



Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2017

SPIS TREŚCI

1.1. Wstęp	1
1.2. Miejsce PPP w polityce rozwoju Polski – rozmowa z Witoldem Słowikiem , podsekretarzem stanu w Ministerstwie Rozwoju	3
1.3. Prezentacja założeń projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” Paweł Szaciłto , dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Rozwoju.....	6
1.4. Rozmowy z przedstawicielami partnerów projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego”	10
1.4.1. Rola Związku Miast Polskich w działaniach projektowych – rozmowa z Tomaszem Potkańskim , zastępcą dyrektora ZMP	10
1.4.2. Rola i zadania Związku Powiatów Polskich we wdrażaniu projektu – rozmowa z Ludwikem Węgrzynem , prezesem Zarządu ZPP	12
1.4.3. Rola Konfederacji Lewiatan i Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w działaniach projektowych – rozmowa z Katarzyną Sobiech-Grabką oraz Lechem Pilawskim	13
2. Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako instrument realizacji zadań administracji publicznej – podstawowe zagadnienia	16
3.1. Mapa podmiotów zainteresowanych rozwojem PPP w Polsce	36
3.2. Partnerstwo publiczno–prywatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne	39
3.3. Obowiązek stosowania przepisów o PPP i umowach koncesji na tle pozostałych regulacji dotyczących gospodarki komunalnej	56
4.1. Strona internetowa projektu	64
4.2. Zagraniczne misje szkoleniowe	65
4.3. Standardy i procedury	65
4.4. Upowszechnianie wiedzy o PPP w ramach projektu	66
4.4.1. Co o takiej możliwości zdobywania wiedzy na temat PPP sądzą samorządowcy?	68
4.5. Sprawozdanie z konferencji rozpoczynającej realizację projektu Partnerstwo Publiczno-Prywatne	70
4.6. Jak sektor publiczny postrzega partnerstwo publiczno-prywatne	78
5.1. PPP w efektywności energetycznej – dobre praktyki samorządu	85
5.2. PPP w efektywności energetycznej okiem przedsiębiorcy	90
6. Encyklopedia PPP	97

1.1. WSTĘP

Bartosz Korbus

„Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego”, stanowi ważny element realizacji celu projektu „Rozwój Partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”, jakim jest zwiększanie kompetencji pracowników jednostek administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” jest płaszczyzną do upowszechniania wiedzy i doświadczeń z zakresu PPP, w trakcie projektu realizowanego przez najbliższe trzy lata.

Każdy z jedenastu numerów Biuletynu PPP składać się będzie na całość kompletnego omówienia zagadnień związanych z procesem przygotowania i wdrożenia przedsięwzięć PPP. Kolejne numery Biuletynu, oprócz pogłębionego opisu wybranych zagadnień istotnych dla realizacji przedsięwzięć PPP, w zakresie merytorycznym, w razie potrzeby, odwoływać się będą do zagadnień poruszonych w poprzednich publikacjach tego cyklu, co pozwoli ograniczyć powtórzenia i jednocześnie pogłębić wiedzę czytelników, w miarę potrzeby odsyłając ich do innych publikacji wydawanych w ramach projektu. Co więcej, przedstawienie podstawowych pojęć i problemów na początku cyklu oraz w każdym numerze pozwoli na sprawne posługiwanie się nimi na etapie analizy poszczególnych przedsięwzięć PPP przedstawianych w ramach działań projektowych.

Problematyka PPP będzie omawiana również z punktu widzenia zagadnień interesujących dla partnera prywatnego, prezentując przedstawicielom administracji publicznej perspektywę przedsiębiorcy oraz jego sposób planowania i realizacji inwestycji. W kolejnych wydaniach „Biuletynu PPP” zaprezentowane będą przede wszystkim przedsięwzięcia PPP zakończone sukcesem, jednak analizowane będą również sposoby unikania błędów, występujących na każdym z etapów wdrażania przedsięwzięć tego typu. Przedstawimy przykłady rozwiązań stosowanych w ramach istniejących zapisów prawa przez jednostki różnego rodzaju – miasta działające w warunkach metropolitalnych, średniej wielkości i małe oraz powiaty i gminy wiejskie.

W kolejno wydanych „Biuletynach PPP” znajdą się informacje na temat natury i cech PPP, przygotowania i składu zespołu do wdrażania PPP, polityk PPP i założeń do analiz przedrealizacyjnych oraz promocji projektu jako oferty inwestycyjnej. Szeroko omawiana będzie również kwestia analiz poprzedzających wdrożenie przedsięwzięć PPP od strony: technicznej, ekonomicznej i prawnej, ryzyk oraz stwierdzania wykonalności rynkowej projektu, w tym bankowalności. Kolejnymi tematami przewodnim cyklu „Biuletynów PPP” będą zagadnienia dotyczące postępowania przetargowego – dla przedsięwzięć PPP wdrażanych na podstawie ustawy prawo zamówień publicznych, jak i na zasadach właściwych dla umów koncesyjnych. Omówione będą najważniejsze elementy umowy o PPP i koncesji. W każdym numerze „Biuletynu PPP” znajdą się również omówienia przedsięwzięcia PPP realizowane w kluczowych obszarach zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień specyficznych dla danego obszaru. Omówione będą zagadnienia kluczowe dla finansowania projektów PPP, jak również kwestie zakończenia współpracy i gospodarki mieniem zaangażowanym w tego typu współpracę. Osobna uwaga poświęcona będzie również zagadnieniu projektów hybrydowych.

Pierwsza publikacja skupiona jest na przedstawieniu natury partnerstwa publiczno-prywatnego i jego założeniach w kontekście licznych wciąż mitów i niedopowiedzeń. Ważną częścią pierwszego numeru, ale i kolejnych publikacji z cyklu „Biuletynu PPP”, będzie przedstawienie celów, założeń i postępów w realizacji projektu „Rozwój Partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”.

W każdym numerze stosownie do wiodącego tematu przedstawiane będą również dobre praktyki PPP rozwijane przez polską administrację, niekiedy w odniesieniu do rozwiązań obcych systemów prawa. W miarę możliwości przedstawiać będziemy również wypowiedzi przedstawicieli podmiotów publicznych i partnerów prywatnych wskazujące, w jaki sposób można usprawnić proces nawiązywania partnerstwa.

Założeniem zespołu redakcyjnego jest, aby pierwsza publikacja była bazą, umożliwiającą pełniejsze zrozumienie treści kolejnych numerów, które będą zawierały pogłębione informacje na temat partnerstwa publiczno-prywatnego oraz doświadczeń zdobytych w trakcie realizacji projektu systemowego, szczególnie związanych z pomocą we wdrażaniu pilotażowych projektów PPP. Dzięki lekturze „Biuletynu PPP” czytelnicy będą mogli zapoznać się z najważniejszymi zagadnieniami dotyczącymi wdrażania przedsięwzięć partnerskich w krajowych ramach prawno-organizacyjnych. Kolejne numery poświęcone będą konkretnym zadaniom, jakie stoją przed podmiotami publicznymi zamierzającymi prawidłowo wdrożyć projekty PPP. W rytmie ukazywania się kolejnych numerów będziemy na bieżąco analizować i przedstawiać zmieniające się przepisy, które bezpośrednio lub pośrednio mogą mieć wpływ na sposób realizacji przedsięwzięć w formule PPP, tak aby czytelnicy otrzymywali aktualną wiedzę.

W systematyzacji wiedzy na temat PPP pomóc powinna „Encyklopedia PPP”, w której przedstawione zostaną podstawowe pojęcia z zakresu PPP, jak również podstawowe schematy działań związanych z przebiegiem wdrażania przedsięwzięcia PPP. Hasła i schematy istotne dla każdego rodzaju przedsięwzięć mogą z powodów dydaktycznych zostać zilustrowane konkretnymi przedsięwzięciami (najbardziej popularnymi). „Encyklopedia PPP” ze względu na swój charakter, jest wyodrębniona również pod względem technicznym – ma charakter wkładki z podstawowymi pojęciami i schematami, wydawanej z każdym numerem biuletynu. Informacje te mogą być gromadzone w osobnym segregatorze dostarczonemu czytelnikom wraz z pierwszym papierowym wydaniem „Biuletynu PPP”.

Założeniem projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego” jest, aby lektura „Biuletynu PPP” była pomocna również dla przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem statusu partnera prywatnego czy koncesjonariusza. Sektor prywatny, planując swoją działalność na rynku PPP, powinien właściwie przygotować się do realizacji tego typu projektów. Ostatecznie powodzenie PPP jako formuły współpracy publiczno-prywatnej przy realizacji zadań publicznych wymaga od obu stron zrozumienia uwarunkowań funkcjonowania kontrahenta. Tylko przedsięwzięcie, w którym obie strony mogą osiągnąć własne cele na satysfakcjonującym je poziomie, może liczyć na realizację. Na łamach „Biuletynu PPP” znajdą się zatem wypowiedzi zarówno przedstawicieli sektora publicznego, jak i prywatnego, wypływające z ich praktyki w realizacji konkretnych projektów. Głównym celem projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” jest również wzrost zaufania obu stron umowy o PPP oraz otwartość na rozwiązania satysfakcjonujące wszystkich zainteresowanych partnerów.

Analiza poszczególnych przedsięwzięć PPP pozwoli stworzyć informację skierowaną do przedsiębiorców (szczególnie mikro i małych oraz średnich) na temat tego, jakiego rodzaju firmy mogą być partnerami w podobnych przedsięwzięciach, jakiego rodzaju konsorcja powinny być zawiązywane i w jaki sposób układać relacje z instytucją finansującą czy podwykonawcami. Wskazówki będą miały na celu uświadomienie przedsiębiorcom, jaki potencjał ekonomiczny dla ich firmy posiada rynek PPP i jakim kanałem sprzedaży usług czy produktów może być formuła PPP czy koncesji.

Ważnym elementem kolejnych numerów „Biuletynu PPP” będzie przedstawienie materiałów i wniosków płynących ze szkoleń prowadzonych dla uczestników projektu, najpierw wprowadzających regionalnych, a z czasem specjalistycznych (prowadzonych przez różnych partnerów projektu) – w ten sposób czytelnicy, którzy nie mogli uczestniczyć w poszczególnych spotkaniach, będą mogli zapoznać się z prezentowanymi w trakcie szkoleń zagadnieniami.

Zachęcamy jednocześnie do zapoznania się z przedstawionymi w niniejszym numerze harmonogramami pierwszych szkoleń i zasadami rekrutacji.

Treść kolejnych wydań „Biuletynu PPP” będzie powiązana z postępem we wdrażaniu pozostałych działań objętych projektem, dlatego mamy nadzieję, że wraz z ich realizacją, czytelnicy będą mogli zapoznać się ze szczegółowymi informacjami na temat rynku PPP w Polsce oraz przebiegiem pierwszych projektów PPP, w tym również tych powstałych na skutek realizacji projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”.

1.2. Miejsce PPP w polityce rozwoju Polski



Rozmowa z Witoldem Słowikiem podsekretarzem stanu w Ministerstwie Rozwoju

Biuletyn PPP: Jaka jest rola PPP w generalnej polityce rządu dotyczącej rozwoju Polski (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju)?

Witold Słowik, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju: 14 lutego br. Rada Ministrów przyjęła Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Dokument ten uznaje działania rządu w zakresie rozwoju PPP za projekt strategiczny. Po pierwsze, chcemy zwiększyć efektywność wydatków publicznych przeznaczanych np. na infrastrukturę drogową czy ochronę środowiska. Po drugie, potrzebujemy większego zaangażowania kapitału, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego w projekty publiczne. I wreszcie po trzecie, warunkiem koniecznym do realizacji jakichkolwiek działań na rzecz PPP jest stworzenie lepszego klimatu dla inwestycji wykorzystujących ten mechanizm.

Strategia to, siłą rzeczy, dokument ogólny i kierunkowy. Konkretnie działania zapisaliśmy w projekcie rządowej polityki rozwoju PPP. Nasza propozycja powstała we współpracy z różnymi podmiotami skupionymi w Zespole ds. PPP. W przygotowaniu projektu brali udział przedstawiciele podmiotów publicznych, doradców, wykonawców, instytucji finansowych, banków i środowiska akademickiego.

Biuletyn PPP: Jakie są założenia tego dokumentu?

Witold Słowik: Rynek postulował opracowanie polityki rozwoju PPP od lat. Większość krajów, które poważnie myślą o wykorzystywaniu tej formuły, dys-

ponuje już podobnymi dokumentami. Zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne potrzebują wyraźnego sygnału, że PPP jest akceptowaną przez rząd formułą realizacji inwestycji i świadczenia usług publicznych. Polityka będzie takim właśnie sygnałem.

Po pierwsze, nazwijmy to sferą deklaracji, dokument wyjaśnia, że partnerstwo publiczno-prywatne powinno być rozważane przez jednostki sektora publicznego jako alternatywna, równoważna z tradycyjnymi metodami formuła realizacji inwestycji. Przy czym PPP powinno być wyborem świadomym i poprzedzonym analizą. Po prostu takim, który będzie się opłacał. Nie mówimy: *PPP trzeba stosować zawsze i wszędzie*. Mówimy: *Stosujemy je tam, gdzie jest to korzystne*.

Po drugie, projekt rządowej polityki zapowiada również bardzo konkretne działania na rzecz PPP. Część z nich jest już w realizacji, np. opracowanie propozycji niezbędnych zmian prawnych oraz listy zamierzeń inwestycyjnych PPP czy kompleksowe bezpłatne doradztwo dla wybranych inwestycji. Rozpoczęły się też prace nad standaryzacją procesu przygotowania projektów i wzorami umów. Wkrótce ruszymy z regionalnymi i centralnymi szkoleniami dla przedstawicieli administracji publicznej. Planujemy też stworzyć system preferencyjnych gwarancji i poręczeń dla sektora publicznego i prywatnego.

Biuletyn PPP: Wspomniał Pan o zmianach w legislacji sprzyjających rozwojowi PPP? Jak zdaniem resortu wpłyną one na rynek?

Witold Słowik: Nad propozycjami zmian pracowaliśmy w ramach specjalnego zespołu od połowy

ubiegłego roku. Do współpracy zaprosiliśmy kilkudziesięciu prawników-praktyków, samorządowców, przedsiębiorców, bankowców, naukowców. Teraz jesteśmy na etapie konsultacji i uzgodnień projektu ustawy. Zawiera on kilkadziesiąt różnych zmian merytorycznych w 16 ustawach, w tym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Do najważniejszych propozycji zmian należą: ułatwienia w procedurze wyboru partnera prywatnego i uzyskania finansowania, uproszczenia podatkowe oraz wzmocnienie roli ministra ds. rozwoju regionalnego w zakresie rozwoju rynku PPP w Polsce.

Biuletyn PPP: Jest jeszcze ustawa o koncesjach.

Witold Słowik: Tak, w 2016 r. sejm uchwalił ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Ustawa porządkuje i doprecyzowuje wiele kwestii oraz wdraża przepisy unijne do naszego porządku prawnego. Ma spore znaczenie dla rynku PPP, bo, póki co, większość projektów w tej formule to koncesje.

Biuletyn PPP: Jak dotychczas administracja centralna wspierała PPP, a jakie zmiany nastąpiły w tym zakresie w ostatnim czasie?

Witold Słowik: Przede wszystkim powstał jeden rządowy ośrodek odpowiedzialny za rozwój PPP. Przed połączeniem w jeden urząd Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zajmowały się — każde w swoim zakresie — kwestiami PPP. Rodziło to czasami nieporozumienia kompetencyjne, choć były też podejmowane próby wzajemnej współpracy. Teraz sytuacja jest jasna. Zgodnie ze znowelizowaną pod koniec 2016 r. ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego należy do zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Zmieniło się także generalne podejście do kwestii PPP i umocowanie partnerstwa w planach rządowych. W Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju rząd po raz pierwszy tak jednoznacznie uznał rozwój PPP za swój cel.

Nowy impuls da na pewno przyjęcie przez rząd polityki w zakresie rozwoju PPP. Nasze cele to znaczny wzrost ilości umów PPP, zwiększenie skuteczności prowadzonych postępowań oraz osiągnięcie 5 proc. udziału inwestycji PPP w ogólnych nakładach inwestycyjnych sektora publicznego do 2020 r. Chcemy również

wspierać przygotowanie rządowych i samorządowych inwestycji PPP, zarówno poprzez doradztwo eksperckie dla promotorów projektów, jak i poprzez działania edukacyjno-promocyjne. Oprócz wprowadzenia ułatwień i uproszczeń w zakresie przepisów prawnych planujemy także opracować praktyczne i przejrzyste wytyczne w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego w formule PPP. Standaryzacja całego procesu skróci czas potrzebny na realizację inwestycji i zmniejszy koszty.

Biuletyn PPP: Póki co większość inwestycji w tej formule to projekty samorządowe. Jakich projektów rządowych można się spodziewać?

Witold Słowik: Baza zamierzeń inwestycyjnych obejmuje także rządowe projekty, które mogą być zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Zidentyfikowaliśmy 11 takich inwestycji, z czego 8 dotyczy budowy lub przebudowy infrastruktury transportowej, zarówno dróg szybkiego ruchu, jak i śródlądowych dróg wodnych. Rozważane są także projekty budowy nowej siedziby Muzeum Narodowego w Warszawie, zagospodarowania terenów wokół Stadionu PGE Narodowego w Warszawie czy też budowy siedziby Ambasady Polski w Berlinie.

Naszym zdaniem jedyna, jak dotychczas, rządowa umowa PPP na budowę Sądu Rejonowego w Nowym Sączu i kilka projektów autostradowych z lat 90. ub.w. to zdecydowanie za mało. Polski rynek PPP ma większy potencjał. Dlatego chcemy, aby wstępne analizy dotyczące realizacji dużych inwestycji uwzględniały możliwość finansowania w formule PPP.

Biuletyn PPP: Niewiele mówi się o projektach hybrydowych. Jak wygląda to w perspektywie 2014-2020?

Witold Słowik: Projekty łączące PPP i środki unijne to wciąż margines. Aktualnie realizowane są dwie tego typu inwestycje. Dotyczą efektywności energetycznej. Umowy PPP dla tych projektów zostały podpisane w I kwartale br. Zakładamy, że takich przedsięwzięć będzie więcej. W bazie zamierzeń inwestycyjnych PPP zidentyfikowaliśmy na koniec marca ponad 20 projektów hybrydowych, o łącznej wartości ponad 2 mld zł. Planowane są przede wszystkim inwestycje w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, rozbudowy placówek ochrony zdrowia,

budynków użyteczności publicznej, obiektów sportowo-rekreacyjnych. Zdecydowana większość ma być realizowana w modelu opłaty za dostępność, a tylko trzy w trybie koncesji. Zakładamy, że może pojawić się jeszcze kilka dodatkowych inwestycji, ale ich udział w ogólnej liczbie i wartości projektów finansowanych z UE wciąż będzie niewielki.

Biuletyn PPP: Czy Ministerstwo w swoich planach dotyczących rozwoju rynku PPP wzoruje się na innych krajach?

Witold Słowik: Aktywnie uczestniczymy w pracach Europejskiego Centrum Wiedzy PPP (EPEC), które działa w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Dzięki temu korzystamy z doświadczeń ponad 30 krajów należących do EPEC oraz ekspertów opracowujących publikacje dotyczące różnych aspektów PPP. Wyciągamy wnioski z opracowań dotyczących kwestii instytucjonalnych czy narzędzi wsparcia, systemu prawnego. Najbardziej rozwinięte rynki w zakresie PPP, np. Kanada, Australia, Francja czy Wielka Brytania, mogą być dla nas inspiracją do dalszych działań. Z zagranicznymi partnerami organizujemy też szkolenia, konferencje i wizyty studyjne, podczas których przedstawiane są zrealizowane już projekty PPP w tych krajach.

Staramy się też na bieżąco zamieszczać na naszej stronie www.ppp.gov.pl przetłumaczone raporty i analizy. Ostatnio opublikowaliśmy bardzo ciekawą analizę porównawczą dotyczącą metodologii sporządzania analiz finansowych w zakresie tzw. *value for money* w różnych krajach. Na portalu znalazło się też przygotowane przez nas i GUS nieoficjalne tłumaczenie przewodnika Eurostatu i EPEC A *Guide to the Statistical Treatment of PPPs*. Opracowanie przedstawia zasady wpływu przedsięwzięć PPP na bilans sektora jednostek rządowych i samorządowych.

Biuletyn PPP: Jak mógłby Pan zachęcić samorządy i administrację centralną do stosowania PPP?

Witold Słowik: Na temat PPP powstało wiele mitów, z którymi walczymy. I mamy już pierwsze sukcesy. Przykładowo, przez wiele lat pokutował mł, że PPP to ukryta prywatyzacja. Wynikało to m.in. z braku informacji, w jaki sposób partner prywatny realizuje projekt i co się dzieje po zakończeniu in-

westycji z jej efektami. Kluczem do obalenia stereotypów jest edukacja. Dlatego ruszyliśmy właśnie z szeroko zakrojonymi szkoleniami dedykowanymi podmiotom publicznym. Skorzystają z nich nie tylko samorządowcy i urzędnicy administracji centralnej, którzy realizują projekty PPP, ale też np. służby kontrole – CBA i regionalne izby obrachunkowe.

W planach mamy również wiele innych działań upowszechniających wiedzę o PPP. Na przykład opracowywane wytyczne powinny przyczynić się do właściwego postrzegania formuły PPP jako faktycznej współpracy podmiotu publicznego i prywatnego. Współpracy z korzyścią dla obu stron. Partner prywatny działa dla zysku i, tak jak przy każdym zamówieniu publicznym, powinien osiągnąć godziwy zysk, a kluczem do zachowania właściwych proporcji jest przygotowanie postępowania PPP, w którym będzie miejsce na zdrową i jak najszerszą konkurencję. Podmiot publiczny musi się natomiast zawsze kierować korzyściami dla społeczeństwa i dbać o takie przygotowanie projektu PPP, aby ta równowaga i prawdziwe partnerstwo były zagwarantowane.

Siłą PPP jest także to, co na pozór odstrasza od tej formuły. Samo przygotowanie do zawarcia umowy musi być poprzedzone nie tylko szczegółową analizą korzyści, ale także przewidywać różne scenariusze, które mogą się zrealizować w ciągu tych dwudziestu, trzydziestu lat. Nie jest to łatwe. Wymaga czasu i zaangażowania zespołu ekspertów i doradców, ale dobre przygotowanie procentuje w przyszłości. My wspieramy i będziemy wspierać instytucje publiczne w przygotowaniu inwestycji. Już teraz pomagamy kilkunastu podmiotom. W grudniu 2016 r. ogłosiliśmy kolejny nabór dla chętnych do uzyskania takiej pomocy. Jesteśmy też otwarci na opiniowanie dokumentacji projektów planowanych do realizacji. Te i inne nasze działania powinny przyczynić się do większej ilości, ale też większej efektywności inwestycji w formule PPP.

1.3. Prezentacja założeń projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” na tle innych działań promujących PPP prowadzonych w latach 2017+



Paweł Szaciłło

dyrektor Departamentu
Partnerstwa Publiczno-Prywatnego
w Ministerstwie Rozwoju

W latach 2017-2020 Ministerstwo Rozwoju planuje szereg działań w zakresie upowszechnienia partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Działania będą finansowane przede wszystkim z dwóch projektów unijnych: „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” oraz „Wsparcie działań merytorycznych i technicznych prowadzonych przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w latach 2016-2020”.

Projekt „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowany z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój to trzy lata intensywnego wsparcia formuły PPP oraz dążenia do efektywnej realizacji zadań publicznych realizowanych zarówno przez samorządy, jak i jednostki administracji szczebla centralnego.

Głównym celem projektu jest podniesienie kwalifikacji pracowników administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekt oferuje pakiet bezpłatnych działań, takich jak: szkolenia, warsztaty, wizyty i misje studyjne, debaty. Powstaną też wytyczne dotyczące realizacji projektów PPP oraz bezpłatny specjalistyczny kwartalnik poświęcony PPP.

Rolę wiodącą w projekcie pełni Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Rozwoju, z którym jako partnerzy współpracują: ogólnopolskie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich, organizacja zrzeszająca przedsiębiorców – Konfederacja Lewiatan oraz organizacja pozarządowa – Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Współpraca ta zapewnia kompleksowe i spójne podejście do rozwoju PPP w Polsce, poprzez zaangażowanie obu kluczowych stron partnerstwa — publicznej i prywatnej.

Całkowita wartość projektu to blisko 11 mln zł, z czego ponad 9 mln zł pochodzi ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zaplanowane działania wpisują się w cele rządowej Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, poprzez dążenie do zwiększenia wykorzystania publicznych źródeł współfinansowania do stymulowania prywatnych nakładów inwestycyjnych.

Mając na uwadze, że jest to projekt partnerski, prawie wszystkie działania będą realizowane we współpracy, choć każde ma swojego lidera. Ministerstwo Rozwoju, oprócz ogólnego nadzoru i koordynacji nad

całością, będzie w szczególności odpowiadać za szkolenia profilowane, warsztaty specjalistyczne, wsparcie doradcze dla przedsięwzięć PPP, opracowanie wytycznych oraz monitoring rynku PPP.

Szkolenia profilowane, obejmujące zagadnienia wprowadzające do tematyki PPP będą dedykowane przede wszystkim pracownikom departamentów prawnych, finansowych, polityki inwestycyjnej, nadzoru właścicielskiego w ministerstwach i urzędach centralnych, przedstawicielom instytucji kontrolnych, osobom

odpowiedzialnym za działania informacyjne w zakresie projektów hybrydowych oraz pracownikom instytucji zarządzających programami operacyjnymi. Planujemy, że te jednodniowe szkolenia, w których może wziąć udział nawet 400 osób, odbędą się w II połowie 2017 r. Szkolenia te, prowadzone przez wykwalifikowanych ekspertów z obszaru PPP, umożliwią zdobycie wiedzy z podstawowych zagadnień PPP, w tym uwarunkowań prawnych, finansowych, oraz będą szansą na zapoznanie się z funkcjonowaniem rynku PPP w Polsce.

Planowane działania w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”

1. **Szkolenia wprowadzające** – pozwalające na zdobycie wiedzy z podstawowych zagadnień PPP, w tym uwarunkowań prawnych, finansowych, oraz umożliwiające zapoznanie się z funkcjonowaniem rynku PPP w Polsce. Szkolenia będą prowadzone przez wykwalifikowanych ekspertów z obszaru PPP, w podziale na:
 - **Szkolenia profilowane:** 9 serii jednodniowych szkoleń skierowanych do pracowników administracji rządowej i urzędów centralnych;
 - **Szkolenia regionalne:** dwudniowe szkolenia w 16 województwach, skierowane do jednostek samorządu terytorialnego i dostosowane do specyfiki zarówno małych, średnich, jak i dużych samorządów.
2. **Specjalistyczne warsztaty** – 3 serie dwudniowych warsztatów w 8 miastach, skierowane do administracji samorządowej oraz rządowej. Celem jest przekazanie specjalistycznej wiedzy skorelowanej z prowadzonym przez Ministerstwo Rozwoju wsparciem doradczym dla wybranych przedsięwzięć PPP.
3. **Wizyty i misje studyjne** – 18 spotkań dla uczestników szkoleń i warsztatów, pozwalających na czerpanie wiedzy z polskich i zagranicznych doświadczeń PPP oraz poznanie przykładów projektów prezentowanych przez praktyków formuły PPP.
4. **Wsparcie dla przedsięwzięć PPP** – zapewnienie kompleksowego doradztwa dla wybranych projektów PPP od etapu przygotowania analiz przedrealizacyjnych do etapu zamknięcia finansowego.
5. **Wytyczne** – opracowania zawierające najważniejsze zalecenia Ministerstwa Rozwoju dotyczące przygotowania projektów PPP, prowadzenia procesu przetargowego związanego z wyborem partnera prywatnego oraz przygotowania wzorów umów, które będą mogły być wykorzystywane podczas realizacji przedsięwzięć PPP.
6. **Monitoring rynku PPP** – przygotowanie cyklicznych analiz dotyczących funkcjonowania rynku PPP w Polsce w zakresie realizowanych oraz planowanych do realizacji przedsięwzięć PPP.
7. **Biuletyn PPP** – bezpłatny kwartalnik będący kompendium wiedzy na temat PPP i koncesji, ze szczególnym uwzględnieniem praktycznych aspektów przygotowywania i realizacji projektów PPP, analiz przepisów prawnych, wraz z przedstawieniem podstawowych pojęć i schematów działań związanych z przebiegiem wdrażania przedsięwzięcia PPP. Biuletyn będzie dostępny w pierwszej kolejności dla wszystkich uczestników szkoleń i warsztatów organizowanych w ramach projektu.
8. **Debaty, konferencje i inne wydarzenia** upowszechniające wiedzę i doświadczenia związane z PPP, w ramach których możliwy będzie bezpośredni kontakt z ekspertami i praktykami formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Warsztaty specjalistyczne to już bardziej zaawansowane, dwudniowe szkolenia dla osób mających podstawową wiedzę w zakresie PPP. Będą w nich mogli wziąć udział zarówno ci, którzy wcześniej skorzystają ze szkoleń profilowanych lub regionalnych, jak i osoby, którzy już obecnie mają podstawową wiedzę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Pierwszego dnia omawiane będą kwestie teoretyczne, natomiast drugiego dnia warsztatów szkolenia będą prowadzone przez doradców na bazie doświadczeń wypracowanych w ramach świadczonego przez MR wsparcia na rzecz wybranych projektów PPP. Warsztaty będą odbywać się w różnych miastach Polski (każde zagadnienie będzie omawiane w ośmiu miejscowościach, co stanowić będzie jedną serię tej samej tematyki), począwszy od II kwartału 2018 do końca 2019 r. Planujemy, że tematyka warsztatów będzie skorelowana z procesem przygotowania inwestycji PPP i poświęcona: identyfikacji projektu i analizom przedrealizacyjnym (I seria), przygotowaniu dokumentacji do wszczęcia postępowania na wybór partnera prywatnego, przebiegu samej procedury jego wyłonienia, jak również konstrukcji umowy PPP (II seria), zamknięciu finansowemu (bankowalności projektów PPP) oraz zarządzaniu umową, w tym ewentualnymi zmianami i monitoringiem (III seria). W warsztatach mogą wziąć udział przedstawiciele:

- jednostek samorządu terytorialnego, w tym burmistrzowie, wójtowie, prezydenci, skarbnicy, pracownicy odpowiedzialni w samorządach za inwestycje, infrastrukturę, przeprowadzenie postępowań przetargowych, kwestie prawne;
- administracji rządowej, w tym pracownicy odpowiedzialni za inwestycje, infrastrukturę, kwestie prawne, administracyjne, fundusze unijne, komórki nadzorujące realizację inwestycji oraz jednostki im podległe;
- urzędów centralnych i kontrolnych, w tym pracownicy odpowiedzialni za nadzór realizacji inwestycji oraz pracownicy kontrolujący prawidłowość i efektywność przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Wsparcie dla przedsięwzięć PPP

Ministerstwo Rozwoju razem z wybranymi konsorcjami doradców zapewni kompleksowe wsparcie dla kilku lub nawet kilkunastu projektów na etapie od analiz przedrealizacyjnych do podpisania umowy i zamknięcia finansowego. Świadczone wsparcie będzie

stanowiło podstawę do wypracowania standardów postępowania, wzorcowych rozwiązań, które będą upowszechniane w trakcie realizowanych warsztatów specjalistycznych. W 2016 r. wybrano już kilka projektów do wsparcia w ramach ogłoszonego jeszcze w 2015 r. naboru (wkrótce rozpocznie się doradztwo dla tych inwestycji), a w grudniu zeszłego roku został otwarty kolejny konkurs na projekty PPP, które również mogłyby otrzymać bezpłatne doradztwo w procesie przygotowania inwestycji PPP w latach 2017-2019.

Wytyczne

W 2018 r. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju opracowane zostaną przez ekspertów praktyczne wytyczne dotyczące projektów PPP, podzielone na trzy etapy realizacji inwestycji PPP. **Wytyczne dotyczące przygotowania projektu**, oprócz zagadnień wprowadzających do tematyki współpracy partnera publicznego i prywatnego, obejmą m.in. metodologię sporządzenia analiz finansowych, a w szczególności wykazania tzw. *value for money*, sposób organizacji prac zespołu projektowego, zalecenia dla wykonania analiz prawnych i technicznych oraz badań rynku. **Wytyczne w zakresie przygotowania ofert** obejmą cały proces postępowania przetargowego, począwszy od sporządzenia dokumentacji, aż do wyboru najlepszej oferty. Wytyczne te będą kompendium wiedzy na temat przygotowywania przez podmiot publiczny dokumentów związanych z uruchomieniem postępowania na wybór partnera prywatnego, tak aby ogłoszenie o wszczęciu postępowania spotkało się z dużym odzewem ze strony prywatnej, a złożone oferty stały na wysokim merytorycznym poziomie, odpowiadając na oczekiwania zamawiającego. **Wzorcowa umowa PPP** będzie tematem kolejnych wytycznych. Opracowanie standardowych wzorów umów PPP będzie obejmować różne warianty klauzul umownych, dostosowane m.in. do modeli pobierania wynagrodzenia przez partnera prywatnego (w tym także koncesja), formy wkładu własnego partnera publicznego czy PPP z zawiązywaniem lub bez zawiązywania spółki.

Wytyczne powinny przyczynić się do standaryzacji procesu przygotowania projektów PPP, a przez to zmniejszyć koszty i nakład czasu, jakie wiążą się z aktualnie przeprowadzanymi postępowaniami w formule PPP.

Monitoring rynku PPP

Zadanie będzie polegało na przygotowaniu co najmniej 3 analiz dotyczących funkcjonowania rynku PPP w Polsce w latach 2016-2018. Celem analiz będzie bieżący monitoring rozwoju rynku oraz liczby zawieranych i planowanych umów w PPP. Pierwsza analiza za 2016 r. została już wykonana i opublikowana na stronie www.ppp.gov.pl.

Dane pochodzące z analiz będą wykorzystywane do prowadzenia baz danych projektów PPP: bazy zawartych umów PPP i bazy zamierzeń inwestycyjnych w tej formule. Obie bazy dostępne będą w formie elektronicznej. Umożliwią filtrowanie i generowanie raportów. Będą cyklicznie weryfikowane i aktualizowane przez Ministerstwo Rozwoju.

Bazy stanowią cenne źródło informacji dla potencjalnych partnerów prywatnych i inwestorów oraz instytucji finansujących i banków na temat ilości, rodzaju, zakresu i skali oraz lokalizacji istniejących i planowanych inwestycji PPP w Polsce. Przedsiębiorcy mogą z wyprzedzeniem zaplanować strategię inwestycyjną firmy, a podmioty publiczne mogą liczyć na większe zainteresowanie potencjalnych inwestorów, co sprzyja konkurencyjności.

Uczestnictwo w tym bezpłatnym projekcie to szansa na zdobycie cennej wiedzy i doświadczenia związanego z realizacją projektów PPP. Gwarantujemy wysokiej jakości szkolenia i warsztaty, m.in. poprzez zapewnienie udziału ekspertów i praktyków PPP.

Aby być na bieżąco z realizowanymi działaniami należy śledzić stronę www.ppp.gov.pl. Umieszczane tam będą wszelkie informacje i terminy planowanych w ramach projektu szkoleń, warsztatów i wydarzeń.

Drugi z projektów unijnych realizowanych przez Ministerstwo Rozwoju „**Wsparcie działań merytorycznych i technicznych prowadzonych przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w latach 2016-2020**” to kontynuacja działań Ministerstwa w zakresie wsparcia PPP z poprzedniej perspektywy finansowej.

Zasadniczym działaniem w ramach tego projektu współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna jest kompleksowe doradztwo w zakresie przygotowania wybranych projektów PPP. Dotyczy to zarówno kontynuacji wsparcia dla już wcześniej wspieranych pilotażowych projektów w poprzedniej perspektywie unijnej 2007-2013 (projekt rozbudowy i utrzymania dróg wojewódzkich na Dolnym Śląsku oraz poprawy właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu), jak również nowych propozycji samorządowych i rządowych. Pod koniec 2016 r. został ogłoszony nabór takich potencjalnych projektów i cały czas można się zgłaszać w tej sprawie do Ministerstwa Rozwoju. Doświadczenia ze wsparcia posłużą do opracowania raportów i dokumentacji wzorcowej, które będą dostępne na stronie PPP.gov.pl. Całkowity budżet projektu to ponad 11 mln zł.

Planowane kluczowe efekty realizacji projektu

„Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”:

- ✓ co najmniej **1400** uczestników szkoleń/warsztatów
- ✓ ponad **600** przeszkolonych instytucji
- ✓ **90** dni warsztatowo-szkoleniowych
- ✓ co najmniej **5** wspartych przedsięwzięć PPP na etapie przygotowania kompleksowych analiz przedrealizacyjnych
- ✓ co najmniej **15** publikacji, analiz, raportów w zakresie PPP
- ✓ **10** przykładów najlepszych praktyk z realizowanych przedsięwzięć PPP w Polsce

1.4. Rozmowy z przedstawicielami partnerów projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego”

1.4.1. Rola Związku Miast Polskich w działaniach projektowych



Rozmowa z **Tomaszem Potkańskim**
zastępcą dyrektora biura ZMP

Biuletyn PPP: Jaka jest rola Związku Miast Polskich w projekcie pt. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce?

Tomasz Potkański: Związek Miast Polskich angażuje się w ten projekt, ponieważ z jednej strony nasi członkowie są zainteresowani stosowaniem narzędzi PPP, a z drugiej strony wierzymy, że prawidłowo stosowane są bezpieczne i korzystne dla samorządów. Nasz udział w projekcie będzie mocno zaznaczony i obejmie trzy kluczowe działania. Pierwsze to organizacja szkoleń regionalnych w 16 województwach. Będzie to okazja do zdobycia praktycznej wiedzy z podstawowych zagadnień z zakresu stosowania metodologii PPP. Ich uczestnikami mogą być osoby nie posiadające lub posiadające niewielkie doświadczenie w realizacji inwestycji lub usług w formule PPP. Prowadzenie szkoleń powierzono trenerom z wieloletnim doświadczeniem praktycznym w dziedzinie PPP w Polsce, wsparte zawsze perspektywą praktyka samorządowego, który zrealizował różne przedsięwzięcia w tej formule. Kładziemy nacisk na aspekty

interesujące dla pracowników sektora samorządowego, starając się „odczarować” formułę PPP z mitów i nieudomówień, które wokół niej narosły.

Drugie działanie to organizacja wizyt studyjnych w JST, które realizują z powodzeniem projekty PPP. Będzie to element uzupełniający do całości działań edukacyjnych w projekcie. Uczestnicy na miejscu zrealizowanej inwestycji poznają cały proces jej przygotowania i wdrożenia, jako eksperta i przewodnika mając gospodarza danej JST, który przeprowadził całą procedurę. To miejsce na zapoznanie się z praktycznymi rozwiązaniami przy konkretnym przedsięwzięciu i dyskusję o polecanych rozwiązaniach i o tym, czego unikać.

Wreszcie trzecie działanie to promocja PPP wśród członków ZMP jako forma działań uzupełniających. Podczas organizowanych przez nas konferencji i kongresów gromadzących wielu samorządowców, będziemy promować zarówno metodologię wdrażania projektów PPP, jako efektywnego sposobu realizacji inwestycji komunalnych, jak i przykłady zrealizowanych inwestycji.

Biuletyn PPP: Na które z tych działań położony będzie największy nacisk?

Tomasz Potkański: Najważniejszym przesłaniem będzie konieczność prawidłowego przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych. Będziemy zachęcać do stosowania tej formuły, oferując w projekcie praktyczną wiedzę i wskazując korzyści płynące z jej dobrego przygotowania. PPP jest formą realizacji inwestycji, która nie zastąpi inwestycji własnych – bowiem musi być droższa w krótkim czasie, jako że partner pożycza środki inwestycyjne na rynku finansowym i musi je oddać z zyskiem, a jego własne wynagrodzenie musi zawierać premię za ryzyko. Opłacalne dla JST jest tylko w długiej perspektywie czasowej – kiedy weźmiemy pod uwagę niższe koszty eksploatacji, a także wtedy, kiedy zadanie publiczne jest wykonane, a opłaty użytkowników pokrywają wynagrodzenie partnera prywatnego. Tym bardziej, jeśli elementem wkładu publicznego są środki unijne (projekt hybrydowy). Dlatego decydując się na PPP, musimy wiedzieć, czy wybieramy opłacalną ścieżkę i opłacalną w jakiej perspektywie czasowej. To trzeba precyzyjnie wyliczyć i jeszcze umieć obronić te wyliczenia. Współczesne zarządzanie w JST wymaga wzrastającej profesjonalizacji, a wejście w projekty PPP wymusza przyśpieszenie podnoszenia kwalifikacji własnej kadry, co zawsze będzie korzystne dla JST.

Podsumowując, będziemy zachęcać do otwarcia się na stosowanie PPP, wskazując jednocześnie na konieczność wykonywania realistycznych analiz, bowiem na krótką metę w projektach niegenerujących wpływów od użytkowników usług formuła PPP będzie droższa od inwestycji własnej i nie każdy samorząd może sobie pozwolić na spłatę nakładów i wynagrodzenia strony prywatnej z własnych dochodów ogólnych. Ale decyzja o tym wynikać może dopiero z analizy przedrealizacyjnej projektu, wykonanej w kontekście wieloletniej prognozy finansowej danej JST. Trzeba umieć ją wykonać samodzielnie lub wiedzieć, jaką analizę zamówić na rynku i jak skontrolować jej jakość.

Biuletyn PPP: Jakie korzyści finansowe przynosi stosowanie formuły PPP?

Tomasz Potkański: Korzyści finansowe występują zarówno po stronie dochodowej w JST, jak i wydatkowej. Jeśli chodzi o stronę dochodową, to realizacja inwestycji w formule PPP jest cennym uzupełnieniem

źródeł finansowania niektórych inwestycji komunalnych – zarówno w obecnej perspektywie finansowej, kiedy środki unijne są jeszcze szeroko dostępne, bowiem mamy możliwość wykorzystania dotacji unijnej jako wkładu gminy do projektów PPP (projekty hybrydowe), jak i w kolejnej perspektywie unijnej, kiedy skala środków dostępnych dla JST będzie mniejsza. Nawet w tej chwili każdy projekt PPP prawidłowo skonstruowany pozwala realizować inwestycje bez zagrożenia przekroczeniem wskaźników zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jednak to nie brak środków na inwestycje jest główną korzyścią ze stosowania metody PPP, ale to, że tak realizowane inwestycje są potencjalnie bardziej efektywne w dłuższym czasie.

Stosowanie narzędzi PPP jest również ważnym czynnikiem zmniejszającym w dłuższej perspektywie skalę wydatków bieżących JST lub pozwalającym go lepiej kontrolować. Wiąże się to z kluczowym znaczeniem parametru „nadwyżki operacyjnej” w zarządzaniu finansami JST.

Rygorystyczne zapisy art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych nie pozwalają na przekroczenie limitów zadłużenia, a te są kształtowane przez poziom nadwyżki operacyjnej. Dlatego dobre zarządzanie wydatkami bieżącymi w każdej części jednostki samorządu staje się kluczem do jej rozwoju, bowiem umożliwia wypracowanie nadwyżki operacyjnej na poziomie całej JST i wygenerowanie środków własnych na inwestycje.

Projekty PPP mogą być droższe w fazie inwestycyjnej, ale w dobrze przygotowanej tą metodą inwestycji w długiej perspektywie czasu, gdy liczymy zarówno wydatki majątkowe, jak i bieżące koszty eksploatacji – łączne koszty będą niższe, niż samodzielna realizacja i samodzielna eksploatacja powstałej infrastruktury. PPP jest narzędziem ograniczania przyszłych wydatków bieżących.

Inwestycja prawidłowo przygotowana i realizowana w formule PPP zawiera w sobie mechanizmy dyscyplinujące obie strony do prawidłowego wykonania swoich zobowiązań. Tego nam potrzeba w każdej sferze działalności w sektorze publicznym.

Biuletyn PPP: Dziękujemy za rozmowę.

1.4.2. Rola i zadania Związku Powiatów Polskich we wdrażaniu projektu



Rozmowa z **Ludwikiem Węgrzynem**
prezesem Zarządu ZPP,
starostą bocheńskim

Biuletyn PPP: Dlaczego projekt „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” jest ważny dla samorządów? Skąd zaangażowanie Związku Powiatów Polskich?

Ludwik Węgrzyn: Niegdyś toczyła się dyskusja nad tym, co zrobić, aby uspołecznić proces inwestycji publicznych. A przecież na całym świecie, w różne przedsięwzięcia o charakterze biznesowym, ale i społecznym angażuje się prywatny potencjał intelektualny i ekonomiczny. I to jest główna przyczyna, dla której pomysł zaczął się rodzić. Zresztą zawsze uważałem, że jest to bardzo sensowne rozwiązanie, że można i należy realizować zadania oczekiwane przez społeczeństwo przy zaangażowaniu środków, które są w rękach prywatnych. Uważam, że takie działanie jest pożądane.

Biuletyn PPP: Łączenie kapitału prywatnego z publicznym może jednak budzić obawy.

Ludwik Węgrzyn: To prawda, zwłaszcza że pierwsza ustawa o zamówieniach publicznych, która weszła w życie jeszcze przed przepisami o partnerstwie publiczno-prywatnym, trochę wykoślawiła obraz PPP, pokazała je w krzywym zwierciadle. To był jednak efekt nie tyle złej idei PPP, co pewnego odsetka patologii powstałego przy okazji łączenia kapitału prywatnego ze środkami publicznymi. Dlatego tak ważne są odpowiednie regulacje prawne, mechanizmy zabezpieczające, żeby w opinii społecznej PPP nie funkcjonowało jako transfer środków publicznych do prywatnej kieszeni. Na szczęście doregulowywanie przepisów prawnych idzie w dobrym kierunku.

Biuletyn PPP: Jakie znaczenie dla powiatów może mieć rozwój PPP?

Ludwik Węgrzyn: Myślę, że partnerstwo publiczno-prywatne może mieć dla powiatów kolosalne znaczenie. Głównie dlatego, że powiaty są generalnie niedoinwestowane. Brakuje nam środków nie tylko na inwestycje, ale często także na bieżącą działalność. To efekt błędów popełnionych w 1998 r. przy tworzeniu podbudowy prawnej i finansowej powiatu. Sytuacji tej nie poprawiły kolejne nowelizacje ustawy o finansach publicznych. W szczególności mam na uwadze te zmiany, w których ustawodawca wprost wskazał, że rozwój, czyli wydatki majątkowe, inwestycyjne, powinny być finansowane z nadwyżki inwestycyjnej i z zaciągniętych środków zwrotnych, np. kredytów. Społeczeństwo często nie zdaje sobie nawet sprawy z tego, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości odkładania sobie jakichś tam środków na przyszłe inwestycje. Przeważnie zresztą takich środków nawet nie ma. To jest nie tylko nasz, polski problem, ale także i takich państw, które mają potencjał ekonomiczny większy od Polski, jak Niemcy, czy tych biedniejszych, jak Słowacja czy Rumunia. Wszędzie problemem jest zdobycie środków.

Możliwości inwestycyjne powiatów, podobnie zresztą jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, ograniczyło dodatkowo wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych tzw. reguły wydatkowej limitującej możliwości zadłużania się. O ile jednak jestem w stanie zrozumieć ekonomiczne motywy tej decyzji, to zupełnie nie rozumiem, dlaczego reguła wydatkowa ogranicza jedynie sektor samorządowy, a całkowicie pomija sektor rządowy, którego podobne rygory zadłużania się już nie obowiązują.

Te wszystkie ograniczenia w dostępie do dłużnych środków inwestycyjnych powodują właśnie, że realiza-

cja zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest dla powiatów aż tak atrakcyjna i pożądana. Również wiele podmiotów prywatnych jest coraz częściej zainteresowanych tego typu inwestycjami. Oczywiście trzeba im zagwarantować odpowiednią stopę zwrotu, bez której pieniądze zamiast zasilać ważne społecznie inwestycje publiczne, zostaną zaangażowane w inne przedsięwzięcia.

Biuletyn PPP: Jaka jest rola Związku Powiatów Polskich w rozwoju PPP?

Ludwik Węgrzyn: ZPP jest bardzo dobrze zorganizowaną organizacją samorządową, działającą bardzo pręźnie. Struktury ZPP są praktycznie w całej Polsce. Prowadzimy np. szereg akcji uświadamiających – które przynoszą efekty zarówno po stronie samorządowców, jak i społeczeństwa. Tłumaczymy dlaczego nie należy bać się PPP. A że jesteśmy bardzo aktywną korporacją, to oczekiwania wobec nas są ogromne. Jednocześnie my także mamy wymagania wobec tych, którzy z naszych szkoleń i warsztatów korzystają. Projektów związanych z partnerstwem publiczno-publicznym realizowaliśmy już dużo. Stąd nasze zainteresowanie także teraz.

Biuletyn PPP: Jakiego Pana zdaniem działania należy podjąć, aby przedsięwzięć realizowanych w formule PPP było jak najwięcej?

Ludwik Węgrzyn: Przede wszystkim należy stworzyć mechanizmy, które zabezpieczą w samorządowych budżetach dochody pozwalające realizować w formule PPP również i takie inwestycje, które będą się zwracać, ale w długiej perspektywie czasowej. Bo trzeba pamiętać, że o ile każda inwestycja oznacza rozwój, to są takie zadania o istotnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki, jak np. budowa dróg czy infrastruktury technicznej, które wymagają ogromnych nakładów, na których szybki zwrot nie ma co liczyć.

Być może należy wrócić do popieranego przez Związek Powiatów Polskich pomysłu stworzenia banku komunalnego, który mógłby dawać wsparcie samorządom angażującym się w przedsięwzięcia realizowane w formule PPP? Z pewnością samorząd posiadający gwarancje takiej instytucji będzie dla prywatnego inwestora wiarygodnym partnerem. A może większą rolę przypisać jednemu, państwowemu bankowi, jakim jest BGK? Mamy kilka dobrych pomysłów, jak to rozwiązać.

Biuletyn PPP: Dziękujemy za rozmowę.

1.4.3. Rola Konfederacji Lewiatan i Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w działaniach projektowych



Rozmowa
z **Katarzyną Sobiech-Grabką**
oraz **Lechem Piławskim**

Biuletyn PPP: Skąd zainteresowanie projektem „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” ze strony Konfederacji Lewiatan i Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego?

Lech Piławski, dyrektor generalny Konfederacji Lewiatan: Konfederacja Lewiatan jest najbardziej wpływową polską organizacją biznesową, reprezentującą interesy pracodawców w Polsce i Unii Europejskiej.

Konfederacja była członkiem Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, a obecnie jest członkiem Rady Dialogu Społecznego. Jako jedyna polska organizacja pracodawców ma przedstawicielstwo w Brukseli i należy do BUSINESSEUROPE – największej europejskiej organizacji reprezentującej interesy przedsiębiorców i pracodawców wobec Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i innych instytucji Unii Europejskiej.

Zabiegamy o konkurencyjne warunki prowadzenia biznesu, dbamy o trwały wzrost gospodarczy, lepsze prawo, zdrową konkurencję, wzrost zatrudnienia i wzmocnienie kapitału społecznego. Jesteśmy głosem biznesu, ponieważ skupiamy ponad 4,1 tys. firm zatrudniających w sumie ponad 1 mln osób. Monitorujemy także bariery dla przedsiębiorczości i przygotowujemy własną ekspertyzę makroekonomiczną.

Misją Konfederacji Lewiatan jest zapewnienie jak najlepszych warunków sprzyjających rozwojowi firm, a także wspieranie ich konkurencyjności. Uważamy, że wykorzystanie kapitału i umiejętności podmiotów prywatnych do realizacji projektów, które służą zaspokajaniu potrzeb publicznych, jest jedną z najbardziej obiecujących metod znaczącego przyspieszenia rozwoju infrastruktury potrzebnej do świadczenia usług publicznych. W celu profesjonalizacji działań w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego w 2008 r. Konfederacja Lewiatan zainicjowała i wraz z innymi podmiotami (w tym przedsiębiorstwami prywatnymi) znalazła się wśród fundatorów Fundacji Centrum PPP. Obecnie Konfederacja Lewiatan ma miejsce zarówno w Radzie Fundacji, jak i Zgromadzeniu Fundatorów, które jest najwyższym organem Fundacji, podejmującym najważniejsze decyzje dotyczące jej funkcjonowania. Od 2008 r. swoją działalność w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego Konfederacja Lewiatan realizuje głównie poprzez współpracę i wspólne przedsięwzięcia z Centrum PPP. Ponadto, 4 maja 2009 r. podpisane zostało porozumienie o współpracy pomiędzy Konfederacją Lewiatan a Centrum PPP – na mocy którego organizacje współpracują w dziedzinie PPP.

Ze względu na te uwarunkowania zawiazaliśmy konsorcjum na potrzeby projektu „Rozwój PPP w Polsce” i jesteśmy partnerem Ministerstwa Rozwoju, reprezentującym środowisko przedsiębiorstw prywatnych w tym projekcie. Wszystkie zadania projektowe realizujemy wspólnie.

Katarzyna Sobiech-Grabka, wiceprezes Zarządu Fundacji Centrum PPP: Aby przybliżyć naszym Czytelnikom rolę Fundacji, powiedzmy o niej parę słów. Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego jest niezależną instytucją obywatelską utworzoną w 2008 r. przez prywatne i publiczne podmioty: banki (m.in. BGK, PEKAO SA), kancelarie prawne, firmy doradcze, przedsiębiorstwa, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki (w tym Związek Banków Polskich, Związek Polskiego Leasingu), izby i stowarzyszenia gospodarcze. W ostatnich latach do Centrum dołączyły nowe podmioty wspierające, m.in.: kancelarie prawne (Dentons, JP Weber), przedsiębiorstwa: SITA Polska, Hochtief, Engie, CEZ i Budimex. Wspiera nas również Polski Fundusz Rozwoju i Willis.

Podstawowym celem Fundacji Centrum PPP jest jak najszybsza promocja formuły PPP, jako odmiennej – od tradycyjnej – formy uruchamiania i poprawy świadczenia usług publicznych, formuły pozwalającej na zastępowanie finansowania publicznego środkami publicznymi i zwiększającej tym samym skuteczność i efektywność projektowanych w tym zakresie przedsięwzięć. Upowszechnienie PPP w Polsce wymaga jednak wielu działań przygotowawczych i edukacyjnych. Prowadzimy je od momentu powstania, wykorzystując wszystkie dostępne kanały komunikacji z podmiotami zainteresowanymi PPP.

