

OK-02
24.05.2021

20.05.2021
PMK



WK 21.05.21.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.411.009.07.2020

2473 KP-04 Sekretariat załączniki	Wpłynęło 21 MAJ 2021 dnia podpis	A
--	---	---

z up. PREZYDENTA MIASTA

Andrzej Kulis
Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa

21 MAJ 2021

Pan Jacek Majchrowski

Prezydent Miasta Krakowa
pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

URZĄD MIASTA KRAKOWA KANCELARIA MAGISTRATU Plac Wszystkich Świętych 3/4	
Data 2021-05-20 (2)	
Nr 13331990	zaj. 0

URZĄD MIASTA KRAKOWA KANCELARIA MAGISTRATU Plac Wszystkich Świętych 3-4	
Data 2021-05-24 (8)	

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/007 – Realizacja projektów PPP na etapie operacyjnym

URZĄD MIASTA KRAKOWA NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI WYDZIAŁ KONTROLI WWW.WYTYRENEJ	
Data 24 MAJ 2021	

1928

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa ¹ , pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa od 19 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	- Realizacja umów z partnerami prywatnymi w ramach przedsięwzięć PPP. - Efekty realizacji zadań publicznych w formule PPP. - Nadzór podmiotu publicznego nad majątkiem publicznym oddanym do dyspozycji podmiotu prywatnego oraz nad jakością usług publicznych w ramach PPP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Adam Kazimierzczuk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/110/2020 z 9 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 13-15)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadania eksploatacji spopieliarni zwłok wyposażonej w jeden piec, stanowiącego etap I przedsięwzięcia w ramach umowy koncesji na budowę <i>cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spopieliarnią zwłok</i>⁴. Z uwagi na krótki okres od oddania do użytkowania obiektów objętych etapem II umowy (koniec 2020 r.), nie jest możliwa ocena działań związanych z ich eksploatacją. W ramach etapu II oddano do użytkowania: budynek służący funkcjom administracyjnym i ceremonialnym, znajdujący się w nim drugi piec do spopieliwania zwłok oraz teren cmentarza wraz z kolumbarium. Zadania te wykonywane były w ramach przedsięwzięcia realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego⁵ na podstawie koncesji na roboty budowlane⁶. NIK zwraca uwagę, że w wyniku opóźnień w złożeniu przez koncesjonariusza kompletnego wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, a także przedłużającego się procesu jego rozpatrywania, eksploatacja infrastruktury w ramach I etapu przedsięwzięcia rozpoczęła się po blisko pięciu latach od zawarcia umowy koncesji, chociaż zakładano, że nastąpi to po około trzech latach.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Przedsięwzięcie polegało na zaprojektowaniu i wybudowaniu cmentarza komunalnego wraz z niezbędną infrastrukturą (w tym spopieliarnią). Według stanu

¹ Dalej: UM Kraków lub koncesjodawca.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

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

⁴ Dalej: Projekt PPP.

⁵ Dalej: PPP.

⁶ Umowa z dnia 12 lipca 2011 r. Dalej: umowa koncesji.

na koniec 2020 r. zrealizowano dwa z czterech etapów inwestycji, od 2016 r. działa spopielnia zwłok, a od grudnia 2020 r. funkcjonuje obiekt administracyjno-ceremonialny oraz pierwsza część grzebalna cmentarza wraz z kolumbarium. Rozpoczęte zostały prace związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla etapu III, tj. kolejnej części cmentarza o powierzchni 2 ha.

Koncesjodawca (zarówno UM Krakowa jak i jednostka odpowiedzialna za nadzór nad projektem w fazie inwestycyjnej – Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie⁷ oraz w fazie eksploatacji – Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie⁸) opracował i wdrożył regulacje wewnętrzne, procedury i instrukcje w zakresie związanym m.in. z obsługą, eksploatacją i nadzorem nad realizowanym projektem, a jednostki organizacyjne właściwie i skutecznie prowadziły obsługę i nadzór nad umową.

Obowiązujące dokumenty wewnętrzne i funkcjonujące procedury i instrukcje związane z realizowanym projektem, zatwierdzane przez właściwe organy Miasta były w miarę potrzeby aktualizowane i uzupełniane.

Koncesjodawca w sposób właściwy i zgodny w umowę kontrolował zakres zadań i obowiązków, jaki koncesjonariusz realizował przy wykorzystaniu wybudowanego obiektu w ramach etapu I (spopielnia zwłok). W ramach wybudowanej infrastruktury objętej etapem II umowy skutecznie realizowane były m.in. zadania publiczne, polegające na dokonywaniu pochówków socjalnych, doprowadzając do poprawy tj. zmniejszenia wskaźnika poziomu/stopnia wykorzystania miejsc na cmentarzach komunalnych w Krakowie w porównaniu do lat poprzednich oraz świadczenia usług publicznych na poziomie jakościowym określonym przez koncesjodawcę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

1. Realizacja umów z partnerami prywatnymi w ramach przedsięwzięć PPP

W latach 2015-2020 UM Krakowa realizował dziewięć przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁰ o łącznej wartości ponad 2,2 mld zł.

W celu polepszenia jakości usług związanych z pochówkiem zmarłych oraz zwiększeniem ilości miejsc grzebalnych w Krakowie, zaplanowana¹¹ została budowa nowego cmentarza w Podgórkach Tynieckich wraz z obiektem ceremonialnym o łącznej powierzchni ok. 1 500 m², w ramach którego zlokalizowana miała zostać spopielnia zwłok. Docelowa powierzchnia cmentarza określona została na 9 ha,

⁷ Dalej: ZIM. ZIM utworzony został uchwałą nr LXVII/1658/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie utworzenia i zatwierdzenia statutu jednostki budżetowej Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie, z terminem rozpoczęcia działalności od 1 września 2017 r. W okresie od podpisania umowy do 31 sierpnia 2017 r. jednostką odpowiedzialną był Wydział Inwestycji UM Krakowa. Zmiana jednostki odpowiedzialnej wprowadzona została do umowy aneksem nr 7 z 12 września 2018 r.

⁸ Dalej: ZCK.

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

¹⁰ M.in. Budowa Linii Tramwajowej KST – umowa w trakcie procedowania (1,1 mld zł), Prowadzenie działalności reklamowej na panelach zintegrowanych z wiatami przystankowymi na terenie GM Kraków – okres eksploatacji (1 mld zł), Modernizacja infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach – okres mieszany (45,4 mln zł).

¹¹ Uchwała LXXVIII/995/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Tyniec – Węzeł Siedzina”, zatwierdzonego uchwałą Nr LXXVIII/995/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r.

z przewidywaną ilością 9 000 miejsc grzebalnych. Przedsięwzięcie to miało zostać zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

W dniu 12 lipca 2011 r. Gmina Miejska Kraków – miasto na prawach powiatu¹², jako koncesjodawca zawarła z konsorcjum firm¹³ jako koncesjonariuszem¹⁴ umowę koncesji, obejmującą kompleksową realizację inwestycji w postaci zaprojektowania i wybudowania cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym, w ramach którego będzie zlokalizowana spopieliarnia zwłok. Projekt ten zlokalizowany został na działkach będących własnością Gminy Miejskiej Kraków (§8 umowy). Wartość przedmiotu koncesji określona została (§6 umowy) w wysokości 24,5 mln zł brutto, a wynagrodzeniem koncesjonariusza jest wyłączne prawo do eksploatacji obiektu, w tym do pobierania pożytków z przedmiotu koncesji (§4, 36 i 41 umowy). Realizacja przedsięwzięcia podzielona została na cztery etapy¹⁵ o wartości odpowiednio 5, 9, 3 i 7,5 mln zł. Okres eksploatacji obiektów będących przedmiotem koncesji wynosił 343 miesiące, w tym dla poszczególnych etapów odpowiednio: 54, 54, 48 i 187 miesięcy, przy czym okres realizacji I etapu określono na 18 miesięcy. W realizowanym przedsięwzięciu można wyróżnić budynek z częścią administracyjną, kaplicą i spopieliarnią oraz cmentarz z kolumbarium. Aneks nr 5 do umowy¹⁶ w przedsięwzięciu wyróżniono dodatkowy etap Ia, polegający na wykonaniu drugiego pieca do spopieliwania zwłok (zamiast realizacji tego elementu w ramach etapu II) uzasadniając konieczność dokonania zmiany kwestiami technicznymi. Realizacja etapu Ia nie powodowała wydłużenia okresu eksploatacji obiektu. Kwoty planowane do wydatkowania (brutto) w poszczególnych etapach przedsięwzięcia wyniosły: etap I 5 000,0 tys. zł, etap Ia 774,9 tys. zł, etap II 8 225,1 tys. zł, etap III 3 000,0 tys. zł i etap IV 7 500,0 tys. zł. Na podstawie §10 umowy partner prywatny zobowiązał się do wykonania na własny koszt przedmiotu koncesji w sposób zgodny z programem funkcjonalno-użytkowym, koncepcją, zasadami wiedzy techniczno-budowlanej, normami branżowymi i przepisami prawa budowlanego.

Po stronie koncesjodawcy określony został (§11 umowy) obowiązek m.in. zaprojektowania i wybudowania drogi dojazdowej do obiektu wraz ze zjazdem do obiektu i parkingiem, z niezbędną infrastrukturą, zaprojektowania i wybudowania sieci wodociągowej do granicy działki stanowiącej teren budowy. Wybudowane zgodnie z wymaganiami określonymi w umowie elementy zostały przyjęte do ewidencji środków trwałych.

¹² Dalej: Miasto.

