

2012

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego



4

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

Autorzy:

Marcin Wawrzyniak (red.), Bartosz Korbus, Anna Pronińska, Katarzyna Sobiech-Grabka, Dawid Zalewski

Poglądy i opinie wyrażone przez autorów publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

ul. Pańska 81/83

00-834 Warszawa

www.parp.gov.pl

Współpraca:

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu

www.ippp.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012

Publikacja bezpłatna

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

ISBN 978-83-7633-151-5

Wydanie I

Nakład 2000 egz.

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Pracownia C&C

www.pracowniacc.pl



Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Spis treści

I. Wstęp	4
II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp	5
III. Ppp w praktyce.....	21
3.1. Finansowanie projektów ppp w Polsce	21
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego.....	31
4.1. Podsumowanie badań nad potencjałem rynku ppp w Polsce przeprowadzonych w ramach projektu systemowego PARP	31
4.2. Konkurs 3P – kluczowe działanie projektu systemowego PARP	75
V. ABC ppp	83
5.1. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości skarbowej lub samorządowej na czas realizacji przedsięwzięcia ppp, jako forma wniesienia wkładu własnego podmiotu publicznego	83
5.2. Jednoosobowe spółki gminne jako koncesjonariusz w świetle praktyki.....	91

Marcin Wawrzyniak –
Redaktor Naczelny „Biuletynu
partnerstwa publiczno-
-prywatnego”.
Instytut PPP



I. Wstęp

Projekt systemowy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” wkracza w kluczową fazę – zakończyły się realizowane w jego ramach, najbardziej zaawansowane, jak do tej pory, badania nad stanem rynku ppp, które stały się podstawą do opracowania „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”. Obraz rodzimego rynku ppp, jaki wyłania się z analizy nie jest jednoznaczny. Z jednej strony widać spore zainteresowanie podmiotów publicznych i przedsiębiorców realizacją wspólnych przedsięwzięć, z drugiej jednak strony, wszyscy zainteresowani świadomi są konieczności dalszego rozwijania swych niedoskonałych umiejętności w tym obszarze. Zdiagnozowano wiele trudności organizacyjnych i prawnych wymagających

usunięcia. Pierwsze projekty mogą być jednak zachętą dla kolejnych władz publicznych i partnerów. Badania wskazują, że jednym z najbardziej skomplikowanych zagadnień, jakie stoją przed stronami współpracy jest pozyskanie finansowania dla projektów. Możliwość pozyskania finansowania jest uwarunkowana potencjałem rynkowym realizowanych przedsięwzięć, co w dużej mierze powiązane jest z możliwością ponoszenia tzw. opłaty za dostępność bezpośrednio z budżetu podmiotu publicznego. Świadectwem dojrzałości rodzimego rynku będzie widoczny wzrost przedsięwzięć opartych na płatnościach, które pochodzą bezpośrednio z budżetu podmiotu publicznego. Jak na razie jednak dominują koncesje, a zmiana w tym obszarze uwarunkowana jest jasnym uregulowaniem statusu płatności za dostępność w prawie budżetowym, co wymaga interwencji legislacyjnej. Analiza rynku ppp wskazuje, że równie istotne, jak dokonanie zmian w prawie będzie wsparcie instytucjonalne dla podmiotów zamierzających realizować tego typu projekty. Dlatego z nadzieją należy przyjąć ogłoszenie organizowanego w ramach projektu systemowego **Konkursu 3P**. To pierwszy, kompleksowy, realizowany na poziomie centralnym mechanizm wsparcia jednostek samorządowych zamierzających realizować ciekawe, modelowe projekty typu ppp i koncesji. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości udzieli wsparcia dla nagrodzonych w konkursie jednostek, w formie bezpłatnego, kompleksowego, koniecznego do realizacji zgłoszonych projektów, doradztwa technicznego, ekonomicznego i prawnego. Co ważne, wszyscy zainteresowani wsparciem mogą liczyć, że jeśli nie zdążyli zgłosić swych wniosków w roku 2012, mają jeszcze szansę w roku 2013. O badaniach, konkursie i sytuacji na rynku finansowania ppp piszemy obszernie w niniejszym numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”. W odpowiedzi na głód wiedzy na temat partnerstwa i koncesji kontynuujemy również nasz cykl artykułów o kolejnych etapach wdrażania przedsięwzięć ppp – tym razem czas na analizy ekonomiczno-finansowe. Ponadto prezentujemy najnowsze doniesienia z praktyki związanej z realizowanymi już przedsięwzięciami – zachęcamy do zapoznania się z orzeczeniami sądów w zakresie dopuszczalności podejmowania przez spółki kapitałowe, kontrolowane przez koncesjodawcę, roli koncesjonariusza w podejmowanych przez właściciela postępowaniach oraz z praktycznymi aspektami przekazania wkładu własnego w formie nieruchomości w projektach ppp. Zachęcamy do lektury kolejnego numeru naszego wydawnictwa, będącego częścią projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, zapraszając jednocześnie na stronę projektu www.ppp.parp.gov.pl.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Uwagi wstępne

Ocena ekonomiczno-finansowa projektu wymaga odpowiedzi na pytania, czy rozwiązanie realne z technicznego punktu widzenia jest realne finansowo, czy można zrealizować je w określonym otoczeniu społeczno-ekonomicznym i ekologicznym oraz czy jest prawdopodobne, że zasadność tego rozwiązania będzie trwała w okresie przyjętym jako horyzont planowania¹.

Klasyczne metody oceny efektywności inwestycji nie są wystarczające do oceny projektów ppp. Z tego względu dla tego typu projektów stosuje się podejście oparte na analizie korzyści i kosztów (ang. *cost-benefit analysis* – CBA). Dla podmiotu publicznego punktem wyjścia do podjęcia decyzji o zastosowaniu koncepcji ppp powinna być rzeczywista wartość danego projektu, w całym cyklu życia, z uwzględnieniem nie tylko elementów finansowych, ale również społeczno-ekonomicznych, operacyjnych i jakościowych².

Zgodnie z podejściem analizy korzyści i kosztów, zdyskontowane korzyści wynikające z projektu powinny być większe od jego zdyskontowanych kosztów. Analiza korzyści i kosztów przebiega w czterech etapach:

1. Identyfikacja czynników wpływających na społeczeństwo w związku z realizacją analizowanego projektu inwestycyjnego
2. Wycena korzyści i kosztów³ w kategoriach pieniężnych
3. Kalkulacja i wybór stopy dyskontowej do obliczenia wartości bieżącej
4. Wybór wariantu wskazującego na korzyści społeczne netto (nadwyżkę całkowitych korzyści nad całkowitymi kosztami)⁴.

Celem wykonywanych analiz przedrealizacyjnych jest oszacowanie wielkości *Value for Money* (wartość za wydatkowany pieniądz, opłacalność) – jest to miara korzyści podmiotów publicznych i społeczeństwa z realizacji projektu w metodzie partnerstwa publiczno-prywatnego⁵.

Zarys problematyki analiz finansowo-ekonomicznych projektów ppp został przedstawiony w poprzednim numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”, celem niniejszego artykułu jest uszczegółowienie najważniejszych kwestii, które odróżniają analizy prowadzone dla projektów ppp od klasycznych analiz efektywności projektów inwestycyjnych.

Podejście porównawcze przy prowadzeniu analiz

Optimalizacji procesu wyboru modelu i trybu ppp służy porównanie z alternatywną metodą realizacji przedsięwzięcia. W tym celu należy stworzyć model biznesowy oparty na tzw. metodzie tradycyjnej, a więc na metodzie, jaką do tej pory podmiot publiczny wykorzystywał w celu realizacji projektów inwestycyjnych, do kontraktowania podobnych usług czy też aktywów. Ten model będzie stanowił bazę porównawczą dla modelu ppp – posłuży do zidentyfikowania korzyści (oraz kosztów) ekonomicznych i społecznych w przypadku ppp (por. Rys. 1).



dr Katarzyna Sobiech-Grabka – adiunkt w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, kierownik studiów podyplomowych „Przygotowanie i Zarządzanie Projektami ppp”.

Analiza kosztów i korzyści

¹ W. Behrens, P.M. Hawranek, *Poradnik przygotowywania przemysłowych studiów feasibility*, UNIDO, Warszawa 2003, s. 324.

² K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 92.

³ Chodzi tu na przykład o monetyzację efektów zewnętrznych inwestycji.

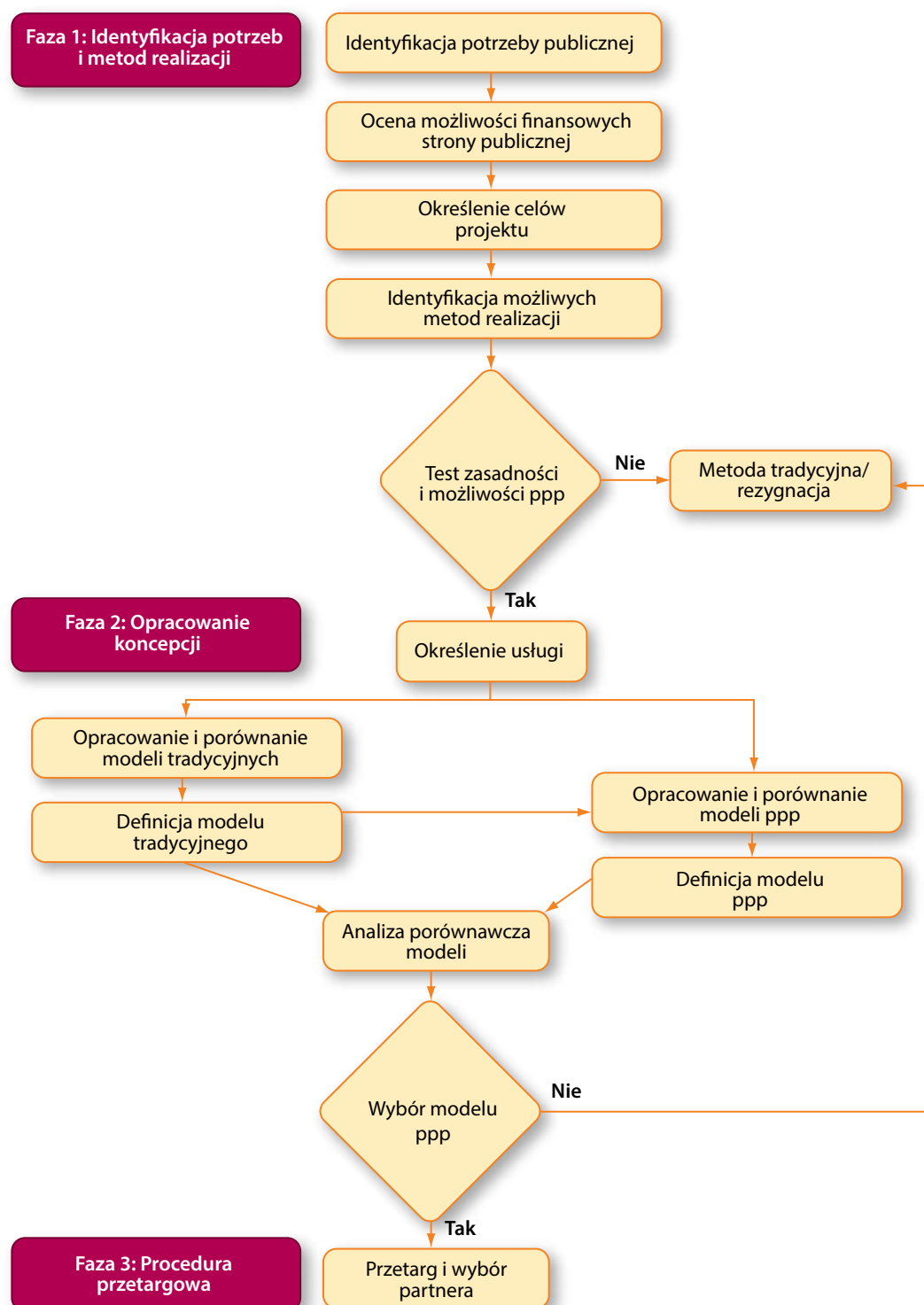
⁴ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 56.

⁵ Więcej na temat definicji opłacalności ppp w wybranych krajach: A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 99-101.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Jak wynika z Rys. 1, warunkiem rzetelnego porównania modeli jest przeprowadzenie kalkulacji na podstawie tego samego opisu usługi. W przypadku tworzenia modelu finansowego dla metody tradycyjnej będzie to między innymi oznaczać, że należy ująć w nim wszystkie rzeczywiście ponoszone koszty, które mają związek z projektem; przykładowo, jeżeli zwykle usługi utrzymania czystości w szkołach są zlecane firmom zewnętrznym, to przy kalkulacji modelu tradycyjnego trzeba doliczyć te koszty, nie wolno założyć, że usługi te będą świadczone przez etatowych pracowników sektora publicznego⁶.

Rys. 1. Od identyfikacji potrzeby publicznej do wyboru partnera



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Gajewska-Jedwabny (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, CH Beck, Warszawa 2007, s. 70–90.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Na wstępie należy przeanalizować sytuację finansową strony publicznej, czyli budżet i jego prognozy oraz Wieloletnią Prognozę Finansową. Pozwoli to upewnić się co do struktury finansowania nakładów inwestycyjnych na projekt. Następnie tworzony jest model finansowy, który powinien uwzględnić wszystkie koszty i przychody związane z przedsięwzięciem w ciągu całego cyklu życia projektu.

Warto nadmienić o potencjalnych trudnościach na tym etapie, związanych ze zjawiskiem skłonności do nadmiernego optymizmu jednostek publicznych (ang. *optimism bias*) oraz trudnością w precyzyjnej identyfikacji kosztów. Nadmierny optymizm powoduje przyjmowanie nierealistycznych założeń w analizach finansowych (niedoszacowanie kosztów bądź nieuwzględnienie jakiejś pozycji kosztowej, przeszacowanie przychodów)⁷.

Aby zminimalizować wpływ nadmiernego optymizmu na wyniki analiz, zaleca się stosowanie korekt w postaci zwiększenia szacunków dotyczących kosztów oraz zmniejszenia szacunków dotyczących korzyści. Korekty winny mieć podstawę empiryczną (dane z porównywalnych projektów), pomocne mogą być także konsultacje z ekspertami⁸. Przykładowo badania prowadzone w Wielkiej Brytanii w 2002 i 2004 r., których celem było ustalenie, jak korygować oceny nakładów w projektach publicznych, wskazują, że **współczynniki korekty przy ocenie nakładów kapitałowych** na nowe budynki powinny wynosić między 2% a 24%, a w odniesieniu do projektów drogowych – od 15% do 32%⁹.

Po wykonaniu analizy dla modelu tradycyjnego, prowadzi się kalkulacje dla modelu ppp – na podstawie tych samych danych. Różnice będą dotyczyły tak pozycji kosztów (np. wyższe koszty finansowania dla modelu ppp), jak i przychodów (zwykle partner prywatny z uwagi na większe doświadczenie i umiejętności zarządzania projektami potrafi uzyskać dodatkowe przychody od osób trzecich). Ujęcie tych różnic w modelu finansowym polega na dodaniu kolejnych pozycji kosztów/przychodów oraz procentowych odliczeń/doliczeń do wartości wariantu tradycyjnego. Przejście z modelu tradycyjnego na model ppp wymaga zatem starannego przyjrzenia się poszczególnym pozycjom przychodów i kosztów, zastosowania indywidualnego podejścia.

Następnym krokiem jest przeprowadzenie porównawczej analizy opłacalności obu modeli. Porównanie będzie obejmować zarówno aspekty ilościowe (wskaźniki opłacalności dla obu wariantów), jak i jakościowe. Ocena cech jakościowych projektów, w połączeniu z ich elementami finansowymi pokazuje, czy projekt ppp generuje korzyści w porównaniu z modelem tradycyjnym (czy osiągnąony jest lepszy wskaźnik *Value for Money*)¹⁰.

Dane wejściowe do modeli finansowych

Dane wejściowe, wprowadzane do modeli finansowych w obu wariantach, będą obejmować:

- dane specyficzne dla projektu
- dane makroekonomiczne (projekcja inflacji, stóp procentowych, kursów walut, wzrostu PKB, dane demograficzne)
- nakłady kapitałowe
- przychody i koszty operacyjne
- strukturę finansowania
- alokację i wycenę ryzyka
- podatki.



	17,46	17,46	
	15,35	15,33	
0005471601	21,18	21,20	
0106198319	4,37		
0007667107	34,31		
0007801003	0,991	0,99	
0007855438	78,70	78,61	
0007866002	14,95	14,94	
	1,98	1,98	
	11,90	11,90	

⁷ *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 38.

⁸ *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, Komisja Europejska 2008, s. 71.

⁹ E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 96.

¹⁰ Integralną częścią analiz w tej fazie jest analiza ryzyka, która zostanie omówiona w następnym numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”.

Rzetelna identyfikacja kosztów

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Model finansowy jest sporządzany w podziale na okresy, których długość zależy między innymi od charakteru projektu i fazy jego realizacji, powinien zawierać następujące elementy:

- rachunek zysków i strat
- rachunek przepływów pieniężnych
- bilans
- zadłużenie i wskaźniki zadłużenia
- zobowiązania podatkowe
- wskaźniki efektywności¹¹.

Opracowując model finansowy dla obu wariantów warto pamiętać o maksymie *garbage in, garbage out* (GIGO) – czyli „śmieci na wejściu, śmieci na wyjściu”: wynik przetwarzania błędnych danych będzie obarczony błędem, nawet jeżeli procedura wykonania analizy była poprawna.

Częstym problemem na etapie prowadzenia analiz jest ograniczony dostęp do danych niezbędnych do przeprowadzenia ekonomicznej analizy porównawczej obydwu modeli. W praktyce najczęściej sektor publiczny nie dysponuje dostatecznie szczegółowymi danymi, co wynika z systemu księgowości stosowanego w administracji publicznej. Przykładowo, w przypadku projektu ppp dotyczącego modernizacji większej liczby szkół w Niemczech okazało się, że koszty operacyjne ujęte były w budżecie poszczególnych okręgów, ale nie można było ich podzielić i przyporządkować do poszczególnych szkół. Nie można było również wydzielić i przyporządkować kosztów osobowych do poszczególnych funkcji, ponieważ wszystkie koszty osobowe były wykazywane tylko w jednej ogólnej pozycji „koszty osobowe”¹².

Całkowite koszty inwestycji

Nakłady inwestycyjne

Nakładami inwestycyjnymi są wszystkie nakłady poniesione w ramach przedsięwzięcia do momentu wejścia projektu w fazę eksploatacji (koszty fazy projektowania i budowy):

1. Nakłady na rzeczowe składniki aktywów trwałych
 - wydatki na zakup gruntów i przygotowanie terenu
 - wydatki na prace inżyniersko-budowlane i budowlane
 - koszt zakupu i montażu maszyn i urządzeń
 - wydatki na wartości niematerialne i prawne (np. licencje, oprogramowanie)
2. Wydatki kapitałowe fazy przedrealizacyjnej
 - nakłady wstępne i koszty gromadzenia kapitału
 - koszty studiów przedinwestycyjnych
 - nakłady kapitałowe fazy przedoperacyjnej
 - koszty eksploatacji próbnej, rozruchu i przekazywania obiektu do eksploatacji
3. Nakłady na niezbędny kapitał obrotowy, wymagany do prowadzenia eksploatacji projektu, kwota pokrywająca różnicę w cyklu między zapłatą za koszty operacyjne a uzyskaniem wpływów ze sprzedaży. Zapotrzebowanie na początkowy kapitał obrotowy oblicza się jako sumę wydatków, jakie poniesie spółka inwestycyjna, zanim otrzyma pierwsze wpływy. Do kosztów tych zalicza się przykładowo: wydatki na pasy początkowe surowców, koszty utrzymania biura i personelu, pierwszą ratę za ubezpieczenie projektu w fazie eksploatacji, koszty przesunięć czasowych między płatnościami za materiały produkcyjne a płatnościami za produkty/usługi¹³.

Podmiot publiczny powinien uwzględnić w kalkulacjach kosztów projektowo-budowlanych również koszty utraconych korzyści (ang. *opportunity costs*), jeśli w projekcie będą wykorzystywane należące do niego składniki majątkowe (gdyby projekt był realizowany jako ppp z wykorzystaniem nieruchomości strony prywatnej, to podmiot publiczny mógłby wynająć na zasadach rynkowych nieruchomości i uzyskać z tego tytułu dodatkowe

¹¹ A. Gajewska-Jedwabny (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, op.cit., s. 91.

¹² Ibidem, s. 86.

¹³ E.R. Yescombe, *Project finance. Wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 289.

wpływy do budżetu. W przypadku, gdy decyduje się na samodzielne prowadzenie projektu z wykorzystaniem tego składnika majątkowego, traci możliwość generowania dodatkowego przychodu).

Całkowite koszty i przychody operacyjne

Do kosztów operacyjnych zaliczamy wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie powstałe w związku z użytkowaniem składnika infrastruktury, które nie mają charakteru inwestycyjnego:

- bezpośrednie koszty produkcji (zużycie materiałów i koszty usług, personelu, utrzymania, ogólne koszty produkcji)
- wydatki administracyjne i ogólne
- wydatki związane ze sprzedażą i dystrybucją.

Z kalkulacji kosztów operacyjnych należy wyłączyć wszystkie te pozycje, które nie powodują efektywnego wydatku pieniężnego, nawet jeżeli są one uwzględniane w rachunku przedsiębiorstwa (bilans, rachunek zysków i strat). Dotyczy to w szczególności:

- amortyzacji
- rezerw na przyszłe koszty zastąpienia
- rezerw na nieprzewidziane wydatki.

O prognozowaniu popytu

Przychody fazy operacyjnej są związane ze sprzedażą towarów i usług. Ich wielkość powinna być prognozowana poprzez prognozy ilości dostarczonych usług i ich cenę. Do prognozowania popytu można użyć różnych technik, a ich wybór zależy od dostępnych danych, zasobów, jakie można wykorzystać do szacunków oraz od sektora, dla którego prowadzona jest analiza. Wśród technik prognozowania popytu możemy wyróżnić:

- rozmowy z ekspertami
- ekstrapolację trendów
- modele regresji wielokrotnej (wielorakiej).

Rozmowy z ekspertami mogą być źródłem niezależnych szacunków popytu dla projektu, jednakże będzie to szacunek jakościowy, a nie ilościowy. Metoda ta może być stosowana na wczesnym etapie procedury prognostycznej.



Koszty operacyjne

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Ekstrapolacja przeszłych trendów polega na dopasowaniu trendów do wskaźników liczbowych z przeszłości, zazwyczaj w połączeniu z analizą regresji. Najprostsze jest założenie o zależności liniowej. Często stosuje się także model ze stałą stopą wzrostu. Wybór odpowiedniego modelu zależy od dostępności danych: jeśli mamy do dyspozycji dane z różnych lat, do ustalenia właściwego modelu możemy użyć technik statystycznych. Stosując technikę ekstrapolacji przeszłych trendów należy pamiętać, że zakłada ona kontynuację zaobserwowanego zachowania konsumentów w przyszłości. W wielu przypadkach może być to założenie naiwne, nie uwzględnia bowiem na przykład wpływu zmian podaży na ekstrapolowany trend popytu.

W technice regresji bada się relacje między zmienną prognozowaną (zależną) a zmiennymi objaśniającymi (niezależnymi). Pozwala to testować różne kombinacje zmiennych niezależnych do czasu wyprowadzenia dokładnego równania prognostycznego¹⁴.

Na niektóre projekty infrastrukturalne duży wpływ może mieć wskaźnik wzrostu gospodarczego, przekładający się na ruch generowany dla projektu. Przykładowo, w literaturze podaje się, że istnieje długookresowy związek między liczbą podróży lotniczych i stopą wzrostu PKB: częstotliwość podróży rośnie dwa razy szybciej niż PKB¹⁵. Nie można jednak do takich stwierdzeń podchodzić bezkrytycznie, jeżeli wykonujemy prognozy wieloletnie. Postęp techniczny, na przykład rozwój technik teleinformatycznych (choćby możliwość wykorzystania telekonferencji) może spowodować, że korelacje zaobserwowane w przeszłości przestaną być tak silne w horyzoncie naszej prognozy dla projektu. Wydaje się, że takie bezrefleksyjne podejście do prognozowania popytu było przyczyną jego znacznego przeszacowania w projekcie Eurotunelu¹⁶.

Demografia

Prognozując popyt dla wieloletnich projektów warto również pamiętać o sięganiu do prognoz GUS dotyczących liczby ludności Polski. Według najnowszej dostępnej prognozy, która będzie zapewne zweryfikowana po opracowaniu wyników Narodowego Spisu Powszechnego, **w 2035 r. populacja Polski będzie wynosić jedynie 36 mln osób**, ubytki ludności nie będą rozkładać się równomiernie między obszary wiejskie i miejskie, nastąpią także istotne zmiany w strukturze wiekowej ludności¹⁷. Stąd już dziś należy rozważyć szacować koszty utrzymania obiektów infrastruktury, zastanawiać się nad zasadnością podejmowania niektórych inwestycji oraz ostrożnie oceniać efektywność szczególnie tych projektów, w których zakłada się płatności od użytkowników końcowych.

Źródła finansowania inwestycji (montaż finansowy)

Główne źródła finansowania projektów inwestycyjnych w ramach ppp to:

- środki partnera prywatnego
- środki podmiotu publicznego
- komercyjne źródła finansowania (kredyty i pożyczki)
- dotacje (np. pomoc wspólnotowa w ramach hybrydowego modelu ppp).

Możliwe źródła finansowania projektów ppp, w podziale na finansowanie zwrotne i bezzwrotne, pokazano na Rys. 2.

Dodatkowo, zaangażowanie władz publicznych w projekt ppp może wyrażać się udzieleniem gwarancji i poręczeń wymaganych przez kredytodawców.

¹⁴ Przewodnik do analizy kosztów..., op.cit., s. 226–228.

¹⁵ Por. E.R. Yescombe, *Project finance...*, op.cit., s. 287.

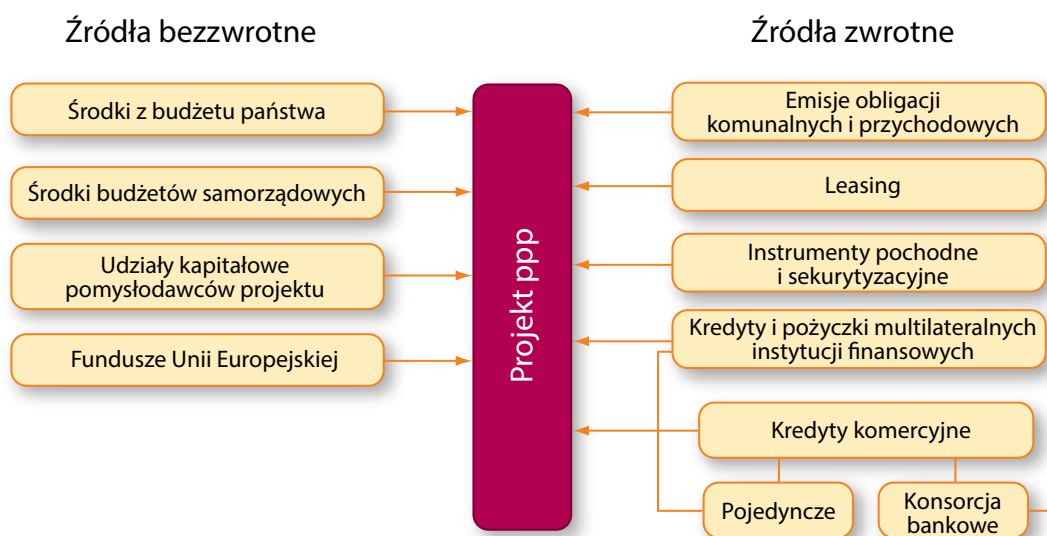
¹⁶ Nie wzięto tam pod uwagę wielu czynników, np. możliwości pojawienia się tanich linii lotniczych, konkurencji ze strony przewoźników promowych, poczucia zagrożenia związanego z podróżą w podziemnym tunelu u części potencjalnych klientów.

¹⁷ Por. *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035. Notatka informacyjna*, GUS, Warszawa 2008 oraz M. Henzler, *Mniejsza Polska*, *Polityka* 35/2012, s. 20–23.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

W projektach ppp, opartych zwykle na metodzie *project finance*, mamy do czynienia z wysokim udziałem kapitałów dłużnych w strukturze finansowania (wysoki poziom dźwigni finansowej).

Rys. 2. Źródła finansowania projektów ppp



Źródło: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu 2006, s. 39.

Project finance jest techniką długoterminowego finansowania projektów wymagających dużych nakładów. **Project finance opiera się na zaciąganiu długu, spłacanego z przepływów generowanych przez projekt.** Ocenie kredytodawców podlega zatem nie sytuacja majątkowa podmiotu (inicjatora projektu) ani jego historia kredytowa czy historyczne wyniki finansowe¹⁸, ale wyłącznie przedsięwzięcie inwestycyjne. Oceniane jest ryzyko budowy, eksploatacji i przychodów oraz alokacja ryzyka.

