



URZĄD MIASTA I GMINY KONSTANCIN-JEZIORNA

05-520 KONSTANCIN-JEZIORNA, ul. Piaseczyńska 77
tel. 22 48 42 300, 22 48 42 310 fax 22 48 42 309

Konstancin-Jeziorna, 07 stycznia 2020 r.

B.1610. / .2020.KJ

Pan
Mieczysław Kosmański
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie
02-056 Warszawa
ul. Filtrowa 57

W nawiązaniu do Wystąpienia Pokontrolnego nadesłanego za pismem LWA.410.016.03.2019, które wpłynęło do Urzędu Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna w dniu 30 grudnia 2019 r. informuję:

1. Wystąpienie przekazałem :

- Ryszardowi Machałkowi - I zastępcy burmistrza
- Dariuszowi Zielińskiemu - II zastępcy burmistrza
- Edwardowi Skarzyńskiemu - dyrektorowi Zakładu Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie
- Renacie Skoniecznej - kierownikowi Biura Zamówień Publicznych UMiG

w celu analizy Wystąpienia Pokontrolnego i przygotowania swojego stanowiska w zakresie postawionych Wniosków.

2. W dniu 7 stycznia br. zorganizowałem spotkanie z ww. osobami na którym omówiono całe Wystąpienie Pokontrolne i zredagowano odpowiedź na postawione wnioski.

W zakresie wniosku nr 1.

Ustalono, że w przypadku przygotowywania procedury lokowania zadania planowanego przez Gminę do realizacji w formule PPP istotnym elementem tych przygotowań będzie wielowariantowa techniczno-ekonomiczna analiza uwarunkowań realizacji zadania w tej formule.

W zakresie wniosku nr 2.

Zalecono dyrektorowi Zakładu Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie analizę możliwości i kosztów zainstalowania na wszystkich trasach rurociągów liczników mierzących ilości ścieków odprowadzanych do oczyszczalni, niezależnych od pomiarów dokonywanych przez właściciela oczyszczalni. Ustalono, że analiza taka zostanie przeprowadzona w I kwartale br.

W zakresie wniosku nr 3.

Zobowiązano dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie do wzmocnienia nadzoru nad terminowością regulowania zobowiązań finansowych Zakładu.

Z poważaniem

BURMISTRZ

mgr Kazimierz Janiczuk

E. Skamiński - kopia
R. Magdańsk - kopia
D. Zichowski - kopia
R. Skonieczny - kopia



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie



LWA.410.016.03.2019

Kazimierz Jańczuk
Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna
Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna
ul. Piaseczyńska 77,
05-520 Konstancin-Jeziorna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/104

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna ¹ , ul. Piaseczyńska 77, 05-520, Konstancin-Jeziorna.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Jańczuk, Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie projektu partnerstwa publiczno-prywatnego² do realizacji.2. Realizacja projektu PPP.3. Zarządzanie realizacją projektu PPP.4. Zgodność projektu PPP z zakładanymi celami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (oraz działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Łukasz Jarocki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/135/2019 z 5.09.2019 r.2. Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/160/2019 z 14.10.2019 r.

(akta kontroli, str. 1-4)

¹ Dalej także Urząd.

² Dalej także: projekt PPP.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Konstancin-Jeziorna⁵ realizowała jeden projekt w formie partnerstwa publiczno-prywatnego na usługę polegającą na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna⁶.

W ocenie NIK Gmina nie dołożyła należytej staranności przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP, nie przeprowadziła bowiem pełnej analizy wariantów realizacji zadania własnego, jakim jest odbiór i oczyszczanie ścieków. Gmina podpisała długoletnią umowę partnerstwa publiczno-prywatnego z podmiotem, który odkupił obiekt od dotychczasowego właściciela⁷. Na podstawie umowy PPP mieszkańcy Gminy Konstancin-Jeziorna (w okresie 32 lat obowiązywania umowy) pośrednio sfinansują zakup oraz modernizację oczyszczalni. W tym zakresie Gmina nie przeprowadziła konsultacji społecznych z mieszkańcami.

Realizując projekt PPP, w Urzędzie przeprowadzono wybór partnera prywatnego, zgodnie z wymogami ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁸ oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych⁹ w trybie zamówienia z wolnej ręki. W umowie dokonano podziału ryzyk związanych z przedsięwzięciem oraz przewidziano mechanizmy pozwalające na kontrolę świadczonych usług.

NIK negatywnie ocenia niezabezpieczenie w umowie interesu Gminy w sytuacji niewywiązywania się partnera prywatnego z obowiązku świadczenia usług, gdyż podpisana umowa nie przewidywała kar z tego tytułu.

Gmina realizowała wynikający z umowy obowiązek dostarczania ścieków do oczyszczalni. Pomimo tego, że postanowienia umowy pozwalały Gminie na zainstalowanie własnych urządzeń pomiarowych, ilość zrzucanych ścieków mierzona była na podstawie urządzeń pomiarowych partnera prywatnego. Zdaniem NIK brak możliwości weryfikacji ilości ścieków w sposób niezależny od partnera prywatnego nie pozwalał Gminie na przeprowadzenie rzetelnej kontroli w tym zakresie, a w konsekwencji weryfikacji wystawionych faktur, na podstawie których Gmina dokonywała płatności za oczyszczone ścieki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie projektów PPP do realizacji

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

Opis stanu faktycznego

1.1.2. W okresie objętym kontrolą Gmina Konstancin-Jeziorna realizowała jeden projekt w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, na wykonywanie usługi

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

⁵ Dalej także: Gmina.

⁶ Przedsięwzięcie rozpoczęło w 2012 r. a jego zakończenie przewidziano na 2044 r. W ramach przedsięwzięcia zrealizowano również modernizację oczyszczalni. Wartość szacunkowa przedsięwzięcia, wg informacji przekazanej Ministerstwu Finansów 13 grudnia 2016 r., to 274 988,9 tys. zł netto.