¹³ Centrum Pogrzebowe sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi (spółka celowa, powołana do obsługi inwestycji), Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Klepsydra” T. Skalski i D. Skalska s.j. z siedzibą w Łodzi oraz Urcioli Group's S.R.L. z siedzibą w Avellino Campania Włochy.

¹⁴ Dalej także: partner prywatny.

¹⁵ I etap: Obiekt Krematorium z Salą pożegnań, termin realizacji 18 miesięcy od daty ustatkowienia się pozwolenia na budowę; okres eksploatacji 54 miesiące od dnia przekazania obiektu do eksploatacji części obiektu wykonanej w ramach etapu I; po zrealizowaniu etapu II okres eksploatacji wydłuży się o kolejne 54 miesiące; po zrealizowaniu etapu III okres eksploatacji wydłuży się o kolejne 48 miesięcy; w przypadku zrealizowania etapu IV okres eksploatacji przedłuży się o 187 miesięcy – łącznie 343 miesiące, tj. 28 lat i 7 miesięcy (§4 ust. 1 umowy); II etap: Cmentarz Komunalny (ok. 2 ha) oraz kolejna część obiektu przeznaczona na administrację Cmentarza i Kaplicę ceremonialną, termin realizacji do 24 miesięcy od daty wykonania 6 tysięcy spopeleń w obiekcie powstałym w ramach etapu I, nie wcześniej niż przed upływem 3 lat od wykonania etapu I i nie później niż 5 lat od tej daty (§12 ust. 2 umowy); III etap: Kolejna część Cmentarza (ok. 2 ha), termin realizacji 24 miesiące od daty zapelnienia 75% powierzchni grzebalnej cmentarza (bez kolumbarium) lub zapelnieniem 75% miejsc w kolumbariach powstałych w ramach etapu II, nie później niż 3 lata od okresu eksploatacji ustalonego dla II etapu; zgodnie z informacją przekazaną przez koncesjonariusza (pismo z 20 października 2020 r.) planowana realizacja w 2024 r.; IV etap: Kolejna część Cmentarza (ok. 5 ha), termin realizacji 24 miesiące od daty zapelnienia 75% powierzchni grzebalnej cmentarza (bez kolumbarium) lub zapelnieniem 75% miejsc w kolumbariach powstałych w ramach etapu III, nie później niż 3 lata od okresu eksploatacji ustalonego dla III etapu.

¹⁶ Aneks z 1 kwietnia 2016 r.

Zgodnie z zapisami §4 umowa obowiązuje od dnia jej zawarcia do dnia zakończenia okresu eksploatacji, tj. w przypadku zrealizowania wszystkich etapów umowy – przez 343 miesiące od dnia przekazania do eksploatacji części obiektu wykonanego w ramach etapu I, tj. od dnia 14 marca 2016 r.

Do umowy zostało sporządzonych dziesięć aneksów wraz z uzasadnieniem wnioskowanych zmian.

Aneksy dotyczyły m.in.:

- wydłużenia terminu złożenia kompletnego wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę obiektu (zmiana terminu z 6 na 9 miesięcy od daty podpisania umowy), m.in. z powodu konieczności wykonania projektu technicznego całego budynku (etap I i II umowy) – aneks nr 1 z 20 lutego 2012 r.;
- zmiany terminu wykonania projektu i wybudowania drogi dojazdowej oraz sieci wodociągowej (z pierwotnego terminu 30 listopada 2012 r. na 30 czerwca 2013 r.), a także określenia terminu zaprojektowania sieci kanalizacji sanitarnej do 30 listopada 2012 r. i wybudowania jej w terminie jak dla etapu III. Zmiany terminów wynikały z nałożonego postanowieniem z 23 lipca 2012 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000 – aneks nr 2 z 21 listopada 2012 r.;
- zmiany terminu wykonania projektu i wybudowania drogi dojazdowej do obiektu oraz sieci wodociągowej do 31 października 2013 r. – aneks nr 3 z 31 maja 2013 r.;
- zmiany terminów realizacji zobowiązań ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa w związku z przedłużającą się procedurą uzyskania pozwolenia na budowę oraz opóźnieniem rozpoczęcia robót budowlanych – aneks nr 4 z 2 października 2015 r.;
- wprowadzenia dodatkowego etapu Ia – związanego z wykonaniem drugiego pieca do spalania zwłok, zamiast realizacji tego zadania w ramach etapu II wraz z przesunięciem środków pomiędzy etapami, co spowodowane było kwestiami technologicznymi związanymi z montażem pieca, zmianami w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa oraz z uwagi na wybudowanie przez koncesjonariusza szczelnego zbiornika na ścieki kanalizacyjne, skreślenia obowiązku wybudowania kanalizacji sanitarnej do granic działki – aneks nr 5 z 1 kwietnia 2016 r.;
- określenia obowiązku zaprojektowania przez koncesjonariusza zjazdu na parking i parkingu oraz uzyskania ostatecznej decyzji o pozwolenie na budowę dla zjazdu w terminie do 31 marca 2016 r., a także z uwagi na przedłużającą się procedurę uzyskania pozwolenia na budowę, zmiany terminu wybudowania parkingu z 31 marca 2016 r. na 30 października 2017 r. – aneks nr 6 z 28 marca 2017 r.;
- zmiany jednostki odpowiedzialnej ze strony koncesjonariusza za należyte wykonanie umowy – z uwagi na zmiany organizacyjne: zlikwidowany Wydział Inwestycji UM Krakowa został zastąpiony nowopowstałym Zarządem Inwestycji Miejskich w Krakowie oraz wprowadzenie zmian w zakresie terminów w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa – aneks nr 7 z 12 września 2018 r.;
- zmiany w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2011-2033 aktualizujące zabezpieczenie środków do stopnia realizacji projektu – aneks nr 8 z 14 czerwca 2019 r.;

- zmiany adresu konsorcjantów w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz w związku z wejściem w życie zarządzenia z 20 kwietnia 2020 r. Prezydenta Miasta Krakowa wprowadzającego zmiany w zarządzeniu w sprawie opłat za usługi świadczone przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie stanowiącym załącznik nr 5 do umowy – aneks nr 9 z 5 czerwca 2020 r.;
- zmiany w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa związane z zakończeniem realizacji etapu II i podaniem przez koncesjonariusza terminu zakończenia realizacji etapu III w 2024 r. – aneks nr 10 z 30 listopada 2020 r.

Wprowadzane przez koncesjodawcę zmiany do umowy, na wniosek koncesjodawcy i koncesjonariusza, zawierały uzasadnienie konieczności ich dokonania w celu właściwej realizacji umowy oraz zawierały podpisy obu stron umowy. Dokonane zmiany nie miały wpływu na wartość przedmiotu koncesji określoną w §6 umowy koncesji na roboty budowlane. Aneksy nie naruszały treści oferty złożonej przez koncesjonariusza w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji (zgodnie z art. 58 pkt 1 umowy).

(akta kontroli str. 218-344)

Zgodnie z zapisami umowy, koncesjonariusz zobowiązany był w terminie sześciu miesięcy od podpisania umowy (tj. od 12 lipca 2011 r.) do złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwolenia na budowę, tj. do dnia 11 stycznia 2012 r. Aneksem nr 1 do umowy¹⁷ (zmieniającym zapisy §12) termin ten został wydłużony o trzy miesiące tj. koncesjonariusz zobowiązany był w terminie dziewięciu miesięcy od daty zawarcia umowy złożyć do właściwego organu kompletny wniosek o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę obiektu, w całości lub dla etapu I.

(akta kontroli str. 16-19, 31-44, 218-344, 1265-1647)

Zgodnie z dokumentacją przekazaną¹⁸ przy piśmie Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa, pierwotny wniosek o pozwolenie na budowę *Cmentarza komunalnego z wielofunkcyjnym budynkiem ceremonialnym ze spopieliarnią zwłok w podziale na 4 etapy realizacji, położony przy ul. Wielogórskiej i Podgórki Tynieckie w Krakowie* (id nr 7300446) złożony został do Prezydenta Miasta Krakowa – Wydział Architektury i Urbanistyki, jako właściwego organu do wydania pozwolenia, w dniu 11 kwietnia 2012 r., a więc w terminie określonym w aneksie nr 1 do umowy. Następnie w dniu 20 kwietnia 2012 r. inwestor wezwany został przez organ właściwy do wydania pozwolenia do usunięcia braków¹⁹. Partner prywatny składał kolejne wnioski, które także wymagały uzupełnienia braków²⁰. Ostatecznie wniosek²¹ złożony został 22 maja 2013 r., czyli z około rocznym opóźnieniem w porównaniu do ustalonego terminu uzupełnienia braków we wniosku (w ciągu 70 dni od złożenia wniosku, tj. od 11 kwietnia 2012 r., a więc do 14 czerwca 2012 r.).

¹⁷ Aneks z 20 lutego 2012 r.

¹⁸ Pismo z 3 marca 2021r. znak: WK-02.1710.7.2020.

¹⁹ Braki m.in. w zakresie doprecyzowania zakresu wniosku, przekazania oryginałów udzielonych pełnomocnictw, oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomościami na cele budowlane (niezgodności numerów działek i brak wskazania właściwych adresów właścicieli), właściwych decyzji środowiskowych dla inwestycji.

²⁰ Kolejny wniosek o pozwolenie na budowę (id nr 7691335) dla inwestycji złożony został przez koncesjonariusza 5 września 2012 r. Do wniosku tego również zostało skierowane wezwanie do usunięcia braków (Braki dotyczące m.in. braku zgodności w zakresie oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomością, rozbieżności w numeracji działek, braku kompletu dokumentacji w zakresie pełnomocnictw, ostatecznych decyzji środowiskowych dla inwestycji czy braku uzgodnień w zakresie odprowadzania wód opadowych, przebudowy sieci elektroenergetycznej, braku dokumentacji geologiczno-inżynierskiej czy geotechnicznej badania podłoża) z dnia 14 września 2012 r.

