projektów PPP?

Kontrolę przeprowadzono w 12 urzędach miast i gmin<sup>71</sup> (Karczew, Płock, Konstancin-Jeziorna, Szydłowiec, Kobyłka, Bielsko-Biała, Lipinki, Ruda Śląska, Sosnowiec, Racibórz, Dukla i Tarnobrzeg) oraz w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu, Zarządzie Dróg Miasta Krakowa, Zarządzie Transportu Publicznego w Krakowie, Fundacji Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie.

Zakres podmiotowy

Kontrolę we wszystkich jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, tj. z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2016–2019 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli było to niezbędne do realizacji celu kontroli.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę rozpoczęto 4 września 2019 r., ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 20 grudnia 2019 r.

Termin kontroli

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od partnerów prywatnych o przeszkodach (finansowych, organizacyjnych, prawnych) w przygotowaniu i realizacji projektów PPP.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z sugestią instytucji zewnętrznej (komisja sejmowa). Wyniki kontroli przedstawione zostały w 16 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek. Do wystąpień pokontrolnych zastrzeżenia zgłosili: Burmistrz Miasta Kobyłki oraz Wójt Gminy Lipinki.

Pozostałe informacje

Spośród ogółem trzech zastrzeżeń, Komisja Rozstrzygająca NIK oddaliła dwa zastrzeżenia (Lipinki) a jedno zastrzeżenie uwzględniła w całości (Kobyłka).

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem **17** wniosków pokontrolnych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że do dnia 6 kwietnia 2020 r. zrealizowano dwa wnioski, w trakcie realizacji było 14 wniosków, a jeden wniosek pozostawał niezrealizowany.

<sup>71</sup> Dokonano celowego doboru jednostek do kontroli. Kontrolę przeprowadzono w tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których w okresie objętym kontrolą realizowano projekty partnerstwa publiczno-prywatnego. Pod uwagę wzięto również stan zaawansowania projektów.

## ZAŁĄCZNIKI

W związku z ustaleniami kontroli Delegatura NIK w Warszawie skierowała jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz jedno zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Łączne finansowe rezultaty kontroli wyniosły 2937,3 tys. zł.

### Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miejski w Bielsku-Białej	Jarosław Klimaszewski Prezydent Miasta
2.		Urząd Miasta Racibórz	Dariusz Polowy Prezydent Miasta
3.		Urząd Miasta Ruda Śląska	Grażyna Dziedzic Prezydent Miasta
4.		Urząd Miasta w Sosnowcu	Arkadiusz Janusz Chęciński Prezydent Miasta
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny	dr Józef Skotnicki Dyrektor Fundacji
6.		Urząd Gminy Lipinki	Czesław Rakoczy Wójt Gminy
7.		Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie	Łukasz Franek Dyrektor Zarządu Transportu Publicznego
8.		Zarząd Dróg Miasta Krakowa	Marcin Hanczakowski Dyrektor Zarządu Dróg Miasta Krakowa
9.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Tarnobrzega	Dariusz Bożek Prezydent Miasta
10.		Urząd Miejski w Dukli	Andrzej Bytnar Burmistrz Miasta
11.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miejski w Karczewie	Michał Rudzki Burmistrz Miasta
12.		Urząd Miasta Kobyłka	Edyta Zbieć Burmistrz Miasta
13.		Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna	Kazimierz Jańczuk Burmistrz Gminy
14.		Urząd Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski Prezydent Miasta
15.		Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu	Jan Rzeszotarski Dyrektor
16.		Urząd Miejski w Szydłowcu	Artur Ludew Burmistrz

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

### 1. Umowa PPP i podział obowiązków stron<sup>72</sup>

Obowiązki stron umowy PPP kształtowane są w oparciu o art. 7 ustawy PPP. Przez umowę PPP partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

W celu precyzyjnego wyjaśnienia zakresu zobowiązań stron w ramach umowy PPP, poniżej przedstawiona zostanie charakterystyka kluczowych pojęć użytych w definicji ustawowej.

**1.2. Przedsięwzięcie.** Definicję przedsięwzięcia określa art. 2 pkt 4 ustawy PPP. Przedmiotem przedsięwzięcia może być:

- a) budowa lub remont obiektu budowlanego<sup>73</sup>,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- d) inne świadczenie.

Przy czym wszystkie wyżej wymienione czynności powinny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

**1.3. Zakres przedsięwzięcia.** Konstruowanie zobowiązań umownych partnerstwa związanego z **budową lub remontem obiektu budowlanego** opierać się będzie na przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>74</sup> dotyczących umowy o roboty budowlane (definicja robót budowlanych – art. 647 k.c.). Należy jednak pamiętać, że na gruncie partnerstwa publiczno-prywatnego, podmiot publiczny niekoniecznie będzie inwestorem w rozumieniu przepisów prawno-budowlanych. Niekiedy inwestorem w rozumieniu tych przepisów będzie partner prywatny, który zleci wykonanie robót budowlanych innemu podmiotowi – tj. faktycznemu wykonawcy robót. Zobowiązanie partnera prywatnego wobec podmiotu publicznego będzie polegało na utworzeniu obiektu budowlanego, niezależnie od tego, kto będzie jego wykonawcą.

**Świadczenie usług** w zakresie przedsięwzięcia PPP będzie opierało się na umowie o świadczenie usług, opisanej w art. 750 k.c. Zgodnie z jego dyspozycją, do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Rodzaj i zakres usług możliwych do wykonywania w formule partnerskiej będzie bardzo szeroki i obejmował będzie w zasadzie wszelkie działania, nie będące robotami budowlanymi lub wykonywaniem dzieła.

<sup>72</sup> Opracowano na podstawie artykułu Marcina Wawrzyniaka, pn. „Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym” opublikowanego w Biuletynie PPP nr 7.

<sup>73</sup> Definicje: obiektu budowlanego, budowy, remontu zawarte są w art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz.1186, ze zm.).

<sup>74</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

**Wykonanie dzieła** obejmować będzie wykonanie przez przyjmującego zlecenie dowolnego (innego niż obiekt budowlany) dobra materialnego lub niematerialnego, przy czym, jak wskazuje ustawodawca, często polegać będzie ono na podniesieniu wartości lub użyteczności składnika majątkowego poprzez wyposażenie go w nowe i lepsze urządzenia (np. zakup nowych maszyn). Zastosowanie w tym przypadku znajdują przepisy k.c. dotyczące umowy o dzieło art. 627 k.c.)