Project finance

Poziom zadłużenia zależy z jednej strony od wymagań dotyczących poziomu wskaźników obsługi zadłużenia, z drugiej zaś – od poglądów kredytodawców na temat akceptowanego przez nich poziomu dźwigni finansowej. Kredytodawcy inaczej oceniają projekt, w którym, dla przykładu, podpisano umowy zapewniające odpowiedni poziom przychodów (np. projekty oparte na opłacie za dostępność) i będące zabezpieczeniem przyszłej obsługi zadłużenia niż projekt, w którym przychody zależą od popytu na wysoce konkurencyjnym rynku. W drugim z projektów możliwy do uzyskania poziom zaangażowania banków w finansowanie będzie o wiele niższy niż w pierwszym. Ocenie podlegać będzie także lokalizacja projektu (ryzyko kraju, w którym inwestycja ma być realizowana). W zależności od charakteru projektu kredytodawcy mają także różne stanowisko w kwestii akceptowanego poziomu dźwigni finansowej (por. Tab. 1).

Tab. 1. Poglądy kredytodawców na temat poziomu dźwigni finansowej

Poziom dźwigni	Rodzaj projektu
90:10	Projekty infrastrukturalne z umową zdejmującą ryzyko popytu (np. szpital, więzienie)
85:15	Elektrownie, zakłady przetwórcze z podpisanym kontraktem, na przykład na odbiór elektryczności
80:20	Projekty infrastrukturalne obciążone ryzykiem popytu (np. płatna autostrada, system komunikacji publicznej)
70:30	Projekty eksploatacji zasobów naturalnych
50:50	Elektrownie sprzedające energię na rynku konkurencyjnym niezabezpieczone umową na odbiór elektryczności lub innymi umowami zabezpieczającymi poziom ceny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E.R. Yescombe, *Project finance. Wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 320.

¹⁸ Zwykle bowiem na potrzeby danego projektu tworzy się nową spółkę, która takowej historii ani majątku nie ma.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Ze stosowaniem *project finance*, mimo że jest to technika skomplikowana, czasochłonna i kosztowna, wiąże się pewne korzyści dla inicjatorów projektu, takie jak:

- wysoki poziom dźwigni finansowej pozwala osiągnąć wyższy zwrot na środkach własnych. Na uproszczonym przykładzie w Tab. 2 widać, że mimo wyższego kosztu długu w przypadku wysokiego poziomu dźwigni, inwestor uzyskuje wyższy zwrot ze środków własnych. Rzeczywistość jest oczywiście bardziej skomplikowana, poziom dźwigni zwykle jest wyznaczany przez wymagania kredytodawców dotyczące wykorzystania przepływów pieniężnych.

Tab. 2. Korzyści dźwigni finansowej dla zwrotu inicjatorów projektu

	Niski poziom dźwigni	Wysoki poziom dźwigni
Nakłady na projekt	1000	1000
(a) dług	500	900
(b) środki własne	500	100
(c) roczne przychody z projektu	75	75
(d) oprocentowanie długu (rocznie)	5%	6%
(e) odsetki do zapłaty [(a)*(d)]	25	54
(f) zysk [(c)-(e)]	50	21
Zwrot ze środków własnych (ROE) [(f)/(b)]	10%	21%

Źródło: E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 174.

- wysoki poziom dźwigni może przynieść również korzyści stronie zamawiającej w postaci niższego kosztu usług. Rzecz w tym, że jeśli inwestor zakłada zwrot ze środków własnych zaangażowanych w projekt na poziomie, założymy 15%, to przy niskiej dźwigni dla zapewnienia takiego zwrotu konieczne są wyższe przychody niż przy wyższym poziomie dźwigni. Może to wpływać korzystnie na poziom opłat za usługę (por. Tab. 3).

Tab. 3. Wpływ dźwigni finansowej na wysokość opłat za usługi

	Niski poziom dźwigni	Wysoki poziom dźwigni
Nakłady na projekt	1000	1000
(a) dług	500	900
(b) środki własne	500	100
(c) wymagany zwrot ze środków własnych ROE [(b)*15%]	75	15
(d) oprocentowanie długu (rocznie)	5%	6%
(e) odsetki do zapłaty [(a)*(d)]	25	54
Wymagany zwrot [(c)+(e)]	100	69

Źródło: E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 177.

- możliwość rozłożenia ryzyka: grupy inwestorów mogą współpracować w ramach *project finance*, co daje możliwość podziału ryzyka inwestycji¹⁹.

Szacowanie opłacalności przedsięwzięcia

Ppp będące współpracą długookresową, wiąże się tym samym z przepływami pieniężnymi w długich okresach. A zatem, **by oszacować opłacalność projektu ppp, należy uwzględnić zmianę wartości pieniądza w czasie**. W tym celu stosuje się dwie, powiązane ze sobą dynamiczne metody oceny projektów inwestycyjnych: obliczenie zdyskontowanych przepływów pieniężnych projektu, obrazujące obecną wartość (wartość zaktualizowaną netto) przyszłych przepływów pieniężnych – NPV oraz obliczenie wewnętrznej stopy zwrotu z inwestycji (IRR), która określa całkowitą stopę zwrotu z inwestycji na podstawie jej przyszłych przepływów pieniężnych.

¹⁹ E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, op.cit., s. 173–176.

Dynamiczne metody oceny projektów uwzględniają, w odróżnieniu od metod statycznych, rozłożenie w czasie nakładów i przychodów związanych z projektem. Służy temu dyskontowanie, czyli sprowadzanie wszystkich wielkości do tego samego momentu w czasie. Metody dynamiczne (zwane także dyskontowymi) z jednej strony pozwalają na bardziej precyzyjną ocenę opłacalności projektów, ale z drugiej strony – narzucają konieczność oszacowania wpływów i wydatków w całym analizowanym okresie. W miarę wydłużania się horyzontu czasowego inwestycji takie prognozowanie staje się coraz trudniejsze i obciążone większym ryzykiem, szczególnie w przypadku, gdy nie dysponujemy historycznymi danymi dla projektów podobnych.

Wartość zaktualizowana netto (Net Present Value, NPV)

Wartość zaktualizowana netto jest to wartość otrzymana przez zdyskontowanie, dla każdego okresu oddzielnie, różnicy między przychodami a rozchodami pieniężnymi, przy określonym poziomie stopy dyskontowej.

Formuła obliczania NPV to:
$$NPV = \sum_{i=0}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i}$$

gdzie:

NPV – bieżąca wartość netto

i – kolejne okresy realizacji przedsięwzięcia (np. lata, ale często projekcje wykonuje się dla okresów półrocznych²⁰)

r – stopa dyskontowa

CF_i – przepływy pieniężne netto w okresie i .

Analizowane przedsięwzięcie jest opłacalne i może być przyjęte do realizacji, jeżeli $NVP \geq 0$. Dodatnia wartość NPV oznacza, że stopa rentowności projektu jest wyższa od stopy granicznej, określanej przez przyjętą w obliczeniach stopę dyskontową. Z kolei ujemna wartość NPV świadczy o niższej niż graniczna (np. przyjęta przez inwestorów) rentowności inwestycji.



O wyznaczeniu stopy dyskontowej

Metoda NPV wymaga ustalenia kosztu użycia kapitału, który będzie stanowić stopę dyskontową. Stopa dyskontowa obrazuje zmianę wartości pieniądza w danym okresie, odzwierciedla zatem poziom inflacji, kosztu alternatywnego i ryzyka. Jej zastosowanie w analizie efektywności projektów ppp z jednej strony prowadzi do porównywalności parametrów ekonomicznych uzyskiwanych w różnych momentach cyklu życia projektu, ale z drugiej strony – wyraża oczekiwaną przez inwestorów graniczną stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału²¹.

Wybór stopy dyskontowej ma fundamentalne znaczenie dla oceny projektów: wybór zbyt niskiej stopy może spowodować przyjęcie do realizacji zbyt dużej liczby projektów ppp (w tym projektów nieefektywnych), z kolei przyjęcie w analizach zbyt wysokiej stopy dyskontowej skutkuje wyeliminowaniem (odrzuconiem) dobrych, wydajnych projektów inwestycyjnych²².

²⁰ Por. E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, op.cit., s. 82.

²¹ W. Rogowski, *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 61.

²² K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie...*, op.cit., s. 56.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Stopa dyskontowa może być szacowana z zastosowaniem:

- koncepcji przychodowej, opartej na rentowności inwestycji wolnych od ryzyka (papierów skarbowych), zwiększonej o szacowaną premię za ryzyko
- koncepcji kosztowej, która jest oparta na średnim ważonym koszcie kapitału.

W podejściu przychodowym, stopa dyskontowa jest sumą trzech składników: stopy wolnej od ryzyka, premii za ryzyko oraz inflacji. Aby ustalić stopę procentową wolną od ryzyka, należy wybrać rodzaj instrumentu finansowego, którego rentowność będzie podstawą jej szacowania i okresu zapadalności tego instrumentu. W literaturze najczęściej za inwestycje bez ryzyka przyjmuje się papiery wartościowe Skarbu Państwa. Jeśli zaś chodzi o okres zapadalności instrumentu, zaleca się, aby był on jak najbardziej zbliżony do długości cyklu życia przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Premia za ryzyko będzie tym wyższa, im wyższy jest poziom ryzyka danego projektu ppp i im większa jest awersja do ryzyka inwestorów. Aby oszacować wysokość premii za ryzyko, można zastosować następujące metody:

- subiektywną (ekspercką)
- klasyfikacji (klas ryzyka)
- obiektywną (współczynnik zmienności)
- opartą na modelu wyceny aktywów kapitałowych.

W Polsce najczęściej wykorzystuje się tę pierwszą metodę – w której decydent dodaje do stopy bazowej punkty procentowe wyrażające premię za ryzyko, opierając się na wiedzy, doświadczeniu oraz intuicji. Wymaga to porównania analizowanego projektu z projektami o podobnym profilu ryzyka. Wysokość premii ma zatem charakter subiektywny, podczas gdy w metodzie obiektywnej i opartej na modelu wyceny aktywów kapitałowych wynika z matematycznych zależności między ryzykiem a wymaganą stopą zwrotu. Metoda klas ryzyka jest odmianą metody subiektywnej, ale z bardziej obiektywnymi kryteriami szacowania premii za ryzyko. W tym podejściu ustalenie premii za ryzyko polega na zaliczeniu projektu do określonej klasy ryzyka, której jest z góry przypisana określona premia za ryzyko. Klasy ryzyka mogą być budowane w oparciu o kryteria: długości ekonomicznego cyklu życia projektu (poziom ryzyka jest tym wyższy, im dłuższy jest ten okres), branżowe (premię określa się, biorąc pod uwagę ryzyko branży), rodzaj przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Obiektywizacji procedury określania premii za ryzyko służy zastosowanie współczynnika zmienności, statystycznej miary ryzyka, której poziom jest proporcjonalny do poziomu ryzyka (tzn. że wraz ze wzrostem współczynnika zmienności rośnie ryzyko realizacji projektu inwestycyjnego).

Model wyceny aktywów kapitałowych opisuje relację między stopą zwrotu a ryzykiem na zrównoważonym rynku kapitałowym. W modelu tym zakłada się, że **inwestycje o bardzo zbliżonym poziomie ryzyka zapewniają bardzo zbliżoną stopę zwrotu**, a różnice w poziomie ryzyka wpływają na poziom wymaganej stopy zwrotu. Stopę dyskontową uwzględniającą premię za ryzyko można zatem wyznaczyć, stosując równanie:

$$k_{RADR} = k_{RF} + \beta_p(k_M - k_{RF}),$$

gdzie:

k_{RADR} – stopa dyskontowa z ryzykiem

k_M – rentowność alternatywnych inwestycji kapitałowych

k_{RF} – rentowność inwestycji bez ryzyka

β_p – współczynnik beta przedsięwzięcia inwestycyjnego, odzwierciedlający ryzyko systematyczne danego przedsięwzięcia. Jego obliczenie w wypadku większości przedsięwzięć jest bardzo trudne, stąd często przyjmuje się, że jest on równy współczynnikowi beta firmy realizującej dany projekt.

Należy mieć na uwadze, że stosowanie metody szacowania stopy z ryzykiem opartej na modelu wyceny aktywów kapitałowych nie uwzględnia ryzyka specyficznego projektu²³.

Zgodnie z koncepcją kosztową wyznaczania stopy dyskontowej, na wielkość kosztu kapitału będzie mieć wpływ przyjęta w modelu finansowym struktura finansowania projektu, czyli źródła finansowania (kapitał

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

własny versus obcy), oprocentowanie kredytu, wysokość podatku dochodowego, rentowność osiągnięta przy alternatywnym lokowaniu środków własnych oraz ryzyko związane z inwestowaniem na danym rynku. Przy ustalaniu średniego ważonego kosztu użycia kapitału można posłużyć się formułą:

$$WACC = K_b w_1 + K_w w_2, \quad w_1 + w_2 = 1$$

gdzie:

WACC – koszt użycia kapitału

K_b – koszt użycia kapitałów bankowych

K_w – koszt użycia kapitału własnego

w_1 – udział kapitałów bankowych w źródłach finansowania

w_2 – udział kapitału własnego w finansowaniu inwestycji.

Koszt kapitału własnego wyrażany jako wartość oprocentowania instrumentów finansowych wolnych od ryzyka w praktyce powiększa się o kilka punktów procentowych, które odzwierciedlają ryzyko związane z realizacją danego przedsięwzięcia inwestycyjnego (tzw. premia za ryzyko). Poziom ryzyka szacuje się na podstawie subiektywnego odczucia inwestora.

Koszt użycia kapitałów bankowych można wyznaczyć następująco:

$$K_b = R(1 - P_d)$$

gdzie:

K_b – koszt użycia kapitałów bankowych

R – bankowa stopa procentowa (w przypadku korzystania z kredytów o zróżnicowanej stopie należy uwzględnić średnią ważoną stopę procentową)

P_d – stopa podatku dochodowego.

Uwzględnienie stopy podatku dochodowego w koszcie użycia kapitałów bankowych wynika z tego, że odsetki płacone od zaciągniętych kredytów pomniejszają podstawę opodatkowania (są kosztami uzyskania przychodów).

Ostatecznie zatem formuła WACC przybiera postać:

$$WACC = R(1 - P_d)w_1 + K_w w_2$$



Wewnętrzna stopa zwrotu (Internal Rate of Return, IRR)

Wewnętrzna stopa zwrotu reprezentuje **rzeczywistą stopę dochodu uzyskiwaną z inwestycji** w okresie analizy. W tym przypadku poszukujemy stopy dyskontowej, przy której NPV będzie równe zero. Aby wyznaczyć wartość IRR, należy rozwiązać równanie:

$$\sum_{i=0}^n \frac{CF_i}{(1 + IRR)^i} = 0$$

Wewnętrzna stopa zwrotu może służyć jako kryterium oceny opłacalności danego przedsięwzięcia (w przypadku, gdy jest niższa od kosztu kapitału, projekt jest nieopłacalny), jak również do wyboru najbardziej opłacalnej inwestycji spośród kilku wariantów (najwyższa IRR oznacza najlepszy z punktu widzenia inwestora projekt).

„Pułapki” związane z wykorzystywaniem NPV i IRR do oceny opłacalności projektów

Wskaźnik NPV może być również wykorzystywany do wyboru jednego spośród wielu przedsięwzięć charakteryzujących się dodatnim NPV²⁴. W tym przypadku należy jednak, jak pokażemy na przykładzie poniżej, ostrożnie podejmować decyzję o wyborze tego projektu, którego NPV jest wyższe. Porównując dwa projekty, należy bowiem wziąć pod uwagę ich relatywną wielkość (por. Tab. 4). Jak widać w Tab. 4, inwestycja B charakteryzuje się większą wartością wskaźnika NPV niż inwestycja A. Wydawać by się zatem mogło, że jest bezwzględnie korzystniejsza z punktu widzenia inwestora. Jednak większa wartość NPV wynika wyłącznie z większego rozmiaru inwestycji B. Dopiero wyliczenie wewnętrznej stopy zwrotu pozwala zauważyć, że to inwestycja A jest korzystniejsza, a dodatkowe 1000 zł w inwestycji B w porównaniu z inwestycją A przynosi znacznie niższy zwrot.

Tab. 4. Wartość zaktualizowana netto projektów różnej wielkości

	Inwestycja A	Inwestycja B
(a) początkowa inwestycja	-1000	-2000
(b) przepływy pieniężne po roku	1400	2600
NPV dla 10%	273	364
IRR	40%	30%

Źródło: E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 85.

Należy także zwrócić uwagę, że w przypadku niektórych projektów występuje więcej niż jedna wartość IRR. Dzieje się tak w przypadku niekonwencjonalnych przepływów pieniężnych (tj. w sytuacji, gdy zmiana znaku przepływów następuje więcej niż raz, czyli gdy w poszczególnych okresach występują dodatnie oraz ujemne przepływy pieniężne). Przykładowo, może to mieć miejsce przy inwestycjach w przemyśle wydobywczym, które wymagają ponoszenia wysokich nakładów nie tylko na początku, ale również po zakończeniu okresu eksploatacji (nakłady na rekultywację terenu). W takiej sytuacji standardowy arkusz kalkulacyjny wyliczy jedynie jedną wartość IRR, nie zaznaczając, że jest jeszcze inne rozwiązanie wskazanego wyżej równania. Z tego względu, w przypadku niekonwencjonalnych przepływów pieniężnych, nie zaleca się stosowania IRR, a jedynie NPV²⁵.

Dla przedsięwzięć realizowanych w formule ppp warto wyliczyć również wskaźniki FNPV/K oraz FRR/K.

²⁴ M. Sobczyk, *Matematyka finansowa. Podstawy teoretyczne, przykłady, zadania*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1995, s. 189–190.

²⁵ Por. M. Sobczyk, *Matematyka finansowa...*, op.cit., s. 200 oraz E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, op.cit., s. 86.

FNPV/K – finansowa bieżąca wartość netto uwzględniająca rentowność kapitału własnego

Formuła wyznaczenia FNPV/K to:

$$FNPV/K = \sum_{i=0}^n a_i S_i, \quad a_i = \frac{1}{(1+r)^i}$$

gdzie:

S_i – salda przepływów pieniężnych dla podmiotu realizującego projekt w poszczególnych latach

a_i – finansowy współczynnik dyskontowy.

Jako wydatki uwzględnia się w tym przypadku: kapitał własny (publiczny i prywatny) po jego opłaceniu (po uwzględnieniu kosztów obsługi finansowania z tych źródeł), kredyty i pożyczki wraz z kosztami ich obsługi, koszty operacyjne, a jako wpływy: przychody w rozumieniu art. 55 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 i wartość rezydualną projektu. Projekt uznaje się za efektywny, gdy wskaźnik ten jest dodatni²⁶.

FRR/K – finansowa wewnętrzna stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału

Definiuje się ją jako stopę dyskontową dającą FNPV o wartości zero.

$$FNPV/K = \sum_{i=0}^n \frac{S_i}{(1 + FRR/K)^i} = 0$$

Finansowa stopa zwrotu z inwestycji służy do mierzenia zdolności przychodów netto do generowania zysku przy poniesionych kosztach inwestycji.

Analiza ekonomiczna

Analiza ekonomiczna jest dokonywana z punktu widzenia całego społeczeństwa, tzn. ocenie podlega wpływ projektu na dobrobyt ekonomiczny regionu bądź kraju, a nie tylko wpływ na sytuację inwestora (jak w przypadku analizy finansowej). **Przejście od analizy finansowej do ekonomicznej wymaga ujęcia w obliczeniach także społecznych korzyści i kosztów** – dla każdej pozycji wpływów lub wydatków należy zastosować właściwe współczynniki przeliczeniowe²⁷. W odniesieniu do korzyści niemierzalnych zaleca się przeprowadzenie ich analizy jakościowej: wyodrębnienie i opisanie wszystkich istotnych efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych projektu i, gdy jest to możliwe, zaprezentowanie ich w kategoriach ilościowych²⁸.

Szerszy punkt odniesienia

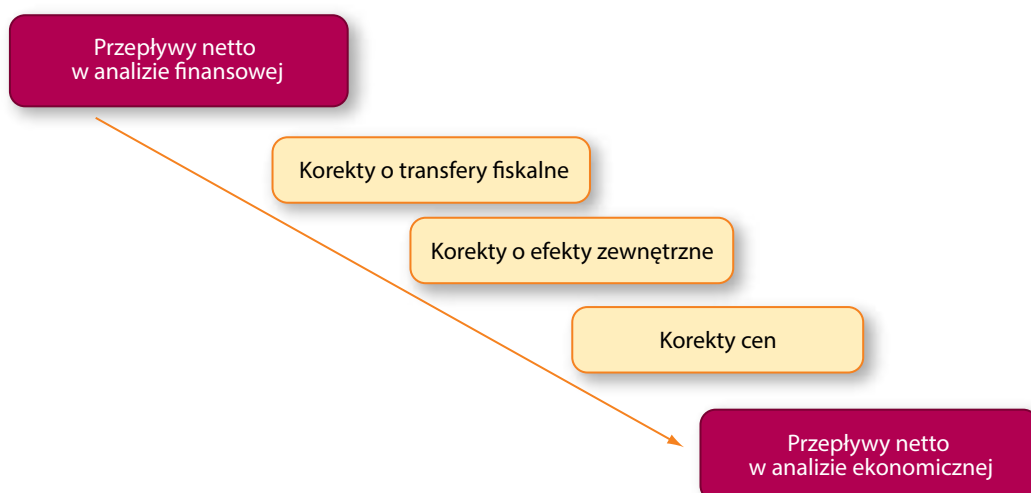
²⁶ Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 33.

²⁷ Przewodnik do analizy..., op.cit., s. 50–51.

²⁸ Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień..., s. 35.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

Rys. 3. Metoda przejścia z analizy finansowej do ekonomicznej



Źródło: opracowanie własne.

W analizie ekonomicznej koszty i korzyści ujmowane są w cenach realnych, co oznacza, że jeżeli analiza finansowa była przeprowadzana w cenach nominalnych, to w analizie ekonomicznej należy dokonać korekty cen o inflację.

Korekty o transfery fiskalne

Korekty fiskalne polegają na odliczeniu podatków pośrednich od cen nakładów i produktów (np. podatku VAT), odliczeniu subwencji i wpłat mających charakter wyłącznie przekazu pieniężnego – transferu na rzecz osób fizycznych oraz na uwzględnieniu w cenie tych podatków pośrednich, subwencji lub dotacji, które mają za zadanie zmienić efekty zewnętrzne. Należy przy tym pamiętać, aby nie uwzględniać tych zjawisk podwójnie (przykładowo jako podatek włączony do danej ceny i jako szacunkowy zewnętrzny koszt środowiskowy)²⁹.

Korekty o efekty zewnętrzne

Celem tej korekty jest ustalenie wartości negatywnych i pozytywnych skutków projektu (kosztów i korzyści zewnętrznych) oraz uwzględnienie niedoskonałości rynku.

W ekonomii efekty zewnętrzne (ang. *externalities*) definiuje się jako uboczny efekt działalności jednego podmiotu, wpływający na inny podmiot, bez wyrażenia przezeń zgody i podjęcie jakichś działań. Przykładem pozytywnego efektu zewnętrznego może być wzrost wartości nieruchomości sąsiadujących z budowaną linią metra (właściciele nieruchomości nie przyczynili się żadnym swoim celowym działaniem do owego wzrostu, ale są jego beneficjentami, szczególnie wówczas, gdy decydują się na sprzedaż nieruchomości), a negatywnego – zanieczyszczenie powietrza ze spalarni osadów ściekowych czy spadek wartości gruntów sąsiadujących ze składowiskiem odpadów.

Efekty zewnętrzne następują bez przepływu pieniężnego, nie są zatem uwzględniane w analizie finansowej, stąd konieczność ich oszacowania na etapie przeprowadzania analizy ekonomicznej projektu³⁰.

²⁹ Ibidem, s. 36.

³⁰ Ibidem.

Ich oszacowanie przebiega w trzech krokach:

- identyfikacja i opis efektów zewnętrznych
- ich określenie ilościowe
- oszacowanie w pieniądzu wpływu danego efektu na społeczeństwo (monetyzacja efektu zewnętrznego).

Koszty i korzyści środowiskowe można wycenić przy zastosowaniu wielu technik, przykładowo można zastosować następujące metody:

- wyceny warunkowej: wykonywana w oparciu o bezpośrednie odpowiedzi konsumentów na pytanie, ile byliby w stanie maksymalnie zapłacić za dane dobro. Wadą w tym przypadku jest konieczność zderzenia respondentów z zupełnie nową sytuacją: koniecznością wyceny dobra, które dotąd nie miało ceny
- kosztów podróży: stosowana do wyznaczania wartości ekosystemów i miejsc związanych z rekreacją, oparta na spostrzeżeniu, że ludzie chcący odbyć podróż do miejsca np. związanego z rekreacją, muszą ponieść określone koszty. Ich wielkość jest miarą atrakcyjności danego dobra środowiskowego
- cen hedonicznych: stosowana na przykład do wyceny atrybutów nieruchomości, takich jak ładny widok, cisza, jakość powietrza. Odpowiednio dobrana próba statystyczna pozwala obliczyć, ile ludzie są skłonni zapłacić za dany atrybut.

Korekty cen

Przekształceniu z cen rynkowych w ceny rozrachunkowe (ukryte, z ang. *shadow prices*) przyświeca cel uwzględnienia tych czynników, które mogą oderwać ceny od równowagi konkurencyjnej, tj. niedoskonałości rynku, monopolu, barier handlowych, regulacji w zakresie prawa pracy, niepełnej, asymetrycznej informacji itd. Kalkulacja cen rozrachunkowych ma zapewnić, że będą one odzwierciedlać koszt alternatywny wkładu w projekt oraz gotowość klienta do zapłaty za produkt końcowy³¹.

Ceny mogą być zniekształcone w wyniku niedoskonałości rynku lub też interwencji państwa (gdy stawki za korzystanie z usług publicznych ustalone przez władze nie odzwierciedlają kosztów).

Zniekształcenie może dotyczyć także płac, a ponieważ praca jest znaczącym nakładem w projektach infrastrukturalnych, należy to uwzględnić w analizie finansowej. Co do zasady płace powinny odzwierciedlać społeczną wartość czasu pracy i wysiłku, czyli wartość krańcową produktu dla społeczeństwa przypadającą na jednostkę pracy. W gospodarce rynkowej często występują jednak zniekształcenia płac, wynikające z niedoskonałości rynku pracy, nierównowagi makroekonomicznej (która na rynku pracy wyraża się między innymi wysokim poziomem bezrobocia) czy też szarej strefy gospodarki. We wszystkich tych sytuacjach przy przygotowywaniu analizy ekonomicznej należy dokonać korekty obserwowanych płac oraz skorzystać ze współczynników przeliczeniowych³².

Ekonomiczne wskaźniki efektywności i wskaźnik korzyści do kosztów

Kolejnym etapem analizy finansowej jest wyliczenie ekonomicznych wskaźników efektywności ENPV i ERR oraz wskaźnika korzyści do kosztów B/C.

Ekonomiczna wartość bieżąca netto (ENPV) jest różnicą ogółu zdyskontowanych korzyści i kosztów związanych z inwestycją.

$$ENPV = \sum_{i=0}^n a_i S_i^E$$

³¹ Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień..., s. 37.

³² Odpowiednie przykłady przeliczeń są zaprezentowane w Przewodniku do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych.

II. Analiza finansowo-ekonomiczna w ppp

gdzie:

S_i^E – salda strumieni ekonomicznych kosztów i korzyści generowanych w wyniku realizacji projektu w poszczególnych latach przyjętego okresu odniesienia analizy

a_i – ekonomiczny współczynnik dyskontowy, $a_i = \frac{1}{(1+r)^i}$

r – przyjęta stopa dyskontowa.

Projekt ocenia się jako efektywny ekonomicznie, gdy $ENPV$ jest większe od 0.

Ekonomiczna stopa zwrotu z inwestycji (ERR) określa ekonomiczny zwrot z projektu. Metoda obliczania ERR jest podobna do IRR i FRR :

$$ENPV = \sum_{i=0}^n \frac{S_i^E}{(1+ERR)^i} = 0$$

Gdy ERR jest mniejsza od zastosowanej stopy dyskontowej, projekt nie jest efektywny ekonomicznie.

Wskaźnik korzyści do kosztów B/C to stosunek zdyskontowanych korzyści do sumy zdyskontowanych kosztów generowanych w okresie analizy. Inwestycja jest efektywna, jeżeli wskaźnik B/C jest większy lub równy od 1, co oznacza, że wartość korzyści przekracza wartość kosztów projektu.

$$B/C = \frac{\sum_{i=0}^n a_i B_i^E}{\sum_{i=0}^n a_i C_i^E}$$

gdzie:

B_i^E – strumień korzyści ekonomicznych generowanych w wyniku realizacji projektu w poszczególnych latach

C_i^E – strumień kosztów ekonomicznych generowanych w wyniku realizacji projektu w poszczególnych latach.

Podsumowanie

Kiedy wybór ppp?

Decyzja o wyborze partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody realizacji danego zadania publicznego powinna być podjęta wówczas, gdy oszacowana opłacalność projektu w ppp (*Value for Money*) przewyższa korzyści, jakie można uzyskać wykonując tę inwestycję w inny sposób. Z tego wynika, że **nie wystarczy wykazać, iż projekt jest w ogóle opłacalny, ale że ppp generuje najwyższą opłacalność, w porównaniu z innymi formami realizacji danej inwestycji.**



III. Ppp w praktyce

3.1. Finansowanie projektów ppp w Polsce

Do partnerstwa z prawdziwego zdarzenia jest w Polsce tak daleko jak z Ziemi do Księżyca – mówi przedstawiciel firmy budowlanej. Nic więc dziwnego, że finansowanie projektów ppp też pozostawia wiele do życzenia.