²¹ Wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę cmentarza komunalnego etap I i etap II. Wobec niego również skierowano wniosek o usunięcie braków, m.in. dotyczących rozbieżności w numeracji działek, ostatecznej decyzji o dokonanych podziale działek, ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację całości inwestycji, ostatecznej decyzji na usunięcie kolidującej zieleni.

W uzasadnieniu do aneksu nr 1 do umowy wskazano, jako przyczyny konieczność dokonania dodatkowych działań i projektów wynikających z nieprzewidywalnych wcześniej przyczyn technicznych. Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa wyjaśnił²², że „uczestnicy postępowania korzystali ze środków odwoławczych. Niemniej jednak rzetelne ustalenie przyczyny opóźnień w uzyskaniu pozwolenia na budowę wymaga analizy archiwalnej dokumentacji postępowania prowadzonej przez Wydział Architektury i Urbanistyki UM Krakowa, co obecnie jest utrudnione” - (przyp. NIK: pożar budynku archiwum miejskiego od 6 do 11 lutego 2021 r.)

Decyzja w sprawie pozwolenia na budowę (po odwołaniach) stała się prawomocna/ostateczna 25 czerwca 2015 r.

NIK zauważa, że zgodnie z zapisami *Opisu warunków koncesji* (punkt 3.3. *Warunki wykonania przedmiotu koncesji*) do obowiązków oferenta należało m.in. uzyskanie wszelkich wymaganych przepisami prawa decyzji administracyjnych niezbędnych do realizacji inwestycji, a w szczególności, uzyskanie właściwych decyzji dotyczących pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie. Potwierdzeniem tych obowiązków były zapisy §10 umowy, w którym poza obowiązkiem uzyskania w imieniu i na rachunek koncesjodawcy ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz w zakresie prac projektowych koncesjonariusz zobowiązany był w szczególności do uzyskania uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz dokonania zgłoszeń w zakresie wymaganym przepisami prawa.

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa²³ na podstawie dokumentacji postępowania o pozwolenie na budowę ustalono, że przyczyną opóźnienia uzyskania decyzji dla etapu I były braki formalne w złożonych przez koncesjonariusza wnioskach, w tym brak ostatecznej decyzji ZRID (zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) dla budowy drogi dojazdowej klasy D do obiektu, której uzyskanie leżało po stronie koncesjodawcy, a także odwołania stron w toku postępowania. Jednocześnie Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa poinformował, że zgodnie z §12 pkt 6 umowy koncesji „koncesjonariusz zobowiązany jest do dołożenia wszelkich starań, w tym do uzupełnienia braków, tak aby możliwe było uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę w terminie do 70 dni od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Umowa koncesji nie zakładała zatem bezwzględnego terminu uzyskania pozwolenia na budowę”. NIK wskazuje, że w umowie koncesji wyznaczono partnerowi prywatnemu maksymalny czas na złożenie wniosku oraz na uzupełnienie ewentualnych braków²⁴. Partner prywatny nie dotrzymał tych terminów.

Na wykonanie etapu I i Ia²⁵ zgodnie (zgodnie z §12 umowy oraz z aneksem nr 1) koncesjonariusz miał 15 miesięcy od daty uostatecznienia pozwolenia na budowę, tj. od dnia 25 czerwca 2015 r.

Protokołem końcowego odbioru I etapu przedmiotu umowy sporządzonego 10 marca 2016 r. komisyjnie stwierdzono, że roboty budowlane²⁶ zostały zakończone i nie stwierdzono wad w zakresie ich wykonania, a protokołem zdawczo-odbiorczym z 14 marca 2016 r. dokonano przekazania do eksploatacji etapu I przedmiotu koncesji. W zakresie etapu Ia (montaż drugiego pieca wraz

²² Pismo z 11 lutego 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

²³ Pismo z 3 marca 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

²⁴ Koncesjonariusz był zobowiązany w terminie do 6 miesięcy (po zmianach do 9 miesięcy) od zawarcia umowy złożyć kompletny wniosek o pozwolenie na budowę i w terminie do 70 dni od daty złożenia wniosku do uzupełnienia ewentualnych braków we wniosku.

²⁵ Etap Ia wprowadzony aneksem nr 5 z 1 kwietnia 2016 r. do umowy, dotyczył wybudowania drugiego pieca do spopielania zwłok w tym samym czasie ze względów technologicznych.

²⁶ Dane techniczne budynku spopielarni zwłok etap I: powierzchnia zabudowy 732,10 m², powierzchnia użytkowa 625,94 m², kubatura 3 022,84 m³.

z niezbędną infrastrukturą techniczną) protokół zdawczo-odbiorczy i przekazania do eksploatacji został sporządzony 4 kwietnia 2016 r. Koncesjonariusz zrealizował etap I i Ia w terminie określonym w §12 pkt 2 pkt a) umowy.

(akta kontroli str. 965-1004, 1028-1035, 1039, 1265-1647)

Za zrealizowanie etapu I umowy koncesji na roboty budowlane koncesjonariusz (§30 umowy) wystawił na UM Krakowa w dniu 14 marca 2016 r. fakturę nr 1/03/2016 na kwotę 5 000,0 tys. zł brutto. Za realizację etapu Ia koncesjonariusz wystawił fakturę nr 1/04/2016 z 4 kwietnia 2016 r. na kwotę 774,9 tys. zł brutto.

Realizując zapisy §36 umowy koncesjodawca w ramach rozliczenia z koncesjonariuszem fakturą nr 1/03.2016 z 14 marca 2016 r. dokonał sprzedaży prawa do eksploatacji spopieliarni (etap I) na kwotę 5 000,0 tys. zł i fakturą nr 1/04/2016 z 7 kwietnia 2016 r. (etap Ia) na kwotę 774,9 tys. zł.

Na podstawie §30 umowy środki w kwocie 5 000,0 tys. zł i 774,9 tys. zł za realizację etapu I i Ia (środki finansowe ujęte w planie finansowym²⁷ UM Krakowa na 2016 r.) po weryfikacji merytorycznej i zatwierdzonej do zapłaty dokumentacji finansowej po stwierdzeniu wykonania zadania zgodnie z umową, przekazane zostały na rachunek Wydziału Podatków i Opłat UM Krakowa. Wierzytelności o takiej samej wartości z faktury koncesjonariusza za wykonane etapy realizowanej umowy oraz koncesjodawcy z tytułu sprzedaży praw do eksploatacji obiektu rozliczono kompensatą. Taki sposób postępowania ma zastosowanie również do płatności za kolejne etapy.

(akta kontroli str. 1040-1055, 1085-1089)

Koncesjonariusz poinformował²⁸ koncesjodawcę, że usługi kremacyjne (w obiekcie wykonanym w ramach etapu I i Ia) wykonywane były od 14 marca 2016 r., a łączna ilość sześciu tysięcy spopielei wykonana została w dniu 1 marca 2019 r.

Zgodnie z zapisami umowy (§12 pkt 2 lit. b) koncesjonariusz zobowiązany był do zrealizowania etapu II w terminie do 24 miesięcy od daty wykonania sześciu tysięcy spopielei w obiekcie wybudowanym w ramach etapu I.

(akta kontroli str. 1085-1111)

Protokół końcowego odbioru (z 2 października 2020 r.) i protokół zdawczo-odbiorczy przekazania do eksploatacji (z 13 października 2020 r.) II etapu przedmiotu umowy koncesji na roboty budowlane, potwierdził wykonanie prac projektowych i robót budowlanych²⁹ w zakresie pozostałej części budynku (budynek administracyjny z obiektem ceremonialnym³⁰) wraz z zagospodarowaniem terenu oraz około 2 ha cmentarza³¹ (pola grzebalne - kwatery, kolumbaria wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną).

Realizacja etapu II przez koncesjonariusza odbyła się w terminie określonym w umowie (§12 pkt 2 lit. b), tj. 13 października 2020 r., czyli wcześniej niż wymagany termin określony do końca lutego 2021 r.

²⁷ Zadanie Nr IV-1.1 w *Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa na lata 2011-2033* przyjętej uchwałą nr VIII/63/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. (ze zm.) o której mowa w §1 ust. 2 umowy.

²⁸ Mail koncesjonariusza do ZIM z 9 września 2020 r.

²⁹ Realizacja na podstawie decyzji nr 1700/2014 z 16 lipca 2014 r. wydanej przez Prezydenta Miasta Krakowa.

³⁰ Dane techniczne budynku administracyjnego i ceremonialnego, etap II: powierzchnia zabudowy 725,47 m², powierzchnia netto 591,92 m², w tym powierzchnia użytkowa 466,73 m² i powierzchnia ruchu 125,19 m², kubatura budynku brutto 3 120,74 m³.

³¹ Realizacja na podstawie decyzji nr 2503/6740.1/2019 z 30 grudnia 2019 r. wydanej przez Prezydenta Miasta Krakowa obejmującej „Cmentarz Komunalny – Etap II realizacji inwestycji – pola grzebalne (kwatery), kolumbaria wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną (w tym oświetlenie parkowe). Zamierzenie budowlane obejmuje: budowę kolumbariów, alei pieszo-jezdných, chodników, placzków gospodarczych, wodociągu płytkego z punktami poboru wody, kanalizacji deszczowej ze zbiornikiem retencyjnym, oświetlenia alei oraz ukształtowania terenu i zieleni, przy ul. Wielogórskiej i ul. Podgórska Tyńskie.