Lech Pilawski: Udział naszego konsorcjum w tym projekcie miał więc duże znaczenie dla realizacji zadań stawianych nam przez członków (Lewiatan) i podmioty wspierające (Fundacja). Z drugiej strony, dawał również Ministerstwu Rozwoju gwarancję współpracy ze sprawdzonym i rzetelnym partnerem, od lat promującym PPP w naszym kraju.

Katarzyna Sobiech-Grabka: Konfederacja Lewiatan jest „dobrym duchem” Fundacji i wspiera nas od początku istnienia. Będziemy chcieli pokazywać odbiorcom projektu możliwości przedsiębiorstw prywatnych. Jest to ważne dla lepszego zrozumienia perspektywy rynkowej przez administrację centralną i samorządową przy realizacji przedsięwzięć PPP.

Biuletyn PPP: Jaka jest rola Konfederacji Lewiatan i Centrum PPP w tym projekcie w świetle oczekiwań odbiorców projektu?

Lech Pilawski: Z badań dotyczących barier w stosowaniu PPP wynika, że podmioty publiczne oczekują skrojonych na miarę szkoleń, o wyrażnie

praktycznym charakterze. Stąd pomysł na zaferowanie w ramach projektu szkoleń profilowanych i warsztatów specjalistycznych. Te pierwsze skierowane są głównie do pracowników administracji publicznej, np. ministerstw, Regionalnych Izb Obračunkowych oraz Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich. Natomiast tematyka dwudniowych warsztatów specjalistycznych będzie spójna z kolejnymi etapami wsparcia udzielanego w ramach projektu wybranym inwestycjom PPP.

Katarzyna Sobiech-Grabka: Dodajmy, że podmioty publiczne, co widać wyraźnie w najświeższym raporcie z badania pt. „Postrzeganie PPP przez przedstawicieli instytucji publicznych”, zrealizowanego przez Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, oczekują również promocji sprawdzonych ścieżek realizacji projektów. Dlatego też Centrum PPP opracuje pięciotomową publikację „Dobre praktyki PPP”. Zaprezentujemy w niej udane polskie inwestycje PPP, szczegółowo omawiając m.in. ścieżkę dojścia do projektu.

Nic tak nie przekonuje jak obserwacja „z natury” – zorganizujemy zagraniczne wizyty studyjne, podczas których przedstawiciele sektora publicznego będą mogli zobaczyć, jak z sukcesem realizuje się projekty PPP w innych krajach. Uzupełnieniem tych działań będą trzy tematyczne debaty eksperckie.

Biuletyn PPP: Jakim potencjałem do realizacji zadań przewidzianych w projekcie dysponuje Konfederacja Lewiatan i Centrum PPP?

Katarzyna Sobiech-Grabka: Centrum działa w oparciu o własne zasoby ludzkie oraz o zasoby kadrowe podmiotów założycielskich współpracujących z Fundacją, w tym z najlepszymi kancelariami prawnymi oraz czołowymi firmami doradztwa, m.in. finansowego, ekonomicznego, biznesowego, podatkowego i technicznego, często funkcjonujących w międzynarodowych strukturach i tym samym dysponujących doświadczeniami z realizacji projektów PPP w wielu krajach.

Mamy duże doświadczenie w realizacji zadań analogicznych do tych, które powierzono nam w ramach projektu. Wielokrotnie prowadziliśmy szkolenia (m.in. dla RIO, NIK, Urzędu Zamówień Publicznych, KSAP, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego) i warsztaty sektorowe dla JST. Organizowaliśmy wcześniej także zagraniczne wizyty studyjne i misje

szkoleniowe. Centrum opracowało również szereg ekspertyz i raportów, takich jak przykładowo strategia upowszechnienia PPP (dla Ministerstwa Gospodarki), „Raport o PPP” pod redakcją prof. Jerzego Hausnera, ekspertyza dotycząca możliwości wykorzystania modelu PPP (dla Instytutu Badań Edukacyjnych), poradnik dla Kancelarii Prezydenta pt. „PPP w mieszkalnictwie” czy publikacja „PPP w gospodarce odpadami”. Nasi pracownicy są współautorami publikacji „PPP w rewitalizacji” wydanej przez PARP. Najnowsze opracowanie naszego autorstwa – „PPP. Miniprzewodnik dla instytucji publicznych” – będzie rozpowszechniane podczas działań szkoleniowych realizowanych w ramach naszego projektu.

Lech Pilawski: Mamy nadzieję, że wymiernym efektem naszego projektu będzie realizacja celów założonych w rządowej polityce rozwoju PPP, a więc znaczący wzrost liczby przedsięwzięć PPP doprowadzonych do szczęśliwego finału.

Biuletyn PPP: Dziękujemy za rozmowę.

2. Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako instrument realizacji zadań administracji publicznej – podstawowe zagadnienia

Bartosz Korbus

Normatywne ujęcie partnerstwa publiczno-privatnego (oraz koncesji) w znaczeniu ścisłym oraz możliwości stosowania formuły PPP w znaczeniu szerokim zostało przedstawione na łamach niniejszego wydania „Biuletynu partnerstwa publiczno-privatnego”¹. Warto na tym tle przedstawić naturę tego instrumentu realizacji zadań publicznych w relacji do pozostałych narzędzi znajdujących się w gestii administracji, w tym „tradycyjnych” zamówień publicznych, których PPP jest częścią zachowując, własną specyfikę. W tym kontekście przedstawiono potencjał korzyści wynikających z zastosowania PPP w opozycji do mitów narosłych wokół tej instytucji².

Zgodnie z danymi Banku Światowego, w 139 państwach³ realizowanych jest obecnie 6400 projektów PPP. Rynek PPP rozwija się w UE oraz państwach współpracujących i aspirujących do bliższych relacji ze wspólnotą⁴. Partnerstwo publiczno-privatne w swym modelu ekonomicznym, niezależnie od różnic w ujęciu prawnym, występuje w dwóch głównych odmianach. Pierwszy model to forma PPP, w której sektor prywatny w większości wynagradzany jest z budżetu publicznego, odpowiadając wobec strony publicznej, za etap budowy, finansowania i eksploatacji (dostępności) infrastruktury. W drugim przypadku wynagrodzenie partnera prywatnego (koncesjonariusza) w większej części pochodzi z opłat od konsumentów usług użyteczności publicznej, zakontraktowanych przez podmiot publiczny. W modelu koncesyjnym strona prywatna odpowiada co do zasady za ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia, ponosząc również odpowiedzialność za utrzymanie i zarządzanie, a często i budowę służącej świadczeniu danych usług infrastruktury. Bardzo istotne we współpracy typu PPP są ryzyka związane z etapem budowy oraz ryzyko dostępności i ryzyko ekonomiczne, którego podział determinuje mechanizm wynagradzania strony prywatnej. Partner prywatny w trakcie współpracy, niezależnie od formuły wynagrodzenia, ponosi znaczne ryzyko i odpowiedzialność zarządczą⁵.

- 1 Por. artykuł M. Wawrzyniaka pt. „Partnerstwo publiczno-privatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne”, pkt 2 Kluczowe definicje ustawowe, s. 40 oraz artykuł M. Maksymiuka pt. „Encyklopedia PPP”, Idea partnerstwa - s. 98-99.
- 2 Przedstawione poniżej rozważania na temat PPP są uzupełnieniem dla dwóch pozostałych artykułów skupionych na zagadnieniach prawnych. Cykl „Biuletynów PPP” stanowi część działań edukacyjnych i promujących PPP w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-privatnego”, zatem omówienie tej instytucji będzie podstawą do zajęcia się szczegółowymi zagadnieniami w kolejnych wydaniach, natomiast pierwszy numer Biuletynu PPP, w tym niniejszy artykuł, jest uzupełnieniem i rozwinięciem treści przekazywanych w ramach planowanych w roku 2017 szkoleń ogólnych (wprowadzających) dla przedstawicieli administracji publicznej z zakresu PPP. Wraz z tekstami poświęconymi uwarunkowaniom normatywnym PPP powinien pomóc w odbiorze i usystematyzowaniu informacji przekazywanych zarówno w trakcie szkoleń, jak i na późniejszym etapie działań projektowych.
- 3 <http://ppi.worldbank.org/data>.
- 4 Zgodnie z raportem EPEC za rok 2016 dostępnym na stronie internetowej tej organizacji, tylko w ubiegłym roku zamknięcie finansowe uzyskało 69 dużych projektów tego typu, liczba postępowań wzrosła w porównaniu z rokiem 2015 o 41%, a w przypadku ponad 80% przedsięwzięć wybrano model płatności z budżetu (PPP z opłatą za dostępność), Market Update Review of the European PPP Market in 2016, http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2016_en.
- 5 Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania: w jaki sposób organy administracji publicznej podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę PPP do realizacji projektów z zakresu infrastruktury i usług publicznych. Komentarz ekspercki, s. 1, ISBN 978-83-7633-267-3. Dostępne na stronie <http://iPPP.pl/wp-content/uploads/2016/03/Analiza-Value-for-Money-%E2%80%93-praktyka-i-wyzwania-Instytut-PPP.pdf>.

Ileokroć w dalszej części artykułu mowa o PPP, dotyczy to również modelu koncesyjnego, jednak jeśli między koncesją a PPP występują różnice, kwestie te będą omówione w odniesieniu do koncesyjnego modelu współpracy. Biorąc pod uwagę naturę ekonomiczną PPP oraz jej uregulowanie w prawie polskim, można przyjąć następujące **określenie tej instytucji**: współpraca przebiegająca na **podstawie umowy** zawartej w **trybie konkurencyjnym** (forma zamówienia publicznego), dotycząca realizacji **zadania publicznego**, w ramach której, **podmiot publiczny i partner prywatny** dzielą się **zadaniami** i związanymi z ich realizacją **ryzkami** w taki sposób, aby przedsięwzięcie było zrealizowane jak **najefektywniej** przy uwzględnieniu **całego cyklu jego realizacji**.

PPP jako instrument realizacji zadań publicznych na tle kryzysu tradycyjnych metod realizacji zadań publicznych

Wspólną **cechą definicji PPP jest podkreślenie elementu współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego**. PPP to instrument, którego zastosowanie leży w gestii podmiotu publicznego. To strona publiczna, która jest władna zainicjować tego typu współpracę, jest gospodarzem całego procesu jej wdrażania, szczególnie na etapie analiz zasadności tego rodzaju współpracy i postępowania przetargowego, które ma wyłonić partnera prywatnego. Podmiot publiczny zaprasza stronę prywatną jako potencjalnego partnera do realizacji zadania publicznego. To podmiot publiczny (administracja), który do realizacji danego zadania może wybrać kilka różnych metod, wśród których znajdować może się również PPP, decyduje, czy i na jakich warunkach podjąć z partnerem prywatnym współpracę w konkretnym przedsięwzięciu. Oczywiście strona prywatna może odmówić z powodów ekonomicznych podjęcia współpracy na zasadach zaproponowanych przez stronę publiczną, nie może jednak zmusić podmiotu publicznego do zastosowania formuły PPP jako sposobu realizacji konkretnego przedsięwzięcia ani też nie może formalnie narzucić stronie publicznej żadnych zapisów umowy o PPP.

Każda ze stron PPP ma swoje cele i metody ich osiągnięcia. Strona publiczna, realizując misję powierzoną jej przez ogół obywateli, działa na dwóch płaszczyznach: politycznej i administracyjnej. Politycy wyznaczają cele i preferowane formy działania administracji, działają w formach właściwych dla ciał prawodawczych (regulowanych prawem ustrojowym). Natomiast administracja, której celem jest „obsługa” polityków i obywateli, wdraża zalecenia polityków, działając na podstawie ich wytycznych (tzw. polityk), zawsze jednak w formach prawnie dopuszczalnych, tj. stosując prawo uchwalane przez polityków na szczeblu centralnym lub lokalnym. Co najważniejsze, w obecnym modelu funkcjonowania wspólnot politycznych administracja działa na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu). Administracja stosuje normy prawne zgodnie ze swymi kompetencjami (zadaniami) i w określonych prawem formach. Zadania publiczne dotyczą obecnie głównie procesu świadczenia usług użyteczności publicznej. Najczęściej do świadczenia usług na rzecz mieszkańców niezbędne jest podjęcie działalności inwestycyjnej i operatorskiej (bezpośredniego świadczenia usług), co możliwe, jest w rozmaitych modelach organizacyjnych znajdujących się w dyspozycji administracji. Duża część form organizacyjnych realizacji zadań publicznych nie zakłada zaangażowania sektora prywatnego. W przypadku wykorzystania formuły jednostki budżetowej czy zakładu budżetowego, wszystkie działania zmierzające do realizacji zadania są finansowane bezpośrednio z budżetu i często wykonywane przez opłaconych z tego budżetu funkcjonariuszy publicznych. W przypadku PPP jest inaczej, administracja nie musi bezpośrednio świadczyć usług lub wznosić infrastruktury a jedynie steruje tymi procesami wykonywanymi przez wynajętego w tym celu przedsiębiorcę. Co istotne, administracja w swych działaniach, również w formule PPP, nie musi, a najczęściej nawet nie może, kierować się kryterium opłacalności realizacji zadań publicznych. Od początku swej aktywności administracja publiczna, jako struktura obsługująca struktury polityczne (ostatecznie suwerena, jakim w nowożytnym państwie jest ogół obywateli), posługuje się dwoma rodzajami instrumentów, które można by określić jako: **władcze i właścicielskie**.

Instrumenty władcze z zakresu tzw. imperium, w których zgodnie z prawem zajmuje pozycję nadrzędną wobec ogółu obywateli, w konsekwencji również przedsiębiorców. Owa siła oddziaływania, pierwotnie niemal nieograniczona, w państwie prawa została opisana prawem materialnym i procesowym z gwarancjami kontroli sądowej władczych decyzji władzy i jej przedstawicieli. Ograniczenie to dokonano na poziomie aktów prawodawczych, jak i wykonawczej działalności administracji, w większości przypadków kontrolę nad tymi działaniami sprawują sądy administracyjne. Druga grupa instrumentów mieściła się w grupie **działań właścicielskich** – z za-

kresu tzw. dominium, w których najważniejszy był aspekt gospodarowania zasobami finansowymi i majątkowymi znajdującymi się w gestii władz publicznych i administracji. Działania administracji nadal w tym obszarze regulowane są prawem materialnym i odpowiednimi procedurami, jednak mają charakter nie tyle przymusu, co zachęty materialnej do podejmowania działań oczekiwanych przez podmiot publiczny. Relacje w obszarze działań właścicielskich opierają się na formalnej równoprawności i co do zasady regulowane są na zasadzie cywilnoprawnej, wspólnej dla wszystkich podmiotów gospodarujących swoimi zasobami. Wzajemne świadczenia równorzędnych podmiotów dokonujących wymiany dóbr i świadczenia usług poddane są ocenie sądów cywilnych. Instytucja PPP, jako forma realizacji zadań publicznych, wpisuje się w grupę działań administracji opartej na dominium, umowa o PPP – choć zawierana w specyficznym dla administracji trybie (**zamówień publicznych**) – jest umową formalnie równorzędnych partnerów, a wyjątki od tej zasady są wyraźnie opisane prawem.

Wobec ewolucji samych zadań publicznych, w praktyce administracji główny nacisk kładziony jest na świadczenie usług użyteczności publicznej. W codziennej działalności administracji, szczególnie samorządowej, która posiada najszerzy katalog zadań i ze swej natury znajduje się „najbliżej” mieszkańców, dominują instrumenty cywilnoprawne. Do ich stosowania konieczne jest angażowanie znacznych zasobów finansowych sektora publicznego. Pozyskiwanie środków i wydatkowanie ich na cele publiczne to zasadnicze zadanie administracji. Formy prawne, w jakich może odbywać się prowadzenie inwestycji publicznych i świadczenie usług publicznych, uregulowane jest przepisami prawa gospodarczego oraz finansowego⁶. Źródłem środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych są przede wszystkim podatki, pożyczki (operacje pożyczkowe, generujące dług publiczny) i dotacje pochodzące z innych budżetów publicznych (krajowych lub zagranicznych). W pewnym zakresie administracja działa również w formule właściwej dla przedsiębiorstw prywatnych, prowadząc przedsiębiorstwa stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy, oraz prowadzi również działalność prywatyzacyjną lub inwestycyjną dotyczącą majątku przedsiębiorstw komunalnych (lub stanowiących własność Skarbu Państwa), bezpośrednio (za pośrednictwem kontrolowanych zarządów) lub pośrednio (za pośrednictwem operacji na udziałach lub akcjach).

Niestety, możliwości finansowe administracji, jak również możliwość jej działania za pośrednictwem kontrolowanych przez sektor publiczny przedsiębiorstw podlega istotnym ograniczeniom. Kryzys finansów publicznych (oraz szerzej sektora usług publicznych) wiąże się z faktem, iż zadań publicznych stale przybywa, jak również rosną oczekiwania co do jakości usług publicznych, natomiast środki, jakimi dysponują władze, są ograniczone. Powodem kryzysu finansów publicznych jest przede wszystkim brak realnych możliwości zwiększania dochodów podatkowych, zaciągania długu publicznego poza ustanowione w tym zakresie limity czy naturalnie ograniczone możliwości dalszej sprzedaży majątku publicznego. Administracja publiczna ma również problemy z kontrolowaniem kosztów inwestycyjnych i bieżących związanych z realizacją jej zadań. Innym problemem sektora publicznego jest mało efektywne zarządzanie zasobami w ramach tradycyjnych form wydatkowania środków publicznych i prowadzenia gospodarki komunalnej. Odpowiedzią na te problemy nie może być wzmożona aktywność legislacyjna i regulacyjna. W konsekwencji, jeśli przy rosnących potrzebach trudniej pozyskać nowe środki, konieczne jest efektywniejsze gospodarowanie ograniczonymi zasobami. Dzieje się to za sprawą delegowania realizacji części zadań publicznych do sektora prywatnego. Efektywność w omawianym zakresie należy jednak mierzyć nie z punktu widzenia rocznych cykli budżetowych i pojedynczych etapów realizacji zadań publicznych, lecz w całym cyklu realizacji zadań powierzanych stronie prywatnej, tj. od projektowania potrzebnej infrastruktury, przez jej finansowanie, budowę, utrzymanie (techniczne, ale i zapewnienie personelu) oraz zarządzanie całym procesem eksploatacyjnym.

Bez względu na uwarunkowania formalnoprawne czy ekonomiczne, instrumenty realizacji zadań władzy publicznej są zależne od natury tych zadań oraz rozstrzygnięć politycznych podjętych w tym zakresie.

Administracja publiczna ma do dyspozycji szereg form (instrumentów) samodzielnego działania, jak również może angażować do wykonania spoczywających na niej zadań sektor prywatny. Zamówienia publiczne pozwalają zaangażować technicznie do realizacji zadań administracji wykonawców wywodzących się z sektora prywatnego. Tradycyjne formy zamówień publicznych zakładają, że techniczna realizacja procesu inwestycyjnego spoczywa na sektorze prywatnym (wykonawcy), jednak finansowanie działań wykonawcy i większość

6 Por. Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, E. Chojna-Duch, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, ISBN: 83-7334-528-0, s. 61 i nast.

ryzyk operacyjnych (klasycznego) zamówienia publicznego obarcza sektor publiczny (zamawiającego). PPP jest wariantem zamówienia publicznego, który w szerszym zakresie pozwala na zaangażowanie sektora prywatnego w realizację zadań publicznych.

Biorąc pod uwagę skrajne modele realizacji zadań i podziału ryzyk w procesie świadczenia usług czy tworzenia infrastruktury publicznej, z jednej strony mamy całkowicie publiczne finansowanie zadań i realizowanie ich samodzielnie „rękoma urzędników”. Z drugiej strony skali podziału zadań i ryzyk znajduje się proces pełnej prywatyzacji infrastruktury i procesu świadczenia usług, w którym to sektor prywatny jest odpowiedzialny za finansowanie i utrzymanie danej usługi (i infrastruktury). W drugim z opisywanych skrajnych wariantów zadaniem władz publicznych pozostaje tylko regulacja standardów technicznych lub zapewnienie dostępu do usług na równych prawach dla konsumentów – ich rola ogranicza się do działalności legislacyjnej i kontrolnej co do przestrzegania administracyjnie narzuconych norm jakości i bezpieczeństwa. PPP zakłada przesunięcie zadań i ryzyk w kierunku realizacji ich przez sektor prywatny, nigdy jednak nie oznacza prywatyzacji zadania i odpowiedzialności za dany obszar, a tym bardziej nie jest wariantem prywatyzacji.

WACHLARZ INSTRUMENTÓW

Przesłanki zastosowania PPP

Decyzja o zastosowaniu instrumentów realizacji konkretnego zadania publicznego, w tym zastosowania PPP, powinna być poprzedzona analizą poszczególnych wariantów działania administracji i w konsekwencji pozytywnym stwierdzeniem wyższej efektywności wybranej formy nad innymi. Sama analiza zasadności zastosowania wariantu PPP poprzedzona będzie decyzją o charakterze politycznym (podjęta przez uprawnione gremium polityczne), która jest podstawą do stwierdzenia dopuszczalności i ustanawia przesłanki zasadności i celowości zastosowania partnerstwa z sektorem prywatnym. Działanie zgodne z wizją polityczną i skrupulatna ocena przesłanek istnienia efektywności pozwolą na wykazanie gospodarności w zakresie zastosowania PPP, co istotnie zabezpiecza urzędników wdrażających projekt PPP, przed ryzykiem kontrolnym i w konsekwencji przyczynia się do rozwiania licznych mitów na temat PPP⁷.

Podstawą do decyzji o zastosowaniu PPP powinna być analiza porównawcza tej formy wobec modelu samodzielnej działalności lub innych mniej otwartych na sektor prywatny form zamówień publicznych.

Decyzja o wyborze odpowiedniego instrumentu realizacji zadań publicznych powinna uwzględniać istotę zadań, jakie mają być wykonywane – zależnie od rodzaju zadań bardziej stosowne będą decyzje władcze lub działania właścicielskie. Przykładowo, w zakresie ochrony porządku publicznego istotniejsza będzie możliwość zastosowania przymusu i kary bezpośrednio przez podmiot publiczny. W takim przypadku, dla władz publicznych (organów ścigania czy wymiaru sprawiedliwości) najistotniejsza jest możliwość bezpośredniego powstrzymania obywateli od niepożądanych zachowań lub przymuszenia działań oczekiwanych przez władze publiczne. Współpraca z sektorem prywatnym, przy realizacji zadań ściśle związanych z wykonywaniem zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego lub wymiaru sprawiedliwości, może więc dotyczyć co najwyżej zapewnienia zaplecza technicznego dla bezpośrednich (właściwych) działań policji czy sądów, a nie wejścia sektora prywatnego bezpośrednio w funkcje władcze, co byłoby trudne do przeprowadzenia na płaszczyźnie formalnej, ale też nieakceptowalne politycznie (społecznie). Natomiast do wznoszenia nowej infrastruktury (modernizacji) i świadczenia usług użyteczności publicznej istotniejsze dla administracji jest kontrolowanie jakości parametrów usług użyteczności publicznej i zamówionej infrastruktury, w czym pomocne jest zawarcie bardziej kompleksowej współpracy z przedstawicielami sektora prywatnego. Umowy zawierane przez sektor publiczny z wykonawcami pochodzącymi z sektora prywatnego (przedsiębiorcami) ze względu na publiczne źródło środków, jakimi wynagradzany jest sektor prywatny (wykonawca), nie mogą być zawierane w sposób zupełnie swobodny pod względem podmiotowym. Sektor publiczny musi wybrać wykonawcę w drodze uregulowanej prawnie procedury (zamówień publicznych), zapewniającej konkurencyjność procesu negocjowania

7 Por. MIT 9, s. 35.

umów i ostatecznie efektywność kontraktu (za sprawą zastosowania odpowiednich kryteriów oceny ofert). Umowa o zamówienie publiczne, jaką jest umowa o PPP czy koncesji, to umowa cywilnoprawna, od innych umów zawieranych w obrocie prywatnym różni ją nie sama treść, lecz cel i tryb zawarcia, narzucony naturą środków finansowych i składników majątkowych (publicznych) zaangażowanych we tę umowę⁸.

Istota sprawowania władzy publicznej polega na możliwości przymuszenia do określonych działań, ale jest związana z odpowiedzialnością za efekty podejmowanych decyzji politycznych i sposób ich wdrożenia. Na władzy (sektorze publicznym: szczególnie politykach) zawsze spoczywa odpowiedzialność za to, jakie instrumenty stosuje i jaka jest ich efektywność – czy cel jest osiągnięty, zgodnie z oczekiwaniami suwerena (obywateli). Administracja odpowiada za formalnoprawną stronę działania, w pewnych granicach również za gospodarność podejmowanych działań.

Wobec powyższego, każda decyzja o nawiązaniu współpracy z sektorem prywatnym przy realizacji zadań publicznych w formie PPP musi być świadomie podjęta w ramach przyjętej w tym zakresie polityki władz publicznych. Rozstrzygnięcia polityczne pozwalają administracji na spokojniejsze i sprawniejsze działanie (kryteria gospodarności i zabezpieczenia interesu publicznego) na etapie przygotowania procesu PPP i oceny ofert, a później na etapie weryfikacji, czy cele umowy (partnerstwa) są osiągane stosownie do zapisów umowy i założeń strategicznych władz publicznych. Ważne jednak jest konsekwentne kontrolowanie przebiegu wdrażania zadania publicznego zgodnie z przyjętym modelem i zawartą umową o PPP. Głównie dzięki egzekwowaniu zapisów właściwie przygotowanej i zawartej w konkurencyjnym trybie umowy można spodziewać się zakładanej efektywności planowanych działań, stosownie do zapisów kontraktu, bazujących na zwycięskiej ofercie strony prywatnej (odpowiadającej w najwyższym stopniu oczekiwaniom strony publicznej organizującej przetarg).

Korzyść dla interesu publicznego, wynikająca z zastosowania PPP jako alternatywy dla samodzielnej (tradycyjnej) realizacji konkretnego przedsięwzięcia, może mieć co do zasady charakter ilościowy lub jakościowy⁹. Ilościowy wskaźnik korzyści z zastosowania PPP może być ujęty jako wielkość nakładów finansowych budżetu do efektów, jakie są osiągane w wyniku zastosowania PPP. Mogą być to np. niższe nakłady w relacji do tych samych efektów lub proporcjonalnie lepsze efekty działań w formule PPP proporcjonalnie do nieco wyższych wydatków ponoszonych przez sektor publiczny. Ideałem byłyby lepsze efekty przy zmniejszeniu zaangażowania finansowego sektora publicznego, jednak taki skutek jest rzadko możliwy do osiągnięcia. W przypadku wskaźników jakościowych (organizacyjnych) uwaga skupia się na tym, czy dzięki zastosowaniu PPP możliwe jest osiągnięcie lepszej jakości usług lub infrastruktury a kryteria ilościowe, finansowe schodzą już na dalszy plan. Dopuszczalne jest zatem zaakceptowanie wyższej płatności, niż w przypadku zastosowania modeli tradycyjnych, jeśli efekt to uzasadnia (obywatel uzyskuje usługę na znacznie wyższym poziomie, niż miałyby to miejsce w tańszym, tradycyjnym modelu). Korzyści wynikające z zastosowania PPP można też ująć w odniesieniu do korzyści organizacyjnych wynikających z zastosowania modelu PPP, które związane są z korzystną zmianą w działaniu administracji wdrażającej PPP, jak i procesie realizacji konkretnego zadania publicznego. Owa korzystna organizacyjna zamiana polegać może na szybszym wdrożeniu przedsięwzięć. Korzyść może polegać też na poszerzeniu katalogu usług dostępnych dla mieszkańców dzięki wprowadzeniu, obok usług stanowiących pierwotny cel współpracy, usług polepszających jakość życia mieszkańców, co ma miejsce szczególnie w modelach koncesyjnych. **Korzyść z realizacji zadania w formule PPP musi być stwierdzona w odniesieniu nie tylko do samego etapu inwestycyjnego, ale w relacji do całego budżetu przeznaczanego na zadanie, ujętego w całym cyklu życia konkretnego przedsięwzięcia (przede wszystkim etapu eksploatacji). Zależnie od przyjętej perspektywy, korzyść z wdrożenia PPP stwierdzić można z perspektywy całego budżetu podmiotu publicznego, dokonując analizy wydatków na realizację danego projektu z kondycją całego budżetu. Możliwe jest też stwierdzenie korzyści ilości-**

8 por.: Nieco odmiennie rozłożone akcenty w zakresie definiowania natury zamówień publicznych, na rzecz ich publicznoprawnej natury A. Panasiuk, „System zamówień publicznych. Klasyczne zamówienia publiczne, PPP” s. 86 i nast. Warszawa 2013, ISBN: 978-83-924925-1-1.

9 „Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji Wytyczne do oceny Value for Money wydanej przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii”, red. B. Korbus, PARP 2015, ISBN 978-83-7633-312-0, s. 18 i nast.

wej lub jakościowej z punktu widzenia nie tyle budżetu podmiotu publicznego, ile z perspektywy kieszeni podatnika, użytkownika usługi lub infrastruktury, świadczonej w modelu PPP¹⁰.

Każde zadanie publiczne realizowane jest w ramach konkretnych przedsięwzięć (projektów inwestycyjnych oraz/i przedsięwzięć skupionych na świadczeniu usług o określonych parametrach w zdefiniowanym czasie). Na realizację konkretnego przedsięwzięcia (projektu) w ujęciu budżetowym składa się wiele niezwiązanych w swej istocie z zadaniem głównym działań i przypisanych im wydatków. Jeśli np. przeanalizuje się budżetowy dział „sport” czy „edukacja”, może się okazać, że gros wydatków związanych ze „sportem” w danym budżecie to koszty remontu lub personelu technicznego w budynku ośrodka sportu, a budżet na prowadzenie konkretnych zajęć sportowych (np. wynagrodzenia instruktorów) czy zakup akcesoriów sportowych to realnie jedynie kilka procent całego budżetu skierowanego na świadczenie usług, w tym o charakterze sportowym. W konsekwencji, lepszemu przeanalizowaniu efektywności przedsięwzięć planowanych w formule PPP służy jasne wydzielenie celu i budżetu przeznaczonego na realizację danego przedsięwzięcia w jego obiektywnym funkcjonalnym ujęciu oddzielenie operatorstwa usługi od wytworzenia i utrzymanie infrastruktury służącej świadczeniu danej usługi oraz dodatkowo wypreparowanie na potrzeby analizy (i zliczenie) wszystkich wydatków i zadań realizowanych w ramach budżetu. **Dopiero rzetelny budżet przedsięwzięcia realizowanego ze środków budżetowych może być analizowany w relacji do wariantu PPP. Jest to podstawowe dla faktycznego możliwości porównania scenariusza tradycyjnego wykonania danego zadania (realizacji projektu) z wariantem PPP.** Co więcej, jest to podstawa dla odpowiedniego (efektywnego) podziału zadań i ryzyk w modelu PPP, tak by przyniósł korzyść dla interesu publicznego. Partner prywatny powinien realizować te elementy zadania publicznego, które potrafi realizować efektywniej niż strona publiczna **(efektywny podział zadań i ryzyk).**

Co istotne, cel władzy publicznej realizowany w ramach konkretnego przedsięwzięcia determinuje kryteria oceny zasadności zastosowania odpowiedniego instrumentu jego realizacji, w tym przy zastosowaniu PPP. W konsekwencji, **kryteria oceny ofert współpracy na etapie przetargu muszą być spójne z założeniami analizy uzasadniającej podjęcie współpracy z sektorem prywatnym w określonej formie.**

PPP jako część systemu zamówień publicznych¹¹

Każda współpraca podmiotów publicznych i prywatnych, wiążąca się z finansowym zaangażowaniem strony publicznej, będzie albo zamówieniem publicznym, albo koncesją, chyba że przepisy prawa w danym przypadku wyłączają zastosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych lub ustawy koncesyjnej¹². Jeżeli współpracy tej towarzyszy podział zadań i ryzyk między stronami przedsięwzięcia, a także wniesienie wkładu własnego oraz utrzymanie i zarządzanie związanym z przedsięwzięciem składnikiem majątkowym, jest to przedsięwzięcie PPP w sensie ścisłym¹³.

Cechą projektów PPP odróżniającą je od tradycyjnych modeli zamówień publicznych jest kompleksowa współpraca z wykonawcą (partnerem prywatnym) w realizacji zadania publicznego. Nie jest to jedynie wybudowanie zgodnie z projektem przedstawionym przez zamawiającego określonej infrastruktury, ale

10 Por. „Podręcznik metodyki komparatora PPP i analizy ryzyka wraz z narzędziami analitycznymi”, I. Herbst, B. Mysiorski, M. Starczewski, J. Zysnarski, PARP 2015, ISBN 978-83-7633-321-2, s. 23 i nast.

11 „System prawa to zbudowany w oparciu o logiczne powiązania zbiorów aktów prawnych definiujących katalog instytucji oraz instrumentów prawnych, realizujących określone grupy działań przypisane do danej przestrzeni funkcjonowania człowieka. Wydaje się, że nie wystarcza w chwili obecnej posługiwanie się wyłącznie pojęciem prawa zamówień publicznych do objęcia wszelkich możliwych norm aktywności sektora publicznego przy realizacji zadań publicznych. System zamówień publicznych w sensie wąskim A. Panasiuk, definiuje jako: „katalog rozwiązań normatywnych w bezpośredni sposób definiujących schemat poszczególnych zachowań podmiotów sektora publicznego w procesie wydatkowania środków publicznych na potrzeby realizacji ustawowych zadań publicznych”, A. Panasiuk, „System zamówień publicznych. Zarys wykładu. Klasyczne zamówienia publiczne. Partnerstwo publiczno-prywatne”, Warszawa 2013 r., s. 13 oraz s. 17.

12 Por. artykuł A. Panasiuka pt. „Obowiązek stosowania przepisów o PPP i umowach koncesji na tle pozostałych regulacji dotyczących gospodarki komunalnej”, s. 56-63.

13 Por. artykuł M. Wawrzyniaka pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne”, s. 39-57.

również często jej zaprojektowanie oraz późniejsza eksploatacja. Co konstruktywne dla PPP, na etapie realizacji swych zadań partner prywatny również co najmniej współfinansuje realizację inwestycji oraz proces jej późniejszej eksploatacji. PPP często obejmuje również prowadzenie procesu świadczenia usług użyteczności publicznej, niekiedy powiązane z pobieraniem opłat od ich konsumentów. Ostatni z wymienionych elementów procesu świadczenia usług publicznych może być przedmiotem PPP usługowego.

Model wynagrodzenia partnera prywatnego (wykonawcy) jest specyficzny dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Wiąże się on z podziałem zadań i ryzyk związanych z zadaniami przypisanymi każdej ze stron umowy o PPP. Nawet jeśli podmiot publiczny przenosi na stronę prywatną większość zadań i ryzyk związanych z budową, finansowaniem, a następnie zapewnieniem dostępności infrastruktury (i świadczonych przy jej wykorzystaniu usług), jego **wynagrodzenie powiązane jest nie tyle z samym procesem budowy i finansowania, co utrzymania i technicznej eksploatacji infrastruktury w sposób określony w umowie** na rzecz podmiotu publicznego. W tym modelu PPP wynagrodzenie (tzw. opłata za dostępność) związane jest z odpowiednim zarządzaniem ryzykiem dostępności zamówionego obiektu – wynagrodzenie należne partnerowi prywatnemu jest wypłacane stosownie do stopnia zapewnienia owej dostępności przez jej czas określony w umowie. Jeśli natomiast partner prywatny ma również ponosić ryzyko ekonomiczne – związane z popytem na usługi jakie świadczy w modelu PPP (koncesyjnym) – wynagrodzenie strony prywatnej zależne jest nie tyle od samego zrealizowania inwestycji i jej dostępności, ale też od zapotrzebowania (popytu) na usługi, jakie są świadczone w ramach współpracy. W konsekwencji, wynagrodzenie partnera prywatnego, w odróżnieniu od modelu tradycyjnych zamówień publicznych, **powiązane jest raczej z etapem eksploatacji i dostępnością/popytem na usługi świadczone w ramach PPP, niż z samym wykonaniem prac projektowych i konstrukcyjnych**¹⁴.

Konsekwencją swoistego dla PPP obowiązku partnera prywatnego do partycypacji finansowej w realizacji udzielonego mu zamówienia jest **dłuższy czas realizacji tego typu zamówień, niż ma to miejsce w modelu, w którym wykonawca nie angażuje się w finansowanie powierzonych mu zadań**. Przeniesienie na partnera ryzyka związanego z budową przedmiotu PPP powoduje, że nie otrzymuje on, co do zasady żadnej, płatności ze strony podmiotu publicznego przed zakończeniem prac budowlanych i formalnym oddaniem infrastruktury do użytku. Dopiero od momentu udostępnienia stronie publicznej przedmiotu partnerstwa mogą rozpocząć się płatności w ramach „opłaty za dostępność” lub proces świadczenia usług, z którym związane jest wynagrodzenie w modelu koncesyjnym. Oczywiście mogą się zdarzyć modele pośrednie (mieszanego wynagrodzenia), jednak zawsze wynagrodzenie powiązane jest z etapem eksploatacji przedmiotu przedsięwzięcia, a to wydłuża w sposób naturalny okres, w którym strony PPP muszą ze sobą współpracować. Intencją strony publicznej jest „spłaszczenie” płatności za wytworzenie składników majątkowych w ramach umowy o PPP, a to wymaga rozłożenia wzajemnych świadczeń na dłuższy okres, niż ma to miejsce w klasycznym modelu wynagrodzenia zamawiającego. Sytuacja ta występuje tym bardziej w modelu koncesyjnym, w którym szybsza chęć uzyskania zwrotu zainwestowanych środków mogłaby prowadzić do nieakceptowanego przez podmiot publiczny i konsumentów wzrostu usług świadczonych w ramach współpracy.

Specyficzny zakres zadań i ryzyk w ramach umowy o PPP, determinuje model wynagrodzenia partnera prywatnego, a całość tych elementów, jeśli jest przeprowadzona w sposób poprawny, pozwala na uzyskanie specyficznych korzyści związanych z realizacją przedsięwzięcia w modelu PPP (tzw. *value for money*)¹⁵. Osiągnięcie owych korzyści w ogóle warunkuje zastosowanie (dopuszczalność) modelu PPP, dlatego może być wskazywane jako cecha konstytutywna PPP. Analiza i stwierdzenie zaistnienia owej korzyści dla interesu publicznego, wynikającej z PPP i uzasadniającej wdrożenie tej formy umowy o zamówienie publiczne, jest niejako elementem koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania modelu PPP¹⁶. Podsumowując omówienie natury PPP, przed wskazaniem

14 Więcej na temat modeli PPP w artykule M. Wawrzyniaka pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne”, s. 39-57.

15 Por. „Podręcznik metodyki komparatora PPP i analizy ryzyka wraz z narzędziami analitycznymi”, I. Herbst, B. Mysiorski, M. Starczewski, J. Zysnarski, PARP 2015, ISBN 978-83-7633-321-2, s. 54 i nast.

16 „Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania: w jaki sposób organy administracji publicznej podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę PPP do realizacji projektów z zakresu infrastruktury”.

największych korzyści, jakich spodziewać można się po tej formule, należy podkreślić, że jeśli administracja jest w stanie lepiej wykonać zadanie samodzielnie, nie powinna angażować się „na siłę” w model PPP. Dobrze zaplanowane partnerstwo publiczno-prywatne może jednak przynieść wszystkim zaangażowanym w nie podmiotom istotne korzyści. Szczególnie warte rozważenia jest zbadanie zalet, jakie poprawnie skonstruowana współpraca tego typu może przynieść stronie publicznej.

Korzyści z zastosowania PPP

Wobec stale poszerzającego się katalogu zadań publicznych i potrzeb inwestycyjnych sektora publicznego, które narastają równolegle do ograniczenia możliwości dalszego powiększania budżetu, jakim dysponuje administracja, oraz ograniczeń tradycyjnych form organizacyjnych w jakim działa sektor publiczny, konieczna jest lepsza alokacja ograniczonych zasobów publicznych. Niezbędna jest lepsza relacja wydatków do otrzymywanych w zamian świadczeń. Doświadczenia prywatyzacyjne związane również z komercjalizacją licznych działań administracji wskazują, że sektor prywatny, działając w warunkach konkurencji rynkowej, może wywiązywać się ze swych zadań w sposób zapewniający oszczędne gospodarowanie zasobami, nawet przy realizacji zadań tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny. Potrzeba efektywnego wykorzystywania zasobów znajdujących się w gestii władz publicznych idzie w parze z potrzebą lepszego komercyjnego wykorzystania zasobów publicznych, które mogą być zaangażowane w przedsięwzięcia generujące dochód (np. w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych). Wszystkie te cele mogą być osiągnięte za sprawą stosowania PPP. Zastosowanie ustawy o PPP czy regulacji koncesyjnej jest formalną drogą do wprowadzenia w funkcjonowanie administracji efektywności swoistej dla sektora prywatnego (przedsiębiorców), który we własnym interesie w ramach umowy o PPP włącza się w proces realizacji zadań publicznych, co przynosi korzyści również stronie publicznej (zamawiającemu). Należy w tym kontekście pamiętać, że strona publiczna zawsze wyznacza cele, jakie osiągnąć ma partnerstwo, ale nie musi samodzielnie wdrażać wszystkich działań niezbędnych do ich osiągnięcia. Będąc podmiotem publicznym, dobiera (w ramach przetargu) partnera (prywatnego) do realizacji zadań publicznych po to, by wykonać je w konsekwencji efektywniej, niż miałyby to miejsce przy samodzielnym działaniu.

Korzyści wynikające z wdrożenia modelu PPP zgrupować można wzorem literatury przedmiotu wedle kategorii wskaźnika korzyści dla interesu publicznego, który przemawia za wdrożeniem modelu PPP i który powinien być stosowany na etapie analiz przedrealizacyjnych oceniających celowość stosowania PPP, a potem oceny oferty złożonej przez stronę prywatną. Ocena ta dokonuje się w relacji do wariantu samodzielnej realizacji zadania przez podmiot publiczny. Korzyści te można by w takim przypadku podzielić na: ilościowe (finansowe), jakościowe i organizacyjne¹⁷. choć zapewne klasyfikacje takie są płynne, a same korzyści przeplatają się i warunkują, np. efektywny podział zadań i ryzyk obniża koszt inwestycji i procesu świadczenia usług. Zalety stosowania PPP w swej istocie dają się sprowadzić do korzyści w sensie ekonomicznym i społecznym.

Korzyści dla budżetu publicznego (finansowe, ilościowe)

- Możliwość zaangażowania środków inwestycyjnych sektora prywatnego w realizację zadań publicznych – budowy infrastruktury i świadczenia usług użyteczności publicznej

Dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu możliwe jest wykorzystanie na potrzeby publiczne zasobów finansowych znajdujących się w gestii przedsiębiorców oraz instytucji finansowych, kredytujących partnera

ry i usług publicznych. Raport z międzynarodowej konferencji okrągłego stołu Banku Światowego, 28 maja 2013 r., Waszyngton” red. B.Korbus, PARP 2015, ISBN 978-83-7633-267-3, s. 15 i nast.

¹⁷ Podobny podział dokonali również por. „Partnerstwo publiczno-prywatne. Miniprzewodnik dla instytucji publicznych” wydany przez Ministerstwo Rozwoju, red. K. Sobiech-Grabka, ISBN 978-83-7610-606-9, tabela s. 12-13; Por. również „Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji Wybrane zagraniczne publikacje z zakresu PPP wraz z komentarzami eksperckimi: Krajowe wytyczne dla PPP, Tom 4: Wytyczne dla komparatora sektora publicznego, wydane przez Infrastructure Australia” red. B. Korbus, PARP 2015, ISBN 978-83-7633-251-2.

prywatnego. W przypadku samodzielnej realizacji przedsięwzięcia, każdy wydatek inwestycyjny i zobowiązanie finansowe pomniejsza pulę inwestycji na najbliższy czas (uwzględniony w wieloletniej perspektywie finansowej). Dzięki PPP podmiot publiczny, np. samorząd, może nie angażować się inwestycyjnie w przedsięwzięcia o potencjale koncesyjnym, jak np. budowa nowego systemu wodno-kanalizacyjnego czy oczyszczalni ścieków, systemu transportu miejskiego, parkingów czy instalacji do przetwarzania odpadów. W przypadku nawiązania współpracy, zamiast z budżetu publicznego, środki konieczne do realizacji inwestycji asygnowane są z zasobów partnera – operatora tych systemów, a spłata następuje z dochodów jakie czerpie on z opłat ponoszonych przez użytkowników/konsumentów usług świadczonych dzięki inwestycji. Budżet publiczny, korzysta również w przypadku przedsięwzięć realizowanych w modelu z tzw. opłatą za dostępność. Dzięki PPP, możliwe jest jednorazowe skumulowanie znacznych środków inwestycyjnych, niedostępnych w normalnym cyklu budżetowym dla sektora publicznego. Szczególnie korzystnie PPP może wpłynąć na finanse publiczne, w razie wdrożenia inwestycji generujących oszczędności jak np. z zakresu efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej (również oświetlenia ulicznego). Inwestycje tego typu bezpośrednio przekładają się na obniżenie wydatków bieżących (opłat za energię)¹⁸. Co więcej, nowe inwestycje, np. w infrastrukturę drogową pozwolą na ograniczenie kosztów remontów, a do tego zaktywizują nowe tereny inwestycyjne, przyczyniając się do wzrostu ich wartości oraz nowych dochodów podatkowych. Dobroczynny efekt skorzystania z prywatnych źródeł środków inwestycyjnych do realizacji inwestycji publicznych występuje nawet w przypadku, gdy przedmiotowa inwestycja może być objęta dofinansowaniem UE. Realizacja projektu w formule hybrydowego PPP pozwala sfinansować nie tylko wszystkie koszty kwalifikowane, co ma znaczenie przy ograniczonej skali dofinansowania, ale również pokryć ze środków partnera wkład własny i koszty niekwalifikowane, stanowiące niejednokrotnie istotną część budżetu przedsięwzięcia. Nawet w przypadku dostępności środków UE na inwestycje z zakresu efektywności energetycznej. Dotyczy to również innych inwestycji z zakresu ochrony środowiska, w których szansa na sfinansowanie przedsięwzięcia ze środków partnera prywatnego może być atrakcyjną alternatywą dla tradycyjnego modelu finansowania projektu.

- Niższe koszty prowadzonych inwestycji oraz procesu świadczenia usług publicznych

Zasadą partnerstwa publiczno-prywatnego jest wynagrodzenie partnera prywatnego nie tyle za wzniesienie infrastruktury, co za jej prawidłowe funkcjonowanie. Wybór partnera prywatnego odbywa się przynajmniej według kryterium najkorzystniejszego podziału zadań, ryzyk i płatności oraz terminów i wysokości przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane. W konsekwencji, jeśli partner prywatny ma zaproponować wielkość opłaty, która ma w sobie jednocześnie komponent obejmujący wynagrodzenie za wzniesienie budynku, koszty jego funkcjonowania oraz finansowania, musi odpowiednio zadbać, przede wszystkim o zrównoważenie relacji kosztów budowy/projektowania i eksploatacji. Nie opłaca się przy tym, wobec wieloletniego okresu przyjęcia ryzyka dostępności (podobnie zresztą jak i popytu), tworzenie infrastruktury, która wobec nieuzasadnionych (szkodliwych) oszczędności na etapie budowy, byłaby przedmiotem licznych napraw, drogiej konserwacji czy eksploatacji. Można powiedzieć, że przy PPP, partner projektuje i buduje infrastrukturę niejako „dla siebie” jako podmiotu, który ją eksploatuje przez kolejne kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat. Eksploatując zbudowaną przez siebie infrastrukturę, sektor prywatny ponosi (w granicach ustalonych w umowie) nie tylko koszty usuwania ewentualnych usterek powstałych na etapie budowy, ale również ponosi koszty bieżącego utrzymania i eksploatacji tej infrastruktury. Koszty eksploatacji i budowy łącznie z kosztami finansowania partner prywatny musi poddać ocenie podmiotu publicznego, ponieważ składają się one na cenę jaką musi przedstawić w ofercie przetargowej, będącej podstawą jego wyboru. Wszystkie te koszty są istotne również w modelu koncesyjnym (bez opłat z budżetu), gdyż należy je wliczyć w ceny usługi świadczonej na ryzyko ekonomiczne partnera prywatnego. Infrastruktura, jaka ma powstać w modelu PPP, powinna zatem zostać zaprojektowana przez przyszłego jej operatora. Efektywności przedsięwzięć tego typu sprzyja zatem formuła zaprojektuj/buduj/eksploatuj. Argument ten zresztą dotyczy również samego procesu świadczenia usług w modelu PPP – to *know-how* partnera prywatnego i jego doświadczenia zdobyte na rynku przesądzają o tym, że może wykonywać pewne działania w sposób tańszy/efektywniejszy kosztowo niż sektor publiczny. W tym miejscu warto zastanowić się,

18 Więcej na ten temat w Encyklopedii PPP

dla czego właściwie tak się dzieje – co jest źródłem potencjalnie wyższej efektywności działań sektora prywatnego. Najkrócej mówiąc, **ujęta w karby umowy PPP energia przedsiębiorców jest źródłem efektywnej realizacji zadań w ramach PPP. Na co dzień przedsiębiorcy i administracja działają w swoich obszarach.** W ramach „zwyczajnych” zamówień publicznych to wykonawcy robót budowlanych, dostawcy i usługodawcy działają na rzecz swoich klientów, zaspokajając potrzeby administracji, konieczne do realizacji przez nią zadań publicznych. W **przypadku PPP przedsiębiorca/wykonawca/partner prywatny to podmiot dodatkowo finansujący** zadanie publiczne i zarządzający przedsięwzięciem. Należy jednak mieć na względzie, że partnerstwo z sektorem prywatnym nigdy nie oznacza rezygnacji przez stronę publiczną z własnych celów i interesów.

O ile celem administracji jest efektywna realizacja spoczywających na niej zadań, o tyle celem przedsiębiorcy jest zysk. Administracja działa jedynie w wyznaczonych prawem ramach, co oznacza, że dla niej co nie jest dozwolone, jest zabronione. Natomiast przedsiębiorcy mogą podejmować wszystkie działania, co do zakresu, jak i co do formy, o ile nie naruszają przy okazji wyraźnych zakazów działania. Najważniejszym ograniczeniem swobody działalności strony prywatnej w realizacji zadania powierzonego jej w modelu PPP jest umowa, przygotowana przez podmiot publiczny i zawarta w trybie zamówień publicznych z tym spośród oferentów, który złożył najkorzystniejszą propozycję współpracy (ofertę).

Cel przedsiębiorcy w ramach umowy PPP obejmuje zwrot zaangażowanych zasobów i zysk proporcjonalny do ryzyka związanego z podjętymi działaniami (inwestycją i usługami) w granicach określonych prawem powszechnie obowiązującym i zapisami kontraktu. Co najistotniejsze dla zrozumienia roli strony prywatnej – partner prywatny (inwestor) traktuje realizację zleconych mu zadań jak swoją rutynową **działalność ekonomiczną, a w relacjach z kontrahentem publicznym wzajemne relacje określa kontrakt PPP. Efektywność działań przedsiębiorcy nie wiąże się jednak jedynie ze względną swobodą doboru środków i form działania. Istotne są inne uwarunkowania jego działań.** Ważne dla roli sektora prywatnego w modelu PPP jest to, że przedsiębiorcy (szczególnie większe podmioty, zazwyczaj podejmujące się roli partnerów prywatnych) to podmioty gromadzące i pomnażające swoje zasoby finansowe i materialne, w tym majątek niematerialny (*know-how*) w skali większej niż poszczególne struktury administracyjne, nawet największe samorządy czy rządy. Inaczej niż działająca w naturalnym monopolu administracja, w zdrowej gospodarce rynkowej przedsiębiorcy znajdują się w stanie walki konkurencyjnej między sobą. Wygrywają najsprawniejsi, a nawet biznesowi liderzy muszą stale się wzmacniać, co powoduje, że coraz sprawniej realizują swoje zadania. W praktyce rzadko spotyka się przedsiębiorców źle działających, ponieważ marnotrawienie środków lub brak troski o klientów powoduje ich bankructwo. Stały wzrost i konkurencja prowadzą do specjalizacji niespotykanej w sektorze publicznym, np. w zakresie zatrudniania specjalistów, jak i możliwości pozyskiwania i wytwarzania najnowszych rozwiązań technicznych i organizacyjnych (**ekonomia skali**). Wydaje się nawet, że stosowanie PPP w przypadku naprawdę dużych przedsięwzięć jest możliwe dopiero z nastaniem epoki globalnych koncernów międzynarodowych, które stale realizują inwestycje, które w sektorze publicznym wdrażane są rzadko. W konsekwencji, np. wielka spalarnia odpadów projektowana i budowana jest przez konkretny podmiot publiczny jedynie raz na 30-40 lat, podczas gdy partner prywatny gotowy do podjęcia się roli pomocnika administracji w tym procesie realizuje tego typu przedsięwzięcia niemal rutynowo. W takim przypadku sektor publiczny najzwyczajniej nie może dysponować zasobami kadrowymi koniecznymi dla tego typu przedsięwzięć. Zasada ekonomii skali sprawdza się również przy mniejszych przedsięwzięciach inwestycyjnych czy usługowych. **Warunkiem tego typu efektywności jest jednak oparcie współpracy na zasadach konkurencji** – monopol prywatny jest równie nieefektywny jak monopol publiczny (może nawet gorszy dla klienta, bo sprawniejszy w jego wyzysku). Konkurencja stale „trenuje” sprawność działania sektora prywatnego, powoduje, że przeżywają jedynie najsilniejsi, a dodatkowo, w wymiarze konkretnego projektu PPP powoduje, że przetarg wygrywa ten partner, który najlepiej wpisze się w oczekiwania podmiotu publicznego i złoży najkorzystniejszą ofertę, tj. poskramiając swój apetyt na zysk, jednocześnie wdroży najsprawniejsze rozwiązania.