Przedsięwzięcie PPP polegać może także na „**innym świadczeniu**”. Tym samym zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP jest katalogiem otwartym, pod warunkiem, że mamy do czynienia ze świadczeniem, które jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związanym. Tak szeroka definicja „przedsięwzięcia” pozwala również stwierdzić, że na gruncie ustawy PPP przedmiotem przedsięwzięcia może być kombinacja budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług lub innych świadczeń.

Przedsięwzięcie realizowane w ramach formuły PPP wymaga określonego działania (budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług, lub innych świadczeń albo kombinacji tych świadczeń) **połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym**, które jest wykorzystywane do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związane. **Przedsięwzięcie w ramach PPP powinno być w istotnym stopniu, a nawet w całości, realizowane przez partnera prywatnego.** Jeżeli zakres zadań partnera prywatnego nie będzie obejmował pieczy nad składnikiem majątkowym, to zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>75</sup> lub ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>76</sup>.

**Utrzymanie składnika majątkowego** powinno polegać na ponoszeniu kosztów pozostawienia składnika majątkowego w stanie niepogorszonym, zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania i przy zachowaniu zasad należytej staranności. Utrzymanie powinno polegać także na dbaniu o prawidłowe funkcjonowanie składnika majątkowego. Obowiązek utrzymania składnika majątkowego nie musi polegać na bezpośredniej pieczy nad składnikiem majątkowym. Za wystarczające uznać można wypełnienie tego obowiązku przez partnera prywatnego jedynie poprzez ponoszenie poszczególnych wydatków związanych z utrzymaniem składnika majątkowego pozostającego w pieczy podmiotu publicznego.

**Zarządzanie składnikiem majątkowym** polegać powinno na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu prawidłowe i efektywne funkcjonowanie tego składnika. W praktyce obowiązki dotyczące zarządzania składnikiem majątkowym partner prywatny powierzać będzie podmiotowi trzeciemu, tudzież konsorcjantowi profesjonalnie trudniącemu się zarządzaniem określonymi składnikami majątkowymi.

<sup>75</sup> Do dnia 13 grudnia 2016 r. udzielanie koncesji na roboty budowlane i usługi regulowała ustawa z 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).

<sup>76</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem „lub” pozwala na wniosek, że w warunkach konkretnej umowy wystarczającym obowiązkiem partnera prywatnego w zakresie pieczy nad składnikiem majątkowym będzie albo sama konieczność ponoszenia wydatków na utrzymanie składnika majątkowego w stanie niepogorszonym, albo jedynie zarządzanie tym składnikiem, bądź obowiązkiem obejmującym obie te grupy świadczeń. Ze względu na to, że strony kontraktu PPP mają ze sobą współpracować, dzieląc się zadaniami w ramach PPP, to w konkretnym przypadku umowa PPP może przewidywać także, że obowiązki partnera prywatnego obejmować będą utrzymanie lub zarządzanie tylko niektórymi spośród składników majątkowych zaangażowanych w przedsięwzięcie.

Przedmiotem przedsięwzięcia ma być utrzymanie lub zarządzanie składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związany. Składniki majątkowe wykorzystywane do realizacji przedsięwzięcia, to składniki służące bezpośrednio realizacji celu publicznego przedsięwzięcia PPP. Z kolei składnikami majątkowymi związanymi z realizacją przedsięwzięcia, będą te składniki, które nie służą bezpośrednio realizacji celu publicznego przedsięwzięcia PPP, a ich związek z nim ma co najwyżej charakter funkcjonalny (przykładem może być wybudowana przez partnera prywatnego na sąsiedniej do działce dworca galeria handlowa). Związek pomiędzy wyżej wymienionymi składnikami majątkowymi polegał będzie na tym, że funkcją nieruchomości zabudowanej galerią handlową będzie generowanie strumienia przychodów pozwalających partnerowi prywatnemu co najmniej na refinansowanie nakładów poniesionych na budowę dworca.

Zobowiązanie do realizacji przedsięwzięcia spoczywa na partnerze prywatnym. Na partnerze prywatnym ciążyć będzie kontraktowa odpowiedzialność względem podmiotu publicznego za realizację przedsięwzięcia. Co do zasady, partner prywatny będzie ponosił wobec podmiotu publicznego odpowiedzialność za osiągnięcie celu przedsięwzięcia tylko w zakresie przyjętej w umowie matrycy podziału zadań obciążających bezpośrednio partnera prywatnego. Partner prywatny nie będzie mógł zatem ponosić odpowiedzialności za zadania i ryzyka związane z przedsięwzięciem, które przejął na siebie podmiot publiczny lub za te zadania i ryzyka, które dotyczą podmiotów trzecich. Odpowiedzialność partnera prywatnego polegać będzie na obowiązku wykonania ciężących na nim zadań w sposób i w terminach przewidzianych w kontrakcie. Z tytułu niewykonania umowy lub nienależytego wykonania umowy przez partnera prywatnego umowa PPP powinna przewidywać kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego (art. 7 ust. 3 ustawy PPP).

**1.4. Zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia całości lub części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią.** Partner prywatny zobowiązany będzie do poniesienia całości lub części wydatków na realizację przedsięwzięcia. „Wydatkami na realizację przedsięwzięcia” będą wszystkie wydatki służące wykonaniu ciężących na partnerze prywatnym obowiązków wynikających z umowy.

W zależności od specyfiki danego projektu PPP na „wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia” składać się będą wydatki:

1. służące wykonaniu samego przedmiotu przedsięwzięcia (nakłady inwestycyjne),
2. późniejsze wydatki związane z jego utrzymaniem i zarządzaniem.

W pierwszej grupie wydatków mieścić się będą wszystkie wydatki poniesione od momentu rozpoczęcia, aż do momentu zakończenia inwestycji. Do kosztów inwestycji budowlanej zalicza się zazwyczaj koszty nabycia działki budowlanej, koszty przygotowania działki i uzbrojenia terenu, opłaty adiacenckie, koszty budowy i wykończenia, koszty urządzeń technicznych i instalacji wewnętrznych oraz zewnętrznych, urządzeń umożliwiających użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem zrealizowanej inwestycji budowlanej, dodatkowe koszty budowy, takie jak: dokumentacji projektowej, ekspertyz i doradztwa, kierowania budową i jej rozliczania, nadzoru, a także koszty finansowe, jak również różnego rodzaju zobowiązania publicznoprawne powstałe w procesie budowlanym.