⁷ Właścicielem oczyszczalni funkcjonującej na terenie Gminy był podmiot prywatny, który w 2012 r. odsprzedał obiekt innemu partnerowi prywatnemu, będącego stroną przedmiotowej Umowy o PPP.

⁸ Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100. Dalej także: ustawa o PPP.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1431 ze zm. Dalej także: ustawa Pzp.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna¹¹.

W latach 2002-2008 Gmina rozważała zakup od prywatnego właściciela funkcjonującej¹² na jej terenie oczyszczalni. Podjęte w tym zakresie uchwały Rady Miejskiej¹³ nie zostały wykonane przez kolejnych Burmistrzów.

(akta kontroli, str. 186; 191-199; 413-419; 422-426; 498-499)

Gmina nie planowała również wywłaszczenia ww. nieruchomości do celów publicznych, gdyż, jak wyjaśnił Burmistrz, nie zostały spełnione przesłanki wynikające z art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴.

(akta kontroli, str. 160; 395)

Zdaniem NIK spełnione zostały wszystkie przesłanki, wynikające z art. 112 ww. ustawy, umożliwiające rozpoczęcie procesu wywłaszczenia nieruchomości, tj.: celem wywłaszczenia byłaby realizacja zadania własnego Gminy na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵; nieruchomość, na której położona była oczyszczalnia, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁶ była przeznaczona jedynie pod oczyszczalnię ścieków; podejmowane wcześniej próby zakupu oczyszczalni nie przyniosły rezultatu.

(akta kontroli, str. 160; 186; 200-201)

1.1.2. W związku z informacją właściciela oczyszczalni o zakończeniu działalności najpóźniej w 2012 r.¹⁷, a także obowiązkiem dostosowania gminnego systemu odbioru i oczyszczania ścieków do obowiązujących przepisów prawa nałożonych na Gminę na podstawie Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹⁸, Gmina rozpoczęła przygotowania do realizacji Projektu PPP.

(akta kontroli, str. 161; 200-201; 224-226)

Realizacja Przedsięwzięcia nie była przedmiotem konsultacji społecznych.

Burmistrz wyjaśnił, że ówczesnie obowiązujące przepisy nie nakładały na Gminę obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych w tym zakresie. Społeczność lokalna była informowana o zaprzestaniu oczyszczania ścieków przez dotychczasowego właściciela oraz o podjętych działaniach w celu wyłonienia partnera prywatnego na usługę oczyszczania ścieków z terenu Gminy. Informacji tych udzielano na spotkaniach z mieszkańcami, poprzez zamieszczenie ich w prasie lokalnej oraz przez radnych na posiedzeniach komisji. Realizacja zadania była przedstawiana i omawiana z radnymi podczas obrad Rady Miejskiej. Dodatkowo przedstawiciele Gminy konsultowali aspekty merytoryczne postępowania z Zakładem Gospodarki Komunalnej¹⁹, z zewnętrznym doradcą prawnym oraz administracją Miasta Gdańsk, realizującą podobny projekt w formule PPP. Do

¹¹ Dalej także Projekt lub Przedsięwzięcie.

¹² Jedyna istniejąca na terenie Gminy oczyszczalnia ścieków, zlokalizowana na działce przyległej do dawnych Warszawskich Zakładów Papierniczych. Od 1996 r. w użytkowaniu wieczystym i dzierżawie na podstawie decyzji Wojewody Warszawskiego nr 292 z 13 maja 1996 r.

¹³ Uchwała Nr 357/III/49/2002 z dnia 17 lipca 2002 r. Rada Miejska wyraziła zgodę na nabycie przez Gminę Konstancin-Jeziorna oczyszczalni ścieków wraz z wyposażeniem za łączną kwotę 4 850,0 tys. zł netto. W uzasadnieniu uchwały wskazano m.in., że koszt budowy oddzielnej oczyszczalni wyniósłby ok. 20 000,0 tys. zł. Uchwała Nr 565/IV/36/2006 z dnia 24 lipca 2006 r. Rada Miejska zezwoliła na zakup oczyszczalni ścieków za kwotę nie wyższą niż 4 400,0 tys. zł. Uchwała Nr 166/V/13/2008 z dnia 25 lutego 2008 r. Rada Miejska wyraziła zgodę na nabycie przez Gminę Konstancin-Jeziorna oczyszczalni ścieków wraz z wyposażeniem za łączną kwotę 7 500,0 tys. zł netto.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

¹⁶ Uchwała Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna nr 413/III/51/2002 z 24 września 2002 r.

¹⁷ Pismo z dnia 20 maja 2010 r. skierowane do Zakładu Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie.

¹⁸ Obwieszczenie Ministra Środowiska z 2 lipca 2010 r. (MP . nr 58 poz. 775, ze zm.).

¹⁹ Dalej także: ZGK. Zakład Budżetowy Gminy powołany w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej Gminy w zakresie zaopatrywania w wodę i odbioru ścieków.

Urzędu nie wpłynęły skargi, uwagi lub wnioski w związku realizacją zadania publicznego związanego z oczyszczaniem ścieków.

(akta kontroli, str. 76-77; 84-92; 187;189; 237)

Przed przystąpieniem do realizacji Projektu Gmina analizowała dwie inne możliwości oczyszczania ścieków socjalno-bytowych, tj.:

- przesyłanie ścieków do oczyszczalni Warszawa „Południe”. W październiku 2009 r., w ramach analiz, oszacowano koszt inwestycji (budowę kolektorów sanitarnych, dróg, placów, instalacji elektrycznych) na kwotę 32 186 tys. zł;
- przesyłanie ścieków do oczyszczalni w Piasecznie. W latach 2010 - 2011 Gmina prowadziła rozmowy i analizy dotyczące możliwości technicznych oraz współpracy z Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji w Piasecznie²⁰.