W związku z wykonaniem etapu II (§29) umowy koncesjonariusz (zgodnie z §30 umowy) wystawił na koncesjodawcę 2 listopada 2020 r. fakturę³² nr 16/11/2020/KR na kwotę 6 291,4 tys. zł brutto. Na fakturze potwierdzono wykonanie zadania pod względem merytorycznym, bez uwag, co do terminu i jakości wykonania zadania oraz sprawdzenie jej pod względem formalno-rachunkowym.

Realizując zapisy §36 umowy koncesjodawca (Wydział Podatków i Opłat UM Krakowa) w ramach rozliczenia z koncesjonariuszem umowy koncesji na roboty budowlane fakturą nr FV10/UG999956GK1/11/20 z 13 listopada 2020 r. dokonał sprzedaży prawa do eksploatacji spopieliarni na rzecz koncesjonariusza (rozliczenie za etap II) na kwotę 6 291,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1040-1055, 1085-1089)

W celu wskazania obowiązków oraz przybliżenia zagadnień prawidłowej eksploatacji obiektu administracyjno-usługowego zrealizowanego w ramach etapu I i II umowy koncesji, koncesjonariusz opracował *Instrukcję obsługi obiektu* (Kraków, 09.2020), zawierającą m.in. informacje na temat warunków przeprowadzania przeglądów na podstawie wytycznych zawartych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³³, obowiązkowych kontroli obiektu i instrukcji obsługi sieci elektrycznych, wodociagowych, grzewczych i wentylacyjnych.

(akta kontroli str. 1014-1021)

Po rozpatrzeniu wniosku o pozwolenie na budowę z 6 sierpnia 2020 r. decyzją nr 58/6740.1/2021 z 18 stycznia 2021 r. Prezydent Miasta Krakowa zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dla zamierzenia budowlanego: Cmentarz komunalny (zgodnie z etapem III według §12 umowy) realizacji inwestycji – pola grzebalne (kwatery) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną (w tym oświetlenie parkowe) – zgodnie z §3 umowy, wykonanie prac projektowych i robót budowlanych w zakresie około 2 ha cmentarza, opisanych w koncepcji symbolem Faza 1 B. Zamierzenie budowlane obejmuje budowę alei pieszo-jezdných, chodników, placów gospodarczych, wodociągu płytkiego z punktami poboru wody, oświetlenia alei oraz ukształtowania terenu i zieleni – decyzja nie jest ostateczna.

Jak wynika z informacji przekazanej³⁴ przez koncesjonariusza, termin zakończenia realizacji etapu III planowany jest na IV kwartał 2024 r.

(akta kontroli str. 1005-1013, 1039, 1090-1111)

W wyniku przeprowadzonej przez kontrolera weryfikacji przedstawionych przez koncesjodawcę i koncesjonariusza dokumentów (dobór celowy próby dokumentów), nie zidentyfikowano nieprawidłowości w realizacji ogólnych obowiązków koncesjonariusza określonych w §39 umowy, w tym m.in. obowiązku eksploatacji obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, umową i obowiązującymi przepisami oraz zasadami współżycia społecznego, stosowania zasad korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie Gminy Miejskiej Krakowa, należytego zabezpieczenia obiektu przed jego zniszczeniem lub uszkodzeniem.

Koncesjonariusz nie korzystał z indywidualnych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych oraz ze zwolnień czy ulg, o których mowa w *ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, ustawie o podatku rolnym oraz ustawie o podatku leśnym*³⁵. Koncesjonariusz uiszczał należności publiczno-prawne związane z posiadaniem

³² Notą korygującą NK10/KI906000FK/001/11/20 z 4 listopada 2020 r. dokonano korekty odbiorcy faktury z UM Krakowa na ZIM w Krakowie.

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.

³⁴ Pismo z 20 października 2020 r.

³⁵ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333); Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170); Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.).

i eksploataowaniem obiektu, w tym w szczególności płacił podatek od użytkowanej na podstawie umowy nieruchomości, na której zlokalizowany jest obiekt administracyjno-ceremonialny ze spopieliarnią zwłok. Realizując zapisy §46 pkt 3 umowy, koncesjodawca wystąpił do Rady Miasta Krakowa z projektem uchwały przewidującej zwolnienie przedmiotowe w zakresie podatku od nieruchomości za grunty przeznaczone na powierzchnię grzebalną, czego efektem było przyjęcie uchwały³⁶, na podstawie której zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty zajęte pod cmentarze.

Zgodnie z §4 pkt 4 umowy ryzyko ekonomiczne³⁷ wykonywania przedmiotu koncesji spoczywa wyłącznie na koncesjonariuszu, co jest zgodne również z art. 3 ust. 3 ustawy³⁸ z dnia 21 października 2016 r. o *umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*³⁹.

Koncesjodawca nie przewiduje płatności na rzecz koncesjonariusza, któremu nie będzie przysługiwało żadne roszczenie o zwrot kosztów związanych z wykonywaniem przedmiotu koncesji, w tym ponoszonych przez niego opłat o charakterze publiczno-prawnym.

W związku z realizowaną umową koncesji na roboty budowlane, koncesjodawca nie ponosił żadnych nakładów stanowiących jego wkład czy też refundację wydatków koncesjonariusza.

Zgodnie z zapisami §11 umowy koncesjodawca zobowiązał się i poniósł wydatki związane m.in. z realizacją zadania inwestycyjnego *Zaprojektowanie i budowa drogi dojazdowej klasy D na odcinku od planowanego cmentarza w Podgórkach Tynieckich do skrzyżowania ul. Podgórki Tynieckie z ul. Wielogórką w Krakowie*, przebudową nawierzchni drogowej ul. Podgórki Tynieckie na odcinku ok. 250 m, odwodnienia drogi dojazdowej – kanalizacji deszczowej, parkingu naziemnego z chodnikami, przyłączem wodociągu płytkiego z punktem poboru wody, przebudową odcinka sieci energetycznej SN i kolizji NN, wykonaniem oświetlenia drogi dojazdowej czy monitoringiem przyrodniczym. Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu UM Krakowa za poszczególne lata, na ww. zadania koncesjonariusz wydatkował w latach 2010-2020 łącznie 3 496,3 tys. zł, co razem z kwotą 10 482,8 tys. zł z tytułu sprzedaży prawa do eksploatacji zrealizowanych etapów I i II inwestycji, daje łącznie kwotę 14 482,8 tys. zł.

W związku z wejściem w życie uchwały⁴⁰ Rady Miasta Krakowa w sprawie *założenia cmentarza komunalnego Podgórki Tynieckie w Krakowie*, realizacja pochówków na wykonanym w ramach etapu II umowy koncesji na roboty budowlane obiekcie możliwa była od 15 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 193-206, 1134-1189)

Zgodnie z zapisami §41 pkt 5 umowy, na cmentarzu w Podgórkach Tynieckich realizowane są świadczenia z pomocy społecznej⁴¹ w formie sprawienia pogrzebu

³⁶ Uchwała nr XXXIII/421/11 Rady Miasta Krakowa z 7 grudnia 2011 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości.

³⁷ Wg *Opisu potrzeb i wymagań koncesjodawcy dla budowy cmentarza w Podgórkach Tynieckich wraz z obiektem ceremonialnym i parkingiem* – Kraków, maj/czerwiec 2010 r. Dalej: Dalej: *Opis potrzeb i wymagań koncesjodawcy*.

³⁸ „Koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne, związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług, obejmujące także ryzyko związane z popytem lub podażą.”

³⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1528 tj. Dalej: *ustawa o umowie koncesji*.

⁴⁰ Uchwała nr XLVIII/1304/20 z 18 listopada 2020 r.

⁴¹ Świadczenia o których mowa w art. 17 ust.1 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej* (Dz.U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.) i uchwale nr XXXVII/637/16 Rady Miasta Krakowa z 17 lutego 2016 r. w sprawie sposobu sprawienia pogrzebu na koszt Gminy Miejskiej Kraków oraz innych ewentualnych pochówków socjalnych poprzez kierowanie pochówków pierwotnych realizowanych do nowych grobów na

na koszt Gminy Miejskiej Kraków, a pogrzeby takie organizuje Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej⁴² w Krakowie. Według informacji⁴³ podanej przez Dyrektora MOPS wykonane zostały 24 usługi sprawienia pogrzebu na cmentarzu komunalnym w Podgórkach Tynieckich, a koncesjonariuszowi z tego tytułu zostały przekazane opłaty cmentarne w łącznej kwocie 37,1 tys. zł.

Według wyjaśnień⁴⁴ Dyrektora ZIM, według stanu na dzień 16 września 2020 r. koncesjonariusz dokonał 10 533 spopieleń, w grudniu 2020 r. przeprowadzono dziewięć pochowań (siedem do grobów, jedno do grobu ziemnego urnowego i jedno do grobu murowanego), z czego dwa pochowania realizowane były na zlecenie GM Kraków (MOPS). W styczniu 2021 r. przeprowadzonych zostało 15 pochowań (10 do grobów ziemnych, jedno do grobu urnowego murowanego, cztery do niszy w kolumbarium), z czego osiem pochowań realizowanych przez MOPS. Zarząd Cmentarzy Komunalnych nie posiada informacji o wystąpieniu przypadków odmowy dokonania pochówku lub spopieleń, ani też znacznego opóźnienia w realizacji zlecenia lub czasowego ograniczenia lub zaprzestania świadczenia usług objętych umową koncesji.