W drugiej grupie wydatków znajdą się nakłady związane ze świadczeniem usługi (nakłady eksploatacyjne). Będą to koszty bieżące związane z poniesieniem wydatków na utrzymanie przedmiotu umowy w stanie nie pogorszonym (remonty, naprawy, bieżące konserwacje), wynagrodzeniem obsługi i pracowników, dostosowywaniem obiektu do nowych standardów oraz wymogów technicznych, zapłata za usługi związane z funkcjonowaniem obiektu (np. opłaty za elektryczność, gaz, wodę, wywóz nieczystości, itp.), czy też wydatki związane z zarządzaniem. Będą to także ciężary publicznoprawne (podatki i opłaty) i prywatnoprawne (np. czynsz za dzierżawiony pod realizację przedmiotu koncesji grunt).

W ramach umowy PPP partner prywatny zobowiązuje się ponieść całość lub część wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia. Obowiązek ten wiąże się z koniecznością poniesienia części lub całości wydatków przez partnera prywatnego samodzielnie w terminach zapłaty wynikających z zawartych przez partnera prywatnego umów z wykonawcami robót budowlanych, dostaw lub usług. Poniesienie całości lub części wydatków na realizację przedsięwzięcia będzie wkładem własnym partnera prywatnego. Nie oznacza to, że partner prywatny w jakikolwiek sposób zobowiązany będzie do sfinansowania realizacji przedsięwzięcia środkami własnymi (z kapitału własnego lub kredytu). Wyraźnie podkreślił to sam ustawodawca, dopuszczając możliwość finansowania przedsięwzięcia środkami pochodzącymi od osób trzecich (np. funduszy inwestycyjnych). Pomimo zobowiązania do sfinansowania całości lub części przedsięwzięcia przez osobę trzecią, odpowiedzialność za zapewnienie finansowania osoba trzecia ponosić będzie jedynie wobec partnera prywatnego, ten natomiast w dalszym ciągu ponosić będzie wobec podmiotu publicznego odpowiedzialność za pokrycie wydatków na realizację przedsięwzięcia w zakresie obciążającym partnera prywatnego.

**1.5. Zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia.** Kolejnym istotnym elementem umowy PPP jest obowiązek współdziałania stron w celu realizacji przedsięwzięcia.



Współpraca stron jest często wskazywana, jako jeden z najważniejszych elementów tworzących istotę PPP, która odróżnia partnerstwo od klasycznego zamówienia publicznego. Ustawa PPP nie zawiera legalnej definicji pojęcia współpraca. Przyjmuje się w doktrynie, że kryterium wspólności spełniać będzie wspólne działanie podmiotu publicznego i partnera prywatnego zmierzające do osiągnięcia uprzednio uzgodnionych celów. Z reguły najistotniejszym elementem współpracy ze strony podmiotu publicznego będzie wniesienie wkładu własnego, ale niekoniecznie tylko do tego muszą się ograniczać zadania podmiotu publicznego, który może przyjąć na siebie także inne obowiązki, np. przeprowadzenie konsultacji społecznych, pomoc w uzyskaniu wszelkich niezbędnych do realizacji inwestycji zezwoleń, pozwoleń czy też uzgodnień, promocję przedsięwzięcia, aktywne działania w celu zwiększenia popytu na świadczone usługi itp.

**Wkład własny.** W świetle art. 2 pkt 5 ustawy PPP wkład własny, to świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego.

**Składnikiem majątkowym,** zgodnie z art. 2 pkt 3 PPP ustawy jest nieruchomości, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c., rzecz ruchoma oraz prawo majątkowe. Podmiot publiczny w ramach wkładu własnego będzie mógł uczestniczyć w wydatkach na realizację przedsięwzięcia. Udział ten może być jednak tylko „częściowy”.

O ile ustawodawca dopuszcza, by partner prywatny w ramach wkładu własnego w całości pokrył koszty przedsięwzięcia (art. 7 ust. 1 ustawy PPP), o tyle podmiot publiczny nie będzie mógł swoim wkładem sfinansować całości wydatków. Nie wyklucza to możliwości pokrycia większości kosztów przedsięwzięcia. Płatność podmiotu publicznego mogłaby przybrać wówczas formę m.in. wyższego niż partner prywatny pokrycia kapitału założycielskiego spółki mieszanej oraz jej funduszy operacyjnych, zapłaty większości faktur za zakupy związane z realizacją przedsięwzięcia, jedno – (kilku-) razowych dużych transz na rzecz partnera prywatnego lub finansowania długiem (kredyt, pożyczka, obligacje) na większej części kosztów. Ze względu na szeroką definicję „przedsięwzięcia” obejmującą nie tylko wykonanie obiektu budowlanego, ale także świadczenie usług, czy wykonanie dzieła, które łącznie wystąpić mogą w jednej umowie, połączone dodatkowo z obowiązkami w zakresie utrzymania lub zarządzania składnikami majątkowymi, wkład własny podmiotu publicznego obejmujący poniesienie wszystkich wydatków związanych z zaprojektowaniem i wykonaniem robót budowlanych będzie dopuszczalny. Zwykle wkład własny w formie pieniężnej podmiot publiczny wnosił będzie na etapie realizacji robót budowlanych przez partnera prywatnego. Ze względu jednak na definicję „przedsięwzięcia”, która rozciąga się na cały okres trwania umowy o PPP wkład własny w formie pieniężnej będzie mógł być wnoszony przez cały okres trwania przedsięwzięcia. Możliwe jest zatem, że wkład własny podmiotu publicznego na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych przez partnera prywatnego wnoszony będzie jednorazowo lub okresowo już po wykonaniu robót budowlanych przez partnera prywatnego (np. na etapie zarządzania i utrzymania składników majątkowych).