Odnosnie do pierwszego z wariantów Burmistrz wyjaśnił, że koszt przedsięwzięcia nie obejmował kosztu ewentualnego wykupu lub dzierżawy gruntów koniecznych do lokalizacji kolektorów. Z projektu zrezygnowano z przyczyn ekonomicznych, w szczególności ze względu na wysokie koszty takiego rozwiązania oraz problem własności gruntów, po których miałby przebiegać kolektor. Z kolei na temat rezygnacji z realizacji drugiego z wariantów Burmistrz wyjaśnił, że zaniechano rozpatrywania tej koncepcji ze względu na ograniczenia czasowe. Z praktyki i doświadczenia Gminy w prowadzeniu podobnych inwestycji wynikało, że wykonanie wszystkich niezbędnych czynności²¹ związanych z budową kolektorów przesyłowych będzie znacznie przekraczać okres 1 roku (tj. do czasu zaprzestania działalności oczyszczalni). Ponadto inwestycja wymagała konieczności kilkuletniej przebudowy drogi wojewódzkiej do Piaseczna, na co nie otrzymano zgody od zarządcy drogi. Dodatkowo ukształtowanie terenu, odległość oraz naturalne spadki miałyby wpływ na znaczny koszt inwestycji.

(akta kontroli, str. 76; 186-189, 227-231; 395; 409)

1.1.4. Przed przystąpieniem do realizacji Przedsięwzięcia, w dniu 15 czerwca 2011 r. Gmina podpisała list intencyjny²² w sprawie potwierdzenia zamiaru podjęcia i prowadzenia negocjacji zmierzających do ustalenia warunków długoletniej współpracy w zakresie świadczenia usług oczyszczania ścieków z terenu Gminy. W liście zapisano m.in. szacunkową wartość inwestycji oraz okres na który zostanie zawarta umowa.

(dowód, akta kontroli: 224-226)

Gmina nie przeprowadziła odrębnej analizy dotyczącej opcji finansowania Przedsięwzięcia oraz oceny efektywności dotyczącej jego realizacji, w tym związanej z pozyskaniem na własność oczyszczalni ścieków.

Burmistrz wyjaśnił, że brak oceny efektywności realizacji tego zadania był spowodowany tym, że w ówczesnym czasie nie było takiego wymogu. W Gminie nie rozważano możliwości ubiegania się o kredyt, z uwagi na przyjęcie założenia, że Przedsięwzięcie nie będzie generowało wydatków z budżetu Gminy i będzie realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Finansowanie miał pokryć partner-prywatny.

(akta kontroli, str. 76; 78; 186)

Przed przystąpieniem do realizacji Przedsięwzięcia, Gmina:

²⁰ Dalej także: PWiK w Piasecznie.

²¹ M. in. zabezpieczenie środków finansowych na przeprowadzenie inwestycji, uzyskanie potwierdzonej notarialnie zgody właścicieli gruntów, po których miał przebiegać kolektor przesyłowy, sporządzenie dokumentacji budowlanej inwestycji, uzyskanie wymaganych pozwoleń i przeprowadzenie odpowiednich uzgodnień, wyłonienie wykonawcy prac budowlanych zgodnie z wybraną procedurą przetargową, wykonanie robót budowlanych, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie kolektora.

²² Z prywatną spółką prowadzącą rozmowy w sprawie odkupienia od dotychczasowego właściciela oczyszczalni prawa własności budynków oczyszczalni.

- zawarła z doradcą prawnym²³ umowy na kompleksową pomoc i doradztwo prawne na rzecz Biura Zamówień Publicznych Urzędu²⁴. Doradca prawny na zlecenie Burmistrza Gminy z 10 października 2012 r. dokonał analizy i wydał opinię prawną dotyczącą projektu umowy PPP. Analiza została wykonana w dniu 19 października 2012 r. Projekt umowy PPP został oceniony jako odpowiadający prawu i wynikający z prowadzonych negocjacji;
- dokonała wielowariantowych analiz wpływu okresów amortyzacji oczyszczalni ścieków na wysokość opłat za odbiór ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna²⁵. Wyliczenia przeprowadzono na podstawie prognozowanej wielkości zrzutu ścieków zgodnej z kalkulacją ZGK. W analizie uwzględniono trzy różne wartości inwestycji (odpowiednio: 40, 50, 60 mln zł) oraz pięć różnych okresów amortyzacji (5, 10, 15, 20, 25, 30 lat). Analiza wykazała, że stawka amortyzacji inwestycji rozliczana na 1m³ ścieków maleje wraz ze wzrostem okresu jej rozliczania dla wszystkich założeń wartości inwestycji. Według analizy najmniej dotkliwie dla mieszkańca wytwarzającego ścieki i ponoszącego koszty amortyzacji było rozłożenie amortyzacji inwestycji na okres 30 lat, który pozwoli na optymalne techniczne i technologiczne zużycie wybudowanej lub zmodernizowanej instalacji oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli, str. 84-92; 96-109, 144-149)

1.1.5. W ocenie Burmistrza największą przeszkodą w przygotowaniu Projektu PPP było wynegocjowanie warunków kształtowania ceny usługi oczyszczania ścieków w bardzo długim okresie obowiązywania umowy, uznającej interesy zarówno partnera publicznego, jak i prywatnego uwzględniających zmiany ilości zrzucanych ścieków, koszty mediów, np. energii elektrycznej, wskaźniki inflacji i deflacji oraz przewidzieć zmiany otoczenia prawnego świadczenia usługi oczyszczania ścieków skutkujące zmianą jej kosztu (np. opłaty za korzystanie ze środowiska).

(akta kontroli, str. 189)

1.1.6. Gmina nie planowała oraz nie ponosiła dodatkowych kosztów przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. Czynności te wykonywane były przez etatowych pracowników Gminy i ZGK w ramach obowiązków służbowych, natomiast doradztwo prawne świadczyła kancelaria prawna obsługująca Gminę w zakresie zamówień publicznych²⁶.