Udaje się w Polsce powoli zamykać komercyjnie projekty ppp, czego dowodem jest coraz większa liczba podpisanych umów. Jednak **w kwestii zamknięcia finansowego wciąż nie widać przełomu**. Potwierdzają to zarówno bankowcy, jak też samorządowcy i podmioty prywatne. Do nieudanych i chyba najbardziej spektakularnych kłap projektów w ppp, które, mimo że pozyskały partnera prywatnego, nie zdobyły finansowania, trzeba zaliczyć słynne Termy Gostynińskie – jedną z największych pod względem wartości (285 mln zł) inwestycji ppp. Gwoździem do trumny tego projektu w ppp była utrata 72 mln zł dotacji unijnej. Stało się tak po tym, jak projekt otrzymał negatywną ocenę eksperta, który stwierdził, że jest źle skonstruowany finansowo i może nie powstać w terminie. Wówczas Zarząd Województwa Mazowieckiego zdecydował o przeniesieniu projektu z listy podstawowej na rezerwową. Wśród projektów, których nie udało się zamknąć finansowo należy też krakowski Teatr Słowackiego, który miał być pierwszym projektem ppp w sektorze kultury (plan zakładał rewitalizację hali magazynowej teatru za 6,5 mln zł). Partnerem została firma Rawelin z Grodziska Mazowieckiego.

– Na polskim rynku publikowane są coraz dłuższe listy projektów ppp, lecz w tabelkach **brakuje kolumny „finansowanie” wraz z informacją, który bank finansowania udzielił**, podobnie jak w renomowanych serwisach dotyczących transakcji typu „project finance” lub ppp. Obecnie, ze względu na brak informacji, nie ma pewności, które z dużych, zamkniętych komercyjnie projektów ppp uzyskały finansowanie – uważa Alina Sarnacka-Łuczyn, senior manager w dziale doradztwa transakcyjnego Ernst & Young.

Dodaje, że oczywiście w Polsce, większość projektów ppp to transakcje o bardzo niewielkiej skali i można przypuszczać, że przedsięwzięcia o wartości kilkuset tysięcy czy kilku milionów, zdobyły finansowanie na realizację.

Parkingowy przykład

Na szczęście udaje się to także projektom na większą skalę. Wśród takich z pewnością jest budowa podziemnego parkingu przy Hali Ludowej. W tym projekcie partnerem prywatnym został Budimex Parking Wrocław, spółka celowa, która w kwietniu 2012 r. podpisała umowę koncesyjną na zaprojektowanie, wybudowanie i eksploatację parkingu. Zlecenie opiewa na 43,3 mln zł netto. Spółka liczy, że otrzyma pozwolenie na budowę przed końcem roku.

– Gdyby projekty od początku były źle przygotowane, to właśnie na etapie zamykania finansowego musiałyby się coś zaciąć. Dlatego jest oczywiste, że **od początku projekt musi być dobrze skonstruowany, żeby bank nie miał wątpliwości co do jego „bankowalności”** [zamknięcia finansowego – red.] – mówi Jerzy Angrocki, prezes Budimex Parking Wrocław.

Zwraca uwagę na to, że podmioty publiczne dopiero uczą się partnerstwa publiczno-prywatnego.

– Dlatego wiele projektów z reguły nie jest najlepiej przygotowanych. Tak było również w przypadku naszego parkingu przy Hali Ludowej. Trzeba było włożyć dużo pracy, by przedsięwzięcie zakończyło się sukcesem. Jednym z warunków jest to, by obie



Anna Pronińska – dziennikarka „Pulsu Biznesu” specjalizująca się w tematyce partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zamknięcie finansowe?

Parking przy Hali Ludowej we Wrocławiu



III. Ppp w praktyce

strony chciały doprowadzić zadanie do finału. Jeśli nie ma determinacji i zaborczej woli, by wdrożyć w życie ppp, to nic z tego nie będzie – uważa Jerzy Angrocki.

Droga przez NFZ

Szpital Powiatowy w Żywcu

W trakcie pozyskiwania finansowania jest pierwszy projekt medyczny – szpital powiatowy w Żywcu, gdzie partnerem prywatnym został InterHealth Canada. Termin na zdobycie finansowania teoretycznie upłynął z końcem sierpnia 2012 r., jednak z ostatnich informacji wynika, że firma wciąż rozmawia z bankami i zbliża się do zamknięcia finansowego.

– Finansowanie pierwszych ppp jest trudne we wszystkich krajach na całym świecie i Polska nie jest tu wyjątkiem. Brałem udział w kilku nowatorskich projektach ppp i często **zamknięcie finansowe tego typu projektów wiązało się z koniecznością wprowadzenia przez rząd zmian organizacyjno-prawnych**, które umożliwiały pozyskanie środków inwestycyjnych zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami finansowania (tzw. project finance) – mówi Nasser Massoud, członek zarządu InterHealth Canada.

Podpisując umowę z samorządem powiatu żywieckiego firma określiła główne warunki, które powinny być spełnione, aby mogło dojść do zamknięcia finansowego.

– Z uwagi na zainteresowanie finansowaniem inwestycji w Żywcu, poznaliśmy szczegółowo kluczowe wymagania instytucji finansujących. Dostosowaliśmy do nich nasz biznesplan. Jednak pozostałe konieczne zmiany są poza kontrolą partnerów projektu w Żywcu. Chodzi tu o **zmianę polityki dotyczącej długości kontraktowania usług, co leży w gestii Ministerstwa Zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ)**. Uwolnienie kontraktów z wąskich ram czasowych może sprawić, że formuła ppp stanie się skutecznym narzędziem w procesie transformacji polskich szpitali – mówi Nasser Massoud.

Dodaje, że mimo otrzymania ofert finansowania, w tym pożyczki hybrydowej (mezzanine), wszyscy czekają na decyzje w sprawie zmiany polityki, czyli przyzwolenia na wieloletnie umowy NFZ ze szpitalami.

– Kwestie podnoszone przez banki związane są z ryzykiem dotyczącym kontraktowania przez NFZ. Można je sprowadzić do dwóch pytań: czy NFZ będzie odnawiać umowy podczas całego okresu koncesji oraz czy będzie zwiększać limity na kontrakty NFZ do poziomów zgodnych z zapotrzebowaniem mieszkańców regionu. Czy dostępność oraz wysoka jakość usług zapewni, że „pieniądze pójdą za pacjentem”, a tym samym sprawi, że inwestycja będzie rentowna zarówno dla inwestora ppp, jak i strony publicznej – mówi członek zarządu kanadyjskiej firmy.

Obecnie żywiecki szpital otrzymuje z NFZ 45 mln zł. Oznacza to, że średnia kwota wydatków NFZ na jednego mieszkańca w Żywcu to 623 zł, a w województwie śląskim wynosi 1517 zł per capita. Tymczasem średnio w Polsce przypada 1452 zł na mieszkańca.

– Sąsiednie szpitale ogólne o podobnym zasięgu otrzymują z NFZ między 1100 zł a 1200 zł na mieszkańca. Czyli mieszkańcy Żywca płacą takie same składki ZUS liczone według tego samego przelicznika, ale otrzymują zabiegi zdrowotne warte mniej niż połowę średniej. Kluczowe pytanie dotyczy tego, czy NFZ będzie mógł podwyższyć limity dotyczące wartości umów w Żywcu do poziomu, który jest bliższy średniej krajowej w Polsce i na poziomie innych szpitali ogólnych – mówi Nasser Massoud.

Dodaje, że całkowity budżet NFZ raczej nie będzie znacznie zwiększony w najbliższych latach, więc jedynym możliwym mechanizmem jest „redystrybucja środków”, czyli zwiększenie wartości umowy o środki, które obecnie są przekazywane na leczenie mieszkańców powiatu żywieckiego innym szpitalom.

– Obecnie nie istnieje żaden mechanizm lub polityka w NFZ, zdolna do wymuszenia redystrybucji oraz – co ważniejsze z punktu widzenia banków – do zobowiązania się do redystrybucji, aby wspierać nowe inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia. Z naszych badań wynika, że jest to kwestia, która wymaga jedynie odpowiednich decyzji, a nie zmiany prawa – podsumowuje członek zarządu kanadyjskiej firmy.

Bank i doradca to podstawa

Jerzy Angrocki uważa, że problemy z zamykaniem finansowym projektów ppp wynikają z kilku przyczyn.

– Przede wszystkim dochodzi do kolizji na styku **długości kontraktów w systemie ppp, a terminowością kredytów**. Umowy ppp mogą być zawierane nawet na 30 lat, a na tak długi okres żaden bank nie udzieli finansowania. Z naszych obserwacji wynika, że maksymalnie udaje się to jedynie na 20 lat. Powstała „lukę” trzeba „załatać” w jakiś sposób, np. z własnych pieniędzy. Oczywiście mogą być wyjątki, np. gdy projekt jest niezwykle lukratywny. Wówczas bank może udzielić mu pełnego dofinansowania. Jednak z reguły w ppp nie ma projektów, które staną się kurami znoszącymi złote jaja – uważa prezes Budimex Parking Wrocław.

Jego zdaniem, drugi problem przy zamykaniu finansowym projektów wynika z formuły prowadzenia negocjacji.

– **Strony kończą długie negocjacje i zupełnie zapominają o włączeniu do nich banku. To poważny problem w ppp.** Jeśli bank i profesjonalni doradcy będą wcześniej uczestniczyć w procesie, tym lepiej dla przedsięwzięcia. To ważne, by strona publiczna nie unikała zatrudniania doradcy – mówi Jerzy Angrocki.

Ujawnia, że w przypadku Hali Ludowej Budimex korzystał z własnych zasobów doradców, ale też dodatkowo wynajął zewnętrzną kancelarię prawną.

– Do procesu od początku włączyliśmy bank. To ważne, by strona publiczna zrozumiała, że nie wszystko jest do zaakceptowania przez partnera prywatnego – mówi prezes Budimex Parking Wrocław.

Jego zdaniem, trzeci duży problem z finansowaniem projektów ppp wynika ze specyfikacji zamówienia realizowanego w formule projektuj, buduj, finansuj i zarządzaj.

– Kłopot jest już na poziomie projektu, gdy nie ma formalnych uwarunkowań związanych z pozwoleniem na budowę. Strona publiczna niechętnie rozmawia o rekompensacie kosztów ponoszonych przez partnera prywatnego na etapie uzyskiwania pozwoleń na budowę. Taki problem był przy gdańskich parkingach. Żaden kontrahent nie wyda kilkuset tysięcy złotych na projekt, który okaże się niewykonalny z niczyjej winy. **Teraz w planach duże przedsięwzięcie parkingowe ma Warszawa. Sądzę, że miasto także może mieć problem, jeśli ogłosi parkingi w pakiecie, bo może być ciężko znaleźć bank, który zaryzykuje wyłożenie pieniędzy na takie przedsięwzięcie obciążone wieloma ryzykami** – uważa Jerzy Angrocki.



Finansowanie długoterminowe?

III. Ppp w praktyce

Kolejnym, według niego, problemem jest kwestia tworzenia spółek celowych do projektów ppp.

– Trzeba pamiętać, by je powoływać. To ważne dla banków, bo one wolą takim podmiotom udzielać finansowania. W przypadku gdyby umowę ppp zawierała spółka matka (np. duży koncern), gdzie to zlecenie byłoby wrzucone do jego portfela z kilkuset innymi kontraktami, to bank nie będzie mieć kontroli nad tym, gdzie poszły pieniądze, których udzielił na ppp.

Czyje ryzyko popytu?

Ostatnią istotną dla zamknięcia finansowego ppp kwestią jest konieczność uczestniczenia strony publicznej w ryzyku popytu. Chodzi o uiszczanie opłaty za dostępność lub płatność z ryzykiem popytu. Wciąż potrzeba dużo ciężkiej pracy, by samorządy zrozumiały konieczność partycypowania w tym ryzyku – uważa prezes Budimex Parking Wrocław.

Bez woli ani rusz

Wśród uczestników rynku ppp jest także Bilfinger Berger Budownictwo S.A., spółka niemieckiego koncernu Bilfinger Berger. Jakub Chojnacki, wiceprezes firmy, przyznaje, że coraz trudniej jest pozyskać kapitał, w szczególności, jeśli trzeba go pozyskać na długi termin.

– Banki są zobowiązane do udzielania kredytów w terminie i kwocie, na jakie mają zagwarantowane lokaty. Dlatego bardzo trudno będzie im posiadać takie aktywa, które mają wieloletnią zapadalność. To oznacza, że trzeba szukać alternatywnych źródeł finansowania ppp i logicznym rozwiązaniem wydają się w takiej sytuacji fundusze emerytalne oraz inwestorzy finansowi. Ale trzeba się dotrzeć i tego nauczyć. To wyzwanie, ale do pokonania – uważa Jakub Chojnacki.

Jego zdaniem, w Polsce podstawowym problemem przy zamykaniu finansowym projektów ppp jest to, że strona publiczna nie jest przygotowana na tego typu formułę współpracy.

– **Ppp zakłada wspólną realizację projektu na zasadach partnerskich, gdzie ryzyka lokuje się w sposób racjonalny i wspólnie dochodzi się do pewnych rozwiązań,** często dzięki wieloletnim rozmowom – mówi Jakub Chojnacki.

Jako przykład podaje planowaną budowę mostu w Wielkiej Brytanii, gdzie Bilfinger Berger jako jeden z trzech podmiotów uczestniczących w dialogu szykuje się do złożenia oferty.

– Rozmów było wiele. W ich trakcie strona publiczna mówiła jakie ma bolączki, a my – potencjalni partnerzy prywatni – staraliśmy się je rozwiązać. W tym zadaniu po prekwalifikacjach jest mała liczba oferentów, więc każdy ma spore szanse. To sytuacja, do której Polsce jest daleko. Zazwyczaj o zlecenie ubiega się 20 oferentów, dialogu nie ma żadnego, a do partnerstwa jest daleko jak z Ziemi do Księżyca – mówi wiceprezes Bilfinger Berger Budownictwo.

Wola polityczna?

Jego zdaniem, **największy problem ppp w Polsce jest taki, że zwłaszcza na poziomie krajowym nie ma woli do ppp.** A jak tego nie ma, to się nigdy nie uda.

– Najpierw trzeba stworzyć warunki inwestorom. Jednak na poziomie krajowym zupełnie nie widzę woli politycznej i to nawet przy mniejszych projektach. Patologia się powiększa. Dzieje się tak za każdym razem, gdy na wykonawcę przerzuca się ryzyka, których po jego stronie nie powinno być. Na dłuższą metę zamawiający na tym straci, bowiem racjonalni i doświadczeni wykonawcy mogą wysoko ocenić ryzyka. W rezultacie zamawiający otrzyma albo droższe oferty niż powinny być w rzeczywistości, albo zlecenie trafi do kogoś, kto nie będzie w stanie wykonać zadania – mówi Jakub Chojnacki.

Jako przykład podaje planowaną realizację kilku parkingów w Warszawie, które mają być bez dopłat ze strony zamawiającego. **Stronie prywatnej ciężko będzie ocenić ryzyka, nie wiedząc na przykład, czy za jakiś czas miasto nie zechce ogłosić zamówienia na konkurencyjny dla ppp parking.** Ta sytuacja może

III. Ppp w praktyce

spowodować, że wpływy wyłonionego partnera prywatnego spadną. W takich sytuacjach potencjalni partnerzy, działając w sposób racjonalny, w efekcie wyceniają kontrakt drogo.

– Dodam, że z niecierpliwością czekam, aby rząd i publiczni zamawiający już wkrótce to zrozumieli i dojrzałość realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych osiągnęła poziom np. krajów anglosaskich czy skandynawskich. Te kraje przerabiały już różne modele i dzisiaj wiedzą, że warunkiem najwyższej efektywności, zarówno od strony finansowej, jak i czasowej, dużych realizacji jest ścisła współpraca zamawiającego i wykonawcy na partnerskich warunkach. My oczywiście możemy jeszcze parę lat testować, do czego doprowadził model zrzucania wszystkich ryzyk przez zamawiającego na wykonawcę, co widzimy po obecnym obrazie polskiej branży budowlanej. Ale możemy też po prostu pójść na skróty i zaadaptować sprawdzony model – podsumowuje Jakub Chojnacki.



Łatwo jednak nie będzie. Zdaniem Wojciecha Cholewy, byłego burmistrza Bochni, który przez kilka lat był dyrektorem koordynującym projekty ppp w giełdowej firmie budowlanej ABM Solid, głównym problemem przy finansowaniu ppp w Polsce jest brak zrozumienia przez podmioty publiczne tego, czym ppp jest.

– Na ogół te podmioty, zamierzając realizować projekty ppp chcą, aby partner prywatny oprócz sfinansowania projektu odpowiadał również za ryzyko popytu. Można powiedzieć, że podmiotom publicznym podoba się koncesja. Jednak trzeba wiedzieć, że jedna z definicji ppp mówi o tym, że jest to przedsięwzięcie, które zakłada podział ryzyk pomiędzy uczestnikami projektu – mówi Wojciech Cholewa.

Przypomina, że zasadą podziału ryzyk jest reguła mówiąca, że ta strona, która potrafi lepiej zarządzać danym ryzykiem powinna być za nie odpowiedzialna. Związane jest to z optymalizacją kosztów przedsięwzięcia na każdym etapie realizacji projektu ppp.

– W nazwie partnerstwo publiczno-prywatne jasno wskazano, że **realizacja projektu leży we wspólnym interesie obu podmiotów będących po podpisaniu umowy ppp partnerami, a nie stronami**. Patrząc przez ten pryzmat idei ppp możemy bez problemu wyjaśnić, dlaczego tak duży odsetek projektów ppp w Polsce, dla których ogłoszono nabór, nie uzyskał stosownej aprobaty ze strony partnerów prywatnych lub po kilku spotkaniach dialogu konkurencyjnego następowało unieważnienie postępowania przez podmiot publiczny – mówi Wojciech Cholewa.

Jako przykłady podaje planowane: basen z mariną w Żninie, budynki komunalne w Bolesławcu, Koninie, Oławie czy katowicki aquapark.

Wskazuje także na brak rynku operatorskiego w Polsce.

– W Polsce głównymi uczestnikami ppp jako partnerzy prywatni występują firmy budowlane. Z racji obszaru ich działania mogą one brać 100 proc. odpowiedzialność za tę część projektu związaną z budową oraz ewentualnymi remontami powstałej infrastruktury. Natomiast na pozostałą część umowy ppp (tą bardziej nieprzewidywalną) firma budowlana poszukuje mniejszych firm operatorskich, które stają się odpowiedzialne za zwykłe utrzymanie, wycenę opłat za dostępność lub wpływów z koncesji – mówi Wojciech Cholewa.

Podaje przykład, gdy firma budowlana niemająca doświadczeń w zarządzaniu np. aquaparkiem **wynajmuje małą firmę operatorską, która dla instytucji finansujących (banków, funduszy) jest nie do zaakceptowania** a w takiej sytuacji ciężko będzie takiej firmie budowlanej uzyskać finansowanie dla projektu, a na pewno koszt jego pozyskania będzie odpowiednio droższy uwzględniając sytuację, kto będzie operatorem aquaparku.

Partnerstwo?

III. Ppp w praktyce

Według Wojciecha Cholewy problemem jest też brak na polskim rynku banków i instytucji finansowych przygotowanych do projektów ppp.

– Nie znam instytucji finansowej w Polsce, która sfinansowałaby projekt w ramach zapisów umowy ppp, a raczej w ramach „biznesplanu” stworzonego dla tego projektu przez partnera prywatnego. Natomiast instytucje te chcą się zabezpieczać na majątku partnerów planowanego przedsięwzięcia. Tym samym pozyskanie finansowania staje się bardzo utrudnione – uważa Wojciech Cholewa.

Na koniec wskazuje na zbyt wygórowane wymagania stawiane przez podmioty publiczne. Chodzi tu zarówno o kwestie techniczne, jak i finansowe, przez które wielu wykonawców mogących zrealizować projekt pozbawia się szansy udziału w postępowaniu.

Bankowcy wiedzą swoje

Zdaniem Bartłomieja Dmitruka, dyrektora ds. bankowości inwestycyjnej i korporacyjnej Espirito Santo Investment Bank, podstawowym problemem dotyczącym projektów ppp jest możliwość złożenia projektu „bankowalnego”, czyli takiego, który na koniec sfinansuje bank.

– **Banki chciałyby mieć możliwość finansowania projektów w taki sposób, aby mieć możliwość oparcia go na ryzykach partnera publicznego, a jednocześnie mieć pewność, że nikt nie zakwestionuje pozabilansowego charakteru tego finansowania.** Przy zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego, sięgającym nierzadko limitu konstytucyjnego, trudno te dwa cele pogodzić. Stąd też znikoma liczba projektów – uważa Bartłomiej Dmitruk.

Dodaje, że dodatkowo niejednoznaczne przepisy unijne dotyczące ujmowania danego projektu (wydatków) w budżetach jednostek samorządu terytorialnego powodują, że projekty nie są finalizowane.

– Do tego dochodzą coraz bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące banków i dopasowania długości aktywów i pasywów. Projekty ppp są finansowane w formule długoterminowej 10–25 lat i takiego finansowania oczekują klienci. Banki natomiast finansują się depozytami krótkoterminowymi oraz obligacjami o zapadalności maksymalnie pięć–siedem lat. Stąd też coraz mniej chęci na długoterminowe finansowania infrastruktury w sektorze bankowym – uważa dyrektor Espirito Santo Investment Bank.

Podobnego zdania jest Jan Dziekański, Dyrektor Departamentu Finansowania Strukturalnego i Doradztwa Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK).

– Jednym z podstawowych problemów ppp jest ograniczona dostępność długoterminowego finansowania dłużnego w bankach. Siłą rzeczy ma to wpływ na finansowanie projektów w formule ppp. Jego przyczyny leżą poza Polską i niestety mamy na to ograniczony wpływ – mówi Jan Dziekański.

Dodaje jednocześnie, że jest pewna grupa instytucji (np. OFE), która w naturalny sposób mogłaby być zainteresowana długoterminowymi inwestycjami w obligacje projektowe w formule ppp.

– To kwestia wypracowania odpowiedniego mechanizmu, który banki jako organizatorzy emisji projektowych obligacji długoterminowych, mogłyby wypracować np. wraz z OFE. Ten temat jest od jakiegoś czasu rozważany jako częściowe remedium na brak długoterminowego finansowania – mówi Jan Dziekański.

Problemów jest jednak znacznie więcej. Zdaniem Jana Dziekańskiego to m.in. ciągle pokutujące przekonanie, że skoro partner publiczny nie odpowiada za dostarczenie finansowania projektu ppp, to nie musi analizować kwestii bankowalności i uwzględniać jej w swoim przedsięwzięciu.

– **Prawdą jest, że partner prywatny jest odpowiedzialny za organizację finansowania. Ale nie jest prawdziwe twierdzenie, że jest to jego wyłączny problem.** Projekt ppp, który nie ma finansowania to także problem partnera publicznego. To zmarnowany czas i pieniądze stron, trudno mierzalne straty związane

III. Ppp w praktyce

z niezrealizowaną inwestycją oraz koszty społeczne, a czasem także polityczne. Problem może być tym bardziej bolesny, jeśli wiąże się np. z przepadkiem dotacji UE. Do tej pory jakość przygotowania projektów w formule ppp była jedną z najpoważniejszych słabości polskiego ppp – mówi dyrektor z BGK.

Na tym lista się nie kończy.

Zdaniem Jana Dziekańskiego, trudność wdrażania inwestycji w formule ppp związana jest także z tym, że ppp to ciągle nieprzetarty szlak, jeśli chodzi o przepisy prawne.

– Polskie przepisy ppp to ciągle narzędzie niesprawdzone. Próbuje się zastosować je do złożonych konstrukcji finansowo-prawnych. W trakcie prac, raz na jakiś czas okazuje się, że w przepisach przydałyby się zmiany. To problemy, które są generalnie zidentyfikowane i pewnie trzeba będzie do nich wrócić, gdy banki zbiorą doświadczenia na podstawie kilku pełnych procesów finansowania ppp – dodaje dyrektor BGK.

Kolejny problem to instrumenty wsparcia dla ppp.

– To ciągle otwarty temat. Pytanie podstawowe to, czy jest uzasadnione, aby państwo w ogóle wspierało ppp. Takie wsparcie polegać może na wstępnej weryfikacji pomysłów dotyczących ppp, wstępnej ocenie zasadności zastosowania ppp, ocenie efektywności i porównania do realizacji projektu metodą tradycyjną. Publiczne jednostki wsparcia ppp powstawały zazwyczaj w krajach, w których w tej formule realizowano istotną część inwestycji infrastrukturalnych. **Ich zadaniem była między innymi ocena zasadności realizacji projektów w ppp.** Należy jednak dodać, że niektóre z tych jednostek niestety nie pełniły tej funkcji dobrze. Jest zatem z czego czerpać pozytywne wzorce, ale są i przykłady do analizy nieskutecznych rozwiązań – mówi dyrektor BGK.

Jego zdaniem kolejne pytanie, na które należy odpowiedzieć dotyczy tego, czy w momencie składania oferty przez partnerów prywatnych samorząd powinien także żądać przedstawienia wiążącej oferty banków na finansowanie przedsięwzięcia.

– Mało jest obecnie na rynku banków, które mają tzw. długi pieniądz. Partnerzy prywatni mogą więc mieć problem z zabezpieczeniem finansowania. Wyobraźmy sobie, że przy danym zadaniu będzie pięciu partnerów prywatnych, z których każdy będzie musiał zapewnić finansowanie na poziomie 500 mln zł. Oznacza to, że w kilku bankach będzie trzeba zablokować 2,5 mld zł. Takie rozwiązanie z jednej strony daje pewność zamawiającym co do finansowania, ale drugiej strony ogranicza konkurencję wśród partnerów prywatnych poprzez

Wsparcie instytucjonalne?



III. Ppp w praktyce

ograniczoną konkurencją wśród banków, które są w stanie dostarczyć długoterminowe finansowania. Powoli samorządowcy zaczynają zdawać sobie sprawę z tego problemu – mówi dyrektor BGK.

Jan Dziekański zwraca także uwagę na kwestię kosztu partnera prywatnego w przygotowaniach do projektu ppp.

– To duży wydatek, z czego partnerzy publiczni nie zawsze sobie zdają sprawę. Z naszych obserwacji i rozmów wynika, że może to być koszt do kilku mln EUR. Dlatego bardzo ważne jest, by ogłaszane projekty były wykonalne. **Jeżeli partner prywatny będzie startować w dwóch czy trzech przetargach i poważnie zaangażuje się finansowo, a okaże się, że jeden przetarg został odwołany, drugi zostanie przesunięty, to następnym razem ten przedsiębiorca poważnie się zastanowi, czy w ogóle angażować się w kolejny przetarg** – uważa Jan Dziekański.

Dług publiczny

Zwraca także uwagę na to, że niektórzy widzą w ppp sposób na unikanie zaliczania do zadłużenia wydatków związanych z przedsięwzięciem.



– Jednak **w ppp powinno chodzić o zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, a nie unikanie odnotowania zobowiązania, jak zadłużenia w zapisach księgowych.** Opłacalność ppp jako metody musi podlegać weryfikacji. Jeżeli projekt ppp, w całym okresie trwania (np. dwudziestoletnim) generuje większe koszty dla samorządu niż ten sam projekt realizowany metodą tradycyjną i jeżeli uwzględniono wszystkie koszty obydwu form, to należy rozważyć, czy dzięki ppp uzyskujemy tę efektywność. Czy na pewno fakt formalnego potraktowania pozycji księgowej jako dług jest wart wydania większych kwot ze środków publicznych? – pyta Jan Dziekański.

Z kolei Piotr Galas, dyrektor departamentu klienta sektora publicznego PKO Banku Polskiego, wskazuje, że jednym z podstawowych czynników mających wpływ na tempo przygotowania projektów i negocjacji z inwestorami jest brak pewności podmiotów publicznych co do klasyfikacji budżetowej przedsięwzięć ppp.

– Niestety, w przypadku wielu projektów, pozabudżetowy charakter całości zobowiązań wynikających z umowy ppp jest podstawową przesłanką do realizacji projektu w tej formule. Powoduje to, iż w trakcie przygotowania postępowania oraz w trakcie pomniejszych negocjacji kwestie klasyfikacji wydatków stają się podstawowym zagadnieniem, co wpływa niekorzystnie na pozostałe elementy umowy, które w perspektywie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat mogą okazać się ważniejsze i decydować o powodzeniu i kosztach całego projektu – mówi Piotr Galas.