Podmiot publiczny często wnosił będzie wkład własny w formie **dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego**, np. pokrywania części kosztów działalności operatora określonej infrastruktury (np. w przypadku drogi publicznej, w formie dopłat do ceny za przejazd drogą dla określonej kategorii użytkowników, a w przypadku operatora domów komunalnych, poprzez dopłatę do czynszu najmu lokali). Łącznie ponoszone w okresie trwania umowy dopłaty mogą często stanowić ponad połowę wydatków na realizację przedsięwzięcia. Ważne jednak, aby pamiętać, że przynajmniej część kosztów (inwestycyjnych lub eksploatacyjnych) powinien pokryć partner prywatny. Wkładem własnym podmiotu publicznego będzie również wniesienie składnika majątkowego. W praktyce, podmiot publiczny może wnieść nieruchomość, na której będzie realizowana inwestycja, przedsiębiorstwo, konkretną infrastrukturę i urządzenia (wodociągi, drogi, mosty, stadion sportowy, środki transportu zbiorowego) lub właściwe prawa majątkowe (licencje, koncesje). Wniesiony składnik majątkowy może bezpośrednio służyć do realizacji przedsięwzięcia lub pośrednio. Dla przykładu: na jednej z dwóch nieruchomości wniesionych przez stronę publiczną partner prywatny buduje domy komunalne, będące przedmiotem przedsięwzięcia, a na drugiej buduje centrum handlowe, służące do sfinansowania pierwszej, głównej części przedmiotu umowy.

**Formy wniesienia wkładu własnego.** Wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy (art. 9 Ust. 1 ustawy PPP). Nie wyklucza to innych tytułów prawnych, takich jak: darowizna, zamiana, leasing, itp. Samodzielną podstawą prawną do wniesienia wkładu własnego może być tzw. nieodpłatne przekazanie nieruchomości na czas realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 13 Ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>77</sup>.

Występowanie w umowie PPP wkładu własnego nie jest elementem koniecznym umowy PPP, stosownie do art. 7 Ust. 1. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” pozwala na podnoszony w doktrynie wniosek, że możliwe jest, w okolicznościach konkretnego przedsięwzięcia, wypełnienie przez podmiot publiczny obowiązku współdziałania poprzez jakiegokolwiek uzgodnione działanie, niekoniecznie polegające na wniesieniu wkładu własnego. W praktyce jednak odstępianie od zakładanego przez ustawodawcę modelu współdziałania polegającego na wniesieniu wkładu własnego przez podmiot publiczny będzie trudne. Z tego powodu zasadne jest stwierdzenie, że wyróżnienie wkładu własnego jako formy współdziałania podmiotu publicznego wyraża jedynie intencję ustawodawcy, w świetle której wkład własny jest podstawową, typową formą współdziałania podmiotu publicznego w osiągnięciu celu przedsięwzięcia.

**1.6. Zobowiązanie podmiotu publicznego do zapłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu.** W zamian za realizację przedsięwzięcia partnerowi prywatnemu będzie przysługiwało wynagrodzenie. Ustawodawca nie zdecydował się na normatywną definicję wynagrodzenia partnera

<sup>77</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.

prywatnego. Można zatem skonstruować wniosek, że wynagrodzeniem partnera prywatnego będą jakiekolwiek inne świadczenia podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego, które nie będą stanowiły przedmiotu wkładu własnego podmiotu publicznego. Ustawa nie przewiduje bowiem innych tytułów świadczeń podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego niż wkład własny lub wynagrodzenie partnera prywatnego. Jeżeli podmiot publiczny jest zobowiązany do wniesienia składnika majątkowego, poniesienia części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego, na zawsze świadczenia tego rodzaju będą wkładem własnym do przedsięwzięcia, a nie wynagrodzeniem partnera prywatnego. Podmiot publiczny będzie mógł również zwrócić partnerowi prywatnemu poniesione przez niego wydatki na realizację przedsięwzięcia. Świadczenie to nie będzie jednak wynagrodzeniem partnera prywatnego, albowiem poniesienie części wydatków na realizację przedsięwzięcia stanowi przedmiot wkładu własnego (wówczas wkład własny podmiotu publicznego będzie swego rodzaju refinansowaniem wkładu wniesionego przez partnera prywatnego).

Ustawa przewiduje jednak zasady ustalania wynagrodzenia partnera prywatnego. Wynagrodzenie partnera prywatnego będzie zależało od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa (art. 7 ust. 2). Uzależnienie wynagrodzenia od rzeczywistego wykorzystania przedmiotu partnerstwa oznacza, że wielkość uzyskiwanego przez partnera wynagrodzenia będzie wypadkową popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia. Im większe wykorzystanie przez klientów infrastruktury, tym wyższa przychodowość przedsięwzięcia. Obniżenie poziomu wykorzystania infrastruktury przez nabywców usług świadczonych przez partnera prywatnego, spowoduje, że z kolei rentowność przedsięwzięcia będzie niższa (np. wynagrodzenie może być funkcją liczby samochodów przejeżdżających przez tunel lub pojazdów korzystających z drogi eksploatowanej na zasadach PPP). Uzależnienie wynagrodzenia od faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa oznacza związane wynagrodzenia głównie z utrzymaniem standardów jakościowych i ilościowych przedsięwzięcia (np. uzależnione od długości drogi, spełniania wszystkich niezbędnych norm przez wybudowaną drogę w umownym okresie, odpowiednich standardów utrzymania związanych z odśnieżaniem, oznakowaniem, brakiem uszkodzeń w nawierzchni, a więc od dostępności przedmiotu przedsięwzięcia dla użytkowników, niezależnie od ich liczby).

Umowa PPP powinna jednoznacznie rozstrzygać, z jakiego źródła pochodzić będzie wynagrodzenie partnera prywatnego. Na dopuszczalne formy wynagrodzenia partnera prywatnego wskazuje pośrednio art. 4 ustawy PPP dotyczący właściwej procedury wyboru partnera w zależności od źródła jego wynagrodzenia. Przepis ten wskazuje na możliwość uzyskiwania przez partnera prywatnego pożytków z przedmiotu partnerstwa albo przede wszystkim z tego źródła wraz z zapłatą sumy pieniężnej lub przede wszystkim z zapłaty sumy pieniężnej wraz z pobieraniem pożytków z przedmiotu partnerstwa lub wyłącznie z zapłaty sumy pieniężnej. Umowa PPP może zakładać, że wynagrodzeniem partnera prywatnego w całości będą pożytki z przedmiotu partnerstwa. Mogą to być związane z wykonaniem obiektu