Według wyjaśnień⁴⁵ Prezesa Zarządu Centrum Pogrzebowego sp. z o.o., w okresie od uruchomienia cmentarza do 18 lutego 2021 r. na 26 pochowań zleconych przez MOPS, 20 wykonanych zostało na cmentarzu Podgórki Tynieckie, co stanowi 76,9%, a więc spełnione zostały wymagania określone w §41 pkt 5 umowy – dokonywania, co najmniej 50% pochówków socjalnych na tym cmentarzu.

(akta kontroli str. 640-657, 1090-1111, 1124-1133, 1152-1153, 1265-1647)

W 2012 r.⁴⁶ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w UM Krakowa kontrolę działalności w zakresie realizacji w latach 2009-2012 przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (P/12/051), która swoim zakresem obejmowała również zadanie pn. *Budowa cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie*. Sformułowany w ramach wystąpienia pokontrolnego NIK z 15 października 2012 r. LKR-4101-08-02/2012 wniosek⁴⁷ został zrealizowany⁴⁸.

(akta kontroli str. 20-30)

Informacje o dokonanych aneksami (1-10) zmian w umowie nie były przekazywane do wiadomości Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, z uwagi na to, że nie spełniały one warunku, o którym mowa w art. 16b ust. 1 pkt 3 ustawy⁴⁹ z dnia 19 grudnia 2008 r. o *partnerstwie publiczno-prywatnym* w zakresie obowiązku informacji przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego (nie zmieniały istotnych zapisów umowy, o których mowa w art. 16b ust. 1 pkt 2 ustawy o PPP).

Na wniosek⁵⁰ Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Wydział Prawny i Analiz Rynku PPP, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego), pełniącego funkcję

cmentarz komunalny Podgórki Tynieckie w Krakowie, zmienionej uchwałą nr LIII/1452/21 z 27 stycznia 2021 r.

⁴² Dalej: MOPS.

⁴³ Pismo z 18 lutego 2021 r. znak: DO.40.1.2020, W-5088/21.

⁴⁴ Pismo z 10 lutego 2021 r. znak: ZIM.AD.0910.4.2020.

⁴⁵ Pismo Prezesa Zarządu Centrum Pogrzebowego sp. z o.o. z 18 lutego 2021 r.

⁴⁶ W okresie od 21 maja do 14 września 2012 r.

⁴⁷ Wniosek w ramach projektu *Zaprojektowanie i budowa parkingu podziemnego na 600 miejsc postojowych zlokalizowanego w Krakowie na Placu Na Groblach* o „zapewnienie w sprawach sądowych Gminy Kraków prawidłowego obiegu dokumentów, gwarantując spełnienie niezbędnych wymogów formalnych dla prawidłowego przebiegu postępowania”.

⁴⁸ Pismo Prezydenta Miasta Krakowa do Delegatury NIK w Krakowie z 31 października 2012 r., znak: BK-02.1710.11.2012.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 711. Dalej: *ustawa o ppp*.

⁵⁰ Wniosek przesłany pocztą elektroniczną 18 grudnia 2018 r. i 18 grudnia 2020 r. na adres sekretariat@zim.krakow.pl.

centralnej jednostki PPP, koncesjodawca dokonywał weryfikacji danych zawartych w *Bazie zamierzeń inwestycyjnych* oraz przekazywał informacje w zakresie zmiany⁵¹ (korekty) danych w zakresie realizowanej umowy PPP, które prezentowane były na stronie internetowej <https://www.ppp.gov.pl/>.

(akta kontroli str. 1090-1111)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Etap operacyjny Projektu PPP był realizowany zgodnie z umową koncesji, z uwzględnieniem zawartych aneksów. Dokonane zmiany nie naruszały art. 46 ustawy⁵² z dnia 21 października 2016 r. o *umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi* oraz art. 144 ustawy⁵³ z dnia z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*.

Nie kwestionując zasadności zmian umowy koncesji, dokonanych kolejnymi aneksami, NIK zauważa, że z powodu około rocznego opóźnienia w wykonaniu obowiązku partnera prywatnego – złożenia kompletnego wniosku o pozwolenie na budowę, a następnie przedłużającego się jego rozpatrzenia, nastąpiły opóźnienia kolejnych etapów realizacji i w efekcie rozpoczęcia etapu operacyjnego. Eksploatacja infrastruktury w ramach I etapu przedsięwzięcia rozpoczęła się z dniem 14 marca 2016 r., czyli po blisko pięciu latach od zawarcia umowy koncesji, chociaż zakładany okres wynosił około trzech lat.

OBSZAR

2. Efekty realizacji zadań publicznych w formule PPP

Opis stanu
faktycznego

Koncesjodawca, działając jako jednostka odpowiedzialna za należyłą realizację umowy koncesji na etapie eksploatacji obiektu, dokonywał analizy⁵⁴ w zakresie wpływu budowy cmentarza w Podgórkach Tynieckich na poziom realizacji zadań publicznych, w zakresie zapewnienia bezpiecznej rezerwy miejsc grzebalnych, wynoszących średnio 10-15% wypełnienia cmentarzy komunalnych oraz wpływu realizacji umowy na liczbę pochowań urnowych. Efektem tych analiz było przyjęcie⁵⁵ *Programu Inwestycji Cmentarnych miasta Krakowa na lata 2020-2030*, którego celem było zapewnienie niezbędnej ilości miejsc grzebalnych oraz nisz urnowych.

Zarówno w *Opisie potrzeb i wymagań koncesjodawcy w postępowaniu o udzielenie koncesji na budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spopieliarnią* (Kraków, maj/czerwiec 2010 r.) jak i w *Opisie warunków koncesji*⁵⁶ określony został opis przedmiotu koncesji, zgodnie, z którym „przedmiotem koncesji jest kompleksowa realizacja inwestycji w postaci zaprojektowania i wybudowania cmentarza w Podgórkach Tynieckich wraz z obiektem ceremonialnym, w ramach, którego będzie zlokalizowana spopieliarnia zwłok (...) Podstawowe parametry cmentarza: - cmentarz o powierzchni ok. 9 ha, - przewidywana liczba miejsc grzebalnych: ok. 9 000. Podstawowe parametry obiektu ceremonialnego: budynek winien spełniać funkcje spopieliarni, kaplicy oraz

⁵¹ Zmiany dotyczyły uzupełnienia danych jednego z członków konsorcjum realizującego umowę.

⁵² Dz.U. z 2019 r. poz. 1528, tj.

⁵³ Dz. U. z 2019 r., poz. 2019.

⁵⁴ M.in. analizy wykonywane przez Wydział Strategii UM Krakowa w zakresie sporządzanych w latach 2015-2020 informacji o stanie realizacji zadań oraz sprawozdań rocznych.

⁵⁵ Program przyjęty zarządzeniem nr 2463/2020 Prezydenta Miasta Krakowa z 1 października 2020 r. Wcześniejszy *Program inwestycji cmentarnych Miasta Krakowa* uchwalony 3 czerwca 1998 r. (uchwała nr CXIX/1050/98 Rady Miasta Krakowa) obejmował lata 1999-2018. Dalej: *Program*.

⁵⁶ UM Krakowa, Wydział Organizacji i Nadzoru – Oddział Zamówień Publicznych, OR-10-3411-2/10.

powinny znajdować się w nim pomieszczenia: administracyjne, techniczne i komercyjne. Planowana powierzchnia ogólna budynku to ok. 1 500 m². Przedmiot koncesji realizowany będzie w czterech etapach: etap I – wykonanie prac projektowych i robót budowlanych w zakresie części budynku – spopieliarni, wyposażonej w jeden piec do spopieliwania zwłok, etap II - wykonanie prac projektowych i robót budowlanych w zakresie pozostałej części budynku (budynek administracyjny wraz z obiektem ceremonialnym i drugim piecem do spopieliwania zwłok) wraz z zagospodarowaniem terenu oraz ok. 2 ha cmentarza, etap III - wykonanie prac projektowych i robót budowlanych w zakresie ok. 2 ha cmentarza, etap IV - wykonanie prac projektowych i robót budowlanych pozostałej części przedmiotu koncesji.

(akta kontroli str. 207-215, 1077-1082)

W opracowaniu wykonanym na zlecenie Wydziału Inwestycji UM Krakowa przez International Management Services Sp. z o.o. pt. *Kalkulacja ceny postępowania przetargowego dla przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na „Wybudowaniu cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spalarnią* (Kraków, czerwiec 2010 r.) dokonano analizy pięciu wariantów obejmujących różny zakres inwestycji oraz przyjętych założeń w zakresie danych finansowych. Żaden ze sporządzonych wariantów nie odpowiadał zapisom umowy i warunkom rzeczywistego realizowania przedmiotu umowy koncesji.

W opracowaniu przyjęto możliwość kremacji 3 500 zwłok rocznie w jednym piecu. Przy uwzględnieniu budowy cmentarza o powierzchni 9 ha, w analizie obliczenie zdyskontowanego okresu zwrotu z inwestycji nie było możliwe, tj. przy przyjętych założeniach nie gwarantowało inwestorowi uzyskanie zwrotu poniesionych nakładów w przewidywalnej przyszłości.

Według wyjaśnień⁵⁷ Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa, analiza ta posłużyła koncesjodawcy wyłącznie do zobrazowania opłacalności realizacji inwestycji w poszczególnych wariantach. Ostateczny kształt projektu powstał w wyniku przeprowadzonych negocjacji z partnerem prywatnym.