Jego zdaniem, **czynnikiem, który wpływa na to, że wciąż niewiele projektów jest realizowanych, jest brak porozumienia pomiędzy stroną publiczną i prywatną co do przejścia przez inwestora całego ryzyka biznesowego projektu (ryzyka popytu).**

– Szczególnie istotne jest to przy inwestycjach, gdzie poziom popytu nie jest pewny oraz podlega dużym wahaniom (infrastruktura sportowa, rekreacyjna). Wyważenie oczekiwań obu partnerów w przypadku takich projektów jest bardzo trudne i wymaga przede wszystkim dobrej woli po obu stronach transakcji. Dodatkowo zarówno partner prywatny, jak i publiczny muszą uwzględniać oczekiwania instytucji finansowych, gdyż to one z reguły muszą zapewnić większość środków na realizację projektu poprzez długoterminowe finansowanie (na ogół odpowiadające okresowi umowy). Projekty nie dotyczące inwestycji o charakterze typowo komunalnym, jak np. drogi, wodociągi, szkoły etc. są znacznie bardziej ryzykowne dla banków, gdyż nie ma pewności, że przychody, jakie będzie generowała inwestycja po zakończeniu pozwolą na spłatę zobowiązań w perspektywie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat – mówi Piotr Galas.

„Opakować projekt”

Bartłomiej Dmitruk uważa, że można zaradzić problemom z finansowaniem ppp w Polsce.

– Pewne inwestycje infrastrukturalne po prostu nie będą mogły być zrealizowane bez ppp w Polsce i w końcu ktoś odpowiednio przygotuje i „opakuje” projekt dla banków. Warto zaangażować dobrych doradców oraz bank, który rozumie ppp od samego początku. W przypadku większych projektów jest to łatwiejsze. Obstawiam, że jest szansa na przeprowadzenie kilku dobrze zrobionych projektów w najbliższym czasie – mówi Bartłomiej Dmitruk.

Jan Dziekański przyznaje, że w ostatnich dwóch latach pojawiło się kilka pomysłów inwestycyjnych, które bez rozgłosu, w sposób systematyczny, fachowy, odpowiedzialny oraz przy wsparciu renomowanych doradców zostały przygotowane przez samorządy.

– Te projekty zaczynają już być widoczne na rynku. To bardzo pozytywny sygnał, a przedsięwzięcia z zakresu np. gospodarki odpadami czy parkingów są coraz lepiej przygotowane. Oczywiście prawdziwy test projekty te przechodzą podczas weryfikacji komitetów kredytowych w bankach – mówi Jan Dziekański.

Bartłomiej Dmitruk przypomina, że finansowanie jest pochodną oceny ryzyka kredytowego projektów oraz skłonności banków do finansowania w ogóle. Jego zdaniem wciąż brakuje projektów dobrze przygotowanych, a jeśli takie będą, to znajdą się podmioty finansujące, choć niekoniecznie będą to banki.

I radzi:

– **Największe prawdopodobieństwo realizacji i finansowania mają projekty, które są potrzebne w danym regionie, aby realizować podstawowe cele rozwoju – drogi, infrastruktura związana, szpitale i edukacja.** Zdrowie jest tematem trudnym społecznie i wymaga restrukturyzacji, edukacja jest stosunkowo mała (wartość pojedynczego projektu), więc realnie zostają drogi. Trzeba też od samego początku procesu zaangażować bank, który ma zorganizować finansowanie. Jeśli będzie możliwość osiągnięcia porozumienia pomiędzy Public i Private w świetle bankowości projektu, to szanse są większe – mówi dyrektor Espirito Santo Investment Bank.

Piotr Galas jest przekonany, że pomimo trudności rynek ppp nadal się rozwija i pojawiają się na nim wciąż nowe projekty o znacznej wartości.

– Co jeszcze bardziej istotne projekty są coraz lepiej przemyślane i widać determinację samorządów do ich realizacji. W wielu przypadkach nowe projekty są kolejnymi wersjami wcześniejszych, jednak uzupełnione są o uwagi, jakie pojawiały się w trakcie nieudanych negocjacji z potencjalnymi inwestorami – mówi Piotr Galas.

Doradca radzi

Przedstawiciele branży podkreślają, że bez wsparcia doradców ppp nie pójdzie do przodu.

– Projekty ppp nie istnieją, dopóki nie znajdą finansowania i nie nastąpi tak zwane zamknięcie finansowe. Generalnie projekty ppp są trudniejsze do zamknięcia finansowego, szczególnie te, które nie są oparte na opłacie za dostępność pochodzącej od partnera publicznego, gdyż banki postrzegają, że ryzyko zwrotu zadłużenia jest przy takich projektach relatywnie duże. Partnerzy publiczni natomiast preferują projekty typu koncesyjnego oparte przynajmniej częściowo na opłatach od użytkowników, gdyż z założenia nie angażują one finansów miasta i nie podnoszą poziomu zadłużenia – mówi Alina Sarnacka-Łuczyn.

Przykładem nieuzasadnionej wiary w potencjał rynkowy projektu są sytuacje, w których **samorządy dążą do zawierania umów koncesyjnych na obiekty sportowo-rozrywkowe, jak parki wodne, hale sportowe czy stadiony, licząc, że inwestor prywatny stworzy taką ofertę dla klientów, która zapewni zwrot zaangażowanego kapitału.**

**Jakość
przygotowania
projektu**

Koncesje w sektorze sportu i rekreacji?

III. Ppp w praktyce

– Szczególnie w przypadku parków wodnych bywa to trudne i na przykład w Wielkiej Brytanii większość inwestycji sportowo-rekreacyjnych w trybie ppp w samorządach jest opartych o opłatę za dostępność – mówi senior manager z Ernst & Young.

Podkreśla, że banki deklarują gotowość do finansowania projektów ppp, pod warunkiem, że projekty ppp są odpowiednio ustrukturyzowane, niezależnie od tego, czy oparte są na opłacie za dostępność, czy od użytkowników końcowych.

– **Jednym z warunków uzyskania finansowania dla koncesji jest redukcja ryzyka popytu przez stronę publiczną**, np. gwarancje wykupu przez gminy lekcji dla szkół czy brak stref darmowego parkowania wokół parkingów planowanych w koncesji. Udział banków w procesie negocjacyjnym projektu ppp od najwcześniejszego możliwego etapu znacząco zwiększa szansę finansowania. Istotne są również rzetelne dane, a w szczególności wiarygodne projekcje finansowe, otrzymane od partnera prywatnego ubiegającego się o finansowanie – wylicza Alina Sarnacka-Łuczyn.

Dodaje, że ryzyko banku winno być mitygowane odpowiednimi zapisami w umowie o ppp, takie jak przewidywana umowa bezpośrednia pomiędzy bankiem (bankami) i stronami publiczną i prywatną, a także innymi, w szczególności w zakresie zakończenia umowy oraz odszkodowań i kar, które powinny mieć wbudowane ograniczenia tak, aby umożliwić bankowi zwrot zaangażowanego kapitału.

– Przedstawiciele sektora publicznego powinni przygotowywać projekty ppp, począwszy już od fazy koncepcyjnej, a skończywszy na umowie o ppp/koncesji, mając na względzie również interesy inwestorów prywatnych oraz banków (a więc odpowiednio alokować ryzyka). **W przeciwnym razie projekt nie zostanie zrealizowany, a środki publiczne, w tym również czas, przeznaczone na wadliwe jego przygotowanie zostaną zmarnowane.**

Kolejne projekty ppp, zamknięte komercyjnie i finansowo, przyczynią się do stworzenia standardowych dokumentów, SIWZ, umów, które na pewno przyczynią się do sukcesu tej skądinąd bardzo przydatnej formuły – podsumowuje Alina Sarnacka-Łuczyn.



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Bartosz Korbus

Koordynator projektu systemowego „Partnerstwo publiczno-prywatne” ze strony partnera projektu – Instytutu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

4.1. Podsumowanie badań nad potencjałem rynku ppp w Polsce przeprowadzonych w ramach projektu systemowego PARP

Wstęp

Polska Agencja Przedsiębiorczości opublikowała w wersji elektronicznej, jak i papierowej publikację pod nazwą **Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce**, która jest syntetycznym zapisem badania uwarunkowań stosowania w Polsce formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, zrealizowanego w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne”. Badanie prowadzone było w okresie wrzesień 2011 – maj 2012 r. przez ekspertów konsorcjum: GfK Polonia Sp. z o.o., Fundacji Centrum PPP, PKPP Lewiatan, Pracowni Badawczej Monitor i obejmowało okres realizacji przedsięwzięć PPP w Polsce w latach 2009–2011. Przeprowadzone badanie stanowiło unikalną w Polsce próbę pogłębionej i kompleksowej analizy różnorodnych zagadnień związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym. **Dotarcie do różnorodnych aktorów rynku ppp i skonfrontowanie ze sobą wielu punktów widzenia dostarcza cennych informacji na temat wiedzy, umiejętności i gotowości organizacyjnej do posługiwania się tą nową formą realizacji usług publicznych, zarówno wśród potencjalnych partnerów publicznych, jak i potencjalnych partnerów prywatnych.** Co więcej, analiza dostarcza dodatkowych przesłanek do oceny zasadności i przydatności obowiązujących obecnie regulacji prawno-instytucjonalnych w tym przedmiocie. Zebrane w trakcie badania dane, stanowią solidną podstawę do formułowania wniosków w zakresie zmian w otoczeniu prawno-instytucjonalnym ppp w Polsce.

Publikacja podsumowująca badanie potencjału uczestników rynku ppp do realizacji tego typu przedsięwzięć, tj.:

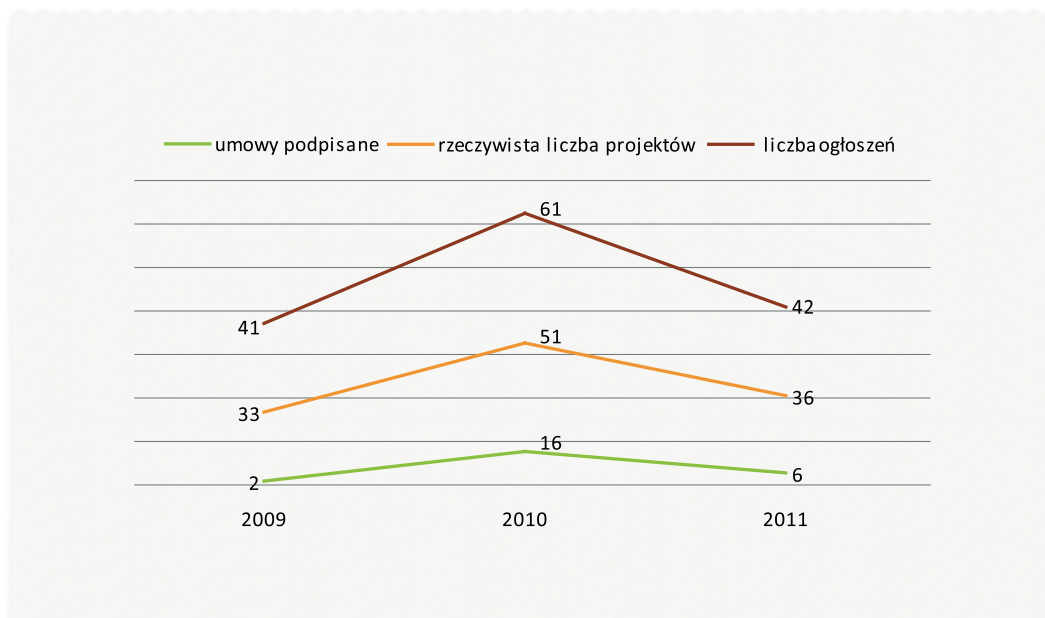
1. Raport z analizy danych zastanych – analiza literatury przedmiotu, dostępnych badań oraz aktów prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego na terenie kraju (wrzesień 2011 – grudzień 2011).
2. Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych – przeprowadzenie badania wśród wybranych podmiotów publicznych o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym na łącznej próbie $n = 399$.
3. Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców – przeprowadzenie badania przedsiębiorstw na próbie warstwowo-losowej ($n = 950$) oraz próbie celowej $n = 50$ – realizujących ppp (styczeń – kwiecień 2012).
4. Raport ze studiów przypadków – opis 17 projektów zrealizowanych w formule ppp w Polsce (luty – kwiecień 2012).
5. Raport z analizy stanu prawnego – pogłębiona analiza prawna regulacji prawno – instytucjonalnych w zakresie ppp, w tym w szczególności kwestii spornych i niejasnych, ujawnionych w wyniku badań opisanych w raportach 2, 3 i 4.



Dotychczasowy rozwój rynku ppp w Polsce i skala oczekiwań podmiotów publicznych

Publikacja jest syntetycznym zapisem informacji pozyskanych w badaniach oraz wniosków wynikających z analiz realizowanych, dla każdego zbadanego obszaru tematycznego. Odmiennosc zastosowanych technik badawczych (badanie w oparciu o zastana literaturę przedmiotu, badania ilościowe, badania ilościowo-jakościowe, pogłębione wywiady dla wybranych studiów przypadku) pozwoliła nie tylko na weryfikację opinii ekspertów czy pogłębienie wiedzy na temat stopnia dojrzałości rynku do posługiwania się formułą ppp, ale i identyfikację różnic opinii poszczególnych uczestników rynku ppp. **Dostarczyła też dodatkowych informacji na temat barier rozwoju ppp w Polsce.** Szczegółowo zagadnienie to omawiane było w nr 2 „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” w niniejszym wydaniu, „Biuletynu ppp”, przedstawione zostaną informacje zawarte w kolejnych wynikach badań¹. Warto jedynie przypomnieć, że zgodnie z danymi zawartymi we wspomnianym raporcie „liczba ogłoszonych w Polsce projektów (w oparciu o ustawę o ppp oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi) wyniosła 41 w 2009 roku, 61 w 2010 roku i 42 w 2011 roku – w sumie 144, a uwzględniając ponownie ogłaszane postępowania, rzeczywista liczba projektów w latach 2009, 2010 i 2011 wyniosła odpowiednio 33, 51 i 36 – w sumie 120. Wyraźny wzrost liczby ogłoszeń miał miejsce w IV kwartale 2011 roku. Do końca III kwartału zanotowano jedynie 15 ogłoszeń, a w samym IV kwartale przybyło 27. Na koniec III kwartału 2011 roku zostały podpisane 24 umowy o ppp/koncesji – ok. 20% pierwotnej liczby ogłoszeń. Ostatni kwartał 2011 roku nie przyniósł zmiany w zakresie podpisywanych umów, jednak porównanie liczby umów na koniec 2010 roku i 2011 roku pokazuje ich 100% wzrost – z 12 do 24 umów. Część z nich (10) zostało zamkniętych także finansowo – tj. partner prywatny zapewnił finansowanie projektu”².

Wykres 1. Ogłoszenia o ppp/koncesji w latach 2009–2011



Źródło: *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 2. *Ogłoszenia o ppp/koncesji w latach 2009–2011*, s. 25. <www.ppp.parp.gov.pl>.

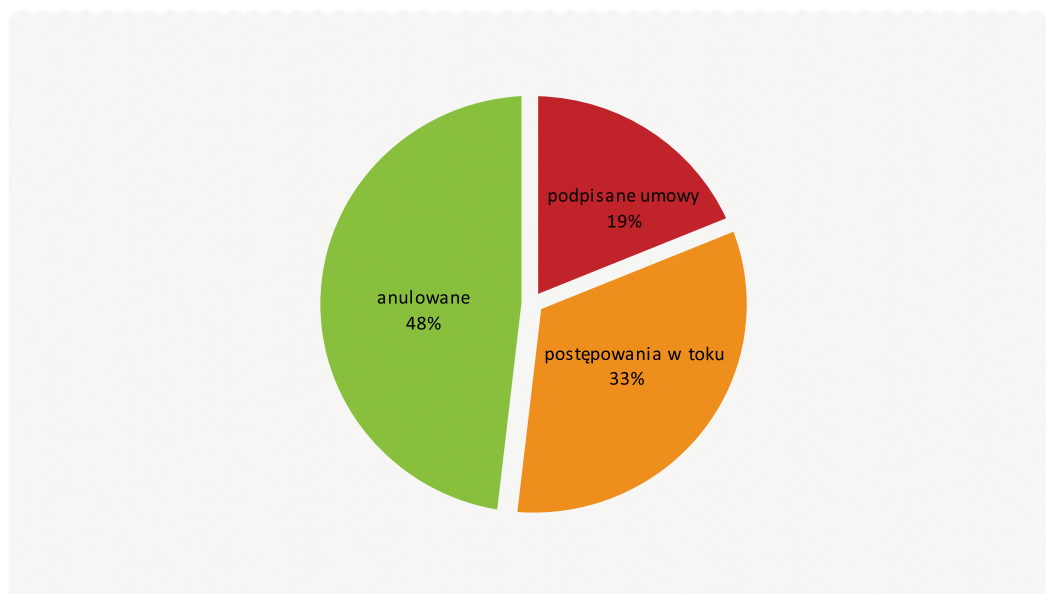
Liczba postępowań nie przełożyła się na ilość realizowanych projektów, co jest świadectwem aktualnej słabości rynku ppp, na którym dominują koncesje.

¹ *Raport z analizy danych zastanych*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo. PARP, 2012, <www.ppp.parp.gov.pl>.

² *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 24. <www.ppp.parp.gov.pl>.

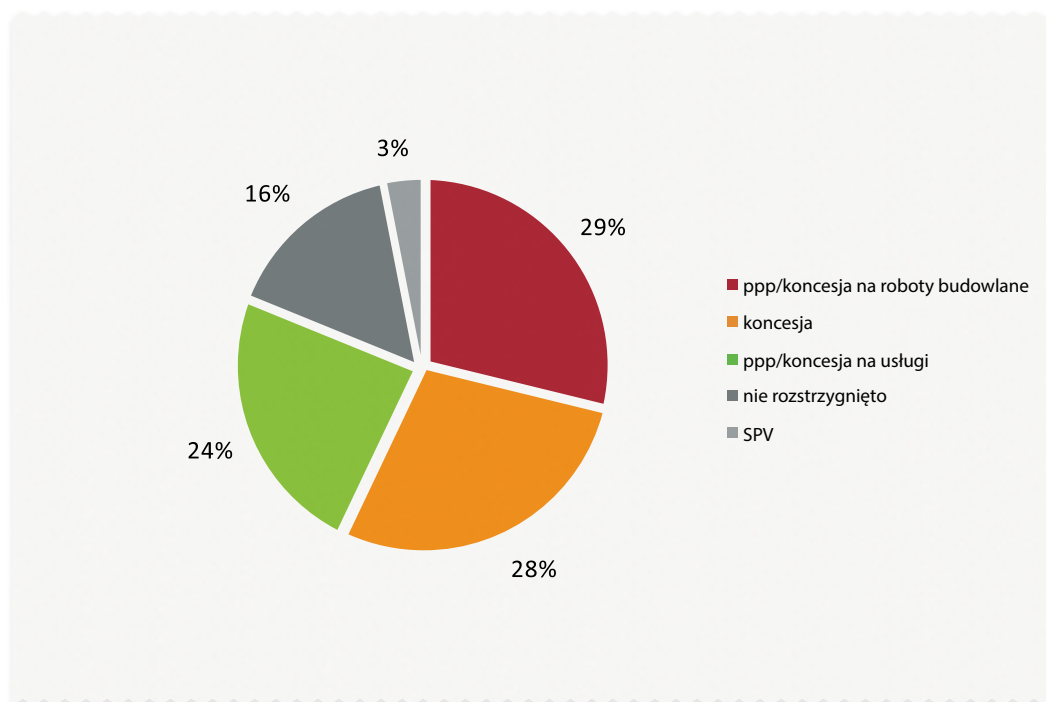
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 2. Liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009–2011



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 3. Liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009–2011, s. 26. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Wykres 3. Wdrażany lub planowany model współpracy

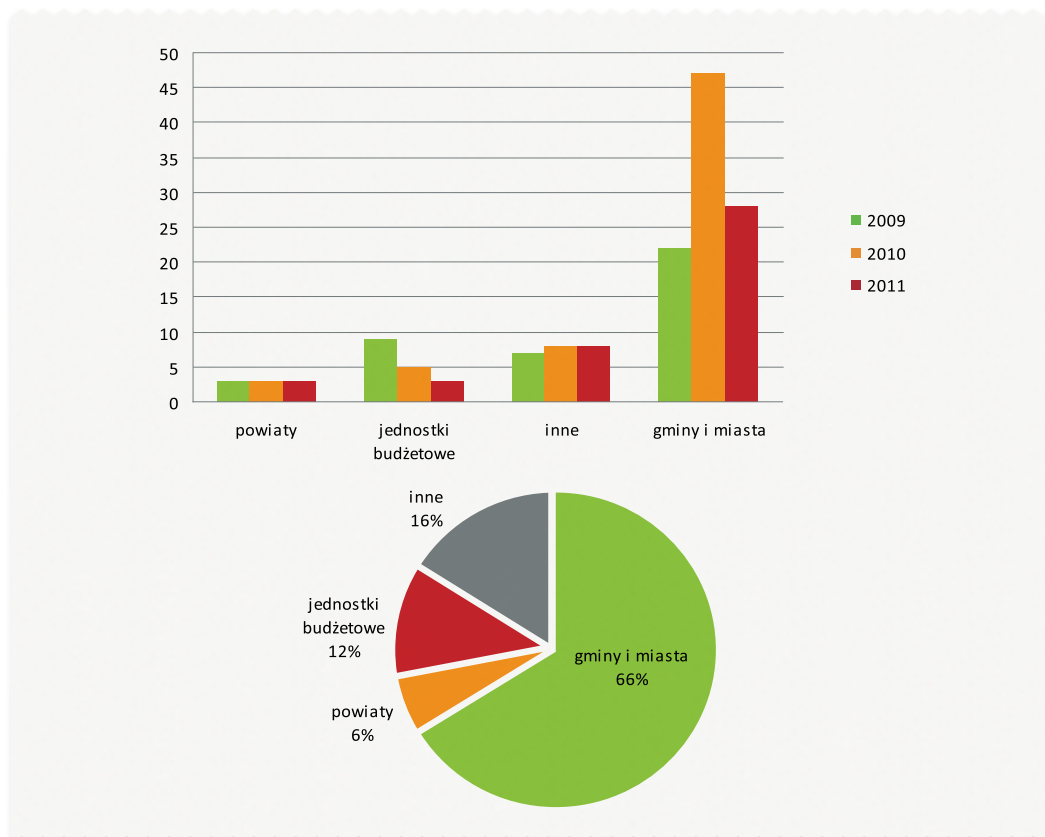


Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 8. Wdrażany lub planowany model współpracy, s. 28. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Polski rynek ppp i koncesji to rynek samorządowy, inicjatywy administracji rządowej to wyjątki.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

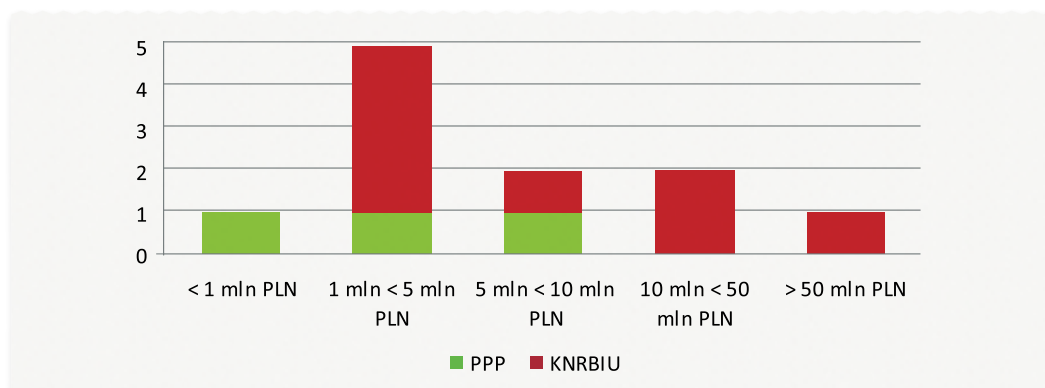
Wykres 4. Liczba ogłoszeń wg podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji ppp w 2009, 2010, 2011 r.



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 9. Liczba ogłoszeń według podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji ppp w latach: 2009, 2010 i 2011, s. 29. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Samorządowi pionierzy ppp chcą realizować przy tym relatywnie niewielkie przedsięwzięcia, przy czym preferowany czas trwania kontraktu to okres od 5 do 15 i od 15 do 30 lat³. Podmioty publiczne upatrują w ppp i koncesji modelu realizacji bardzo szerokiego spektrum zadań publicznych, przy czym prawie jedna trzecia to przedsięwzięcia z zakresu sportu i rekreacji. Z przeprowadzonych badań wynika również, że udział doradcy w przygotowaniu przedsięwzięć relatywnie zwiększa szanse na powodzenie przedsięwzięcia.

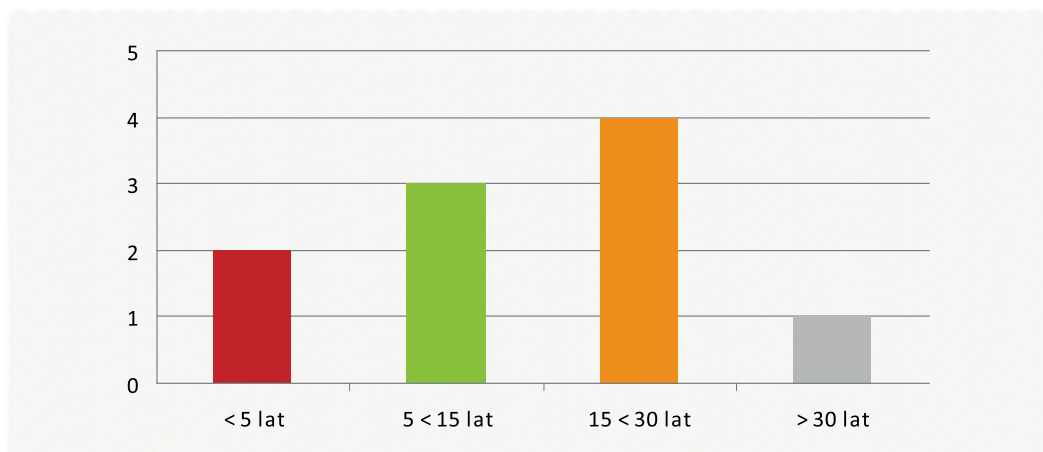
Wykres 5. Liczba zawartych umów ppp (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009–2010 w podziale na wartości i model współpracy



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 11. Liczba zawartych umów ppp (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009–2010 w podziale na wartości i model współpracy, s. 31. <www.ppp.parp.gov.pl>.

³ Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 36. <www.ppp.parp.gov.pl>.

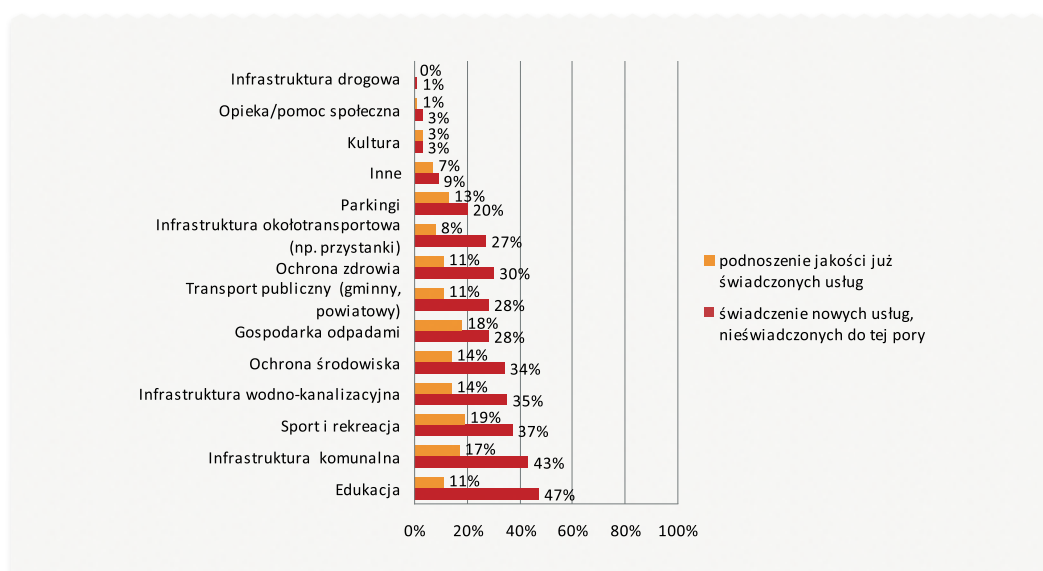
Wykres 6. Podział projektów zamkniętych (finansowo) według czasu trwania umowy w latach 2009–2010



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 16. Podział projektów zamkniętych (finansowo) według czasu trwania umowy w latach 2009–2010, s. 36. <www.ppp.parp.gov.pl>

W podsumowaniu badań nie zabrakło przybliżenia skali potrzeb instytucji publicznych w zakresie zadań służących rozwojowi lokalnemu i regionalnemu oraz wyodrębnienia zadań możliwych do realizacji w formule partnerstwa publicznego oraz koncesji na roboty budowlane i usługi. Szacunek w tym zakresie opiera się na odniesieniu potencjalnej skali przedsięwzięć realizowanych w formule ppp do wszystkich potrzeb inwestycyjnych sektora publicznego i luki finansowej w tym obszarze w latach 2011–2022⁴. Autorzy odnoszą się również do potrzeb inwestycyjnych podmiotów publicznych, wskazując na ścisłe powiązanie między tymi potrzebami a specyfiką poszczególnych grup podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o ppp i koncesji. Różnice te powiązane są między innymi z różnym zakresem zadań przypisanych jednostkom danego szczebla samorządowego oraz ich populacji.