budowlanego pożytki naturalne rzeczy (płody rzeczy i inne odłączone od niej części składowe, jakie wg zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy), pożytki cywilne rzeczy (dochody, jakie rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego), pożytki w postaci dochodów przynoszonych przez prawo wykorzystywane zgodnie ze swoim społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (pożytki prawa). W praktyce, pożytkami z przedsięwzięcia najczęściej będą opłaty wnoszone przez użytkowników przedmiotu partnerstwa, czyli klientów danej usługi (np. nabywców usługi parkingowej). Pożytkiem z przedmiotu partnerstwa również będą wpływy ze sprzedaży nieruchomości. Uzyskiwanie całości wynagrodzenia z przedmiotu partnerstwa możliwe będzie tylko w przypadku przedsięwzięć co do zasady rentownych i samofinansujących się. Takim przedsięwzięciem będzie często świadczenie usług użyteczności publicznej związanych ze stałym strumieniem źródła dochodu (wodociągi i kanalizacja, gospodarowanie odpadami) lub świadczenie usług ze zmienną stopą rentowności (np. zarządzanie obiektami sportowymi i rekreacyjnymi, dworcami, parkingami) przy jednoczesnej możliwości eksploatacji składnika majątkowego związanego z głównym przedmiotem partnerstwa (np. możliwość budowy dodatkowej powierzchni handlowo-usługowej lub biurowej). Uzyskiwanie wynagrodzenia z pożytków z przedmiotu partnerstwa podatne jest na wiele czynników ryzyka. Odzyskanie poniesionych nakładów i wypracowanie zysku zależne będzie od popytu na świadczone w ramach przedsięwzięcia usługi. Wahania popytu wpływać będą raz na zmniejszenie stopy zwrotu inwestycji, raz na jej zwiększenie. Ilość, jakość i sposób dostarczanych w ramach partnerstwa usług zależne będą od różnych ryzyk związanych z dostępnością. Ponadto wszelkie ryzyka wynikające z budowy przedmiotu partnerstwa również ograniczać będą wpływy partnera prywatnego. Brak choćby częściowej zapłaty sumy pieniężnej czynić będzie współpracę obu sektorów całkowicie wrażliwą na ryzyka. Przez czas trwania umowy partner prywatny nabywał będzie wszelkie pożytki z wniesionych do przedsięwzięcia składników majątkowych, bądź jako posiadacz zależny wzniesionej i zarządzanej lub tylko zarządzanej infrastruktury, bądź jako właściciel. Wniesienie składnika majątkowego, jako wkładu własnego zarówno partnera prywatnego, jak i podmiotu publicznego, nastąpić może w oparciu o różne podstawy prawne, w tym sprzedaż lub użytkowanie.

Umowa PPP może również przewidywać, że wynagrodzenie partnera prywatnego w całości pochodzić będzie z zapłaty sumy pieniężnej. Zgodnie z językową interpretacją przepisu art. 4 ustawy PPP zapłata sumy pieniężnej jest alternatywnym wobec prawa do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa źródłem uzyskiwania wynagrodzenia przez partnera prywatnego. Zapłata sumy pieniężnej polegać będzie na jednorazowej (lub płaconej ratami) wypłacie stronie prywatnej ekwiwalentu jej wkładu w realizację przedsięwzięcia. Czasem może ona jednak polegać na dopłacie do ceny lub wykupie istotnej części usług (co czasem może zbliżyć ją do wniesienia wkładu własnego). Zapłata będzie miała charakter świadczenia pieniężnego. Świadczenie pieniężne polega na przekazaniu z majątku wierzyciela (w tym przypadku podmiotu publicznego) określonej wartości ekonomicznej pod postacią sumy pieniężnej wyrażonej w jednostkach

pieniężnych. Zbliża to zapłatę sumy pieniężnej do zapłaty ceny za wykonanie zamówienia publicznego na gruncie ustawy Pzp. Zapłata sumy pieniężnej będzie uiszczeniem ceny, jaką podmiot publiczny (zamawiający) jest zobowiązany w świetle umowy zapłacić za świadczenie wzajemne partnera prywatnego. Ustawa nie rozstrzyga, w jaki sposób i kiedy ma być dokonywana zapłata sumy pieniężnej. W przypadku zwykłych zamówień publicznych, do zapłacenia ceny dochodzi po wykonaniu umowy (lub części umowy) w drodze zapłaty faktury wystawionej zamawiającemu przez wykonawcę. Zapłata sumy pieniężnej po wykonaniu umowy w przypadku kontraktów PPP, a więc w praktyce często dopiero po wielu latach, wobec zasadniczo niskiej rentowności przedsięwzięć finansowanych w ten sposób, rzadko kiedy znajdzie zastosowanie. Najczęściej zatem do zapłaty sumy pieniężnej (w częściach) dojdzie na różnych etapach realizacji partnerstwa: po wzniesieniu właściwej infrastruktury, czy po wykonaniu określonej części usług. Zapłata sumy pieniężnej stanowić będzie całość wynagrodzenia partnera prywatnego najczęściej w przypadku przedsięwzięć co do zasady nisko lub w ogóle nierentownych. Jeżeli podmiot publiczny będzie jednym z wielu odbiorców usługi, a płacona cena będzie ekwiwalentem usługi i będzie zgodna z ogólnym taryfikatorem, to płacona cena nie będzie wówczas zapłatą sumy pieniężnej, będącą wynagrodzeniem partnera prywatnego. Z punktu widzenia źródeł wynagrodzenia partnera, ww. świadczenie pieniężne podmiotu publicznego będzie pożytkiem z przedmiotu partnerstwa. Jeżeli jednak specyfika przedsięwzięcia polegać będzie na nabywaniu większości usług w ramach przedsięwzięcia przez podmiot publiczny, bądź pośrednio lub wprost prowadzić będzie do dofinansowania przez niego ceny świadczonej usługi, wówczas płatność z tego tytułu będzie zapłatą sumy pieniężnej (a więc wynagrodzeniem partnera) lub wkładem własnym strony publicznej.