(akta kontroli, str. 78-79; 189)

1.1.8. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, na etapie planowania projektu PPP zakładano, że Gmina nie wniesie do niego żadnego wkładu finansowego ani rzeczowego. Rozliczanie za oczyszczanie ścieków dokonywane jest w okresach miesięcznych, a jego wartość jest ilorzem wielkości faktycznie zrzucanych ścieków i ustalonej stawki jednostkowej. Umowa, ze względu na długi okres jej obowiązywania, przewiduje korekty stawki wynikające z odchyień ilości zrzucanych ścieków do wielkości przewidywanych wahań wskaźnika cen konsumpcyjnych (HICP) w okresie pierwszych pięciu lat. Do sierpnia 2019 r. partner prywatny za oczyszczanie ścieków otrzymał wynagrodzenie w wysokości 47 996,0 tys. zł netto.

(akta kontroli, str. 29; 187-188)

²³ Wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego.

²⁴ Umowy z roku 2012 tj.: z 30 stycznia 2012 r. na czas określony do 31 marca 2012 r. wartość wynagrodzenia miesięcznie 3 690,0 zł, maksymalnie 11 070,0 zł oraz z 16 kwietnia 2012 r. na czas określony do 31 grudnia 2012 r. Wynagrodzenie 3 690,0 zł brutto miesięcznie, maksymalnie 33.210,0 tys. zł.

²⁵ Analiz dokonała komisja powołana Zarządzeniem Burmistrza nr 56/VI/2012 z 24 kwietnia 2012 r. w skład, której wchodził przedstawiciele Gminy i jeden przedstawiciel ZGK: Zastępca Burmistrza Gminy, Zastępca Kierownika Wydziału Inwestycji i Remontów w Urzędzie, Dyrektor ZGK w Konstancinie-Jeziornie

²⁶ W ramach wynagrodzenia ryczałtowego.

1.2 Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu faktycznego

1.2.1. W Urzędzie, poza komisją powołaną do przeprowadzenia analizy wpływu okresów amortyzacji oczyszczalni ścieków na wysokość opłat za odbiór ścieków, nie powołano innych zespołów do przygotowania projektów w formule partnerstwa publiczno- prywatnego.

Do wyłonienia i rozmów z partnerem prywatnym Burmistrz powołał komisję²⁷, do zadań której należało w szczególności: prowadzenie negocjacji dotyczących warunków umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym, zasięganie opinii w przedmiotowej sprawie, powoływanie biegłych.

W skład komisji wchodziło pięć osób, w tym trzech przedstawicieli Gminy, zewnętrzny doradca prawny oraz przedstawiciel ZGK. Członkowie komisji posiadali kwalifikacje i doświadczenie z zakresu ekonomii, prawa, administracji oraz gospodarki komunalnej, pozwalające na realizację zadania polegającego na wyłonieniu partnera prywatnego. W Urzędzie nie opracowano odrębnego planu lub harmonogramu przygotowania i prowadzenia projektu PPP. Burmistrz Gminy wyjaśnił, że prace komisji nie były ujęte w harmonogramie, gdyż terminy spotkań uzależnione były od czynników zewnętrznych, np. terminu rozprawy i ogłoszenia postanowienia przez Krajową Izbę Odwoławczą, terminów uzyskania opinii prawnych warunkujących dalsze postępy negocjacji, terminów kolejnych posiedzeń w uzgodnieniu z partnerem prywatnym. Spotkania dwustronne mające na celu wypracowanie treści umowy, odbywały się w okresie od 25 maja do 4 października 2012 r., w terminach roboczo uzgadnianych pomiędzy stronami.

(akta kontroli, str. 79-80; 130-131; 188)

1.2.2. W latach 2016-2019 Gmina planowała do realizacji 165 przedsięwzięć²⁸ inwestycyjnych o łącznej wartości 141 676,6 tys. zł, z czego 126 przedsięwzięć (o wartości 97 376,6 tys. zł) zostało zrealizowanych, 29 przedsięwzięć (o wartości 40 448,8 tys. zł) jest w trakcie realizacji oraz 10 przedsięwzięć (o wartości 3 851,2 tys. zł) jest planowanych. W tym okresie w Gminie realizowane było jedno przedsięwzięcie w formule PPP o szacowanej wartości 274 988,9 tys. zł netto. (usługa polegająca na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna). Umowa PPP zawarta została w dniu 22 października 2012 r. na okres 32 lat.

(akta kontroli, str. 13; 21; 46-71, 83)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wyborze formuły partnerstwa publiczno- prywatnego dla realizacji obowiązkowego zadania własnego Gminy, jakim jest usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, bez przeprowadzenia rzetelnych analiz innych sposobów jego realizacji (np. we własnym zakresie, po wywłaszczeniu nieruchomości i nabyciu obiektów i urządzeń oczyszczalni od prywatnego właściciela lub zakupu usługi na podstawie przepisów ustawy Pzp.).

Wybór wariantu realizacji zadania własnego Gminy w sytuacji, kiedy koszty realizacji tego zadania pokrywane są z opłat wnoszonych przez mieszkańców, zdaniem NIK poprzedzony powinien być z przeprowadzeniem rzetelnych analiz, które wskazałyby najbardziej optymalny wariant zabezpieczający interes Gminy i społeczności lokalnej, a także akceptację tej społeczności poprzez przeprowadzenie konsultacji. Brak przeprowadzenia tych czynności przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP, w ocenie NIK jest działaniem nierzetelnym.

²⁷ Zarządzenie nr 55/VI/2012 Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie powołania komisji, zadaniem, której będzie wyłonienie partnera prywatnego do realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu zbiorowo odebranych wszystkich ścieków z obszaru gminy Konstancin-Jeziorna.

²⁸ Przedsięwzięcie w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o PPP.

OCENA CZĄSTKOWA

Przed realizacją przedsięwzięcia Gmina dokonała analizy dwóch możliwości dostarczenia ścieków do oczyszczalni w innych gminach. Nie przeprowadziła jednak analiz realizacji zadania w wariantcie z odkupieniem lub przejęciem oczyszczalni, mimo posiadanej od 2002 r. informacji o zamiarze zbycia jej przez właściciela lub w wariantcie zamówienia usługi. W rezultacie preferowaną formą realizacji tego zadania było partnerstwo publiczno-prywatne, w którym całość finansowania modernizacji oczyszczalni miał zapewnić partner prywatny, m.in. ze środków wnoszonych przez mieszkańców gminy z tytułu opłat za odprowadzenie ścieków. Wybór tego wariantu nie był konsultowany z mieszkańcami.