Wykres 7. Zapotrzebowanie inwestycyjne przebadanych jednostek w podziale na poszczególne kategorie inwestycji

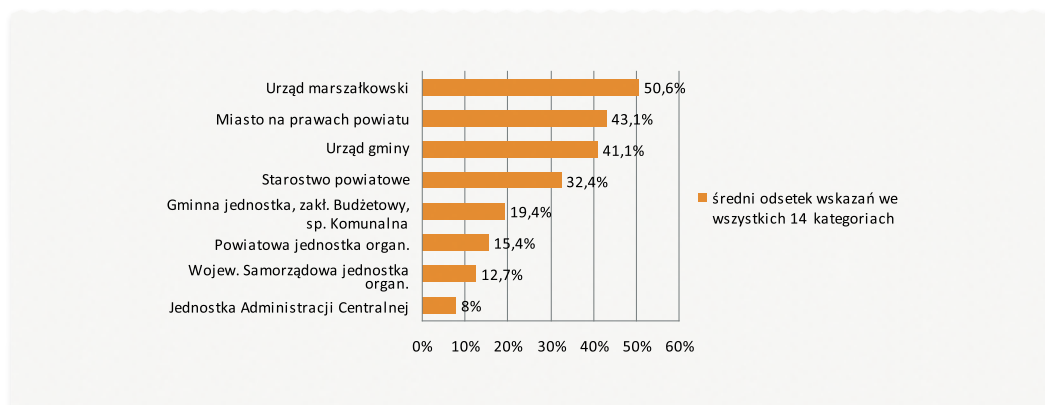


Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 22. Zapotrzebowanie inwestycyjne przebadanych jednostek w podziale na poszczególne kategorie inwestycji, s. 44. <www.ppp.parp.gov.pl>

⁴ Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 41. <www.ppp.parp.gov.pl>

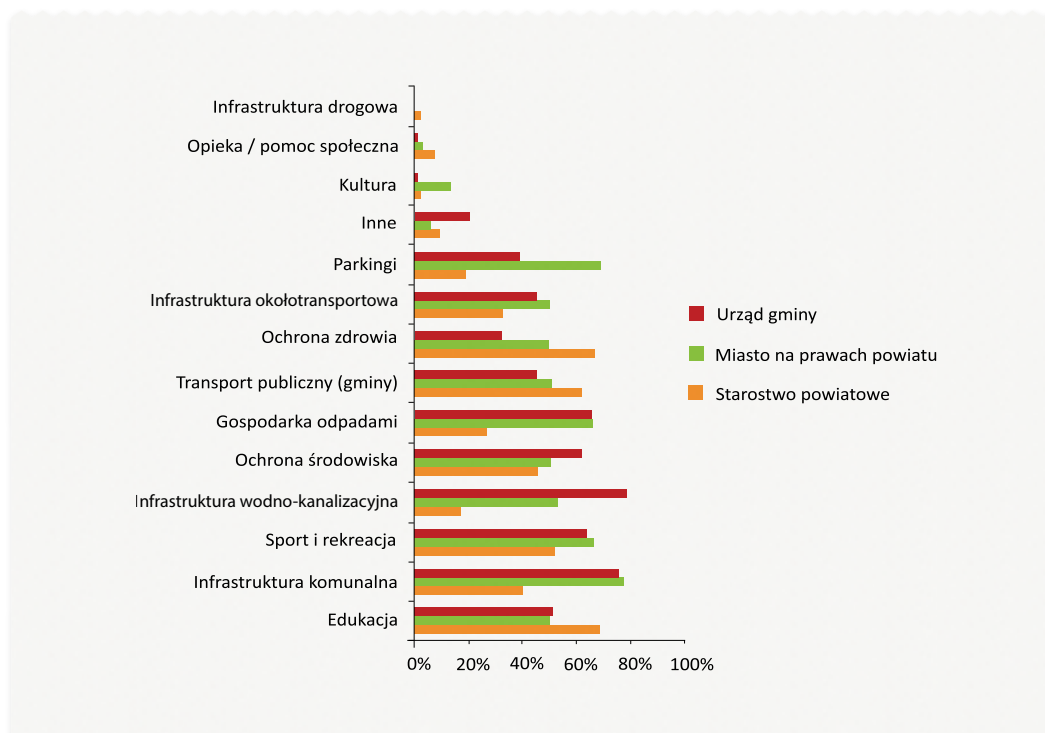
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 8. Średnie zapotrzebowanie inwestycyjne we wszystkich wymienionych kategoriach w podziale na poszczególne typy jednostek



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 23. Średnie zapotrzebowanie inwestycyjne we wszystkich wymienionych kategoriach w podziale na poszczególne typy jednostek, s. 44. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Wykres 9. Zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje inwestycji w starostwach powiatowych, miastach na prawach powiatu oraz urządach gmin



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 24. Zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje inwestycji w starostwach powiatowych, miastach na prawach powiatu oraz urządach gmin, s. 47. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Obszary zadań publicznych

Opracowanie zawiera ciekawe zestawienie czynników analizowanych przez respondentów przy wyborze formuły realizacji zadań publicznych oraz omówienie popytu na projekty ppp w poszczególnych obszarach:

- drogownictwa i kolejnictwa
- budowy i modernizacji infrastruktury okołotransportowej
- ochrony zdrowia
- zarządzania odpadami
- termomodernizacji
- sportu i rekreacji.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Osobno omówiono wypowiedzi na temat potencjału realizacji ppp hybrydowego, tj łączących w sobie środki publiczne, prywatne i dotacje UE. Niestety wobec spodziewanego w najbliższej perspektywie finansowej 2013–2020, otwarcia Komisji Europejskiej na ten model, badane samorzady dość krytycznie odnosiły się do swych umiejętności w tym obszarze.

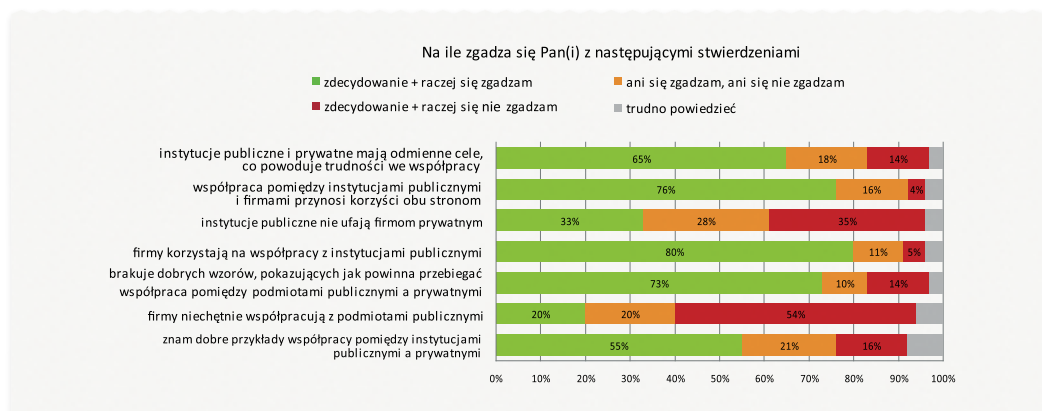
Analiza stopnia przygotowania instytucji publicznych do współpracy z sektorem prywatnym oraz ocena zdolności podmiotów prywatnych do uczestnictwa w projektach ppp

Rozdziały VI i VII omawianego podsumowania badań potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorców do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce odnoszą się do analizy przygotowania każdej ze stron do wzajemnej współpracy⁵.

Z badań nad relacjami podmiotów publicznych z sektorem prywatnym wyłania się przekonanie podmiotów publicznych o pozytywnym przebiegu własnych relacji z partnerami. Doświadczenia w tym zakresie są pozytywne (55% wskazań). Co ciekawe, również ponad połowa objętych badaniem przedsiębiorców ocenia pozytywnie swoje relacje z podmiotami publicznymi (56% ocenia, że są one „częśćcnie dobre” lub „wyłącznie dobre”, a jedynie 10% ocenia je jako „złe”)⁶. Z badań wynika, że najbardziej doświadczone w realizacji projektów typu ppp są duże firmy sektora budowlanego⁷. Badania wykazały, że mimo pozytywnego nastawienia do współpracy obu stronom doskwiera brak dobrych wzorców współpracy. Mimo że próby wypracowania tego typu rozwiązań zaczynają się już pojawiać, wymagają one – w świetle przeprowadzonych badań – dodatkowych działań informacyjnych i promocyjnych zarówno wśród podmiotów publicznych, jak i przedsiębiorców. Również w badaniach jakościowych, respondenci najczęściej wspominali o raczej pozytywnych relacjach z podmiotami prywatnymi wykonującymi zamówienia publiczne. Zamawiający wskazują, iż takie pozytywne relacje są możliwe do utrzymania jedynie przy woli współpracy wykazywanej przez obydwie strony kontraktu⁸. Co ciekawe, czym bogatsze są doświadczenia podmiotów publicznych w realizacji projektów ppp, tym cieplejsze nastawienie do relacji z przedsiębiorcami, przy jednoczesnym realizmie, co do motywów i interesów angażowania się w tego typu projekty przez każdą ze stron.

Pozytywna ocena wzajemnych relacji

Wykres 10. Opinie na temat współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a prywatnymi – ogół instytucji publicznych



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 27. Opinie na temat współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a prywatnymi – ogół instytucji publicznych, s. 62. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁵ Wnioski z częściowych raportów, wraz z rekomendacjami, zostały omówione w artykule *Sprawozdanie z debaty nad wynikami badań rynku ppp*, Bartosz Korbus, Dawid Zalewski, zamieszczonym w „Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 3, s. 82 i nast.

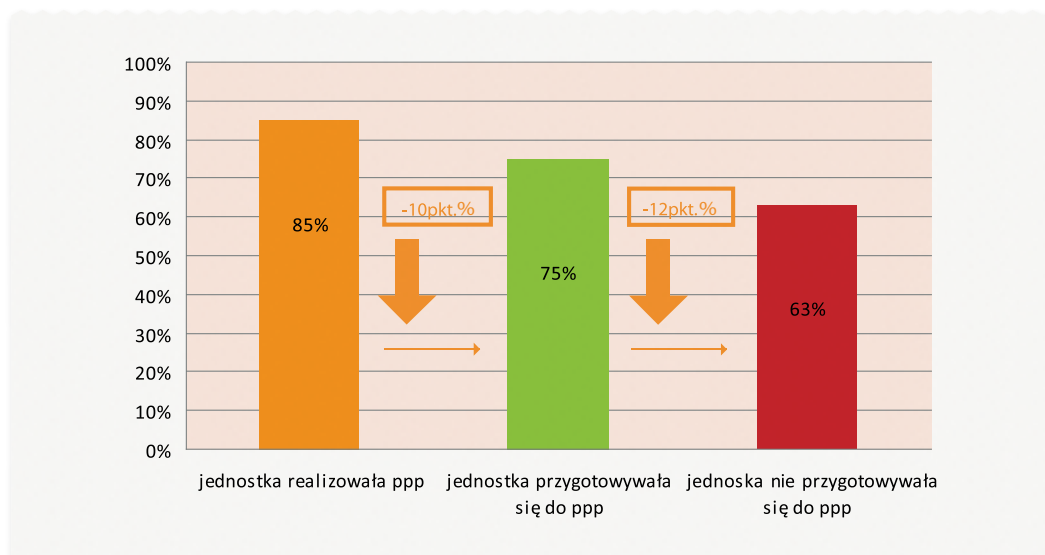
⁶ *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 60. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁷ Tamże, s. 60.

⁸ Tamże, s. 61.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

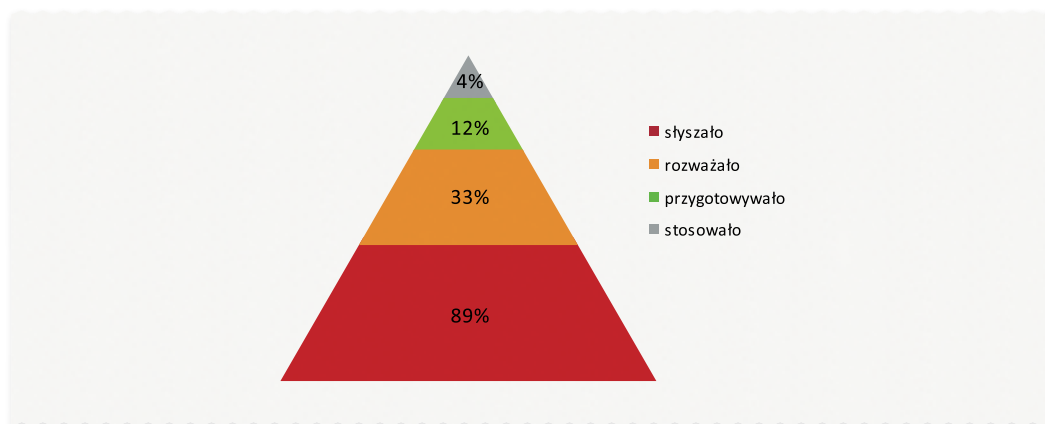
Wykres 11. Dobre doświadczenia we współpracy z firmami prywatnymi w zależności od dotychczasowych doświadczeń z ppp



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 28. Dobre doświadczenia we współpracy z firmami prywatnymi w zależności od dotychczasowych doświadczeń z ppp, s. 62. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Odrębnie podsumowano badania nad doświadczeniami strony publicznej w zakresie stosowania formuły ppp. Punktem wyjścia jest stan wiedzy badanych podmiotów publicznych na temat ppp. Okazuje się, że jedynie 4% objętych badaniem podmiotów publicznych stosowało w praktyce jedną z form ppp.

Schemat 1. Różne stopnie zaznajomienia się z formułą ppp



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Schemat 1. Różne stopnie zaznajomienia się z formułą ppp, s. 64. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Najbardziej zainteresowane stosowaniem formuły ppp są podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie miasta na prawach powiatu.

Co wiemy o ppp?

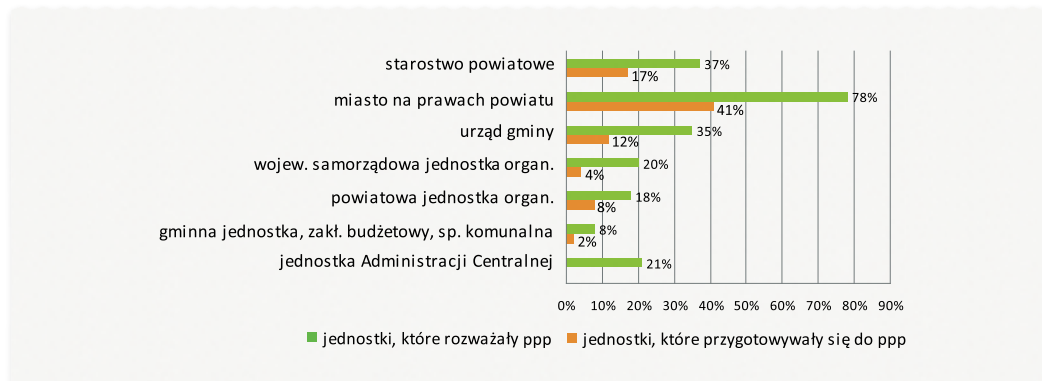
Mimo relatywnie dużego zainteresowania potencjałem, jaki niesie ze sobą formuła ppp, uczestnicy badania dość ostrożnie oceniają swoją wiedzę w tym obszarze. Jedyne 11% ocenia swoją wiedzę jako „raczej wysoką”, a 53% za przeciętną lub „raczej niską” 27%, 8% reprezentuje bardzo niski poziom, natomiast nikt nie ocenił się „bardzo wysoko”. Niestety, mimo wysokiej oceny potencjału, jaki niesie ze sobą ppp dla realizacji zadań publicznych, jedynie 13% badanych rozmawia o ppp ze współpracownikami często lub bardzo często wobec braku tego typu dyskusji lub jej sporadycznego podejmowania w 70% przypadków⁹. Stosow-

⁹ Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 66. <www.ppp.parp.gov.pl>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

nie do zebranych w czasie badań informacji zaledwie w co piątej badanej jednostce organizacyjnej do zadań związanych z ppp, przypisano konkretnego pracownika. Tworzeniu tego typu struktur wewnątrz administracji publicznej sprzyja faktyczne podjęcie realizacji konkretnych projektów, przy czym zespoły ds. ppp, są bardzo nieliczne (średnio 3 pracowników).

Wykres 12. Przygotowanie do zastosowania ppp w układzie podmiotowym (podmioty publiczne)

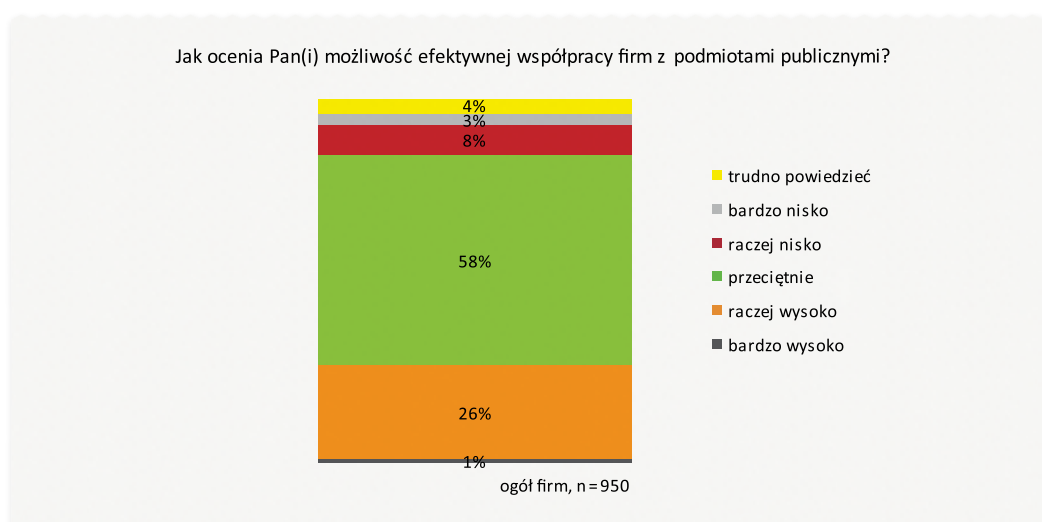


Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 30. Przygotowanie do zastosowania ppp w układzie podmiotowym (podmioty publiczne), s. 65. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Jedynie w 8% przypadków powołano jednostki mające zajmować się głównie wdrażaniem ppp, co też determinowane jest wyższym stopniem wiedzy i doświadczenia przy wdrażaniu kolejnych projektów.

Ciekawe, że ocena możliwości efektywnej współpracy z podmiotami publicznymi przeprowadzona wśród przedsiębiorców koresponduje z wynikami samooceny przedstawicieli administracji. Jednak kontakty w relacjach z administracją, przy okazji wdrażania konkretnych przedsięwzięć ppp, powodują wzrost pozytywnego przekonania o przygotowaniu strony publicznej.

Wykres 13. Ocena możliwości efektywnej współpracy z podmiotami publicznymi



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 33. Ocena możliwości efektywnej współpracy z podmiotami publicznymi, s. 71. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Przedsiębiorcy oceniają, czy dany podmiot publiczny dojrzał do partnerstwa, biorąc po uwagę partnerski stosunek do firm, stosowanie przejrzystych procedur, unikanie nadmiernej biurokracji, elastyczność w negocjacjach oraz równość w dostępie do informacji. Ceniona jest też zdolność do podejmowania racjonalnych decyzji w sytuacjach wymagających interpretacji przepisów lub zapisów regulaminu.

Przeszkody i wzajemne obawy

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

W ocenie przedsiębiorców natomiast, bardzo źle realizacji projektów w formule ppp wróży **nadmierna biurokracja i sztywne trzymanie się procedur, szczególnie jeśli są one nieprzejrzyste**. Krytycznie oceniany jest brak profesjonalnej kadry oraz brak partnerskiego stosunku do firm prywatnych (otwartości, zaufania), brak przejrzystych procedur (np. nieuczciwe przetargi). Z brakiem zaufania spotkało się blisko 27% badanych przedsiębiorców. Generalnie, w ocenie zdecydowanej większości przedsiębiorców brak zaufania między stronami to duża przeszkoda dla tego typu projektów. Strona publiczna natomiast w kontekście realizacji przedsięwzięć ppp obawia się przede wszystkim upadłości partnera, szczególnie w dzisiejszych niestabilnych czasach, które mogą stać się pokusą dla nadmiernego w ocenie administracji nastawienia na zysk, kosztem interesu publicznego. Świadome swych ograniczeń samorządy wyrażają duże zainteresowanie zdobywaniem wiedzy na temat ppp, szczególnie w drodze szkoleń, niestety deklaracje rozmiągają się z praktycznym udziałem w tego typu przedsięwzięciach (ponad 62% podmiotów w ogóle nie uczestniczyło w ostatnim roku w szkoleniach z zakresu ppp). Być może dlatego głównym źródłem wsparcia strony publicznej w zakresie realizacji zadań w formule ppp, jeśli już zdecydują się one na realizację tego typu przedsięwzięć, jest korzystanie z usług doradczych oraz eksperckich na czterech płaszczyznach¹⁰:

Doradztwo

1. prawnej, w zakresie sposobu przeprowadzania postępowania, formułowania warunków umownych
2. ekonomicznej, dotyczącej przeprowadzania analiz opłacalności realizacji danego przedsięwzięcia w formule ppp w perspektywie długoterminowej
3. technicznej, związanej najczęściej z aspektami merytorycznymi przedsięwzięcia (np. sposobu budowy)
4. finansowej, związanej z możliwością pozyskiwania kapitału zewnętrznego w celu realizacji przedsięwzięcia.

Doradztwo zazwyczaj obejmuje zakres techniczny i finansowy na etapie przygotowania. Przedstawiciele strony publicznej, doceniając możliwość korzystania z doradztwa, wskazywali jednocześnie na ryzyko przejęcia przez konsultantów kontroli nad procesem wdrażania ppp, szczególnie na etapie negocjacji. W tym kontekście **zaskakujące jest, że doradztwo prawne występowało zaledwie w 3% przypadków wdrażanych przedsięwzięć**. Ważkim wynikiem badań było zdiagnozowanie po stronie osób, które po raz pierwszy podjęły się wdrażania projektów ppp powszechnych, ale niestety niespełnionych oczekiwań co do możliwości skorzystania ze wsparcia instytucjonalnego. **Odczuwalny w ocenie badanych jednostek administracji jest brak publicznej jednostki centralnej, która może udzielić odpowiedzi na pytania pojawiające się przy realizacji tego typu przedsięwzięć. Jednostka ds. ppp, usytuowana centralnie w administracji rządowej, mogłaby świadczyć pionierskim projektom doradztwo i równoległe zbierać dobre praktyki z zakresu ppp. Respondenci w badaniu ilościowym wskazywali, że brak instytucji koordynującej może utrudniać rozwój ppp w Polsce.**¹¹

Centralna jednostka ds. ppp?

Przedsiębiorcy wobec ppp

Połowę przedsiębiorstw mających doświadczenie z ppp stanowią duże firmy, zatrudniające 250 pracowników lub więcej, 34% to firmy średnie (50–249 zatrudnionych), a małe przedsiębiorstwa (10–49 pracowników) stanowią 16%. Niemal wszystkie (94%) to spółki prawa handlowego, z czego aż 40% ma powiązania kapitałowe z innymi firmami działającymi poza granicami naszego kraju. Na tym tle naturalne wydaje się, że większość stanowią przedsiębiorstwa o szerokiej skali działalności – o zasięgu krajowym (62%) lub międzynarodowym (30%). Należy zauważyć, że respondenci ze względu na różnorodność projektów deklarowali często nachodzące na siebie zasięgi prowadzonych działalności (wartości na wykresie nie sumują się więc do 100%). Z uwagi na specyfikę realizowanych dotychczas w Polsce projektów ppp nie dziwi też, że **w badanej próbie firm mających doświadczenie z ppp dominują firmy budowlane (52%)** oraz zajmujące się transportem i gospodarką magazynową (20%). W mniejszym stopniu w badaniu uczestniczyły przedsiębiorstwa związane z gospodarką komunalną (dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami, rekultywacja – 8%) oraz kulturą, rozrywką i rekreacją (również 8%), a także opieką zdrowotną (6%). 4% stanowiły firmy z sekcji łączności, a 2% – zajmujące się wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną. Według deklaracji ogółu przedsiębiorców, którzy słyszeli o ppp, dobre praktyki, które można stosować w projektach ppp, funkcjonują już w 37% firm. Nie zaobserwowano pod tym względem różnic istotnych statystycznie ze względu na wielkość firmy. Natomiast dobre praktyki istotnie częściej występują w firmach o ogólnokrajowym (44%) i międzynarodowym (49%) zasięgu. Firmy mające doświadczenie z ppp deklarują istnienie

Jakie firmy na rynku ppp?

¹⁰ Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 66. <www.ppp.parp.gov.pl>.

¹¹ Tamże, s.78, oraz „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 3. Bartosz Korbus, Dawid Zalewski. PARP, 2012. Sprawozdanie z debaty nad wynikami badań rynku ppp, s. 87 i nast. <www.ppp.parp.gov.pl>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

dobrych praktyk znacznie częściej. Aż trzy czwarte z nich (76%) uważa, że w ich firmach funkcjonują już praktyki, które można stosować również w projektach ppp. Duża część badanych przedsiębiorców posiada dobre doświadczenia ze współpracy z podmiotami publicznymi w realizacji projektów ppp. Wskazując na największe trudności w realizacji projektów ppp przedsiębiorcy najczęściej uwagi poświęcali ryzyku finansowemu, operacyjnemu i budowlanemu. Niezależnie od ryzyk związanych z poszczególnymi obszarami zadań publicznych, w których realizowane może być ppp, najważniejszym problemem prywatnych przedsiębiorców i niewiadomą związaną z realizacją różnego typu projektów jest zapewnienie odpowiednich źródeł finansowania. **W ocenie przedsiębiorców, po stronie publicznej brakuje systemowych, autoryzowanych przez władze publiczne rozwiązań w zakresie realizacji projektów finansowanych wprost z budżetu publicznego.**



W ocenie przedsiębiorców warto stworzyć bazę przykładowych, uproszczonych analiz, które mogą pomóc samorządom umiejętnie oceniać zasadność realizacji tego typu projektów szczególnie wobec zmian w zakresie wyliczania wskaźnika zadłużenia od 2014 r.¹² W ocenie przedsiębiorców dokładna analiza kosztów i korzyści związanych z wdrożeniem przez administrację ppp ułatwi określenie na etapie wyboru partnera prywatnego, czy są szanse na uzyskanie środków na zamknięcie projektu z instytucji finansujących, a co za tym idzie szybką i skuteczną realizację przedmiotu partnerstwa i rozpoczęcie świadczenia usług. Objęci badaniem przedsiębiorcy, są świadomi, że stosowanie przez urzędników metod porównywania samodzielnej realizacji projektów z formułą realizacji przedsięwzięć we współpracy z sektorem prywatnym jest trudne, głównie ze względu na konieczność rozszerzenia katalogu dotychczas stosowanych metod oceny projektów inwestycyjnych¹³.

Jedynie 43 badanych przedsiębiorców uważa, że należycie przygotowała się do realizacji projektów ppp¹⁴, co może świadczyć o bardzo umiarkowanym zainteresowaniu przedsiębiorców podejmowaniem roli partnera prywatnego w tego typu projektach.

Tabela 1. Podstawowe czynniki wpływające na nastawienie podmiotów prywatnych do ppp

Czynniki zachęcające	Czynniki zniechęcające
<p>Istniejące, wynikające z ustroju jednostek publicznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> • brak możliwości bankructwa jednostek publicznych • stabilny poziom dochodów jednostek publicznych. <p>Możliwe do uzyskania:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie poziomu zaufania do jednostek publicznych ze strony przedsiębiorstw prywatnych • wytworzenie sprzyjającej atmosfery wokół ppp • utworzenie zrębów polityki państwa względem ppp • zachęty ekonomiczne tworzone przez podmioty publiczne. 	<ul style="list-style-type: none"> • skomplikowane procedury powodujące, że mniejsze organizacje nie będą chętnie wchodziły w projekty ppp • konieczność przejęcia na siebie większości ryzyk inwestycyjnych jest kolejnym czynnikiem, który powoduje, że małe firmy nie są skłonne wchodzić w projekty typu ppp.

Źródło: *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Tabela 4. Podstawowe czynniki wpływające na nastawienie podmiotów prywatnych do ppp, s. 93. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Więcej szczegółów na temat gotowości podmiotów publicznych i prywatnych do realizacji przedsięwzięć ppp zainteresowani czytelnicy znajdą w omawianej publikacji.

¹² *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 89. <www.ppp.parp.gov.pl>.

¹³ Tamże, s.89.

¹⁴ Tamże, s.89.