(akta kontroli str. 345-418, 1077-1082)

W Programie funkcjonalno-użytkowym cmentarza w Podgórkach Tynieckich stanowiącym załącznik do Opisu Warunków Koncesji (OR-10-3411-2/10), zawarte zostały zadania, które miał zrealizować partner prywatny. Było to m.in. wykonanie sieci drenażu w celu poprawy warunków wodnych na obszarze B określonym, jako mniej korzystny dla lokalizacji miejsc pochówku z uwagi na przeważające grunty mało przepuszczalne z możliwością wystąpienia ścieków wody gruntowej na głębokości do 2,5 m ppt⁵⁸ oraz wykonanie w części wschodniej projektowanego cmentarza pasa ochronnego z drzewami i krzewami (punkt 3.1.2 lit. d); usunięcie poprzez wycinkę i karczowanie zieleni wysokiej, drzew i krzewów, skupisk i pojedynczych krzewów, w ramach organizacji cmentarza (punkt 3.1.2 lit. e); zaopatrzenie w wodę dla potrzeb odwiedzających cmentarz w oparciu o sieć wewnętrznej instalacji wodociągowej oraz odprowadzenie ścieków i wód opadowych z terenu cmentarza poprzez sieć instalacji kanalizacyjnej włączonej do studni na styku z siecią miejską, oraz instalację oświetlenia zewnętrznego dla strefy wejścia na cmentarz (punkt 3.1.2 lit. g). Szczegółowe uwarunkowania wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ustalenia w zakresie wymagań dotyczących kształtowania przestrzeni publicznych, w tym m.in. poszczególne elementy terenów strefy wejściowej i terenu cmentarza, placu wokół obiektu sakralnego, powiązania placu wejściowego z parkingami i projektowanymi przystankami komunikacji zbiorowej, kompozycji ciągów pieszo-jezdnych

⁵⁷ Pismo z 11 lutego 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

⁵⁸ Pod poziomem terenu.

cmentarza, realizacji zieleni wysokiej i niskiej, ogrodzenia, określone zostały w punkcie 3.1.2 lit. b) oraz 3.2.5 Programu.

Protokół końcowego odbioru (z 2 października 2020 r.) i protokół zdawczo-odbiorczy przekazania do eksploatacji (z 13 października 2020 r.) – podpisany przez członków Komisji, w skład której wchodził przedstawiciel koncesjonariusza i koncesjonariusza - II etapu przedmiotu umowy koncesji na roboty budowlane, potwierdził wykonanie prac projektowych i robót budowlanych w zakresie pozostałej części budynku (budynek administracyjny z obiektem ceremonialnym) wraz z zagospodarowaniem terenu oraz około 2 ha cmentarza⁵⁹, w skład którego wchodziły pola grzebalne - kwatery, kolumbaria wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, w tym oświetlenie parkowe oraz zamierzenia budowlane obejmujące aleje pieszo-jezdne, chodniki, place gospodarcze, wodociąg płytki z punktami poboru wody, kanalizacją deszczową ze zbiornikiem retencyjnym, oświetlenia alei oraz ukształtowania terenu i zieleni przy ul. Wielogórskiej i ul. Podgórki Tynieckie.

Potwierdzenie realizacji powyższych elementów objętych protokołem końcowego odbioru odbyło się również podczas oględzin obiektu będącego przedmiotem umowy, które dokonane zostały w dniu 18 stycznia 2021 r. przez kontrolera w obecności przedstawicieli koncesjonariusza i koncesjonariusza.

W złożonym przez koncesjonariusza *Formularzu ofertowym* do postępowania zawarte zostało zobowiązanie do wykonania przedmiotu z następującymi warunkami: - cena za zaprojektowanie i budowę cmentarza, budynku ceremonialnego wraz ze spoielarnią oraz parkingiem⁶⁰ w wysokości 24 500 tys. zł (brutto) w podziale na cztery etapy (o wartości 5 000 tys. zł, 9 000 tys. zł, 3 000 tys. zł i 7 500 tys. zł), - termin realizacji obiektów objętych etapem I 18 miesięcy, okres eksploatacji obiektów będących przedmiotem koncesji 343 miesiące (odpowiednio etapy I do IV – 54, 54, 48 i 187 miesięcy). W *Analizie finansowej Podgórki Tynieckie* (Kraków, maj 2011 r.)⁶¹ załączonej do Formularza ofertowego, do wyliczeń finansowych i rachunku zysku i strat, przyjęto założenia: stopa inflacji 2,5% w skali roku, wartość kredytu ok. 15,95 mln zł, stopa % inwestycji wolnej od ryzyka 6% rocznie, oczekiwany koszt kapitału własnego CAPM ok. 15% rocznie, oprocentowanie kredytu na poziomie 10% rocznie, średnio ważony koszt kapitału WACC ok. 10,5%, uruchomienie spoielarni w 2013 r., docelowe zatrudnienie na poziomie 10-12 osób⁶². Według podsumowania przedstawionego przez koncesjonariusza w powyższej analizie, z uwagi na to, że dodatni poziom wskaźnika NPV osiągany jest dopiero w 2041 r., uzasadnione jest podpisanie umowy na użytkowanie i czerpanie korzyści z inwestycji przez koncesjonariusza na okres 30 lat.

W przedstawionym przez koncesjonariusza w *Analizie Ekonomicznej Rachunku zysków i strat* założony poziom sprzedaży wzrastał w kolejnych latach i wynosił od momentu planowanego rozpoczęcia działalności operacyjnej w 2013 r. 1 367,8 tys. zł, po czterech latach działalności w 2016 r. 1 881,5 tys. zł, aby docelowo osiągnąć poziom 10 932,5 tys. zł w 2041 r. Planowane łączne przychody za cztery lata od rozpoczęcia etapu operacyjnego, tj. miały wynieść 6 501,6 tys. zł.

⁵⁹ Realizacja na podstawie decyzji nr 2503/6740.1/2019 z 30 grudnia 2019 r. wydanej przez Prezydenta Miasta Krakowa.

⁶⁰ Korzystając z prawa do ograniczenia przedmiotu koncesji (sekcja II.1.3) koncesjonariusz wyłączył parking z postępowania.

⁶¹ Dalej: *Analiza Ekonomiczna lub Analiza*.

⁶² Koncesjonariusz określił zapotrzebowanie na siłę roboczą w pierwszym roku prowadzenia działalności operacyjnej do obsługi spoielarni na sześć osób, w kolejnym roku dodatkowe dwie osoby, a po uruchomieniu w 2017 r. cmentarza i kolumbarium zatrudnienie dodatkowych dwóch osób.

Przyjęte do analizy przez koncesjonariusza koszty działalności (łącznie z amortyzacją i kosztami odsetek od kredytu) związane z realizacją umowy wynosiły 2 118,6 tys. zł w 2013 r., wzrastały do 2 876,2 tys. zł w 2016 r. i do 4 364,8 tys. zł w 2041 r. Łączne koszty działalności za pierwsze cztery lata od uruchomienia spalarni miały wynieść 9 574,0 tys. zł.

W Analizie ujęta została amortyzacja w każdym roku działalności w stałej wysokości 833,0 tys. zł, tj. 3,4% kwoty 24,5 mln zł, razem w latach 2016-2019 w wysokości 3 332,0 tys. zł.

Zakładany zysk netto (strata) od (-)750,8 tys. zł w 2013 r., (-)994,7 tys. zł w 2016 r., pierwszym osiągnięciem dodatniego zysku w wysokości 233,4 tys. zł w 2018 r., aby docelowo osiągnąć 5 319,8 tys. zł w 2041 r. Skumulowany wynik finansowy za pierwsze cztery lata od uruchomienia spalarni miał wynieść (-)3 092,4 tys. zł.

Koncesjonariusz określił wskaźniki NPV na poziomie 48,598 i IRR 10,44%.

Z uwagi na to, że ryzyko biznesowe inwestycji ponoszone jest w całości przez inwestora, w analizie przyjęto współczynnik kosztu kapitałów własnych na poziomie 15%, tj. wyżej o 9 punktów procentowych niż stopa wolna od ryzyka (6%), co po odliczeniu prognozowanej średniorocznej inflacji w wysokości 2,5% daje inwestorowi zysk na poziomie 6,5% rocznie.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez koncesjonariusza w sprawozdaniach finansowych za poszczególne lata, ze względu na opóźnienie w rozpoczęciu funkcjonowania spalarni zwłok przychody z tego tytułu koncesjonariusz zaczął osiągać od 2016 r. w wysokości 785,3 tys. zł, ze wzrostami w kolejnych latach, aby po trzech latach osiągnąć poziom 1 857,9 tys. zł w 2019 r., łącznie za okres 2016-2019 w wysokości 5 359,8 tys. zł.

Koszty działalności operacyjnej wyniosły w 2016 r. 779,7 tys. zł, i wzrosły do poziomu 1 927,2 tys. zł w 2019 r. Za okres 2016-2019 łączne koszty wynosiły 5 448,7 tys. zł.

W 2016 r. w Rachunku zysków i strat koncesjonariusz ujął amortyzację w wysokości 16,4 tys. zł, w 2019 r. w wysokości 6,9 tys. zł, łącznie w latach 2016-2019 w wysokości 26,7 tys. zł.

W zakresie związanym z projektem koncesjonariusz osiągnął zysk netto w pierwszym roku prowadzenia działalności operacyjnej w 2016 r. w wysokości 19,0 tys. zł, w 2017 r. 41,5 tys. zł, w 2018 r. strata (-)8,3 tys. zł i zysk 161,8 tys. zł w 2019 r. Skumulowany wynik finansowy za lata 2016-2019 wyniósł 214,0 tys. zł.