Źródłem efektywności działań przedsiębiorcy, wymuszonym przez konkurencję, jest stałe obniżenie kosztów działań zarówno na etapie inwestycji, jak i eksploatacji (łącznie w całym cyklu życia przedsięwzięcia). Prowadzona jest stała optymalizacja kosztów (kontrolowanie rentowności). Generalnie, w praktyce przedsiębiorstw każde działanie musi być uzasadnione z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. Każdy z pracowników

zaangażowanych w przedsięwzięcie musi być niezbędny, podobnie jak każdy wydatek uzasadniony korzyściami dla całego procesu. Opłaca się ponieść wydatki na zakup sprzętu, którego eksploatacja jest tańsza niż sprzętu tańszego. Logika ta nie jest niestety zasadą w przypadku budżetowych form działania administracji. Podobnie, „optymalizacja” zatrudnienia w sektorze publicznym nie zawsze prowadzona jest zgodnie z kluczem najwyższej kompetencji i zaangażowania w pracę, często zwalniani są pracownicy młodszy stażem lub pozbawieni poparcia przełożonych (czy związków zawodowych). Lepszą efektywność działań sektora prywatnego, która jest źródłem korzyści ekonomicznych i społecznych wynikających z zastosowania PPP, zapewnia jego **naturalna skłonność do poszerzania rynku zbytu dla własnych produktów i usług**. Zależnie od zakresu przedsięwzięcia i modelu wynagrodzenia strony prywatnej, partner prywatny może poszerzać dostęp do usług publicznych i równolegle do usług dodatkowych, które są źródłem jego dodatkowego dochodu, mieszcząc się w prawie do eksploatacji przedmiotu PPP. Przykładowo, zwiększając ruch na parkingu płatnym czy w obiekcie sportowym, w którym mieszkańcy mogą korzystać odpłatnie lub nieodpłatnie z usług publicznych, partner świadczy dodatkowo usługi komercyjne (restauracje, myjnia samochodowa, sklep sportowy, motoryzacyjny itp.). Tej efektywności sprzyja naturalny dla sektora prywatnego nawyk poszukiwania nowych potencjalnych klientów oraz oferowanie szerszego zakresu usług kontrahentom, których już pozyskał. **Nieodzownym narzędziem zwiększania zysków sektora prywatnego jest marketing**. Jest to zdolność przekonania klientów o konieczności nabywania oferowanych im produktów i usług oraz tworzenie nowych produktów, co często sprowadza się do zaspokajania (lub kreowania) potrzeb konsumpcyjnych za pomocą całej gamy środków, jakie nie są wykorzystywane przez sektor publiczny. **Warto w tym kontekście jeszcze raz podkreślić, że partner realizuje swój zysk w ramach umowy o PPP, określającej standard świadczonych usług i dostarczanej infrastruktury, mechanizm płatności premiujący spełnienie oczekiwań strony publicznej oraz egzekwowaną przez podmiot publiczny odpowiedzialność za niezachowanie standardów realizacji zadań publicznych.** Odpowiedni system zapisów umownych chroni interes publiczny przed nadmierną oszczędnością sektora prywatnego, która mogłaby się niekorzystnie odbić na jakości świadczonych usług czy infrastruktury dostarczanej w ramach PPP.

- Efektywne wykorzystanie zasobów finansowych i majątku strony publicznej

W wyniku realizacji przedsięwzięcia PPP powstaje infrastruktura, która po zakończeniu współpracy znajduje się już w wyłącznej dyspozycji strony publicznej. Ponadto, na wartości zyskać mogą również publiczne nieruchomości znajdujące się w najbliższym sąsiedztwie realizowanego przedsięwzięcia. Partner prywatny, w ramach umowy o PPP, zobowiązany jest do należytego dbania o powierzoną mu infrastrukturę, jej konserwację i odtworzenie. Majątek, jaki powstaje w wyniku realizacji przedsięwzięcia, co do zasady zasila sektor publiczny. Co więcej, po przejściu infrastruktury, która służyła realizacji zadań publicznych w modelu PPP, podmiot publiczny może ją eksploatować, korzystając z dobrych praktyk wypracowanych przez stronę prywatną, jak również zdecydować się na nawiązanie nowej współpracy, tym razem w modelu eksploatacyjnym, pobierając odpowiednie wynagrodzenie za zaangażowanie własnego składnika majątkowego (wkładu), jakim jest majątek wytworzony w ramach poprzedniej umowy PPP.

- Większa płynność finansowa podmiotu publicznego

Możliwość skorzystania z większej puli środków inwestycyjnych (partnera prywatnego) pozwala podmiotowi publicznemu skupić się na inwestycjach, które nie znajdują inwestora prywatnego, szczególnie tych, które nie są możliwe do przeprowadzania w modelu koncesyjnym, czy generujących oszczędności. W konsekwencji sektor publiczny nie musi inwestować we wszystkie obszary, skupiając się na tych, które mogą rozwijać się jedynie dzięki samodzielnemu zaangażowaniu budżetu. Pozwala to uniknąć sytuacji, w których samorządy angażują się w bardzo kapitałochłonne inwestycje, np. wodno-kanalizacyjne, które nawet przy wsparciu dotacyjnym z UE *de facto* blokują możliwość rozwoju innych obszarów inwestycyjnych. Jest to o tyle niebezpieczne dla lokalnych polityków, że w realiach wyborczych mieszkańcy często nie są skłonni docenić inwestycji „ukrytych w ziemi”, dokonywanych kosztem zaniedbanej infrastruktury społecznej czy drogowej i nawet bardzo proinwestyjni szefowie miast i gmin, którzy rozwijali infrastrukturę ochrony środowiska (którą mogliby sfinansować w modelu PPP, bez obciążania budżetu modelu) byli niejednokrotnie negatywnie oceniani w trakcie wyborów lokalnych, tracąc władzę.

Osobnym zagadnieniem w warunkach polskich jest kwestia sposobu, w jaki księgowane są płatności na rzecz sektora prywatnego wykonywane w ramach umowy PPP. Dla administracji rządowej (również dla samorządu, ale

w mniejszym stopniu) istotne jest, czy zobowiązania z tytułu PPP traktowane są jak kredyt, przez co zaliczają się do państwowego długu publicznego (po części dla Ministra Finansów ma znaczenie również statystyczne ujęcie tego typu zobowiązań). Ograniczając się w tym miejscu jedynie do przytoczenia podstawowych regulacji w tym zakresie, można wskazać, że zgodnie z art. 18 a ustawy o PPP, zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich, jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy. Kolejnym, istotnym dla sektora samorządowego zapisem ustawy o PPP jest art. 7 ust 2a, zgodnie z którym umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może wyodrębniać w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego wysokość płatności ponoszonych przez podmiot publiczny na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia, spełniających przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu art. 124 ust. 4 albo art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Kwestie budżetowego ujęcia PPP zasługują na osobne omówienie na łamach „Biuletynu PPP”, jednak na potrzeby rozważań nad korzyściami wynikającymi z zastosowania PPP warto wskazać, że odmiennie, niż bywa to podnoszone w dyskusji o PPP, argumenty formalno-rachunkowe nie powinny być same w sobie argumentem przesądzającym o zastosowaniu formuły PPP. Faktycznie, zastosowanie PPP może korzystnie wpłynąć na wskaźniki budżetu, powiększając swobodę inwestycyjną gminy i jej płynność finansową, jednak wydaje się, że nie powinien być to argument rozstrzygający o zastosowaniu PPP, szczególnie jeśli nie można wskazać żadnych innych korzyści związanych ze skorzystaniem z tej formuły.

- Możliwość uwolnienia rezerw finansowych wobec lepszego wykorzystania posiadanych zasobów majątkowych bez ich sprzedaży

Dość często znaczne inwestycje infrastrukturalne prowadzone przez podmioty publiczne są wykorzystywane w sposób mało efektywny ekonomicznie. Dotyczy to zarówno wielkich inwestycji rządowych (jak choćby załazek wojskowej sieci komunikacji, która dała podstawę do rozwoju Internetu), jak i sieci infrastruktury usług komunalnych: ciepłowniczej czy wodno-kanalizacyjnej, ewentualnie instalacji służących do przetwarzania odpadów. Dotyczy to również infrastruktury kubaturowej – budynków wykorzystywanych przez administrację (biurowców). Dzięki PPP (również w modelu koncesji) można tę infrastrukturę powierzyć w zarząd partnerowi prywatnemu w zamian za właściwe utrzymanie i eksploatację, pobierając odpowiedni czynsz lub udział w zysku operacyjnym, bez konieczności sprzedaży (prywatyzacji) tych aktywów, a nierzadko przy poprawie efektywności ekonomicznej ich wykorzystania i obniżeniu kosztów eksploatacyjnych. W przypadku infrastruktury generującej dochody czy budynków (głównie biur) zajmowanych przez administrację, możliwe są również operacje typu sprzedaż infrastruktury na czas określony (co generuje zastrzyk środków do budżetu), a następnie leasing tych obiektów z prawem odkupu na zakończenie kontraktu, co jest częstą praktyką w sektorze prywatnym.

- Możliwość zwiększenia dochodów budżetowych

Wspomniano już o korzyściach, jakie strona publiczna może osiągnąć w przypadku powierzenia (głównie w modelu koncesyjnym) infrastruktury generującej dochody partnerowi prywatnemu, który ma za zadanie zwiększyć efektywność jej funkcjonowania. Partner prywatny (koncesjonariusz) może być zobowiązany do uiszczania czynszu na rzecz strony publicznej lub dzielić się z nią zyskiem z prowadzonej działalności operacyjnej. Jednak możliwe jest, że dzięki zaangażowaniu partnera prywatnego w projekty natury koncesyjnej, szczególnie z zakresu rozwoju infrastruktury kubaturowej (nowe biura i inne obiekty użyteczności publicznej), w naturalny sposób do budżetu lokalnego wpływać będą dodatkowe środki podatkowe zasilane aktywnością gospodarczą prowadzoną w modelu koncesyjnym. Owa dodatkowa aktywność komercyjna nie musi być ściśle powiązana z zadaniem publicznym prowadzonym przez partnera, wystarczy, że w ramach swego prawa do eksploatacji uruchomi inne usługi o charakterze komercyjnym lub stworzy taką możliwość swoim klientom (komercjalizując obiekt lub rewitalizowaną przestrzeń w „swojej” części). Efekt ten możliwy jest do zaobserwowania szczególnie w projektach rewitalizacyjnych, w których sektor prywatny musi uruchomić w aktywizowanym obszarze liczne przedsięwzięcia o naturze komercyjnej, które stanowią zasadniczą (a niekiedy jedyną) formę spłaty inwestycji poczynionych w ramach przedsięwzięcia w interesie publicznym. Dochody budżetowe związane są nie tylko

z podatkiem lokalnym (od nieruchomości), ale także z przysługującym władzom lokalnym udziale w podatku CIT i VAT oraz w zakresie ich części podatku PIT pochodzącego od mieszkańców, którzy znaleźli pracę dzięki realizacji projektów pobudzających lokalny rynek. Efekt ten może być zaobserwowany również przy wdrożeniu niekoncesyjnych modeli PPP (projekt PPP z opłatą za dostępność), jeśli tworzona w ten sposób infrastruktura, np. drogowa czy turystyczna, pobudza lokalny rynek usług komercyjnych.

Korzyści jakościowe:

- Szybsza realizacja zadań inwestycyjnych oraz szerszy zakres usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia PPP

Jak wspomniano przy okazji omawiania cech PPP, wynagrodzenie partnera prywatnego jest zależne nie tyle od realizacji inwestycji niezbędnej do realizacji przedsięwzięcia, ile od dostępności infrastruktury (i usług świadczonych przy jej wykorzystaniu). W przypadku przeniesienia na stronę prywatną ryzyka budowy, żadna płatność na rzecz partnera nie powinna być spełniana, zanim nie zakończy on etapu budowy i nie rozpocznie eksploatacji stworzonej infrastruktury. Wpływy partnera prywatnego zatem połączone są z dostępnością lub bezpośrednio z popytem na świadczone przez niego usługi (ryzyko popytu), co w oczywisty sposób wymaga samej możliwości świadczenia usług konsumentom. Wobec takiego ułożenia ryzyk w modelu PPP, niezależnie od kar umownych związanych z niedotrzymaniem terminu budowy (ryzyko projektowania i budowy), partner prywatny zawsze będzie dążył do dotrzymania terminu oddania przedmiotu inwestycji do użytku zgodnie z umową. Co więcej, jeśli czas realizacji umowy jest określony, a wynagrodzenie skorelowane z etapem eksploatacyjnym, nieterminowe ukończenie prac budowlanych skraca czas eksploatacji i pobierania wynagrodzenia. Warto pamiętać, że w tym zakresie partner znajduje się pod podwójną presją – podmiotu publicznego (i konsumentów), ale też instytucji finansującej. Bank, który sfinansował przedsięwzięcie, wymaga, by spłata kredytu rozpoczęła się zgodnie z harmonogramem. W konsekwencji, skutki niedotrzymania terminu zakończenia budowy są tak surowe, że partner będzie skłonny ponieść we własnym zakresie nawet duże koszty niezbędne do przewyższenia ewentualnych opóźnień, niż narazić się na załamanie harmonogramu realizacji umowy. Warto pamiętać, że jest to ważna przewaga PPP nad tradycyjnymi zamówieniami, których realizacja bardzo często nie następuje w terminie. Ponieważ partner prywatny najczęściej projektuje budowaną infrastrukturę, nie może podnosić wobec podmiotu publicznego, sprawy dodatkowych kosztów na etapie budowy (poza przypadkami przewidzianymi ściśle w umowie), jak i późniejszej eksploatacji. Dotrzymanie terminu oddania infrastruktury do użytku, a nawet szybsza ich realizacja, oraz nieprzekraczanie budżetu inwestycji jest istotą dobrze skonstruowanego PPP¹⁹. Partner prywatny, szczególnie w modelach współpracy dopuszczających eksploatację przedmiotu przedsięwzięcia w zakresie szerszym niż świadczenie usług publicznych, w celu zwiększenia swych dochodów oferuje liczne usługi dodatkowe. PPP ma jednak jeszcze jedną zaletę – dzięki zastosowaniu PPP mieszkańcy mogą szybciej uzyskać dostęp do należnych im usług publicznych, których samodzielnie nie mogła dostarczyć strona publiczna ze względu na ograniczenia budżetowe lub organizacyjne.

- Lepsza jakość infrastruktury, lepsza jakość usług

Partner prywatny tak przygotowuje (projektuje i buduje) infrastrukturę, aby jej jakość spełniała wymogi ustanowione w umowie przez cały okres współpracy. Można dla uproszczenia wskazać, że okres gwarancji wykonawczej jest rozciągnięty na cały okres współpracy. Taka odpowiedzialność zachęca partnera prywatnego (wykonawcę) do zastosowania odpowiedniej jakości rozwiązań technicznych i eksploatacyjnych, które zapewnią optymalną jakość usług przy minimalizacji kosztów napraw, przerw eksploatacyjnych i ewentualnych remontów. W procesie świadczenia usług partner pod rygorem zapisów umowy o PPP, co do ich jakości i ceny, wykorzystać może swoje przewagi konkurencyjne i ekonomię skali, aby proces ten przebiegał jak najsprawniej.

19 W Norymberdze nowe szkoły budowane są w zasadzie jedynie w modelu PPP – argumentem podnoszonym przez skarbnika tego miasta jest gwarancja dostępności infrastruktury na czas (początek roku szkolnego) oraz nieprzekraczanie pierwotnego budżetu, co jest regułą w tradycyjnym modelu zamówień publicznych. Por. Harald Riedel, „Polsko-Niemiecko-Ukraińska Inicjatywa Samorządowa – podsumowanie projektu”, s. 20 i nast. Źródło: http://PPP4krakow.pl/PPP_initiative/wp-content/uploads/2017/01/Publikacja_PPP_Initiative.pdf.

Podmiot publiczny, należycie kontrolując przestrzeganie umowy PPP w zakresie jakości usług i infrastruktury dostarczonej w ramach PPP, może efektywniej – niż ma to miejsce w przypadku samodzielnie świadczonych usług – domagać się od partnera spełnienia ustalonych w kontrakcie wymogów. Choć wydaje się to paradoksalne, w przypadku tradycyjnych (samodzielnych) form świadczenia usług publicznych administracja ma mniejsze możliwości egzekucji ich jakości. Zgodnie z zasadą, że najtrudniej wymagać od siebie samego – łatwiej o wymówki i rozgrzeszanie zaniedbań z powodów budżetowych.

Korzyści organizacyjne

- Możliwość przekazania do sektora prywatnego szeregu zadań i związanych z ich realizacją ryzyk, zwłaszcza ryzyka budowy, finansowania, dostępności i ryzyka ekonomicznego powodzenia przedsięwzięcia

Sektor prywatny może sprawniej niż podmiot publiczny radzić sobie z połączonym procesem projektowania, budowy i eksploatacji infrastruktury będącej przedmiotem partnerstwa. Ponadto lepiej niż strona publiczna, na co dzień nieuczestnicząca w konkurencji rynkowej i niezagrożona utratą klientów (i bankructwem), radzi sobie z ryzykiem popytu na świadczone usługi. Zazwyczaj sprawniej (racjonalniej i konsekwentniej) optymalizuje koszty, egzekwuje należności. Sektor prywatny również zazwyczaj sprawniej posługuje się instrumentami sprzyjającymi kontroli kosztów i zwiększeniu sprzedaży świadczonych usług. Należycie kontrolowany w realizacji swych zadań partner prywatny może efektywnie wykonać swoje zadania – jeśli jego oferta nie jest satysfakcjonująca, można zrezygnować z niej już na etapie składania ofert i nie podejmować współpracy PPP. Warto jednak pamiętać, że podział zadań nie polega na przeniesieniu na partnera wszystkich ryzyk – należy przydzielić je temu, kto sprawniej (taniej/efektywniej) poradzi sobie z danym zadaniem (związanym z nim ryzykiem). Nie należy dążyć do przerzucenia na partnera zadań i ryzyk, których nie może lub nie chce przejmować, znając swoje możliwości. Taki upór prowadzi do podwyższenia kosztów realizacji całego przedsięwzięcia lub odmowy składania ofert przez sektor prywatny, a na wcześniejszych etapach skutkuje brakiem zainteresowania realizacją projektu.

- Transfer do administracji publicznej najnowszych rozwiązań organizacyjnych i technicznych (*know-how*) z sektora prywatnego. Sprawniejsza administracja (rozwój kompetencji zarządczych)

Już na etapie przetargu - negocjacji z partnerem prywatnym, sektor publiczny może czerpać z doświadczenia i wiedzy sektora prywatnego. W trakcie negocjacji partner dzieli się swoimi uwagami, zgłaszając postulaty zmian w założeniach technicznych i organizacyjnych diskutowanego przedsięwzięcia w kierunku wypracowania rozwiązań, które umożliwią złożenie oferty, która będzie najlepsza. Warto pamiętać, że oferta ta ma być oczywiście korzystniejsza niż oferta konkurentów, ale przede wszystkim zapewnić rozwiązanie lepsze (korzystniejsze dla interesu publicznego), niż samodzielna realizacja zadania przez administrację. W razie przyjęcia oferty strona publiczna może liczyć, że na etapie procesu inwestycyjnego, a potem eksploatacyjnego sektor prywatny zastosuje rozwiązania, jakie dotąd nie były dostępne dla podmiotu publicznego. Największe korzyści w zakresie przejmowania nowych rozwiązań organizacyjnych sektor publiczny osiągnąć może na etapie realizacji umowy. To w fazie eksploatacyjnej konieczne jest stałe kontrolowanie wdrażania zapisów umowy przez stronę prywatną, co w naturalny sposób zmusza do zapoznania się z metodami pracy partnera. Sama umowa o PPP może zresztą przewidywać pakiet szkoleń dla administracji z zakresu rozwiązań przyjętych w ramach przedsięwzięcia, szczególnie gdy zbliża się etap przejmowania infrastruktury i procesu świadczenia usług w związku z zakończeniem trwania umowy o PPP. Po tym etapie administracja może już samodzielnie prowadzić swoje działania, wykorzystując infrastrukturę i rozwiązania organizacyjne stworzone przez partnera prywatnego.

- Różnicowanie rzeczywistych kosztów realizacji zadań publicznych

W realiach budżetowych trudno poznać dokładne koszty świadczenia usług publicznych oraz całościowe koszty wytworzenia i utrzymania infrastruktury. Nie sprzyja temu roczność budżetów oraz rozbicie całościowych kosztów na poszczególne podziałki budżetowe znajdujące się często w dyspozycji osobnych, niekomunikujących się wzajemnie jednostek organizacyjnych. Budżet zadaniowy i wieloletnie planowanie wciąż w znacznym

stopniu są jedynie postulatami nauki finansów publicznych. Niestety nie ma również pełnej przejrzystości kosztów i cen w obszarze tych usług publicznych, które są świadczone odpłatnie. Za sprawą skomplikowanych przepływów finansowych dokonywanych z budżetu, jak i działań wewnątrz podmiotów świadczących te usługi często cena usług nie odzwierciedla kosztu ich świadczenia. Jeśli dzieje się tak z woli regulatora, np. w systemie opieki zdrowotnej, zasada przerzucenia pełnych kosztów na konsumenta nie musi, a nawet z powodów decyzji politycznej, nie może być stosowana, ale zawsze warto wiedzieć, za co i konkretnie ile płaci za nie podatnik za pośrednictwem budżetu (lub ile miałby płacić czy dopłacać samodzielnie). Ten stan rzeczy, charakterystyczny dla tradycyjnych (publicznych) form gospodarowania, powoduje, że trudno jest stworzyć rzetelny obraz przepływów finansowych w ramach wielu obszarów działalności administracji publicznej – trudno zatem badać tę sytuację w relacji do modeli alternatywnych, np. PPP. Analiza przedrealizacyjna PPP, nawet jeśli ostatecznie nie doprowadzi do wdrożenia analizowanego przedsięwzięcia, sprzyja racjonalizacji podejścia do sposobu świadczenia i finansowania inwestycji publicznych oraz usług. Znajomość wszystkich kosztów związanych z danym zadaniem publicznym pozwala zracjonalizować te wydatki i podjąć działania optymalizacyjne.

- Wzrost zaufania inwestorów

Praktyka polskiego rynku PPP wskazuje, że część samorządów, które wdrożyły przedsięwzięcia PPP, przystępuje do kolejnych przedsięwzięć tego typu. Kadra, która uczestniczyła w negocjacjach handlowych z sektorem prywatnym oraz instytucjami finansującymi, a przedtem przeszła przez cały etap przygotowania przedsięwzięć PPP, jest przygotowana do rozmów z przedsiębiorcami o kolejnych wspólnych projektach. Również inwestorzy, wiedząc o tym, że dana jednostka posiada odpowiednią kadrę i rozpoznanie realiów, w jakich działa sektor prywatny, są bardziej skłonni współpracować z przygotowanym partnerem. Pozytywna opinia sektora prywatnego o administracji publicznej zdolnej do realizacji projektów PPP przekłada się również na realizację inwestycji zupełnie komercyjnych.

Mity a rzeczywistość

Partnerstwo publiczno-prywatne w sensie formalnym obecne jest w praktyce administracji od 2004 r. w wersji koncesyjnej, a od 2005 w modelu PPP. W praktyce jednak ramy współpracy tego typu zostały ustanowione na przełomie 2008 i 2009 r. Niestety, poziom skuteczności postępowań w tym obszarze pozostawia jeszcze wiele do życzenia²⁰. Oznacza to, że grupa przedstawicieli sektora publicznego, którzy nie mają jeszcze doświadczenia w obszarze PPP, jest liczna²¹. Niestety, zgodnie z logiką uprzedzeń, im mniejsza wiedza i praktyka w zakresie PPP, tym więcej mylnych sądów o PPP i mitów związanych z tą instytucją. Poniżej wskazano najczęściej spotykane mity na temat partnerstwa, wskazując argumenty pozwalające na neutralizację tych mylnych przekonań²².

MIT 1. PPP jest nieskuteczną i nieznaną metodą realizacji zadań publicznych – lepiej przeprowadzić tradycyjny przetarg

Umowa o PPP to umowa o udzielenie zamówienia publicznego, choć nieco bardziej rozbudowana w zakresie wzajemnych świadczeń. Umowa o PPP, podobnie jak umowa o koncesji na roboty budowlane (lub usługi), to umowa zawierana w ramach systemu zamówień publicznych. Ustawa o PPP funkcjonuje w polskim prawodawstwie niewiele krócej niż zasadnicze regulacje tworzące system zamówień publicznych – pierwsza regulacja koncesji na roboty budowlane, na mocy której zrealizowano parking podziemny w Krakowie.

20 Por. wystąpienie dr M. Jędrasika, s. 73-74.

21 Por. „Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych. Raport z badania.” Zespół autorski: Danuta Jabłońska, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Bogumiła Krystek-Kucewicz, Katarzyna Spadło, Maciej Szałaj, Ewa Pakuła, Gabriela Szymczuk. Źródło: https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_postrzegania_PPP.pdf.

22 Por. „Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój PPP w Polsce” Ministerstwo Gospodarki, 2013, s. 126 i nast., <http://iPPP.pl/wp-content/uploads/2016/03/Raport-PPP-2013-Instytut-PPP.pdf>.

Z legislacyjnego punktu widzenia wystarczyło wprowadzenie zaledwie kilku przepisów do prawa zamówień publicznych. Zmiana ta była wynikiem harmonizacji polskiego prawa z prawem UE i miała miejsce w 2004 r. Pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym faktycznie pozostała martwą literą – z błędnego powodu, jakim był brak odpowiedniego formularza służącego do wszczynania postępowań. Zanim ta luka regulacyjna została naprawiona, ustawodawca wdrożył nowe ustawy²³. Faktycznie, pewną dodatkową pracą, której teoretycznie nie trzeba wykonywać przed wdrożeniem przetargu tradycyjnego, a pożyteczną dla sprawnego wdrożenia PPP, jest bardziej szczegółowe opisanie kryteriów wyboru partnera prywatnego i uzasadnienie dla wyboru tej formuły jako wyjątku od utartych ścieżek postępowania. Analizy przedrealizacyjne wydają się skomplikowane i ryzykowne ze względu na brak doświadczenia i wzorów dobrych praktyk, na których można się oprzeć. Jednak sytuacja jest podobna we wszystkich postępowaniach przetargowych, w których zamawiający poważnie myśli o zastosowaniu inteligentnie skonstruowanych kryteriów wyboru ofert. Innym czynnikiem zniechęcającym do zastosowania PPP jest negocjacyjny tryb wyboru partnera prywatnego, rodzący przekonanie o rzekomej przewlekłości procesu nawiązywania PPP. Mit ten omówiony zostanie w dalszej części artykułu²⁴. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że spora część prac służących przygotowaniu PPP musi być wykonana również w tradycyjnym przetargu. Zawsze należy przeanalizować stan infrastruktury i status formalnoprawny nieruchomości, na której realizowana jest inwestycja, przygotować dokumenty środowiskowe i techniczne (co najmniej Program Funkcjonalno-Użytkowy)²⁵. Należy przeprowadzić rozpoznanie rynku (podstawowa analiza porównawcza), sprawdzić, jak zobowiązania z planowanego kontraktu wpływają na budżet, a ostatecznie samodzielnie przygotować cały SIWZ, łącznie z umową, po czym odpowiedzieć nieraz na dosłownie setki pytań od zamawiających. Wszystko bez gwarancji powodzenia postępowania. W tym świetle proces przygotowania i wdrożenia PPP nie wydaje się wcale tak złożony. Co więcej, dzięki rozmowie z potencjalnymi partnerami na etapie negocjacji można liczyć na pomoc w przygotowaniu umowy i załączników technicznych do SIWZ. Stosowanie Ustawy Prawo zamówień publicznych w celu wyłonienia dostawcy robót lub usług realizowanych na rzecz podmiotu publicznego jest częścią pracy większości przedstawicieli administracji. Nie ma powodu, dla którego urzędnicy zdolni do przeprowadzania skomplikowanych postępowań „klasycznych”, nie byłiby w stanie kompetentnie wdrożyć partnerstwa publiczno-prywatnego. Duża część administracji posiada również kompetencje techniczne do przygotowania inwestycji, jak i ekonomiczne, związane z procesem przygotowania i wdrażania projektów wdrażanych dzięki wsparciu UE (procesem budżetowania, aplikacji [studia wykonalności i inne dokumenty] oraz procesem rozliczania dofinansowania). Należy również wziąć pod uwagę, że procedury związane z ubieganiem się o zamówienia publiczne akceptują również przedsiębiorcy, dla których to jedyna droga do nawiązania współpracy z sektorem publicznym. Być może częściowo analizowany mit związany jest z faktem, że duża część przedsięwzięć PPP jest zarzucana już na etapie weryfikacji pomysłu w drodze analiz przedrealizacyjnych jako niewykonalne lub nieopłacalne. Wydaje się jednak, że jest to raczej argument przemawiający na korzyść tej instytucji – rezygnacja ze złego pomysłu, zanim nastąpi jego realizacja, to korzyść dla administracji, co powinni przemyśleć inwestorzy, którzy w tradycyjnych formach przeprowadzili inwestycje pozbawione ekonomicznego sensu (np. nie licząc się z kosztami ich późniejszej eksploatacji) i już po „udanym” tradycyjnym przetargu i jego realizacji, chętnie cofnęliby czas do chwili podejmowania swej fatalnej, nieprze-myślanej, ale „szybkiej” decyzji.

MIT 2. PPP to prywatyzacja

W przedsięwzięciach PPP partner prywatny zyskuje jedynie przejściowy zarząd nad infrastrukturą publiczną i/czy procesem świadczenia usług zastrzeżonych dotąd tylko dla kompetencji administracji publicznej. Istota

23 Por. omówienie systemu regulacyjnego PPP w art. M. Wawrzyniaka pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne”, pkt. 1, Uwagi wprowadzające s. 39.

24 Por. MIT 7, s. 34.

25 Por. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, Dz.U. 2004 nr 202 poz. 2072.

przedsięwzięcia PPP dotyczy utrzymania i eksploatacji infrastruktury, do której zobowiązany jest partner prywatny. Jest ona wykorzystywana przy realizacji umowy dlatego, że inaczej przedsiębiorca nie otrzymałby swojego wynagrodzenia. Po zakończeniu współpracy prawo do pobierania wynagrodzenia bezpośrednio związanego z dostępnością infrastruktury lub jej faktycznym wykorzystaniem wygasa, a majątek w całości przechodzi pod kontrolę strony publicznej²⁶. Umowa o PPP reguluje sprawy rozliczeń majątkowych i nie ma możliwości nieuzasadnionego „uwłaszczenia się” na majątku publicznym przez partnera prywatnego. W specyficznych przedsięwzięciach, które bazują na rozwoju wartości nieruchomości zaangażowanych w przedsięwzięcie PPP, jak ma to miejsce w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, możliwe jest, aby jednocześnie z wyborem partnera prywatnego przeprowadzić transakcję sprzedaży części nieruchomości zaangażowanych w przedsięwzięcie. W tego typu projektach PPP kwota należna stronie publicznej rozliczana jest z wartością nakładów na infrastrukturę wykonaną przez partnera w interesie publicznym. Transakcje „ziemia za infrastrukturę” są jednak wyjątkiem.

MIT 3. PPP wyklucza wykorzystanie funduszy unijnych w projekcie

Co piąty projekt PPP realizowany jest przy wykorzystaniu środków unijnych. Do dnia 30 listopada 2016 r. zawarto w Polsce 118 kontraktów, przy czym 21 z nich realizowanych jest z wykorzystaniem środków unijnych, jako tzw. projekty hybrydowe. W obecnej perspektywie finansowej doświadczenia w realizacji projektów hybrydowych z lat poprzednich zostały przyjęte do polskiego systemu wdrażania środków UE²⁷. **14 października 2016 r. weszły w życie zmienione Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.** Zgodnie z ogólną zasadą wydatki kwalifikowalne to koszty, które zostały poniesione bezpośrednio przez beneficjenta projektu, jednak w przypadku projektów hybrydowych wydatki ponoszone przez partnera prywatnego (niebędącego beneficjentem) kwalifikują się do refundacji w ramach udzielonego dofinansowania. Co więcej, w przypadku projektów hybrydowych zostały ustanowione specjalne zasady, odmienne niż obowiązują w przypadku prostych przedsięwzięć, np. w odniesieniu do wyboru podwykonawców przez partnera prywatnego. Wprowadzone zasady stanowią ułatwienie realizacji projektów hybrydowych w obowiązującym okresie programowania 2014-2020. Pierwsze tego typu przedsięwzięcia są zresztą już wdrażane²⁸.

MIT 4. PPP nie jest popierane przez rząd, instytucje zarządzające środkami UE oraz instytucje kontrolne

Już sam fakt lektury niniejszego artykułu może wskazywać, że powyższe stwierdzenie jest nieprawdziwe. „Biuletyn PPP” jest owocem jednego z licznych działań kolejnego już projektu systemowego wsparcia PPP wdrażanego przez administrację rządową w Polsce²⁹. W pierwszych rozdziałach „Biuletynu PPP” przedstawiono oficjalne stanowisko przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju na temat wagi PPP i chęci rozwoju tej metody realizacji zadań publicznych³⁰.

PPP zostało uznane za istotny instrument realizacji zadań publicznych już w roku 2004 r. (pierwotnie w wariantcie koncesyjnym), a pierwsza Ustawa o PPP uchwalona została w lipcu 2005 r. Wdrożenie do polskiego prawa instytucji PPP było konsekwencją wprowadzenia regulacji UE w zakresie zamówień publicznych. Już pierwsza Ustawa o PPP (2005) miała na celu zaangażowanie kapitału prywatnego w proces realizacji projektów współfinansowanych przez UE. Niestety, w gorączkowej pracy nad wykorzystaniem pierwszych przyznanych Polsce środków dotacyjnych zapomniano o dokonaniu stosownych zapisów w programach operacyjnych obowiązujących w latach 2004-2006.

26 Por. artykuł M. Wawrzyniaka pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne”, pkt 5 Wkład własny podmiotu publicznego s. 46-47.

27 Por. publikacje Ministerstwa Rozwoju: Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe), http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/PPP_w_funduszach_2014_2020_proj_hybrydowe.pdf oraz Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31.12.2016 http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_ryнку_PPP_31_12_2016.pdf,

28 Por. wypowiedź o projektach hybrydowych W. Słowika, s. 4.

29 W latach 2011-2015 miał miejsce projekt systemowy PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” – www.ppp.parp.gov.pl.

30 Por. wypowiedź W. Słowika, s. 3-5.

Nieścisłości te zostały naprawione w dokumentach określających zasady wykorzystania środków UE w latach 2007-2013, a pierwsze projekty hybrydowe realizowane były bez większych przeszkód już w nowym otoczeniu prawnym PPP (2008/2009). Projekty hybrydowe są ważną częścią systemu wdrażania środków UE w latach 2014-2020. Od początku funkcjonowania Ustawy o PPP za promocję i krzewienie wiedzy w zakresie PPP odpowiedzialny był minister właściwy ds. gospodarki, a za rozwój projektów hybrydowych minister ds. rozwoju regionalnego. Od listopada 2015 r. dawne Ministerstwa gospodarki i rozwoju regionalnego znalazły się pod kierownictwem Ministra Rozwoju, który przejął kompetencje ministra właściwego ds. gospodarki w zakresie PPP na mocy nowej ustawy koncesyjnej³¹. PPP zajmuje ważne miejsce w kluczowym dla polityki całego rządu dokumencie pn.: „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (dalej SOR)³². Wedle zapisów SOR, konieczne jest zaangażowanie kapitału prywatnego w finansowanie inwestycji publicznych, co przyczyni się do realizacji istotnych projektów infrastrukturalnych. Strategia podkreśla rolę PPP w finansowaniu infrastruktury publicznej przez przedsiębiorców, jak i zalety stosowania PPP dla jakości usług publicznych. W konsekwencji, w Ministerstwie Rozwoju przygotowano szczegółowe założenia w zakresie wsparcia nowych projektów i politykę rządu w zakresie PPP oraz stosowne ułatwienia (zmiany) legislacyjne. PPP, jak każdy obszar działań administracji publicznej, podlega kontroli legalności, gospodarności i rzetelności ze strony licznych organów kontrolnych. Najszerzy zakres tej kontroli sprawuje Najwyższa Izba Kontroli, która po szczegółowej analizie przedsięwzięć PPP pozytywnie oceniła przedsięwzięcia realizowane w tej formule (mimo stwierdzenia relatywnie nielicznych nieprawidłowości). W ocenie NIK, kontrolowane gminy oraz inne podmioty publiczne były przygotowane do realizacji przedsięwzięć w zróżnicowanym stopniu, przy czym najlepiej radziły sobie te, które korzystały z fachowego doradztwa i analizowały przyczyny nieudanych, wcześniej wszczętych postępowań. Doradcy, którzy mieli przeprowadzić analizy i przygotować przedsięwzięcie, byli zatrudniani w sposób gospodarny i przy zachowaniu zasad konkurencji. Zdaniem NIK³³, PPP stanowi dla wielu gmin szansę na zrealizowanie niezbędnych dla mieszkańców inwestycji.

MIT 5. PPP powinno się stosować jedynie do realizacji projektów o znacznej wartości nakładów

PPP może służyć do realizacji niewielkich przedsięwzięć. Ponad 80% realizowanych w Polsce do końca 2016 r. umów stanowiły te o wartości nieprzekraczającej 50 mln zł³⁴. Przygotowanie i obsługa projektów wiąże się z pewnymi kosztami zarówno dla strony publicznej, jak i prywatnej, ale koszty transakcyjne są w naszych warunkach relatywnie niewielkie. Doradztwo prawne i ekonomiczne nie pochłania wydatków większych niż doradztwo techniczne, które w swej zasadniczej części i tak musi być zakontraktowane bez względu na formułę realizacji inwestycji. PPP pozwala na realizację przedsięwzięcia bez konieczności opracowania pełnej dokumentacji technicznej przez administrację, co przy odpowiednim podejściu do planowania inwestycji może nawet obniżyć koszty przygotowania projektów inwestycyjnych (brak konieczności przygotowania pełnej dokumentacji projektowej z pozwoleniem na budowę). Uzasadnione zatem jest stosowanie PPP w przedsięwzięciach, w których korzyść z realizacji ich w modelu PPP nie zostanie skonsumowana przez koszty obsługi tego typu projektów (nie należy zapominać o kosztach kontroli strony prywatnej na etapie realizacji projektu). Polska praktyka PPP pokazuje jednak, że projekty tego typu mogą być z powodzeniem realizowane już w całkiem niewielkich (o wartości nakładów kilku milionów złotych) przedsięwzięciach lub w całkiem lokalnych przedsięwzięciach koncesyjnych³⁵.

MIT 6. PPP jest droższe niż model tradycyjny

Ważne, aby zamiast argumentów tańszy/droższy w przypadku PPP zbadać, czy jest to efektywna metoda realizacji zadań. Omówiono już źródła efektywności działań partnera prywatnego w ramach PPP. Jedynym

31 Por. artykuł B. Korbusa pt. „Mapa podmiotów zainteresowanych rozwojem PPP w Polsce”, s. 36-38.

32 https://www.mr.gov.pl/media/36848/SOR_2017_maly_internet_03_2017_aa.pdf.

33 Informacja o wynikach kontroli REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ W SYSTEMIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO, KGP-4101-01-00/2012 Nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4883,vp,6353.pdf> (dalej Raport NIK).

34 Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31.12.2016, s. 17 i nast., http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_ryнку_PPP_31_12_2016.pdf.

35 Tamże, s. 17.

elementem składowym totalnej ceny świadczenia usług w ramach PPP, który może zniwelować przewagi cenowe tej instytucji na poziomie inwestycji i eksploatacji, jest koszt kapitału i kredytu, jaki partner prywatny musi zaangażować w realizację przedsięwzięcia. Ponadto partner prywatny, inaczej niż sektor publiczny, musi osiągnąć zysk. Koszt finansowania prywatnego (oraz jego marża) przekłada się na ogólny koszt finansowania całego projektu, który to koszt (finansowania) najprawdopodobniej będzie wyższy niż w formule tradycyjnej. Należy jednak zaznaczyć, że rzetelne porównanie wszystkich kosztów wdrożenia PPP z całkowitymi kosztami formuły tradycyjnej powinno uwzględniać oszczędności związane z transferem części ryzyk projektowania, budowy i eksploatacji do sektora prywatnego. Właściwy podział zadań w ramach umowy o PPP dodatkowo minimalizuje koszty zarządzania procesem inwestycyjnym). Jedynie porównanie wariantu tradycyjnego (samodzielnego) z PPP, skorygowane o ryzyko transferowane do sektora prywatnego, jest właściwą podstawą do zestawienia ze sobą obu wariantów i ich porównania. Partner prywatny, działając w procesie realizacji zadań publicznych stosuje, metody i *know-how* sprawdzone w warunkach konkurencji rynkowej. Partner optymalizuje koszty operacyjne i wprowadza możliwe, dopuszczone umową o PPP, oszczędności. W konsekwencji, **nawet jeśli koszt kapitału prywatnego jest wyższy niż w projektach tradycyjnych, efektywność działań sektora prywatnego i zysk z transferu ryzyk projektowych uzasadnia jego poniesienie, co powoduje, że całość projektu jest realizowana taniej.** W omawianym kontekście warto jednak zaznaczyć, że PPP nie jest panaceum na wszystkie niedomagania administracji publicznej, PPP niewpisujące się w poczynione przez podmiot publiczny założenia co do optymalizacji jej zadań nie powinno być realizowane.

MIT 7. Procedura PPP jest długa i skomplikowana

Wspomniano już o korzyściach wynikających z prowadzenia analiz przedrealizacyjnych właściwych dla PPP. Nie są one zresztą znacznie bardziej czasochłonne, niż staranne przygotowanie tradycyjnego postępowania przetargowego. Natomiast, przetarg PPP umożliwia jednorazowe przeprowadzenie kilku zamówień składających się na realizację danego przedsięwzięcia (wpisującego się w zadanie publiczne powierzone partnerowi) z większą pewnością prawidłowej ich realizacji. Średni czas od wszczęcia postępowania do zawarcia umowy o PPP to 252 dni³⁶. Jednak należy pamiętać, że w **ramach przetargu PPP kontraktowany jest za jednym razem cały zestaw usług (projekt, finansowanie, budowa, eksploatacja i zarządzanie infrastrukturą).** Dodatkowo partnerowi prywatnemu powierzane jest na czas realizacji umowy zarządzanie nieruchomością lub inną infrastrukturą zaangażowaną w przedsięwzięcie, która w tradycyjnym podejściu musiałaby być wydzierżawiona w stosownym trybie.

Przygotowany przetarg PPP, jeśli nawet ze względu na zastosowanie trybu negocjacyjnego (dialog konkurencyjny) trwa nieco dłużej od pojedynczego przetargu tradycyjnego (np. przetargu nieograniczonego), może zakończyć się pełnym powodzeniem w ciągu jednego roku, dzięki dopracowaniu modelu podziału zadań i ryzyk w trakcie negocjacji. Istotne, że na skutek efektywnej alokacji ryzyk (o co trudniej w przypadku zamówień tradycyjnych), po zawarciu umowy o PPP w zasadzie nie zdarzają się przypadki żądań dodatkowej zapłaty czy zerwania kontraktów przez wykonawców. Z tego powodu nie zachodzi konieczność ponownego przeprowadzania tego samego postępowania, co jest częste w przypadku tradycyjnych postępowań (szczególnie w obszarze drogownictwa).

MIT 8. PPP to sposób na realizację przedsięwzięć bez angażowania środków publicznych, a partner prywatny to wspaniały sponsor

Niektóre mity na temat PPP dotyczą nie tyle wyimaginowanych wad, co nieuzasadnionych nadziei związanych z tą formułą. Zawsze jednak wynikają z niezrozumienia istoty tego typu współpracy. PPP nie jest „cudowną” metodą budowania infrastruktury lub świadczenia usług publicznych bez zaangażowania żadnych środków podmiotu publicznego. **Zawsze partner prywatny oczekuje wynagrodzenia za swoje zaangażowanie.** Może być wynagradzany bezpośrednio z budżetu (tzw. opłata za dostępność) lub w drodze opłat wnoszonych przez konsumentów usług świadczonych w formule PPP (głównie koncesji). **Bezpośrednio lub pośrednio, jak zwykle za wszystko płaci podatnik.** Pewne koszty związane są również z samym wdrożeniem przetargu typu PPP i zarządzaniem realizacją tego typu umów. Innym mylnym przekonaniem na temat PPP, które po części łączy

36 Tamże, s. 27.

się z pierwszym z omówionych mitów, jest przekonanie, że partner prywatny to ktoś na wzór „św. Mikołaja” czy dobrodzieja, kto skłonny jest zrealizować zadanie publiczne, na które nie stać budżetu, bez widoków na zwrot z inwestycji. Często owo mylne przekonanie wiąże się z niedostrzeganiem faktu, że konkretne przedsięwzięcie nie może być zrealizowane w modelu koncesyjnym i musi być finansowane – a co najmniej mocno dofinansowane – z budżetu. **Partner prywatny nawet przy wszystkich swoich przewagach w zakresie optymalizacji procesów inwestycyjnych i eksploatacyjnych nie jest cudotwórcą i w zdecydowanej większości przypadków nie będzie w stanie zrealizować bez pomocy podmiotu publicznego przedsięwzięć, które w swej istocie są deficytowe.** Na pewno też nie jest „naiwniakiem”, który zaangażuje się w niewykonalny ekonomicznie projekt, co najwyżej może źle ocenić ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia. Przed zawodem co do zainteresowania sektora prywatnego realizacją projektów, które *de facto* są pozbawione sensu ekonomicznego z punktu widzenia inwestora, skutecznie chroni test rynku przeprowadzany na etapie analiz przedrealizacyjnych. Konsultacja założeń projektu na etapie poprzedzającym wszczęcie procedury przetargowej pozwoli zmodyfikować jego założenia, tak aby nabrał sensu ekonomicznego, lub też rozwieje mylne przekonania na temat jego „atrakcyjności”. Zbytni optymizm lokalnych polityków czy administracji co do szans powodzenia konkretnych koncesyjnych przedsięwzięć jest wynikiem nie tylko nieznamomości realiów gospodarczych, ale często wynika z naturalnego dla zaangażowanych w swą pracę przedstawicieli administracji entuzjazmu dla projektów, które sami wymyślili i zamierzają przeprowadzić. Zawsze **warto zweryfikować swoje wyobrażenia o wykonalności przedsięwzięcia jeszcze przed wszczęciem postępowania.**

MIT 9. „Czwarte P”, czyli mit wyjątkowego zagrożenia korupcyjnego i kontrolnego związanego z realizacją przedsięwzięć PPP

PPP to skomplikowane przedsięwzięcie przetargowe. Musi być klarowne co do celów i zasad, na jakich się opiera, dobrze przygotowane (rzetelne) i konkurencyjne (uczciwy przetarg). Zapewne będzie przedmiotem kontroli, ale nie bardziej niż inne przetargi o podobnej skali. Przez ponad 8 lat stosowania tej inwestycji nie było żadnego przypadku unieważnienia umowy PPP z powodu przestępczej aktywności jakiegokolwiek ze stron zaangażowanych w PPP. Nie ma też przykładów spraw korupcyjnych w tego typu przetargach. Pozytywnie o PPP wypowiedziała się po przeprowadzeniu postępowań sprawdzających NIK³⁷. Kwestia korupcyjna jest zatem oczywiście wyolbrzymiona, czy raczej zależna od przestrzegania standardów w tym zakresie i faktycznej uczciwości jej uczestników. W konsekwencji, obawy związane z aktywnością organów kontrolnych związane są z faktem podejmowania wciąż niestandardowej metody realizacji zadań publicznych, która musi być we właściwy sposób uzasadniona, aby nie padły zarzuty niegospodarności czy przekroczenia uprawnień. Wydaje się jednak, że odpowiednie udokumentowanie przesłanek podjęcia decyzji o PPP, wskazanie odpowiednich analiz i w miarę możliwości aktów politycznych (polityk lokalnych, jak i uchwał rad stanowiących) pozwolą na wykazanie w razie ewentualnej kontroli, że działania administracji w zakresie PPP były przemyślane i uzasadnione. **Warunkiem uniknięcia kłopotów jest jednak konsekwencja w łańcuchu decyzyjnym prowadzącym do podjęcia decyzji, ważne, aby kryteria wyboru partnera odzwierciedlały rekomendacje wynikające z analiz przedrealizacyjnych, a przetarg był prowadzony w sposób transparentny i konkurencyjny. Bardzo istotna jest również skrupulatna realizacja kontraktu PPP, szczególnie w zakresie kontroli realizacji zadań partnera prywatnego, tak aby PPP mogło przynieść zakładane korzyści.** Jak podkreśla NIK w swych wnioskach z przeprowadzonych kontroli, należy analizować, czy **warto korzystać z usług doradczych i nie lekceważyć rekomendacji ze strony ekspertów zewnętrznych.** W kontekście niewątpliwego stresu związanego ze statusem podmiotu kontrolowanego należy pamiętać, że jest to niestety część pracy każdego urzędnika (i polityka), która wiąże się nie tylko z wdrożeniem PPP, ale z każdym niemal przetargiem, szczególnie jeśli dotyczy przedsięwzięć finansowanych przy wsparciu UE, nikt jednak nie odradza aplikowania o środki UE tylko dlatego, że ich pozyskanie zawsze wiąże się z kontrolą, potencjalnie ze strony kilkunastu instytucji uczestniczących w systemie wdrażania i rozliczania tych środków. Osobną sprawą jest na pewno odpowiednie przygotowanie merytoryczne przedstawicieli instytucji kontrolnych do analizy projektów PPP, jest to jednak część szerszego problemu, który nie wiąże się tylko z modelem PPP.

37 Raport NIK, s. 5 i nast.

3.1. Mapa podmiotów zainteresowanych rozwojem PPP w Polsce

Bartosz Korbus

Partnerstwo publiczno-prywatne jest metodą realizacji licznych zadań publicznych, co więcej realizacja zadań w tej formule wymaga rozległej interdyscyplinarnej wiedzy, a same działania administracji i sektora prywatnego związane z realizacją projektów są przedmiotem zainteresowania licznych organów administracji rządowej.

Poniżej znajdują Państwo wykaz najważniejszych polskich instytucji, które zajmują się różnymi aspektami problematyki PPP, wraz z ich krótką charakterystyką w kontekście prowadzonych przez każdą z nich działań na rzecz PPP i koncesji.



Ministerstwo Rozwoju

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.) do zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie ustawy należy w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego. Ministerstwo Rozwoju, powołane Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r., przejęło zadania z tego zakresu realizowane dotychczas przez Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i jest obecnie głównym organem administracji centralnej odpowiedzialnym za sprawy PPP.

Do jego zadań należy m.in. promocja wiedzy na temat PPP, organizacja szkoleń i warsztatów dla pracowników administracji publicznej w kraju; tworzenie dokumentacji wzorcowej, standardów procedur i materiałów informacyjnych dotyczących PPP, w tym wymiana najlepszych praktyk, a także przygotowanie analiz dotyczących rozwoju rynku PPP w Polsce. W zakres kompetencji Ministerstwa Rozwoju wchodzi również zarządzanie środkami z funduszy UE, które włączone do finansowania projektów PPP, tworzą z nich tzw. projekty hybrydowe. Na zlecenie MR opracowana została szczegółowa analiza rynku PPP połączona z bazą wszystkich wszczętych postępowań, postępowań zakończonych podpisaniem umowy oraz projektów planowanych dostępna na www.bazapp.gov.pl. Publikacja ta obejmuje okres od wejścia w życie ustawy o PPP w 2009 r. do 31 grudnia 2016 r. i ma być aktualizowana co pół roku. Kolejnym narzędziem wykorzystywanym przez MR w celu wsparcia podmiotów planujących realizację projektu w formule PPP jest powołana w styczniu 2011 r. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, która jest miejscem wymiany wiedzy, dobrych praktyk oraz upowszechniania wzorcowej dokumentacji. Portal internetowy Platformy PPP dostępny jest pod adresem www.ppp.gov.pl. W Ministerstwie utworzono zespół ds. PPP, działający w formie kilkudziesięcioosobowego zgromadzenia przedstawicieli administracji centralnej, organizacji skupiających przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, które zajmują się w ramach swoich celów statutowych PPP.



Ministerstwo Finansów

Ministerstwo Finansów jest urzędem administracji rządowej obsługującym ministra właściwego ds. budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych. Jednym z podstawowych zadań Ministerstwa jest opracowywanie, wykonywanie i kontrolowanie realizacji budżetu państwa. Ministerstwo zajmuje się m.in. systemem finansowania samorządu terytorialnego, sfery budżetowej i bezpieczeństwa państwa oraz zarządza długiem publicznym. Ponadto, w ramach Ministerstwa Finansów funkcjonuje Departament Gwarancji i Poręczeń, który odpowiada m.in. za sprawy PPP w zakresie kompetencji ministra finansów.



Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa

(dawniej Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej)

Do kompetencji Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa należy nadzór nad rozwojem infrastruktury

transportowej (autostrad, dróg krajowych, kolei, transportu lotniczego), jak również sprawy właściwe m.in. dla budownictwa, gospodarki przestrzennej, funduszy europejskich czy polityki transportowej.

Urząd Zamówień Publicznych (UZP)

Urząd Zamówień Publicznych jest organem administracji centralnej, którego podstawowym zadaniem jest nadzór nad systemem zamówień publicznych w Polsce, a tym samym nad właściwym i zgodnym z prawem gospodarowaniem środkami publicznymi przy finansowaniu zadań publicznych. UZP jest również podmiotem uprawnionym do kontroli postępowań związanych z udzielaniem zamówień publicznych, w tym tych realizowanych w trybie PPP i koncesji. UZP udziela ważnych dla rozwoju PPP interpretacji, wydał również poradnik Partnerstwo Publiczno-Prywatne wraz z przykładowymi dokumentami stosowanymi w procesie wyboru partnera prywatnego.



Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest agencją rządową podlegającą ministrowi właściwemu ds. gospodarki (obecnie jest to minister rozwoju). Jej zadaniem jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i UE, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich. PARP w swoich działaniach dąży do tworzenia korzystnych warunków dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki. W tym celu w latach 2010-2015 uruchomiony był m.in. projekt systemowy PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, który promował model PPP jako instrument współpracy przedsiębiorców z podmiotami publicznymi w realizowanych przez nie zadaniach publicznych. Strona internetowa projektu dostępna jest wciąż pod adresem www.ppp.parp.gov.pl lub adresem partnera projektu (Instytutu PPP: iPPP.pl). Aktualnie PARP oferuje dotacje dla MMSP umożliwiające im udział w szkoleniach z zakresu PPP oraz przygotowanie ofert (współfinansowanie doradztwa) w przetargach tego typu.