Typowy kontrakt PPP oparty na wynagrodzeniu partnera z zapłaty sumy pieniężnej polega na budowie przez niego infrastruktury, jej utrzymywaniu i zarządzaniu nią przy zachowaniu ciągłej dostępności świadczonych usług w zamian za wynagrodzenie w postaci stałej opłaty za dostępność. Oparcie wynagrodzenia partnera prywatnego w całości na zapłacie sumy pieniężnej będzie występować wtedy, gdy brakuje innych możliwych źródeł dochodu partnera lub źródła te są niewystarczające. Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, gdy partner prywatny sfinansuje i wybuduje infrastrukturę, którą następnie będzie zarządzał lub utrzymywał, a jego przychody pochodzą będą jedynie ze stałej opłaty (miesięcznej lub rocznej) wnoszonej przez podmiot publiczny, obejmującej zwrot poniesionych nakładów, zysk partnera oraz ekwiwalent kosztów utrzymania infrastruktury oraz zarządzania nią.

Ustawa dopuszcza, aby w zależności od konkretnego przypadku, strony mogły dowolnie ułożyć sposób i zakres wynagradzania podmiotu odpowiedzialnego za realizację przedmiotu umowy. Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić może przede wszystkim z pożytków z przedmiotu partnerstwa oraz częściowo z zapłaty sumy pieniężnej. Taka konstrukcja umowy pozwala częściowo uniezależnić rentowność przedsięwzięcia z punktu widzenia partnera prywatnego od czynników ryzyka popytu.



Podmiot publiczny gwarantuje w ten sposób minimalną stopę zwrotu przedsięwzięcia. Poziom płatności oraz podstawa jej zapłaty powinny zostać wyraźnie określone w umowie. Wydaje się za zasadne przyjąć, że ich wysokość powinna być wszakże niższa niż wkład własny partnera prywatnego w przedsięwzięcie. Skutkiem tego, możliwość odzyskania pozostałej części nakładów oraz wypracowania dochodu partnera prywatnego zależna będzie od wielu różnych ryzyk, w tym w szczególności od ryzyka popytu, ale również ryzyka dostępności. Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić może również w większości z zapłaty sumy pieniężnej oraz częściowo z pożytków z przedmiotu partnerstwa. Zapłata sumy pieniężnej może mieć poziom równy lub wyższy od wkładu własnego partnera prywatnego. Taka forma wynagrodzenia partnera prywatnego może mieć w praktyce zastosowanie wówczas, gdy podmiot publiczny będzie zobowiązany do zapłaty całości wynagrodzenia w sytuacji zajścia określonych zdarzeń, np. zmiany sytuacji gospodarczej w ujęciu makroekonomicznym, wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych, uniemożliwiających osiągnięcie jakichkolwiek przychodów do użytkowników przedmiotu partnerstwa.

## 2. Zmiany w ustawie PPP<sup>78</sup>

Aktem prawnym stanowiącym podstawę dla realizacji projektów PPP jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, która obowiązuje od dnia 27 lutego 2009 r. W 2018 r. Sejm przyjął „dużą nowelizację”<sup>79</sup> tej ustawy (projekt rządowy), która wprowadziła kilkadziesiąt zmian, dotyczących prawie wszystkich faz realizacji projektów PPP. Przyjęcie nowelizacji było odpowiedzią na liczne postulaty zgłaszane zarówno przez stronę publiczną, jak i prywatną, a przede wszystkim instytucje finansowe, bez których realizacja przedsięwzięć byłaby bardzo utrudniona. Zdecydowana większość nowych przepisów weszła w życie 14 dni od ogłoszenia ustawy, tj. 19 września 2018 r., a części z nich (art. 3 i 25) wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia (5 września 2019 r.).

**Ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia (art. 3a)** Projekty PPP wymagają dobrego przygotowania, w tym analiz przedrealizacyjnych poprzedzających publikację ogłoszenia uruchamiającego procedurę wyboru partnera prywatnego (tzw. analiza *Value for Money*, analiza ryzyk czy analiza bankowalności projektu). Źle przygotowane projekty PPP bardzo często nie uzyskują tzw. zamknięcia komercyjnego (podpisania umowy), nie mówiąc już o tzw. zamknięciu finansowym (uzyskaniu finansowania dla projektu).

Zgodnie z art. 3a ustawy o PPP przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny będzie musiał sporządzić ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. Przy sporządzeniu takiej oceny podmiot publiczny będzie musiał uwzględnić w szczególności zakła-

<sup>78</sup> Opracowano z wykorzystaniem artykułu M. Jędrasika pn. „Najnowsze zmiany prawne w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego” opublikowanego w czasopiśmie Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie „Temidium” (nr 3 (94) wrzesień 2018 r.).

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1693.

dany podział zadań i ryzyk pomiędzy partnerów, szacowane koszty cyklu życia projektu PPP i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, w tym warunki ich zmiany. Ustawa a nie narzuca stronie publicznej konkretnej metody wykonania oceny efektywności. Ważne jest zatem, aby wnioski przeprowadzonej analizy potwierdzały możliwość i zasadność wykorzystania PPP do realizacji danego zadania. Zazwyczaj analizy takie zleca się zewnętrznym doradcom, co minimalizuje ryzyko ich nieprawidłowego wykonania.

**Certyfikacja projektów PPP (art. 3b)** Każdy podmiot publiczny, na podstawie art. 3b ustawy o PPP, niezależnie od wielkości planowanego projektu może wystąpić do jednostki PPP, tj. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji inwestycji w ramach PPP (nie należy tego mylić z oceną zasadności realizacji danej inwestycji). Do takiego wniosku konieczne jest dołączenie oceny efektywności, o której była mowa powyżej. Dokumentacja będzie opiniowana, w terminie 60 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku, w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację projektu, przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane i warunków ich zmiany oraz proponowanego podziału ryzyk w przedsięwzięciu. Wydana opinia nie będzie podlegała ujawnieniu osobom trzecim do czasu zawarcia umowy albo przez dwa lata od dnia jej wydania, w przypadku braku rozpoczęcia procedury wyboru partnera prywatnego. Wydawanie tej niewiążącej, fakultatywnej opinii ma powodować, że partnerzy prywatni, rozważając przystąpienie do postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, będą mieli do czynienia z dobrze przygotowanymi projektami.

**Zmiany umowy, umowy bezpośrednio podmiotów publicznych z bankami.** Fundamentalne znaczenie dla realizacji projektów w formule PPP ma uchylene w wyniku „dużej nowelizacji” – art. 13 ustawy o PPP. Umowy PPP zawarte od dnia 19 września 2018 r. będą regulowane, w zakresie możliwości ich zmiany, przez przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 144) albo przez przepisy ustawy o umowie koncesji (art. 46), a nie jak dotychczas przez art. 13 ustawy o PPP. W praktyce będzie to skutkowało znacznym zwiększeniem możliwości aneksowania umowy, nawet jeśli jest to istotna modyfikacja umowy.