W porównaniu do danych ujętych w Analizie Ekonomicznej, faktycznie osiągnięty poziom przychodów przez koncesjonariusza po czterech latach prowadzenia działalności operacyjnej był niższy od planowanego o 17,6%, natomiast poziom kosztów (łącznie z amortyzacją i odsetkami od kredytu) był znacznie niższy od planowanego tj. o 39%, a zysk netto wyniósł 214,0 tys. zł przy zakładanej w Analizie Ekonomicznej stracie w wysokości (-)994,7 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że na zmianę poziomu osiągniętego wyniku finansowego w porównaniu do Analizy Ekonomicznej miała wpływ zaplanowana w każdym roku amortyzacja w wysokości 833 tys. zł, która nie odnosiła się proporcjonalnie do poniesionych nakładów i wytworzonych środków trwałych, ale do łącznej wartości projektu.

Przeciętne zatrudnienie z pierwotnych 4,33 etatów w 2016 r., wzrosło do 13,2 etatów w 2019 r., a więc było wyższe o 32% niż zakładano w Analizie ekonomicznej po czterech latach prowadzenia działalności operacyjnej.

(akta kontroli str. 1027-1074, 1077-1082, 1154-1264, 1648-1656)

Zrealizowanym wkładem własnym UM Krakowa do inwestycji objętej przedmiotem koncesji była przyjęta do ewidencji środków trwałych w 2013 r. m.in. droga dojazdowa do planowanego cmentarza przy ul. Podgórk Tynieckie z właściwymi elementami, m.in. takimi jak nawierzchnia, oświetlenie, odwodnienie, kanalizacja deszczowa, parking nadziemny. W 2016 r. ujęto w ewidencji środków trwałych przyłącze wodociągowe i kanalizacyjne w związku z rozliczeniem przez Wydział Inwestycji UM Krakowa inwestycji etapu I.

Po uruchomieniu spopielarni (etap I umowy) na terenie Krakowa, udział pochowań urnowych z 30,1% w 2015 r. wzrósł⁶³ do 44,7% w 2020 r. pochowań ogółem, co ma istotne znaczenie dla ograniczenia powierzchni miejsc grzebalnych na cmentarzach komunalnych.

Według wyjaśnień⁶⁴ Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa, realizacja etapu II umowy i oddanie do użytkowania w 2021 r. terenu cmentarza o powierzchni 2 ha, ma istotny wpływ na zapewnienie rezerwy pochówkowej na cmentarzach komunalnych w Krakowie - wypełnienie cmentarzy komunalnych spadło do niespełna 93%.

Według wyjaśnień⁶⁵ Zastępcy Prezydenta, w UM Krakowa ani też w ZIM nie powstało opracowanie obejmujące analizę wyników ekonomicznych i efektów uzyskiwanych przez koncesjonariusza w porównaniu do szacunków i założeń z etapu realizacyjnego i nie przeprowadzono ewaluacji projektu PPP.

(akta kontroli str. 207-215, 1077-1082)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie dotychczasowe efekty Projektu PPP. W wyniku jego realizacji nastąpiła poprawa wskaźnika wypełnienia cmentarzy komunalnych. Nie zidentyfikowano ograniczeń w korzystaniu z obiektu jako obiektu użyteczności publicznej. Ze względu na niepełny stan realizacji inwestycji i opóźnienia, powodujące oddanie pierwszej części cmentarza (etap II) do użytku dopiero w grudniu 2020 r., nie jest możliwa ocena efektów ekonomicznych Projektu PPP w odniesieniu do przyjętych założeń.

OBSZAR

3. Nadzór podmiotu publicznego nad majątkiem publicznym oddanym do dyspozycji podmiotu prywatnego oraz nad jakością usług publicznych w ramach PPP

Opis stanu
faktycznego

Jednostką odpowiedzialną ze strony koncesjodawcy za należyte wykonanie umowy koncesji na roboty budowlane w fazie wykonywania przedmiotu koncesji był ZIM, który na bieżąco nadzorował zakres wykonywanych prac, a za należyte wykonanie umowy w fazie eksploatacji obiektu - ZCK, co było zgodne z zapisami §7 pkt 5 i 6 umowy.

Koncesjodawca zabezpieczył możliwość kontroli wykonywania umowy, w tym stanu technicznego obiektu, raz do roku lub w przypadku zgłaszanych skarg i uwag – raz na kwartał, poprzez zapisy §50 umowy.

⁶³ Założono wzrost o 2% w każdym roku, z celem do osiągnięcia 50% pochowań urnowych w 2030 r.

⁶⁴ Pismo z 11 lutego 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

⁶⁵ Pismo z 11 lutego 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

W celu realizacji nadzoru nad należyтым wykonaniem przez koncesjonariusza umowy koncesji na roboty budowlane, Dyrektor Zarządu ZCK powołał⁶⁶ Zespół do prowadzenia nadzoru nad realizacją umowy koncesji na roboty budowlane z dnia 12 lipca 2011 r. w fazie eksploatacji obiektu spopielarni zwłok w Podgórkach Tynieckich⁶⁷. W ramach prowadzonego nadzoru, Zespół zobowiązany był (§3 zarządzenia Dyrektora ZCK) do przeprowadzenia kontroli obiektu, w tym kontroli jego stanu technicznego, nie rzadziej niż raz w roku, a w przypadku zgłaszanych skarg i uwag, raz na kwartał – co jest zgodne z §50 umowy i w ocenie⁶⁸ Dyrektora ZCK jest to weryfikacja wystarczająca do dokonania należytej oceny stopnia realizacji zobowiązań.

W latach 2017-2020 corocznie przez Zespół ZCK przeprowadzana⁶⁹ była kontrola u koncesjonariusza w zakresie realizacji postanowień umowy. W protokołach pokontrolnych podane zostały informacje m.in. oceny stanu technicznego sprawności obiektu, w zakresie świadczenia usług pogrzebowych przez koncesjonariusza, spełniania przez obiekt wymagań użyteczności publicznej oraz brak barier architektonicznych, nie było skarg i uwag⁷⁰ na działalność koncesjonariusza, a na terenie obiektu i w jego otoczeniu utrzymany był porządek i czystość. W protokołach pokontrolnych corocznie zawierano zapisy zalecające w szczególności m.in. pilne podjęcie prac mających na celu likwidację stwierdzonych pęknięć tynków zewnętrznych oraz przestrzeganie zapisu §49 umowy w zakresie terminu zawierania kolejnych umów ubezpieczenia budynku, tj. odnowienie umowy ubezpieczenia na co najmniej siedem dni przed jej wygaśnięciem.

W związku z uwagą dotyczącą stwierdzonych pęknięć tynków, w protokole pokontrolnym z 2020 r. Zespołu ZCK zawarta została informacja, że „przyczynę nie wykonania na bieżąco tych napraw została wyjaśniona ustnie i przyjęta, jako zasadne postępowanie ze względów ekonomicznych i estetycznych w perspektywie czasu eksploatacji obiektu”.

Według wyjaśnień⁷¹ koncesjodawcy, koncesjonariusz złożył deklarację, że stwierdzone pęknięcia tynków zewnętrznych na obiekcie wykonanym w ramach etapu I umowy zostaną usunięte w czasie prac końcowych realizacji etapu II, a brak wyznaczenia terminu wykonania prac wynikał z planowanego zakończenia realizacji etapu II do końca 2020 r. Nie zostało to wykonane w tym terminie.

Mając na względzie treść §35 umowy, koncesjodawca wyznaczył⁷² termin sporządzenia wspólnego protokołu wykrycia wady i wyznaczenia terminu usunięcia wady. W protokole wykrycia wady z 12 lutego 2021 r. potwierdzono istnienie spękań tynku, zobowiązując jednocześnie koncesjonariusza do naprawy wady w terminie do 15 lipca 2021 r.

W celu należytego wykonania umowy koncesjonariusz, zgodnie z §34 umowy, złożył zabezpieczenie⁷³ w wysokości 1% wartości brutto umowy, tj. 245 tys. zł, służące

⁶⁶ Zarządzenie nr 14/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r.

⁶⁷ Dalej: Zespół.

⁶⁸ Pismo z 10 lutego 2021 r. znak: ZIM.AD.0910.4.2020, pkt 4.

⁶⁹ Protokół pokontrolny nr 14/2017 z 17 października 2017 r., nr 20/2018 z 16 listopada 2018 r., nr 1/2019 z 14 maja 2019 r. i nr 1/2020 z 16 września 2020 r.

⁷⁰ Koncesjonariusz złożył 11 lutego 2021 r. oświadczenie o założeniu 27 września 2017 r. rejestru skarg i wniosków, a 4 lutego 2021 r. oświadczenie, że w okresie eksploatacji obiektu nie wpłynęła żadna skarga, uwaga ani wniosek.

⁷¹ Pismo Dyrektora ZCK z 12 lutego 2021 r. znak: DO.091.1.2021.

⁷² Pismo Dyrektora ZCK z 8 lutego 2021 r. znak: DI.071.1.2021.

⁷³ Regulacje w zakresie składanego zabezpieczenia określone zostały w zarządzeniu nr 257/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z 8 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji określającej zasady wnoszenia i zwrotu wadium, zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz zabezpieczenia zaliczek

pokryciu roszczeń m.in. z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej, kar umownych, zwrotu wynagrodzenia wypłaconego podwykonawcom i rękojmi za wady robót budowlanych.

Zgodnie z §34 pkt 3 lit. b) umowy koncesji, po zakończeniu każdego z etapów budowy obiektu, koncesjonariuszowi przysługuje prawo do zmniejszenia gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy. Po realizacji etapów I i II koncesjonariusz otrzymał zwrot części zabezpieczenia, odpowiednio 40% po wykonaniu etapu I oraz po 20% po wykonaniu etapu II. Do czasu wykonania etapu III, pozostało zabezpieczenie koncesjonariusza w kwocie 98 tys. zł.