Główny Urząd Statystyczny (GUS)

Główny Urząd Statystyczny to w myśl ustawy organ odpowiedzialny za statystykę publiczną, tj. zasady i podstawy rzetelnego, obiektywnego, profesjonalnego i niezależnego prowadzenia badań statystycznych, których wyniki mają charakter oficjalnych i powszechnie dostępnych danych statystycznych. GUS jest również podmiotem kompetentnym w zakresie kwalifikacji przedsięwzięć realizowanych w formule PPP w kontekście rachunków narodowych i oceny wpływu takich przedsięwzięć na deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji państwowej. W jego kompetencjach leży ochrona konsumentów oraz kształtowanie polityki antymonopolowej, wpływając tym samym na rozwój gospodarczy Polski. Ponadto Prezes UOKiK monitoruje pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcom.



Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE)

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest organem regulacyjnym m.in. w zakresie działalności telekomunikacyjnej. W związku z PPP należy odnotować, iż UKE jest członkiem „Platformy PPP”, jak również autorem szeregu analiz i opracowań dotyczących zastosowania PPP do celów inwestycji telekomunikacyjnych, w tym specjalnego poradnika dla jednostek samorządu terytorialnego zawierającego szczegółowe materiały pomocne we wdrażaniu PPP przez samorządy w kontekście ustawy szerokopasmowej. W ostatnim obszarze UKE wypowiadał się również o dopuszczalnych zasadach partycypacji partnerów prywatnych w przedsięwzięciach informatyzacyjnych.



Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH)

(dawna Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych [PAIIIZ])

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych realizuje zadania publiczne polegające na wspieraniu rozwoju gospodarczego kraju poprzez działania zwiększające napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Zadanie to obejmuje m.in. obsługę inwestorów zagranicznych



oraz współpracę z władzami regionalnymi w promocji regionów, również w kontekście inwestycji w modelu PPP i koncesyjnym.



Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)

Bank Gospodarstwa Krajowego to największy w Europie Środkowo-Wschodniej bank publiczny. Nadzorowany jest przez Ministerstwo Finansów, a jego misja obejmuje wspieranie programów rozwoju lokalnego i regionalnego. BGK może finansować przedsięwzięcia PPP, po stronie prywatnej jak i publicznej. Przykładowo, w województwach wielkopolskim i pomorskim BGK pełnił funkcję Funduszy Rozwoju Obszarów Miejskich, wdrażając inicjatywę Unii Europejskiej o nazwie JESSICA. Był to instrument preferencyjnego finansowania zwrotnego rozwoju miast, w kontekście którego zastosowanie znalazło PPP.



Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)

Europejski Bank Inwestycyjny to instytucja finansowa Unii Europejskiej, której akcjonariuszami są wszystkie państwa członkowskie UE. Jego misją jest wspieranie zrównoważonego rozwoju Wspólnoty poprzez udzielanie kredytowania lub gwarancji dla projektów, w tym projektów PPP swoich państw-akcjonariuszy realizowanych tak przez podmioty publiczne, jak i przez przedsiębiorstwa prywatne. W ramach EBI powstało również Europejskie Centrum Wiedzy o PPP (EPEC – European PPP Expertise Centre).



Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR)

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju to instytucja finansująca projekty, które nie mogłyby liczyć na komercyjne finansowanie na zbliżonych warunkach. Regiony, w których EBOiR zaznacza swoją działalność, to przeważnie te, w których trwają transformacje systemowe i zmiany strukturalne promujące demokrację, pluralizm i zasady gospodarki rynkowej – Bałkany, Europa Środkowa i Wschodnia, Kraje Bałtyckie oraz byłe republiki radzieckie.



Bank Światowy

Bank Światowy to wyspecjalizowana instytucja Organizacji Narodów Zjednoczonych, będąca połączeniem dwóch instytucji: Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju. Zrzesza on 187 krajów członkowskich, a jego misją jest udzielanie wsparcia finansowego i technicznego w krajach rozwijających się na całym świecie. Swoje zadania realizuje m.in. poprzez udzielanie niskoprocentowanych pożyczek na kredytowanie inwestycji w edukację, służbę zdrowia, administrację publiczną, infrastrukturę, ale również w rozwój sektora finansowego i prywatnego, w tym w modelu PPP.



Europejskie Centrum Wiedzy o PPP

(EPEC – European PPP Expertise Centre) EPEC (European PPP Expertise Centre) to Europejskie Centrum Wiedzy o PPP powołane do życia w końcu 2009 r. na mocy komunikatu Komisji Europejskiej na temat PPP. Celem tej organizacji jest wsparcie krajów członkowskich Unii Europejskiej w praktyce stosowania PPP, w zakresie długoterminowego wsparcia przy realizacji projektów typu PPP oraz w procesie optymalizacji wykorzystywania środków z funduszy UE: strukturalnego oraz spójności.

Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju

Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju funkcjonuje w ramach nowej architektury polskich instytucji rozwoju, integrując działalność Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP), Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE), Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (PAIH) oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Integracja ww. podmiotów oraz ich zadań ma na celu stworzenie instytucji rozwoju o dużym potencjale inwestycyjnym, działającej w ramach jednolitej strategii i standardów zarządzania. Grupa PFR zapewnia lepszą koordynację programów rozwojowych, w ramach zintegrowanego nadzoru i kanałów kontaktu z przedsiębiorcami, przez co daje prostszy dostęp do oferty produktów i usług, lepiej dopasowanych do potrzeb rynku.

3.2. Partnerstwo publiczno-prywatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne

Marcin Wawrzyniak

Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie krajowym

Partnerstwo publiczno-prywatne to szeroko rozumiana współpraca sektora publicznego z prywatnym kapitałem, polegająca na wspólnej realizacji przedsięwzięć ogólnie służących realizacji zadań publicznych.

W dyskusjach nad ekonomicznym znaczeniem tej instytucji często używane jest pojęcie *PPP w sensie szerokim*, które obejmuje różne formy współpracy międzysektorowej w oderwaniu od prawnego znaczenia instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W niniejszym artykule przedstawione zostały najważniejsze instytucje prawne w ramach współpracy sektora publicznego i prywatnego przy realizacji zadań publicznych w ścisłym znaczeniu pojęcia PPP. Jednocześnie przedstawione zostały uwarunkowania prawne umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, które wspólnie z instytucją PPP stanowią podstawową formę prawną realizacji kontraktów publiczno-prywatnych w Polsce.

I. Partnerstwo publiczno-prywatne

1. Uwagi wprowadzające

Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie polskim uregulowane zostało w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ (dalej u.p.p.p.).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.p.p., przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego, jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. PPP zostało określone w u.p.p.p. jako współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Definicja podmiotu publicznego jest kluczową definicją legalną, którą posługuje się u.p.p.p. Zakres pojęcia „podmiot publiczny” ma podstawowe znaczenie dla określenia zakresu stosowania u.p.p.p. W art. 2 pkt 1 u.p.p.p. ustawodawca odstąpił od enumeratywnego wyliczenia kategorii podmiotów publicznych, którym przyznał status „podmiotu publicznego” na rzecz posłużenia się zgeneralizowanymi kategoriami pojęciowymi, korespondującymi ze wzorem definicyjnym wypracowanym w ramach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawa zamówień publicznych^{2,3}. Pojęcie podmiotu publicznego jest kluczowe dla stosowania u.p.p.p., ponieważ ustawodawca, definiując podmiot publiczny, w praktyce określa krąg podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do stosowania tej ustawy w charakterze partnera publicznego⁴.

1 Tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 696 z późn. zm.

2 Tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm., dalej „u.p.z.p.”

3 Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 148.

4 Zob. T. Skoczyński, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny, Komentarz do art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30.

2. Kluczowe definicje ustawowe

Podmiotem publicznym są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych⁵ (art. 2 pkt 1 lit. a u.p.p.p.). Zobowiązane do stosowania u.p.p.p. będą również tzw. podmioty prawa publicznego. Ustawodawca zaliczył do tej kategorii inne niż jednostki sektora finansów publicznych podmioty utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa, oraz jednostki sektora finansów publicznych pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- 1) finansują ją w ponad 50%, lub
- 2) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- 3) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- 4) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Do kategorii „**partnerów prywatnych**” art. 2 pkt 1 lit. b u.p.p.p. zalicza przedsiębiorców lub przedsiębiorców zagranicznych.

Przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. PPP jest zatem tylko taką relacją kontraktową strony umowy, która nosi znamiona „wspólności”. U.p.p.p. nie zawiera definicji legalnej pojęcia „współpraca”. Przyjmuje się zatem w doktrynie, że kryterium wspólności spełniać będzie wspólne działanie podmiotu publicznego i partnera prywatnego zmierzające do osiągnięcia uprzednio uzgodnionych celów⁶. W tym względzie **nie można mówić o partnerstwie przy braku współpracy stron**. Podkreśleniem tego jest także **wymóg podziału zadań pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego**, który wskazuje, że zarówno jedna, jak i druga strona umowy o PPP powinna mieć przypisane określone czynności do wykonania. Z reguły **najistotniejszym elementem współpracy ze strony podmiotu publicznego będzie wniesienie wkładu własnego**, ale niekoniecznie tylko do tego muszą się ograniczać zadania podmiotu publicznego, który może przyjąć na siebie także inne obowiązki, np. przeprowadzenie konsultacji społecznych, współpracę z partnerem prywatnym na etapie uzyskania potrzebnych do realizacji inwestycji decyzji administracyjnych lub uzgodnień, promocję przedsięwzięcia, aktywne działania w celu zwiększenia popytu na świadczone usługi itp.⁷.

Wspólna realizacja przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym **ma opierać się** w ramach PPP m.in. **na podziale zadań**. U.p.p.p. nie posługuje się normatywną definicją pojęcia „zadanie”. W tym sensie przez pojęcie „zadania”, zgodnie z zasadami wykładni językowej, rozumieć należy czynność, którą należy wykonać⁸. W tym świetle komentatorzy u.p.p.p. wskazują, że wymóg podziału zadań zostaje spełniony w przypadku przekazania partnerowi prywatnemu jakiegokolwiek zadania wymaganego dla realizacji przedsięwzięcia PPP. Działania realizowane w ramach PPP przez partnera prywatnego muszą służyć realizacji przedsięwzięcia, które na gruncie u.p.p.p. obejmuje zawsze element utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub z nim związanym⁹.

Elementem odróżniającym PPP od innych form współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi oraz partnerami prywatnymi (w szczególności typowych zamówień publicznych) **jest podział ryzyk związanych ze wspólną realizacją przedsięwzięcia**. Jednocześnie u.p.p.p. nie określa jakichkolwiek zasad dotyczących obligatoryjnego podziału tych ryzyk między strony stosunku partnerstwa. W związku z tym kryterium podziału ryzyk przewidywane w art. 1 ust. 2 u.p.p.p. zostanie spełnione w ramach PPP w przypadku przypisania podmiotowi prywatnemu dowolnego, pojedynczego ryzyka¹⁰. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy

5 Tj. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240

6 Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 104

7 Zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30.

8 Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 104

9 Tamże, s. 105.

10 Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 99.

o PPP, „Wspomnienie ryzyka ma na celu jedynie podkreślenie, że partnerzy mają realizować przedsięwzięcie wspólnie”¹¹.

W literaturze wskazuje się przy tym, że PPP powinno być wykorzystywane w celu realizacji przedsięwzięcia wówczas, gdy przynosi większe korzyści z porównaniu z realizacją przedsięwzięcia metodą tradycyjną¹². Ponadto, umowa o PPP powinna zawsze przenosić ryzyko na stronę, która najlepiej potrafi je kontrolować¹³. Doktryna wyróżnia bardzo szeroki i niejednorodny katalog typowych ryzyk dla przedsięwzięć PPP¹⁴.

Przedmiotem współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach PPP ma być wspólna realizacja przedsięwzięcia. Definicję przedsięwzięcia zawiera art. 2 pkt 4 u.p.p.p. W jego świetle przedmiotem przedsięwzięcia może być:

- (a) budowa lub remont obiektu budowlanego,
- (b) świadczenie usług,
- (c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- (d) inne świadczenie,

przy czym **wszystkie te czynności powinny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany**. Wskazuje się, że art. 2 pkt 4 określa zakres przedmiotowy zastosowania u.p.p.p. Szerokie określenie przedsięwzięcia było celowym zabiegiem ustawodawcy, aby w możliwie najszerszym zakresie objąć wszystkie istotne pola możliwej współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi¹⁵. **Zakres pojęciowy „przedsięwzięcia” w ramach PPP jest zatem bardzo szeroki** i może obejmować budowę obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów Prawa Budowlanego. Budowa lub remont obiektu budowlanego jako przedmiot PPP oznacza, że łącząca strony umowa o PPP może zawierać elementy charakterystyczne dla umowy o roboty budowlane¹⁶. **Przedmiotem przedsięwzięcia w ramach PPP może być świadczenie usług**. W odniesieniu do świadczenia usług, jako formy przedsięwzięcia PPP, brak jest ograniczeń o charakterze przedmiotowym¹⁷. Przedsięwzięcie PPP może polegać na wykonaniu dzieła w rozumieniu art. 627 KC¹⁸. Wskazać w końcu należy, że przedsięwzięcie PPP polegać może na „innym świadczeniu”. Tym samym zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP jest katalogiem otwartym, pod warunkiem że mamy do czynienia ze świadczeniem, które jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związanym. Tak szeroka definicja „przedsięwzięcia” pozwala również stwierdzić, że na gruncie u.p.p.p. przedmiotem przedsięwzięcia może być kombinacja budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług lub innych świadczeń¹⁹. Potwierdza to także stanowisko literatury²⁰.

Przedsięwzięcie realizowane w ramach formuły PPP wymaga określonego działania (budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług lub innych świadczeń, lub kombinacji tych świadczeń) połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który

11 Druk Sejmowy Nr 1180, Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, s. 6.

12 Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 101.

13 Tamże, s. 106.

14 Zob. tamże, s. 101-114; zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30; A. Panasiuk, Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 293-294.

15 zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 2 ust. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30.

16 Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 191-193.

17 Tamże, s. 194.

18 Tamże, s. 194.

19 Zob. Druk Sejmowy Nr 1180, Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, s. 12.

20 Zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 195-196.

jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Przedsięwzięcie w ramach PPP powinno być w istotnym stopniu, a nawet w całości, realizowane przez partnera prywatnego.

W tym świetle „utrzymanie” składnika majątkowego powinno polegać na ponoszeniu kosztów pozostawienia składnika majątkowego w stanie niepogorszonym, zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania i przy zachowaniu zasad należytej staranności. Utrzymanie powinno polegać także na dbaniu o prawidłowe funkcjonowanie składnika majątkowego. „Zarządzanie” składnikiem majątkowym polegać powinno na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu prawidłowe i efektywne funkcjonowanie tego składnika²¹.

3. Specyficzne dla PPP obowiązki kontraktowe stron współpracy

Obowiązki stron umowy o PPP będą kształtowane w oparciu o art. 7 u.p.p.p. Stosownie do art. 7 ust. 1 u.p.p.p., przez umowę o PPP **partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.** Umowa o PPP jest umową cywilnoprawną. Przepis art. 7 zawiera legalną definicję umowy o PPP, określając jej *essentialia negotii*, jednocześnie wraz z art. 1 i 2 u.p.p.p. wspólnie określają pojęcie samego PPP, wyznaczając jego zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz podstawowe elementy stosunku prawnego. Na mocy umowy o PPP partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia, w tym sfinansowania przynajmniej części wydatków na jego realizację. Partner prywatny ma zatem być nie tylko wykonawcą przedsięwzięcia w ramach PPP, ale także finansującym jego realizację choćby w części. **Realizacja przedsięwzięcia przez partnera prywatnego następuje za wynagrodzeniem.** W konsekwencji więc umowę o PPP uznać należy za umowę odpłatną, albowiem każda ze stron uzyskuje od drugiej strony określone przysporzenie majątkowe. Kolejnym istotnym elementem umowy o PPP jest obowiązek współdziałania stron w celu realizacji przedsięwzięcia. Współpraca stron jest często wskazywana jako jeden z najważniejszych elementów tworzących istotę PPP oraz odróżniających partnerstwo od klasycznego zamówienia publicznego. Wagę odpowiedniej współpracy stron podkreśla nie tylko postanowienie art. 7, ale również art. 1 ust. 2 u.p.p.p. **Współdziałanie stron w umowie powinno wyrażać się w odpowiednim podziale zadań pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym²².** Współdziałanie podmiotu publicznego najczęściej polegać będzie na wniesieniu wkładu własnego do przedsięwzięcia. W świetle art. 2 pkt 5 u.p.p.p. **wkład własny to świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia, lub wniesieniu składnika majątkowego.** Składnikiem majątkowym, zgodnie z art. 2 pkt 3 u.p.p.p., jest nieruchomości, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ KC, rzecz ruchoma oraz prawo majątkowe. W świetle zacytowanych przepisów, tj. na podstawie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 5 i pkt 3 u.p.p.p., podmiot publiczny (w tym gmina lub Skarb Państwa) może wnieść do przedsięwzięcia realizowanego w oparciu o umowę o PPP wkład **własny, w szczególności w postaci nieruchomości lub jej części składowej** (np. budynku). Ze względu na treści art. 4 ust. 1 i 2 u.p.p.p., niezależnie od przepisów rozdziału 3 u.p.p.p., w zakresie nieuregulowanym przepisami tej ustawy do umów o PPP zastosowanie znajdują: w przypadku wyboru partnera prywatnego zgodnie z przepisami Ustawy o koncesjach – przepisy tej ustawy (art. 4 ust. 1 u.p.p.p.); w przypadku wyboru partnera prywatnego zgodnie z przepisami PZP – przepisy tej ustawy (art. 4 ust. 2 u.p.p.p.).

W doktrynie podkreśla się, że umowa o PPP jest odrębnym typem umowy, którego normatywny wzorzec

21 Tamże, s. 197.

22 Zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 7 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30.

został uregulowany ustawą poprzez wskazane jej istotnych cech (tzw. *essentialia negotii*). W związku z tym przyjąć należy, że jest to tzw. umowa nazwana²³. Przemawiać ma za tym istnienie regulacji normatywnej, która pozwala na jednoznaczne wskazanie cech szczególnych tej umowy.

4. Wynagrodzenie partnera prywatnego

Ponieważ wykonaniu przedmiotu PPP towarzyszyć musi wynagrodzenie partnera prywatnego, **umowa o PPP określa, z jakiego źródła pochodzi to wynagrodzenie. Wysokość wynagrodzenia w sposób kwotowy (jak przy zwykłych zamówieniach publicznych) określona będzie, co do zasady, tylko w przypadku przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego.** Jeżeli umowa zakładałaby uzyskiwanie przez partnera całego lub zasadniczej części wynagrodzenia z opłat od użytkowników, uzależniając jego dochód od zmiennego popytu na dane usługi, wówczas kwotowe określenie dochodu z tego tytułu w umowie ograniczyłoby z niemożliwością i było bezcelowe.

Wynagrodzenie partnera prywatnego powinno być ekwiwalentnym świadczeniem do jego wkładu w realizację przedsięwzięcia. Wyższemu zaangażowaniu odpowiadać powinna wyższa stopa zwrotu inwestycji. **U.p.p.p. nie przesądza przy tym, skąd ma pochodzić wynagrodzenie partnera prywatnego.** Wskazuje jedynie na pewne kwantyfikatory jego wysokości, jak: rzeczywiste wykorzystanie i dostępność przedmiotu partnerstwa oraz skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania (art. 7 ust. 2 i 3 u.p.p.p.). Pewnej pomocy udziela art. 4 u.p.p.p., dotyczący właściwej procedury wyboru partnera w zależności od źródła jego wynagrodzenia. Przepis ten wskazuje na możliwość uzyskiwania przez partnera prywatnego wynagrodzenia na zasadach analogicznych do wynagrodzenia koncesjonariusza stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁴ (art. 4 ust. 1 u.p.p.p.) lub w inny sposób (art. 4 ust. 1 u.p.p.p.).

Ukształtowanie wynagrodzenia partnera prywatnego na zasadach analogicznych do wynagrodzenia koncesjonariusza stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 1 oznacza, że w przypadku przedsięwzięcia PPP polegającego przede wszystkim na wykonaniu obiektu budowlanego **wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, natomiast w przypadku PPP polegającego na świadczeniu usług wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem PPP.** Tak ukształtowanemu wynagrodzeniu partnera prywatnego **może towarzyszyć płatność podmiotu publicznego.**

Umowa o PPP może zakładać, że wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie wyłącznie prawo do eksploatacji przedmiotu partnerstwa. Jakkolwiek pojęcie *prawa do eksploatacji* nie jest zdefiniowane w ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁵ (dalej u.u.k.r.b.u.), to rozsądnie należy przyjąć, że prawo do eksploatacji polega na wykorzystaniu obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem w celu uzyskania zysku. Zyskiem partnera prywatnego będą z pewnością wszelkie pożytki z obiektu budowlanego. W praktyce, pożytkami z przedsięwzięcia najczęściej będą opłaty wnoszone przez użytkowników przedmiotu partnerstwa, czyli klientów danej usługi lub najemców (użytkowników) nieruchomości.

Uzyskiwanie całości wynagrodzenia z przedmiotu partnerstwa możliwe będzie tylko w przypadku przedsięwzięć co do zasady rentownych i samofinansujących się. Uzyskiwanie wynagrodzenia z pożytków z przedmiotu partnerstwa podatne jest na wiele czynników ryzyka. Odzyskanie poniesionych nakładów i wypracowanie zysku zależne będzie od popytu na świadczone w ramach przedsięwzięcia usługi. Wahania popytu wpłyną będą raz na zmniejszenie stopy zwrotu inwestycji, raz na jej zwiększenie. Ilość, jakość i sposób dostarczanych w ramach partnerstwa usług zależne będą od różnych ryzyk związanych z dostępnością. Ponadto, wszelkie ryzyka wynikające z budowy przedmiotu partnerstwa również ograniczać będą wpływy

23 M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 314.

24 Dz. U. z 2016 r. poz. 1920, zwana dalej „u.u.k.r.b.u.”.

25 Dz.U. z 2016 r. poz. 1920.

partnera prywatnego. Brak choćby częściowej zapłaty sumy pieniężnej czynić będzie współpracę stron umowy o PPP całkowicie wrażliwą na ryzyka.

Ukształtowanie wynagrodzenia partnera prywatnego w inny sposób, niż na zasadach właściwych dla wynagrodzenia koncesjonariusza (art. 4 ust. 2 u.p.p.p.), oznacza przede wszystkim powiązanie dochodów partnera prywatnego w całości z płatnościami podmiotu publicznego. Umowa o PPP może również przewidywać, że wynagrodzenie partnera prywatnego w całości pochodzić będzie z zapłaty sumy pieniężnej. Płatność sumy pieniężnej jest samodzielnym źródłem uzyskiwania wynagrodzenia przez partnera prywatnego wobec prawa do eksploatacji przedmiotu partnerstwa. Płatność sumy pieniężnej polegać będzie na jednorazowej (lub płaconej ratami) wypłacie stronie prywatnej ekwiwalentu jej wkładu w realizację przedsięwzięcia. **Czasem płatność sumy pieniężnej może jednak polegać na dopłacie do ceny lub wykupie istotnej części usług (co może zbliżać ją do wniesienia wkładu własnego).** Zapłata będzie miała charakter świadczenia pieniężnego. Świadczenie pieniężne polega na przekazaniu z majątku wierzyciela (w tym przypadku podmiotu publicznego) określonej wartości ekonomicznej pod postacią sumy pieniężnej wyrażonej w jednostkach pieniężnych. Zbliża to płatność sumy pieniężnej do zapłaty ceny za wykonanie zamówienia publicznego na gruncie u.p.z.p. Płatność sumy pieniężnej będzie uiszczeniem ceny, jaką podmiot publiczny jest obowiązany w świetle umowy o PPP zapłacić za świadczenie wzajemne partnera prywatnego. Będzie to cena brutto (a więc z naliczonym podatkiem VAT). Również w kwocie brutto powinna zostać określona wielkość płatności sumy pieniężnej w ofertach potencjalnych partnerów. Płatność sumy pieniężnej może nastąpić zarówno w walucie polskiej (PLN), jak i w innej walucie, określonej w umowie²⁶. Ustawa o.p.p.p. nie rozstrzyga, w jaki sposób i kiedy ma być dokonywana płatność sumy pieniężnej. W przypadku zwykłych zamówień publicznych do zapłacenia ceny dochodzi po wykonaniu umowy (lub części umowy) w drodze zapłaty faktury wystawionej zamawiającemu przez wykonawcę. Płatność sumy pieniężnej po wykonaniu umowy w przypadku kontraktów PPP, a więc w praktyce często dopiero po wielu latach, wobec zasadniczo niskiej rentowności przedsięwzięć finansowanych w ten sposób, rzadko kiedy znajdzie zastosowanie. Najczęściej do płatności sumy pieniężnej (w częściach) dojdzie na różnych etapach realizacji partnerstwa: po wzniesieniu właściwej infrastruktury czy po wykonaniu określonej części usług. Płatność sumy pieniężnej stanowić będzie całość wynagrodzenia partnera prywatnego najczęściej w przypadku przedsięwzięć co do zasady nierentownych, albo takich, w których nabywcą usług partnera prywatnego będzie głównie lub wyłącznie podmiot publiczny. Należy mieć na względzie, że gwarancja uzyskania wynagrodzenia z płatności pieniężnych podmiotu publicznego istotnie ogranicza ryzyka ciążące na partnerze prywatnym, uzależniając dochodowość przedsięwzięcia nie od ryzyka popytu i podaży, a od ryzyka dostępności. Typowy kontrakt PPP przewidujący wynagrodzenie partnera pochodzące z płatności sumy pieniężnej polega na budowie przez niego infrastruktury, jej utrzymywaniu lub zarządzaniu nią przy zachowaniu ciągłej dostępności świadczonych usług w zamian za wynagrodzenie w postaci stałej opłaty za dostępność. W tego typu umowach partner prywatny nie ma możliwości (lub jest ona ograniczona) czerpania wynagrodzenia od podmiotów trzecich, innych niż podmiot publiczny.

W literaturze wskazuje się, że wynagrodzenie partnera prywatnego może również przyjąć inną formę niż prawo do eksploatacji przedmiotu PPP lub prawo do płatności podmiotu publicznego²⁷. Wynagrodzenie w rozumieniu u.p.p.p. należy bowiem rozumieć funkcjonalnie, tj. jako jakiekolwiek przysporzenie majątkowe ze strony podmiotu publicznego na rzecz podmiotu prywatnego, stanowiące świadczenie wzajemne i ekwiwalentne wobec świadczenia podmiotu prywatnego. O dopuszczalności innej formy wynagrodzenia, świadczy choćby treść art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.p.p., który stanowi, że jednym z kryteriów oceny ofert jest termin i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane. Gdyby bowiem uznać, że nie są dopuszczalne inne formy wynagrodzenia niż wymienione w art. 4 ust. 1 u.p.p.p., wówczas

26 Zgodnie z art. 358 § 1 KC, jeżeli przedmiotem zobowiązania jest suma pieniężna wyrażona w walucie obcej, dłużnik może spełnić świadczenie w walucie polskiej, chyba że ustawa, orzeczenie sądowe będące źródłem zobowiązania lub czynność prawna zastrzega spełnienie świadczenia w walucie obcej.

27 Zob. T. Skoczyński, Komentarz do art. 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Serwis Informacji Prawnej LEX, stan prawny na: 30.06.2011; M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 225-227.

wyrażenie innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane należałoby uznać za pozbawione sensu²⁸. Z tego można wnioskować, że inną formą wynagrodzenia może być przykładowo przeniesienie na partnera prywatnego prawa własności rzeczy, w tym także nieruchomości, przelew prawa majątkowego, a jeżeli strony planują zawarcie umowy spółki – także uprzywilejowanie w prawie do dywidendy czy też uprzywilejowanie w zakresie podziału majątku spółki po przeprowadzeniu postępowania likwidacyjnego itp.²⁹. Wynagrodzeniem partnera prywatnego mogą być zatem wpływy ze sprzedaży nieruchomości, które partner prywatny uzbroi lub zabuduje podczas przedsięwzięcia³⁰.

Z uwagi na to, że art. 4 ust. 1 i 2 u.p.p.p. nie postuluje się legalną definicją wynagrodzenia partnera prywatnego, a w zależności od jednego ze wskazanych modeli wynagrodzenia partnera prywatnego jedynie rozstrzyga o właściwej procedurze wyboru partnera prywatnego, to należy stwierdzić, że w ramach umowy o PPP wynagrodzenie partnera prywatnego może polegać na prawie do czerpania wszelkich pożytków, jako właściciel, z nieruchomości, których własność została przeniesiona przez podmiot publiczny na partnera prywatnego³¹.

Wynagrodzenie partnera prywatnego musi zostać ukształtowane w sposób zgodny z art. 7 ust. 2 u.p.p.p. Oznacza to, że w **przypadku, gdy głównym bądź jedynym źródłem wynagrodzenia partnera prywatnego jest płatność sumy pieniężnej, to wynagrodzenie partnera prywatnego zależeć powinno przede wszystkim od faktycznej dostępności przedmiotu PPP. Pojęcie zależy dotyczyć będzie nie tylko faktycznej wrażliwości przedsięwzięcia na ryzyka związane z dostępnością, ale również możliwości warunkowania wielkości wynagrodzenia przez podmiot publiczny rzeczywistym stopniem gotowości przedmiotu umowy do świadczenia usługi.** Brak sprawności przedmiotu umowy, istotne wady lub okresowe wyłączenia z użytku wynikłe z winy partnera, lub mieszczące się w zakresie przyjętego przez niego ryzyka, podawać mogą w wątpliwość dalszą zasadność uzyskiwania przez partnera wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości (wobec faktycznego braku ekwiwalentności świadczeń). W rażącym przypadku, jeżeli swoje zobowiązanie partner prywatny wykonuje nienależycie lub go nie wykonuje, jego wynagrodzenie (lub spółki mieszanej) może ulec obniżeniu. Dopuszczalny zakres obniżenia wynagrodzenia partnera prywatnego, wraz ze wskazaniem potencjalnych sytuacji, w których będzie to możliwe, powinna przewidywać umowa (art. 7 ust. 3 u.p.p.p.). **W praktyce wynagrodzenie partnera prywatnego w formie okresowych płatności podmiotu publicznego uzależnionych faktyczną dostępnością przedmiotu przedsięwzięcia zwykło się nazywać opłatą za dostępność.** W przypadku, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego w całości lub w większości pochodzić ma z eksploatacji przedmiotu PPP, powinno być wówczas zależne przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania przedmiotu PPP. Dochodowość przedsięwzięcia z punktu widzenia partnera prywatnego powinna być uzależniona od rzeczywistego popytu na świadczone przez niego usługi w ramach PPP. Ewentualne płatności podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego oraz udzielone przez niego gwarancje lub zabezpieczenia powinny mieć znaczenie drugorzędne dla wyniku finansowego partnera prywatnego. Wynagrodzenie *zależne przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania przedmiotu PPP* to wynagrodzenie zależne od ryzyka ekonomicznego (art. 3 ust. 3 i 4 u.u.k.r.b.u.). Przepis art. 4 ust. 1 u.p.p.p. w sposób wadliwy odsyła jedynie do przepisu art. 3 ust. 2 u.u.k.r.b.u. Tymczasem kluczowym czynnikiem kształtującym dochodowość umowy koncesji jest zakres ponoszonego przez koncesjonariusza ryzyka ekonomicznego. Pewne podobieństwo funkcjonalne przepisu art. 7 ust. 2 u.p.p.p. oraz przepisu art. 3 ust. 3 i 4 u.u.k.r.b.u. (uzależnienie wynagrodzenia od rzeczywistego wykorzystania przedmiotu PPP, a ryzyko ekonomiczne rozumiane jako ryzyko związane z popytem lub podażą) pozwala na wniosek, że w umowie o PPP zawartej w trybie art. 4 ust. 1 u.p.p.p., tj. w oparciu o przepisy u.u.k.r.b.u., wynagrodzenie partnera prywatnego powinno zależeć przede wszystkim od ryzyka ekonomicznego. Uzależnienie wynagrodzenia partnera

28 Zob. T. Skoczyński, op. cit.

29 Tamże

30 M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 227

31 Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do eksploatacji nieruchomości, których własność przeniesiono na partnera prywatnego, to wysokość tego wynagrodzenia zależeć będzie od rzeczywistego wykorzystania przedmiotu partnerstwa – co odpowiadać będzie dyspozycji art. 7 ust. 2 u.p.p.p.

głównie od ryzyka ekonomicznego oznacza, że w zwykłych warunkach funkcjonowania partner prywatny nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych oraz kosztów związanych z eksploatacją obiektu budowlanego oraz jest narażony na wahania rynku, a w szczególności jego szacowane potencjalne straty związane z wykonywaniem umowy o PPP nie mogą być jedynie nominalne lub nieistotne.

5. Wkład własny podmiotu publicznego

Wkład własny podmiotu publicznego, stosownie do definicji zawartej w art. 2 pkt 5 lit. b u.p.p.p., może polegać w szczególności na wniesieniu składnika majątkowego, którym może być (vide pkt 3 tego samego przepisu) m.in. nieruchomości lub część składowa nieruchomości. Definicja wkładu własnego ma charakter otwarty. Ustawodawca nie zdecydował się na enumeratywne definiowanie rodzajów świadczeń stron umowy możliwych w ramach wkładu własnego, na co wskazuje użycie sformułowania „w szczególności”. Przedmiotem wkładu własnego będą mogły być także inne świadczenia, niż wskazane w art. 2 pkt 5 u.p.p.p. (np. przeniesienie przez podmiot publiczny na partnera prywatnego majątkowych praw autorskich do dokumentacji technicznej). Wniesienie składników majątkowych do przedsięwzięcia tytułem wkładu własnego podmiotu publicznego odbywać się może na jednej z podstaw prawnych wskazanych w art. 9 ust. 1 u.p.p.p. Zgodnie z tym przepisem, wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy. Jednak wkład własny wniesiony może być również w innej formie, tj. w oparciu o inne umowy nazwane, np. darowizny (art. 888-902 k.c.) lub leasingu (art. 7091-70918 k.c.), lub w oparciu o umowy nienazwane, łączące elementy różnych umów nazwanych. Wyłączną podstawą prawną do nieodpłatnego rozporządzania nieruchomościami skarbowymi jest art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, zwana dalej: u.g.n.). W świetle tego przepisu nieruchomości skarbowe może być przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.p.p.p., na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP.

6. Spółka publiczno-prywatna

W celu realizacji przedsięwzięcia, w wykonaniu umowy o PPP podmiot publiczny może utworzyć z partnerem prywatnym spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, spółkę akcyjną, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Treść umowy spółki zależeć będzie od wyboru jej typu, niemniej jednak wskazać można pewne klauzule standardowe, które powinny znaleźć się w każdej umowie spółki celowej zawartej w ramach projektu PPP.

Możliwość zawiązania spółki w celu realizacji PPP wynika z art. 14 u.p.p.p. Zagadnienia szczególne związane z funkcjonowaniem takich spółek regulują także art. 15 i 16 tej ustawy. Na konstrukcję prawną spółki celowej wpływ będą mieć pośrednio inne regulacje u.p.p.p. Ponadto do spółek celowych stosować się będą przepisy kodeksu spółek handlowych (dalej k.s.h.)³², dotyczące konkretnego typu spółki, a z uwagi na udział w nich podmiotów publicznych także regulacje z zakresu prawa gospodarczego publicznego. Forma i treść umów/statutów spółek zawiązywanych w celu realizacji PPP wynika przede wszystkim z przepisów k.s.h. dotyczących poszczególnych typów spółek – w szczególności z art. 105 i 106 k.s.h. (umowa spółki komandytowej), art. 130 i 131 k.s.h. (statut spółki komandytowo-akcyjnej), art. 157 k.s.h. (umowa spółki z o.o.) oraz art. 301 par. 2 i art. 304 k.s.h. (statut spółki akcyjnej).

Cel i przedmiot działalności spółek w ramach PPP jest, zgodnie z art. 14 u.p.p.p., ściśle podporządkowany realizacji konkretnych umów o partnerstwie. W konsekwencji zapisy umowy spółki powinny być zgodne z regulacjami umowy o PPP i stanowić ich rozwinięcie. Z powyższych regulacji wynika, że spółki tworzone przez strony partnerstwa mają charakter celowy, wobec czego wydaje się, że w umowach/statutach spółek konieczne jest unormowanie nie tylko przedmiotu działalności spółki, ale także precyzyjne wskazanie celu, który powinien polegać na realizacji konkretnej umowy o PPP. W świetle przepisów k.s.h. nie ma – co do zasady – takiego obowiązku. Ogólnie rozumiany „cel” danej spółki wynika bowiem z regulacji dotyczących

32 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037.

poszczególnych typów spółek handlowych, a ściśle ustalony „cel” tych podmiotów mieści się w pojęciu „przedmiot działalności”. W konsekwencji wywiedziony z art. 14 ust. 1 i 2 u.p.p.p. obowiązek każdorazowego określania – oprócz przedmiotu działalności spółki – także jej skonkretyzowanego celu w ramach PPP, zeterminowanego treścią umowy o partnerstwie, jest rozwiązaniem szczególnym w stosunku do unormowań kodeksu spółek handlowych.

W doktrynie wskazano, iż spółka w ramach PPP może zostać powołana zarówno na czas oznaczony, ściśle związany z okresem realizacji partnerstwa, jak też na czas nieoznaczony. Z przepisów u.p.p.p. nie wynika bowiem obowiązek uzależnienia okresu funkcjonowania spółek PPP od czasu obowiązywania konkretnych umów o PPP albo obowiązek rozwiązania takiej spółki w momencie zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie. Z uwagi jednak na fakt, iż w takiej sytuacji odpada cel funkcjonowania spółki, udziały w niej powinny zostać nabyte przez podmiot publiczny. Zmianie powinien ulec także przedmiot jej działalności.

Szczególną cechą spółek celowych powoływanych w ramach PPP jest możliwość wniesienia aportem do spółki wkładu własnego do przedsięwzięcia w rozumieniu u.p.p.p. Podkreślić należy jednak, iż nie każdy wkład własny będzie mieć zdolność aportową. Szersza analiza tego zagadnienia wykracza poza zakres niniejszego artykułu.

U.p.p.p. przewiduje znaczne ograniczenia możliwości dokonywania zmian umowy o PPP. W odniesieniu natomiast do modyfikacji umów/statutów spółek celowych w ramach PPP brak jest podobnych regulacji, co oznacza, że ich zmiany są dopuszczalne. Wydaje się, że niedopuszczalne byłoby wyłącznie dokonywanie takich modyfikacji postanowień umowy/statutu spółki, które byłyby jednocześnie niezgodne z treścią umowy o PPP. Wniosek ten wynika z subsydiarnego charakteru omawianych spółek wobec umów o partnerstwie.

Przepisy art. 15 i 16 u.p.p.p. przewidują regulacje szczególne dotyczące rozporządzania majątkiem przez spółkę celową oraz prawa pierwokupu udziałów/akcji partnera prywatnego. Zgodnie z tymi zapisami, zbycie lub obciążenie nieruchomości lub przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. wymaga zgody wszystkich współników/akcjonariuszy. Z kolei w przypadku zbycia akcji lub udziałów przez partnera prywatnego, podmiotowi publicznemu przysługuje prawo pierwokupu. Podmiot publiczny może wykonać prawo pierwokupu w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go przez partnera prywatnego o treści umowy zawartej z osobą trzecią, chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje dłuższy termin. Zbycie przez partnera prywatnego akcji albo udziałów z naruszeniem powyższych regulacji jest nieważne.

II. Umowa koncesji na roboty budowlane i usługi

1. Uwagi wprowadzające

Instytucja koncesji na roboty budowlane uregulowana została w u.u.k.r.b.u. Ustawa jest konsekwencją konieczności implementacji do prawa polskiego przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. U. UE. L Nr 94, s. 1). Celem uchwalenia dyrektywy koncesyjnej było ograniczenie niepewności prawnej przy udzielaniu koncesji oraz sprzyjanie publicznym i prywatnym inwestycjom w infrastrukturę i usługi strategiczne, przy zapewnieniu najlepszego stosunku jakości do ceny, w tym ułatwienie realizacji projektów w formule PPP. Z kolei celem u.u.k.r.b.u. jest wprowadzenie jasnych i przejrzystych zasad oraz procedur udzielania zamówień w drodze umów koncesji na roboty budowlane lub usługi, zapewniających zgodność z obowiązującym w tym zakresie prawem Unii Europejskiej.

U.u.k.r.b.u. zastąpiła obowiązującą w polskim porządku prawnym od lutego 2009 r. ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi³³. W związku z uchynieniem u.k.r.b.u. omawiana ustawa uregulowała kwestie intertemporalne. Nowe przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Do skarg wniesionych do sądu administracyjnego oraz do postępowań o zawarcie umowy koncesji, o których mowa w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie u.u.k.r.b.u. stosuje się przepisy dotychczasowe. Do umów koncesji zawartych

33 Tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 113 z późn. zm.), zwana dalej u.k.r.b.u.

w następstwie przeprowadzenia postępowań o zawarcie umowy koncesji wszczętych przed dniem wejścia w życie u.u.k.r.b.u. stosuje się przepisy dotychczasowe.

U.u.k.r.b.u. stanowi samodzielną podstawę prawną do zawarcia umowy koncesji na roboty budowlane lub koncesji na usługi, jak również, stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.p.p., stanowić będzie jeden z dwóch podstawowych (obok u.p.z.p.) trybów wyboru partnera prywatnego oraz podstawę prawną do współkształtowania treści umowy o PPP wraz z przepisami u.p.p.p.

2. Kluczowe definicje

Podmiotem zobowiązanym do stosowania u.u.k.r.b.u. jest zamawiający (poprzednio *koncesjodawca*). Katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania u.u.k.r.b.u. jest tożsamy z katalogiem podmiotów publicznych i definicją zamawiającego z przepisów u.z.p.

Przepisy u.u.k.r.b.u. definiują również *wykonawcę*, jako osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej lub grupę takich podmiotów, które ubiegają się o zawarcie umowy koncesji lub złożyły ofertę. Podmiot, z którym zawarto umowę koncesji, jest *koncesjonariuszem*.

Na podstawie umowy koncesji na roboty budowlane zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych za wynagrodzeniem stanowiącym wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (art. 3 ust. 1 i 2 pkt 1 u.u.k.r.b.u.). Przedmiot koncesji, a więc pojęcie *robót budowlanych*, w tym przypadku oznacza (vide art. 2 pkt 7 u.u.k.r.b.u.) wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie *robót budowlanych* związanych z jednym z rodzajów działalności określonych w załączniku I do dyrektywy 2014/23/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania, lub obiektu *budowlanego*, lub realizację obiektu *budowlanego*, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego. Pojęcie *obiektu budowlanego* na gruncie u.u.k.r.b.u. (vide art. 2 pkt 5 u.u.k.r.b.u.) oznacza całość robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną.

Koncesja na roboty budowlane częściowo zbliżona będzie do umowy o roboty budowlane, ale odróżniać ją będzie specyficzny model wynagrodzenia wykonawcy (koncesjonariusza). Koncesjonariusz w ogóle nie będzie uzyskiwał wynagrodzenia w drodze zapłaty sumy pieniężnej przez zamawiającego, względnie, zapłata sumy pieniężnej przez zamawiającego nie może stanowić jedyne źródła wynagrodzenia. Każdorazowo w umowie koncesji całość lub znaczna część wynagrodzenia koncesjonariusza pochodzić ma z eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy. Jakkolwiek pojęcie *prawa do eksploatacji* nie jest zdefiniowane w u.u.k.r.b.u., to rozsądnie należy przyjąć, że *prawo do eksploatacji* polega na wykorzystaniu obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem w celu uzyskania zysku. Zyskiem partnera prywatnego będą z pewnością wszelkie pożytki z obiektu budowlanego. W praktyce, pożytkami z przedsięwzięcia najczęściej będą opłaty wnoszone przez użytkowników przedmiotu partnerstwa, czyli klientów danej usługi lub najemców (użytkowników) nieruchomości.

Przedmiot umowy koncesji obejmować może wykonanie jednego lub więcej obiektów budowlanych o różnym przeznaczeniu. Charakterystykę techniczną, funkcjonalną i użytkową obiektu budowlanego określać będzie umowa koncesji. Przeznaczenie obiektu budowlanego (lub obiektów) realizowanych w ramach umowy koncesji określać będzie sama umowa. Przepisy u.u.k.r.b.u. nie stoją na przeszkodzie, aby w ramach umowy koncesji koncesjonariusz zrealizował dwa budynki, z których jeden przeznaczony będzie do wykonywania zadań publicznych zamawiającego, a drugi do świadczenia usług komercyjnych (np. wynajem powierzchni biurowych lub usługowo-handlowych oraz mieszkalnych). Umowa koncesji w takiej sytuacji może ograniczać prawo koncesjonariusza do eksploatacji wyłącznie obiektu komercyjnego, pozostawiając eksploatację obiektu publicznego zamawiającemu. W tak skonstruowanej umowie koncesji w zamian za zaprojektowanie, sfinansowanie i wybudowanie obu obiektów budowlanych (budynku publicznego i komercyjnego) koncesjonariusz uzyska prawo do czasowej eksploatacji obiektu komercyjnego. W okresie trwania umowy koncesji przychody z eksploatacji obiektu komercyjnego powinny być na tyle wysokie, aby rekompensowały koncesjonariuszowi nakłady kapitałowe oraz koszty finansowania obu obiektów, a także bieżące koszty utrzymania obiektu komercyjnego oraz rozsądny zysk. W wynagrodzeniu

koncesjonariusza może dodatkowo partycypować zamawiający, jeżeli przychody z obiektu komercyjnego nie pozwalają na spełnienie założeń wskazanych w zdaniu poprzednim. U.u.k.r.b.u. nie wskazuje wprost, jak duży może być udział płatności zamawiającego w wynagrodzeniu koncesjonariusza. Z pewnością płatności zamawiającego nie mogą stanowić jedyne źródła wynagrodzenia koncesjonariusza.

Płatności zamawiającego nie mogą być na tyle wysokie, aby na koncesjonariuszu przestało ciążyć ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego. Koncesjonariusza obciążać bowiem powinno ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego, obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą (art. 3 ust. 3 u.u.k.r.b.u.). Ustawodawca wskazał, że **przez ponoszenie ryzyka ekonomicznego należy rozumieć sytuację, w której w zwykłych warunkach funkcjonowania koncesjonariusz nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych z eksploatacją obiektu budowlanego oraz jest narażony na wahania rynku, a w szczególności jego szacowane potencjalne straty związane z wykonywaniem umowy koncesji nie mogą być jedynie nominalne lub nieistotne** (art. 3 ust. 4 u.u.k.r.b.u.). Analiza przytoczonego przepisu prowadzi do wniosku, że w koncesji na roboty budowlane płatności zamawiającego na rzecz koncesjonariusza nie mogą w całości pokrywać nakładów inwestycyjnych oraz kosztów związanych z eksploatacją obiektu budowlanego. Co więcej, koncesjonariusz musi być narażony na wahania rynku, a co za tym idzie – nabywcą świadczonych przez niego usług w ramach eksploatacji przedmiotu umowy w znacznej części powinny inne podmioty niż zamawiający. Wobec powyższego, aby utrzymać swoisty dla koncesji model podziału zadań i ryzyk, zamawiający nie powinien udzielać koncesjonariuszowi gwarancji lub zabezpieczeń skutkujących tym, że ryzyko ponoszone przez koncesjonariusza będzie nominalne lub nieistotne. Ustawodawca wskazał, że przy ocenie ryzyka ekonomicznego należy uwzględniać w sposób spójny i jednolity wartość bieżącą netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza. Pojęcie *wartości bieżącej netto* nie ma definicji ustawowej. W naukach ekonomicznych występują różne definicje. Wartość bieżąca netto (ang. *Net Present Value – NPV*) można zdefiniować jako wartość netto przyszłych przepływów pieniężnych wynikających, z inwestycji z uwzględnieniem utraty wartości pieniądza w czasie. Przepływy pieniężne mogą być zarówno dodatnie, jak i ujemne. Inaczej mówiąc, NPV przedstawia wartość przyszłych strumieni pieniężnych w kategoriach dzisiejszych pieniędzy. Wszelkie płatności zamawiającego na rzecz koncesjonariusza w całym okresie obowiązywania umowy koncesji lub udzielone koncesjonariuszowi przez zamawiającego gwarancje nie mogą prowadzić do sytuacji, że realne świadczenia zamawiającego (ustalone nominalnie w umowie płatności) lub świadczenia potencjalne (z tytułu udzielonych gwarancji) będą równe lub wyższe od szacunkowej wartości umowy koncesji (art. 6 u.u.k.r.b.u.).

3. Zasady postępowania w sprawie zawarcia umowy koncesyjnej

Jak zostało wskazane, przepisy u.u.k.r.b.u. znajdują zastosowanie do zawarcia umowy koncesji na roboty budowlane lub koncesji na usługi, jak również do zawarcia umowy o PPP. W tym pierwszym przypadku przepisy u.u.k.r.b.u. znajdują zastosowanie w całości, bez żadnych modyfikacji. W drugim przypadku konieczne będzie odpowiednie stosowanie przepisów u.p.p.p., co oznacza obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o planowanym PPP w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu publicznego (art. 5 u.p.p.p.), jak również stosowanie kryteriów oceny ofert wskazanych w art. 6 u.p.p.p.

Przebieg procedury wyboru koncesjonariusza uregulowany został w rozdziale 2 u.u.k.r.b.u. Ustawodawca nałożył na koncesjodawcę obowiązek przygotowania i prowadzenia postępowania o zawarcie umowy koncesji przy zapewnieniu równego i niedyskryminacyjnego traktowania zainteresowanych podmiotów, a także działania w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji (art. 6 u.u.k.r.b.u.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.p.p. **kryteriami oceny ofert będą obligatoryjne:**

- wynagrodzenie partnera prywatnego;
- podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Ponadto, u.p.p.p. przewiduje inne, nieobligatoryjne kryteria oceny ofert, w szczególności:

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych;
- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

Swoiste regulacje dotyczące kryteriów oceny ofert zawiera u.u.k.r.b.u. Kryteriami oceny ofert mogą być w szczególności aspekty środowiskowe, społeczne lub innowacyjne przedmiotu umowy. Co do zasady, kolejność kryteriów oceny ofert wskazana w ogłoszeniu o koncesji nie może ulec zmianie na późniejszych etapach postępowania. Zamawiający już w ogłoszeniu powinien przewidzieć ostateczną hierarchię kryteriów, zostawiając sobie możliwość określenia ich konkretnych wag dopiero na moment zaproszenia do składania ofert. Jednakże, w wyjątkowych przypadkach, gdy oferta zawiera rozwiązanie innowacyjne, stanowiące wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, *usługi* lub procesu, w tym procesu produkcji lub budowy, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności, organizacji pracy lub relacjach zewnętrznych, w szczególności mające na celu rozwiązanie problemów społecznych lub wspieranie strategii społecznych, którego zamawiający nie mógł przewidzieć, mimo zachowania należytej staranności, zamawiający może zmienić kolejność kryteriów oceny ofert w celu uwzględnienia tego rozwiązania (art. 37 ust. 3 u.u.k.r.b.u.). Zamawiający informuje wszystkich wykonawców o zmianie kolejności kryteriów oceny ofert oraz przekazuje nowe zaproszenie do składania ofert, z zachowaniem terminów, o których mowa w art. 31 ust. 3 i 4 u.u.k.r.b.u. Jeżeli kryteria oceny ofert zostały opublikowane w ogłoszeniu o *koncesji*, zmiana kolejności kryteriów oceny ofert wymaga publikacji nowego ogłoszenia o *koncesji*.

Ogólne zasady zawierania umów uregulowane zostały w rozdziale 3 u.u.k.r.b.u. Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o zawarcie umowy *koncesji* w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości (art. 12 ust. 1 u.u.k.r.b.u.). Ponadto, zamawiający nie może przygotować i prowadzić postępowania o zawarcie umowy *koncesji* w sposób mający na celu uniknięcie stosowania przepisów ustawy (art. 12 ust. 2 u.u.k.r.b.u.). Jawność postępowania polegać będzie m.in. na udostępnianiu informacji i dokumentów. Dokumenty *koncesji* obejmują dokumenty, które wytworzył lub do których odwołuje się zamawiający, służące do opisu lub ustalenia elementów umowy *koncesji* lub postępowania o zawarcie umowy *koncesji*, w tym ogłoszenie o koncesji, zaproszenie do składania ofert, opis przedmiotu umowy *koncesji* oraz inne dokumenty, w tym dotyczące sposobu przedstawiania dokumentów przez wykonawców (art. 2 pkt 1 u.u.k.r.b.u.). Zamawiający udostępnia dokumenty *koncesji* na stronie internetowej od dnia opublikowania ogłoszenia o koncesji w Dzienniku Urzędowym UE na wskazanej w ogłoszeniu stronie internetowej. Jeżeli jednak z uwagi na względy techniczne lub związane z bezpieczeństwem zamawiający nie może udostępnić niektórych dokumentów *koncesji* na stronie internetowej, wskazuje w ogłoszeniu o *koncesji*, że dokumenty *koncesji* zostaną przekazane w inny sposób niż za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W takich przypadkach zamawiający przedłuża termin składania ofert (art. 24 ust. 1-3 u.u.k.r.b.u.). Wykonawca może zwrócić się do zamawiającego o przekazanie dodatkowych informacji dotyczących dokumentów *koncesji* na zasadach wskazanych w art. 25 ust. 1 i 2 u.u.k.r.b.u.

Należy pamiętać, że **na zamawiającym ciąży obowiązek dokumentowania przebiegu postępowania o zawarcie umowy koncesji**, przy czym może to uczynić *w wybrany przez siebie sposób* (art. 29 ust. 6 u.u.k.r.b.u.). Może to być w szczególności protokół pisemny lub elektroniczny, a także nagranie audio lub wideo przebiegu negocjacji.

Do podstawowych obowiązków zamawiającego w ramach procedury przewidzianej w u.u.k.r.b.u. należy będzie należyte oszacowanie wartości umowy o PPP. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.u.k.r.b.u., szacunkową wartością umowy koncesji na roboty budowlane jest całkowity przychód koncesjonariusza uzyskany w okresie obowiązywania umowy, bez podatku VAT, oszacowany przez zamawiającego z zachowaniem należytej staranności,

z tytułu wynagrodzenia za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług, będących przedmiotem koncesji, powiększony o wartość dostaw i usług towarzyszących takim robotom lub usługom. Szacunkowa wartość umowy **koncesji** obowiązuje na dzień przekazania do publikacji albo zamieszczenia ogłoszenia o koncesji. W przypadku, gdy wartość umowy koncesji bez VAT w dniu jej zawarcia jest wyższa niż 20% wartości szacowanej na dzień ogłoszenia o koncesji, przyjmuje się, że wartością szacunkową umowy koncesji jest wartość z dnia jej zawarcia (art. 6 ust. 3 u.u.k.r.b.u.). Powyższe rozwiązanie jest o tyle zasadne, że zazwyczaj pomiędzy dniem zamieszczenia ogłoszenia o koncesji a dniem zawarcia umowy upłynąć może stosunkowo długi czas (nawet ponad rok), a ponadto, w toku negocjacji zakres umowy koncesji może ulec zmianie. W art. 6 ust. 4 u.u.k.r.b.u. wskazano metodologię szacowania wartości umowy koncesji.