W powyższym kontekście szczególną uwagę należy też zwrócić na nowy art. 10a ustawy o PPP. Przepis ten wprowadza regulację, którą można nazwać ustawową interpretacją art. 144 ust. 1 pkt 4 lit. A ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz art. 46 ust. 1 pkt 4 lit. A ustawy o umowie koncesji, i która umożliwia zmianę podmiotową wykonawcy po spełnieniu kilku warunków (tzw. prawo interwencji, ang. *Step-in right*). Nowy art. 10a ustawy o PPP określa jedną z możliwych interpretacji ww. przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych i ustawy o umowie koncesji. Przywołane przepisy stanowią implementację przepisów dyrektyw, tj. odpowiednio art. 72 ust. 4 lit. D dyrektywy 2014/24/UE<sup>80</sup> oraz art. 43 ust. 4 lit. D

<sup>80</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 094, 28 marzec 2014.

dyrektywy 2014/23/UE<sup>81</sup>. Nie należy jednak przepisu art. 10a ustawy o PPP interpretować w sposób dopuszczający niczym nieograniczone zmiany podmiotowe. Do wspomnianej zmiany podmiotowej będzie mogło dojść, jeśli zostaną łącznie spełnione następujące warunki: 1) nastąpi poważne zagrożenie realizacji projektu PPP, 2) podmiot publiczny wyrazi na to zgodę, 3) ogłoszenie o zamówieniu, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, dokumenty koncesji lub inna dokumentacja postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego zawiera warunki dokonania takiej zmiany, 4) postanowienia umów zawartych z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie nie są sprzeczne z umową o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Nowy art. 10a ustawy o PPP wprowadza do polskiego porządku prawnego także wyraźną podstawę prawną do zawierania tzw. umów bezpośrednich. W tym znaczeniu umowa bezpośrednia to umowa trójstronna zawierana pomiędzy podmiotem publicznym, partnerem prywatnym, a instytucją finansującą. Umowy bezpośrednie mają na celu zabezpieczenie interesów instytucji finansujących, które angażują się w realizację przedsięwzięcia, a nie są stroną umowy PPP.

**Dopuszczenie stosowania ustawy PPP do wyboru partnera prywatnego niezależnie od sposobu wynagradzania partnera prywatnego (art. 4 ust. 2)** Jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać warunki określone w art. 3 ustawy o umowie koncesji, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się albo przepisy ustawy o umowie koncesji, albo przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPP. W przypadku gdy projekt PPP ma cechy koncesji i do wyboru partnera prywatnego wykorzystano ustawę PZP, przy szacowaniu wartości umowy należy stosować regulacje z ustawy koncesyjnej (art. 6), a czas trwania takiej umowy nie może przekroczyć czasu, w którym partner prywatny może racjonalnie oczekiwać zwrotu z inwestycji (art. 45 ustawy o umowie koncesji). Powyższe nie oznacza jednak, że można „przechodzić” z ustawy koncesyjnej na ustawę PZP i odwrotnie, w trakcie prowadzonej procedury. Jeśli zamawiający (podmiot publiczny) zacznie stosować procedurę określoną w ustawie PZP albo w ustawie koncesyjnej, to należy postępować zgodnie z tą procedurą aż do zakończenia postępowania. Zgodnie z przepisem przejściowym w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. (art. 21 ust. 2) powyższe rozwiązania prawne mają zastosowanie także do postępowań „w toku” w dniu wejścia nowelizacji w życie.

**Możliwość powołania spółki celowej partnera prywatnego, po wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej (art. 7a)** W nowym stanie prawnym przewidziano możliwość wyrażenia przez podmiot publiczny zgody na zawarcie umowy przez podmiot, który formalnie nie uczestniczył w postępowaniu – tj. spółkę celową partnera prywatnego, utworzoną już po dokonaniu wyboru jego oferty. Powyższe dotyczy jednoosobowej spółki partnera prywatnego albo spółki kapitałowej, której jedynymi wspólni-

<sup>81</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 094, 28 marzec 2014.

kami są członkowie danego konsorcjum, a która została zawiązana właśnie w celu realizacji projektu PPP (tzw. spółka specjalnego przeznaczenia). Będzie to możliwe, jeśli podmiot publiczny nie wyrazi sprzeciwu poprzez zamieszczenie takiej informacji w ogłoszeniu wszczynającym postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego (o zamówieniu/koncesji). Partner prywatny będzie ponosił odpowiedzialność solidarną z taką spółką, za szkodę wyrządzoną podmiotowi publicznemu w skutek nieudostępnienia spółce zasobów, które wskazał w ofercie, chyba, że za udostępnienie tych zasobów nie ponosi winy.

**PPP na bazie istniejącej spółki (art.14 ust. 1a)** W przypadku realizacji projektu PPP w formie spółki zawiązanej przez podmiot publiczny i partnera prywatnego dotychczas obowiązująca ustawa PPP w art. 14 ust. 1 wymagała utworzenia nowej spółki. Nie była możliwa realizacja projektu PPP przez podmiot publiczny przez dopuszczenie partnera prywatnego do istniejącej spółki podmiotu publicznego. Takie ograniczenie utrudniało wykorzystanie zasobów istniejącej spółki na potrzeby projektu. Nowelizacja ustawy o PPP dopuściła wprost tworzenie partnerstwa na bazie istniejącej spółki podmiotu publicznego (dodawany art. 14 ust. 1a ustawy PPP). Konsekwencją tego przepisu jest wprowadzenie szeregu rozwiązań, których celem jest zapewnienie trwałości działania spółki oraz ochrony interesu publicznego. Partner prywatny może przystąpić do spółki także w drodze objęcia akcji albo udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym.