W związku ze zwłoką (63 dni opóźnienia) w przedłożeniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co stanowiło uchybienie zapisów §34 pkt 4 umowy, zgodnie z §33 pkt 4 umowy, ZIM naliczył koncesjonariuszowi karę umowną w wysokości 15 435 zł (63 dni x 245 zł). Wezwanie do zapłaty wraz z notą obciążeniową zostało przesłane⁷⁴ koncesjonariuszowi 3 sierpnia 2020 r. Złożone przez koncesjonariusza odwołanie⁷⁵ zostało odrzucone przez koncesjodawcę, który podtrzymał stanowisko odnośnie zasadności naliczenia kary umownej wskazanej w wezwaniu do zapłaty. Nota obciążeniowa została zapłacona przez koncesjonariusza 5 lutego 2021 r., a odsetki w wysokości 388,37 zł – 12 lutego 2021 r. Według informacji przekazanej⁷⁶ przez Dyrektora ZIM, nie naliczono innych kar umownych koncesjonariuszowi, ponieważ nie stwierdzono podstaw do takich działań.

Zgodnie z *Instrukcją planowania i monitorowania zadań inwestycyjnych oraz obsługi zmian w planie wydatków inwestycyjnych ujętych w budżecie Miasta i Wieloletniej Prognozie Finansowej* stanowiącej załącznik nr 5 do zarządzenia⁷⁷ Prezydenta Miasta Krakowa, dane w zakresie informacji rzeczowo-finansowych na temat realizacji inwestycji programowych za poszczególne lata (2015-2020) umieszczane były na bieżąco przez Wydział Strategii, Planowania i Monitorowania Inwestycji UM Krakowa⁷⁸, w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Według wyjaśnień⁷⁹ Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa, monitorowanie przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych i prowadzenie banku informacji na temat realizowanych zadań inwestycyjnych odbywa się w oparciu o dane zgromadzone m.in. w systemie STRADOM⁸⁰, w tym aktualne plany rzeczowo-finansowe oraz raporty. Na podstawie zebranych danych Wydział Strategii sporządza pięć razy w roku informacje na temat realizacji zadań inwestycyjnych, obejmujące informację ogólną (opisową) ze zdefiniowanymi zagrożeniami i propozycjami wniosków i zaleceń a także wykresy oraz informacje rzeczowo-finansowe. Według powyższych wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, z analizy przeprowadzonej przez Wydział Strategii w zakresie

w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i koncesji o roboty budowlane lub usługi oraz umowach o zamówienie publiczne i koncesję na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z §5 ust. 7 i 9 zarządzenia pracownik wydziału zamawiającego składa do wydziału finansowego zabezpieczenie należytego wykonania umowy po uprzednim jego sprawdzeniu z warunkami umowy i specyfikacji istotnych warunków koncesji. Sprawdzony dokument podlega ewidencji księgowej, a zwrot zabezpieczenia następuje w oparciu o wniosek zgodnie z §6 ust. 1 zarządzenia.

⁷⁴ Pismo Dyrektora ZIM do koncesjonariusza z 3 sierpnia 2020 r. znak: ZIM.KR.4002.1.3.2020.

⁷⁵ Pismo z 21 sierpnia 2020 r.

⁷⁶ Pismo z 12 lutego 2021 r., znak: ZIM.AD.0910.4.2020, pkt. 4.

⁷⁷ Zarządzenie nr 1708/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z 12 lipca 2019 r. w sprawie sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa oraz planowania i realizacji budżetu Miasta Krakowa.

⁷⁸ Dalej: Wydział Strategii.

⁷⁹ Pismo z 11 lutego 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

⁸⁰ System STRADOM (STRATEGIA Dużego Obszaru Miasta), zapewniający prowadzenie katalogu wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych, służących do parametryzacji celów strategii, programów, usług publicznych, planowanie programów, projektów, zadań budżetowych w powiązaniu z wieloletnią prognozą finansową i strategią miasta, zarządzanie ryzykiem na poziomie strategicznym i operacyjnym, tworzenie raportów i analiz.

przeprowadzanych w latach 2015-2020 informacji o stanie realizacji zadań oraz sprawozdań rocznych ustalono, że inwestycja dotycząca budowy cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie przebiegała w granicach zaplanowanych terminów, a bieżące czuwanie nad osiąganiem efektów i założonych skutków projektu należy do obowiązków realizatorów zadań – miejskich jednostek organizacyjnych ZIM i ZCK. W ocenie tych jednostek umowa koncesji jest realizowana zgodnie z jej postanowieniami i założonymi celami. W zakresie realizacji poszczególnych etapów powstała odpowiednia infrastruktura i składniki majątkowe zgodnie z zawartą umową koncesji.

Według wyjaśnień⁸¹ Zastępcy Prezydenta, potencjalne ograniczenia lub trudności w korzystaniu z obiektu zostały zidentyfikowane i ujęte w treści postanowień umowy. Na obecnym etapie realizacji umowy potencjalne trudności nie wystąpiły. Nie zidentyfikowano również ograniczeń w korzystaniu z obiektu, jako obiektu użyteczności publicznej.

Według wyjaśnień⁸² Dyrektora ZCK, w celu zachowania jednolitych zasad obsługi interesantów na wszystkich cmentarzach komunalnych w Krakowie, koncesjonariusz, został poinformowany⁸³ przez koncesjonodawcę, o treści i formularzach obowiązujących procedur zewnętrznych oraz o wzorach umów. Przeszkolony został również pracownik koncesjonariusza w zakresie obsługi stron internetowych związanych z obsługą interesantów. Dyrektor ZCK poinformował również, że zasady/regulaminy w zakresie funkcjonowania i korzystania z cmentarzy komunalnych, w tym w szczególności w zakresie opłat za korzystanie czy terminów i godzin otwarcia, są takie same dla wszystkich cmentarzy komunalnych⁸⁴ i są ustalane odpowiednio uchwałami Rady Miasta Krakowa lub zarządzeniami przez Prezydenta Miasta Krakowa. Dotyczy to również cmentarza komunalnego w Podgórkach Tynieckich. Po zakończeniu I kwartału 2021 r. planowane jest przeprowadzenie przez ZCK czynności kontrolnych celem oceny stosowania się przez koncesjonariusza do obowiązujących zasad funkcjonowania cmentarzy komunalnych.

Koncesjonariusz złożył 14 grudnia 2020 r. do ZCK oświadczenie, że zgodnie z §39 pkt 4 umowy koncesji na roboty budowlane zobowiązuje się do prowadzenia karty grobów, dokumentowania zagospodarowania poszczególnych kwater cmentarza (również w sposób graficzny), w sposób zgodny z przepisami prawa.

W związku z prowadzonymi przez ZCK miesięcznymi i rocznymi statystykami oferowanych usług, stanowiących źródło analiz, planów oraz podejmowanych działań inwestycyjnych i organizacyjnych w oparciu o te dane, ZCK wystąpiło⁸⁵ do koncesjonariusza o przekazywanie (zgodnie z podanymi wzorami) w terminie do piątego dnia każdego miesiąca, danych ilościowych w zakresie wykonanych usług. Realizując to zalecenie koncesjonariusz poinformował⁸⁶ ZCK o wykazie miejsc przydzielonych pod groby ziemne (6) i murowane (1), liczbie pochowań zleconych przez MOPS (8), rzeczowym wykazie usług wykonanych w danym miesiącu (m.in. ilości pogrzebów – 15, ceremonii w kaplicy (6), wjazdów karawanem na teren cmentarza do pogrzebu (10), opłat za nienaruszalność grobu (11) czy prolongaty

⁸¹ Pismo z 11 lutego 2021 r. znak: WK-02.1710.7.2020.

⁸² Pismo Dyrektora ZCK z 12 lutego 2021 r. znak: DO.091.1.2021.

⁸³ Pismo Dyrektora ZCK z 24 i 30 grudnia 2020 r.

⁸⁴ Regulacjach określonych w uchwale Rady Miasta Krakowa nr XLI/1096/20 z 10 czerwca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych w Krakowie, zmienionej uchwałą nr XLIX/1369/20 z 2 grudnia 2020 r. oraz zarządzeniem nr 3029/2020 Prezydenta Miasta Krakowa z 23 listopada 2020 r. w sprawie opłat za usługi świadczone przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie i korzystanie z obiektów i urządzeń cmentarnych na cmentarzach komunalnych w Krakowie.

⁸⁵ Pismo z 20 stycznia 2021 r. znak: DR.071.1.2021.

⁸⁶ Informacja przesłana 4 lutego 2021 r. pocztą elektroniczną.

grobu ziemnego (6), wkopania krzyża (7) i zestawieniu umów i aneksów na grobowce i nisze urnowe (10), za styczeń 2021 r.

(akta kontroli str. 121-122, 126-132, 505-643, 1077-1111, 1265-1647)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór sprawowany przez UM Krakowa nad realizacją przez koncesjonariusza zadania publicznego powierzonego mu na podstawie umowy koncesji nie budził zastrzeżeń. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie mechanizmów kontroli i nadzoru nad majątkiem publicznym i jakością usług publicznych w ramach PPP.

IV. Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

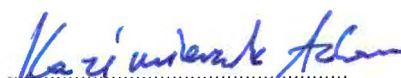
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

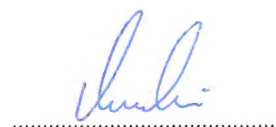
Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 7 maja 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski

Kontroler
Adam Kazimierczuk
Główny specjalista kp.


podpis


podpis