Wartość umowy koncesji powinna zostać ustalona przy użyciu obiektywnej metody określonej w dokumentach koncesji, uwzględniając wartość opcji i przedłużenie okresu obowiązywania umowy koncesji, jak również przychody z opłat i kar uiszczanych przez korzystających z obiektów budowlanych lub usług, z wyjątkiem opłat i kar pobieranych w imieniu zamawiającego. Bardzo istotnym elementem kalkulacji wartości umowy jest również poziom płatności lub inne korzyści finansowe, niezależnie od ich formy, przekazywane koncesjonariuszowi przez zamawiającego albo inny organ publiczny, w tym rekompensaty z tytułu spełnienia obowiązku świadczenia usługi publicznej i dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Obliczając wartość umowy koncesji, należy również uwzględnić wartość dotacji lub innych korzyści finansowych, niezależnie od ich formy, otrzymanych przez koncesjonariusza od osób trzecich z tytułu wykonania umowy koncesji. Na wartość umowy koncesji wpływ mają również przychody ze sprzedaży aktywów wchodzących w skład przedmiotu umowy koncesji; wartość dostaw i usług udostępnianych koncesjonariuszowi przez zamawiającego, jeżeli są one niezbędne do wykonania robót budowlanych lub świadczenia usług, oraz inne nagrody lub płatności na rzecz wykonawcy lub koncesjonariusza.

Opis przedmiotu koncesji polega na określeniu przez zamawiającego w dokumentach koncesji wymogów technicznych lub funkcjonalnych robót budowlanych lub usług, będących przedmiotem koncesji (art. 26 ust. 1 u.u.k.r.b.u.). Opis przedmiotu koncesji może zostać zatem dokonany w oparciu o program funkcjonalno-użytkowy.

Wymogi dotyczące przedmiotu umowy koncesji mogą odnosić się również do określonego procesu produkcyjnego, realizacji zamówionych robót budowlanych lub świadczonych usług, pod warunkiem że są powiązane z przedmiotem umowy **koncesji** proporcjonalne do jej wartości oraz celów, i mogą obejmować w szczególności: poziomy jakości, poziomy oddziaływania na środowisko i klimat, dostosowanie do określonych potrzeb, w tym potrzeb osób niepełnosprawnych, oraz przeprowadzenie oceny zgodności, wydajność, bezpieczeństwo lub wymiary, stosowaną terminologię, oznakowanie oraz instrukcje użytkowania, a także przeprowadzone testy i ich metody. Przedmiotu umowy **koncesji** nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów, pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, które charakteryzują produkty lub **usługi** dostarczane przez konkretnego wykonawcę, lub mogłyby prowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów (chyba że opisanie przedmiotu umowy w sposób precyzyjny i zrozumiały jest niemożliwe, a wskazaniu takiemu towarzyszy wyrażenie **lub równoważny**). Do opisu przedmiotu umowy koncesji stosuje się nazwy i kody CPV. Zamawiający może określić w opisie przedmiotu umowy **koncesji** wymagania związane z realizacją umowy **koncesji**, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem (art. 27 u.u.k.r.b.u.).

Warto pamiętać, iż zamawiający nie może odrzucić oferty z tego powodu, że oferowane **roboty budowlane** lub **usługi** nie spełniają wymogów technicznych i funkcjonalnych określonych w opisie przedmiotu umowy **koncesji**, o ile wykonawca udowodni w ofercie, że proponowane rozwiązanie w równoważnym stopniu spełnia te wymogi (art. 37 ust. 5 u.u.k.r.b.u.).

4. Wszczęcie i przebieg postępowania

Postępowanie o zawarcie umowy wszczynane będzie poprzez publikację ogłoszenia o koncesji (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.u.k.r.b.u.). W przypadku umowy koncesji na roboty budowlane o wartości równej lub wyższej niż 5

225 000 EUR, ogłoszenie o koncesji zamawiający publikuje w Dzienniku Urzędowym UE zgodnie ze wzorami standardowych formularzy, określonymi w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/1986 z dnia 11 listopada 2015 r., ustanawiającym standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylającym rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 842/2011 (Dz. Urz. UE L 296 z 12.11.2015, str. 1). Dla ogłoszeń o koncesji właściwy jest formularz standardowy 24, stanowiący załącznik XXI do ww. rozporządzenia. Odpowiadającemu za publikację ogłoszeń w Dz. Urz. UE Urzędowi Publikacji UE zamawiający przekazuje ogłoszenie zgodnie z formatem i procedurami elektronicznego przesyłania ogłoszeń wskazanymi na stronie internetowej <http://simap.europa.eu>. Po upływie 48 godzin od potwierdzenia otrzymania ogłoszenia o koncesji przez Urząd Publikacji UE zamawiający może zamieścić dodatkowo ogłoszenie o koncesji w inny sposób, w szczególności w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Opublikowane w ten sposób ogłoszenie nie może się różnić treścią od ogłoszenia przekazanego Urzędowi Publikacji UE oraz powinno zawierać informację o dacie przekazania ogłoszenia o koncesji temu organowi.

Ogłoszenie o koncesji powinno zawierać co najmniej: opis przedmiotu koncesji oraz przesłanki wykluczenia wykonawców. Ponadto, ogłoszenie musi wskazywać kryteria kwalifikacji, opis kryteriów oceny ofert i minimalne wymagania stawiane koncesjonariuszowi (wykonawcy).

Kryteria oceny ofert oraz wymagania zamawiającego powinny zostać określone także w zaproszeniu do składania ofert (art. 21 ust. 2 u.u.k.r.b.u.).

Ustawodawca pozostawił zamawiającym względnie szeroką swobodę w kształtowaniu postępowania o zawarcie umowy koncesji stosownie do jego potrzeb (art. 28 u.u.k.r.b.u.).

Przepisy u.u.k.r.b.u. nie narzucają jednego trybu wyboru koncesjonariusza. Zamawiający będzie mógł skorzystać z jednego z trzech ogólnie określonych trybów wskazanych w art. 29 ust. 1 u.u.k.r.b.u.

Zamawiający może przeprowadzić postępowanie o zawarcie umowy koncesji, w którym:

- 1) w odpowiedzi na ogłoszenie o koncesji wszyscy zainteresowani wykonawcy składają oferty wraz z informacjami na potrzeby oceny spełniania kryteriów kwalifikacji (art. 29 ust. 1 pkt 1 u.u.k.r.b.u.), albo
- 2) w odpowiedzi na ogłoszenie o koncesji wszyscy zainteresowani wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji wraz z informacjami na potrzeby oceny spełniania kryteriów kwalifikacji, a następnie zaprasza do składania ofert albo do negocjacji i składania ofert wykonawców, którzy spełniają kryteria kwalifikacji (art. 29 ust. 1 pkt 2 u.u.k.r.b.u.), albo
- 3) przeprowadza negocjacje z wykonawcami dopuszczonymi do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji, a następnie zaprasza ich do składania ofert (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.u.k.r.b.u.).

Zamawiający przedstawia wykonawcom szczegółowy opis postępowania o zawarcie umowy koncesji, zawierający w szczególności informacje o kryteriach kwalifikacji; sposobie komunikowania się z wykonawcami; warunkach, którym mają odpowiadać wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy **koncesji** i oferta, pod rygorem ich odrzucenia. Szczegółowy opis postępowania o zawarcie koncesji powinien również zawierać planowany termin zakończenia procedury. Zamawiający informuje wykonawców biorących udział w postępowaniu o zawarcie umowy **koncesji** o zmianach dotyczących informacji zawartych w opisie postępowania o zawarcie umowy **koncesji**, a w przypadku, gdy zmiany dotyczą informacji zawartych w ogłoszeniu o **koncesji**, zamawiający zmienia w tym zakresie treść ogłoszenia.

Zamawiający może ograniczyć liczbę wykonawców, których zaprosi do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy **koncesji**, o ile dokona tego w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria, oraz liczbę wykonawców, których zamierza zaprosić, zapewni konkurencję (art. 29 ust. 5 u.u.k.r.b.u.).

Zamawiający określa kryteria kwalifikacji dotyczące sytuacji ekonomicznej lub finansowej oraz jego zdolności technicznej lub zawodowej. Określone przez zamawiającego kryteria kwalifikacji muszą być związane z przedmiotem umowy koncesji, proporcjonalne do tego przedmiotu, a ponadto zapewniać rzeczywistą konkurencję oraz umożliwić zamawiającemu zweryfikowanie sytuacji ekonomicznej lub finansowej oraz zdolności technicznej lub zawodowej wykonawcy niezbędnej do wykonania umowy koncesji.

W ogłoszeniu o koncesji powinien zostać wskazany termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Termin ten powinien zostać ustalony z uwzględnieniem złożoności umowy **koncesji** oraz

czasu wymaganego do sporządzenia wniosku o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu (art. 31 ust. 1 u.u.k.r.b.u.). Termin składania wniosków nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania ogłoszenia o koncesji Urzędowi Publikacji UE. Jeżeli postępowanie o zawarcie umowy koncesji jest podzielone na etapy (art. 29 ust. 1 pkt 3), zamawiający wyznacza termin składania ofert wstępnych, który nie może być krótszy niż 22 dni od dnia wysłania zaproszenia. Jeżeli zamawiający dopuszcza składanie ofert za pomocą środków komunikacji elektronicznej, termin składania ofert może zostać skrócony o 5 dni.

W postępowaniu o zawarcie umowy po stronie zamawiającego powinny brać udział osoby bezstronne i niezależne. Osoby, które takich warunków nie spełniają, podlegają wyłączeniu z postępowania (art. 30 ust. 1 u.u.k.r.b.u.). Ustawa przewiduje szereg okoliczności nakazujących zamawiającemu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 1-3a u.p.z.p., wykluczenie, a w przypadku innych zamawiających – możliwość wykluczenia wykonawcy z postępowania o zawarcie umowy koncesji, o charakterze obligatoryjnym (art. 32 ust. 1) lub fakultatywnym (art. 32 ust. 2) – analogicznie do u.p.z.p.

5. Rozstrzygnięcie postępowania

Po przeprowadzonych negocjacjach zamawiający zaprasza wszystkich wykonawców do złożenia ofert, wyznaczając odpowiedni termin na złożenie oferty.

Zamawiający informuje niezwłocznie wszystkich wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty, podając imię i nazwisko albo nazwę oraz adres wybranego wykonawcy. Ponadto, informuje wykonawców biorących udział w procedurze o powodach odrzucenia oferty lub wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji oraz o przysługujących wykonawcy środkach odwoławczych. Podobnie, konieczne jest poinformowanie wykonawców o ewentualnym unieważnieniu postępowania o zawarcie umowy koncesji lub ponownym wszczęciu takiego postępowania. Informacje przekazywane uczestnikom postępowania powinny posiadać uzasadnienie faktyczne i prawne.

Zamawiający **niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty** przekazuje wykonawcy, którego oferta nie została odrzucona, informację zawierającą uzasadnienie wyboru najkorzystniejszej oferty oraz punktację, jaką otrzymał wykonawca, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą.

Zamawiający unieważnia postępowanie o zawarcie umowy koncesji, jeżeli nie złożono oferty albo wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji lub jeśli wszystkie oferty albo wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji zostały odrzucone. Zamawiający może unieważnić postępowanie o zawarcie umowy koncesji, jeżeli zachodzą obiektywnie uzasadnione przesłanki, w szczególności wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania o zawarcie umowy koncesji lub wykonanie przedmiotu umowy koncesji **nie leży w interesie publicznym** lub postępowanie o zawarcie umowy koncesji **obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą**, uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy koncesji. Podobnie zamawiający (koncesjodawca) może unieważnić postępowanie, jeśli środki, które zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części umowy koncesji, **nie zostały mu przyznane**, a możliwość unieważnienia postępowania o zawarcie umowy koncesji na tej podstawie została przewidziana w ogłoszeniu o koncesji lub wstępnym ogłoszeniu informacyjnym albo zaproszeniu o ubieganie się o zawarcie umowy koncesji. Ten ostatni warunek będzie miał szczególne znaczenie w tzw. projektach hybrydowych.

Zamawiający zawiera umowę koncesji z wybranym wykonawcą na podstawie kryteriów oceny ofert, jeżeli oferta spełnia minimalne wymagania określone przez zamawiającego, o ile zostały określone, a wykonawca nie podlega wykluczeniu i spełnia kryteria kwalifikacji.

Zamawiający zawiera umowę koncesji po upływie 10 dni od dnia przekazania informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli informacja ta została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, albo 15 dni, jeżeli została przekazana w inny sposób, chyba że zawarcie umowy nastąpiło przed upływem ww. terminów. Terminy te nie mają zastosowania, jeśli w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji złożono tylko jedną ofertę lub wniosek o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu. Podobnie umowę można podpisać bezzwłocznie, jeśli do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji zaproszono tylko jednego wyko-

nawcę, a wnioski o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu pozostałych wykonawców zostały odrzucone oraz upłynął termin do wniesienia odwołania na tę czynność lub w następstwie jej wniesienia zapadł wyrok lub postanowienie kończące postępowanie odwoławcze. Podobnie, gdy umowa dotyczy umowy koncesji, w przypadku której przepisy nie wymagają uprzedniej publikacji ogłoszenia o koncesji.

Publikacji w Dz. Urz. UE podlegać będzie ogłoszenie o zawarciu umowy. Ogłoszenie o zawarciu umowy zamawiający przekazuje do publikacji w Dz. Urz. UE w terminie 48 dni od dnia zawarcia umowy koncesji (art. 23 ust. 1 u.u.k.r.b.u.).

6. Zakres zmian w umowie koncesji

W ustawie u.u.k.r.b.u. uregulowane zostały przepisy dotyczące zakresu oraz i zasad zawierania i zmiany umowy koncesji. Umowa koncesji wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Strony umowy koncesji wykonują umowę koncesji z zachowaniem zasady przejrzystości. Umowy koncesji są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Zamawiający może odmówić udostępnienia umowy, jeżeli przemawiają za tym względy obronności lub bezpieczeństwa państwa. Umowę koncesji zawiera się na czas oznaczony. W przypadku umowy koncesji zawartej na czas dłuższy niż 5 lat, **czas trwania umowy koncesji nie może przekraczać okresu, w którym koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych** za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług **wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału**, z uwzględnieniem inwestycji początkowych i inwestycji dokonanych w czasie trwania koncesji.

Ustawodawca uregulował też kwestie zmian umowy koncesji. Zakazuje się zmian postanowień zawartych w umowie koncesji, chyba że zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o koncesji lub innym dokumencie koncesji w **postaci jednoznacznych postanowień umownych**, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia koncesjonariusza, i charakter oraz warunki wprowadzenia tych zmian. Możliwa jest zmiana umowy w zakresie zamawiania od dotychczasowego koncesjonariusza dodatkowych usług lub robót budowlanych, nieobjętych umową koncesji, o ile stały się niezbędne, przy spełnieniu określonych w Ustawie warunków. Zmiana jest również możliwa, jeśli spowodowane jest to okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Zmiany w zakresie podmiotowym możliwe są w sytuacjach, w których dotychczasowego koncesjonariusza zastępuje nowy koncesjonariusz na podstawie postanowień umowy lub w wyniku połączenia, podziału, przekształcenia, upadłości, restrukturyzacji lub nabycia dotychczasowego koncesjonariusza lub jego przedsiębiorstwa, o ile nowy koncesjonariusz spełnia kryteria kwalifikacji, pod warunkiem że nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy koncesji i nie ma na celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, lub w wyniku przejęcia przez zamawiającego zobowiązania koncesjonariusza względem jego podwykonawców.

Zmianę umowy koncesji uznaje się za istotną, jeżeli na skutek tej zmiany charakter umowy koncesji różni się istotnie od jej pierwotnego charakteru, w szczególności, jeżeli zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były określone w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji, umożliwiłyby dopuszczenie do tego postępowania innych wykonawców niż dopuszczeni lub zostałyby przyjęte inne oferty niż przyjęta, lub mogłyby skutkować udziałem w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji innych wykonawców, niż wykonawcy, którzy wzięli w nim udział. Podobnie zmiana uznawana jest za istotną, jeśli wpływa na równowagę ekonomiczną umowy koncesji na korzyść koncesjonariusza w sposób pierwotnie nieprzewidziany w umowie koncesji lub znacznie rozszerza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy koncesji.

Zmiany nie są uznawane za istotne, jeśli wartość zmiany jest mniejsza, niż kwota określona w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 (5.225.000 euro), i zarazem jest mniejsza, niż 10% wartości umowy koncesji określonej pierwotnie, a w przypadku gdy wprowadzanych jest kilka kolejnych zmian, wartość zmiany jest szacowana na podstawie łącznej wartości kolejnych zmian.

Jeżeli zmiana umowy koncesji wiąże się z udzieleniem dodatkowego zamówienia, zamawiający przekazuje do publikacji w Dzienniku Urzędowym UE albo zamieszcza w BZP ogłoszenie o zmianie umowy koncesji. Postanowienie umowne zmienione z naruszeniem ustawowych warunków dopuszczalności zmian umowy koncesji

podlega unieważnieniu. Na miejsce unieważnionych postanowień umowy koncesji wchodzi postanowienia umowne w pierwotnym brzmieniu. Jeżeli zamawiający zamierza zmienić warunki umowy koncesji, które wykraczają poza zmiany umowy dopuszczalne zgodnie ze wspomnianymi wyżej zasadami, obowiązany jest przeprowadzić nowe postępowanie o zawarcie umowy koncesji lub postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

Zamawiający może rozwiązać umowę koncesji niezależnie od jej postanowień, jeżeli dokonano nieuzasadnionych istotnych zmian w jej treści, koncesjonariusz w chwili zawarcia umowy koncesji podlegał wykluczeniu lub Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, w ramach procedury przewidzianej w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, że państwo polskie uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy traktatów i dyrektywy 2014/23/UE, z uwagi na to, że zamawiający zawarł umowę koncesji z naruszeniem przepisów prawa Unii Europejskiej.

Umowa koncesji podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający zawarł umowę koncesji bez uprzedniej, obowiązkowej publikacji ogłoszenia o koncesji w Dzienniku Urzędowym UE lub zamieszczenia ogłoszenia o koncesji w BZP. Co więcej, umowa podlega unieważnieniu, jeśli została zawarta z naruszeniem terminów gwarantujących prawa innych uczestników postępowania lub jeżeli przedmiot umowy wykracza poza zakres przedmiotu umowy koncesji wskazany w dokumentach koncesji. W uzasadnionych przypadkach umowa koncesji podlega unieważnieniu w zakresie niewykonanych zobowiązań, w szczególności gdy nie jest możliwy zwrot spełnionych świadczeń.

Unieważnienia umowy koncesji z przyczyn, o których mowa powyżej, nie można żądać w drodze powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego (art. 189 kpc).

7. Organ właściwy ds. koncesji i procedura odwoławcza

Nowa ustawa koncesyjna zmieniała w istotny sposób drogi kontroli sądowej procesu udzielania umów koncesyjnych. Organem właściwym w sprawach umowy koncesji jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, który opracowuje, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, oraz opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczące umowy koncesji, monitoruje stosowanie zasad zawierania umowy koncesji, a także upowszechnia wyniki monitorowania, pozostając w tym zakresie w kontakcie z Komisją Europejską. Organem właściwym do rozpoznawania odwołań wnoszonych w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji prowadzonym na podstawie ustawy jest Krajowa Izba Odwoławcza, której kompetencje uregulowano w u.p.z.p. Wykonawcy, a także innemu podmiotowi, jeżeli *ma lub miał interes w zawarciu umowy koncesji* oraz *poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów u.u.k.r.b.u.*, przysługuje prawo do wniesienia odwołania od niezgodnej z przepisami u.u.k.r.b.u. czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest obowiązany na podstawie u.u.k.r.b.u. Do wnoszenia i rozpoznawania odwołań stosuje się odpowiednio przepisy działu VI rozdziału 2 u.p.z.p., z wyjątkiem art. 180 ust. 2 tej ustawy (warunki dopuszczalności wniesienia odwołania w przypadku zamówień o niskiej wartości), jeżeli przepisy u.u.k.r.b.u. nie stanowią inaczej.

3.3. Obowiązek stosowania przepisów o PPP i umowach koncesji na tle pozostałych regulacji dotyczących gospodarki komunalnej

dr hab. Andrzej Panasiuk

Wprowadzenie

Przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹, dalej u.p.p.p., stanowią podstawę prawną do nawiązywania współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i partnerami prywatnymi w celu wspólnej realizacji przedsięwzięć opartej na podziale zadań i ryzyk. Z kolei przepisy ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej u.u.k.r.b.u.)², będą właściwe do zawarcia i wykonywania umów o roboty budowlane lub usługi, w których wynagrodzeniem wykonawcy jest wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na roboty budowlane), lub prawo do świadczenia usług i zarządzania tymi usługami – wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na usługi).

W art. 7 ust. 1 i 2 u.p.p.p. zdefiniowana została umowa o PPP. Wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa, a elementy umowy o PPP, przedmiotowe istotne (*essentialia negotii*), określone są w u.p.p.p.

W literaturze formułowane jest stanowisko, że przepisy u.p.p.p. muszą obligatoryjnie znaleźć zastosowanie do przygotowania oraz wykonania przez podmioty publiczne wspólnych przedsięwzięć z partnerami prywatnymi, o ile tylko przedmiot tej współpracy będzie odpowiadał opisowi przedsięwzięcia w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.p.p.p. (tj. będzie polegał na wykonaniu lub remoncie obiektu budowlanego, świadczeniu usług, wykonaniu dzieła lub innym świadczeniu połączonym z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany)³. Do analogicznych wniosków skłania analiza u.u.k.r.b.u. Ustawodawca już w art. 1 tej ustawy wyraźnie podkreślił, że określa ona zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi. W art. 3 u.u.k.r.b.u. zdefiniowana została umowa koncesji, poprzez powiązanie elementu przedmiotowego (zlecenie wykonania robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami) w połączeniu ze specyficznym modelem wynagrodzenia wykonawcy (koncesjonariusza) oraz podziału ryzyka ekonomicznego związanego z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług pomiędzy strony umowy koncesji. W rozdziale 7 u.u.k.r.b.u. uregulowane zostały zasady kształtowania treści i wykonywania umowy koncesji. Analiza przepisów u.u.k.r.b.u. skłania do wniosku, że umowa koncesji na roboty budowlane lub usługi jest umową nazwaną z zakresu prawa cywilnego (z elementami administracyjnoprawnymi). Jak widać, charakter prawny umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy o koncesji na roboty budowlane lub usługi nie jest jednoznacznie określony, a przez to wywołuje szereg dyskusji w literaturze przedmiotu⁴. Prezentowane są stanowiska jednoznacz-

1 Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 z późn. zm.

2 Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1920,

3 Tamże, s. 314.

4 Patrz szerzej M. Kania, Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjnoprawne, Katowice 2013, s. 361-364, A. Panasiuk, System zamówień publicznych. Zarys wykładu. Klasyczne zamówienia publiczne. PPP, Warszawa 2013.

nie wskazujące na ich cywilnoprawny charakter⁵, argumentujące m.in. szerokim zakresem swobody stron w ukształtowaniu treści umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶. Określa się również przedmiotowe umowy jako dwustronnie zobowiązujące, konsensualne oraz kauzalne (czyli poprzez cechy typowe dla umów cywilnoprawnych), wykazujące jednocześnie cechy właściwe umowom publicznoprawnym, w tym wyznaczenie ich celu poprzez publicznoprawną podstawę⁷. Z kolei dla T. Skoczyńskiego wystarczającym uzasadnieniem dla przyjęcia cywilnoprawnego charakteru umowy jest odesłanie ustawy do Kodeksu cywilnego⁸. Jednak nie brakuje głosów pozwalających kwalifikować je do kategorii umów publicznoprawnych lub co najwyżej mających charakter mieszany. Umowy takie mogą bowiem mieć postać zwykłej umowy cywilnej posiadającej pewne odrębności, wynikające chociażby z potrzeby ochrony interesu publicznego. Ponadto, umowy te mogą mieć cechy umowy publicznoprawnej w sytuacji, kiedy nastąpi przeniesienie na podmiot prywatny części administrowania, właściwej dla podmiotu publicznego.

Na tle cytowanych przepisów uprawniony jest wniosek, że zawieranie umów o PPP lub umów koncesji nie może odbywać się z pominięciem przepisów u.p.p.p. lub ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁹, dalej u.u.k.r.b.u. Kontrakt posiadający cechy przedmiotowo istotne (*essentialia negotii*) umowy o PPP lub umowy koncesji podlegać będzie przepisom omawianych ustaw bez względu na wolę stron. Zarówno PPP, jak i umowa koncesji są autonomicznymi instytucjami prawnymi. Stąd wniosek, że na gruncie prawa polskiego PPP i umowy koncesji występują tylko w ścisłym znaczeniu (*sensu stricte*). Popularnie występujące w literaturze przedmiotu określenie PPP *sensu largo*, używane na określenie różnych form współpracy sektora publicznego i prywatnego o cechach zbliżonych do PPP, stosowanych z pominięciem u.p.p.p., może być używane jedynie potocznie na określenie kontraktów publiczno-prywatnych, które nie wyczerpują definicyjnych cech PPP lub umowy koncesji.

Przechodząc od powyższej konkluzji do dalszych rozważań, należy ocenić, czy na gruncie innych przepisów ustawowych możliwe jest zawieranie umów, które treściowo będą zbliżone lub wręcz zbieżne z umowami o PPP lub umowami koncesji. Przedmiotem analizy będą umowy zawierane przez zamawiających w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawa zamówień publicznych¹⁰ (tj. jednostki sektora finansów publicznych), w szczególności przez jednostki samorządu terytorialnego, na gruncie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ (dalej u.g.n.) oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹² (dalej u.g.k.). Praktyka pokazuje, że w ramach gospodarki nieruchomościami skarbowymi lub samorządowymi zamawiający zawierają nierzadko bardzo złożone umowy, łączące cechy umów o świadczenie usług, wykonanie robót budowlanych lub dostaw z umowami regulującymi korzystanie z nieruchomości. Czasem kontrakt tego typu obejmuje również współpracę stron w ramach spółki prawa handlowego, opartą na ogólnych przepisach u.g.k. W dalszej części artykułu wskazane zostało, w jakich okolicznościach aktywność zamawiających w ramach współpracy z przedsiębiorcami przy wspólnych przedsięwzięciach z pominięciem u.p.p.p. lub u.u.k.r.b.u. ma cechy działania na podstawie prawa, a w jakich przypadkach poza prawo wykracza.

1. Współpraca oparta o przepisy u.g.n.

W praktyce gospodarowania nieruchomościami publicznymi lub samorządowymi występują przykłady transakcji o zbliżonej specyfice do PPP. Dość częstym rozwiązaniem jest oddawanie nieruchomości publicznych w czasowy i odpłatny zarząd przedsiębiorcom, którzy z wykorzystaniem tych nieruchomości realizują zadania

5 M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Warszawa 2006, s. 30.

6 W. Gonet, Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2009, ISBN: 978-83-7620-180-1, s. 54.

7 M. Bejm (red.), Ustawa o PPP. Komentarz, art. 7, Nb 23, Warszawa 2014, s. 230 i nast.

8 T. Skoczyński, Ustawa o PPP, Praktyczny komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 154.

9 Dz.U. z 2016 r., poz. 1920

10 Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm., dalej „u.p.z.p.”

11 Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.

12 Tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.

w obszarze użyteczności publicznej. Na dzierżawionych gruntach przedsiębiorcy organizują odpłatne parkingi, zakłady zagospodarowania odpadów czy oczyszczalnie ścieków. Umowa dzierżawy zazwyczaj określa przedmiot zabudowy działki i rodzaj prowadzonej z jej wykorzystaniem działalności gospodarczej. Świadczenia strony publicznej w tych umowach ograniczają się jedynie do odpłatnego przekazania nieruchomości. Dzierżawca nieruchomości nie realizuje ze stroną żadnego wspólnego przedsięwzięcia opartego na podziale zadań i ryzyk. Rola strony publicznej ogranicza się jedynie do nadzoru nad sposobem wykorzystania nieruchomości zgodnie z umową. Tak określone przedsięwzięcia nie wyczerpują znamion PPP i nie są przedmiotem zainteresowania w ramach niniejszego artykułu.

Przepisy u.g.n. są jednak wykorzystane do innych przedsięwzięć, które posiadają wyraźne cechy PPP lub koncesji. Dostrzegalną praktyką niektórych podmiotów publicznych jest dokonywanie różnego rodzaju transakcji w zakresie gospodarowania nieruchomościami prowadzących do pozyskania pożądanej infrastruktury. Zwykle umowy te przybierają pozorny charakter zamiany nieruchomości lub dzierżawy o cechach koncesji na roboty budowlane lub usługi. Niewłaściwa kwalifikacja prawna tych umów zwykle skutkuje naruszeniem przepisów dotyczących zamówień publicznych.

1.1. Zamiana nieruchomości w celu pozyskania pożądanych obiektów budowlanych

W obrocie prawnym dość często występują umowy zamiany nieruchomości pomiędzy gminą a deweloperem. Omawiane umowy sprowadzają się do tego, że gmina zobowiązuje się pozyskać od dewelopera własność nieruchomości zabudowanej przez niego zdefiniowanym przez gminę obiektem budowlanym, np. domami komunalnymi o określonym standardzie, w zamian za to, że gmina przeniesie na dewelopera własność nieruchomości pożądanych przez niego pod zabudowę mieszkaniową lub usługową. Umowy takie częstokroć poprzedzane są umowami przedwstępnymi, które określają zobowiązanie inwestora co do zabudowy jego nieruchomości oraz opracowania projektu zabudowy i zagospodarowania nieruchomości gminnych, a także zobowiązania gminy co do współpracy z inwestorem w postępowaniu projektowym i inwestycyjnym oraz do przeniesienia własności nieruchomości na inwestora w razie realizacji jego obowiązków. Przyrzeczona transakcja przyjmuje charakter umowy zamiany nieruchomości. Umowy tego rodzaju często zawierane są w drodze rokowań gminy tylko z jednym inwestorem, bez konkurencji ofert.

W świetle przepisu art. 15 ust. 1 i 2 u.g.n. nie budzi wątpliwości, że gmina może wykorzystywać gminny zasób nieruchomości na cele rozwojowe gminy i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego. W tym celu gmina może m.in. dokonywać zamiany nieruchomości na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. Nabyta w drodze zamiany nieruchomości zabudowana budownictwem mieszkaniowym wejdzie do gminnego zasobu nieruchomości i służyć będzie realizacji zadań własnych gminy. Zamiana będzie mogła zostać dokonana bezprzetargowo, w wyniku negocjacji z osobą fizyczną lub osobą prawną. Zmiana nieruchomości będzie dopuszczalna w celu pozyskania nieruchomości, które następnie gmina zabuduje na cele budownictwa mieszkaniowego, ale również gmina będzie mogła pozyskać w drodze zamiany nieruchomości już zabudowane budynkami mieszkalnymi.

Kwestią problematyczną omawianych transakcji jest to, czy porozumienie gminy z osobą fizyczną lub prawną w zakresie sposobu zagospodarowania nieruchomości tego podmiotu na cele mieszkaniowego (lub inne) poprzedzające transakcję zamiany nieruchomości będzie wpływać na możliwość skorzystania przez gminę z trybu art. 15 u.g.n. Wskazać należy, że w omawianych transakcjach celem gminy będzie nabycie budynku mieszkalnego w zamian za przeniesienie na wykonawcę własności nieruchomości należących do tej gminy. W pierwszej kolejności zatem gmina zleca wykonanie robót budowlanych, a w drugiej kolejności, po ich odebraniu, nabędzie ich własność w zamian za ekwiwalentną zapłatę (zamianę nieruchomości). Przyrzeczona umowa zamiany nieruchomości będzie wobec tego wtórna wobec poprzedzającej ją umowy o wykonanie obiektu budowlanego.

Interpretując charakter prawny omawianych umów, należy wskazać, stosownie do art. 65 § 2 KC, że w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. Celem omawianych umów będzie pozyskanie przez gminę budownictwa mieszkaniowego. Zbliża to tego typu umowy do umów o roboty budowlane, tudzież umów mieszanych. Na wstępie należy zaznaczyć, że omawiane umowy nie zawsze będą typowymi umowami o roboty budowlane (zob. art. 647-658 KC). Deweloper wprawdzie

zobowiązywać się będzie do oddania przewidzianego w umowie obiektu, jednak zarówno wykonanie projektu, jak i odebranie robót dokonane zostanie przez tego dewelopera, a nie przez gminę. Ponadto, zabudowana zostanie nieruchomość dewelopera, a nie nieruchomość gminy. Na kwalifikację takiej umowy, jako swego rodzaju umowy o roboty budowlane, wskazywać będzie zlecenie wykonania określonego obiektu budowlanego przez gminę oraz zapłata wynagrodzenia za jego wykonanie (w drodze zamiany nieruchomości).

W tym miejscu wypada wskazać na orzecznictwo sądowe w zakresie prawa zamówień publicznych. W pierwszej kolejności wskazać należy na stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹³. Na gruncie analizowanego stanu faktycznego Trybunał starał się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zamówienie mieszane na wykonanie robót budowlanych i przyznanie własności mieści się w zakresie pojęcia „zamówienia publiczne na roboty budowlane” w rozumieniu przepisów art. 1 pkt. a Dyrektywy Rady 71/305/EEC z dnia 26 lipca 1971 r.¹⁴, a także, czy w związku z tym „podmiot zamawiający”, który chce udzielić takiego zamówienia, ma obowiązek opublikować ogłoszenie o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Trybunał w niniejszej sprawie doszedł do wniosku, że *umowa mieszana odnosząca się do obowiązku wykonania robót budowlanych oraz przeniesienia własności nieruchomości objęta jest reżimem zamówień publicznych, poza wyjątkiem, gdy zakres zobowiązania do wykonania robót budowlanych jest jedynie incydentalny w stosunku do zakresu objętego zobowiązaniem do przeniesienia własności nieruchomości*. W ocenie Trybunału, *umowa zawierająca zobowiązanie do przeniesienia własności nieruchomości w zamian za wykonanie określonych robót budowlanych jest umową podlegającą przepisom dotyczącym zamówień publicznych*, co oznacza, że jej zawarcie powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem otwartego i konkurencyjnego postępowania na wybór wykonawcy.

Przytoczyć w tym miejscu należy stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych, dotyczące możliwości zapłaty wynagrodzenia wykonawcy zamówienia publicznego w postaci przeniesienia własności nieruchomości¹⁵. Stosownie do tego, o zamówieniu publicznym można mówić jedynie wówczas, gdy zamawiający zleca wykonawcy odpłatnie wykonanie robót budowlanych (usług, dostaw). Pojęcie „odpłatności” rozumiane z uwzględnieniem reguł właściwych dla umów prawa cywilnego (norma kolizyjna zawarta w art. 139 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, iż do umów w sprawach zamówień publicznych, stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego), pozwala wnosić, że umowa odpłatna, to umowa, na mocy której strona dokonująca przysporzenia na rzecz drugiej strony otrzymuje w zamian korzyść majątkową. Kryterium odpłatności obejmuje każdy rodzaj wynagrodzenia, które przedstawia wartość pieniężną, z tym jednak zastrzeżeniem, iż wspomniane wynagrodzenie nie musi być uiszczane w postaci pieniężnej¹⁶. Takie stanowisko przyjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 listopada 2005 r.¹⁷, gdzie stwierdził, że przekazanie umową zadań związku spółce T. miało charakter odpłatny, gdyż spółka ta zgodnie z treścią umowy z dnia 16 października 2002 r. nabyła uprawnienie do pobierania opłat za przyjmowanie odpadów na wysypisko. Opłaty te stanowiły środki finansowe, w oparciu o które związek przed zawarciem umowy ze spółką T. prowadził działalność w zakresie gospodarowania odpadami. Pozostawały one w dyspozycji związku międzygminnego, a zatem były to środki publiczne. Z tego względu należało uznać, że związek, rezygnując z ich poboru w zamian za przyjęcie przez spółkę zobowiązania do odbioru odpadów, ich segregacji i utylizacji, dokonał rozporządzenia środkami publicznymi na rzecz spółki T. Swoją ocenę Urząd Zamówień Publicznych kwituje konkluzją, że odnośnie zapłaty ceny przez zamawiającego poprzez przeniesienie prawa własności nieruchomości, należy zauważyć, że dyspozycja art. 155 KC wskazuje na możliwość przeniesienia własności rzeczy zarówno w drodze umów odpłatnych (np. sprzedaży), jak i nieodpłatnych (np. darowizna). Z tego względu przeniesienie własności nieruchomości w drodze odpłatnej umowy może stanowić formę rozliczenia pomiędzy zamawiającym a wykonawcą.

13 Wyrok z dnia 19 kwietnia 1994 r., sprawa C-331/92 *Gestión Hotelera*, Sprawozdania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1994 r. s. I-1329.

14 Obecnie Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE.

15 http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;672;przeniesienie_wlasnosci_nieruchomosci_jako_forma_wynagrodzenia_wykonawcy_zamowienia_publicznego.html.

16 G. Wicik, P. Wiśniewski – Prawo zamówień publicznych – Komentarz, Warszawa 2007, s. 13.

17 Sygn. akt III SA/Wa 1671/05

Podkreślić należy, że transakcje prowadzące do nabycia przez zamawiającego własności nieruchomości (np. w drodze zamiany) oraz innych praw do nieruchomości są wyłączone spod reżimu u.p.z.p. (art. 4 pkt 3 lit. i u.p.z.p.). Dotyczy to także umów przedwstępnych prowadzących do tego rodzaju transakcji. Wyłączenie to nie będzie dotyczyło transakcji mieszanych, łączących nabywanie nieruchomości z realizacją przez wykonawcę robót budowlanych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko sformułowane przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16.09.2009 r.¹⁸ Komentowane orzeczenie SN zapadło w następstwie skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Prezes UZP wniósł powództwo o stwierdzenie nieważności kilku umów sprzedaży nieruchomości zawartych w 2004 oraz 2005 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Izbą Celną w X a spółką Y S.A. Mimo sprzeciwu Prezesa UZP w przedmiocie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki dla nabycia przedmiotowych nieruchomości, strony zawarły przedwstępne umowy sprzedaży, a następnie umowy przyrzeczone. Sąd I instancji uwzględnił powództwo i stwierdził nieważność kwestionowanych umów, opierając się na przepisach u.p.z.p. (zwłaszcza art. 146 ust. 1) i KC (art. 65 § 2 i art. 58 § 1). Sąd Odwoławczy, biorąc pod uwagę te same przepisy, a dodatkowo jeszcze art. 2 pkt 13 u.p.z.p., stanowiący o nieobejmowaniu trybem zamówień publicznych umów nieodpłatnych, oraz art. 146 ust. 2 u.p.z.p., zakreślający ramy legitymacji Prezesa UZP w procesach o ustalenie nieważności umów, uwzględniając apelację pozwanego Skarbu Państwa, zmienił w podstawowej części wyrok Sądu I instancji i oddalił powództwo, z zasądzeniem kosztów postępowania apelacyjnego. SN nie podzielił poglądu Sądu II instancji, że umowa przedwstępna na zakup nieruchomości, zawarta między pozwanymi miała mieć charakter czynności prawnej nieodpłatnej. SN podkreślił, że *umowa przedwstępna, jak sama nazwa wskazuje, nie jest umową samodzielną w związku z kausą czynności prawnej stron. Jest słusznie uważana za jeden ze sposobów zawarcia właściwej umowy, zwanej umową przyrzeczoną lub ostateczną. Jej nieodpłatność wiąże się tylko z tym, że dotyczy zawarcia tej następnej umowy i ona dopiero realizuje cel gospodarczy dokonywanej czynności prawnej. To nie znaczy, że z istoty swojej jest nieodpłatna, chyba że umowa przyrzeczona jest nieodpłatna, co byłoby właściwe dla darowizny, ale zapewne nie dla sprzedaży praw do nieruchomości, typowej przecież odpłatnej czynności prawnej (art. 535 k.c.)*. Zdaniem SN *nie można więc wyłączenia spod reżimu zamówień publicznych tłumaczyć nieodpłatnością czynności pozwanej Izby Celnej, wynikającą z samej umowy przedwstępnej. Umowa ta dotyczy oczywistych relacji gospodarczych, których celem jest odpłatne nabycie nieruchomości po jej uprzednim przebudowaniu i rozbudowaniu za środki publiczne nabywcy, będącego państwową jednostką organizacyjną*. Według SN *na gruncie umowy przedwstępnej zrealizowana więc została na rzecz zbywcy finansowa część całego przedsięwzięcia, czyli zanim doszło do zawarcia umowy przeniesienia prawa do gruntu i budynku na rzecz pozwanej*. Trudno zatem twierdzić, że *umowa przedwstępna nie wiązała się z odpłatnością nabywcy i nie jest tak, jak się podaje w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że zapłata miała nastąpić „po zawarciu przez strony umowy przeniesienia własności nieruchomości”, bo zapłata, co bezsporne – już nastąpiła, finansując w kwocie zapłaty inwestycję budowlaną*. Powyższe stanowisko SN dotyczyć będzie także umowy zamiany nieruchomości, która jest również umową odpłatną.

Powyższa analiza prowadzi do konkluzji, że omawiane umowy zamiany nieruchomości pomiędzy gminą a deweloperem podlegają przepisom u.p.z.p. Stanowią one zwykle umowy mieszane łączące elementy umowy o roboty budowlane i umowy przedwstępnej zamiany nieruchomości. Zamiana nieruchomości w tych umowach ma być formą zapłaty wynagrodzenia za wykonanie przez dewelopera budynku mieszkalnego (lub jakiegokolwiek innego celu publicznego, zdefiniowanego przez gminę). Z tego względu zawarcie omawianych umów powinno zostać poprzedzone zastosowaniem przepisów u.p.z.p. do wyboru wykonawcy. Jeżeli w ramach tak skonstruowanych umów na wykonawcy miałyby ciążyć jakiekolwiek obowiązki w zakresie utrzymania lub zarządzania nieruchomościami lub ich częściami przekazanymi gminie w rozliczeniu, to współpraca stron nabierać będzie cech PPP.

1.2. Dzierżawa nieruchomości o cecha koncesji na roboty budowlane lub usługi

Niekiedy podmioty publiczne zawierają umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości publicznych lub samorządowych zabudowanych infrastrukturą służącą do realizacji zadań użyteczności publicznej (np. do zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków). W umowach tego typu zobowiązaniem dzierżawcy

18 Sygn. akt II CSK 104/09.

jest świadczenie usług z wykorzystaniem infrastruktury publicznej oraz ponoszenie kosztów związanych z utrzymaniem przedmiotu dzierżawy. Niekiedy obowiązkiem dzierżawcy jest także poniesienie określonych nakładów inwestycyjnych. Do zawarcia wieloletniej umowy dzierżawy na powyższych zasadach dochodzi z zastosowaniem procedur przetargowych, opisanych w art. 37-42 u.g.n.

Rzeczywistym przedmiotem zamówienia w omawianych umowach nie jest dzierżawa nieruchomości, a zlecenie wykonawcy świadczenia usług lub wykonania robót budowlanych. Tak skonstruowane umowy będą miały charakter odpłatny, albowiem za wykonane usługi lub roboty budowlane wykonawca będzie miał prawo do czerpania pożytków z nieruchomości (prawo do eksploatacji). Podkreślić należy, że przepisy u.g.k. nie przewidują możliwości zlecenia przez gminę podmiotowi trzeciemu, formalnie od niej niezależnemu, świadczenia usług z zakresu gospodarki komunalnej na zasadach przepisów u.g.n. Wyraźnym wymogiem ustawowym do zlecenia usług gospodarki komunalnej jest zastosowanie przepisów wymuszających określone, konkurencyjne i otwarte procedury wyboru wykonawcy (u.p.p.p., u.p.z.p., u.u.k.r.b.u.).

Zlecenie przez gminę podmiotowi trzeciemu obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej wraz z powierzeniem obowiązku eksploatacji infrastruktury do tego służącej, bez znaczenia, jakim tytułem wykonawca będzie dysponował nieruchomościami wykorzystywanymi do świadczenia usług, stanowi koncesję na usługi w rozumieniu przepisów u.u.k.r.b.u. W celu zawarcia umowy spełniającej cechy koncesji na usługi istnieje wymóg stosowania przepisów u.u.k.r.b.u.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że umowa o współpracy pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego z wykorzystaniem nieruchomości publicznych, skutkująca tym, że:

- przedsiębiorca zaprojektuje, wybuduje i sfinansuje budynki lub inną infrastrukturę, odpowiadającą wcześniej zdefiniowanym potrzebom strony publicznej, lub świadczyć będzie określone w umowie usługi użyteczności publicznej;
- przedsiębiorca nabędzie od strony publicznej nieruchomości w zmian za wykonane świadczenia lub uzyska prawo do eksploatacji nieruchomości publicznych,
- będzie umową w sprawie zamówienia publicznego lub umową koncesji na roboty budowlane lub usługi. Jeżeli umowie takiej towarzyszyć będzie obowiązek utrzymania lub zarządzania infrastrukturą publiczną, będzie to umowa o PPP. Zawarcie takiej umowy musi zostać poprzedzone zastosowaniem procedur przewidzianych w u.p.z.p. lub u.u.k.r.b.u.

2. Współpraca oparta o przepisy u.g.k.

Począwszy od lat 90. ubiegłego wieku podstawą prawną realizacji przedsięwzięć publiczno-prywatnych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego były przepisy u.g.k. Przepisy tej ustawy pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego na powierzenie podmiotom trzecim realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy (art. 3 ust. 1 u.g.k.), jak również na tworzenie spółek kapitałowych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych lub przystępowanie do takich spółek, nie wyłączając możliwości zbywania części akcji lub udziałów podmiotom trzecim i wspólnej realizacji zadań publicznych w ramach spółki.

2.1. Powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej

Stosownie do art. 3 ust. 1 u.g.k. jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793, 1807 i 1860) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870) na zasadach ogólnych albo w trybie u.p.p.p., u.p.z.p., u.u.k.r.b.u., ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817), lub ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867 i 1920).

Przepis ten wyraźnie wskazuje, że powierzenie realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego podmiotowi prywatnemu może odbywać się w różnych formach. Przepisu art. 3 ust. 1 u.g.k.

nie można interpretować w ten sposób, że jednostka samorządu terytorialnego ma pełną dowolność wyboru podstawy prawnej do zawarcia umowy z podmiotem trzecim. Wybór właściwej podstawy prawnej każdorazowo determinowany będzie przedmiotem umowy z podmiotem trzecim i jej treścią. Zastosowanie przepisów u.p.z.p. będzie zawsze wymagane, jeżeli umowa wiązać się będzie z odpłatnym zleceniem wykonania robót budowlanych, dostaw lub świadczenia usług. Jeżeli odpłatność za roboty budowlane lub świadczenie usług będzie polegać na przekazaniu wykonawcy prawa do eksploatacji obiektu budowlanego lub wykonywania usług, to powierzenie realizacji zadań publicznych powinno nastąpić z zastosowaniem przepisów u.u.k.r.b.u. Jeżeli powierzeniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej towarzyszyć będzie podział zadań i ryzyk pomiędzy jednostkę samorządu terytorialnego a podmiot trzeci, a dodatkowo na tym podmiocie ciążyć będzie obowiązek zarządzania lub utrzymania składnika majątkowego wykorzystanego do realizacji przedsięwzięcia, lub związanego z nim, to na jednostce samorządu terytorialnego spoczywał będzie obowiązek zastosowania u.p.p.p.

W przypadku powierzenia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej organizacji pozarządowej, działającej na zasadach non profit, zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Jeżeli umowa wiązać się będzie z powierzeniem podmiotowi trzeciemu świadczenia usług z zakresu publicznego transportu zbiorowego, zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Jedynie w przypadkach, gdy przedmiot i treść umowy wiążącej się z powierzeniem realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej nie obejmują elementów wymuszających zastosowanie jednej z ww. ustaw, jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła zawrzeć umowę z podmiotem trzecim na zasadach ogólnych, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, w sposób gwarantujący wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

2.2. Współpraca publiczno-prywatna w formie spółki prawa handlowego

Dość powszechną formą współpracy publiczno-prywatnej w sektorze gospodarki komunalnej są spółki kapitałowe, w których udziałowcami są jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy z sektora prywatnego. Spółki działające w obszarze użyteczności publicznej zwykle nabierają charakteru publiczno-prywatnego w wyniku zbycia przez właściciela publicznego części udziałów lub akcji w tych podmiotach. W konsekwencji prywatny inwestor dopuszczany jest do działalności gospodarczej spółki korzystającej z praw wyłącznych lub szczególnych, w szczególności działającej w sektorze monopoli naturalnych lub prawnych (energetyka ciepła, gospodarka wodno-ściekowa, zagospodarowanie odpadów komunalnych). Bez wątpienia współpraca w ramach spółki prawa handlowego inwestora publicznego i prywatnego ma znamiona wspólnego przedsięwzięcia. Zadania i ryzyka związane ze wspólnym przedsięwzięciem przenoszone są na spółkę, niemniej na wspólnikach ciąży obowiązek wyposażenia spółki w majątek niezbędny do prowadzenia działalności (wkłady własne). Wynagrodzenie spółki pochodzi z działalności operacyjnej i zależy od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu działalności spółki. Wyżej wymienione cechy dotyczą każdej spółki z udziałem sektora publicznego i prywatnego, w której udział wspólników nie ogranicza się jedynie do bycia pasywnym inwestorem kapitałowym. Jednocześnie wszystkie ww. cechy współpracy są charakterystyczne dla umowy o PPP. Spółka w takiej sytuacji jest jedynie instrumentem wykonywania przez wspólników wspólnego przedsięwzięcia w rozumieniu przepisów u.p.p.p. Dla oceny prawnej współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w formie spółki podstawowe znaczenie ma przedmiot i treść wspólnego przedsięwzięcia i zaangażowania wspólników. Jeżeli taka współpraca posiada cechy PPP, to powinna się odbywać na zasadach uregulowanych w u.p.p.p. Przepisy u.p.p.p. wprost przewidują bowiem, że w celu wykonania umowy o PPP podmiot publiczny i partner prywatny mogą zawiązać spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną (art. 14 ust. 1). Jeżeli treść porozumienia wspólników leżącego u podstaw utworzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego i przedsiębiorcę wspólnej spółki, lub objęcia przez tego drugiego akcji lub udziałów w spółce należącej do jednostki samorządu terytorialnego, wskazuje na zamiar realizacji wspólnego przedsięwzięcia, to porozumienie wspólników będzie w istocie umową o PPP, podlegającą pod przepis u.p.p.p. Obowiązek stosowania przepisów u.p.p.p. do takiej umowy oznacza m.in. konieczność wyboru przez stronę publiczną wspólnika z zastosowaniem jednego z trybów przewidzianych w art. 4 u.p.p.p.

Odnosnie zasad współpracy zamawiających i wykonawców w formie spółek mieszanych wskazać należy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości¹⁹, a także Komunikat Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno-prywatnego (ZPPP)²⁰. W ocenie organów Unii Europejskiej *fakt, że podmiot prywatny wykonuje umowę wspólnie z podmiotem publicznym w formie spółki, nie może być uznany za uzasadnienie pominięcia przepisów o zamówieniach publicznych*. W myśl Komunikatu udziały, nawet mniejszościowe, przedsiębiorstwa prywatnego w kapitale spółki, w której udziały ma również dany podmiot publiczny, wykluczają w każdym przypadku możliwość istnienia pomiędzy instytucją zamawiającą a taką spółką stosunku „wewnętrznego” (*in-house*), do którego nie ma zasadniczo zastosowania prawo zamówień publicznych. Jak wskazała w Komunikacie Komisja Europejska, przepisy prawa europejskiego dotyczące zamówień publicznych i koncesji wymagają od podmiotu zamawiającego, aby przestrzegał przejrzystej i sprawiedliwej procedury: 1) podczas wyboru partnera prywatnego, który w ramach swojego udziału w podmiocie z kapitałem mieszanym będzie dokonywać dostaw, wykonywać roboty budowlane lub świadczyć usługi, albo 2) podczas udzielania zamówienia publicznego lub koncesji na rzecz podmiotu z kapitałem mieszanym, niezależnie od metody utworzenia spółki o kapitale mieszanym. Podmioty publiczne nie mogą przy tym w żadnym wypadku stosować wybiegów maskujących udzielanie zamówień publicznych przedsiębiorstwom z kapitałem mieszanym. W świetle powyższego najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest wyłonienie partnera prywatnego na drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Komunikat dopuszcza również odpowiednie zastosowanie procedury właściwej koncesjom. W innym wyroku Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że *Artykuły 43 WE, 49 WE i 86 WE nie sprzeciwiają się bezpośredniemu powierzeniu usługi publicznej obejmującej wcześniejsze wykonanie pewnych prac spółce o kapitale mieszanym publiczno-prywatnym, utworzonej specjalnie w celu świadczenia tej usługi i posiadającej wyłączny cel działalności, w której prywatny udziałowiec został wyłoniony w trybie przetargu publicznego, po sprawdzeniu wymogów finansowych, technicznych, operacyjnych i zarządczych w związku z wykonywaną usługą oraz szczególnych cech składanej przez niego oferty w odniesieniu do usługi, która ma być świadczona, pod warunkiem że omawiane postępowanie przetargowe jest zgodne z zasadami wolnej konkurencji, przejrzystości i równego traktowania przewidzianymi w traktacie WE w odniesieniu do koncesji*²¹. Z zacytowanego orzecznictwa i wskazanego Komunikatu można wysnuć wniosek, że współpraca zamawiającego z podmiotami prywatnymi w formie spółki PPP nie może się odbywać na zasadach, które byłyby sprzeczne z zasadami udzielania zamówień publicznych lub zawierania umów koncesji.