**Wprowadzenie lepszego monitoringu rynku PPP (art. 16b)** Każdy podmiot publiczny, na podstawie art. 16b ustawy o PPP, obowiązany jest przekazać ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacje dotyczące PPP, w szczególności dotyczące: 1) wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, 2) zawarcia umowy o PPP (aneksów do umowy), w tym: nazwy przedsięwzięcia, trybu wyboru partnera prywatnego, daty podpisania umowy i okresu jej obowiązywania, daty rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia realizacji przedsięwzięcia, wartości inwestycji, wartości usług, wartości umowy, zastosowanych mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, zawarcia umów bezpośrednich, 3) zawiązania spółek celowych po wyborze najkorzystniejszej oferty, 4) zawiązania spółek publiczno-prywatnych (tzw. instytucjonalne PPP). Powyższe informacje będą wykorzystywane do sporządzania i publikacji danych w bazach projektów PPP dostępnych na stronie [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl). Jeżeli umowa o PPP została zawarta przed dniem 19 września 2018 r., to zamawiający w ciągu trzech miesięcy powinien przekazać ww. informacje.

Dodatkowo jednostka PPP może, w każdym czasie, zwrócić się do podmiotu publicznego z żądaniem udzielenia informacji dotyczących wykonywania umowy o PPP, a podmiot publiczny jest obowiązany niezwłocznie takich informacji udzielić.

### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1445, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).
6. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. z 2015 r. poz. 284).



#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
10. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
11. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
12. Biuro Analiz Sejmowych
13. Biblioteka Sejmowa
14. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
15. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
16. Szef CBA
17. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER FUNDUSZY  
I POLITYKI REGIONALNEJ

MAŁGORZATA  
JAROSIŃSKA-JEDYNAK

data: 5 czerwca 2020

znak sprawy: DKN-IIa.0814.1.2020.KK

e-mail: krzysztof.kocwin@mfipr.gov.pl

Pan  
Tadeusz Dziuba  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Dotyczy: Stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej do Informacji o wynikach kontroli pn. *Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego.***

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo symbol: LWA.430.001.2020 z dnia 21 maja 2020 r., uprzejmie przedstawiam stanowisko MFIPR do Informacji o wynikach kontroli pn. *Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego.*

Pragnę zaznaczyć, że z satysfakcją przyjąłam wyrażoną przez NIK pozytywną ocenę dot. wyboru przez skontrolowane JST formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) do realizacji zadań publicznych. Teza ta potwierdza założenie przyjęte w „Polityce Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” (Polityka PPP), że PPP powinno być traktowane jako równorzędna w stosunku do innych sposobów metoda realizacji przedsięwzięć publicznych, stosowana w każdym przypadku, gdy efektywność formuły PPP jest wyższa niż zastosowanie tradycyjnych form zamówień publicznych.

Podzielam wnioski NIK dotyczące charakterystyki rynku PPP w Polsce i motywów wyboru formuły PPP do realizacji zadań samorządowych, ale także braków organizacyjno-kompetencyjnych po stronie podmiotów publicznych, nieuwzględniania wszystkich kluczowych interesariuszy inwestycji PPP, braku powszechnego wykonywania testów

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa, tel. 22 273 70 10, fax 22 273 70 11, [www.gov.pl/web/fundusze-regiony](http://www.gov.pl/web/fundusze-regiony), [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl). Pismo spełnia zasady dostępności.

ryнку, nie w pełni kompletnych i rzetelnych analiz przedrealizacyjnych, braku powszechnego wykorzystania strategii negocjacyjnych, czy wreszcie niedostatecznego przygotowania do etapu zarządzania umową.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że wszystkie te zagadnienia zostały przez nasz resort zidentyfikowane i zaadresowane w rządowych Wytocznych PPP opracowanych przez MFiPR, bazujących na najlepszych praktykach krajowych i międzynarodowych. Podmioty publiczne mogą w nich znaleźć szczegółowe rekomendacje w zakresie rozwiązań zalecanych do stosowania w projektach PPP.

Obecnie analizujemy międzynarodowe standardy w zakresie zarządzania umową o PPP oraz pracujemy nad formułą dalszych działań, która przy możliwie najszerszym zaangażowaniu wszystkich kluczowych interesariuszy rynku, pozwoli nam na sformułowanie rządowych rekomendacji w zakresie zarządzania umową. Tym bardziej cenne są dla nas wnioski płynące z Informacji NIK.

W ramach działań wspierających rynek PPP MFiPR prowadzi stałą ewaluację rezultatów działań Polityki PPP poprzez jej kompleksowy, bieżący monitoring, w tym przy wykorzystaniu systemu MonAliZa, monitorującego działania w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Kluczowe informacje zarządcze są przekazywane decydentom i obejmują aktualne i planowane działania, zidentyfikowane ryzyka, jak również propozycje działań zaradczych. Ewaluacja Polityki PPP jest zatem wykonywana i jest bardzo ważnym elementem wpływającym na kształtowanie działań MFiPR.

W pełni zgadzam się również z wnioskiem NIK, że typowy kontrakt PPP oparty jest na wynagrodzeniu w formie opłaty za dostępność. Jednocześnie w MFiPR również zauważamy tendencję do poszukiwania projektów PPP, które mają potencjał komercyjny, samo finansujący się. Taki model jest traktowany jako sposób na uzyskanie określonego świadczenia bez ponoszenia kosztów przez stronę publiczną lub ich znaczne ograniczenie. Tymczasem projekty PPP, podobnie jak każde inne projekty infrastrukturalne wymagają zabezpieczenia środków na wynagrodzenie wykonawcy, a potencjał komercyjny takich projektów powinien być traktowany jako ew. wartość dodana, nie zaś warunek *sine qua non* ich realizacji.

Pełną rację zatem ma NIK wskazując na niewystarczające przywiązywanie wagi do innych potencjalnych korzyści płynących z PPP, polegających np. na szybszej i sprawniejszej realizacji projektów, racjonalnym rozłożeniu ryzyka, utrzymaniu dyscypliny zarządzania w całym cyklu życia projektu, czy też zapewnieniu lepszej jakości świadczonych usług.

Mam nadzieję, że uwzględnienie wniosków z Informacji NIK, przy wykorzystaniu Wytycznych PPP i innych materiałów przygotowywanych przez nasz resort, pozwoli na zwiększenie wykorzystania PPP do realizacji zadań publicznych, przy jednoczesnym ukształtowaniu zasad współpracy w sposób efektywny, ale i zabezpieczający interesy wszystkich uczestników rynku PPP zaangażowanych w realizację tych projektów.

Z poważaniem

Małgorzata Jarosińska-Jedynak

/podpisano elektronicznie/