Przy realizacji projektu Gmina korzystała z usług doradców zewnętrznych w ramach obowiązujących umów dotyczących bieżącej obsługi prawnej w zakresie zamówień publicznych. W Gminie nie powołano zespołu zajmującego się przygotowaniem i zarządzaniem projektem PPP. Burmistrz powołał jedynie komisję, której celem było przeprowadzenie wielowariantowych analiz wpływu okresów amortyzacji oczyszczalni ścieków na wysokość opłat za odbiór ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna.

OBSZAR

2. Realizacja Projektu PPP

Opis stanu faktycznego

2.1. Postępowanie na wybór partnera prywatnego przeprowadzono zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o PPP, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit. a) ustawy Pzp. Gmina zawiadomiła Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania na wyłonienie partnera prywatnego do realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Prawidłowość postępowania została potwierdzona wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 22 maja 2012 r. (KIO 947/12). Odwołanie wniesione przez PWiK w Piasecznie Sp. z o.o., dotyczące zastosowanego przez Gminę trybu wyboru partnera prywatnego, zostało oddalone.

(akta kontroli, str. 159-181; 237; 451-489, 491-496)

2.2. Przed przystąpieniem do negocjacji Gmina nie określiła strategii negocjacyjnej w postaci sformalizowanego dokumentu. Razem z zaproszeniem do złożenia oferty, Gmina przesłała informację o warunkach, jakie musi spełnić partner prywatny, dotyczących m.in. wiedzy i doświadczenia, potencjału technicznego, sytuacji ekonomicznej zapewniającej wykonanie zamówienia oraz projekt umowy PPP.

Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna wyjaśnił, że strategia prowadzenia negocjacji, w tym identyfikacji i zarządzania ryzykiem, była urzeczywistniana w toku prac komisji. Aktualizacja strategii odbywała się na bieżąco w przypadku wystąpienia takiej potrzeby w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami. Zamawiający starał się nie podejmować jakichkolwiek działań kosztotwórczych bez obowiązku wprost wynikającego z przepisów powszechnie obowiązujących.

(akta kontroli, str. 82;163-181, 332)

2.3. W dniu 22 października 2012 r. Gmina zawarła z partnerem prywatnym umowę dotyczącą oczyszczania ścieków odprowadzanych z terenu Gminy. Zapisy umowy odpowiadały warunkom wynegocjowanym w trakcie postępowania. Jako wkład własny Gminy do Przedsięwzięcia określono dostarczanie ścieków z obszaru Gminy²⁹ do oczyszczalni. Umowę zawarto na okres 32 lat, tj. do dnia 22 października 2044 r.

Postanowienia umowy PPP były zgodne z wymogami określonymi w art. 7 ust. 2 oraz art. 8 ustawy o PPP, tj. wynagrodzenie partnera prywatnego zostało uzależnione od rzeczywistego wykorzystania przedmiotu partnerstwa publiczno-

²⁹ Z wyłączeniem dwóch wsi: Borowina i Kawęczyniek. Odstępstwo od tego obowiązku mogło dotyczyć obszarów przygranicznych Gminy i wymagało wspólnego ustalenia przez strony umowy.

prywatnego (od ilości oczyszczonych ścieków przez oczyszczalnię) oraz przewidziano możliwość i sposób przeprowadzania kontroli działalności partnera prywatnego. W umowie nie zabezpieczono jednak należyte ciągłości odbierania i oczyszczania ścieków, co było niezgodne z art. 7 ust 3 ustawy o PPP. Ustalone w umowie kary dotyczyły nieterminowego dostarczania dokumentów przez partnera prywatnego, utrudniania przeprowadzania kontroli oraz braku legalizacji urządzeń pomiarowych (świadczenie niemożliwe do realizacji z uwagi na brak obowiązku prawnego legalizacji urządzeń pomiarowych stosowanych w tym przedsięwzięciu), ale nie zabezpieczyły należytego wykonania przedmiotu umowy, tj. odbioru i oczyszczania dostarczanych ścieków.

(akta kontroli, str. 13-34)

Na pytanie dotyczące braku kar umownych w związku z niewywiązaniem się partnera prywatnego z warunków umowy, w szczególności nieodebrania lub nieoczyszczania w sposób ciągły wszystkich dostarczonych ścieków, burmistrz wyjaśnił, że w przypadku zaniechania odbierania ścieków umowa przewiduje procedurę przejścia oczyszczalni ścieków przez Gminę, opisaną w załączniku nr 3 do umowy.

Wskazana w wyjaśnieniach Burmistrza procedura dotyczy zaniechania świadczenia usług przez okres przynajmniej 3 miesiące (określono tryb rozwiązania umowy oraz przejścia oczyszczalni do eksploatacji przez partnera publicznego³⁰). W ocenie NIK kary umowne są narzędziem gwarantującym, iż podmiot prywatny będzie realizował umowę w sposób prawidłowy (tj. że spełniane będą wymagania w zakresie jakości świadczonych usług) i stanowią jeden z kluczowych elementów projektów realizowanych w formule PPP.

(akta kontroli, str. 24-25; 32-33; 353)

Ponadto w umowie uregulowane zostały kwestie dotyczące praw i obowiązków stron, zasad rozliczeń przy realizacji przedsięwzięcia, wynagrodzenia partnera prywatnego (w tym wysokość stawek, formułę indeksacyjną wysokości stawek, wrażliwość przedsięwzięcia na zmiany ilościowe ścieków, negocjacje stawek, bonifikaty), możliwość zmiany lub uzupełnienia warunków umowy³¹, zasad współpracy i polityki informacyjnej, adaptacji i modernizacji oczyszczalni, kontroli działalności partnera prywatnego, czasu trwania umowy, zmian warunków umowy, rozwiązania umowy i zasad rozliczenia stron (w przypadku rozwiązania umowy), poufności, odpowiedzialności oraz podwykonawstwa.