3. Wnioski

Podmioty publiczne są obowiązane działać w oparciu o przepisy prawa. W zakresie współpracy publiczno-prywatnej opartej na podziale zadań i ryzyka przepisy prawa polskiego przesądzają o primacie u.p.p.p. Wyraźnie zdefiniowany prawnie jest zakres zastosowania przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Obowiązek stosowania przepisów u.p.p.p. i u.u.k.r.b.u. wynika przede wszystkim z charakteru tych umów, jako umów odpłatnych ze środków publicznych (w formie pieniężnej lub niepieniężnej w postaci przekazania prawa do pobierania pożytków), lub wiążących się z gospodarowaniem majątkiem publicznym, zawieranych przez podmioty publiczne z partnerami prywatnymi/koncesjonariuszami. Z tego względu na podmioty publiczne nałożony został obowiązek stosowania otwartych i konkurencyjnych procedur wyboru partnera prywatnego, określonych w art. 4 u.p.p.p. Kontrakty publiczno-prywatne poddane zostały przepisom o zamówieniach publicznych i koncesjach ze względu na wymogi prawa Unii Europejskiej. Stosownie do powyższego uprawnione jest stwierdzenie, że zasada swobody umów doznaje ograniczenia w zakresie, w jakim zobowiązania stron umów kształtowane są na zasadach uregulowanych lub odpowiadających regulacji u.p.p.p. lub u.u.k.r.b.u. W tym sensie nie ma w polskim prawie na PPP lub umowy koncesji *sensu largo*.

19 Por. np. wyroki ETS w sprawach: z dnia 18 listopada 1999 r. C-107/98 *Teckal*, LEX nr 111203, z dnia 11 stycznia 2005 r. C-26/03 *Stadt Halle and RPL Lochau*, LEX, nr 21450.

20 C (2007) 6661.

21 Wyrok z dn. 15.10.2009 r. w spr. C-196/08 *Acoset SpA przeciwko Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa i in.*

4.1. Strona internetowa projektu

www.mr.gov.pl

W ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” informacje przekazywane będą do Państwa również drogą elektroniczną. Strona, na której będą publikowane najważniejsze wiadomości, będzie

stroną wiodącego Partnera Projektu, czyli Ministerstwa Rozwoju <http://www.mr.gov.pl>, gdzie w zakładce Aktualności będą zamieszczane komunikaty na temat wszystkich kluczowych działań dotyczących projektu.



www.ppp.gov.pl

Główną jednak domeną, gdzie pojawiać się będą szczegółowe informacje oraz publikacje związane z projektem, będzie <http://www.ppp.gov.pl/>

[projekt-rozwoju-PPP/Strony/Oprojekcie.aspx](http://www.ppp.gov.pl/projekt-rozwoju-PPP/Strony/Oprojekcie.aspx) znajdująca się na stronie Platformy PPP.



4.2. Zagraniczne misje szkoleniowe

Jednym z elementów projektu jest poznanie praktycznych rozwiązań stosowania PPP. W tym celu będą zorganizowane misje szkoleniowe (wizyty studyjne). Udział w nich adresowany jest do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów szeroko rozumianej administracji publicznej, z uwagi jednak na szczegółową specyfikę wyjazdów, osoby uczestniczące powinny posiadać wiedzę na temat zasad PPP. Głównym założeniem wyjazdów jest zdobycie wiedzy praktycznej na temat realizacji przedsięwzięć w formule PPP, dlatego też wybór krajów jest niezmiernie istotny z punktu widzenia osiągnięcia podstawowego celu.

Jednym z wyznaczników wyboru krajów będzie przynależność państwa do Unii Europejskiej oraz jego duże doświadczenie w realizacji PPP. Realizacja będzie obejmowała organizację sześciu misji szkoleniowych, każda z nich po 2-3 dni. W każdym z wyjazdów udział będzie mogło wziąć 10 osób, co łącznie daje 60 osób w ramach wszystkich misji szkoleniowych.

Obecnie trudno jest kreślić szczegółowe miejsca, jednak biorąc pod uwagę specyfikę oraz podane wyżej założenia na myśl przychodzą takie kraje, jak np. Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Holandia, Hiszpania itp. W każdym z nich odsetek realizowanych inwestycji w tej formule jest niezmiernie duży. Zaś jednym z celów projektu jest zwiększenie zainteresowania, a tym samym zwiększenie realizacji zadań przy udziale kapitału prywatnego. Zapoznanie się ze specyfiką prawną danego kraju pozwoli uczestnikom zrozumieć zasady realizacji zadań partnerskich w danym regionie. Dodatkowo, zapoznanie się z efektami prac i potencjalnymi możliwościami realizacji w innym państwie, spowoduje połączenie zarówno wiedzy te-

oretycznej, jak i praktycznej, co może spowodować wymierne korzyści dla lokalnych inicjatyw. Jednym z efektów może być wykształcenie lokalnych liderów PPP, którzy nabyli gruntowną wiedzę w zakresie przepisów PPP w Polsce, jak również dzięki szkoleniom zagranicznym zobaczyli szersze możliwości stosowania partnerstwa. Dzięki temu zestawieniu wiedzy zarówno praktycznej jak i teoretycznej będą oni mogli w swoich regionalnych społecznościach wdrażać ideę partnerstwa, tym samym pogłębiając zaufanie obywateli do realizacji inwestycji w przedmiotowej formule. Nie można zapomnieć również o przedstawicielach szeroko rozumianej administracji rządowej, w tym przedstawicielach ministerstw, do których również skierowane są przedmiotowe wyjazdy. Oni w ramach instytucji, które reprezentują, mogą przyczynić się do szerszego zastosowania idei PPP w ramach administracji rządowej. Obecnie niestety formuła ta w tym gronie odbiorców, a zarazem użytkowników, jest zdecydowanie niedoceniana i mało rozpowszechniona. Potencjalnie może zaowocować zwiększeniem udziału tych podmiotów w realizacji inwestycji z udziałem partnera prywatnego.

Sama organizacja szkoleń ma wymiar zdecydowanie praktyczny, jednak również z naciskiem na zdobycie odpowiedniego poziomu wiedzy teoretycznej. Uczestnicy poznają funkcjonowanie PPP w danym państwie zarówno od strony administracji publicznej, jak i poprzez poznanie doświadczeń partnera prywatnego realizującego inwestycję. Realizacja misji zagranicznych planowana jest na 2018 oraz 2019 r., co oznacza, że odbędą się one już po zapoznaniu uczestników z wiedzą w ramach szkoleń regionalnych i zakresu PPP w Polsce.

4.3. Standardy i procedury

Ważnym elementem projektu są działania mające na celu opracowanie procedur dotyczących przygotowania umów oraz wytycznych. W projekcie przewidziane

są obecnie trzy rodzaje działań tego typu. Pierwsze dotyczą procedur przygotowania projektów PPP. Wytyczne będą obejmować m.in. identyfikację i zasady

wyboru projektów, które mogą być realizowane w PPP, motywy współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, sposoby promocji projektów, analizy przedrealizacyjne czy zasady ujmowania projektów w dokumentach strategicznych. Skąd pomysł na tego typu działanie? Wytyczne i wskazówki dotyczące efektywnego przygotowania projektów PPP przedstawiane są w publikacjach instytucji międzynarodowych, m.in. takich jak: BŚ, OECD oraz EPEC. W zamierzeniach Polska również powinna posiadać własne wytyczne biorące pod uwagę krajową specyfikę rynku oraz uwarunkowania prawne. Kluczowym w tym aspekcie jest właśnie uwzględnienie specyfiki lokalnego rynku, dzięki czemu będzie można w sposób szerszy rozpowszechnić ideę partnerstwa. Wymierny wpływ może być również w stosunku do podmiotów, które zastanawiają się nad realizacją przedsięwzięcia w PPP, dzięki wytycznym będą one miały jasny schemat postępowania, od czego należy zacząć oraz czy dany projekt może być projektem branym pod uwagę w PPP. Przygotowane opracowanie będzie przewodnikiem dla podmiotów publicznych, jak krok po kroku przygotować projekt do realizacji w formule PPP, jeżeli rzeczywiście ta formuła okaże się bardziej opłacalna od tradycyjnego zamówienia publicznego.

Kolejnym elementem jest przygotowanie opracowań i wskazówek praktycznych, jak przygotować i przeprowadzić postępowanie na wybór partnera prywatnego, co pozwoli na uzyskanie dobrych ofert ze strony prywatnej. Publikacja będzie dotyczyła różnych trybów przygotowania

oraz wyboru partnera prywatnego w zależności od rodzaju przedsięwzięcia. Dodatkowo, znajdą się tam kryteria wyboru partnera oraz sposoby skutecznego przygotowania ofert. Wytyczne będą kompendium wiedzy na temat przygotowywania przez podmiot publiczny dokumentów związanych z uruchomieniem postępowania na wybór partnera prywatnego, tak aby ogłoszenie o wszczęciu postępowania spotkało się z dużym odzewem ze strony prywatnej, a złożone oferty stały na wysokim merytorycznym poziomie, odpowiadając na oczekiwania zamawiającego. Badania rynku PPP w Polsce wskazują, że tylko 25% uruchomionych postępowań kończy się podpisaniem umowy PPP, dlatego tym bardziej cenne jest opracowanie tego typu wskazówek dla podmiotów publicznych.

Wzory umów

Przygotowane opracowanie będzie zawierało wzory umów inwestycji PPP z różnych sektorów. Opracowanie wzorów będzie poprzedzone analizą, mającą na celu wybór najważniejszych rodzajów inwestycji PPP czy sektorów, dla których warto opracować wzory umów, tak aby istniała jak najszersza możliwość zastosowania tych umów w praktyce. Opracowanie standardowych wzorów umów PPP będzie obejmować różne warianty klauzul umownych, dostosowane m.in. do modeli pobierania wynagrodzenia przez partnera prywatnego, formy wkładu własnego partnera publicznego czy PPP z zawiązywaniem lub bez zawiązywania spółki.

4.4. Upowszechnianie wiedzy o PPP w ramach projektu

W zakładkach ulokowanych na górze strony znajdą Państwo niezbędne dane dotyczące samego projektu, jak opis głównego celu, do którego dążą wszyscy partnerzy, tj. podniesienia kwalifikacji pracowników administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Wstępne informacje zawierają również kluczowe założenia o projekcie, jak co najmniej 1 400 uczestników szkoleń/warsztatów, ponad 600 przeszkolonych instytucji, czy co naj-

mniej 15 publikacji analiz, raportów w zakresie PPP. Wszelkie postępy prac w tym zakresie będą na bieżąco opisywane na przedmiotowej stronie, dlatego warto ją regularnie odwiedzać.

Na stronie opisane są również założenia dotyczące szkoleń, które są istotnym elementem całego projektu. Ze strony będzie można również dowiedzieć się, kiedy i gdzie będą się one odbywać. Założenia projektu są ambitne; trenerzy i wykładowcy będą



w każdym województwie, co czyni program ogólnopolskim. Szkolenia regionalne, które można określić jako wprowadzające, składać będą się z dwóch dni szkoleniowych w każdej sesji. Uczestnicy dowiedzą się, czym jest tak naprawdę PPP, poznają fakty i mity dotyczące realizacji przedsięwzięć w PPP. Ponadto zostaną zapoznani z podstawowymi uwarunkowaniami prawnymi i finansowymi dla przygotowania inwestycji w tym modelu. Strona internetowa ma pomóc poten-

cjalnym uczestnikom w określeniu dogodnej lokalizacji dla każdego zainteresowanego.

Ponadto, na stronie znajdują się również informacje o szkoleniach profilowanych, które w swoim założeniu obejmują 9 jednodniowych szkoleń skierowanych do pracowników administracji rządowej oraz urzędów centralnych i kontrolnych. Te szkolenia mają za zadanie podnieść poziom wiedzy na temat PPP wśród pracowników administracji publicznej, m.in.



ministerstw, Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich (PIFE), z uwzględnieniem specyfiki zadań danych jednostek.

Na stronie zapoznają się Państwo również z tematyką warsztatów specjalistycznych, które mają docelowo być przeprowadzone w liczbie 24. Jak wiadać z powyższego, strona ma w dużej mierze walor łączący potencjalnego uczestnika, z miejscem danego szkolenia, jak i dający pogląd na wszystkie możliwości rozszerzenia swojej wiedzy na temat PPP.

Nawiązując do sposobów przekazywania wiedzy w kolejnej zakładce znajdą Państwo publikacje, które zostały już wydane. Publikacje poza ich wersją drukowaną będą miały swoje odzwierciedlenie w formie cyfrowej, co pozwoli na dotarcie do większej liczby zainteresowanych. Wraz z rozwojem projektu będzie przybywało zarówno publikacji dedykowanych dla konkretnych rozwiązań, jak i cyklicznie dodawane będą same biuletyny. To kolejny powód do bieżącego obserwowania strony naszego projektu.

Projekt ma nie tylko podnieść poziom wiedzy, ale również wspomóc jednostki w realizacji zadań i jed-

nym z elementów opisanych na stronie jest model wsparcia doradczego. W początkowej fazie będzie on obejmował nabór i ocenę potencjalnych przedsięwzięć PPP oraz opracowanie analiz przedrealizacyjnych.

Na stronie będą wszelkie informacje o wymaganiach, jakie musi spełnić zgłoszenie. Po tym etapie zgłoszenia w naborze aplikacje poddane zostaną ocenie formalnej i merytorycznej. Dla projektów uznanych za najlepiej przygotowane do realizacji wykonane zostaną analizy przedrealizacyjne. Profesjonalny zespół opracuje raporty obejmujące zagadnienia prawno-podatkowe, ekonomiczno-finansowe oraz techniczne. Informację o rozpoczęciu naboru będzie można znaleźć również na stronie, co stanowi kolejny powód do śledzenia zachodzących w niej zmian.

Ostatnim, nie mniej ważnym elementem do odnalezienia na stronie będą informacje o wizytach studyjnych i szkoleniach zagranicznych, dla zdobycia doświadczeń w praktyce.

O działaniach realizowanych przez poszczególnych Partnerów będzie można dowiedzieć się również bezpośrednio ze stron internetowych przez nich prowadzonych.

<http://www.miasta.pl/>

strona Związku Miast Polskich

<http://www.zpp.pl/>

strona Związku Powiatów Polskich

<http://www.konfederacjalewiatan.pl/>

strona Konfederacji Lewiatan

<http://www.centrum-PPP.pl>

strona Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Najświeższych informacji należy szukać w zakładkach dotyczących aktualności.

4.4.1. Co o takiej możliwości zdobywania wiedzy na temat PPP sądzą samorządowcy?

Dla Biuletynu PPP wypowiedział się Rafał Rudka, członek zarządu powiatu bocheńskiego.

Rafał Rudka: Zakres stosowania Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w samorządach jest wciąż bardzo ograniczony, a zatem każda forma wsparcia – czy to za pośrednictwem konferencji,

szkoleń, czy też właśnie publikacji – jest „na wagę złota”.

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest jednym z konkurencyjnych sposobów finansowania inwestycji publicznych. Jej wykorzystanie, a co za tym idzie – użycie nowych instrumentów finansowych, daje dodatkowe możliwości, np. po-

przez „zakup inwestycji na raty”. Takie rozłożenie spłaty inwestycji pozwala jednostkom samorządu terytorialnego uniknąć wysokiego udziału kosztów inwestycji w wydatkach budżetowych danego samorządu, zwiększonego zadłużenia i jednocześnie umożliwia rozszerzenie frontu inwestycyjnego. Niemniej jednak przygotowanie projektów PPP wymaga od samorządowców wdrożenia nowych metod i instrumentów. Zatem powstanie publikacji, która pomoże w upowszechnieniu tego typu inwestycji, należy uznać za bardzo cenne, a wręcz niezbędne.

Próbując zasugerować zawartość takiego wydawnictwa, uważam, że zasadnym byłoby zawarcie w nim konkretnych wskazówek dla samorządów – dotyczących opisu funkcjonowania samego instrumentu PPP, jego podstaw prawnych, czy wręcz wskazania procesów poprawnego jego wdrażania. Warto byłoby także opisać sposób funkcjonowania w samorządzie komórek czy osób znających ten mechanizm finansowy, a przez to zachęcić samorządy do uruchomienia tego typu rozwiązań u siebie. W kontekście zbliżającego się coraz większymi krokami zmniejszenia się strumienia środków zewnętrznych, to właśnie formuła PPP może stać się dobrą płaszczyzną równoważącą zewnętrzne wsparcie finansowe dla realizowanych przez samorządy inwestycji. W publikacji warto byłoby zawrzeć także dobre praktyki, obrazujące sposoby realizacji inwestycji przy wykorzystaniu

tego instrumentu. Jak wiemy, PPP jest formułą na tyle elastyczną, że można ją realizować praktycznie we wszystkich obszarach leżących w gestii jednostek samorządu terytorialnego, np. w sektorach: transportowym, ochrony zdrowia, wodno-ściekowym, gospodarki odpadami, budownictwa komunalnego, infrastruktury sportowo-rekreacyjnej czy rewitalizacji miast.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest instrumentem dla niszowego sektora. Dlatego nic nie stoi na przeszkodzie, aby szeroko wspierać upowszechnianie tego typu rozwiązań, np. przez wdrożenia pilotażowe przy jednoczesnym zaangażowaniu rządu. Takie działanie mogłoby wpłynąć na powstanie modelowych rozwiązań i dokumentów, co w konsekwencji znacząco uprościłoby przygotowanie projektów i obniżyłoby związane z tym koszty. A opisy tych rozwiązań mogłyby znaleźć się w tym wydawnictwie.

Obecnie jakość usług publicznych w Polsce pozostaje daleko w tyle za najlepszymi standardami europejskimi. Można założyć, iż właśnie nadanie formule PPP odpowiedniego bodźca – w tym poprzez jej upowszechnienie – mogłoby spowodować znaczne przyspieszenie w tej dziedzinie. Obecnie taki model realizacji usług publicznych przez podmioty prywatne zdobywa na świecie coraz większą popularność, a jednocześnie przynosi korzyści zarówno państwu i przedsiębiorcy, jak i odbiorcom usług – mieszkańcom.

Zadowolona z takich możliwości nie kryje również Michał Pierończyk, zastępca prezydenta miasta Ruda Śląska.

Michał Pierończyk: Niewątpliwie upowszechnienie wiedzy na temat PPP, np. poprzez udostępnienie zestandaryzowanych umów wraz z modelami pobierania wynagrodzenia przez partnera prywatnego, przyczyni się do wzrostu zainteresowania

tą formułą inwestycji prorozwojowych w jednostkach samorządu terytorialnego. Nie do przecenienia jest także prezentowane w ostatnim czasie jednoznaczne stanowisko Ministerstwa, a tym samym rządu, że PPP jest formułą popieraną i preferowaną. To daje samorządom czytelny sygnał, że w razie trudności bądź wątpliwości rząd może być partnerem udzielającym wsparcia lub pomocy.

4.5. Sprawozdanie z konferencji rozpoczynającej realizację projektu Partnerstwo Publiczno-Prywatne

Bartosz Korbus, Marcin Maksymiuk

31 marca 2017 r. w siedzibie Ministerstwa Rozwoju w Warszawie odbyła się konferencja otwierająca projekt „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014 – 2020.

Głównym celem tego wydarzenia było omówienie zakresu działań projektowych, umożliwiających pracownikom administracji publicznej poszerzenie wiedzy i zdobycie praktycznych umiejętności w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Organizatorami konferencji był Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Rozwoju działający w partnerstwie z konsorcjum Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich oraz konsorcjum Konfederacji Lewiatan i Fundacji Centrum PPP.

Konferencję prowadziła Pani **Ewa Ivanova**. Jako pierwszy głos zabrał Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Pan **Witold Słowik**. Otwierając konferencję, minister przywitał licznie zgromadzonych uczestników, jak również podziękował partnerom projektu za ich zaangażowanie. Reprezentant Ministerstwa Rozwoju przedstawił najważniejsze założenia projektu, sprowadzające się do szerokiej akcji edukacyjnej w obszarze możliwości stosowania PPP. Ministerstwo Rozwoju, realizując projekt, chce przewyższać negatywne stereotypy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego, które jest jednym z kluczowych narzędzi rozwoju kraju, i jako takie jest istotnym elementem w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju podkreślił, że PPP ma być równorzędnym instrumentem realizacji zadań publicznych, obok działań finansowanych ze środków budżetowych czy współfinansowanych z UE. Minister podkreślił rolę wypracowywanej polityki rządu w zakresie partnerstwa



publiczno-prywatnego, której założenia powstawały przy istotnym udziale czynnika społecznego¹.

Omawiając mechanizmy, które realizuje ministerstwo na rzecz rozwoju PPP w Polsce, Witold Słowik podkreślił rolę zespołu roboczego ds. prawnych, który przygotował konkretne projekty legislacyjne, i ma wspierać rozwój PPP. Ministerstwo Rozwoju rozważa m.in. wprowadzenie opcjonalnej certyfikacji projektów, co powinno uwiarygodnić wynikające z nich korzyści oraz ekonomiczne uzasadnienie dla realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Pan Witold Słowik, wyraził przekonanie, że realizacja ambitnych celów w zakresie PPP, doprowadzi do wzrostu liczby zawieranych umów tego typu do roku 2020.

Wypowiedź Ministra Słowika uzupełnił Pan **Paweł Szaciłło**, Dyrektor Departamentu PPP, prezentując działania, które mają być realizowane w projekcie Rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce, w tym harmonogram jego realizacji do 31 maja 2019 r.

¹ Więcej na ten temat w tekście 1.2. „Miejsce PPP w polityce rozwoju Polski – wywiad z Witoldem Słowikiem, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Rozwoju”, s. 3-5.

Celem projektu o budżecie ponad 10 mln zł jest polepszenie jakości usług świadczonych przez pracowników administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, za sprawą zwiększenie ich kwalifikacji w tym zakresie. Uczestnicy konferencji mogli dzięki informacjom przedstawionym przez dyrektora Pawła Szaciłto zapoznać się z głównymi założeniami projektu, który dzieli się na pięć podstawowych części: szkolenia, warsztaty; wizyty krajowe, zagraniczne; publikacje; wytyczne i standardy oraz najlepsze praktyki; upowszechnianie informacji na temat PPP².

Następnie prezentację projektu przeprowadzili przedstawiciele partnerów samorządowych projektu „Rozwój PPP w Polsce”: Pani **Anna Wiktorczyk-Nadolna**, reprezentująca Związek Miast Polskich, oraz **Marcin Maksymiuk** ze Związku Powiatów Polskich. W ocenie ekspertki Związku Powiatów Polskich, PPP nie jest dedykowane jedynie dla dużych podmiotów publicznych. Obraz PPP jest zafałszowany z powodu wielu mitów, które narosły wokół tej formuły realizacji zadań publicznych, szczególnie związanych z obawą o dokonanie ukrytej prywatyzacji pod pozorem PPP, nadmiernym skomplikowaniem tych procedur, czy przekonaniem o niemal pewnym zainteresowaniu prokuratury tego typu transakcjami. Dodatkowo przedstawicielka ZMP wskazała, że jak dotąd PPP jest niedoceniane a jego znajomość słabo rozpowszechniona w praktyce administracji, gdzie dominują klasyczne zamówienia publiczne i finansowanie projektów ze środków UE. Niska skuteczność postępowań PPP wynika w wielu wypadkach z niezrozumienia jego mechanizmów, gdyż w połowie tych wypadków nie udało się znaleźć podmiotu prywatnego zainteresowanego udziałem w przedsięwzięciu. Jak zaznaczył Pan Marcin Maksymiuk ze Związku Powiatów Polskich, szybszej i efektywniejszej realizacji projektów PPP sprzyjać będzie planowanie inwestycji z myślą o uzasadnionych oczekiwaniach partnera prywatnego, który musi kierować się w swych działaniach logiką inwestora.

Przytaczając dane dotyczące niewielkiej skali realizowanych projektów PPP, ekspert ZPP wskazał, że w praktyce projekty takie są z powodzeniem wdrażane przez samorządy, zatem nie jest prawdą, że jest to instytucja zarezerwowana jedynie dla dużych

przedsięwzięć. Zwrócił jednocześnie uwagę na konieczność zdobycia podstaw teoretycznych i zapoznania się z praktyką PPP, co jest celem projektu Rozwój PPP w Polsce³. Przedstawicielka ZMP, omówiła zagadnienia związane z realizacją szkoleń dla samorządów, które mają pomóc zmienić postrzeganie PPP. Podając szczegółowe daty dwudniowych szkoleń planowanych w każdym województwie wskazała, że część z nich odbędzie się przed wakacjami, a pozostała część rozpocznie się we wrześniu⁴.



Przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju: Witold Słowik i Paweł Szaciłto

Omówiono założenia szkoleń regionalnych i wizyt studyjnych przewidzianych dla samorządowców⁵.

Kolejnym uczestnikiem dyskusji był Pan **Lech Piławski**, Dyrektor Generalny Konfederacji Lewiatan. Omawiając dotychczasowe wysiłki na rzecz aktywizacji rynku PPP, podkreślił, że projekt „Rozwój PPP w Polsce” jest nowym, ważnym otwarciem w tym zakresie. Pro-

2 Szczegółowe założenia projektu przedstawione są w artykule 1.3. Prezentacja założeń projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” autorstwa Pana Pawła Szaciłto, dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Rozwoju, s. 6-9.

3 Więcej informacji na ten temat w art. 4.4. „Upowszechnianie wiedzy o PPP w ramach projektu”, s. 66.

4 Lokalizacje zaznaczone na mapie na czerwono odbędą się w sesji jesiennej.

5 Więcej informacji na ten temat w art. 4.4. „Upowszechnianie wiedzy o PPP w ramach projektu”, s. 66.



Przedstawicielka EPEC Chris Blades oraz Marcin Jędrasik z Departamentu PPP Ministerstwa Rozwoju

jekt łączy wysiłki trzech stron: partnerów prywatnych, rządu i samorządów. W ocenie przedstawiciela Konfederacji Lewiatan przyszedł czas na wspólną pracę, która powinna dać wymierne efekty dla rozwoju rynku PPP. Wyrażając zadowolenie, że PPP zostało docenione przez rząd, przedstawił również uczestnikom spotkania zasady, na jakich odbywać będą się szkolenia profilowane, których odbiorcą będą pracownicy administracji publicznej, np. ministerstw, Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) oraz Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich (PIFE). Podkreślił również rolę wizyt studyjnych przewidzianych w projekcie. Pan Lech Pilawski, określając wagę stabilności prawa przy realizacji projektów PPP, omówił założenia planowanych debat dotyczących PPP, sprzyjających pogłębieniu wiedzy na ten temat⁶.

Kolejnym mówcą była Pani **Małgorzata Kuś-Konieczna**, p.o. kierownika Departamentu Rozwoju Kadr w Przedsiębiorstwach Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, która zaprezentowała wsparcie rozwoju PPP, za które odpowiada PARP. Kwota wsparcia dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw chcących uczestniczyć w rynku PPP, do roku 2023 wyniesie 16 mln zł. Wartość projektów szkoleniowych uruchomianych przez PARP w obecnej perspektywie finansowej to już

4,5 mln zł. Szkolenia z zakresu PPP są już w dużej części zakontraktowane i odbywają się na zasadzie częściowej odpłatności za szkolenie ze strony ich uczestników. Pani Małgorzata Kuś-Konieczna zaprezentowała model realizacji przez PARP działań szkoleniowych, obejmujących podstawowe dwa elementy: szkolenia ogólne oraz szkolenia dedykowane⁷.

Drugą część konferencji otworzył Pan **Michał Piwowarczyk**, Zastępca Dyrektora Departamentu PPP, który zaprezentował w jaki sposób Ministerstwo Rozwoju wspiera doradczo podmioty publiczne, udzielając wsparcia w formie zakontraktowanych na ich rzecz usług doradczych jak i w trybie doraźnym. Kompleksowe doradztwo zapewniane przez Ministerstwo Rozwoju obejmuje aspekty prawne, ekonomiczno-finansowe oraz techniczne i zapewnia bezpieczeństwo procesu wyboru partnera prywatnego. Ministerstwo zainteresowane jest zapewnieniem doradztwa przedsięwzięciom, które mogą być wzorem dla szerszego grona podmiotów publicznych. Przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju, podkreślił, że nabór kandydatów do wsparcia doradczego ma charakter ciągły tj. nie wyznaczono daty jego zamknięcia⁸.

Kolejnym prelegentem była Pani **Chris Blades**, przedstawicielka EPEC, (Europejskie Centrum Wiedzy

7 Szkolenia podstawowe w swoim założeniu przedstawiają zasady realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Szkolenia dedykowane poświęcone są realizacji konkretnych projektów planowanych przez podmioty publiczne. Zadaniem szkoleń dedykowanych jest przygotowanie przedsiębiorców do konkretnych przedsięwzięć w tym do nawiązywania stosownych konsorcjów i uczestnictwa w postępowaniach przetargowych. Kolejny konkurs na organizację szkoleń dla MMSP w obszarze PPP, będzie przeprowadzony w roku 2018 r.

8 Dokumenty aplikacyjne są dostępne na stronie Ministerstwa Rozwoju poświęconej PPP. W naborze zgłaszane mogą być projekty ze wszystkich sektorów usług publicznych, zaś zamiar realizacji projektu musi być poparty stosowną decyzją (uchwałą) właściwego organu podmiotu zgłaszającego projekt (promotora projektu) lub organu nadzorującego. Ograniczeniem jest wartość nakładów inwestycyjnych zgłoszonego projektu – nie może być mniejsza niż 20 mln zł brutto. Uczestnicy konferencji mogli dowiedzieć się również, w jaki sposób oceniane są zgłaszane do wsparcia projekty. Pierwszeństwo uzyskują projekty bardziej dojrzałe pod względem posiadania dokumentacji projektowej (analizy przedrealizacyjne). Wsparcie doradcze ad hoc świadczone jest bezpośrednio przez pracowników ministerstwa w drodze konsultacji, opiniowania i odpowiedzi na pytania i prośby zgłaszane do ministerstwa, poprzez skrzynkę kontaktową: ppp@mr.gov.pl.

6 Więcej na temat roli partnerów w tekście: 1.4.3. Rola Konfederacji Lewiatan i Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w działaniach projektowych – wywiad z Katarzyną Sobiech-Grabką oraz Lechem Pilawskim, s. 14

o PPP organizowane przez Europejski Bank Inwestycyjny⁹). Jak zaznaczyła Pani Chris Blades, EPEC, nie narzuca PPP jako modelu realizacji inwestycji, a jedynie wspiera administrację w podjęciu procesu analizy zasadności zastosowania tej formuły. Głównym adresem zaleceń EPEC jest sektor publiczny. Jednym z elementów misji EPEC jest konstrukcja i doskonalenie narzędzi analitycznych pozwalających realizować inwestycje w modelu PPP. Przykładem tej działalności jest zaprezentowane w trakcie konferencji narzędzie do oceny stanu przygotowania projektu PPP, skonstruowane na bazie pliku MS Excel jako ustrukturyzowany kwestionariusz dla organów administracji publicznej odpowiedzialnych za opracowanie projektu. To narzędzie do samodzielnej kontroli pozwalające ocenić, czy projekt jest gotowy do wejścia w fazę zamówienia publicznego. Polska wersja narzędzia została opracowana wspólnie z Departamentem PPP i dostępna jest na stronie internetowej www.ppp.gov.pl. Prezentowana też będzie w trakcie cyklu dwudniowych szkoleń regionalnych dla samorządu¹⁰.

Następnie głos zabrał **dr Marcin Jędrasik**, Naczelnik Wydziału Analiz Rynku PPP w Departamencie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju, celem przedstawienia dotychczasowej sytuacji na rynku PPP, strategii rządu dotyczącej rozwoju rynku PPP i zdiagnozowanych przez MR zamiarów inwestycyjnych podmiotów publicznych w tej formule. Przedstawiciel MR podkreślił, że jednym z działań rządu w ramach opracowywanej polityki w zakresie PPP jest stworzenie listy planowanych przedsięwzięć

tego typu (samorządowych i rządowych). W polityce PPP, przyjętej 30 marca 2017 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów i zarekomendowanej Radzie Ministrów, Ministerstwo Rozwoju ma skoncentrować się na rzetelnym monitoringu rynku obejmującym zawarte w umowie PPP, jak i planowane inwestycje tego typu (tzw. *project pipeline*)¹¹.

Prelegent wskazał, że dotychczasowy obraz rynku znajduje się w przygotowanej na zlecenie MR analizie rynku za okres od 2009 do końca 2016 r., tj. 8 lat obowiązywania ustawy o PPP i ustawy o koncesjach. Dokonano w nim gruntownej analizy wszystkich wszczętych postępowań, podpisanych umów, umów rozwiązanych i niezrealizowanych, zamierzeń inwestycyjnych oraz opracowano szczegółowe fiszki dla ponad 250 projektów. Wszystkie te informacje są dostępne na stronie internetowej www.ppp.gov.pl. Niestety, mimo że rynek PPP rozwija się od 8 lat, dwie trzecie zdiagnozowanych projektów to projekty samorządowe, koncesyjne w swej naturze, w zdecydowanej większości o małej wartości, a wskaźnik sukcesu jest poniżej jednej czwartej wszczynanych postępowań. M. Jędrasik zaprezentował pochodzące z analizy rynku wykresy, wedle których na 470 ogłoszonych wszystkich postępowań stwierdzono 362 unikalne projekty.¹² Wskaźnik sukcesu

9 Misją EPEC jest wspieranie sektora publicznego w realizacji rzetelnie przygotowanych projektów w modelu PPP. Obecnie organizacja zrzesza 41 członków z 30 państw europejskich, a jej członkiem jest również Ministerstwo Rozwoju. Ważną cechą działań EPEC jest neutralność w kwestii wyboru modelu PPP i jednocześnie niezależność od działalności kredytowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego, który zapewnia podstawy działalności centrum, Por. 3.1. Mapa podmiotów zainteresowanych rozwojem PPP w Polsce, s. 36-38.

10 Narzędzie pomaga w ocenie tego, czy projekt może być realizowany w formule PPP. W uproszczeniu narzędzie przygotowane przez EPEC ma pomóc w weryfikacji, czy podmiot publiczny wykonał wszystkie niezbędne elementy analizy przedrealizacyjnej i czy tym samym projekt jest gotowy do realizacji. Analiza przeprowadzona z jego pomocą pozwala stwierdzić, czy trzeba wykonać jeszcze dodatkowe czynności w tym zakresie. Jak podkreśliła przedstawicielka EPEC, narzędzie pozwala na znalezienie luk w procesie przygotowania projektów PPP, które należy uzupełnić dla lepszego przygotowania tego typu przedsięwzięć.

11 Zamiar ten ma być osiągnięty nie tylko poprzez jednorazowe opracowanie odpowiednich dokumentów, ale także przez stały monitoring rynku i ich aktualizację. Wedle zapisów strategii, pierwszy wskaźnik, jaki ma być osiągnięty, to 100 nowych umów PPP. Oznacza to, że w ciągu 4 najbliższych lat MR ma pomóc w zawarciu tylu umów PPP, ile zawarto w ciągu ostatnich 8 lat. W obszarze projektów rządowych MR chciałoby doprowadzić do wszczęcia 10 postępowań celem wyboru partnera prywatnego wobec obecnie realizowanego jednego realnego przedsięwzięcia PPP, w którym stroną jest Ministerstwo Sprawiedliwości (sąd w Nowym Sączu). Celem działań Ministerstwa Rozwoju jest aby wskaźnik sukcesu postępowań o wyłonienie PPP wzrósł z obecnych 25% do 40% oraz doprowadzenie do wzrostu wartości podpisanych umów, tak by właściwie podwoić ich dotychczasową wartość.

12 Prelegent wskazał, że ponad 100 pozostałych postępowań było powtórnie wszczętymi postępowaniami dotyczącymi poprzednio nieudanych postępowań. W konsekwencji 76% postępowań nie zakończyło się sukcesem. Podkreślono, że MR w swych analizach bierze pod uwagę jako umowy będące podstawą do statystyk 112 zawartych kontraktów, a nie 122 umowy formalnie zawarte. Różnica 10 umów polega na tym, że nie są liczone umowy PPP, które zostały zawarte, ale ich zapisy pozostały tylko na papierze. Pomimo tego że aż 76% postępowań zakończyło się porażką, jednak 86% wszystkich umów PPP w Polsce zostało zawartych w wyniku pierwszego (pojedynczego) postępowania przetargowego.

wszczynanych postępowań jest różny w zależności od sektora (obszaru zadań publicznych, których dotyczy postępowanie PPP)¹³.

W obszarze planów dotyczących PPP zdiagnozowano 145 projektów, które obecnie znajdują się w bazie i są warte ok. 48 mld zł. 65% tych projektów są to projekty poniżej 50 mln zł. Są to projekty planowane głównie przez samorząd, natomiast wartość projektów rządowych, które znajdują się w bazie, stanowi ponad 80% wszystkich planowanych przedsięwzięć, a 70% zdiagnozowanych w bazie projektów znajduje się jeszcze przed procedurą przetargową (nie publikowano jeszcze ogłoszenia). Projekty w bazie podzielono na 4 kategorie: poszukiwanie doradcy, analizy przedrealizacyjne, pomysł, procedura przetargowa, aby ułatwić odbiorcom analizę bazy pomysłów.¹⁴

W bazie znajduje się 6 projektów rządowych do-

Kolejne 10% zawartych umów zostało zawartych w wyniku drugiego postępowania przetargowego. W odniesieniu do dyskusji na temat roli doradców prelegent wskazał, że na 470 postępowań aż w 50% przypadków korzystano z usług doradcy, a mimo to postępowania te nie zakończyły się powodzeniem, co może świadczyć o złej komunikacji między doradcami a ich klientami (podmiotami publicznymi). W przypadku 112 zawartych umów w 37% umów korzystano z doradztwa, w 50% nie korzystano z profesjonalnego wsparcia zewnętrznego (w 13% nie udało się stwierdzić, czy zaangażowani byli doradcy).

13 W przypadku telekomunikacji wskaźnik ten wynosi aż 50%, natomiast w przypadku energetyki – 4,5%. Średni czas trwania umowy PPP w Polsce to 12 lat. Z przytoczonych badań rynku PPP wynika, że co roku pojawiało się w Polsce 45 nowych postępowań, co jest impulsem do większej promocji tej formuły realizacji zadań publicznych przez Ministerstwo Rozwoju. W bazie, stosownie do rozwoju rynku, opisano najwięcej projektów z zakresu sportu i turystyki, ponieważ w ciągu ostatnich 8 lat ogłoszono aż 150 ogłoszeń z tego sektora.

14 Naczelnik Wydziału Analiz Rynku PPP w MR, wyjaśnił, że baza zamierzeń inwestycyjnych jest szczegółowa (32 kolumny, 145 projektów), natomiast arkusz kalkulacyjny Excel umożliwia jej filtrowanie na różne sposoby, wg preferencji odbiorców. Możliwa jest również identyfikacja w bazie projektów hybrydowych. Dane z bazy umożliwiają bezpośredni kontakt z podmiotami publicznymi (promotorami tych projektów). Marcin Jędrasik wskazał, że dzięki bazie podmioty publiczne z wyprzedzeniem mogą zaprezentować własne plany inwestycyjne, partnerzy prywatni mogą odpowiednio zaplanować strategię inwestycyjną, a doradcy także otrzymują informacje, kto może być zainteresowany świadczonymi przez nich usługami. Ponadto, podmioty publiczne dzięki rozpoznaniu potrzeb inwestycyjnych sąsiadów mogą rozważyć zgrupowanie kilku projektów w pakiet, aby uatrakcyjnić swą ofertę PPP wobec inwestorów.

tyczących PPP w obszarze autostrad. Ich łączna wartość to prawie 18 mld zł. Kolejne projekty rządowe to budowa kanału śląskiego, budowa kaskady odcinka Odry, zagospodarowanie błoni Stadionu Narodowego w Warszawie, budowa gmachu nowego Muzeum Narodowego w Warszawie i projekt dotyczący budowy ambasady polskiej w Berlinie.

Kolejnym prelegentem była Pani **dr Aleksandra Jach-Sepiolo** z Instytutu Rozwoju Miast, która przedstawiła wyniki badania dotyczącego tego, jak ewoluuje postrzeganie PPP przez instytucje publiczne. Prelegentka wskazała, że wyniki badań¹⁵ są po części uzasadnieniem dla działań podejmowanych w ramach projektu systemowego „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”. Badanie prowadzono w 2016 r., nawiązuje ono do analiz prowadzonych w latach wcześniejszych, a jego celem było stwierdzenie, na ile PPP jest identyfikowane przez przedstawicieli administracji jako sposób prowadzenia inwestycji publicznych. Ponadto, badanie miało za cel odpowiedzieć, dlaczego partnerstwo publiczno-prywatne nie jest często wybieraną formułą działania administracji. Innym celem badania była analiza zakresu oczekiwanego doradztwa przy projektach PPP oraz jego roli jako jednej z możliwych form wsparcia podmiotów publicznych, jakie są kluczowe elementy doradztwa i czego w tym zakresie oczekują instytucje publiczne¹⁶. Przedstawicielka Instytutu Rozwoju Miast, podsumowując wyniki badań dotyczących oczekiwań co do wsparcia realizacji PPP, wskazała, że konieczny jest nacisk na praktyczny charakter szkoleń, co może przyczynić się do większej skuteczności postępowań na wyłonienie partnera prywatnego. Ponadto, potrzebne są szkolenia adresowane do jednostek administracji centralnej w zakresie analiz prawnych i ekonomiczno-finansowych, przede wszystkim już w konkretnych sektorach zadań publicznych, oraz wizyty studyjne krajowe i zagraniczne, a także profilowane wyjazdy studyjne jako forma szkoleń dla decydentów, którzy będą mieli możliwość rozmowy ze swoimi odpowiednikami, którzy już zrealizowali konkretne projekty PPP.

Ostatnia część konferencji otwierającej realizację projektu miała postać debaty na temat tego, jak rząd powinien wspierać partnerstwo publiczno-prywatne. Udział w niej wzięli: **Katarzyna Sobiech-Grabka**, wiceprezes zarządu Fundacji Centrum PPP, **Tomasz Potkań-**

15 Wyniki analizy opisano syntetycznie w tekście 4.6 Jak sektor publiczny postrzega partnerstwo publiczno-prywatne, s. 78-84.

16 Tamże.

ski, zastępca dyrektora Biura Związku Miast Polskich, **Grzegorz Kubalski**, zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich, **Joanna Budzińska-Lobnig**, dyrektor inwestycyjny Polskiego Funduszu Rozwoju, **Paweł Lider**, menedżer Eurovia Polska oraz r.pr. **Rafał Cieślak** z Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz. Debata była moderowana przez **Ewę Ivanovą**.

Pierwsze pytanie dotyczyło oceny działań podejmowanych aktualnie przez administrację rządową w obszarze przetwarzania przeszkód dla realizacji projektów PPP.

Pani Katarzyna Sobiech-Grabka wyraziła przekonanie, że dzięki wdrażanemu projektowi partnerstwo dostało swoją drugą szansę, a działania projektu odpowiadają zdiagnozowanym oczekiwaniom administracji zainteresowanej PPP zaprojektowanymi narzędziami w projekcie, to one się w znacznym stopniu pokrywają. Przedstawicielka Fundacji Centrum PPP wskazała, że choć zmiany zapowiadane w polityce dotyczącej PPP idą w dobrym kierunku, to w porównaniu z regulacjami państw takich, jak USA, Niemcy czy Francja, wciąż brak pewnych elementów, jak system poręczeń czy kredyty preferencyjne dla podmiotów publicznych na koszt przygotowania projektu.

Pan **Tomasz Potkański** pozytywnie ocenił przygotowane przez rząd propozycje zmian prawnych w obszarze PPP. Podkreślił jednocześnie, że zadaniem każdego rządu będzie zapewnienie stabilności przyjętych regulacji i ich stosowania oraz interpretacji. W ocenie przedstawiciela ZMP konieczna jest promocja PPP jako równoprawnej metody realizowania zadań publicznych oraz jednoznaczna interpretacja zasad, na jakich zobowiązania wynikające z umów PPP wpływają na budżety samorządowe.

Joanna Budzińska-Lobnig wskazując na długą tradycję stosowania PPP w Europie, głównie ze względu na możliwość pozyskiwania przez władze publiczne stosownego kapitału, wskazała, że choć proces ten osłabł na skutek kryzysu finansowego po roku 2008, wciąż w Wielkiej Brytanii ok. 10% projektów inwestycyjnych odbywa się w formule PPP i odpowiednio 5% w każdym kraju europejskim. W ocenie przedstawicielki Polskiego Funduszu Rozwoju, dla rozwoju PPP w Polsce konieczna jest rynkowa wycena usług publicznych, która pozwoli przy odpowiedniej edukacji społeczeństwa oprzeć proces ich świadczenia na racjonalnych zasadach ekonomicznych, w czym pomóc może PPP. Nawiązując do postulatu uruchomienia systemu gwarancji



Marcin Maksymiuk, przedstawiciel Związku Powiatów Polskich

dla projektów PPP, przedstawicielka PFR wskazała, że system taki działa w wielu państwach europejskich¹⁷.

Paweł Lider zaznaczył, że w jego ocenie wsparcie dla projektów PPP powinno uwzględniać specyfikę branży w jakiej jest realizowane, z uwzględnieniem specyfiki modelu wynagrodzenia partnera prywatnego. Przedstawiciel sektora prywatnego wskazał, że rozwojowi rynku drogowego PPP mogłyby posłużyć konsultacje z sektorem prywatnym, wzorem tych, które odbywają się w Szwecji, sprawdzając również, czy planowane przedsięwzięcia mają skalę oczekiwaną przez rynek i czy adekwatny dla ich zastosowania jest model koncesyjny, oraz jak uniknąć kłopotów ze statystycznym ujmowaniem tego typu projektów przez EUROSTAT.

Kolejną kwestią poruszoną przez moderatorkę debaty były plany realizacji projektów rządowych.

Paweł Lider wskazał, że jeśli rząd sam nie realizuje faktycznie przedsięwzięć PPP, nie jest zbyt wiarygodny w misji zachęcania do realizacji tego typu projektów w oczach samorządu. Dzięki samodzielnej realizacji tych projektów administracja rządowa będzie mogła samodzielnie ocenić jakość regulacji i ewentualnie skorygować niewłaściwe rozwiązania czy pozyskać potrzebne interpretacje, co jest trudne dla mniej-

17 Joanna Budzińska-Lobnig, przytoczyła dane, zgodnie z którymi w Wielkiej Brytanii udzielono dla tego typu projektów gwarancji o wartości 65 mld funtów, we Francji 13 mld euro, w Hiszpanii 20 mld euro, w Indiach 4 mld euro, Korei 7 mld euro, co powinno uświadomić, jaki kierunek wsparcia powinny przyjąć działania rządu równoległe do działań legislacyjnych.



szych samorządów. Ponadto, w ocenie prelegenta, inicjowanie większych projektów, jakie są domeną rządu, tworzy rynek PPP. Potrzeba sfinansowania tych projektów wymaga zaangażowania już nie dwóch czy trzech banków, jak obecnie, ale większego konsorcjum, np. dziesięciu instytucji finansujących. Konieczne jest tworzenie zespołów ds. PPP w ramach struktur banków czy firm doradczych, a ich doświadczenia mogą być wykorzystywane w kolejnych przedsięwzięciach. Pan **Grzegorz Kubalski** ze Związku Powiatów Polskich zgodził się, że również w ocenie samorządów praktyczny przykład płynący z góry – o wiele bardziej niż polityka wyrażona na papierze – może pomóc przełamać obawy samorządowców co do realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Jako drugą ważną korzyść z zaangażowania administracji rządowej w realizację własnych projektów PPP wymienił to, że może ona, samodzielnie wdrażając własne pomysły, wyciągnąć na tej podstawie wnioski, jak funkcjonują obecne oraz mające wkrótce zacząć obowiązywać rozwiązania prawne, i dokonać w nich korekt. Przypomniał przy tym, że najlepszą nauką są własne doświadczenia, szczególnie jeśli naukę z praktycznego zastosowania nowych rozwiązań wyciągnąć może sam regulator stosujący własne regulacje. W przypadku niewłaściwego funkcjonowania nowych regulacji możliwe są szybkie korekty błędnych, niefunkcjonujących rozwiązań. W konsekwencji, ZPP z dużym zadowoleniem przyjmuje rządową promocję PPP zakładającą większy nacisk na promowanie PPP nie tylko na poziomie teorii, lecz również poprzez zwiększenie własnego zaangażowania rządu w takie projekty.

Ewa Ivanowa, zwróciła uwagę, że administracja rządowa zaangażowana w realizację projektów PPP

będzie musiała się zmierzyć z tymi samymi problemami, z jakimi borykały się dotychczas samorządy usiłujące wdrożyć takie przedsięwzięcia, co może wpłynąć na skuteczność również rządowych projektów.

Pan **Tomasz Potkański** wskazał, że celem nowego systemu wsparcia PPP nie jest jedynie zwiększenie dwa czy trzy razy liczby podpisanych umów, lecz wprowadzenie nowego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym. W ocenie przedstawiciela ZMP, problemem polskich samorządów nie jest obecnie brak środków na inwestycje, ale raczej niskie kompetencje do zarządzania wydatkami bieżącymi. Inwestycje realizowane w formule PPP, biorąc pod uwagę etap inwestycyjny, najczęściej nie będą tańsze z punktu widzenia samorządu. Celem realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w tej formule powinno być zatem kontrolowanie i obniżenie kosztów eksploatacji wybudowanej infrastruktury w ujęciu całego cyklu życia projektu. Problem samorządowców to problem utrzymania równowagi finansowej w długim okresie, co wynika z zapisów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym, przykłady samorządów, które tak jak Kobyłka, Płock czy Karczew rozwijają swoje kolejne projekty PPP, pokazują, że pierwsze dobre doświadczenia pozwalają nabyć umiejętności do wdrożenia kolejnych przedsięwzięć. Ponadto, w ocenie Tomasza Potkańskiego, dzięki lepszemu kontrolowaniu wydatków bieżących w ramach przedsięwzięć PPP, samorządowcy prawdopodobnie będą potrafili przenieść te umiejętności do innych sfer swej aktywności, lepiej zarządzając kosztami bieżącymi swoich budżetów.

Katarzyna Sobiech-Grabka, odpowiadając na pytanie prowadzącej jakie obszary zadań publicznych możliwe do realizacji w formule PPP powinny być szczególnie wspierane przez rząd, wskazała, że może być to infrastruktura społeczna, m.in. w szeroko rozumianych usługach dla seniorów, co jest związane z aktualnymi tendencjami demograficznymi.

Joanna Budzińska-Lobnig, nawiązując do wykorzystania formuły PPP we wdrażaniu opieki senioralnej, poinformowała, że PFR porusza tę kwestię w rozmowach z samorządami a nawet angażuje się w procesy, które rozwijają mniejsze samorządy, próbując wdrożyć tego typu projekty w formule PPP. Niestety, w ocenie przedstawicielki PFR, brakuje jeszcze rozwiązań systemowych dla realizacji takich projektów oraz podstawowych wytycznych i informacji pochodzących z już zrealizowanych projektów tego typu, które miałyby charakter porównawczy (benchmarków), do których

należałoby odnieść założenia każdego kolejnego projektu przed podjęciem decyzji o jego wdrożeniu.

Mecenas **Rafał Cieślak**, odpowiadając na pytanie o konkretne narzędzia, jakie mogłyby wpłynąć na pobudzenie rynku PPP, wskazał na skuteczność warsztatów analizujących konkretne udane przedsięwzięcia z punktu widzenia wszystkich uczestników tego procesu. W ocenie doradcy samorządowego, *case studies* nie będą działać, jeśli pozostaną jedynie na papierze – konieczne jest przedstawienie ich podmiotom zainteresowanym realizacją podobnych przedsięwzięć. Ważne, aby w trakcie takich warsztatów każda z zaangażowanych w PPP stron mogła przedstawić swój punkt widzenia, np. dlaczego zastosowano formułę PPP lub dlaczego konkretna umowa została zawarta np. na 15 lat i jakie były przesłanki takiej decyzji. Ponadto, w ocenie praktyka PPP, partnerstwo publiczno-prywatne powinno być przedstawiane w szerszym kontekście, jako jedno z wielu narzędzi, jakimi dysponuje administracja. Nawiązując do poruszanego w trakcie konferencji mitu 4P, prawnik zaproponował skierować szkolenia dotyczące PPP do organów ścigania, gdyż o ile Regionalne Izby Obrachunkowe czy NIK posiadły już w tym zakresie pewną wiedzę, o tyle samorządowcy sygnalizują, że funkcjonariusze organów ścigania potrafią zadać w trakcie kontroli pytania, które świadczą o konieczności przybliżenia im podstawowych zasad PPP.

Wątek konieczności odpowiedniego przygotowania merytorycznego organów kontrolnych do kompetentnego badania prawidłowości postępowań PPP podtrzymał Tomasz Potkański. Nawiązując do mitu 4P, postawił tezę, że PPP wcale nie jest bardziej zagrożone zjawiskami korupcyjnymi niż tradycyjne formy działalności administracji. Podkreślił, że w tego typu przedsięwzięciach postępowanie strony publicznej jest bardzo ściśle uregulowane a partnerzy prywatni to najczęściej poważne firmy, doświadczone już w podobnych projektach w kraju lub za granicą.

Mecenas Rafał Cieślak, pytany o zasadność wprowadzenia tzw. negatywnego testu PPP, wskazał, że jeśli ustanowiono już przepisy dotyczące efektywności wydatkowania finansów publicznych, to przed podjęciem decyzji o zaangażowaniu środków publicznych należy dokonać oceny efektywności takiej „realizacji”, nawiązując do języka planowanej nowelizacji przepisów PPP. Negatywny test PPP powinien wpisywać się w rozważania na temat źródeł finansowania konkretnych inwestycji (np. wyboru kredytu czy

obligacji) czy dyskusję, dlaczego nie sięgnąć po różne formy realizacji zadań i źródła ich finansowania. Radca prawny wskazał, że w przypadku PPP negatywny test jest zarezerwowany na razie dla środków z budżetu państwa i relatywnie dużych przedsięwzięć, niemniej jednak warto być może na poziomie przepisów prawa czy rozsądnych wytycznych rozszerzyć zakres takich analiz na środki angażowane przez samorządy.

Z kolei **Tomasz Potkański**, odnosząc się do kwestii zasadności analiz tego typu, wskazał, że od oceny celowości i gospodarności samorządu są mieszkańcy i wyborcy, a nie takie czy inne instytucje rządowe. Natomiast zgodził się, że podejmując działania finansowane ze środków publicznych, administracja musi podejmować również wysiłek analizowania, czy wybierała właściwą metodę organizacyjno-finansową.