Warunki i możliwości finansowania projektów ppp w odbiorze instytucji kredytujących

Ocena banków

Przeprowadzone badania jednoznacznie wskazują, że kluczowym zagadnieniem dla rozwoju rynku ppp w Polsce jest możliwość pozyskania finansowania dla poszczególnych projektów. Zagadnienie to ma wymiar publiczny (finansowanie z budżetu i jego wpływ na limity zobowiązań publicznych), jak i prywatny (możliwość pozyskania kredytu przez partnera prywatnego/koncesjonariusza. Omawiana publikacja z badań odnosi się więc również do tej istotnej kwestii¹⁵. **W opinii ekspertów biorących udział w badaniach przeważająca większość banków nie jest przygotowana – ani merytorycznie, ani organizacyjnie – do skutecznego uczestnictwa w projektach, a specyfika tych projektów nie jest przez nie respektowana. Nawet te najbardziej aktywne, zazwyczaj odmawiają udziału we wcześniejszych etapach przygotowania samych projektów, czekając z decyzją kredytową na gotowy kształt umowy.** Jeszcze bardziej powszechna jest zachowawcza postawa i odmawianie kredytu *a priori* w projektach, w których ryzyko uzyskania przyszłych przychodów nie zostaje po stronie publicznej. W ocenie prowadzących badania, nie wynika to jedynie z braku znajomości specyfiki ppp, ale także z niechęci do angażowania się w trudne merytorycznie, kosztowne w przygotowaniu projekty. Obecny popyt na kapitał pozwala instytucjom finansowym na ograniczanie się do łatwiejszych i mniej ryzykownych kredytów, wolnych od specyficznych dla ppp ryzyk i uwarunkowań. Nieco większą otwartością na finansowanie projektów ppp, wykazują się banki zagraniczne. Być może pewnym impulsem dla finansowania tego typu projektów będzie możliwość skorzystania ze zwrotnych środków pomocowych UE, jak np. JESSICA¹⁶.

Bariery administracyjno-prawne

Odrębna część omawianej publikacji poświęcona jest rozpoznaniu barier instytucjonalno-prawnych utrudniających współpracę w ramach ppp¹⁷ oraz praktyk instytucji kontrolnych. Podobnie jak w przypadku oceny spójności, kompletności i przejrzystości aktów prawnych regulujących problematykę ppp¹⁸ częściowe wnioski i rekomendacje w tym zakresie omówione były w „Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 2¹⁹. Warto jednak, niezależnie od lektury omawianego kompleksowego opracowania na temat badań przeprowadzonych w ramach projektu systemowego, zapoznać się bliżej z zakresem przygotowanej analizy uwarunkowań prawnych realizacji projektów ppp w Polsce²⁰. Autorki opracowania, Pani dr Irena Herbst i Pani dr Aleksandra Jadach-Sepiolo przedstawiły obowiązujący stan prawny dotyczący ppp i koncesji na tle wcześniejszych przepisów z uwzględnieniem praktyki ich stosowania. Wskazały szereg istniejących barier prawnych dla rozwoju dalszych projektów. Dodatkowo przeprowadzono analizę funkcjonalności przepisów prawa i ich spójności z zaznaczeniem możliwych luk, omawiając wpływ prawa na możliwości pozyskania finansowania w związku z regulacją długu i deficytu publicznego. Ponadto dokonano analizy form prawnych, na jakich mogą być realizowane przedsięwzięcia ppp, z uwzględnieniem działania różnych grup podmiotów publicznych. Przedstawiono również kwestie szczegółowe, jak zagadnienie pomocy publicznej w odniesieniu do przedsięwzięć ppp/koncesji, ze wskazaniem uwarunkowań prawnych swoistych dla różnych obszarów realizacji zadań publicznych w tej formule. Analiza dotyczyła regulacji polskich i europejskich dotyczących ppp w szerokim rozumieniu tego terminu przyjętym przez Komisję Europejską, znacznie wykraczającym zakres ppp w znaczeniu przyjętym na gruncie polskiej ustawy o ppp.

¹⁵ *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012, s. 100. <www.ppp.parp.gov.pl>.

¹⁶ Tamże, s. 107.

¹⁷ Tamże, s. 109.

¹⁸ Tamże, s. 117.

¹⁹ „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 2. Agnieszka Ferek. PARP, 2012. *Propozycje w zakresie nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, s. 79–88. <www.ppp.parp.gov.pl>.

²⁰ *Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule ppp*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo. PARP, 2012. <www.ppp.parp.gov.pl>

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Analizie poddano następujące akty prawne (tabela):

1. Akty prawne Wspólnoty Europejskiej:

- Traktat Lizboński z 13 grudnia 2007 zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dziennik Urzędowy C 306 z 17 grudnia 2007)
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustalony Traktatem Lizbońskim (wersja skonsolidowana Dziennik Urzędowy C 83 z 30 marca 2010)
- Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi
- Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA95, Eurostat Methodologies and Working Papers, Publications Office of the European Union, European Commission and Eurostat, Luxembourg, 2012 Edition
- Decyzja EUROSTAT nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. o klasyfikacji zobowiązań z tytułu ppp zakresie długu publicznego
- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji z 15 listopada 2005 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie zwiększania znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (Zppp) z dnia 5 lutego 2008 r.
- Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2000 r. w sprawie interpretacji przepisów dotyczących udzielenia koncesji na podstawie prawa wspólnotowego
- Wytyczne Komisji w sprawie udanego partnerstwa publiczno-prywatnego. Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego opublikowane przez Komisję Europejską, Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej, w styczniu 2003 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (20062043 (INI)) z dnia 26 października 2006 r.
- Zielona księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 30.04.2004 r., COM (2004)
- Rozporządzenie Rady nr 1083/2006, ustanawiające ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dziennik Urzędowy L 210/25)
- Komunikat Komisji z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (97/C 209/03), C 209/03.

2. Przepisy prawa polskiego:

- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1420) zwana dalej **pierwszą ustawą o ppp**
- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – Ustawa z 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100) zwana dalej **ustawą o ppp**
- Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi – Ustawa z 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 101) zwana dalej **ustawą o koncesji**
- Ustawa Prawo zamówień publicznych – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. 2010, Nr 113, poz. 759) zwana dalej **ustawą PZP**
- Ustawa o gospodarce komunalnej – Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz. U. 2011, Nr 45, poz. 236) zwana dalej **ustawą o gospodarce komunalnej**
- Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym – Ustawa z dnia 27 października 1994 r. (Dz. U. 2004 Nr 256, poz. 2571) zwana dalej **ustawą o funduszu drogowym**
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651) zwana dalej **ustawą o gospodarce nieruchomości**
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. 2010 Nr 234, poz. 1536) zwana dalej **ustawą o wolontariacie**
- Ustawa o działalności leczniczej – Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. (Dz. U. 2011 Nr 112, poz. 654) zwana dalej **ustawą o działalności leczniczej**

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

- Ustawa o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 (Dz. U. 2008 Nr 164, poz. 1027) zwana dalej **ustawą o świadczeniach zdrowotnych**
- Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. (Dz. U. 2006, Nr 123, poz. 858) zwana dalej **ustawą wodnościekową**
- Ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. (Dz. U. 2010 Nr 106, poz. 675) zwana dalej **ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych**
- Kodeks cywilny – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. 1964 Nr 16, poz. 93 z póź. zm.) zwana dalej **Kodeksem Cywilnym lub kc**
- Kodeks postępowania administracyjnego – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. 1960 Nr 30, poz. 168 z póź. zm.) zwana dalej **kpa**
- Kodeks spółek handlowych – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. (Dz. U. 2000 Nr 94 poz. 1037 z póź. zm.) zwana dalej **ksh**
- Ustawa o finansach publicznych – Ustawa z dnia 27 września 2009 r. (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z póź. zm.) zwana dalej **ustawą o finansach publicznych**
- Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 (Dz. U. 2005 Nr 8, poz. 60 tekst ujedn.) zwana dalej **ordynacją**
- Ustawa o działalności gospodarczej – Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. 1988 Nr 41, poz. 324) zwana dalej **ustawą o działalności gospodarczej**
- Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji – Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996, (Dz. U. 2002 Nr 171, poz. 1397) zwana dalej **ustawą o prywatyzacji**
- Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz. U. 2007 Nr 59, poz. 404) zwana dalej **ustawą o pomocy publicznej**
- Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. (Dz. U. 2005 Nr 14, poz. 114) zwana dalej **ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej**
- Ustawa dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. 2004 Nr 146, poz. 1546 z póź. zm.) zwana dalej **ustawą o funduszach inwestycyjnych**
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010 Nr 20, poz. 103)
- Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013.

Analiza konkretnych problemów legislacyjnych poprzedzona jest historią regulacji ppp w naszym kraju, počawszy od zmian politycznych i gospodarczych tworzących zręby III RP. Pierwszą ustawą regulującą jeden z modeli partnerstwa publiczno-prywatnego była ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, która była podstawą dla projektu autostradowego: odcinka A2 Nowy Tomyśl–Konin, realizowanego przez Autostradę Wielkopolską SA. Regulacja ta, jak podkreślają autorki, w wyniku kolejnych nowelizacji, w tym dokonanych przez ustawę z 8 września 2000 r. i wprowadzenia Krajowego Funduszu Autostradowego, przekształconego później w Krajowy Fundusz Drogowy, stanowiła podstawę dla czterech z ośmiu podjętych na gruncie autostrad płatnych projektów typu ppp. Wskazano również na znaczenie regulacji zawartych w ustawie o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r., szczególnie w zakresie wykorzystania spółek komunalnych oraz ustawy wodnościekowej z 7 czerwca 2001 r.²¹ Na odrębne wspomnienie zasłużyła ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o ppp²², która obowiązywała w okresie poprzedzającym uchwalenie obecnie funkcjonujących regulacji, tj. nowej ustawy o ppp²³ i ustawy koncesyjnej²⁴, które są punktem odniesienia dla omawianego opracowania. Autorki, omawiając zakres zastosowania aktualnych regulacji ppp/koncesji, zwracają uwagę, że **przedsięwzięcia ppp wiążą się na ogół z dysponowaniem środkami publicznymi, co łączy się z szeregiem ograniczeń wynikających zarówno z ustawy o finansach publicznych²⁵, jak i innych przepisów**, dlatego też w ich

²¹ z 7 czerwca 2001, Dz. U. 2006 Nr 123, poz. 858.

²² z 28 lipca 2005, Dz. U. Nr 169, poz. 1420.

²³ z 19 grudnia 2008, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100.

²⁴ z 9 stycznia 2009, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 101.

²⁵ z 27 września 2009, Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



w Raporcie zwraca się uwagę na potrzebę dodatkowych przepisów usuwających bariery w tym obszarze oraz rozstrzygających, w jaki sposób podmioty publiczne powinny działać przy podejmowaniu i realizacji przedsięwzięć ppp.

W Raporcie zwrócono uwagę na wzrost liczby przedsięwzięć realizowanych na podstawie nowych regulacji, które muszą być stosowane z uwzględnieniem innych aktów prawnych, jak ustawa Prawo zamówień publicznych²⁶, ustawa o funduszu drogowym²⁷, ustawa o gospodarce komunalnej²⁸, ustawa o gospodarce nieruchomościami²⁹ czy również ustawa o wolontariacie³⁰. Co istotne, autorki nie wydają się jednoznacznie podzielać teorii o samowymuszalności stosowania ustawy o ppp i koncesji pojawiających się w literaturze przedmiotu.

Zagadnienie zakresu obowiązkowego stosowania ustawy o ppp i ustawy koncesyjnej na tle zakresu stosowania innych ustaw regulujących zasady dysponowania środkami budżetu publicznego i publicznym majątkiem, wciąż wymaga pogłębionej refleksji, która będzie odpowiedzią na praktyczne potrzeby administracji.

Partnerstwo w gąszczu przepisów

Szczegółowa analiza prawna zamiast raportu prawnego prezentuje zakres stosowania ustawy o ppp i ustawy koncesyjnej oraz wzajemne powiązania między tymi regulacjami. Osobno omówiono kwestie podmiotów zobowiązanych do stosowania tych regulacji oraz kwestie związane z przedmiotem umowy, na mocy której dochodzi do podziału zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Wskazano na obligatoryjny zakres kontraktów ppp oraz możliwe pole swobody umów w tym zakresie, szczególnie w odniesieniu do gospodarki wkładami i form wynagrodzenia oraz słabo jeszcze rozpoznanego przez praktykę zagadnienia powoływania spółek w celu wykonania umowy o ppp. Umowa ppp może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiązą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. W analizie prawnej wskazano, że do powstania spółki z udziałem partnera publicznego i prywatnego może dojść w oparciu o dwa reżimy prawne: ustawę o ppp i ustawę o prywatyzacji. Przywołano jednocześnie orzecznictwo ETS, w którym ukształtował się pogląd, że niezależnie jaki reżim prawny stanowić będzie podstawę dopuszczenia kapitału prywatnego do spółki komunalnej, **proces ten powinien**

**Transparentne
i niedyskryminujące
procedury**

²⁶ z 29 stycznia 2004, Dz. U. 2010 Nr 113, poz. 759.

²⁷ z 27 października 1994, Dz. U. 2004 Nr 256, poz. 2571.

²⁸ z 20 grudnia 1996, Dz. U. 2011 Nr 45, poz. 236.

²⁹ z 21 sierpnia 1997, Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651.

³⁰ z 22 stycznia 2010, Dz. U. 2010 Nr. 234, poz. 1536.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

się odbywać przy zastosowaniu procedur transparentnych, zapobiegających zakłóceniu konkurencji (orzeczenie ETS C-29/04). Autorki opracowania podkreślają, że spółka może być zawiązana wyłącznie przez podmiot publiczny i partnera prywatnego. Nie ma jednakże zakazu dokonywania późniejszych zmian w jej strukturze własnościowej i wstąpienia nowego wspólnika do tej spółki w drodze nabycia istniejących udziałów lub akcji, ewentualnie ich objęcia w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego, albo poprzez przystąpienie nowego wspólnika do spółki. Pierwotny wybór partnera prywatnego musi, jednak zgodnie z zaprezentowanym stanowiskiem, zostać dokonany w drodze konkurencyjnego i transparentnego postępowania. W takim wypadku późniejsze wstąpienie do projektu nowego wspólnika będzie stanowić ominięcie przepisów prawa. Przy okazji sformułowano zalecenia co do działania podmiotu publicznego zamierzającego wdrożyć projekt ppp, w którym przewidziano powołanie spółki z partnerem prywatnym. Zasygnalizowano również kwestie związane z powiązaniem czasu funkcjonowania tak powołanej spółki z czasem trwania umowy i zasadami zamknięcia rozliczeń między podmiotem publicznym i prywatnym (jednocześnie wspólnikami).

Prywatyzacja

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zawarte w omawianym raporcie odniesienia do ustawy o prywatyzacji³¹, która została uchwalona w celu umożliwienia przeprowadzenia procesu przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki prawa handlowego, a następnie prywatyzacji wybranych przedsiębiorstw. Jak podkreślono, przy okazji omawiania dróg nawiązywania spółek celowych ppp, niezależnie od tego, czy prywatyzacja polega na podwyższeniu kapitału i emisji nowych akcji, czy na sprzedaży akcji istniejących oraz czy w ramach prywatyzacji dochodzi do sprzedaży całości czy części akcji spółki, w wyniku prywatyzacji, może dojść do zawiązania projektów ppp. Wyłączną podstawą realizacji takich projektów może być ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji i nie ma do nich zastosowania ustawa o ppp³² ani ustawa PZP³³ bądź koncesji³⁴. Uwagi te podniesiono w kontekście praktyki sprzedaży przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych. Dopuszczając prywatny podmiot do udziału w przedsiębiorstwie wodno-kanalizacyjnym, względnie sprzedając mu całość akcji w oparciu o ustawę o komercjalizacji³⁵ i prywatyzacji, gmina nie pozbywa się zadania, które należy zgodnie z przepisami do zadań własnych gminy. Jak podkreślają autorki omawianego opracowania, Komisja Europejska zwracała uwagę na konieczność zapewnienia konkurencji i transparentności w odniesieniu do tych umów, nie mniejszej aniżeli przy projektach ppp.

We wspomnianym raporcie dotyczącym zagadnień prawnych, ustawa **uzależnia ścieżkę wyboru partnera prywatnego od źródła jego wynagrodzenia**, dlatego część uwagi poświęcono zagadnieniom wzajemnych relacji przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy koncesyjnej i ustawy o ppp, szczególnie pochylono się nad zakresem, w jakim podmiot publiczny zobowiązany jest stosować wprost zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych, z uwzględnieniem nowelizacji z lipca 2010 r.³⁶ w kontekście ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁷. W analizie stanu prawnego zwrócono uwagę, że o ile wybór partnera prywatnego może być zdeterminowany przepisami ustawy PZP³⁸ lub przepisami ustawy o koncesji³⁹ to w przypadku, gdy przepisy te nie mają zastosowania, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ppp⁴⁰ wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej oraz wolnej konkurencji, oraz przestrzegania zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tym kontekście przywołano pojawiające się w literaturze **typologie umów mogących wpisywać się w nurt szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego**. Autorki analizy prawnej przywołują w tym kontekście umowy o zarządzanie, określone jako kategoria umów zawieranych przez podmioty publiczne na podstawie Kodeksu cywilnego⁴¹ oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴². Dzięki tym często krótkoterminowym kontraktom, podmiot publiczny przenosi na partnera

³¹ z 30 sierpnia 1996, Dz. U. 2002 Nr 171, poz. 1397.

³² z 19 grudnia 2008, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100.

³³ z 29 stycznia 2004, Dz. U. 2010 Nr 113, poz. 759.

³⁴ z 9 stycznia 2009, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 101.

³⁵ z 30 sierpnia 1996, Dz. U. 2002 Nr 171, poz. 1397.

³⁶ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz. U. z dnia 16 czerwca 2010 r.

³⁷ z 17 grudnia 2004, Dz. U. 2005 Nr 14, poz. 114.

³⁸ z 29 stycznia 2004, Dz. U. 2010 Nr 113, poz. 759.

³⁹ z 9 stycznia 2009, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 101.

⁴⁰ z 19 grudnia 2008, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100.

⁴¹ z 23 kwietnia 1964, Dz. U. 1964 Nr 16, poz. 93.

⁴² z 21 sierpnia 1997, Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

prywatnego odpowiedzialność za zarządzanie majątkiem publicznym. W kategorii ppp *sensu largo* przywołano również umowy dzierżawy, wykorzystywane w obszarze zadań od komunalnych do projektów autostradowych.

Co istotne w kontekście rozważań na temat stosowania umowy dzierżawy przywołano jeden z pierwszych w Polsce projektów ppp, którym było przedsięwzięcie w zakresie usług wodno-kanalizacyjnych podjęte przez Miasto Gdańsk oraz Saur Neptun Gdańsk S.A. zawarty w 1992 r. na okres 30 lat. Omówiono również szeroko dyskutowaną i dość kontrowersyjną w kontekście systemu zamówień publicznych ideę stosowania umów najmu oraz będący przedmiotem niemniej żywej dyskusji, szczególnie pod względem rachunkowości budżetowej, leasing komunalny, zarówno zwrotny, jak i operacyjny. Na osobne omówienie zasłużył również obszar operacji finansowych związanych ze sprzedażą wierzytelności⁴³.



Osobno omówiono aktualne regulacje Wspólnoty Europejskiej, mające wpływ na praktykę w obszarze ppp i koncesji. Zwracając uwagę, że **w prawie Wspólnoty Europejskiej dotychczas nie podjęto jednoznacznie wyodrębnienia przepisów prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego** autorki postanowiły przywołać całokształt funkcjonujących w tym obszarze przepisów, ale i dokumentów o miękkiej, nie normatywnej treści jak Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego w 2003 roku, Zielona Księga dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego oraz Prawo wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych i koncesji w 2004 roku, Komunikat w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji w 2005 roku oraz Komunikat wyjaśniający w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych w 2008 roku. Omówiono znaczenie dla polskiego porządku prawnego aktów prawnych dotyczących ppp i koncesji jako części regulacji wspólnotowych dotyczących Prawa zamówień publicznych, jak Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Lektura analizy prawnej pozwoli na zapoznanie się z kwestiami **zinstytucjonalizowanego ppp**, zdefiniowanego jako „współpraca partnerów publicznych i prywatnych, którzy tworzą wspólnie podmiot z kapitałem mieszanym w celu wykonywania zamówień publicznych lub koncesji”⁴⁴. Osobno omówiono najistotniejsze zapisy **Decyzji EUROSTAT 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 roku, zawierające m.in. wytyczne dotyczące zaliczania aktywów stanowiących przedmiot ppp do bilansów podmiotów publicznych oraz zobowiązań wynikających z umów ppp do długu publicznego**. W kontekście Decyzji EUROSTAT 18/2004 warto podkreślić, że opisano również istotne dla całego rynku kwestie wpływu zobowiązań wynikających z umowy ppp na budżet publiczny. Omówiono funkcjonujące w tym obszarze regulacje oraz możliwości interpretacyjne związane z kwalifikacją budżetową opłaty za dostępność w odniesieniu do wydatków majątkowych i bieżących.

Doktryna ppp w UE

Omówienie regulacji krajowych i unijnych jest dobrym wprowadzeniem do poruszanej w Raporcie kwestii dopuszczalności wdrażania projektów hybrydowych ppp, tj. partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym w jednym projekcie dochodzi do wykorzystania kapitału prywatnego, środków publicznych oraz środków pochodzących z funduszy unijnych. Autorki odnoszą się do możliwości wdrożenia hybrydy klasycznej oraz ring-fencing, wspominając jednocześnie o korzyściach i ryzykach związanych z realizacją tego typu przedsięwzięć. Odrębne miejsce poświęcono kwestiom pomocy publicznej w kontekście przedsięwzięć ppp oraz gospodarce nieruchomościami w ramach tego typu projektów, nawiązując do relacji między ustawą o ppp a ustawą o gospodarce nieruchomościami⁴⁵.

⁴³ Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule ppp. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. <www.ppp.parp.gov.pl>

⁴⁴ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa unijnego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego ppp (COM (2007) 6661, Bruksela 2008), s. 2.

⁴⁵ z 21 sierpnia 1997, Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wśród zagadnień dotyczących prawnych aspektów wdrażania projektów ppp, omawiana analiza odnosi się do formalnej legitymacji gmin, powiatów i regionów w podejmowaniu tego typu przedsięwzięć. Wśród kwestii prawnych mających wpływ na realizację projektów ppp, analiza prawna odnosi się do głównych kwestii podatkowych, tzw. neutralności podatkowej, która jak się wydaje w ograniczonym zresztą stopniu, dotyczy w założeniu ustawodawcy podatków dochodowych, choć niestety nie podatku VAT, który rodzić może liczne komplikacje na etapie rozliczeń wkładów stron i wynagrodzenia strony prywatnej.

Ocena regulacji

Generalna opinia przedsiębiorców na temat polskich przepisów prawnych w kontekście formuły ppp jest częściej negatywna⁴⁶. Spośród tych, którzy słyszeli o ppp, co trzeci stwierdził, że polskie przepisy prawne nie sprzyjają partnerstwu (suma odpowiedzi „raczej nie” i „zdecydowanie nie” wynosi 34%). Za sprzyjające uważa je 29% ankietowanych (suma odpowiedzi „raczej tak” i „zdecydowanie tak”). Duża część uczestniczących w badaniu przedsiębiorców nie potrafiła w tej kwestii zająć zdecydowanego stanowiska – łącznie środkową ocenę na skali („ani tak, ani nie”) oraz odpowiedzi „trudno powiedzieć” wybierało aż 37% ankietowanych. Najbardziej negatywne oceny pod tym względem obserwujemy wśród firm małych (39% ocen negatywnych w relacji do 26% pozytywnych), zaś najbardziej pozytywne w przedsiębiorstwach średniej wielkości (25% ocen negatywnych przy 35% pozytywnych). Wyższe oceny zaobserwowano wśród mężczyzn niż wśród kobiet (średnia na skali 1–5 wynosi odpowiednio 3,0 i 2,4). Jeszcze bardziej krytycznie oceniły tę kwestię firmy, które mają doświadczenia z ppp (próba celowa): łącznie 42% oceniło je negatywnie, a 30% pozytywnie (odpowiedzi „ani tak, ani nie” oraz „trudno powiedzieć” wybierało łącznie 28% ankietowanych). Wskazuje to wyraźnie, że doświadczenie w ppp zdobyte przez firmy zarówno na etapie ubiegania się o projekty realizowane w tej formule, jak i ich realizacji wpływa na pogorszenie opinii na temat sprzyjania przepisów prawnych formule ppp. Podobną tendencję obserwowano wśród podmiotów publicznych.

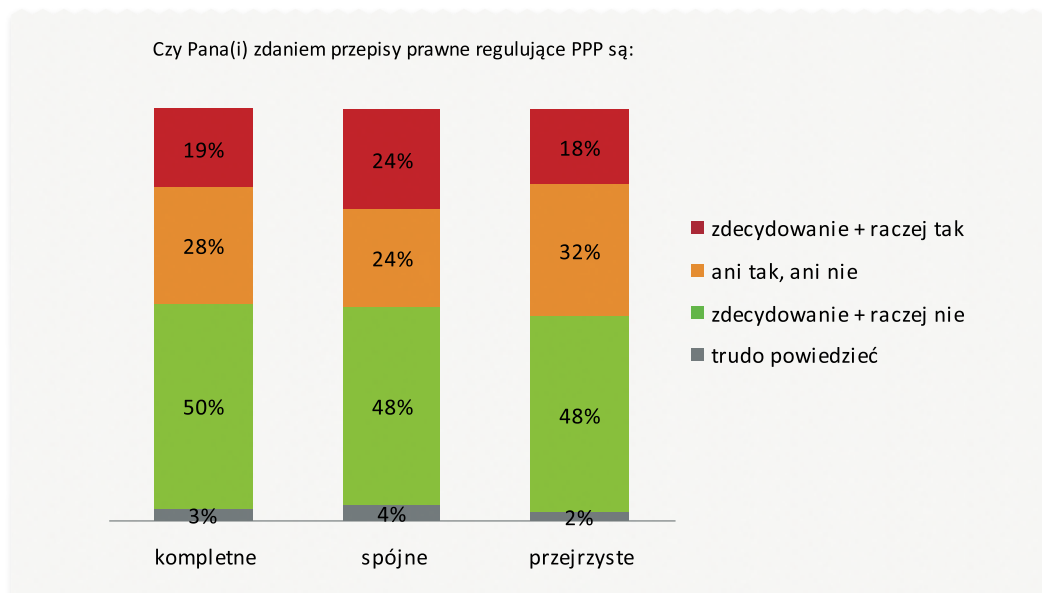
Inflacja prawa

Zdaniem autorek omawianego podsumowania badań nad rynkiem ppp, **wpływ na negatywną ocenę regulacji prawnych ma fakt inflacji prawa w Polsce (ciągłe zmiany regulacji prawnych)**. Dwie trzecie firm, które słyszały o ppp uznało, iż częsta zmiana regulacji prawnych dotyka również regulacji związanych z ppp. Szczegółowa ocena przepisów prawnych regulujących ppp w zakresie ich przejrzystości, kompletności i spójności również jest niepochlebna (tak jak w przypadku oceny ogólnej bardziej krytyczne są kobiety). Relatywnie najbardziej negatywnie oceniono przy tym przejrzystość tych przepisów. Wśród ogółu ankietowanych, którzy słyszeli o ppp zdecydowanie częściej pojawiały się opinie, iż przepisy prawne regulujące ppp nie są przejrzyste. Suma odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie” wynosi 41%. Pozytywnie oceniło je pod względem przejrzystości 19% respondentów (suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Percepcja kompletności i spójności przepisów prawnych regulujących ppp wśród firm, które słyszały o ppp, jest bardzo zbliżona i tylko nieznacznie lepsza niż ocena ich przejrzystości. Oceny negatywne wystawiło w tych aspektach odpowiednio 36% i 38% ankietowanych. Pozytywnie oceniła w każdej z tych kategorii co piąta firma (każdorazowo 21%). Są to oceny zbliżone do tych uzyskanych w instytucjach publicznych. Dodatkowo należy zauważyć, że w każdym z przedstawionych wyżej aspektów oceny polskich przepisów prawnych regulujących ppp bardzo wysoki był odsetek przedsiębiorców, którzy nie potrafili zająć zdecydowanego stanowiska: suma odpowiedzi „ani tak, ani nie” oraz „trudno powiedzieć” wynosi odpowiednio – w zakresie oceny przejrzystości – 40%, kompletności – 47%, spójności – 45%. Taki obraz potwierdza wcześniejszą, krytyczną samoocenę respondentów pod względem ich poziomu wiedzy na temat ppp, sugeruje bowiem, że przedsiębiorcy nie znają lub znają bardzo pobieżnie omawiane przepisy i dlatego trudno im wystawiać oceny pod względem szczegółowych kryteriów. W gronie firm, które miały doświadczenia z ppp (próba celowa), oceny szczegółowe przepisów prawnych regulujących ppp są znacznie wyraźniejsze. Mniejszy odsetek firm z tej grupy nie potrafił dokonać oceny, choć należy zauważyć, że nadal jest on stosunkowo wysoki (suma odpowiedzi „ani tak, ani nie” oraz „trudno powiedzieć” wynosi 34% dla przejrzystości, 32% dla kompletności oraz 28% dla spójności). Opinie respondentów są znacznie częściej krytyczne w zakresie wszystkich trzech aspektów poddanych ocenie w porównaniu do ogółu firm, które słyszały o ppp. Przedsiębiorstwa z próby celowej wypowiadają się częściej negatywnie zarówno o przejrzystości (48% ocen negatywnych), kompletności (50% ocen negatywnych), jak i o spójności (48% ocen negatywnych).