Postanowienia dotyczące obowiązków stron wskazują, że podmiotowi publicznemu przypisano ryzyka związane m.in. z: doprowadzeniem do oczyszczalni ścieków z terenu Gminy; spełnianiem wymogów jakościowych ścieków; zapłatą zobowiązań wynikających z umowy.

Partnerowi prywatnemu przypisano natomiast ryzyka związane m.in. z: zaprojektowaniem i modernizacją oczyszczalni ścieków w przewidywanym terminie do dnia 30 czerwca 2014 r.; pozyskaniem niezbędnych środków finansowych na modernizację i rozbudowę oczyszczalni; dostępnością usług

³⁰ Zgodnie z pkt. 2 tego załącznika w przypadku zaprzestania przez partnera prywatnego świadczenia usług oczyszczania ścieków przez okres przynajmniej 3 miesiące, Gmina zapewniła sobie prawo rozwiązania umowy po upływie 24-miesięcznego okresu wypowiedzenia poprzedzonego wezwaniem lub upomnieniem partnera prywatnego do zaprzestania naruszenia umowy i wyznaczenia mu, w tym celu dodatkowego 60-dniowego terminu na zaprzestanie naruszeń umowy. W przypadku zaprzestania świadczenia usługi przez okres przynajmniej trzech miesięcy Gmina miała prawo przejścia oczyszczalni do eksploatacji.

³¹ Okolicznościami uzasadniającymi możliwość zmiany umowy były m.in.: zmiany prawa powodujące konieczność przeprowadzania dodatkowych nakładów na oczyszczalnię o wartości nin. 10 000 tys. zł; zmiany faktyczne powodujące, iż instalacje oczyszczalni są, lub w perspektywie 5 lat będą niewystarczające do przyjęcia ścieków z terenu gminy Konstancin-Jeziorna; włączenie do zakresu Umowy obszar wsi Kawęczynek i Borowina oraz przygranicznych obszarów Gminy; wyłączenie niektórych przygranicznych obszarów Gminy z zakresu Umowy; zmiany prawa mające wpływ na zakres praw i obowiązków stron.

oczyszczania ścieków w sposób ciągły bez ograniczeń ilościowych; wystąpieniem ewentualnych szkód, takich jak zatrucie środowiska, szkody wobec osób trzecich (umowa zobowiązuje partnera prywatnego do posiadania kompleksowego ubezpieczenia od prowadzenia działalności gospodarczej przez cały okres trwania umowy w wysokości 10 mln zł); utrzymaniem właściwego stanu technicznego posiadanych urządzeń pomiarowych mierzących ilość ścieków.

Strony podzieliły ryzyko związane z różnicą pomiędzy rzeczywistą ilością dostarczanych do oczyszczalni ścieków a ilością prognozowaną w taki sposób, że zwiększenie ilości zrzucanych ścieków w stosunku do ilości prognozowanej wpływa na obniżenie stawki jednostkowej, zaś zmniejszenie wpływa na podwyższenie tej stawki.

(akta kontroli, str. 13-34; 127-128)

2.4. Szacunkowa wartość umowy wynosiła 274 988,9 tys. zł netto. Według stanu na dzień 31 sierpnia 2019 r. Gmina wypłaciła partnerowi prywatnemu łączną kwotę 47 996,0 tys. zł. netto. Burmistrz wyjaśnił, że nie jest możliwe wyliczenie wynagrodzenia jakie uzyska partner prywatny do końca trwania umowy, ze względu na brak możliwości przewidzenia liczby mieszkańców Gminy oraz ilości zrzucanych przez nich ścieków.

(akta kontroli, str. 125; 127; 188; 432-450; 453; 490)

Płatności za usługę oczyszczania ścieków były dokonywane przez ZGK na podstawie faktur wystawionych przez partnera prywatnego. Zgodnie postanowieniami umowy zapłata powinna być dokonana w terminie 21 dni kalendarzowych od daty otrzymania od partnera prywatnego prawidłowo wystawionej faktury. Na podstawie analizy 7 przypadków³², stwierdzono, że płatności za trzy faktury zostały dokonane z naruszeniem postanowień umowy. W jednym przypadku dokonano płatności całości zobowiązania po upływie terminu³³ oraz w dwóch przypadkach Gmina nie zapłaciła w terminie części kwoty wynikającej z wystawionej faktury³⁴. Burmistrz wyjaśnił, że treść faktur wskazywała na inne okresy płatności niż te wskazane w pkt 6.5. umowy. Za okresy opóźnień w płatnościach, m.in. wynikających z procesu negocjacji stawki, Gmina nie została obciążona przez partnera prywatnego odsetkami.

(akta kontroli, str. 430-450)

Zgodnie z pkt. 2 załącznika nr 2 do umowy, w trakcie jej trwania nastąpiła zmiana stawki jednostkowej za oczyszczenie 1m³ ścieków z 2,75 zł/ m³ (przed modernizacją oczyszczalni) na 4,48 zł/ m³ (po modernizacji).

Burmistrz wyjaśnił, że konstrukcja ekonomiczna warunków realizacji umowy zakładała utrzymanie stawki za oczyszczanie ścieków na poziomie określonym przez partnera prywatnego do czasu oddania do eksploatacji zmodernizowanej oczyszczalni ścieków. Konieczność zmiany stawki po uruchomieniu nowej oczyszczalni uzasadniana była wzrostem kosztów jej eksploatacji poprzez zarachowanie na poczet tych kosztów wartości amortyzacji obiektu, a także kosztów obsługi kredytu bankowego.

Warunki umowy PPP, poza przewidzianą w umowie indeksacją o wskaźnik inflacji ceny 1m³ dostarczonych ścieków, nie były zmieniane. Na dzień 31 sierpnia 2019 r. stawka wynosiła 5,89 zł/m³ (co spowodowane było indeksacją stawki).

(akta kontroli, str. 29; 125, 396; 432-450; 497)

³² Dobór celowy wg dat wskazujących na możliwości dokonania płatności po terminie.