Konferencję i dyskusję panelową podsumował Paweł Szaciłto, wskazując, że choć cele zaprezentowanego w trakcie spotkania projektu są ambitne, to postępując osiągnięciu jeszcze odważniejszych założeń polityki rządowej w zakresie rozwoju PPP w najbliższych latach. W osiągnięciu tych założeń pomoże uwzględnienie w działaniach szkoleniowych, legislacyjnych i doradczych praktycznych doświadczeń w obszarze PPP. Rządowe projekty PPP powinny zachęcać do szerszego stosowania tej formuły przez całą administrację, dlatego projekty rozwijane przez administrację rządową i samorządową mogą liczyć na wsparcie Ministerstwa, które wspólnie z Polskim Funduszem Rozwoju i Bankiem Gospodarstwa Krajowego będzie w stanie wypracować rozwiązania, które pomogą wszystkim realizować projekty PPP.



Uczestnicy debaty kończącej konferencję (od lewej): Ewa Ivanowa, Katarzyna Sobiech-Grabka, Tomasz Potkański, Grzegorz Kubalski, Joanna Budzińska-Lobnig, Paweł Lider, Rafał Cieślak

4.6. Jak sektor publiczny postrzega partnerstwo publiczno-prywatne

Dawid Zalewski

Badanie postrzegania partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych jako jednego z mechanizmów realizacji inwestycji publicznych zostało zrealizowane przez Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Ministerstwa Rozwoju w okresie od sierpnia do października 2016 r. Badanie było współfinansowane z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014-2020. Badanie obejmowało 6 obszarów badawczych związanych, m.in. ze znajomością PPP i oceną tego mechanizmu przez instytucje publiczne, stanem ich wiedzy o tym instrumencie oraz potrzebach w zakresie wsparcia merytorycznego przy realizacji przedsięwzięć PPP.

W marcu na stronie platformy PPP ukazała się publikacja „Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych. Raport z badania”. Autorzy¹ przedstawili w nim wynik badań przedstawicieli administracji, która może być stroną przedsięwzięć PPP, pod kątem ich wiedzy na temat PPP, sposobu postrzegania tej formy realizacji zadań publicznych i oczekiwaniach co do wsparcia w procesie nawiązywania i realizacji projektów tego typu. Szczególną uwagę poświęcono kwestii odbioru projektów hybrydowych PPP, tj. przedsięwzięć, w których montaż finansowy zaangażowane są środki pochodzące z funduszy strukturalnych lub funduszu Spójności UE². W trakcie badań stwierdzono, że sama znajomość PPP jako formuły realizacji inwestycji publicznych jest powszechna, jednak badane podmioty nie są w większości przekonane co do jej wykorzystania. Podmioty publiczne mają poczucie, że nie są jeszcze odpowiednio przygotowane do wdrażania PPP, nie mogły zdobyć odpowiedniego doświadczenia, a w konsekwencji wolą trzymać się utartych ścieżek działania, skupiając się na wykorzystaniu środków dotacyjnych. Co ciekawe, 70% badanych podmiotów, korzystając z dotacji UE, nie jest świadomych, że można ten proces łączyć z realizacją przedsięwzięć PPP w ramach projektów hybrydowych. Przedstawiciele podmiotów publicznych są zainteresowani pozyskiwaniem wiedzy na temat prawidłowego realizowania projektów PPP oraz i wsparciem przy realizacji konkretnych przedsięwzięć. Szczególnie w zakresie edukacji na temat przygotowania tego typu projektów konieczne jest, w ocenie administracji, uwzględnienie zróżnicowanego stopnia zaawansowania uczestników szkoleń i wykorzystanie w ich trakcie przykładów dobrych praktyk.

1 „Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych. Raport z badania”, zespół autorski: Danuta Jabłońska, Aleksandra Jadach-Sepioto, Bogumiła Krystek-Kucewicz, Katarzyna Spadło, Maciej Szataj, Ewa Pakuła, Gabriela Szymczuk, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_postrzegania_PPP.pdf.

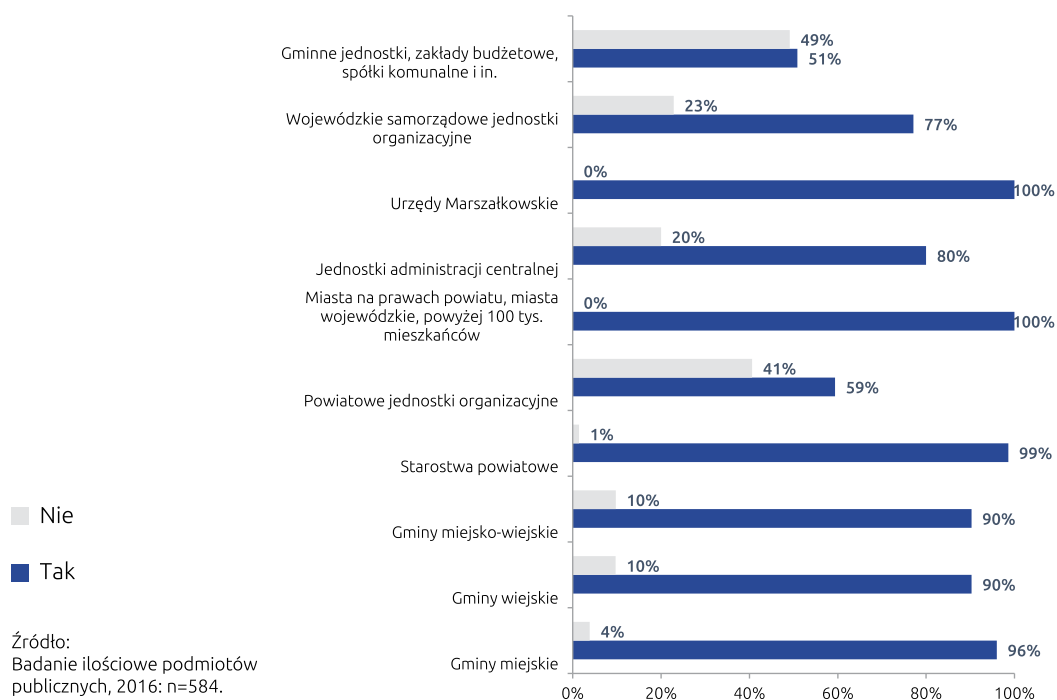
2 W badaniu zastosowano kilka technik badawczych: analizę danych zastanych, badanie ilościowe – ankiety CAWI/CATI, badanie jakościowe – indywidualne wywiady pogłębione, i badanie fokusowe. W badaniu CAWI/CATI przebadano 584 instytucje publiczne. W badaniu jakościowym – 12 indywidualnych wywiadów pogłębionych – analizie poddano kryteria wyboru partnera prywatnego dla przedsięwzięć PPP. Co istotne, badacze uwzględnili w metodologii założenia zgodnie z którymi starano się zapewnić porównywalność z wynikami badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” i „Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych”, wykonanymi w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” realizowanego w latach 2010-2015. W badaniu założono udział zarówno polityków (decydentów), jak i specjalistów w szeregach administracji, zajmujących się zamówieniami publicznymi oraz przygotowaniem i finansowaniem procesów inwestycyjnych.

1. Czy przedstawiciele administracji publicznej znają pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego i jakie są ich opinie na temat tej instytucji?

Badanie objęło zróżnicowaną grupę samorządów, obejmującą proporcjonalnie wszystkie typy jednostek, zarówno większych, które posiadają już pewne doświadczenia w obszarze stosowania PPP, jak i liczną grupę mniejszych podmiotów, które nie mają takich doświadczeń. Wobec takiego podejścia metodologicznego, uwzględniając, że większe miasta niemal zawsze posiadają w swych zasobach kadrowych osoby poinformowane o PPP, uzyskano większy realizm oceny podejścia samorządów do PPP. W trakcie badań przeprowadzonych w 2016 r. stwierdzono, że 85% badanych respondentów słyszało o partnerstwie publiczno-prywatnym³.

Znajomość PPP stwierdzono we wszystkich objętych badaniem urzędach marszałkowskich oraz miastach grodzkich i tych o populacji powyżej 100 tys. (w tym we wszystkich wojewódzkich). W mniejszych jednostkach administracyjnych znajomość PPP jest mniejsza – niemal połowa gminnych jednostek podległych i ok. 40% powiatowych nie znała formuły PPP. Niestety, mniejszym stopniem znajomości formuły PPP niż administracja większych miast wykazali się przedstawiciele administracji centralnej (80%).

Czy słyszał(a) Pan(i) o partnerstwie publiczno-prywatnym?



Opracowano na podstawie: „Wykres 2. Znajomość ppp wśród respondentów” zamieszczonego na s. 12 publikacji „Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych. raport z badania”, zespół autorski: Danuta Jabłońska, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Bogumiła Krystek-Kucewicz, Katarzyna Spadło, Maciej Szalaj, Ewa Pakuła, Gabriela Szymczuk.

Spośród wszystkich respondentów deklarujących znajomość instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego zdecydowana większość wskazywała na podział zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i prywatnym jako na ważną cechę tego rodzaju projektów, niestety jednak niemal w połowie odpowiedzi równocześnie wskazywano, że PPP obejmuje każdy rodzaj współpracy, bez świadomości, że PPP jest jednak co najmniej od ośmiu lat ściśle uregulowane ustawowo. Autorzy omawianego raportu wskazali jednak, że jednocześnie urealnieniu uległo nastawienie do faktycznego podziału zadań i ryzyk związanych ze współpracą typu PPP – jedynie niecałe 9%

3 W stosunku do badań z lat ubiegłych odsetek podmiotów rozpoznających aktualnie formułę PPP jest niższy w – 2012 r. było to 89% badanych, natomiast w 2014 r. – 95%. Wpływ na te wyniki miała inna struktura próby oraz jej wielkość w poszczególnych latach objętych badaniami.

respondentów uważało, że partner prywatny pokrywa finansowanie przedsięwzięcia w 100%. Dla równowagi jedynie kilku respondentów uważa, że w ramach PPP całe ryzyko przedsięwzięcia przyjąć może podmiot publiczny. Natomiast, być może za sprawą mniejszego doświadczenia w relacjach z partnerami prywatnymi, jednostki administracji centralnej uznały, że w ramach PPP możliwe jest przerzucenie na partnera prywatnego całego ryzyka realizacji projektu (20,5% odpowiedzi w grupie przedstawicieli administracji centralnej) przy średniej 8,2% opinii tego typu dla całej badanej grupy. O świadomości wariantów podziału ryzyk w ramach PPP innych niż koncesja świadczy, że tylko 34% respondentów wskazało, iż koszty przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w formule PPP są automatycznie przenoszone na użytkownika końcowego. Niestety, wciąż aż 32% badanych podmiotów publicznych, które są przynajmniej częściowo świadome istoty PPP, uważało, że przedsięwzięcia tego typu są narażone na procesy korupcyjne w większym stopniu niż „tradycyjne” zamówienia publiczne.

2. Jaki jest stan wiedzy przedstawicieli administracji publicznej o partnerstwie publiczno-prywatnym?

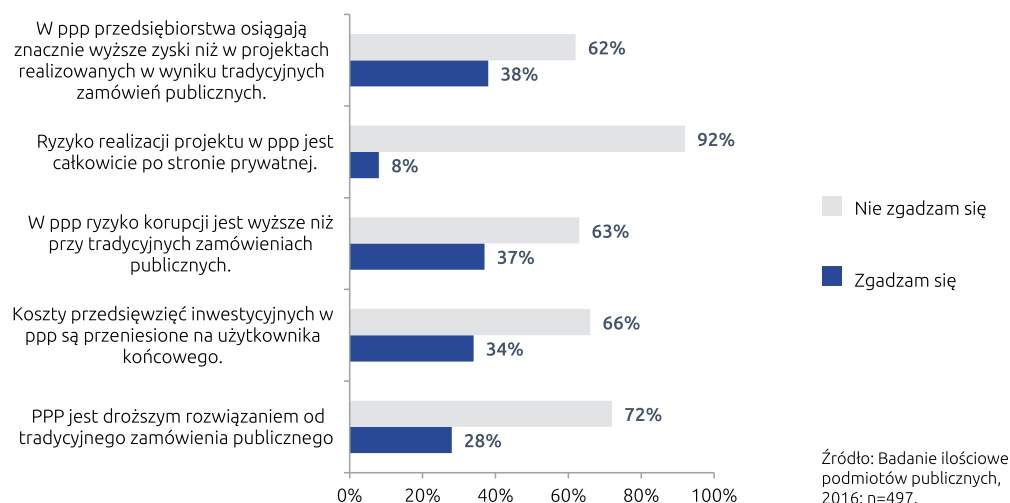
Omawiane badanie potwierdziło, że wiedza o PPP jest rozpowszechniona szerzej na tych obszarach, na których PPP było stosowane częściej. Informacje na temat partnerstwa czerpane są zazwyczaj z prasy (47,3%) oraz internetu (36,6%), przy czym na stronę PPP.gov.pl wskazywał co piąty ankietowany. Wiedza na temat PPP pochodzi również ze szkoleń, konferencji i wymiany doświadczeń, przy czym w relacji do lat wcześniejszych samorządy rzadziej wskazywały na fakt uzyskania wiedzy o PPP od sektora prywatnego (kontrahentów), a częściej na wymianę doświadczeń z innymi przedstawicielami administracji publicznej. Mimo, że od 2012 r. podwoiła się liczba zawartych umów, aż 36,6% badanych jednostek samorządowych (wśród nich również te o najniższym potencjale inwestycyjnym PPP) deklarowało niski lub bardzo niski poziom wiedzy. Znacznie mniej badanych urzędników, niż miało to miejsce w roku 2014, określiło swój poziom wiedzy o PPP, jako wysoki lub bardzo wysoki (8,05%). W przypadku przedstawicieli administracji centralnej zaledwie 6,8% respondentów określiło swój poziom wiedzy na temat PPP jako wysoki, 61,4% jako przeciętny, a 25% jako raczej niski. W świetle samokrytycznych poglądów na stan przygotowania do realizacji PPP, nie dziwi, że jako największą przeszkodę we wdrażaniu projektów PPP ankietowani przedstawiciele administracji wskazali, że są to brak doświadczenia w realizacji tego typu projektów (60% respondentów przekonanych o swojej małej wiedzy w dziedzinie PPP) oraz brak wiedzy na temat PPP (ponad 44% odpowiedzi). Być może, tak jak przypuszczają autorzy omawianego opracowania, wzrost krytycznej oceny własnych umiejętności w obszarze PPP jest związany, paradoksalnie, ze wzrostem świadomości administracji co do faktycznej złożoności tego typu projektów. W omawianym raporcie podkreślono, że „respondenci, którzy określili poziom swojej wiedzy jako przeciętny, wysoki lub bardzo wysoki (n=303), zostali poproszeni o odpowiedź na dodatkowe pytanie o znane im akty prawne dotyczące PPP. Większość z nich (204 osoby) podała ustawę o PPP. Niemal dwukrotnie mniej zna ustawę o koncesji na roboty budowlane i usługi, a ponad 27% uchyliło się od odpowiedzi. Co interesujące, jednostki mające doświadczenie w realizacji projektów PPP rzadziej niż te bez doświadczenia wskazywały na ustawę o PPP (odpowiednio 74,1% i 80%). Odwrotna relacja miała miejsce w odniesieniu do ustawy koncesyjnej – doświadczeni wybierali tę odpowiedź częściej (63% do 50%). Jest to zbieżne ze specyficzną cechą polskiego rynku projektów PPP, na którym dominują inwestycje realizowane w oparciu o ustawę koncesyjną (stanowią one 2/3 wszystkich zawieranych w Polsce umów o PPP). Niezależnie od deklarowanego poziomu wiedzy o PPP, spośród wszystkich, którzy słyszeli o tej formule, o hybrydowych projektach PPP słyszało 29,6% badanych. Spośród nich około 1/3 zna dobre praktyki związane z projektami hybrydowymi. Respondenci dowiadują się o nich między innymi na szkoleniach czy w internecie. (...) wśród respondentów, którzy rozważali formułę PPP dla realizacji inwestycji prowadzonej przez ich instytucję, jedynie niespełna połowa respondentów (49,1%) słyszała o hybrydach. Jeszcze niższa jest rozpoznawalność hybrydowych PPP wśród respondentów, którzy nie rozważali dotychczas zastosowania formuły PPP – aż 82,6% tych respondentów nie słyszało o hybrydowych PPP⁴”. W omawianym raporcie podkreślono, że przedstawiciele administracji, którzy znają formułę hybrydowych projektów PPP, jednocześnie obawiają się wysokiego stopnia ich formalnego skomplikowania, w konsekwencji: „podmioty

4 http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/PPP_w_oczach_sektora_publicznego.aspx s. 20.

publiczne, uczestniczące w badaniu FGI, wskazały, że pragmatyczne podejście JST wyraża się tym, że najpierw poszukuje się finansowania UE, w przypadku nieuzyskania dofinansowania ze środków Unii najczęściej odstępuje się od planowanej inwestycji, a tylko w przypadku, gdy jest ona naprawdę niezbędna, zwraca się uwagę na PPP jako wyjątkowo złożony instrument. W wielu przypadkach nie bada się możliwości zastosowania hybryd. Finansowanie unijne jest traktowane jako wpływające negatywnie na tempo realizacji projektów i ich rozliczanie, a możliwy do uzyskania poziom wsparcia unijnego nie rekompensuje wystarczająco tych trudności”⁵.

W świetle wyników badań opisanych w omawianym raporcie, w porównaniu z opiniami wyrażanymi przez przedstawicieli samorządu terytorialnego w latach poprzednich otoczenie prawne realizacji przedsięwzięć PPP jest oceniane nieco lepiej.

Proszę ustosunkować się do następujących stwierdzeń:



Opracowano na podstawie „Wykres 4. Opinie respondentów na temat cech charakterystycznych ppp” zamieszczonego na stronie 14 publikacji „Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych. raport z badania”, zespół autorski: Danuta Jabłońska, Aleksandra Jadach-Sepioto, Bogumiła Krystek-Kucewicz, Katarzyna Spadło, Maciej Szałaj, Ewa Pakuła, Gabriela Szymczuk.

Analizując rozpowszechnienie negatywnych stereotypów na temat PPP, zespół badawczy przeanalizował nastawienie 257 przedstawicieli jednostek, które potwierdziły swoje plany w zakresie realizacji przedsięwzięć typu PPP. Odpowiedzi przeanalizowano, biorąc pod uwagę stopień doświadczenia udzielających je podmiotów w realizacji przedsięwzięć PPP. Doświadczenie w realizacji projektów PPP znacznie obniża przekonanie o braku przejrzystości postępowań tego typu i o ich negatywnym wpływie na skalę zadłużenia podmiotu publicznego zgadzającego się w ramach umowy o PPP na wynagrodzenie partnera w formule tzw. opłaty za dostępność. Pracownicy jednostek administracji, które posiadały już pewne doświadczenie w obszarze PPP, rzadziej też byli przekonani co do konieczności przeniesienia wszystkich ryzyk projektu na partnera prywatnego, zwiększonych kosztach projektu PPP w odniesieniu do samodzielnej opcji realizacji tego samego zadania. Podobnie, grupa bardziej doświadczonych w formule PPP urzędników, rzadziej niż mniej doświadczeni koledzy przekonana była o zbyt długiej przewlekłości fazy przygotowawczej projektów PPP. Niepokoi zatem, że w jednostkach doświadczonych w realizacji PPP stwierdzono ponad dwukrotnie wyższy poziom obaw o narażanie się na wzmożone zainteresowanie organów kontrolnych projektami PPP, niż miało to miejsce wśród mniej doświadczonych w tym obszarze jednostek (odpowiednio 10,3% i 4,3%). Być może pogląd ten jest związany ze świadomością skali decyzji, jakie muszą być podjęte na etapie przygotowania realnych projektów, i odpowiedzialnością, jaka się z tymi decyzjami wiąże. Autorzy omawianego raportu zauważają: „z satysfakcją należy odnotować, że respondenci odrzucili pogląd, że to partner prywatny powinien przejąć wszystkie ryzyka projektowe, ponieważ zarabia na inwestycji (w obu analizowanych grupach respondentów suma odpowiedzi raczej się nie zgadzam i zdecydowanie się nie zgadzam

5 Tamże s. 22.

przekracza 50%). Z drugiej strony aż 23% respondentów raczej się zgadza z tym poglądem, a prawie 24% nie potrafi zająć stanowiska. Widać zatem, że zwłaszcza w grupie podmiotów niedoświadczonych należy prowadzić dalsze działania upowszechniające wiedzę o PPP. Warto zwrócić też uwagę, że ponad połowa doświadczonych respondentów wskazuje, że zdolności zarządcze podmiotów publicznych są gorsze niż prywatnych⁶.

Co zastanawiające w kontekście powyższych stwierdzeń, badane podmioty aż w 47% nie miały dostępu do dobrych praktyk PPP, 33% czerpało te informacje z publikacji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego, odpowiednio 25% i 24% z warsztatów i doświadczeń w realizacji przedsięwzięć przekazanych przez pracowników innych podmiotów, a jedynie 7% badanych czerpało wiedzę na temat dobrych praktyk PPP z doświadczeń własnej jednostki.

3. W jakim stopniu badane podmioty gotowe są do realizacji projektów PPP?

Ważna część badań dotyczyła gotowości badanych jednostek do wdrażania projektów PPP, w tym projektów hybrydowych. Badanie wykazało, że w przypadku przedsięwzięć łączących środki UE i kapitał prywatny (hybryd) konieczne jest silniejsze wsparcie eksperckie na etapie aplikowania o środki dotacyjne. Jak wskazują autorzy omawianego badania: „stan przygotowania jednostek publicznych do podejmowania projektów PPP był także mierzony samą deklaracją o rozważeniu tej formuły do realizacji inwestycji. Można założyć, że jednostki biorące taką możliwość pod uwagę, wykazują się zwiększonym zainteresowaniem wobec PPP, a więc ewentualna przeszkoda w realizacji takiej inwestycji nie leży w największej mierze w niechęci, nieufności czy strachu przed samą formułą. Nastawienie jednostek jest ważnym czynnikiem w dalszym upowszechnianiu tej metody realizacji projektów publicznych. Spośród wszystkich respondentów (n=584) niemal co trzeci zadeklarował, że brał pod uwagę partnerstwo jako sposób na realizację inwestycji, ale ponad połowa nadal nie jest przekonana do projektów w takiej formule. Co istotne, odsetek negatywnych odpowiedzi zmniejsza się jednak stale od 2012 r. oku. Od 2014 zwiększyła się za to liczba jednostek niezdecydowanych⁷. Do wdrażania przedsięwzięć PPP bardziej skłonne są duże, dysponujące odpowiednim potencjałem kadrowym jednostki samorządowe, niestety aż 62% badanych podmiotów reprezentujących administrację rządową w ogóle nie rozważało wdrożenia projektów typu PPP. Warto zgodzić się z autorami badań, że być może nowe zapisy prawne dotyczące tzw. negatywnego testu PPP oraz jednoznaczna polityka rządowa w zakresie rozwoju PPP, skłonią administrację rządową do większego otwarcia na współpracę z sektorem prywatnym przy realizacji swych zadań.

W świetle wyników omawianych badań, najczęstszym powodem braku zainteresowania PPP było przekonanie o braku odpowiedniego przygotowania do takiej operacji (47%). Trudno się temu dziwić, jeśli aż 22% badanych jednostek w ogóle wcześniej nie wiedziało o takiej możliwości. Kolejnym powodem odrzucenia koncepcji PPP było preferowanie projektów, które mogą liczyć na wsparcie dotacyjne z UE (25%). Odpowiednio 13% ankietowanych urzędników nie chciało narażać się na związane z wdrożeniem PPP spodziewane zainteresowanie ze strony podmiotów kontrolnych i śledczych (13%), a odpowiednio 10% obawiało się złego odbioru tego typu pomysłów przez opinię publiczną. Pozostali sceptyczni wobec idei PPP respondenci wskazywali na przekonanie o kosztowności przygotowania tego typu przedsięwzięć i czasochłonności tego procesu (odpowiednio 7% i 9% uczestników badania). Mimo wszystko 1/3 badanych podmiotów deklaruje, iż w razie potrzeby jest przygotowana kadrowo do realizacji przedsięwzięcia PPP.

Co istotne, również wśród grupy podmiotów, które rozważały wdrożenie PPP (odpowiednio mniejsza grupa 257 jednostek), jako najważniejszą przeszkodę w realizacji tych planów wskazano brak doświadczenia i wiedzy (zatem i zaufania do powodzenia całego procesu).

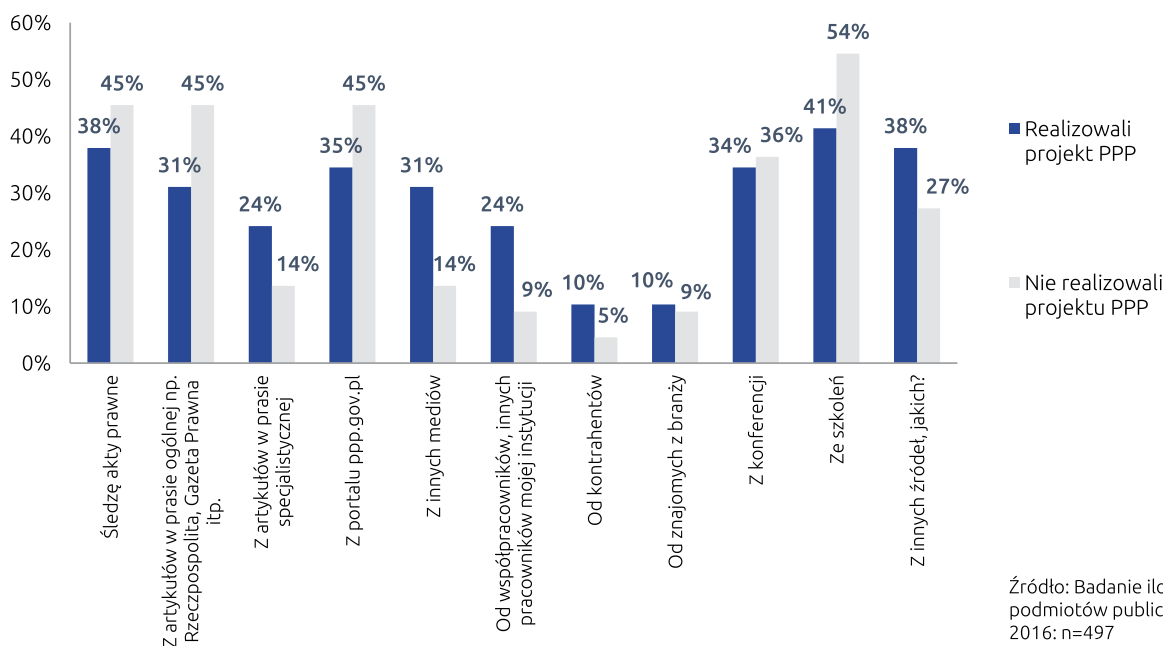
„Badanie sprawdzało także, jakie kwalifikacje powinni posiadać pracownicy, aby – według opinii przedstawicieli jednostek publicznych – móc efektywnie realizować projekt. Odpowiadali na nie wszyscy respondenci, którzy rozważali partnerstwo jako metodę prowadzenia inwestycji (n=257). Za najcenniejsze uznano: znajomość zasad oceny opłacalności inwestycji w PPP, znajomość zasad zarządzania projektami oraz narzędzi i technik identyfikacji

6 Tamże, s. 25.

7 Tamże s. 29.

ryzyk. Ponad połowa badanych wskazuje, że przydatne jest także wykształcenie kierunkowe w zakresie ekonomii. Mniej docenione zostały tzw. umiejętności miękkie dotyczące pracy w grupie oraz znajomość języków obcych⁸. Gdyby zestawić ten wniosek z wynikami badań na temat przekonania o dysponowaniu odpowiednimi kompetencjami przez pracowników badanych jednostek, można by zaryzykować twierdzenie, że aż 75% jednostek chętnie rekrutowałoby tego typu specjalistów, by wzmocnić swą zdolność do realizacji projektów PPP.

Skąd czerpie Pan(i) wiedzę na temat ppp?



Opracowano na podstawie „Wykres 6. Zróżnicowanie źródeł wiedzy na temat ppp wśród respondentów podzielonych ze względu na doświadczenie w realizacji projektów ppp” zamieszczonego na stronie 17 publikacji „Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych. raport z badania”, zespół autorski: Danuta Jabłońska, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Bogumiła Krystek-Kucewicz, Katarzyna Spadło, Maciej Szałaj, Ewa Pakuła, Gabriela Szymczuk.

Być może odpowiedzią na te potrzeby byłoby zatrudnienie doradcy, system szkoleń lub wsparcie w zakresie dostarczenia odpowiedniej metodologii przygotowania i wdrażania projektów PPP przez odpowiednią strukturę wsparcia (np. Ministerstwo Rozwoju).

4. Jakiego wsparcia we wdrażaniu PPP oczekują podmioty publiczne?

W ocenie autorów omawianego raportu, szkolenia i warsztaty mogą być atrakcyjną formą edukacji, w której podmioty publiczne chętnie uczestniczą także ze względu na możliwość poznania innych osób, które zainteresowane są tą tematyką lub mają w tej dziedzinie doświadczenie. Prawie 41% ankietowanych podmiotów brało udział w szkoleniach na temat PPP w 2016 r. 81% badanych uczestników szkoleń ocenia te wydarzenia pozytywnie. Niestety, mniejsze jednostki miały ograniczony dostęp do tej formy zdobywania wiedzy, a w samych szkoleniach brała udział zaledwie 1/3 ankietowanych decydentów, co w ocenie autorów raportu powinno ulec zmianie. Najbardziej oczekiwanym tematem szkoleń jest przygotowanie umowy o PPP oraz sama procedura przeprowadzania wyboru partnera prywatnego, szczególnie jeśli edukacja przebiegałaby na bazie doświadczeń przy realizacji przedsięwzięć (niewielkich), które mogą być naśladowane w praktyce przez uczestników szkoleń. Innymi kwestiami, jakie powinny być poruszane na szkoleniach, są sprawy związane z finansowym montażem przedsięwzięć oraz wpływem, jaki zawierana umowa o PPP wywiera na finanse podmiotu publicznego. Badani

8 Tamże s. 34.

przedstawiciele administracji publicznej najbardziej zainteresowani są szkoleniami dotyczącymi przedsięwzięć infrastrukturalnych, w tym skupionych na zapewnieniu ochrony środowiska, sportu i rekreacji oraz infrastruktury drogowej i obsługi ruchu. Dużym zainteresowaniem obok szkoleń cieszą się inne formy bezpośredniego kontaktu między osobami zainteresowanymi formułą PPP, w szczególności wymiany doświadczeń przy wdrażaniu tego typu przedsięwzięć. Szczególnie interesujące w ocenie badanych mogą być w tym kontekście krajowe wizyty studyjne. Ponad 1/4 badanych wskazała na istotną rolę specjalistycznego biuletynu poświęconego tematyce PPP.

Kolejnym krokiem po zdobyciu wiedzy na temat projektów PPP, jest praca nad własnymi przedsięwzięciami. Na tym etapie badane jednostki publiczne oczekiwałyby już bardziej skonkretyzowanej pomocy przy wdrażaniu konkretnych przedsięwzięć. Najmniej doświadczeni w obszarze PPP szczególnie nacisk kładą na wsparcie w obszarze prawnym (w tym dotyczące sposobu zorganizowania całego przedsięwzięcia), natomiast podmioty bardziej obeznane z tematyką PPP dużą wagę przykładają do wsparcia w zakresie analiz ekonomiczno-finansowych. Mniej doświadczone we wdrażaniu PPP jednostki były zainteresowane wsparciem w zakresie zagadnień technicznych, bardziej niż ich doświadczeni we wdrażaniu tego typu przedsięwzięć odpowiednicy. W tym kontekście należy zaznaczyć, że ankietowani przedstawiciele administracji publicznej bardzo wysoko ocenili przygotowanie odpowiednich wytycznych dotyczących przygotowania projektów PPP i zbiory dobrych praktyk, jako dokumenty, które pozwoliłyby ograniczyć ryzyko samodzielnego szukania ścieżek postępowania. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że nie wszystkie badane podmioty zdawały sobie sprawę z działań podejmowanych w tym obszarze przez Ministerstwo Rozwoju.

5. Jakie są doświadczenia badanych jednostek publicznych we współpracy z sektorem prywatnym?

Wśród badanych 257 jednostek administracyjnych, które w ogóle rozważały wdrożenie przedsięwzięć PPP, jedynie 20% mogło pochwalić się jakimkolwiek doświadczeniem w przygotowywaniu tego typu przedsięwzięć. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce to domena samorządu – najaktywniejszym uczestnikiem procesów PPP są gminy miejskie, szczególnie grodzkie. Jeśli porównamy rok 2014 (50 podmiotów) i 2016 (51 podmiotów), równo 65% podmiotów, które aktywnie przygotowywały się do przedsięwzięć PPP, korzystało z doradcy na etapie analiz przedrealizacyjnych. Jednak w porównaniu z rokiem 2014 wzrosło zainteresowanie usługami doradczymi również na etapie wyboru partnera prywatnego (odpowiednio 48% i 73%). Łącznie zadowolonych i bardzo zadowolonych z doradztwa było aż 74% klientów doradców, co jest zastanawiające, jeśli odniesiemy te dane do skuteczności prowadzonych postępowań. Najwidoczniej od doradcy nie oczekiwano jedynie realnego zawarcia umowy, ale przede wszystkim poprawnej analizy przedsięwzięcia, nawet jeśli skutkowałaby ona zarzuceniem prac nad projektem po etapie analiz lub na etapie przetargu. Niestety, wciąż o zainteresowaniu podjęciem projektów PPP decyduje brak środków budżetowych na realizację konkretnej inwestycji (62% wskazań), z drugiej strony należy odnotować, że aż w 55% przypadków PPP postrzegane jest jako sposób transferu ryzyk związanych z realizacją PPP do sektora prywatnego, co rodzi oszczędność dla podmiotu publicznego, co ma wyraz w przekonaniu, że sektor prywatny lepiej będzie prowadził prace budowlane (21%), a następnie zarządzał wykorzystywaną w ramach PPP infrastrukturą (31%).

Pozytywnie w powyższym kontekście brzmi również zawarta w omawianym raporcie konstatacja dotycząca oceny współpracy z sektorem prywatnym w ramach PPP: „W 2016 roku wśród badanych jednostek utrzymała się tendencja pozytywnego oceniania współpracy z podmiotami prywatnymi (62% wskazań). W porównaniu do wyników badań z lat 2012 i 2014 roku odsetek pozytywnych doświadczeń wzrósł o około 10 p.p. Żaden z respondentów nie wskazał na złe doświadczenie z podmiotami prywatnymi (w badaniach z ubiegłych lat tylko 1% respondentów wskazał na „częściej złe” doświadczenia z podmiotami prywatnymi, natomiast nikt nie wybrał odpowiedzi wyłącznie złe)”. Badane podmioty publiczne były świadome, że współpraca typu PPP jest korzystna dla obu stron tej relacji, świadomie ustalając kryteria wyboru partnera prywatnego w relacji do celów, jakie realizować miała z ich perspektywy umowa, jaką usiłowały zawrzeć w ramach stosowanej procedury wyboru partnera (czy odpowiednio koncesjonariusza).

9 Tamże s. 49.

5.1. PPP w efektywności energetycznej – dobre praktyki samorządu

Paulina Brencz

Jednym z najpopularniejszych obszarów współpracy typu PPP jest efektywność energetyczna budynków użyteczności publicznej. Projekty te, po pierwsze pozwalają na zaangażowanie kapitału prywatnego w proces inwestycyjny bez obciążania limitów zobowiązań podmiotu publicznego, a do tego ich realizacja pozwala na obniżenie wydatków bieżących podmiotu publicznego na zakup energii cieplnej i elektrycznej. Natura tych przedsięwzięć powoduje, że wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi w całości z budżetu podmiotu publicznego, a w konsekwencji partner prywatny nie ponosi ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia i może skupić się na procesie inwestycyjnym i zarządzaniu zużyciem energii w powierzonych mu obiektach. Kluczowym kryterium wyboru partnera prywatnego jest zatem skala zagwarantowanej przez stronę prywatną oszczędności w wydatkach na energię – związana z zagwarantowanym maksymalnym jej zużyciem w wyniku wdrożenia przedsięwzięcia. Taki podział ryzyka jest akceptowalny przez sektor prywatny i instytucje finansujące, a w konsekwencji prowadzi do bardzo dużej skuteczności podejmowanych postępowań na wybór partnera prywatnego. Kolejne samorządy zachęcane sukcesami innych jednostek decydują się na wdrożenie kolejnych przedsięwzięć.

Analiza projektu i odpowiednia umowa

Dobre przygotowanie przedsięwzięcia przesądza o jego powodzeniu. Relatywnie duża liczba postępowań w obszarze efektywności energetycznej pozwoliła na wytworzenie się dobrych praktyk w tym zakresie, rozwijanych przez kolejne samorządy, ich doradców oraz partnerów aktywnie uczestniczących w kolejnych postępowaniach. Doświadczenia zdobyte w trakcie przygotowania licznych audytów energetycznych i dokumentacji niezbędnej do aplikowania o popularne w tym obszarze dofinansowania pozwoliło samorządowi dokładnie prowadzić inwenta-

ryzację infrastruktury objętej przedsięwzięciem oraz świadomie precyzować oczekiwania wobec partnera prywatnego. Istotnym elementem przygotowania tego typu przedsięwzięć jest właściwe określenie metodologii pomiaru i obliczenia oszczędności energii w początkowej fazie procesu oraz ustalenie ostatecznego zakresu prac modernizacyjnych niezbędnych do uzyskania oczekiwanego efektu energetycznego. Niezależnie od przeprowadzanej inwentaryzacji przez partnera prywatnego, sporządzenie szczegółowej charakterystyki obiektów pozwala w początkowej fazie tego typu przedsięwzięcia wskazać, jakie prace należy wykonać w celu zmniejszenia zużycia energii w obiektach, a które z nich będą miały jedynie charakter dodatkowy, wpływający przy tym na wzrost kosztów inwestycji, a w konsekwencji na wynagrodzenie partnera prywatnego. Stosunkowo łatwo też na etapie przygotowania tego typu przedsięwzięć zdefiniować warunki brzegowe współpracy, jaką gotowy jest zaakceptować podmiot publiczny, oczekujący realizacji zadań powierzonych partnerowi prywatnemu w sposób sprawniejszy, niż wykonałby je samodzielnie. Zgodnie z modelem PPP w przypadku przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej partner prywatny odpowiedzialny jest za zaprojektowanie, wdrożenie, a następnie konserwację, wymianę elementów instalacji, zachowanie sprawności urządzeń, zmierzające przede wszystkim do osiągnięcia konkretnych, określonych umową PPP oszczędności (poziomów maksymalnego zużycia energii). Okres umowy jest każdorazowo dopasowany do specyfiki danego przedsięwzięcia i ściśle związany z czasem niezbędnym dla finansowego zwrotu z inwestycji. Określany w umowach o PPP czas współpracy zależy od wartości przedmiotu przedsięwzięcia (rozumianego jako koszt robót i utrzymania obiektów we wskazanym zakresie przez okres obowiązywania umowy) oraz skali oczekiwanych oszczędności. Ponieważ całość wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi ze środków podmiotu publicznego, wybór partnera

dokonywany jest w trybie dialogu konkurencyjnego, co sprzyja doskonaleniu przyjmowanych ostatecznie rozwiązań technicznych sprzyjających osiągnięciu efektywności ekonomicznej tego typu przedsięwzięć. Najważniejszym obok znalezienia odpowiednich rozwiązań technicznych elementem negocjacji umowy o PPP jest wskazanie sposobu obliczenia oszczędności energetycznych, które są podstawą wyliczania wielkości wynagrodzenia partnera prywatnego, i w konsekwencji ich niedotrzymania mogą skutkować naliczeniem stosownych kar partnerowi prywatnemu. Zakres przedsięwzięcia termomodernizacyjnego obejmuje zazwyczaj – ocieplenie ścian i stropodachów, wykonanie nowych obróbek blacharskich, wymianę

rynien i rur spustowych, wykonanie nowej instalacji odgromowej, remont pokrycia dachowego, wymianę zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej, modernizację węzła ciepła (jego automatyki i sterowania), przebudowę lub regulację instalacji CO. Bardzo ważnym elementem projektu jest system sterowania zużyciem energii, to on odpowiedzialny jest za osiągnięcie zakładanych oszczędności. Ponadto, zakresem przedsięwzięcia jest zarówno element „termomodernizacji”, jak i modernizacji oświetlenia wewnętrznego (i ewentualnie zewnętrznego czy ulicznego w projektach skupianych na tym aspekcie), co ma na celu wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania gospodarką energetyczną i mediami.

Przykłady dobrych praktyk w zakresie termomodernizacji w Polsce



PŁOCK

Władze Płocka od 2010 myślały o przeprowadzeniu inwestycji w formule PPP. A może nawet jeszcze wcześniej – Płock miał to szczęście, że właśnie tu w 2004 swoje biuro otworzył Cifal, agenda ONZ zajmująca się m.in. pomaganiem w rozwijaniu potencjału środkowoeuropejskich samorządów. Jednym z pomysłów przywiezionych przez Cifal do Polski było właśnie partnerstwo publiczno-prywatne. Płock rozważał już w 2010 realizację w tej formule takich projektów, jak park wodny, parkingi wielopoziomowe, a nawet... stok narciarski. W efekcie nic z tego nie wyszło, zamiast partnerów prywatnych samorząd zaangażował środki unijne. Do pomysłu partnerstwa powrócono kilka lat później, w 2015 r.

W listopadzie 2015 r. miasto podpisało z Siemensem pierwszą umowę w formule PPP na projekt dotyczący modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej. Celem projektu jest przede wszystkim zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej, a także efektywne zarządzanie energią w okresie trwania umowy.



Rozmowa z Jackiem Terebusem, zastępcą prezydenta Płocka

Biuletyn PPP: Płock o PPP myślał od dawna. Teraz w tej formule macie kilka projektów w różnych fazach rozwoju. Właśnie zakończył się pierwszy etap modernizacji energetycznej bu-

dynków użyteczności publicznej, zrealizowany w ramach projektu w partnerstwie publiczno-prywatnym.

Jacek Terebus: Tak, przedmiotem umowy było wykonanie kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej w Płocku: czternastu szkół, siedmiu przedszkoli, żłobka, basenu oraz budynku Urzędu Miasta. Siemens wykonał prace termomodernizacyjne, modernizację instalacji co, modernizację oświetlenia wewnętrznego i zewnętrznego w oparciu o oprawy LED, modernizację trzech kotłowni i montaż pompy ciepła, instalację paneli fotowoltaicznych na basenie oraz wdrożenie systemu zarządzania energią, którą Siemens będzie zdalnie zarządzał.

Wynagrodzeniem dla partnera prywatnego będzie cykliczna płatność – czyli opłata za dostępność – przekazywana przez samorząd przez cały czas trwania umowy, czyli 17 lat. Zakładamy, zgodnie z projektem, że całość wynagrodzenia pochodzić będzie z oszczędności wygenerowanych dzięki modernizacji.

Biuletyn PPP: Jesteście już w takim miejscu w projekcie, że możecie podzielić się z innymi pierwszymi doświadczeniami. Co jest najważniejsze przy realizowaniu projektów w formule PPP?

Jacek Terebus: Najważniejsze to dobrze przemyśleć i jeszcze lepiej napisać Program Funkcjonalno–Użytkowy. Naprawdę trzeba się przy nim rzetelnie napracować, żeby nie było niedomówień i wątpliwości. Partner prywatny musi mieć pełną jasność, czego od niego wymagamy. Nie może być tak, że coś jest w sferze domysłów, i że nam jako samorządowi się wydaje, że oni wiedzą. Należy też pamiętać, by przy tworzeniu PFU zaangażować nie tylko doradców, ale też ludzi z miejskich wydziałów odpowiedzialnych za projekt oraz użytkowników budynków. Wszyscy muszą czuć, że pracują nad wspólnym projektem. Przed ostateczną wersją PFU warto zrobić dokładną wizję lokalną w budynkach, by mieć pewność, że nic nam nie umknęło.

Biuletyn PPP: Co najbardziej dało się Wam we znaki podczas prac nad projektem?

Jacek Terebus: Polecam wszystkim, aby bardzo skrupulatnie podchodzili do archiwizowania każdego etapu negocjacji. Dobrze jest zapisywać i nagrywać każde słowo. To się bardzo przydaje przy kontrolach. Zdaję sobie sprawę, że jest to produkowanie niezwykłej ilości danych i ogromna biurokracja, ale

dla własnego komfortu – warto. Rozważamy teraz zaproszenie CBA do udziału w kolejnych projektach już na etapie dialogu. Myślę, że to zaoszczędzi nam mnóstwo czasu potem, przy kontrolach. Zaangażowaliśmy do procesu wyboru partnera prywatnego cały Wydział Zamówień Publicznych, prawników, doradców zewnętrznych i mamy absolutną pewność, że wszystko było przeprowadzone zgodnie ze sztuką.

Biuletyn PPP: Ale kontrole nie zniechęcają Państwa do kolejnych projektów w PPP?

Jacek Terebus: Absolutnie nie. Uważamy, że to jedna z najsensowniejszych metod przeprowadzania inwestycji samorządowych. Pokazuje to przykład termomodernizacji – nie tylko przeprowadzamy remonty za nieswoje pieniądze, ale jeszcze spłacamy dług z oszczędności, a nie ze środków własnych. Gdybyśmy zaciągnęli kredyty na termomodernizację wszystkich tych budynków, to robilibyśmy ją przez 11 lat. A tak zabrało to tylko rok.

Biuletyn PPP: A jak przebiega współpraca z partnerem prywatnym?

Jacek Terebus: Bardzo dobrze i efektywnie. Nie jest to łatwy projekt – 24 budynki termomodernizowane są jednocześnie. Oczywiście, zdarzają się problemy, ale rozwiązywane są w atmosferze współpracy i wspólnego zorientowania na cel. Rozmawiamy, dyskutujemy, a potem przygotowujemy aneks do umowy.

Ważna jest dobra wola i determinacja. Chcemy i musimy ze sobą współpracować. PPP nas zresztą tego uczy – w samorządzie musimy się przestawić z myślenia „zamawiający-wykonawca” na myślenie „partner-partner”. To jest czasami bardzo trudne, ale nie niemożliwe. Cały czas nad tym pracujemy.

Biuletyn PPP: Dziękuję za rozmowę.



ZGIERZ

Termomodernizację 23 gminnych budynków oświatowych zakłada projekt hybrydowy partnerstwa publiczno-prywatnego realizowany przez Miasto Zgierz. Samorząd w styczniu tego roku podpisał umowę o partnerstwie z firmą Engie Services sp. z o.o.

To pierwsza w Polsce umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, która będzie realizowana jako projekt hybrydowy PPP w ramach obecnej perspektywy finansowej 2014-2020. Zgierz złożył wniosek o dofinansowanie projektu ze środków WRPO w ramach osi IV: GOSPODARKA NISKOEMISYJNA, „Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej oraz zasobu komunalnego”. Pozyskane środki stanowią będą wkład własny podmiotu publicznego.

Partner prywatny zaprojektuje, przeprowadzi roboty budowlane i prace termomodernizacyjne, sfinansuje inwestycję oraz będzie zarządzał gospodarką energetyczną w zmodernizowanych obiektach. Remont ma zapewnić 43,5% oszczędności. Etap utrzymaniowy będzie trwał 15 lat, a do 31 sierpnia 2018 r. u podmiot prywatny ma czas na zakończenie prac w budynkach.



Rozmowa z Przemysławem Staniszewskim, prezydentem Miasta Zgierza

Biuletyn PPP: Zgierz w formule PPP termomodernizuje wszystkie budynki oświatowe. Jak to się stało, że wybraliście właśnie taką formę finansowania inwestycji?

Przemysław Staniszewski: Decyzja o wyborze PPP okazała się bardzo prosta. Po przeprowadzeniu analiz przedrealizacyjnych nie mieliśmy wątpliwości, że to właśnie PPP będzie dla nas najlepsze. Zdecydował rachunek ekonomiczny – nasze zobowiązania przy realizacji projektów w tej formule nie mają wpływu na dług publiczny.

Biuletyn PPP: Do tego dojdą również środki unijne, bo projekt realizujecie w tzw. hybrydzie.

Przemysław Staniszewski: Tak, zdecydowaliśmy się na hybrydę i dwa źródła finansowania projektu. Złożyliśmy wniosek o dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Liczymy na dofinansowanie w wysokości 35 mln zł. Z partnerem prywatnym podpisaliśmy w styczniu umowę warunkową – wejdzie w życie, gdy podpiszemy umowę o dofinansowanie

projektu ze środków unijnych. Ale Engie Services na tyle wierzy w ten projekt, że rozpoczęły się już prace w trybie roboczym.

Biuletyn PPP: Nad tym projektem pracujecie od kilkunastu miesięcy, nie zniechęcała Państwa perspektywa długich negocjacji z partnerami prywatnymi?

Przemysław Staniszewski: Dla nas to był zdecydowanie bardzo istotny etap. Proszę pamiętać, że my w samorządzie nie mamy takiej wiedzy dotyczącej termomodernizacji jak wyspecjalizowane firmy. Dlatego możliwość dialogu dawała nam poczucie, że idziemy w dobrym kierunku, że każdy szczegół jest przedyskutowany i omówiony. Wypracowanie wspólnej wizji bardzo nam pomogło w dalszych pracach. Partnerstwo publiczno-prywatne rozwiązuje problemy samorządów również w tym zakresie – mamy wsparcie merytoryczne, świetnie przygotowanego partnera i wspólny cel do osiągnięcia.

Biuletyn PPP: Co było najważniejsze przy realizacji tego projektu z punktu widzenia samorządu?

Przemysław Staniszewski: Dla nas najważniejsze było to, aby się dobrze przygotować. I tak właśnie było. Wiedzieliśmy, co chcemy zrobić, wybraliśmy doradców zewnętrznych, którzy pomogli nam w trakcie całej procedury. W cały proces za-

angażowanych było na stałe kilkoro urzędników, dzięki temu wszystko przebiegało bardzo sprawnie i profesjonalnie.

Biuletyn PPP: Bardzo dziękuję za rozmowę.



DĘBE WIELKIE

Partnerstwo publiczno prywatne dobrze funkcjonuje także w niewielkich gminach. Dębe Wielkie na Mazowszu liczy niecałe 10 tys. mieszkańców. Od 2015 r. realizuje projekt termomodernizacji w pięciu budynkach użyteczności publicznej. Gminę jako partner prywatny wspiera Siemens sp. z o.o.

Podobnie jak przy innych projektach z tego zakresu także Dębe Wielkie podpisało umowę na wykonanie termomodernizacji oraz zarządzanie gospodarką energetyczną obiektów.

Umowa trwać będzie 15 lat – 1 rok etapu projektowo-inwestycyjnego oraz 14 lat fazy zarządzania. Wartość projektu to 11 mln zł. Podobnie jak w innych inwestycjach termomodernizacji w formule PPP wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie opłata za dostępność. Środki pochodzić będą przede wszystkim z oszczędności wygenerowanych w wyniku obniżenia zużycia energii w budynkach.

Rozmowa z Rafałem Gańko, kierownikiem referatu strategii i rozwoju gminy Dębe Wielkie

Biuletyn PPP: Zdecydowali się Państwo na realizację inwestycji w formule PPP. Dlaczego?

Rafał Gańko: Mieliśmy pełną świadomość, że w inny sposób nie jesteśmy w stanie zmodernizować budynków wszystkich szkół i urzędu. Na pewno nie w ciągu najbliższych lat. Nie mieliśmy na to środków budżetowych, a zaciąganie kredytów czy pożyczek nie wchodziło w grę. Stąd decyzja o partnerstwie.

Biuletyn PPP: Co było najtrudniejsze przy realizacji tej inwestycji?

Rafał Gańko: Było kilka problemów wynikających z naszego braku doświadczenia – szczególnie w fazie przedrealizacyjnej. Sami byśmy sobie nie poradziła z przeprowadzeniem projektu w formule PPP. Z mojego punktu widzenia kluczowa była decyzja o zatrudnieniu doradców. Takie niewielkie gminy jak nasza muszą wspierać się zewnętrznymi doradcami, bo nie mamy na miejscu wystarczającej liczby ludzi znających się na wszystkich procedurach związanych z partnerstwem.

Biuletyn PPP: Umowę podpisaliście z Siemensem w 2015, na jakim etapie jest w tej chwili projekt?

Rafał Gańko: Etap budowy już się zakończył, teraz partner prywatny zajmuje się zarządzaniem budynkami.

Biuletyn PPP: A jak przebiegała współpraca z Siemensem?

Rafał Gańko: Bardzo dobrze. Ściśle współpracowałem z Siemensem podczas realizacji prac budowlanych i muszę powiedzieć, że byłem naprawdę pod wrażeniem. Mieliśmy raz na tydzień spotkania koordynacyjne, podczas których omawialiśmy wszystkie niezbędne kwestie, ustalaliśmy harmonogramy na najbliższe dni czy reagowaliśmy na problemy. Jestem bardzo zadowolony z efektów naszej wspólnej pracy.

Biuletyn PPP: Bardzo dziękuję za rozmowę.

5.2. PPP w efektywności energetycznej okiem przedsiębiorcy

Beata Zalewska

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego sprawdziła się w wielu krajach Unii Europejskiej i staje się coraz bardziej popularna również w Polsce. Z roku na rok w naszym Kraju podpisywanych jest coraz więcej umów o partnerstwo publiczno-prywatne. Jednakże mimo tendencji rozwojowej partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce znajduje się wciąż w fazie wczesnego rozwoju. Systematycznie rosnąca liczba projektów pokazuje, że rynek PPP zaczyna dojrzewać. Mimo iż za inicjatora PPP uważa się sektor publiczny, to bez aktywności partnerów prywatnych na etapie planowania wiele przedsięwzięć wciąż pozostawałoby jedynie koncepcjami.

Od lat słyhać głosy, że polskie PPP nie rozwija się tak szybko, jakby mogło. Obok pewnych przeszkód natury prawnej wskazuje się jednak ważniejsze – kwestie mentalnościowe i brak wystarczającej ilości dobrych praktyk. Niektóre podmioty publiczne chcą wdrażać PPP, jednak nie do końca wiedzą jak. W tym przypadku kluczową rolę odgrywają inwestorzy prywatni, którzy mają odpowiedni *know-how* i potrzebne doświadczenie. Niektórzy mają doświadczenie bezpośrednio w PPP, a inni w inwestycjach o podobnym charakterze.

Warto zatem zrozumieć, jak na projekty tego typu spoglądają przedsiębiorcy uczestniczący aktywnie w realizacji przedsięwzięć w obszarze efektywności energetycznej jak i tei, którzy dopiero rozpoczęli swoją działalność na polskim rynku PPP.