⁴⁶ Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczewska. PARP, 2012, s. 121 i nast. <www.ppp.parp.gov.pl>.

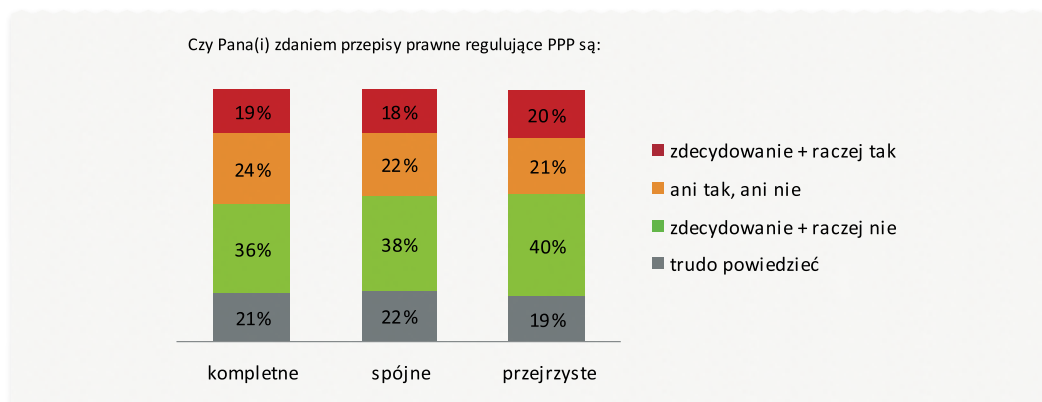
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 14. Szczegółowa ocena przepisów regulujących ppp – firmy mające doświadczenie w ppp



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 66. Szczegółowa ocena przepisów prawnych regulujących ppp – ogół firm, s. 123. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Wykres 15. Szczegółowa ocena przepisów regulujących ppp – ogół firm



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 67. Szczegółowa ocena przepisów prawnych regulujących ppp – firmy mające doświadczenie z ppp, s. 124. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Wracając do szczegółowych uwag zawartych w *Analizie stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule ppp*, warto zapoznać się z ciekawą częścią, która może stanowić podstawę do podjęcia refleksji nad kształtem prawnym poszczególnych projektów wdrażanych w różnych obszarach zadań publicznych. Jest to przywołanie szczegółowych regulacji odnoszących się do zadań będących przedmiotem współpracy w następujących obszarach: autostrady płatne, ochrona zdrowia, gospodarka odpadami pod rządami znowelizowanej ustawy o odpadach⁴⁷ i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁸, zgodnie z którymi od roku 2013 gminy będą odpowiedzialne za odbiór śmieci komunalnych. Wskazano uwarunkowania, w wyniku których część projektów z zakresu gospodarki odpadami może być ściśle powiązana z projektami energetycznymi, które zresztą zostały omówione odrębnie (w tym ESCO)⁴⁹. Osobno omówiono zagadnienia związane z realizacją obiektów sportowych i drogowych (w tym m.in. parkingów, jako części systemu dróg).

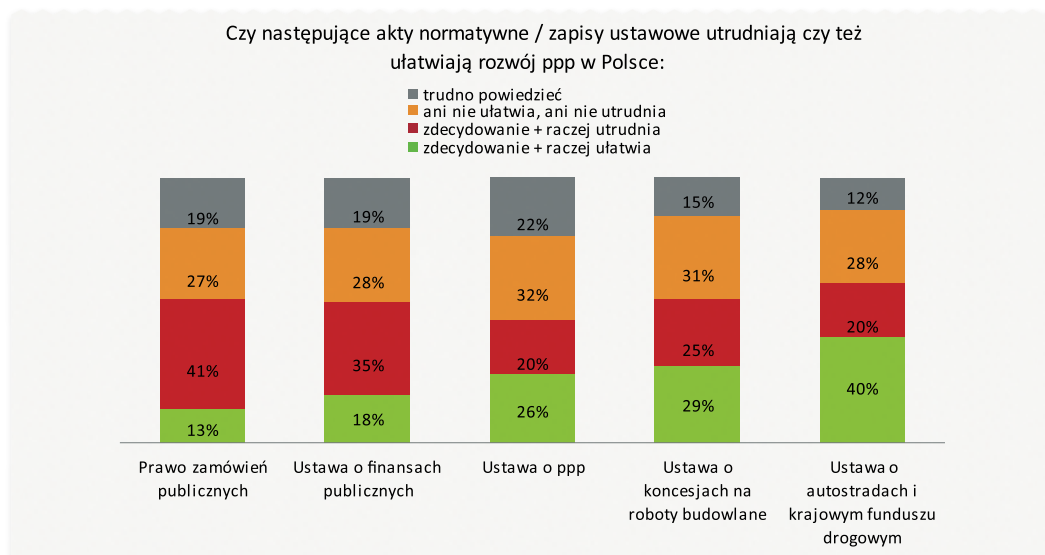
⁴⁷ 27 kwietnia 2001, Dz. U. 2010 Nr 185, poz. 1243.

⁴⁸ 13 września 1996, Dz. U. 2012 poz. 391.

⁴⁹ *Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule ppp*. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo. PARP, 2012, s. 55 i nast. <www.ppp.parp.gov.pl>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 16. Ocena aktów normatywnych ze względu na ich sprzyjanie ppp – ogół firm



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczewska. PARP, 2012. Wykres 68. Ocena aktów normatywnych ze względu na ich sprzyjanie ppp – ogół firm, s. 125. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Ocena systemu regulacji będących przedmiotem badań

Największe problemy w obszarze regulacji ppp

W podsumowaniu badań nad systemem prawnym⁵⁰ autorki zwracają uwagę, że wzajemne nakładanie się ustaw regulujących ppp jest istotnym problemem w realizacji przedsięwzięć w tej formule, wskazując na najważniejsze problemy w obszarze regulacji ppp:

- zakres stosowania ustawy koncesyjnej⁵¹ i PZP⁵² do przedsięwzięć typu ppp, zmieniony nowelizacją art. 4 ustawy dokonanej 7 maja 2010 r. ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁵³ i wprowadzającej zasadę stosowania odpowiednio ustawy o koncesji⁵⁴ lub PZP⁵⁵ również do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W opinii szeroko pojętego rynku ppp wskazany jest powrót do pierwotnego zapisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ppp
- brak inkorporacji Decyzji EUROSTAT 18/2004 do prawa polskiego. Taki zapis jest niezbędny dla potwierdzenia stosowania zasad zaliczania zobowiązań finansowych do długu finansów publicznych w oparciu o kryteria podziału ryzyka zapisane w tej decyzji, nieadekwatna do specyfiki ppp regulacja zawarta w ustawie o finansach publicznych⁵⁶ i dotycząca obowiązującej klasyfikacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego do wydatków bieżących lub majątkowych (inwestycyjnych). Obowiązująca klasyfikacja w żaden sposób nie uwzględnia specyfiki ppp. Wypłacane partnerowi wynagrodzenie jest traktowane jako wydatek bieżący i jako taki obciąża dług publiczny. Utrzymanie takiego stanu regulacji prawnych oznacza zgodę na rezygnację z szerszego niż dotychczas stosowania ppp⁵⁷

⁵⁰ Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule ppp. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo. PARP, 2012, s. 138 i nast. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁵¹ z 9 stycznia 2009, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 101.

⁵² z 29 stycznia 2004, Dz. U. 2010 Nr 113, poz. 759.

⁵³ z 7 maja 2011, Dz. U. 2010, Nr 106 poz. 675.

⁵⁴ z 9 stycznia 2009, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 101.

⁵⁵ z 29 stycznia 2004, Dz. U. 2010 Nr 113, poz. 759.

⁵⁶ z 27 września 2009, Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240.

⁵⁷ Problem ten przynajmniej częściowo uregulowała Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, która ma na celu poprawę warunków wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Zmieniła ona m.in. Ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, dodając do niej artykuł 18a w następującym brzmieniu:

„1. 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.

2. Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego może określić, w drodze rozporządzenia, zakres poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynniki uwzględniane przy ich ocenie, mając na względzie zapewnienie przejrzystości poszczególnych rodzajów ryzyka.”

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

- brak wypracowanych i sprawdzonych procedur w procesie przygotowania projektów ppp. Porównanie w tym przedmiocie z praktyką stosowaną w znakomitej większości krajów stosujących ppp wyraźnie wskazuje na duże opóźnienia Polski w budowie systemu pozwalającego na rzeczywiste upowszechnienie tej formy realizacji usług publicznych
- brak wzorców dobrych praktyk i standardów umów autoryzowanych przez władze publiczne lub specjalne instytucje zaufania publicznego.

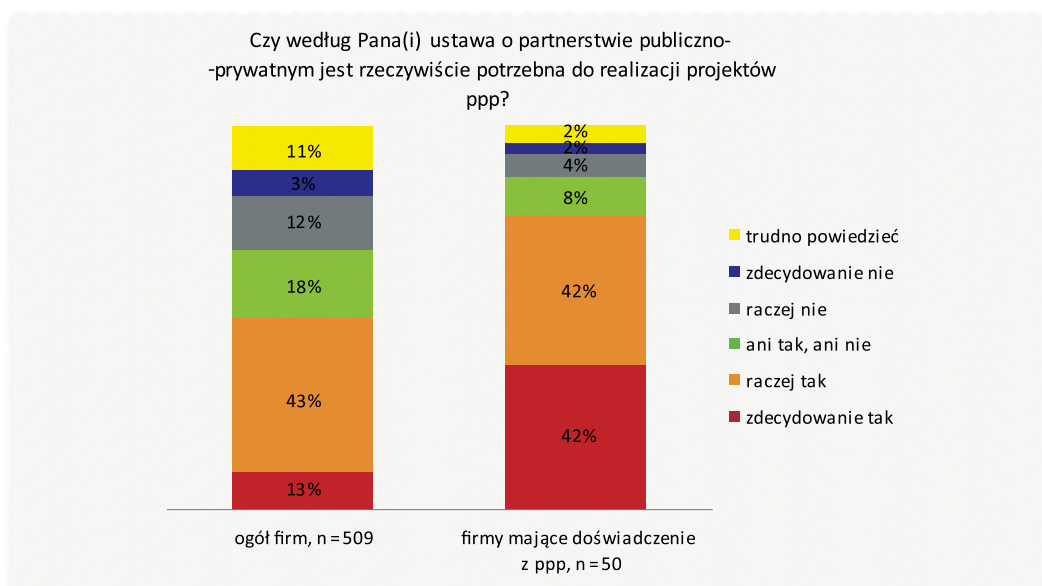
Autorki omawianego opracowania, po przeanalizowaniu materiału zebranego na potrzeby niniejszej analizy, przedstawiają, często zgodne ze stanowiskiem innych ekspertów, następujące postulaty:

- umożliwienie kontynuowania postępowania prowadzonego w trybie PZP, jeżeli z negocjacji lub ofert wynika, że ostateczny model wynagrodzenia partnera prywatnego przybierze charakter koncesyjny
- wyłączenie stosowania art. 142 ustawy o PZP⁵⁸ w zakresie wyboru partnera prywatnego w trybie PZP
- uznanie za spółkę celową ppp, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o ppp⁵⁹, spółki komunalnej lub spółki partnera prywatnego, których współnikami, w wyniku zawarcia umowy o ppp, stawałyby się odpowiednio partner prywatny lub podmiot publiczny
- precyzyjne wyjaśnienie pojęcia „ryzyka ekonomicznego” na gruncie ustawy o koncesji⁶⁰ oraz wykreślenie w jej art. 1 ust. 3 sformułowania, że „Płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza”
- wdrożenie modelu przyjętego na podstawie Decyzji EUROSTAT 18/2004 do polskiego prawa
- wydanie odpowiednich zasad metodologicznych obliczania (kwantyfikowania) ryzyka w umowie o ppp
- przyjęcie rozwiązania, w świetle którego również sposób klasyfikacji wydatków budżetów samorządowych na umowy o ppp dokonywany byłby według reguł określonych w Decyzji EUROSTAT 18/2004, zarówno do stanu prawnego przed 2014 rokiem, jak i do stanu prawnego, który nastąpi po 2014 roku
- przyjęcie rozwiązania, które umożliwi niedyskryminacyjne traktowanie wydatków inwestycyjnych w ramach przedsięwzięć ppp; obecnie przez wrzucenie tych wydatków do wydatków bieżących ogranicza się możliwości realizacji przedsięwzięć ppp.

Zgodnie z tezami prowadzących badania stanu prawnego w obszarze ppp, zmiany w prawie powinny być jednak wdrażane w sposób spójny i stabilny, co jest warunkiem budowania zaufania do partnerstwa przez stronę publiczną, jak i prywatną.

Postulaty zmian

Wykres 17. Ocena potrzeby funkcjonowania Ustawy o ppp



Źródło: Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Elżbieta Marczevska. PARP, 2012. Wykres 70. Ocena potrzeby funkcjonowania ustawy o ppp, s. 127. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁵⁸ z 29 stycznia 2004, Dz. U. 2010 Nr 113, poz. 759.

⁵⁹ z 19 grudnia 2008, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100.

⁶⁰ z 9 stycznia 2009, Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 101.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Co za tym idzie, zgłaszany jest postulat, aby polski legislator nie dopuszczał pochopnie do kolejnych zmian ustawy o ppp, co w ocenie autorek analizy nie służy praktyce realizacji tego typu projektów. Zwracając uwagę, że niestabilność regulacji rodzi brak zaufania, zwiększa ryzyka podejmowanych decyzji, jako celowe uznają kompleksową nowelizację opartą na dłuższej obserwacji rynku ppp i koncesji. W podsumowaniu analizy stanu prawnego, zwrócono uwagę, że równolegle do zmian w prawie, racjonalne będzie postępowanie wybrane w niemieckim modelu legislacji ppp, w którym funkcjonują kompleksowe regulacje, w tym standardy umów i procedur aplikacyjnych stosowane w realizacji tego typu przedsięwzięć, co możliwe będzie dopiero po zebraniu większego materiału na temat doświadczeń w obszarze ppp i jego wnikliwej analizie w Polsce.

Całość szczegółowej analizy prawnej, wraz z wnioskami końcowymi, znajduje się na stronie internetowej projektu: <http://www.parp.gov.pl/index/more/28894>

Raport z rynku

Studia przypadku

Jednym z raportów z badań podsumowanych w omawianej publikacji jest raport ze studiów przypadków wdrożonych przedsięwzięć ppp i koncesji. W samym podsumowaniu całych badań nie było miejsca na szczegółowe zapoznanie się z projektami, zatem warto choćby w ograniczony sposób zapoznać się z wynikami badań w tym zakresie. We wspomnianym Raporcie ze studiów przypadku, autorstwa Pani dr Ireny Herbst oraz Pani dr Aleksandry Jadach-Sepiolo, zainteresowani znajdą **opis siedemnastu przedsięwzięć współpracy pomiędzy partnerami publicznymi a prywatnymi**. Pierwotnie badane były jedynie projekty w fazie realizacji, które doprowadzono do etapu zawarcia umowy o ppp lub koncesji. Do badania będącego podstawą omawianego podsumowania rynku dobrano wstępnie próbę dwudziestu projektów zamkniętych komercyjnie w 2009 i 2010 roku. Ostatecznie po analizie postępowań ogłoszonych w badanym okresie, i eliminacji projektów, które jedynie formalnie wpływały na statystyki, zdecydowano o redukcji liczby badanych projektów do 14. W pierwszej kolejności identyfikowano projekty zamknięte finansowo, tj. jedenaście z siedemnastu przebadanych przypadków. Na etapie przygotowania raportu z rynku metodologicznego poprzedzającego badanie przedstawiono czternaście studiów przypadku. Po rozpoczęciu realizacji badania okazało się, iż na realizację dwóch ze wskazanych projektów rozwiązano zawartą umowę (Teatr im. Juliusza Słowackiego w Krakowie) lub anulowano przetarg (projekt Agencji Modernizacji Krakowa). Jak podkreślają autorki omawianego badania realizowanych przedsięwzięć, odrębnym przypadkiem jest projekt Miasta Gostynin, który ze względu na oczekiwanie na rezultat konkursu o środki unijne oraz brak pozytywnej opinii części radnych co do prawidłowości przygotowania projektu odmówiło udziału w badaniu, co znacznie ograniczyło pole analizy tego projektu. Te trzy projekty w ocenie zespołu badawczego nie pozwalały w zaistniałych okolicznościach sformułować na ich podstawie konstruktywnych wniosków, zatem zdecydowano się na przeprowadzenie, dodatkowo, pełnej analizy dla trzech kolejnych projektów, znajdujących się w zaawansowanym stadium realizacji. Tymi dodatkowymi przedsięwzięciami są: parking na Placu na Groblach w Krakowie, projekt budowy cmentarza i spopielnarni w Podgórkach Tynieckich k. Krakowa oraz rewitalizacja dworca i terenów przydworcowych w Sopocie.

Pierwszym etapem analizy studiów przypadków było zbadanie danych zastanych dostępnych w literaturze i w Internecie. Po sporządzeniu wstępnego opisu przypadku, kontaktowano się z każdym z podmiotów publicznych, potwierdzając podstawowe informacje związane z opisanym projektem ppp. Założeniem badania był kontakt z osobą zajmującą się projektem ze strony publicznej i posiadającą największy zasób wiedzy na jego temat, decydującym lokalnym, który ponosi odpowiedzialność polityczną związaną z realizacją projektu oraz osobą, która decydowała o realizacji projektu ze strony podmiotu prywatnego. Indywidualne wywiady przeprowadzono zatem głównie z osobami, które uczestniczyły w przygotowaniu i realizacji przedsięwzięcia. Za sprawą przyjętych założeń metodologicznych opisane przypadki obejmują 62,5% skutecznie realizowanych umów o ppp/koncesji, w tym 100% projektów zamkniętych finansowo. Poniżej przedstawiono za posumowaniem rynku dokonany na potrzeby projektu systemowego, wykaz zróżnicowanej grupy projektów wg kryterium przedmiotowego:

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Studia przypadku wg obszarów

Ochrona zdrowia/szpitale (3 projekty):

1. Budowa nowej siedziby Szpitala Powiatowego w Żywcu
2. Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie
3. Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym

Energetyka, oszczędność energii (2 projekty):

4. Budowa kotłowni na odnawialne źródła energii oraz wytwarzanie energii cieplnej w Pieckach
5. Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych Gminy Radzionków: Gimnazjum im. Ojca Ludwika Wrodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa nr 2 i Przedszkole nr 3

Parkingi (2 projekty):

6. Budowa parkingu podziemnego przy Placu na Groblach w Krakowie
7. Zaprojektowanie i wybudowanie parkingu podziemnego przy Placu Nowy Targ we Wrocławiu

Transport i infrastruktura drogowa (2 projekty):

8. Uruchomienie linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w gminie Ustka
9. Zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202G i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego – wybór partnera prywatnego w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Budowa drogi gminnej w Ustce).

Usługi komunalne (2 projekty):

10. Budowa cmentarza wraz z obiektem ceremonialnym i spopielarnią w Podgórkach Tynieckich
11. Koncesja na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Kiszkowo

Sportowo- rekreacyjny

12. Koncesja na roboty budowlane dla zadania pn. „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”
13. Zaprojektowanie i budowa obiektu pn.: Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”.

oraz dwie kategorie reprezentowane przez pojedyncze projekty:

Rewitalizacja

14. Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

IT (Internet)

15. WiMax Wielkopolska, świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na częstotliwości obejmującej cztery dwupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, z zakresu 3600–3700 MHz na sześciu obszarach koncesyjnych: 30.1–30.6

Projekty niekontynuowane

16. Rewitalizacja budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3 w Krakowie, zgodnie z umową zawartą na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Kraków (Teatr im. J. Słowackiego)
17. Budowa Hali Widowiskowo-Sportowej (Czyżyny) w Krakowie.

Niewątpliwą zaletą omawianego podsumowania rynku, dotyczącego realnie wdrażanych przedsięwzięć, jest możliwość zapoznania się z informacjami na temat każdego z wymienionych projektów przedstawionych wedle struktury opisu, na którą składa się w każdym przypadku szczegółowe wprowadzenie w okoliczności realizacji omawianego przedsięwzięcia. Następnie opisane są warunki ramowe jego realizacji, po czym następuje szczegółowy opis projektu. O przystępności opracowania decyduje indywidualny opis uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych każdego przedsięwzięcia wraz z zarysowaniem przebiegu procesu przetargowego i najważniejszych wydarzeń, jakie zaszły w czasie jego realizacji, tzw. „kamieni milowych projektu”. Każdy opis zawiera również ułatwiające odbiór danych zestawienia tabelaryczne, m.in. etapy realizacji projektu z podaniem konkretnych harmonogramów. Co więcej, każdy z opisów przedstawionych w analizie ze studiów przypadku projektów stosownie do zakresu danych zgromadzonych w trakcie badania, zawiera szczegółową informację na temat założeń ekonomicznych przedsięwzięcia, w tym strukturę jego finansowania. Każdy z opisów kończy się podsumowaniem wraz z wnioskami i rekomendacjami, które mogą być użyteczne dla podmiotów planujących podobne przedsięwzięcia.

Podstawowe informacje na temat każdego z omawianych projektów, zestawione są w formie tabelarycznej ułatwiającej rozeznanie w najważniejszych elementach składających się na projekt. Tabele te zamieszczamy w całości poniżej, osoby zainteresowane szczegółowymi informacjami na temat poszczególnych projektów powinny jednak zapoznać się z całością opracowania⁶¹.

**Szpital
powiatowy
w Żywcu**

PROJEKT 1

Tabela 2. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy szpitala powiatowego w Żywcu

Nazwa i przedmiot projektu	Budowa nowej siedziby Szpitala Powiatowego w Żywcu
Podmiot publiczny	Starostwo Powiatowe w Żywcu
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o ppp i zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ppp – PZP (dialog konkurencyjny na podstawie art. 60b PZP)
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp ⁶²
Warunki ⁶³ udziału w postępowaniu	Zainteresowane podmioty prywatne kwalifikowały się do udziału w przetargu, jeśli m.in.: <ul style="list-style-type: none">• znajdowały się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia• posiadały niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz dysponowały potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia.

⁶¹ Raport ze studiów przypadku ppp. Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012, <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁶² Zgodnie z zapisami „Zielonej Księgi w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji” Komisja Europejska sugeruje rozróżnienie między ppp kontraktualnym a instytucjonalnym. ppp kontraktualne opiera się na powiązaniach wynikających jedynie z kontraktu, natomiast instytucjonalne jest zorganizowane w formie wyodrębnionego podmiotu (COM (2004) 327 final, s. 10).

⁶³ www.zywiecczyzna.pl/dokumenty/8924-1.pdf.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Kryteria oceny ofert ⁶⁴	<ul style="list-style-type: none"> Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym 10% terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego 30% stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego 30% efektywność realizacji przedsięwzięcia 30%.
Podmiot prywatny	InterHealth Canada Limited
Podział ryzyk między partnerami	<p>Partner prywatny – 3 podstawowe ryzyka: budowy, dostępności i popytu, w tym ryzyka związane z:</p> <ul style="list-style-type: none"> projektowaniem i budowaniem dostępnością nakładów na przedsięwzięcie – finansowanie utrzymaniem i zarządzaniem inwestycją – w tym świadczeniem usług medycznych zdobyciem i utrzymaniem kontraktu NFZ <p>Partner publiczny – ryzyko polityczne oraz część ryzyka popytu, tj. m.in. ryzyko:</p> <ul style="list-style-type: none"> sprawowania nadzoru inwestorskiego nad przedsięwzięciem kontroli stanu obiektu oraz sposobu jego użytkowania zapewnienia finansowania usług medycznych przez 3 lata w przypadku nieotrzymania kontraktu z NFZ
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	Ok. 220 mln PLN (budowa, wyposażenie, zakup sprzętu i urządzeń, zarządzanie)
Struktura projektu i finansowania*	<p>Całość finansowania projektu – partner prywatny (środki własne – 25%, 75% – kredyt bankowy). Całość nakładów partnera prywatnego szacuje się na ok. 220 mln PLN (140 mln PLN obiekt szpitalny + wyposażenie 80 mln PLN)</p> <p>Zwrot wyłożonych środków partner prywatny pozyskuje z kolejnych kontraktów NFZ oraz ewentualnie, dodatkowo, ze świadczenia usług płatnych</p>
Nakłady inwestycyjne	Nakłady inwestycyjne niezbędne do budowy szpitala szacuje się w chwili obecnej na ok. 140 mln PLN – do poniesienia przez InterHealth Canada. Do tego zakup przez partnera prywatnego sprzętu medycznego szacowany na ponad 80 mln PLN
Czas trwania umowy	30 lat – od momentu podpisania umowy z partnerem prywatnym
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Działka, na której ma być zlokalizowana nowa siedziba Szpitala Powiatowego w Żywcu ma ok. 37 tys. m ² i jest własnością Starostwa Powiatu Żywieckiego Planowana minimalna powierzchnia użytkowa Szpitala ok. 18 400 m ²
Liczba użytkowników	380 łóżek szpitalnych
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Konieczność wyposażenia terenu w sieć wodociągową, kanalizacyjną, teletechniczną, energetyczną naziemną oraz kable energetyczne – przedłużenie sieci już istniejących na przylegającej do działki ulicy
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Zarówno partner prywatny, jak i publiczny korzystali ze wsparcia doradców zewnętrznych. Została wybrana kancelaria prawna, przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, która przeprowadzała analizy prawne w zakresie możliwości realizacji przedsięwzięcia w formule ppp oraz przygotowała ogłoszenie o zamówieniu do Dziennika UE TED (Tenders European Daily) Dodatkowo zlecone zostało (już w 2007 roku) studium wykonalności oraz projekt urbanistyczno-techniczny
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	styczeń 2006 – wrzesień 2009 (33 miesiące)
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Wybór partnera prywatnego – w trakcie trwania negocjacji została znówelizowana ustawa o ppp ⁶⁵ . Z tego powodu część podmiotów wycofała swoje oferty Najtrudniejszym problemem okazało się sformułowanie mechanizmu wynagrodzenia partnera prywatnego. Problem wynika z istniejących rozwiązań systemu finansowania usług medycznych. Podstawowy płatnik – NFZ – działa w oparciu o krótkookresowe (roczne i 3-letnie) umowy kontraktowania usług medycznych. Ryzyko przejścia przez partnera prywatnego ryzyka popytu w długim (30 lat) okresie trwania umowy jest bardzo duże
Konsultacje społeczne	Nie zostały przeprowadzone. Budowa szpitala cieszy się znaczącym poparciem społecznym, jednak brak konsultacji powoduje, iż część mieszkańców kwestionuje miejsce jego lokalizacji ⁶⁶

* w chwili zamknięcia niniejszej publikacji, projekt nie jest ostatecznie zamknięty finansowo.

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 1. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy szpitala powiatowego w Żywcu, s. 12–14. <www.ppp.parp.gov.pl>

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Nowelizacja ustawy o ppp wprowadzona za pomocą Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r., nr 106, poz. 675) weszła w życie 17 lipca 2010 r., wprowadzając obowiązek solidarnej odpowiedzialności wszystkich uczestników konsorcjum, w całym okresie życia projektu, znakomicie zwiększyła poziom ryzyka partnera prywatnego; część oferentów wycofała się z przetargu. Ponowna nowelizacja (wrzesień 2011 r.) częściowo przywróciła pierwotne zapisy regulacyjne.