³³ Faktura nr 0063/2013 na kwotę 337,6 tys. zł – 1 dzień po terminie.

³⁴ Faktura nr 0063/2016 593,9 tys. zł – 57 dni po terminie zapłacono część kwoty z faktury tj. 64,9 tys. zł oraz faktura nr 0072/2016 na kwotę 595,6 tys. zł – 33 dni po terminie zapłacono część kwoty z faktury tj. 65,1 tys. zł.

2.5. Poza dokonywaniem płatności za wystawione faktury na podstawie umowy PPP, Gmina nie poniosła innych nakładów finansowych w związku z realizacją Projektu.

(akta kontroli, str. 126)

2.6. W ocenie Burmistrza na etapie realizacji projektu PPP nie stwierdzono przeszkód prawnych, finansowych lub organizacyjnych. W ocenie partnera prywatnego największym utrudnieniem/przeszkodą w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego są ciągłe kontrole ze strony Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie (WIOŚ). Spółka, jako prywatny operator, jest bowiem dużo częściej nękana kontrolami, zapytaniami ze strony WIOŚ niż publiczni operatorzy oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli, str. 126, 369)

2.7. W 2016 roku Gmina przesłała Ministerstwu Finansów sprawozdanie Rb-Z-PPP o stanie zobowiązań wynikających z umowy PPP oraz dodatkowe informacje charakteryzujące realizowane Przedsięwzięcie, tj. przedmiot umowy, termin zawarcia, okres obowiązywania umowy, szacunkową wartość przedsięwzięcia, informacje o partnerze prywatnym oraz zastosowany podział ryzyka wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli, str. 127-129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez partnera prywatnego.

W umowie PPP nie określono skutków nienależytego wykonania i 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. 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. Nie określono natomiast kar za niewykonywanie podstawowego obowiązku partnera prywatnego, tj. odbioru i oczyszczania ścieków i sposobu ich naliczania.

2. Nieterminową realizację zobowiązań wynikających z zawartej umowy, tj. płatność trzech faktur z opóźnieniem od jednego do 57 dni po terminie płatności.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zastosowała prawidłową procedurę wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zawarta umowa PPP zawierała postanowienia wymagane ustawą o PPP, lecz nie zabezpieczała w pełni interesu podmiotu publicznego, nie określono w niej bowiem skutków nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, tj. odbioru i oczyszczania w sposób ciągły ścieków dopływających na teren oczyszczalni. W umowie przewidziano mechanizmy pozwalające na sprawdzanie jakości świadczonych usług, umożliwiające kontrolę realizacji postanowień umowy przez partnera publicznego. Dokonano też podziału ryzyk.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Zarządzanie realizacją projektu PPP

3.1. Na etapie utrzymania Gmina samodzielnie tj. bez wsparcia doradców zewnętrznych, zarządzała umową PPP, poprzez powierzenie tych zadań ZGK.

Umowa PPP zawierała ogólne postanowienia, które umożliwiały podmiotowi publicznemu monitorowanie i kontrolę realizacji umowy, m.in. prawo kontroli ilości zrzucanych ścieków poprzez obowiązek nałożony na partnera prywatnego, polegający na umożliwieniu przedstawicielom Gminy dostępu do urzędzeń pomiarowych ilości ścieków dopływających na teren oczyszczalni lub poprzez instalację własnych urzędzeń pomiarowych z zastrzeżeniem, że faktyczna ilość

ścieków będzie mierzona na podstawie urządzeń pomiarowych partnera prywatnego. Partner prywatny okresowo udostępniał przedstawicielom Gminy urządzenia pomiarowe w celu odczytu ilości zrzucanych ścieków.

(akta kontroli, str. 17; 336; 338-349)

W Urzędzie oraz w ZGK nie wdrożono odrębnych procedur określających zasady, formy i terminy zarządzania realizacją projektu PPP. Burmistrz wyjaśnił, że podpisana umowa PPP precyzuje obowiązki stron dotyczące realizacji ustaleń w niej zawartych. Jednostką odpowiedzialną za wykonanie umowy po stronie Gminy jest ZGK, który kontroluje ilość zrzucanych ścieków, poprawność paramentów wystawionych faktur oraz ich opłacanie. Gmina jest odpowiedzialna za weryfikację comiesięcznych sprawozdań z badań jakości ścieków.

Zdaniem NIK procedury takie są elementem systemu zarządzania projektem PPP, który to system, oprócz ram instytucjonalnych, powinien obejmować ramy proceduralne, pozwalające na skuteczne osiąganie założeń projektu określonych w umowie PPP. Rolą takich procedur jest przeniesienie działań podmiotu publicznego wynikających ze zobowiązań określonych umową PPP i przypisanie ich odpowiednim osobom lub komórkom organizacyjnym. Ustanowienie procedur zarządzania umową ma istotne znaczenie w kontekście długotrwałości przedsięwzięć PPP a zarządzanie Projektem będzie odbywało się jeszcze przez 25 lat.

(akta kontroli, str. 126; 190; 336)

Gmina nie posiadała własnych urządzeń pomiarowych ilości zrzucanych ścieków, pomimo tego, że umowa umożliwiała Gminie instalację takich urządzeń. Monitorowanie ilości przesyłanych ścieków odbywało się w oparciu o urządzenia pomiarowe partnera prywatnego i analizy porównawcze ilości ścieków z poprzednimi okresami rozliczeniowymi.

Burmistrz wyjaśnił, że gminny system doprowadzający ścieki komunalne do oczyszczalni powstał w minionych dziesięcioleciach i ich projektanci wówczas nie przewidzieli zainstalowania urządzeń pomiarowych. Istniejący stan nie daje pełnej możliwości porównania odczytów ilości zrzucanych ścieków mierzonych w oczyszczalni z odczytami sieciowych mierników na naszych instalacjach. Pozwala natomiast monitorować ilość ścieków na poszczególnych kolektorach. Gmina monitoruje ilość ścieków dopływających do oczyszczalni w drodze odczytu wskazań urządzeń pomiarowych oraz analiz porównawczych ilości tych ścieków w dłuższych okresach czasu.