Projekty w Płocku i Dębie Wielkie zrealizowane przez Siemens sp. z o.o.

To pierwsza w Płocku umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz pierwsza w Polsce dotycząca przedsięwzięcia, w którym nakłady inwestycyjne partnera prywatnego zostaną w 100 proc. spłacone na jego rzecz z oszczędności uzyskanych z ograniczenia zużycia energii w placówkach objętych projektem. Wartość tych nakładów wyniesie w sumie ok. 30 mln zł. Umowa ta została zawarta z firmą Siemens, która udzieliła 17-letniej gwarancji jakości dla instalowanych urządzeń i systemów w obiektach użyteczności publicznej na terenie Płocka. Wśród 24 budynków znalazły się: żłobek, 7 przedszkoli i 7 szkół podstawowych oraz 2 gimnazja, 4 zespoły szkół średnich, a także miejska pływalnia, ośrodek szkolno-wychowawczy i budynek tamtejszego Urzędu Miasta. Placówki te zostaną włączone do zdalnego systemu zarządzania zużyciem energii, w tym ciepłej i elektrycznej, w zależności od bieżących potrzeb.

Dyrektor pionu efektywności energetycznej Siemens Marek Tobiacelli podkreślił, że korzyści z wdrożenia projektu dotyczą obu partnerów: po stronie Płocka są to oszczędności wynikające z efektywnego zarządzania energią w oparciu o urządzenia zamontowane przez spółkę, a po stronie samej spółki – zysk w skali kilku procent.

Drugim kluczowym projektem na termomodernizację zrealizowanym przez firmę Siemens było zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na realizację projektu z sektora efektywności energetycznej w gminie Dębe Wielkie. Umowa ta obejmuje wykonanie termomodernizacji w 5 budynkach użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie gminy (obiekty szkolne oraz budynek urzędu gminy) oraz zarządzanie gospodarką energetyczną obiektów w zakresie osiągnięcia efektu energetycznego w postaci wygenerowanych oszczędności w zużyciu energii ciepłej i elektrycznej. Okres realizacji zadania to 15 lat.



Rozmowa z **Markiem Tobiacellim**, Dyrektorem Pionu Efektywności Energetycznej Siemens sp. z o.o., o inwestycjach w Płocku i Dębie Wielkie

Co było dla Państwa ważne w tych inwestycjach? Dla czego się Państwo na nie zdecydowali?

Marek Tobiacelli: Zarówno projekt Dębe Wielkie, jak i Płock odpowiadają całkowicie zakresowi naszej podstawowej działalności. Zajmujemy się bowiem poprawą efektywności energetycznej obiektów w formule *performance contracting* obejmującej modernizację i przystosowanie budynków do zarządzania energią wraz z finansowaniem tego przedsięwzięcia, a następnie, dzięki zarządzaniu energią w okresie wieloletnim, uzyskujemy zagwarantowane w umowie efekty. Ogłaszane obecnie na rynku projekty PPP, dotyczące modernizacji energetycznej obiektów publicznych, są właśnie takimi projektami.

Co było najtrudniejsze w negocjacjach?

Do negocjacji przystępowaliśmy z bogatym doświadczeniem z wielu poprzednich projektów *performance contracting* i PPP. Wiedzieliśmy, że najtrudniejszym zadaniem jest wynegocjowanie i opisanie zakresu prac. Chodzi przede wszystkim o to, żeby opis był jednoznaczny dla obu stron i nie budził kontrowersji interpretacyjnych w trakcie realizacji części inwestycyjnej oraz w czasie okresu zarządzania energią. Dodatkowo, ponieważ głównym celem projektu jest uzyskanie maksymalnego obniżenia zużycia energii i poprawa komfortu użytkowania budynków, staramy się zadbać w negocjacjach, aby jak największa część wydatków została pokryta z tych właśnie oszczędności.

Co było dla Państwa elementem przełomowym?

Czasem negocjacje w takich projektach wolno nabrają tempa. Oba postępowania PPP kończyły się w obliczu zbliżających się wyborów samorządowych i oba udało się zakończyć wcześniej.

Co zdecydowało o tym, że Państwo wygrali?

Oprócz tego, że byliśmy w stanie złożyć oferty spełniające wymagania SIWZ (wraz z umową PPP), istotnym elementem powodzenia było zapewnienie finansowania – elementu koniecznego w projektach

PPP. W obu projektach zarówno parametry finansowania – spłata w ratach równych w okresie 15 lat (Dębe Wielkie) i 17 lat (Płock), jak i sama formuła (gwarancja oszczędności obwarowana karami) stawiają wyzwanie przed instytucją finansową. Chodzi nie tylko o ocenę partnera publicznego, ale również o ocenę partnera prywatnego z punktu widzenia ryzyka tak długiego finansowania.

Co zdecydowało o tym, że udało się zdobyć finansowanie?

W obu przypadkach instytucją finansującą jest Siemens Finance sp. z o.o., która ma duże doświadczenie zarówno w finansowaniu projektów *performance contracting*, PPP, jak i innych projektów wieloletnich, przy czym duże znaczenie dla tej instytucji finansowej miała również ocena Siemens sp. z o.o., wynikająca z pozytywnego doświadczenia w innych tego typu projektach.

Co jest specyfiką danego projektu?

Dębe Wielkie to projekt o mniejszej liczbie budynków, ale o większym zakresie prac związanych z ich termomodernizacją. Projekt Płock obejmuje 24 obiekty, modernizacja skupia się głównie na budowie zdalnego systemu zarządzania energią, przystosowaniu instalacji do zarządzania oraz modernizacji oświetlenia, jednak tu również występują w mniejszym zakresie wymiany źródeł ciepła oraz termomodernizacja trzech obiektów. Podstawą uzyskania efektów energetycznych w obu projektach jest implementacja systemów automatyki, zastosowanie zdalnego zarządzania energią, prowadzone przez inżynierów Centrum Zarządzania Energią Siemens.

Jak przebiega wdrażanie projektu?

Projekt Dębe Wielkie jest już od pewnego czasu w okresie uzyskiwania gwarantowanych efektów energetycznych. Projekt Płock od marca wszedł w drugą część kontraktu, czyli w zarządzanie energią w okresie 17 lat.

Co należałoby zrobić, aby usprawnić proces na przyszłość?

Bardzo ważne jest ciągłe doskonalenie dialogu konkurencyjnego w postępowaniu PPP pod kątem optymalizacji i jednoznaczności zapisów umownych wraz z PFU. W projektach, w których strona publiczna aplikuje o dofinansowania środkami UE, bardzo istotne

jest równoległe uzgadnianie niektórych zapisów umownych (zwłaszcza finansowych) z Jednostką Zarządzającą Funduszami. Istotną rolę w procesie pełnią konsultanci, zatrudnieni przez partnera publicznego. Przez obie strony powinni być postrzegani jako obiektywni, jako katalizator negocjacji.

Projekt termomodernizacyjny w Zgierzu

Inwestycja w Zgierzu jest pierwszą w Polsce realizowaną w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako projekt hybrydowy PPP w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020.

Miasto zrealizuje termomodernizację 24 budynków dzięki pieniądзом z 3 źródeł, tj. od partnera prywatnego, z funduszy europejskich oraz ze środków publicznych. W nowej perspektywie unijnej to pierwszy taki projekt.

Umowa o partnerstwo publiczno-prywatne na kompleksową termomodernizację obiektów oświatowych należących do samorządu w Zgierzu została podpisana przez Miasto Zgierz z firmą Engie Service. Firma zapewni projektowanie, przeprowadzi roboty budowlane i prace termomodernizacyjne oraz sfinansuje inwestycję. Okres, na jaki zawarto umowę, to 16 lat.



Rozmowa z Maciejem Kopańskim, Dyrektorem ds. rozwoju ENGIE Polska

Co było dla Grupy ENGIE ważne w omawianej inwestycji i dlaczego Państwo zdecydowali się na złożenie oferty?

Maciej Kopański: Grupa ENGIE od lat współpracuje z samorządami na całym świecie. Bardzo często są to umowy wieloletnie w modelu DBFMO (design, built, finance, manage, operate) lub wprost umowy PPP. Posiadamy dedykowane struktury do współpracy z miastami i regionami. Z takim doświadczeniem międzynarodowym jak również dobrze przygotowanym lokalnym zespołem, wejście na rynek PPP było dla nas naturalnym działaniem. Należy podkreślić, że posiadamy doświadczenie nie tylko w wąskim wycinku zadań własnych samorządu, ale oferujemy również rozwiązania mogące odpowiedzieć na większość potrzeb lokalnych związanych np. z mobilnością, zaopatrzeniem w ciepło i energię elektryczną, oświetleniem, bezpieczeństwem, efek-

tywnością energetyczną, odpadami czy też gospodarką wodno-ściekową.

Co było najtrudniejsze w negocjacjach?

Jak w każdym tego typu postępowaniu, najwięcej czasu pochłonęła nam weryfikacja materiałów przygotowanych przez miasto jak również opracowanie koncepcji technicznej, w naszej ocenie najlepiej spełniającej potrzeby miasta. Nasza koncepcja techniczna zakresu prac obejmowała ponad kilkadziesiąt stron. Przy jej opracowaniu zaangażowani byli nasi koledzy z innych krajów, tak aby zaproponować jedynie najnowsze rozwiązania, a nie tylko „wycenić” zakres przewidziany w audytach energetycznych. Cieszymy się, że wiele z tych pomysłów znalazło się w finalnej specyfikacji. Powoduje to, że modernizacja obiektów szkolnych w Zgierzu będzie bardzo zbliżona do tego, co obecnie nasza grupa realizuje w 140 szkołach w Pa-

ryżu. W wielu przypadkach zastosujemy rozwiązania dotychczas nieobecne na polskim rynku, a od lat stosowane w innych krajach.

Co zadecydowało o tym, że Państwo wygrali?

Z całą pewnością w umowach PPP konieczne jest posiadanie doświadczenia z realizacji kontraktów inwestycyjnych w ramach ustawy PZP. Umiejętność dokładnej analizy finalnej specyfikacji, nabyta podczas uczestnictwa w dziesiątkach „zwykłych” postępowań, była tutaj kluczowa. Należy pamiętać, że składanie oferty w postępowaniu PPP tak naprawdę w momencie zamknięcia dialogu konkurencyjnego niczym nie różni się od składania ofert w klasycznym postępowaniu. Nadal zadawane są pytania do treści specyfikacji, zamawiający udziela wyjaśnień, ewentualnie dokonuje modyfikacji SIWZ. Zastosowanie mają takie same środki odwoławcze. Sądzę, że właśnie to rzetelne podejście, połączone z drobiazgową analizą wszystkich uwarunkowań ogłoszonych w finalnej specyfikacji, umożliwiło nam złożenie wygrywającej oferty.

Co zadecydowało o tym, że udało się zdobyć finansowanie?

Partner publiczny był bardzo dobrze przygotowany do prowadzenia dialogu, w naszej ocenie, jako uczestnika kilkunastu postępowań w kraju, Zgierz był jednym z najlepiej przygotowanych projektów. Dotyczyło to nie tylko kwestii technicznych, ale również prawnych i finansowych. Nie bez znaczenia była tutaj także rola doradcy miasta, który dzięki szerokiej wiedzy możliwych rozwiązań, był w stanie kompetentnie wspierać miasto. Wzór umowy był tak przygotowany, że nie dyskryminował żadnego z uczestników postępowania i umożliwiał zastosowanie rozwiązań finansowych najkorzystniejszych dla zamawiającego. Właśnie te czynniki zadecydowały, że uzyskaliśmy pozytywne zgody korporacyjne na zaangażowanie kapitałów własnych w ten projekt.

Co jest specyfiką tego projektu?

Jest to pierwszy w tej perspektywie projekt hybrydowy, tzn. łączący środki partnera prywatnego, wkład własny miasta, jak również środki pomocowe z UE. Takie połączenie z całą pewnością wymaga o wiele bardziej złożonych procedur, dotyczących chociażby dokumentowania wydatków czy obowiązków sprawozdawczych ciążących na partnerze

prywatnym. Również instytucja zarządzająca musi uwzględnić specyfikę takiego projektu, przygotowując odpowiednie procedury.

Jak przebiega wdrażanie projektu?

Obecnie wykonywane są prace projektowe oraz dokonywane niezbędne uzgodnienia. Na tym etapie chcemy jak najszerzej poinformować o projekcie mieszkańców Zgierza. Na stronie internetowej miasta można na bieżąco śledzić postęp prac projektowych. W marcu odbyły się we wszystkich placówkach objętych projektem warsztaty i konkursy związane z efektywnością energetyczną, które również informowały o celach projektu. Takie podejście jest częścią naszej filozofii współpracy z miastami. Przecież poprzez podpisanie umowy PPP stajemy się obecni w przestrzeni miejskiej na najbliższe kilkanaście lat, stajemy się częścią społeczności lokalnej. Wierzymy, że możemy wspólnie, w ramach dopuszczonych prawem, wykreować wiele działań sprzyjających rozwojowi społeczności lokalnej. Jednym z takich działań jest podjęcie rozmów na temat objęcia patronatem klas z zespołu szkół zawodowych w Zgierzu. Jest to przykład sytuacji *win-win*. Partner prywatny uzyskuje możliwość pozyskania do pracy najlepszych absolwentów, zaś szkoła ma możliwość kształcenia na wyższym poziomie, z uwzględnieniem najnowszych technologii.

Co należałoby zrobić, aby usprawnić proces na przyszłość?

W mojej ocenie kluczowym czynnikiem nie są regulacje prawne, a kompetencje zespołu odpowiedzialnego po stronie partnera publicznego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania. Istotna jest również wola polityczna do zakończenia dialogu konkurencyjnego sukcesem. Na pewno pomocne mogą tu być kolejne edycje szkoleń dla zainteresowanych podmiotów publicznych. Znajomość rozwiązań prawnych oraz najlepszych praktyk z całą pewnością pomoże stronie publicznej w sprawnym przeprowadzeniu postępowania.

Ważne jest też zrozumienie przez obie strony postępowania, że PPP jest czymś więcej, niż tylko sposobem na sfinansowanie i przeprowadzenie inwestycji. Jest to nawiązanie wieloletniej współpracy mającej na celu zaspokojenie konkretnych potrzeb społeczności lokalnej, w oparciu o mierzalne wskaźniki jakościowe.

Spostrzeżenia na przyszłość przedsiębiorców chcących realizować projekty termomodernizacyjne w formule PPP



Rozmowa z **Jaromirem Pečonką**, Dyrektorem Operacyjnym, Członkiem Zarządu CEZ Polska

Co jest dla Państwa ważne w związku z PPP? Co spowodowało decyzję o braniu udziału w tego typu przedsięwzięciach?

Jesteśmy firmą typu ESCO (ang. Energy Saving COmpany), która projektuje, realizuje i wspiera finansowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u klientów, również podmiotów publicznych. Stawiamy przede wszystkim na tak zwane kontrakty EPC (ang. Energy Performance Contract), w których gwarantujemy efekt energetyczny i związaną z nim oszczędność w kosztach funkcjonowania danego podmiotu. Realizacja projektu w ramach takiej umowy oznacza więc przeniesienie na nas ryzyka technologicznego.

Ubiegając się o realizację danego przedsięwzięcia w ramach dialogu konkurencyjnego, który jest elementem postępowania PPP, prezentujemy naszym potencjalnym partnerom korzyści wynikające z kontraktu EPC.

Modernizacja oświetlenia dróg i placów czy głęboka termomodernizacja budynków publicznych to tylko niektóre z projektów, które realizujemy u naszych partnerów publicznych. To właśnie do tego typu podmiotów w dużej mierze kierujemy naszą ofertę. Oprócz projektowania i wdrażania rozwiązań służących poprawie efektywności energetycznej, proponujemy również wsparcie finansowe w ich realizacji. Działanie w formule PPP stanowi zatem podstawę naszej oferty dla klientów publicznych.

Co było dla Państwa elementem przełomowym przy PPP?

Trudno mówić o jakimś konkretnym przełomowym wydarzeniu. Od początku swojej działalności

stawiamy na wdrażanie projektów w formule PPP.

Bodźcem skłaniającym do intensyfikacji działań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest rosnąca otwartość ze strony samorządów na tę formułę. Rozwojowi PPP sprzyjają również przychylność instytucji rządowych oraz zmiany prawne, które zachęcają do realizacji inwestycji w jego ramach.

Jakim modelem finansowania są Państwo szczególnie zainteresowani?

Wsparcie naszego partnera w finansowaniu oraz przejęcie związanego z nim ryzyka stanowi istotny element naszej oferty. Podmiotom publicznym polecamy szczególnie formułę EPC, w której to CEZ ESCO Polska finansuje przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej. Następnie inwestycja jest spłacana z dodatkowych środków, które znalazły się w budżecie naszego partnera dzięki oszczędności energii.

Jaka specyfika projektów szczególnie Państwa interesuje?

Jesteśmy firmą typu ESCO interesującą nas zatem wszelkie projekty realizowane w przestrzeni publicznej, które służą poprawie gospodarowania zużyciem energii zarówno elektrycznej, jak i ciepłej.

Pośród realizowanych przez nas działań możemy wymienić modernizację oświetlenia dróg i placów, głęboką termomodernizację budynków, na którą składają się m.in. termoizolacja ścian, modernizacja instalacji grzewczych, wentylacyjnych oraz klimatyzacji, montaż własnych źródeł energii, takich jak fotowoltaika czy kogeneracja (wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej w jednym procesie technologicznym). Lista projektowanych i wdrażanych przez nas rozwiązań

jest oczywiście znacznie dłuższa. Rozwiązania dopasujemy zawsze do potrzeb danego zamawiającego.

Jak widzą Państwo wdrażanie projektu?

Realizacja projektu odbywa się pod czujnym okiem podmiotu publicznego. Jest on informowany o bieżących wynikach realizacji. Do niego należy również protokolarny odbiór robót.

Po zrealizowaniu projektu następuje okres eksploatacji i zarządzania projektem, który może trwać nawet kilkadziesiąt lat. Nasi eksperci wspierają podmiot publiczny w konserwacji i użytkowaniu zainstalowanych urządzeń.

Jeszcze przed realizacją projektu, we współpracy z podmiotem publicznym wypracowujemy indywidualny, adekwatny system raportowania, dający gwarancję pełnej transparentności oraz osiągnięcia zamierzonego celu. W przypadku realizowanych przez nas inwestycji jest nim oszczędność energii, a wraz z nią zmniejszenie wydatków za energię.

Co z Państwa perspektywy należałoby zrobić, aby usprawnić proces PPP na przyszłość?

W projektach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego kluczowe jest przygotowanie postępowania jeszcze przed jego ogłoszeniem. To na tym wczesnym etapie często popełniane są błędy, które później rzutują na całość realizacji.

Brak właściwego rozpoznania możliwości wdrożenia przedsięwzięcia pod względem techniczno-ekonomicznym, błędy oraz braki o charakterze formalno-prawnym czy niski poziom usług doradczych świadczonych na rzecz podmiotów publicznych to główne przeszkody, które mogą w negatywny sposób odbić się na procesie pozyskiwania partnera prywatnego.

Wybór doradców o wysokich kwalifikacjach, cieszących się najlepszymi referencjami, oraz przeprowadzenie dogłębnych analiz przedrealizacyjnych pozwala na uniknięcie dodatkowych trudności.

Rozmowa z Marcinem Lewandowskim, Członkiem Zarządu GPEC sp. z o.o.

Co jest dla Państwa ważne w związku z PPP? Co spowodowało decyzję o braniu udziału w tego typu przedsięwzięciach?

Jesteśmy producentem i dostawcą ciepła z doświadczeniem w zakresie optymalizacji zużycia energii. Dzięki zastosowaniu Systemu Zarządzania Energią możemy poznać oczekiwania użytkowników obiektów, które pomagają nam w przygotowaniu spersonalizowanego projektu poprawy komfortu cieplnego i świetlnego w danym obiekcie. Mamy wszelkie podstawy do tego, by sprawdzić się jako partner prywatny. Możemy zaoferować partnerowi publicznemu coś więcej niż tylko gwarancję oszczędności energii. Jesteśmy w stanie zapewnić komfort użytkownikom oraz stałą opiekę nad budynkami.

W projektach PPP najważniejsze jest dla nas racjonalne szacowanie zakresu prac i wypracowanie równowagi pomiędzy wydatkami inwestycyjnymi a korzyściami dla klienta. Od pewnego momentu każdy kolejny procent wypracowanych oszczędności jest coraz droższy w ujęciu inwestycyjnym, a dotrzymanie parametrów jest coraz bardziej skomplikowane tech-

nologiczne, co może wpływać na opłatę za dostępność. A tego chcemy uniknąć.

Udział w dialogach konkurencyjnych pozwala nam się dzielić wiedzą z partnerem publicznym. Dzięki temu rozwijamy projekty, które maksymalnie wykorzystują środki pieniężne, i w ten sposób przynoszą najwięcej korzyści naszym partnerom.

Mamy ekspertów i potencjał technologiczny, który może być realnym wsparciem dla partnera publicznego w modernizacjach i zarządzaniu źródłami ciepła przy realizacji projektów PPP.

Co jest lub było dla Państwa najtrudniejsze w negocjacjach?

Nie natknęliśmy się na jakieś szczególne trudności, choć rozmowy wciąż trwają. Prowadzimy otwartą komunikację, przygotowujemy rekomendacje oraz przekazujemy uwagi i spostrzeżenia na temat postępowania. Nasz cel jest spójny z celem podmiotu publicznego. Wspólnie szukamy najbardziej optymalnego rozwiązania. W postępowaniu opartym o dialog konkurencyjny efekt końcowy jest znany od początku, trzeba tylko

wspólnie wymyślić drogę, jak razem dojść do celu.

Różnice między partnerami mogą dotyczyć założeń umowy, metodologii i specyfikacji nakładów inwestycyjnych. Jeśli obie strony wykazują wolę porozumienia, to wypracowanie wspólnego rozwiązania jest kwestią czasu.

Co było dla Państwa elementem przełomowym przy PPP?

Przełomowy okazał się pierwszy dialog konkurencyjny, który – nawiasem mówiąc – wciąż trwa. Przygotowanie dokumentacji pokazało nam, że jesteśmy gotowi na takie przedsięwzięcia.

Sami przeszliśmy przez drogę optymalizacji i zwiększania efektywności procesów, co pozwala nam spojrzeć na projekt PPP z innej perspektywy. Przykładowo, montaż odpowiedniej automatyki na źródle ciepła czyni System Zarządzania Energią elementem wtórnym, ale wciąż ważnym w całym projekcie. Tak więc dobór odpowiedniej automatyki może obniżyć nakłady inwestycyjne na SZE.

Jakim modelem finansowania są Państwo szczególnie zainteresowani?

Nie zamykamy się w konkretnych rozwiązaniach. Zdobyliśmy pozycję lidera w branży ciepłowniczej, wychodząc z utartych schematów oraz wdrażając nowatorskie technologie, pamiętając jednocześnie o kliencie i jego potrzebach. Dzięki tak elastycznemu podejściu jesteśmy gotowi na udział w projektach hybrydowych bądź takich, które nie korzystają z dotacji unijnych.

Podobnie jest z okresem trwania umów. Nasza infrastruktura amortyzuje się przez ponad 25 lat. Dlatego widzimy się w roli długodystansowca, nie zaś sprintera, który musi maksymalizować zyski w każdej sekundzie. Nad naszą infrastrukturą musimy czuwać, modernizować ją, aby z upływem czasu nie traciła parametrów i była bardziej wydajna oraz efektywna. Właśnie takie wartości przenosimy na projekty PPP. Nasz model opieramy na trzech kategoriach opłat – związanych z częścią

inwestycyjną, częścią finansową oraz z opłatami za dostępność. Całość oczywiście w odniesieniu do poziomu wygenerowanych oszczędności.

Jaka specyfika projektów szczególnie Państwa interesuje?

W pierwszej kolejności koncentrujemy się na projektach efektywności energetycznej, które stanowią naturalny kierunek naszego rozwoju. Nie oznacza to jednak, że wykluczamy inne typy projektów. Uważnie przyglądamy się sektorom energetyki czy mieszkalnictwa, ponieważ tutaj także możemy wiele zaoferować.

Jak widzą Państwo wdrażanie projektu?

Jesteśmy nastawieni pozytywnie. To czas wzajemnego słuchania, pytania i udzielania odpowiedzi. Prezentowaliśmy nasze rekomendacje do kolejnego etapu dialogu konkurencyjnego i pracujemy dalej.

Projekty PPP realizowane w formule ESCO były nam wcześniej znane. Postawienie się w roli partnera prywatnego stało się tylko bodźcem niezbędnym do uwolnienia tego potencjału. W projekt zaangażowani są ludzie posiadający różnorodne kompetencje i pracujący na co dzień w różnych działach. Wypracowane materiały bazują na dotychczasowym doświadczeniu i wiedzy operacyjnej całego zespołu.

Co z Państwa perspektywy należałoby zrobić, aby usprawnić proces PPP na przyszłość?

Z naszej perspektywy warto kreować jak najwięcej okazji do kontaktów pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi. Konferencje, fora czy opublikowana ostatnio baza zamierzeń inwestycyjnych PPP to dobre kierunki.

Połączenie tego ze wzrostem poziomu merytorycznego po stronie publicznej i prywatnej przyspieszy wzrost rynku. Zaproponowane przez Ministerstwo Rozwoju szkolenia dla podmiotów publicznych są tego dobrym przykładem.

Podsumowanie

Jak widać, rynek PPP daje ogromne szanse, a jego szybki wzrost wymaga jednak aktywności partnerów po obu stronach. Szczególnie, że gotowość realizacji inwestycji po stronie partnerów prywatnych oraz ich wiedza i zaangażowanie dają sporą szansę na realizację projektów z sukcesem dla obu stron planowanych przedsięwzięć.

Encyklopedia PPP

Marcin Maksymiuk

Encyklopedia w swoim założeniu stanowi element wprowadzający z nakierowaniem na wykorzystanie przepisów ustawy o Partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej u.p.p.p). Powszechnie można spotkać się z opinią, że stosowanie u.p.p.p wymaga sięgania do wielu innych ustaw i zawartych tam procedur, jednak sama ustawa również nastrocza przed osobom z niej korzystającym trudności. Dlatego też zawartość Encyklopedii powinna wychodzić naprzeciw tym oczekiwaniom i jej zadaniem jest prowadzenie Czytelnika przez poszczególne zagadnienia zgodnie z systematyką ustawową. Standardowe ujęcie haseł w blok nie przysporzy korzyści podmiotom publicznym, czy prywatnym z uwagi na brak możliwości praktycznego odwołania. W związku z powyższym Encyklopedia ma w założeniu przez cały cykl 11 numerów wyjaśniać z praktycznym odwołaniem poszczególne wątki tematyczne związane z ustawą i poprowadzić Czytelnika od podstaw PPP aż do zakończenia procesu partnerstwa.

Tego typu podejście strony nie zniechęci Czytelnika, pozwoli mu zapoznać się z mechanizmem PPP oraz będzie stanowiło ugruntowany podręcznik rozwijający jego wiedzę, aż do stworzenia encyklopedycznego kompendium. Pozwoli to na zrozumienie przepisów ustawy w odniesieniu do przykładów z życia codziennego na podstawie projektów zarówno zrealizowanych, jak i planowanych. Głównym elementem, każdego z numerów będzie poszerzenie wiedzy składające się na dwa podstawowe zagadnienia, które mają stanowić podstawową wiedzę z zakresu ustawy. Dodatkowo, w encyklopedii znajdą się odwołania do haseł budzących wątpliwości, a użytych w „Biuletynie PPP” w zależności od ich ilości poszczególne części będą różne objętościowo. Z uwagi na zawartość numeru pierwszego Biuletynu i jego charakter wprowadzający w projekt tematyka haseł będzie naturalnie ograniczona. Dodatkowo, kiedy w ramach realizowanego projektu odbędą się szkoleniowe wyjazdy zagraniczne, to właśnie dzięki Encyklopedii PPP będą mogli Państwo zapoznać się z podstawowymi regulacjami prawnymi z danego kraju.

Co to jest PPP? Czyli kto, co i dlaczego w PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne (ang. public-private partnership) jest wdrożoną do polskiego systemu prawa metodą zastosowania współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym, w zakresie realizacji zadań. W Europie taka forma współpracy sektora publicznego i prywatnego jest najbardziej powszechna w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii oraz Niemczech. Można w uproszczeniu przyjąć, że formuła partnerstwa ma za zadanie zmienić model finansowania przedsięwzięć środkami stricte publicznymi z jednoczesnym odpowiednim uregulowaniem zasad odpowiedzialności i podziałem ryzyka na podstawie umowy, w sposób komplementarny, przy obopólnej korzyści dla obu stron kontraktu. Żeby dobrze zrozumieć, czym właściwie jest PPP,

należy odnieść się do kilku elementów; po pierwsze, jest to współpraca na podstawie umowy. Umowy, która jest zawierana w trybie konkurencyjnym w formie zamówienia publicznego. Zaznaczenia wymaga fakt, że umowa o PPP, podobnie jak umowa o koncesji na roboty budowlane (lub usługi), to umowa zawierana w ramach systemu zamówień publicznych, czyli wbrew obiegowej opinii nie jest niczym nadzwyczajnym. Partnerzy realizują wspólne zadanie, dzielą się przy tym zadaniami i określonym rodzajem ryzyka, które z podstawową zasadą powinien przejąć ten partner, który z danym zadaniem i przypisanym do niego ryzykiem lepiej sobie poradzi. Ta wspólna realizacja ma za zadanie osiągnąć cel w sposób najefektywniejszy, jednak biorąc pod uwagę cały cykl realizacyjny od jego początku poprzez wszystkie lata realizacji aż do zakończenia umowy, co również pokutuje w wymiarze postrzegania PPP jako inicjatywy droższej niż inne „klasyczne” metody.

Długość umowy i wartość dodana

W swoim założeniu PPP nie determinuje długości umowy, jednak z uwagi na złożony charakter generujący często wysokie nakłady finansowe, tym samym wymaga on odpowiedniej stopy zwrotu inwestycji, poprzez dostosowanie odpowiedniego okresu realizacyjnego w postaci 10, 20 czy 30 lat. Jednym z przykładów umów, które są zawarte na stosunkowo krótki czas może być zaprojektowanie, sfinansowanie oraz wybudowanie parkingu wraz z wewnętrzną drogą dojazdową na terenie Szpitala Powiatowego w Bochni, a następnie jego utrzymanie i eksploatacja. Umowa zawarta na okres 10 lat, zaś jej wartość to nieco ponad 620 tys. zł. Wynagrodzenie w tym wypadku dotyczy prawa do pobierania pożytków z przedsięwzięcia (opłaty za parkowanie)¹. Kwestia okresu obowiązywania umowy powiązana jest ściśle z kwestią odpowiedniego zwrotu poniesionych nakładów dla partnera prywatnego, jak również kwestią odpowiedniego poziomu realizacji danego przedsięwzięcia. Można przyjąć w dużym uproszczeniu, że partner prywatny „zastępuje” podmiot publiczny w zadaniu publicznym, stąd potrzeba również odpowiednio zabezpieczyć szeroko rozumiany interes publiczny. Związane jest to z zabezpieczeniem odpowiedniego poziomu danej usługi, ale również z optymalnym podziałem ryzyka pomiędzy partnerów. Umowa powinna być więc skonstruowana w oparciu i poszanowaniu zarówno dla ekonomicznej analizy opłacalności danego zadania, jak również przez pryzmat pełnego wykonania zadania publicznego przez partnera prywatnego, często z wartością dodaną, którego nie jest w stanie zapewnić podmiot publiczny, przy realizacji tego zadania samodzielnie. Jeżeli chodzi o wartość dodaną, możemy przez nią rozumieć zarówno lepszą i szybszą realizację przedsięwzięcia, jak również samą realizację danego zadania, na którą podmiot publiczny w danym okresie ze względu na ograniczone środki finansowe nie mógłby sobie pozwolić.

1 Baza zawartych umów PPP, stan na 31 grudnia 2016 r.

Idea partnerstwa

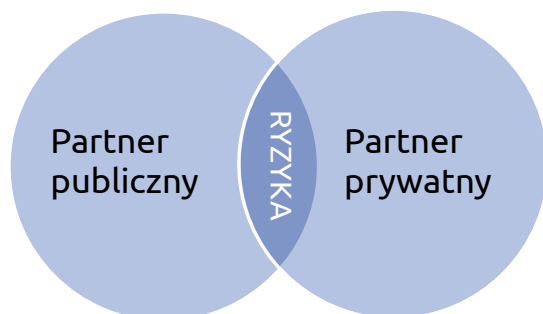
W Polsce pierwszym aktem prawnym dotyczącym bezpośrednio instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego była ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym², która notabene nie pomogła we wdrożeniu i rozpropagowaniu idei partnerstwa. Jej podsumowaniem może być fakt, że w oparciu o jej przepisy nie udało się zawrzeć żadnej umowy. Podstawowymi przeszkodami był sformalizowany charakter i brak elastyczności procedury³.

Ustawa została uchylona przez obecnie obowiązującą ustawę, która weszła w życie w 2009 r. Akt ten ma określić ogólne ramy prawne, które wpływają na zakwalifikowanie danego przedsięwzięcia jako przedsięwzięcia partnerskiego. Podstawą do stosowania przepisów ustawy i jej odpowiednich efektów jest zrozumienie idei partnerstwa. Za słownikiem PWN przyjmuje się, że partnerstwo jest to równe traktowanie siebie nawzajem. Brak zrozumienia tej podstawowej zasady doprowadza często do błędnego założenia i przerzucenia na partnera prywatnego wszelkich możliwych ryzyk już na wczesnym etapie projektowania założeń współpracy. Takie podejście determinuje negatywne skutki dla samej idei PPP, gdzie, co do zasady, strony powinny, dzieląc się ryzykiem, postępować zgodnie z zasadą przejmowania go przez tę stronę umowy, która takie ryzyko jest w stanie zminimalizować lub wyeliminować. Błędne założenia na etapie planowania przedsięwzięcia w tej formule powodują swoje skutki w postaci przerzucenia ryzyka na jedną ze stron i generują dwa możliwe scenariusze. Po pierwsze, w optymistycznym wariantcie jest to podwyższenie kosztu projektu, bo ryzyko zostanie zamienione na wartość pieniężną i odpowiednio wzrośnie odpłatność za realizację zadania. W drugiej perspektywie jest to po prostu wycofanie się z podpisania umowy, często już na końcowym etapie negocjacji, gdzie podmiot publiczny poniesie określone koszty związane z przygotowaniem projektu, a przedsięwzięcie w takiej formule nie zostanie zrealizowane. Ewentualnie niezgłoszenie się żadnego partnera prywatnego do danego przed-

2 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1420).

3 Partnerstwo Publiczno-Prywatne, Poradnik pod redakcją Bartosza Korbusa, UZP Warszawa 2010.

sięwzięcia. Dlatego tak ważne jest zrozumienie samej idei PPP, która ma doprowadzić do równowagi korzystnej dla obu partnerów.



Zgodnie z definicją ustawową przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym⁴. Powinien on być ukształtowany w oparciu o zasadę *value for money* (stosunek jakości do ceny), w przypadku PPP możemy mówić o odpowiedniej opłacalności przedsięwzięcia, czy inaczej odpowiednim stosunku jego jakości do adekwatnej ceny działania. W przypadku wspólnego przedsięwzięcia jest to optymalizacja działań obu podmiotów, które muszą ustalić wzajemny, a zarazem najlepszy poziom podziału obowiązków oraz praw. Co może zapewnić wspólna realizacja? Po pierwsze, jak już było wspomniane, dostęp do finansowania, polegający na tym, że środki, którymi dysponuje partner prywatny, są przeznaczane na wspólną realizowaną we współpracy inwestycję. Współpraca z partnerem przynosi również wymierne oszczędności w całym cyklu eksploatacji, ponieważ stronom umowy partnerskiej zależy na odpowiednim i uzasadnionym ograniczaniu kosztów, dlatego też w dużej mierze wybierają materiały i rozwiązania, które mają odpowiednią charakterystykę, z jednej strony maksymalizującą i dającą możliwość realizacji zadania na najwyższym poziomie, z drugiej pozwalając zwiększyć efektywność i oszczędności, co ma również często wymiar w stosowaniu najnowszych rozwiązań ekologicznych. Podsumowując kwestie dotyczące ryzyka i podziału zadań, powinny być one oparte o zasadę, kto potrafi lepiej zarządzać danym ryzykiem, ten to ryzyko powinien przejąć.

Przedsięwzięcie, czyli co robimy w PPP

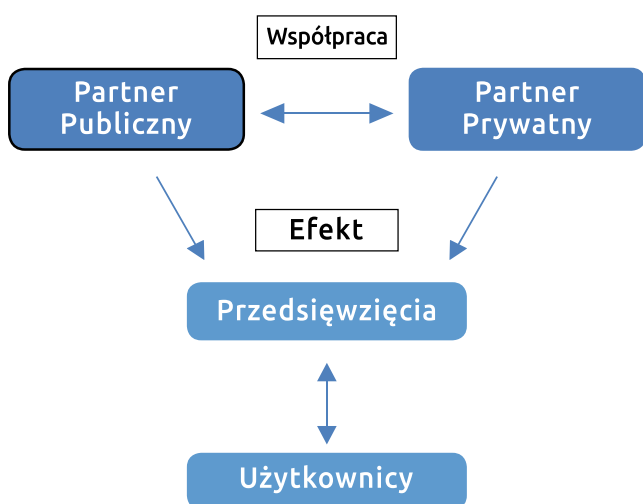
Kolejnym ważnym elementem definicji jest samo przedsięwzięcie. W rozumieniu przepisów ustawy jest ono budową lub remontem obiektu budowlanego, świadczeniem usług, wykonaniem dzieła, w szczególności wyposażeniem składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub innym świadczeniem. Muszą być one jednak połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Składnikiem majątkowym będzie nieruchomość, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo, rzecz ruchoma lub prawo majątkowe⁵. Jak widać z przytoczonej definicji, możliwości zastosowania PPP są bardzo szerokie. Poprzednio obowiązująca ustawa zawężyła znacznie możliwości w postaci realizacji zadań tylko do zadania publicznego, jednak obecnie obowiązujące przepisy są w tym aspekcie bardziej liberalne. Należy pamiętać jednak że każdy podmiot publiczny działa na zasadzie i w granicach prawa, dla wykonywania swoich zadań. Dla przykładu, jeżeli do zadań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, zaś dla powiatu określone w ustawie o charakterze ponadgminnym, jak np. budowa dróg, katalog tych zadań może być potencjalnie brany pod uwagę w próbie realizacji ich wspólnie z partnerem prywatnym.

Na etapie wstępnym należy wyjaśnić, że wybór partnera powinien być poprzedzony dokładnym i bardzo szczegółowym zaplanowaniem przedsięwzięcia. Warto w tym momencie poruszyć ogólne zagadnienie dotyczące tego, czy wszystkie zadania można realizować za pomocą tej formuły. Potencjalnych możliwości korzystania z PPP w Polsce mamy dużo, jednak nie każde zadanie administracji samorządowej czy rządowej może być wykonywane w oparciu o PPP, ze względu na brak możliwości zaangażowania kapitału prywatnego i brak późniejszej możliwości zwrotu inwestycji. W wypadku realizacji samorządowych duża część inwestycji dotyczy obiektów sportowych, w wypadku przedsięwzięć rządowych mamy np.

4 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100), art. 1.

5 Art. 2 u.p.p.p.

inwestycje w postaci budowy siedziby sądu. Skrajne przykłady w postaci inwestycji sportowej, której opłacalność będzie uzależniona w dużej części od zainteresowania lokalnej społeczności, oraz budowa siedziby sądu, w której wynagrodzenie nie może być uzależnione od zainteresowania, pokazuje, jak bardzo szerokie podejście do partnerstwa możemy przewidywać. Co oznacza że narzędzie to jest w swoim założeniu dość uniwersalne, ale należy pamiętać, że dla danego przedsięwzięcia należy znaleźć odpowiednie podmioty, który zainteresują się przedmiotową wspólną realizacją. Każdy z podmiotów prywatnych potencjalnie zainteresowanych realizacją będzie oczekiwał od strony publicznej nie tylko zapewnienia odpowiedniego podziału zadań, ale również odpowiedniego wynagrodzenia związanego z wielkością ryzyka, które podmiot prywatny przejmie na siebie. Ponadto, pozwoli to uniknąć sytuacji, w której nie zostanie złożona żadna oferta, co do realizacji. Pozwoli to uniknąć ewentualnych braków formalnych i przyspieszy znacząco całość procedury, która niestety obecnie jest długotrwałym procesem. Przy wyborze partnera prywatnego ustawodawca odwołuje się do przepisów ustawy o umowie o koncesji na roboty budowlane lub usług oraz ustawy Prawo zamówień publicznych.



Powyżej został zaprezentowany schemat jednego z modeli PPP. W zasadzie ogranicza się on do umowy pomiędzy partnerami, która w swoim skutku będzie doprowadzać do realizacji wspólnego celu, realizowanego nowego przedsięwzię-

cia. Dla uproszczenia można przyjąć realizację kompleksu sportowego. Kompleks pobiera opłaty od użytkowników za świadczone usługi, które trafiają w okresie obowiązywania umowy do partnera prywatnego. Podmiot publiczny ograniczył swoje wydatki oraz udostępnił przedsięwzięcie dla swoich mieszkańców.

Podmiot publiczny w PPP

Definicję podmiotu publicznego znajdziemy w ustawie o PPP⁶.

Zgodnie z nim za podmiot publiczny uważa się :

- a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inną, niż określona w lit. a, osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50%, lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
- c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

Definicja zawarta w ustawie odwołuje się w pierwszym jej elemencie do ustawy o finansach publicznych⁷. Biorąc pod uwagę definicję z ww. ustawy, sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego

⁶ Art. 2 u.p.p.p.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240) art. 9.

- oraz ich związki;
- 2a) związki metropolitalne;
 - 3) jednostki budżetowe;
 - 4) samorządowe zakłady budżetowe;
 - 5) agencje wykonawcze;
 - 6) instytucje gospodarki budżetowej;
 - 7) państwowe fundusze celowe;
 - 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
 - 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
 - 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
 - 11) uczelnie publiczne;
 - 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
 - 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
 - 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.



Patrząc na powyższą definicję, nie ma wątpliwości, że PPP jako narzędzie dla podmiotu publicznego może być stosowane przez różnorodne podmioty. To niewątpliwie wpływa na jego uniwersalność w zakresie podmiotowym. Odwołując się do statystyki, nadal jednak „Polskie PPP

jest rozwijane głównie przez samorządy, które zawarły (bezpośrednio lub przez jednostki z nimi związane) aż 103 umowy (na 112 wszystkich zawartych umów). Najwięcej umów podpisały gminy miejskie (32 umowy) oraz wiejskie (23 umowy) i miejsko-wiejskie (16 umów). Łącznie podstawowe jednostki samorządu terytorialnego zawarły zatem bezpośrednio 71 umów, co stanowi 63,39% wszystkich tego typu kontraktów”⁸

Administracja rządowa, organy kontroli i sądy

W związku z powyższym należy również mocno podkreślać możliwości innych podmiotów publicznych do realizacji zadań w formule PPP. Definicja z ustawy o finansach publicznych wymaga wyjaśnienia kilku jej elementów, związanych z możliwością stosowania przez te podmioty ustawy o PPP. Ustawa o finansach publicznych mówi o organach władzy publicznej, w tym organach administracji rządowej, organach kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Przedmiotowa definicja budzi pewne wątpliwości z uwagi na brak jednolitego kryterium wyodrębnienia. Zgodnie z Konstytucją władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądową sądy i trybunały. Jako organy władzy publicznej określone są dodatkowo również organy kontroli państwowej. Są nimi uregulowane w konstytucji organy, takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, regionalne izby obrachunkowe. Wszystkie te podmioty mogą sięgać po partnerstwo publiczno-prywatne do realizacji określonych działań.

Samorządy

Samorządy, jak wynika ze statystyk, chętnie sięgają po przedmiotowe narzędzie. Warto jednak podkreślić, że w partnerstwie zgodnie z przepisem ustawy mogą uczestniczyć również związki jednostek samorządu terytorialnego. Dla przykładu na mocy ustawy o samorządzie gminnym w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy

⁸ Raport Analiza Rynku PPP 2016, red. Bartosz Korbus.

mogą tworzyć związki międzygminne⁹. Przepis definiuje że powstaje on w celu realizacji wspólnych zadań, co z jednej strony wpisuje się w ustawę o PPP, bo samorządy działają w oparciu o silną potrzebę wspólnej realizacji celu już same ze sobą. W takim wypadku wydaje się zasadne przeanalizowanie możliwości realizacji jednego, kilku bądź wielu zadań właśnie z udziałem jeszcze podmiotu prywatnego. Partner publiczny działający jako związek powinien być dla partnera prywatnego dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia biznesowego, z uwagi na silną motywację do wspólnego działania. W wypadku związku warto przeanalizować możliwości realizacji zadań jak dotychczas w „partnerstwie jednostek” z udziałem kapitału prywatnego. W szerszym ujęciu taki rodzaj „inwestycji” może przyczynić się do pogłębienia modelu współpracy, pozwalając przynieść określone korzyści ekonomiczne, czy to przez oszczędność kapitału, czy też oszczędność czasu.

Samorządowy zakład budżetowy

Samoistnym podmiotem publicznym w PPP mogą być również wszelkiego rodzaju samorządowe zakłady budżetowe jako jednostki działające w oparciu o ustawę o gospodarce komunalnej. Warto jednak zauważyć, że jednostki te objęte są specjalnym reżimem prawnym, który nie pozwala im realizować wszystkich zadań, a jedynie zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych¹⁰. Zadania te można utożsamiać z zadaniami własnymi danej jednostki realizowanymi przez zakłady budżetowe, i tak dla przykładu w przypadku gmin PPP może mieć zastosowanie m.in. do wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych czy nawet lokalnego transportu zbiorowego.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95) art. 64.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1996 Nr 9 poz. 43) art. 1.

SPZOZ

Kolejnymi wartymi zaprezentowania z wyżej wymienionego katalogu są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Są one wyodrębnione ze względu na podleganie obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Z chwilą wpisania do tego rejestru samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uzyskuje osobowość prawną¹¹. Dodatkowo, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i reguluje zobowiązania. Odwołując się do przykładu, możemy powiedzieć tutaj o umowie na roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje i media oraz sprzęt, właściwe dla funkcji i przeznaczenia tego typu obiektu szpitalnego przy SP ZOZ w Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na oddział tózkowy nefrologiczny. W tym przypadku przedmiotem udzielanej koncesji jest zaprojektowanie, wybudowanie i wyposażenie w niezbędne instalacje i media oraz sprzęt oddziału nefrologicznego kompatybilnego z powstającą stacją dializ, za wynagrodzeniem w postaci prawa do udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach oddziału nefrologicznego¹².

Uczelnia

Kolejnym potencjalnym podmiotem publicznym mogą być uczelnie publiczne, które są autonomiczne we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie o szkolnictwie wyższym. Warto zaznaczyć, że ustawodawca odnosi się do uczelni publicznych, prowadzących studia wyższe, utworzonych przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej. Przedsięwzięcie PPP może dotyczyć budowy nowego budynku dydaktycznego, w tym również z wyposażeniem badawczym. Projekt zakładać może, że partner prywatny zbuduje, sfinansuje i zapewni dostępność budynku na potrzeby podmiotu publicznego. Przedsięwzięcie PPP realizowane przez

¹¹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011 Nr 112 poz. 654) art. 50a.

¹² Baza zawartych umów PPP stan na 31 grudnia 2016 r.

uczelnię, może dotyczyć również remontu domów akademickich dla studentów, jak planuje to np. Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach. Planowane przedsięwzięcie dotyczy odnowienia domów akademickich należących do Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach w celu poprawy warunków zakwaterowania studentów tej uczelni¹³.

Państwowe Instytucje kultury

Ustawa odnosi się również do państwowych instytucji kultury, tworzonych przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych organizujących działalność kulturalną. Dla instytucji tych prowadzenie działalności kulturalnej jest podstawowym celem statutowym. Ustawa odnosi się również do samorządowych instytucji kultury, za pośrednictwem których organy administracji samorządowej organizują działalność kulturalną, która jest ich podstawowym celem statutowym¹⁴. Dla przykładu można odnieść się do zawartej umowy dla samorządowej instytucji kultury, którą jest Teatr im. Juliusza Słowackiego w Krakowie. Przedmiotem projektu jest wykonanie przez partnera prywatnego prac remontowo-budowlanych mających przynieść w efekcie rewitalizację budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3 w Krakowie dla celów kulturalnych realizowanych przez podmiot publiczny (Teatr im. J. Słowackiego w Krakowie). Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest ekwiwalentna co do wartości możliwość korzystania z części obiektu, w określonych ramach czasowych i w określony sposób, zakładający przy tym ścisłą współpracę z podmiotem publicznym w realizacji form działalności kulturalnej¹⁵.

Osoba prawna

Kolejnym elementem wymagającym omówienia jest osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze

powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, o którym mowa w ustawie o PPP. Mogą być to inne podmioty, niż wymienione w ustawie o finansach publicznych. W tym przypadku warto sięgnąć do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 października 2003 r. C-283/00, wyrok ten dotyczy dyrektywy dotyczącej przepisów zamówień publicznych. Zdaniem Trybunału, aby jakiś podmiot można było określić jako podmiot prawa publicznego, musi on spełniać łącznie trzy warunki określone w tym przepisie, czyli po pierwsze, być podmiotem ustanowionym w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego, po drugie, posiadać osobowość prawną, i po trzecie, być ściśle uzależnionym od państwa, jednostek samorządu regionalnego lub lokalnego albo innych podmiotów prawa publicznego. Dodatkowo rozumienie pojęcia potrzeb powszechnych może być stosowane posittkowo w ramach używanej w ustawie o samorządzie gminnym definicji potrzeb zbiorowych¹⁶, o których była mowa wyżej. Kwestią kolejną wymagającą wyjaśnienia jest fragment: „podmiotem prawa publicznego jest każdy podmiot ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego lub handlowego”, co należy interpretować w ten sposób, że prawodawca wspólnotowy dokonał rozróżnienia potrzeb w interesie ogólnym niemających charakteru przemysłowego lub handlowego oraz potrzeb w interesie ogólnym mających charakter przemysłowy lub handlowy.

Wkład własny

Istotną instytucją ustanowioną przez ustawę o PPP jest wkład własny.

Wkład własny to zgodnie z ustawą o PPP, świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ra-

13 Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP, stan na 29 marca 2017 r.

14 Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 406).

15 Baza zawartych umów PPP stan na 31 grudnia 2016 r.

16 Skoczyński Tomasz, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, LEX 2011.

mach przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego. Wniesienie wkładu własnego jest jedną z form współpracy stron umów o PPP przy realizacji przedsięwzięcia. Wkład własny może wnieść do współpracy sektor publiczny jak i partner prywatny, przy czym zazwyczaj jest to główne świadczenie podmiotu publicznego. Najczęściej strona publiczna wnosi do współpracy nieruchomości, na której wznoszona ma być infrastruktura będąca przedmiotem umowy o PPP. Przedmiotem wkładu może być również infrastruktura, którą zarządza partner prywatny w modelu PPP usługowego. Wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy. Formą wkładu własnego mogą być również środki finansowe przeznaczone na realizację wspólnej inwestycji.

Jeżeli składnik majątkowy wniesiony przez podmiot publiczny jest wykorzystywany przez partnera prywatnego w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny jest zobowiązany przekazać ten

składnik podmiotowi publicznemu na zasadach określonych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Jeżeli składnik majątkowy był własnością partnera prywatnego, partnerowi prywatnemu przysługuje zwrot wartości składnika majątkowego według stanu z chwili przekazania. W innym przypadku, partner prywatny może żądać zwrotu nakładów koniecznych o tyle, o ile nie mają pokrycia w korzyściach, które uzyskał ze składnika majątkowego. Zwrotu innych nakładów może żądać o tyle, o ile zwiększają wartość składnika w chwili przekazania podmiotowi publicznemu. Jednakże gdy nakłady zostały dokonane po chwili, w której podmiot publiczny na piśmie zażądał przekazania lub dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o przekazanie, może on żądać zwrotu jedynie nakładów koniecznych. Jeżeli składnik majątkowy podmiotu publicznego stanowił wkład niepieniężny do spółki kapitałowej zawiązanej w celu realizacji umowy o PPP, jego przekazania w razie wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dokonuje się na zasadach określonych w umowie lub statucie spółki.

Podsumowując, ustawa o PPP daje szerokie możliwości stosowania dla partnerów publicznych. Ich katalog, jak widać powyżej, jest mocno rozbudowany, jak również daje możliwość innym podmiotom, nie tylko wymienionym w odesłaniu do ustawy o finansach publicznych, realizacji zadań w tej formule. Wymienione przykłady zastosowania z praktycznym odesłaniem do realizowanych lub planowanych inwestycji dają pogląd na sytuację rynkową PPP, która, jak widać, skupia wiele różnych podmiotów publicznych.

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

Redaktor naczelny:

Bartosz Korbus

Autorzy:

Paulina Brencz
Marcin Maksymiuk
Andrzej Panasiuk
Marcin Wawrzyniak
Beata Zalewska
Dawid Zalewski

Współpraca:

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Grzegorz P. Kubalski
Rafał Rudka
Bernadeta Skóbel

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
biuro@powiatypolskie.pl
www.zpp.pl

Partnerzy projektu:

Ministerstwo Rozwoju - partner wiodący
Związek Powiatów Polskich
Związek Miast Polskich
Konfederacja Lewiatan
Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Przygotowanie do druku:

Jan Michalski Fabryka Grafika
yen@fabrykagrafiki.com

Druk i oprawa:

Drukarnia i Agencja Wydawnicza „ARGI” s.c.
R. Błaszak, P. Pacholec, J. Prorok
ul. Żegiestowska 11, 50-542 Wrocław
argi@wr.home.pl
www.argi.pl

Nakład 1500 egz.

Publikacja bezpłatna
Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej
na stronie: www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7 Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-25-4 Biuletyn nr 1

ISBN 978-83-62251-26-1 Biuletyn nr 1 (wersja elektroniczna)



Ministerstwo Rozwoju
Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50
fax: + 48 22 273 89 15
email: rozwojppp@mr.gov.pl
www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7
Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-25-4
Biuletyn nr 1

ISBN 978-83-62251-26-1
Biuletyn nr 1 (wersja elektroniczna)

 .gov.pl

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
ROZWOJU