(akta kontroli, str. 336-337; 352)

Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziorna wyjaśnił, że Gmina ma możliwości pomiaru około 90% ilości wszystkich zrzucanych ścieków komunalnych, nie ma możliwości pomiaru zrzucanych ścieków jedynie z terenu wsi Bielawa, która jest największą i najbardziej zurbanizowaną wsią znajdującą się na terenie Gminy Konstancin-Jeziorna, ponieważ komora oraz sieci, przez które przepływają ścieki z terenu wsi Bielawa, leżą na terenie prywatnym. W celu weryfikacji parametrów jakościowych dostarczanych do oczyszczalni ścieków, Gmina podjęła działania zmierzające do zinwentaryzowania dostawców, innych niż gospodarstwa domowe odprowadzających ścieki do oczyszczalni.

(akta kontroli, str. 364; 403-404)

Przewidziana umową modernizacja oczyszczalni nie została przeprowadzona w planowanym terminie 30 czerwca 2014 r. Pozwolenie na użytkowanie oczyszczalni ścieków partner prywatny uzyskał w dniu 29 października 2014 r. Burmistrz wyjaśnił, że na etapie konstruowania warunków umowy partner prywatny nie był w stanie precyzyjnie określić ostatecznego terminu zakończenia procesu inwestycyjnego, uwarunkowanego opracowaniem projektu budowlanego

i uzyskaniem koniecznych uzgodnień i decyzji, jak również budową i dokonaniem rozruchu technologicznego zmodernizowanego obiektu.

Gmina nie sprawowała nadzoru nad modernizacją oczyszczalni i nie weryfikowała postępu prowadzonych robót. Wg postanowień umowy zadanie to i ryzyko związane z jego realizacją, m.in. zgodność z zobowiązującymi przepisami prawa, terminowością zakończenia robót ponosił całkowicie wykonawca, a interes Gminy w tym zakresie zabezpieczony był upustem od ceny wykonanych usług³⁵ oraz nadzorem właściwych organów państwa weryfikujących zgodność wykonanych robót z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli, str. 20; 29; 31; 353-355; 396; 434; 437)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewdrożeniu odpowiednich narzędzi i procedur zapewniających Gminie możliwość monitorowania rzeczywistej ilości ścieków dostarczonych do oczyszczalni. 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%) zrzucanych 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.

(akta kontroli, str. 13-34)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina realizowała własne obowiązki wynikające z umowy w zakresie dostarczania ścieków do oczyszczalni, a także, w miarę posiadanych możliwości i narzędzi, weryfikowała ich ilość. W ocenie NIK dla zapewnienia rzetelności realizacji umowy oraz ochrony interesów Gminy konieczne będzie podjęcie działań pozwalających na obliczanie rzeczywistej ilości ścieków przesyłanych do oczyszczalni w celu zapewnienia możliwości weryfikacji danych przekazywanych przez partnera prywatnego.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Zgodność projektu PPP z zakładanymi celami

Celem przedsięwzięcia realizowanego w formule PPP było długoletnie świadczenie przez partnera prywatnego usług (za wynagrodzeniem) polegających na oczyszczaniu zbiorowo odebranych wszystkich ścieków komunalnych z obszaru Gminy z wyłączeniem terenu wsi Borowina i Kawęczynek. W świetle postanowień umowy partner prywatny zobowiązał się do zaprojektowania, modernizacji i rozbudowy oczyszczalni (w obszarze aktualnie funkcjonującej oczyszczalni) o nowe ciągi technologiczne w oparciu o nowoczesną i bezpieczną technologię. Świadczenie usługi oczyszczania ścieków miało być realizowane w sposób ciągły, bez ograniczeń ilościowych innych niż wynikających z przepustowości oczyszczalni.

(akta kontroli, str. 13-34; 159-166)

W wyniku realizacji umowy PPP zmodernizowano oczyszczalnię, a ścieki komunalne z terenu Gminy były odbierane i oczyszczane w sposób ciągły. Na podstawie wystawionych faktur do dnia 31 sierpnia 2019 r. Gmina wypłaciła partnerowi prywatnemu z tytułu świadczenia usługi oczyszczania ścieków łączną kwotę 47 996 tys. zł netto.

(akta kontroli, str. 188)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁵ W wysokości 10.835,00 zł netto za każdy miesiąc do czasu uzyskania pozwolenia na użytkowanie zmodernizowanej oczyszczalni. Upustu udzielano do października 2014 r. tj. do zakończenia modernizacji oczyszczalni.

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku przeprowadzonej modernizacji oczyszczalni ścieków znajdującej się na terenie Gminy Konstancin-Jeziorna osiągnięto cele zakładane dla tego Projektu. Zbiorowo odebrane ścieki komunalne z terenu Gminy były oczyszczane w sposób ciągły, z zachowaniem norm jakościowych zgodnych z przepisami obowiązującego prawa. Partner prywatny zapewnił niezbędne środki finansowe i zmodernizował oczyszczalnię ścieków.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonywanie kompleksowych analiz różnych wariantów wykonania zadań przed wyborem realizacji w formule PPP.
2. Podjęcie działań w celu wdrożenia odpowiednich narzędzi i procedur zapewniających Gminie możliwość monitorowania rzeczywistej ilości ścieków dostarczonych do oczyszczalni.
3. Zapewnienie terminowej realizacji zobowiązań Gminy w zakresie dokonywania płatności, w celu uniknięcia konsekwencji finansowych w postaci obowiązku zapłaty odsetek.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

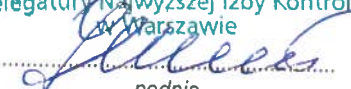
Warszawa, dn. 20 grudnia 2019 r.

Kontrolerzy
Łukasz Jarocki
starszy inspektor k.p.


.....
podpis

Rafał Sowa
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
p.o. DYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

.....
podpis
Mieczysław Kosmański