⁶⁶ <http://www.portalsamorzadowy.pl/raport/pierwszy-szpital-w-ppp-protesty-i-problem-z-kredytem,29519.html>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie

PROJEKT 2

Tabela 3. Podstawowe informacje związane z projektem Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie

Nazwa i przedmiot projektu	Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie (Budynek szpitalny, 2-kondygnacyjny, przeznaczony na stację dializ, mały oddział nefrologiczny oraz salę audiowizualną – wyłącznie do użytkowania przez SP ZOZ)
Podmiot publiczny	SP ZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Odpowiednie uprawnienie do wykonywania działań będących przedmiotem zamówienia, niezbędna wiedza w przedmiocie zadania, potencjał techniczny, doświadczenie w realizacji zamówień o podobnym charakterze budowy (jedna stacja dializ w okresie ostatnich pięciu lat), posiadanie środków finansowych lub zdolności kredytowej na min. kwotę wartości złożonej oferty, ubezpieczenie OC na minimum 1,5 miliona złotych
Kryteria oceny ofert	Cena brutto – 15% Czas realizacji – 25% Oferta dodatkowych świadczeń na rzecz szpitala – 20% Zdolność finansowa – 10% Cena czynszu dzierżawnego netto za 1 m ² – 30 %
Podmiot prywatny	Nefrolux NZOZ Lucjan Sobieraj S.C.
Podział ryzyk między partnerami	Ryzyko budowy, dostępności i popytu – partner prywatny
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	Ok. 6 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Całość środków na finansowanie inwestycji i eksploatacji pochodzi od partnera prywatnego. Zwrot poczynionych nakładów z dochodów pozyskiwanych w ramach kontraktu z NFZ oraz świadczenia usług odpłatnych (uzupełniająco)
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Partner publiczny wniósł do projektu grunt – użyczenie przez gminę Całość nakładów inwestycyjnych ponosi partner prywatny ze środków własnych (w tym kredyt inwestycyjny)
Czas trwania umowy	15 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Budynek dwukondygnacyjny, o powierzchni ok. 2000 m ² . Stacja dializ z 18 stanowiskami oraz poradnia z oddziałem nefrologicznym
Liczba użytkowników	Ok. 100–150 osób na dobę (praca tryzmianowa)
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	21 stanowisk dializacyjnych i 15 łóżek szpitalnych; jedna kondygnacja przeznaczona jest na potrzeby szpitala.
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Nie korzystano
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Ok. 1 roku
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Partner publiczny nie dostrzega Partner prywatny: zbyt wiele ryzyk przerzuconych na stronę prywatną, zbyt krótki okres trwania umowy
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 3. Podstawowe informacje związane z projektem Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie, s. 16–17. <www.ppp.parp.gov.pl>

PROJEKT 3

Dom opieki społecznej w Kobylnicy

Tabela 4. Podstawowe informacje związane z projektem Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym

Nazwa i przedmiot projektu	Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym
Podmiot publiczny	Urząd Gminy Kobylnica
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Dysponowanie wiedzą i doświadczeniem, zdolność finansowa, techniczna: <ul style="list-style-type: none"> • doświadczenia pielęgniarskie w ostatnich 5 latach • kierownik budowy z uprawnieniami • kierownik robót w zakresie instalacji • kierownik w zakresie elektryki • ubezpieczenie OC na 500 tys. • zdolność finansowa
Kryteria oceny ofert	Okres zawarcia umowy Stopień zaangażowania środków finansowych
Podmiot prywatny	SON Sp. z o.o. (Niepubliczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej)
Podział ryzyk między partnerami	Ryzyko budowy, dostępności i popytu – koncesjonariusz
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	4 295 128 PLN
Struktura projektu i finansowania	Podmiot Publiczny: zabezpieczenie hipoteką (inwestycji) 75% kredytu udzielonego partnerowi prywatnemu oraz zwolnienie na okres 25 lat z czynszu dzierżawnego za grunt (przez ostatnie 5 lat obowiązywania umowy ten czynsz będzie płacony) Partner prywatny: kredyt inwestycyjny na całość przedmiotu inwestycji, ale jego zabezpieczenie to tylko 25% jego wartości
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Koncesjodawca: nieruchomości, Koncesjonariusz: zabezpieczenie finansowania przebudowy – bazujące na kredycie (zabezpieczony jw.)
Czas trwania umowy	30 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Powierzchnia – ok. 2600 m ²
Liczba użytkowników	100 – 120 osób
Inne szczegóły techniczne (oraz cechy charakterystyczne projektu)	Fakultatywna możliwość adaptacji poddasza na potrzeby działalności leczniczej
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Tak, korzystano z doradztwa Na potrzeby projektu wykonano analizę ekonomiczno-prawną różnych form realizacji inwestycji, możliwości kredytowania, opłacalności oraz budżetu projektu jak również zatrudniono doradców do kompleksowej obsługi postępowania
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Ok. 24 miesięcy
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym (pasem zieleni) wokół nieruchomości. Narzucenie koncesjonariuszowi gotowej już, jak się okazało wadliwej, dokumentacji projektowej
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 5. Podstawowe informacje związane z projektem Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym, s. 23–24. <www.ppp.parp.gov.pl>

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Kotłownia na biomasę w Pieckach

PROJEKT 4

Tabela 5. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy kotłowni w Pieckach

Nazwa i przedmiot projektu	Budowa kotłowni na odnawialne źródła energii oraz wytwarzanie energii cieplnej w Pieckach Zaprojektowanie, wykonanie i eksploatacja kotłowni na odnawialne źródła energii (OZE) usytuowanej w istniejącym budynku kotłowni Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pieckach oraz zaprojektowanie i wykonanie dwufunkcyjnych węzłów ciepłych w budynkach zasilanych w energię ciepłą z kotłowni
Podmiot publiczny	Urząd Gminy Piecki
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Udział w postępowaniu uwarunkowany był: <ul style="list-style-type: none">• przedstawieniem planu finansowania projektu wraz z dokumentami potwierdzającymi możliwość sfinansowania przedmiotu koncesji zgodnie z zapisami planu finansowego• dysponowaniem niezbędną wiedzą i doświadczeniem oraz potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia lub przedstawieniem pisemnego zobowiązania innych podmiotów do udostępnienia potencjału technicznego i osób zdolnych do wykonania umowy• dysponowaniem zespołem osób z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, które mogą uczestniczyć w realizacji przedmiotu koncesji
Kryteria oceny ofert	Cena brutto energii cieplnej Koszt brutto wykonania węzłów Okres spłaty wykonania węzłów
Podmiot prywatny	Vapo Sp. z o.o.
Podział ryzyk między partnerami	Koncesjonariusz zobowiązał się do zaprojektowania i sfinansowania modernizacji składników infrastruktury w celu świadczenia usług Koncesjodawca wniósł jako wkład własny budynek dawnej kotłowni osiedlowej, zobowiązał się do ściągania od mieszkańców należności z tytułu odbioru ciepła, ogrzewania i ciepłej wody Ryzyko budowy i dostępności – koncesjonariusz Ryzyko popytu – koncesjodawca
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	2,5–3,0 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Każdy etap inwestycji koncesjonariusz finansuje we własnym zakresie – kredyt bankowy. Zwrot wyłożonych przez partnera prywatnego środków odbywa się w oparciu o wynagrodzenie wypłacane przez koncesjodawcę
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Koncesjodawca wniósł jako wkład własny budynek dawnej kotłowni osiedlowej. Koncesjonariusz poniósł nakłady na modernizację kotłowni
Czas trwania umowy	30 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Koncesjodawca oczekiwał od koncesjonariusza przeprowadzenia remontu budynku kotłowni (wydzielonej dla firmy VAPO) w zakresie: <ul style="list-style-type: none">• wymiany stolarki okiennej i drzwi zewnętrznych• wykonania nowego pokrycia dachu papą zgrzewalną• wykonania nowej elewacji• przeprowadzenia remontu pomieszczeń z malowaniem• wyburzenia starych instalacji kominowych
Liczba użytkowników	Szacunkowa liczba mieszkańców korzystających z ciepłej wody użytkowej wynosi 1350, a w szkołach 680 uczniów (szkoła podstawowa i gimnazjum)
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Istniały gotowe analizy techniczne zmodernizowania kotłowni (zmiany systemu opalania), nie było jednak środków na jego realizację

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Skorzystano z pomocy doradców zewnętrznych. Wybrany został doradca ds. prawnych i technicznych, który przygotował specyfikację oraz pomagał gminie od strony formalno-proceduralnej, nie było odrębnego doradcy finansowego. Ten sam doradca przeprowadził analizy techniczno-ekonomiczne dotyczące efektywności przedsięwzięcia oraz analizy prawne – związane ze stosowaniem prawa zamówień publicznych, a także nowej (ówczesnie) ustawy o ppp. Przeprowadzona analiza wskazała na użyteczność ustawy o ppp, jako podstawy prawnej do realizacji inwestycji (poprzednio inwestycja miała być realizowana poza formułą ppp)
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	2008–2010: ok. 24 miesiące
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Brak deklaracji o szczególnych trudnościach związanych z przygotowaniem projektu
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 7. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy kotłowni w Pieckach, s. 31–32. <www.ppp.parp.gov.pl>



PROJEKT 5

Termomodernizacja w Radzionkowie

Tabela 6. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym termomodernizacji budynków w Gminie Radzionków

Nazwa i przedmiot projektu	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych Gminy Radzionków: Gimnazjum im. Ojca Ludwika Wrodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa nr 2 i Przedszkole nr 3
Podmiot publiczny	Gmina Radzionków
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o ppp i zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ppp – PZP (dialog konkurencyjny na podstawie art. 60b PZP).
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Warunki uczestnictwa w postępowaniu to ⁶⁷ : <ul style="list-style-type: none"> • posiadanie uprawnień do wykonywania działalności lub czynności pozwalających na realizację zamówienia • dobra sytuacja ekonomiczna i finansowa zapewniająca wykonanie zamówienia • posiadanie niezbędnej wiedzy i doświadczenia oraz dysponowanie potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia lub przedstawienie pisemnego zobowiązania innych podmiotów do udostępnienia potencjału technicznego i osób zdolnych do wykonania umowy (np. posiadają zespół osób z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, które będą uczestniczyć w realizacji przedmiotu koncesji)
Kryteria oceny ofert	Cena – 70% Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym – 25% Termin i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane – 5%

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Podmiot prywatny	Siemens Spółka z o.o.
Podział ryzyk między partnerami	Partner prywatny przyjął na siebie kwestie ryzyka związane z: <ul style="list-style-type: none"> • procesem projektowym i budowlanym • dostępnością nakładów na przedsięwzięcie • ryzyko nieuzyskania oszczędności; • ryzyko utrzymania budynków i wykonywania usług koniecznych do podtrzymania zagwarantowanych oszczędności Partner publiczny wzięł na siebie ryzyka: <ul style="list-style-type: none"> • ryzyka makroekonomiczne • zmiany stawek VAT • zmian cen gazu, energii • związane ze sposobem zmiany sposobu użytkowania obiektu w okresie 10 lat • związane z wystąpieniem klęsk żywiołowych Ryzyka budowy i dostępności – partner prywatny Ryzyko popytu – wspólnie: partner publiczny i partner prywatny
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	Koszt inwestycji: 8 181 874,00 PLN
Struktura projektu i finansowania	Zadaniem partnera prywatnego było wykonanie i sfinansowanie oraz wytwarzanie i świadczenie usług w zakresie energii cieplnej i elektrycznej. Partner prywatny musiał też udzielić pełnej gwarancji osiągnięcia efektu ekonomicznego – oszczędności zużycia energii z tytułu wykonanej inwestycji
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Koszt inwestycji: 8 181 874,00 PLN ⁶⁸ – partner prywatny Koszt utrzymania: 79 570 PLN/ rok – partner prywatny
Czas trwania umowy	10 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Szczegółowe prace: <ul style="list-style-type: none"> • docieplenie ścian, w tym – nowe obróbki blacharskie, nowe rynny i rury spustowe, nowa instalacja odgromowa oraz cokół i opaska wokół budynku – 11 200 m² • wymiana okien – 2851 m² (762 szt.) • wymiana drzwi – 66 m² (18 szt.) • wymiana 3 kotłowni, w tym pieców kondensacyjnych z wewnętrzną zamkniętą komorą spalania i elektroniką pozwalającą na regulację temperatury wewnątrz pomieszczeń • wymiana i regulacja CO wraz z automatyką + zawory termostaticzne z instalacją przeciwkradzieżową – 5 obiektów • modernizacja oświetlenia – wymiana 1179 opraw • wymiana 2 węzłów ciepłych wraz z przyłączem CO • docieplenie stropodachów – 5500 m² • inne prace – projekty budowlane, system zarządzania energią, malowanie elewacji sali gimnastycznej przy ZSPG, docieplenie tarasu SP2
Liczba użytkowników	Gimnazjum im. Ojca Ludwika Włodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa nr 2 i Przedszkole nr 3
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Brak informacji
Wsparcie eksperckie/doradczce zewnętrzne	Partner publiczny i prywatny nie korzystali z doradztwa zewnętrznego Analiza ryzyka, analiza ekonomiczna oraz analiza finansowa – wszystkie przeprowadzone we własnym zakresie, bez wsparcia zewnętrznego
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Początek 2008, koniec – lipiec 2009 (ok. 16–18 miesięcy)
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Szczególnych trudności formalnych nie było. Jedynym problemem, który się pojawiał, było zbyt mało czasu na przeprowadzenie całego procesu przygotowania i realizacji inwestycji z uwagi na wczesnie rozpoczęty sezon grzewczy w owym czasie
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 9. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym termomodernizacji budynków w Gminie Radzionków, s. 38-40. <www.ppp.parp.gov.pl>

⁶⁷ <http://bzpl.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=show&pozycja=239914&rok=2009-07-15>.

⁶⁸ Patrz: <http://www.inwestycje.radzionkow.pl/index.php?page=ppp>.

PROJEKT 6

Parking pod Placem na Groblach w Krakowie

Tabela 7. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy parkingu

Nazwa i przedmiot projektu	Budowa parkingu podziemnego na Placu na Groblach w Krakowie
Podmiot publiczny	Gmina Miasto Kraków, Urząd Miasta Kraków
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Postępowanie przetargowe, w trybie negocjacji, z ogłoszeniem o udzielenie zamówienia na roboty budowlane, obejmujące koncesję na prawo eksploatacji obiektu budowlanego zgodnie z zasadami opisanymi w PZP
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp ⁶⁹
Warunki udziału w postępowaniu	Warunki udziału w postępowaniu przetargowym ⁷⁰ <ul style="list-style-type: none"> • odpowiednia sytuacja ekonomiczna i finansowa zapewniająca wykonanie zamówienia • dysponowanie niezbędną wiedzą i doświadczeniem oraz potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia
Kryteria oceny ofert	okres eksploatacji obiektu – 60% okres realizacji projektu i budowy – 30% cena – 10%
Podmiot prywatny	Ascan Empresa Constructora y de Gestion
Podział ryzyk między partnerami	Koncesjonariusz przejął na siebie kwestie ryzyka związane z: <ul style="list-style-type: none"> • procesem projektowym i budowlanym • dostępnością nakładów na przedsięwzięcie • utrzymaniem inwestycji • popytem na usługi parkingowe • dostępnością usług parkingowych Koncesjodawca wziął na siebie ryzyko: <ul style="list-style-type: none"> • sprawowania nadzoru inwestorskiego nad przedsięwzięciem • kontroli stanu obiektu oraz sposobu jego użytkowania Trzy podstawowe ryzyka: budowy, dostępności i popytu – koncesjonariusz.
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	62,7 mln PLN – nakłady ponoszone w pełni przez koncesjonariusza
Struktura projektu i finansowania	Całościowy koszt inwestycji został pokryty przez hiszpańską spółkę, która w zamian uzyskała prawo do pobierania opłat parkingowych przez okres 70 lat. Ponadto koncesjonariusz został zobowiązany do remontu wszystkich ulic i chodników wokół placu, a także odbudowy Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego. Placi też podatek od nieruchomości Nieruchomości, na których powstał parking są wolne od wszelkich praw osób trzecich i obciążeń
Nakłady inwestycyjne ⁷¹	Hiszpański koncesjonariusz pokrył koszty inwestycyjne związane z zaprojektowaniem i wybudowaniem parkingu oraz modernizacją terenów przyległych – 62,7 mln PLN Miasto Kraków wydzierżawiło koncesjonariuszowi na 70 lat grunt, na którym zbudowano parking
Czas trwania umowy	70 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Nieruchomości, na której powstał parking posiadają łączną powierzchnię 11 015 m ² W czasie budowy wywieziono około 60 tys. m ³ ziemi, a wykopy osiągnęły głębokość 8 metrów. Podziemna zewnętrzna ściana konstrukcyjna parkingu (tzw. ściana szczelinowa) stanowi fundament chroniący przed naporem wód gruntowych. Do wykonania konstrukcji parkingu użyto około 17 tys. m ³ betonu oraz 4,5 tys. ton stali zbrojeniowej
Liczba użytkowników	Podziemny garaż na 600 samochodów
Inne szczegóły techniczne (oraz cechy charakterystyczne projektu)	Główna płyta dwupoziomowego garażu znajduje się na głębokości 16 m
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Brak zewnętrznego doradztwa prawnego Miasto skorzystało jedynie z usług firmy doradczej przy sporządzaniu: <ul style="list-style-type: none"> • Programu Funkcjonalno-Użytkowego, pokazującego w zarysie jak inwestycja powinna wyglądać oraz jaką rolę powinna pełnić • analizy ekonomicznej, która pokazywała, kiedy inwestycja powinna się zwrócić

⁶⁹ Umowa koncesyjna UM Krakowa z Ascan Empresa Constructora y de Gestion <http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/68108/0/karta>.

⁷⁰ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia <http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/68106/0/karta>.

⁷¹ Program funkcjonalno-użytkowy <http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/68107/0/karta>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Kwiecień 2003 – listopad 2005 (32 miesiące)
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Z uwagi na pionierski charakter działań, całość procesu przygotowania postępowania przetargowego oraz negocjowanie umowy oceniane jest jako trudne
Konsultacje społeczne	<p>Zostały przeprowadzone w celach informacyjnych oraz żeby rozwiązać wątpliwości i obawy mieszkańców okolicznych budynków mieszkalnych</p> <p>Konsultacje odbywały się w formie protokolowanych spotkań z mieszkańcami. Uczestniczyli w tych spotkaniach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wiceprezydent miasta • projektant parkingu • inni urzędnicy <p>Szczegółowo odpowiadano na pytania mieszkańców. Parking budził wiele kontrowersji, ze względu na swoje położenie pomiędzy kamienicami</p> <p>Dodatkowo został zorganizowany wyjazd zagraniczny mieszkańców, którzy obejrzieli jak podobna inwestycja wygląda za granicą</p> <p>Konsultacje odbywały się bez formalnie przyjętej procedury</p>

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 11. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy parkingu, s. 45–46. <www.ppp.parp.gov.pl>.



**Parking
pod Placem
Nowy Targ
we Wrocławiu**

PROJEKT 7

Tabela 8. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy parkingu podziemnego we Wrocławiu

Nazwa i przedmiot projektu	Zaprojektowanie i wybudowanie parkingu podziemnego pod Placem Nowy Targ
Podmiot publiczny	Urząd Miasta Wrocław
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Warunki udziału w postępowaniu	Warunki udziału w przetargu na wybór partnera prywatnego ⁷² : <ul style="list-style-type: none"> • dysponowanie uprawnieniami do realizacji zamówienia • odpowiednia do wykonania zamówienia sytuacja ekonomiczna i finansowa • dysponowanie niezbędną wiedzą i doświadczeniem oraz potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia lub przedstawienie pisemne zobowiązania innych podmiotów do udostępnienia potencjału technicznego i osób zdolnych do wykonania umowy (np. posiadanie zespołu osób z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, które będą uczestniczyć w realizacji przedmiotu koncesji
Kryteria oceny ofert	Okres trwania koncesji Wysokość udziału finansowego koncesjonariusza
Podmiot prywatny	Konsorcjum w składzie: <ol style="list-style-type: none"> 1. Mota – Engil Central Europe S.A. – Lider konsorcjum, z siedzibą w Krakowie 2. Mota – Engil, Engenharia e Construção, S.A. (Portugalia) 3. Emsa – Empreendimentos e exploração de estacionamento, S.A. (Portugalia) 4. Esli – Parques de Estacionamento, S.A. Lizbona (Portugalia) 5. IMMO Park Sp. z o.o. Kraków
Podział ryzyk między partnerami	Wszelkie ryzyka związane z wykonaniem umowy obciążają koncesjonariusza, w szczególności ryzyko prawidłowego zaprojektowania i wykonania obiektu, ryzyko dostępności i popytu, a także ryzyko ekonomiczne związane z wykonaniem przedmiotu koncesji Koncesjodawca ponosi część ryzyka ekonomicznego związanego z wykonaniem Umowy (w zakresie płatności części wynagrodzenia na rzecz koncesjonariusza), ryzyko związane z prowadzeniem postępowania o wybór koncesjonariusza. Ponosi on także ryzyko polityczne i społeczne związane z realizacją przedmiotu umowy. Ponadto obciążają go wszelkie ryzyka związane z przedmiotem umowy od chwili przejęcia parkingu po okresie jego eksploatacji przez koncesjonariusza, w tym ryzyko związane z końcową wartością parkingu oraz ryzyko ekonomiczne i eksploatacyjne związane z jego dalszą eksploatacją
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	Ok. 39 mln PLN (38 731 429,62 PLN)
Struktura projektu i finansowania	Realizacja projektu jest finansowana przez koncesjonariusza – ze środków własnych oraz kredytu bankowego (kredyt 31,3 mln PLN udzielony przez EBOiR) Wynagrodzeniem jest czerpanie korzyści z tytułu świadczenia usług uzupełnione wypłatami z budżetu miasta (do kwoty 15 mln PLN)
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Koncesjonariusz ma obowiązek sfinansowania przedsięwzięcia, bądź zapewnienia jego sfinansowania przez osoby trzecie – ok. 39 mln PLN. Udział koncesjodawcy: wynagrodzenie (15 mln PLN) sukcesywnie wypłacane partnerowi prywatnemu w okresie trwania umowy
Czas trwania umowy	40 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	W koncepcji przyjęto założenie wielkości podziemnego parkingu pod placem Nowy Targ na minimalnie 300, maksymalnie 800 miejsc postojowych
Liczba użytkowników	Trzy kondygnacje podziemne – 331 miejsc postojowych
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	3 kondygnacje podziemne, czyli ponad 10 000 tys. metrów kwadratowych
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Koncesjodawca – korzystano z doradztwa zewnętrznego: doradztwo prawne od etapu negocjacji W ramach działań zleconych były prowadzone wstępne analizy ekonomiczne w zakresie możliwości wydłużenia okresu koncesyjnego oraz gruntowne rozeznanie zapotrzebowania miejsc postojowych, bilans miejsc postojowych
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	2007 – kwiecień 2009, czyli 28 miesięcy
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Pierwsze postępowanie ogłoszone w marcu 2008 roku w oparciu o PZP zostało unieważnione z uwagi na fakt, że przepisy PZP uniemożliwiały uwzględnienie wniosków wykonawców zgłaszanych w trakcie postępowania ⁷³
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 13. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy parkingu podziemnego we Wrocławiu, s. 51–53. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁷² http://www.komunikaty.pl/komunikaty/0,80206,4074510.html?xx_announ=885065&drukuj.

⁷³ Parking podziemny pod Placem Nowy Targ. Koncesja na roboty budowlane, prezentacja na platformę ppp, Wrocław, sierpień 2011.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Przewóz osób w Gminie Ustka

PROJEKT 8

Tabela 9. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym dowozu dzieci do szkół w Gminie Ustka

Nazwa i przedmiot projektu	Uruchomienie linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w gminie Ustka
Podmiot publiczny	Urząd Gminy Ustka
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o ppp i zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ppp – PZP (dialog konkurencyjny na podstawie art. 60b PZP)
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> Doświadczenie w realizacji usług przewozów pasażerskich Posiadanie odpowiedniej ilości kapitału Niezaleganie ze składkami ZUS/podatkami
Kryteria oceny ofert	<p>Cena biletów dla uczniów</p> <p>Cena biletów dla mieszkańców</p> <p>Ceny usług dodatkowych świadczonych na zlecenie dyrekcji szkół</p>
Podmiot prywatny	Usługi Przewozowe „Ramzes” oraz Lazurowy Sp. z o.o.
Podział ryzyka między partnerami	<p>Ryzyko budowy: świadczona usługa nie wymaga budowy – usługa realizowana jest w oparciu o tabor samochodowy partnerów prywatnych</p> <p>Ryzyko dostępności: partner prywatny</p> <p>Ryzyko popytu: partner prywatny</p>
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	Okolo 600 tys. PLN. Jest to wartość szacowana – w praktyce jest ona związana z faktycznym wykorzystaniem (ilość wykupionych biletów na dowóz uczniów u danego przewoźnika)
Struktura projektu i finansowania	Rodzic korzystając z prawa do zwrotu kosztów przewozu dziecka w formie pobrania biletów ze szkoły lub zwrotu kosztów nabycia biletów u innego niż wybrany w przetargu przewoźnika. Nabywcą biletów przekazywanych szkole jest gmina, nabywająca je od partnerów prywatnych projektu
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	<p>Brak wkładu podmiotu publicznego</p> <p>Partner prywatny świadczy usługę w oparciu o posiadany tabor</p>
Czas trwania umowy	3 lata i 4 miesiące
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	<p>5 tras linii autobusowych, 2 przewoźników (partnerów prywatnych)</p> <p>5/6 autobusów i podobna liczba kierowców</p>
Liczba użytkowników	840 uczniów (z pięciu szkół) + osoby prywatne
Inne szczegóły techniczne (oraz cechy charakterystyczne projektu)	Umowa dopuszcza modyfikacje ilości i przebiegu tras
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Nie korzystano ze wsparcia zewnętrznego
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	2 miesiące
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	<p>Żadna ze stron nie wskazywała problemu trudności formalnych. Pozyskane z wywiadów informacje wskazują na słabą pozycję negocjacyjną partnera prywatnego. Partner prywatny nie uzyskał wyłączności na przewóz dzieci – rodzice mogą korzystać z innych przewoźników i otrzymywać z tego tytułu refundację wydatków poniesionych na bilety</p> <p>Nie zostało zabezpieczone w umowie podwyższenie opłat z tytułu wzrostu cen paliwa</p>
Konsultacje społeczne	<p>Nie były prowadzone konsultacje społeczne</p> <p>Wójt dwa razy do roku spotyka się z mieszkańcami na tzw. zebraniach wiejskich. Wnioski z tych zebrań były jedną z przesłanek realizacji projektu</p>

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 15. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym dowozu dzieci do szkół w Gminie Ustka, s. 59–60. <www.ppp.parp.gov.pl>.

PROJEKT 9

Modernizacja
drogi w Gminie
Ustka

Tabela 10. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy drogi gminnej w Ustce

Nazwa i przedmiot projektu	Zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202 i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego
Podmiot publiczny	Urząd Gminy Ustka
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o ppp i zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ppp – PZP (dialog konkurencyjny na podstawie art. 60b PZP)
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> Doświadczenie w realizacji usług drogowych Posiadanie niezbędnego zaplecza technicznego i kadrowego Posiadanie odpowiedniej ilości kapitału Niezależanie ze składkami ZUS/podatkami
Kryteria oceny ofert	Cena, tj. wysokość kosztów realizacji inwestycji Współczynnik procentowy udziału zamawiającego w finansowaniu tych kosztów Okres spłaty przez zamawiającego niefinansowych kosztów realizacji inwestycji Okres realizacji bieżącego utrzymania przedmiotu inwestycji
Podmiot prywatny	Morpol S.A., Oddział Duninowo
Podział ryzyk między partnerami	Ryzyko budowy i ryzyko dostępności: partner prywatny Ryzyko popytu: partner publiczny
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	Ok. 2,2 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Partner prywatny finansuje przedsięwzięcie w ok. 65%, partner publiczny: ok. 35% Wynagrodzenie partnera publicznego płatne w miesięcznych ratach przez 3 lata, na rok 2012 zaplanowano w budżecie gminy 150 tys zł ⁷⁴ Część wynagrodzenia (ok. 700 tys. PLN) wypłacana w formie zwolnienia z podatków lokalnych
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	34,42% inwestycji po stronie publicznej; reszta po stronie inwestora prywatnego
Czas trwania umowy	15 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Długość to ok. 1350 m; szerokość 5,5 m – 6,1 m; chodniki o szerokości 1,5 m; 8 zjazdów indywidualnych
Liczba użytkowników	3500 pracowników przedsiębiorstwa (poza sezonem – 2000 osób). Udostępnienie zakładowi możliwości korzystania z transportu kołowego dla celów produkcyjnych
Inne szczegóły techniczne (oraz cechy charakterystyczne projektu)	Drogę poszerzono do 7 metrów (trochę więcej niż było to zawarte w dokumentacji) oraz wykonano ciąg dla pieszych z oświetleniem
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Nie korzystano z doradztwa zewnętrznego. Projekt przygotowali prawnik oraz dyrektor jednego z wydziałów urzędu gminy
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Od końca 2009 roku do kwietnia 2010 roku
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Brak większych trudności z obu stron
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone.

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 17. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy drogi gminnej w Ustce, s. 66–67. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁷⁴ <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cts=1331299418024&ved=0CDAQFJAC&url=http%3A%2F%2Fbip.ustka.ug.gov.pl%2Ffile.php%3Fattachment%3D14128&ei=TQRaT76oIMvKsgaWt6iwDA&usq=AFQjCNEHzMWZeEtvciQ5YeMdzYJkAZUCA&sig2=eCdNp05qTkuV4h99Y57YIQ>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

**Cmentarz
komunalny
w Krakowie**

PROJEKT 10

Tabela 11. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy cmentarza w Krakowie

Nazwa i przedmiot projektu	Budowa cmentarza wraz z obiektem ceremonialnym i spopieliarnią w Podgórkach Tynieckich
Podmiot publiczny	Urząd Miasta Krakowa
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Przede wszystkim – doświadczenie. Potwierdzenie możliwości uzyskania kredytu w wysokości 25 mln PLN, wielkość obrotów z trzech ostatnich lat nie mniejsza niż 15 mln PLN
Kryteria oceny ofert	Doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć, dysponowanie odpowiednim kapitałem umożliwiającym realizację przedsięwzięcia, odpowiednie możliwości finansowe i kadrowe
Podmiot prywatny	Konsorcjum w składzie: Centrum Pogrzebowe Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, Przedsiębiorstwo Usług Pogrzebowych KLEPSYDRA T. Salski i D. Salska Spółka Jawna z siedzibą w Łodzi, Urciuoli Group's S.R.L. z siedzibą w Avellino – Włochy
Podział ryzyka między partnerami	Koncesjodawca ponosi ryzyko budowy drogi do cmentarza; koncesjonariusz ponosi całość ryzyka związanych z projektowaniem, budową oraz eksploatacją inwestycji na terenie należącym do gminy miejskiej Kraków przez okres obowiązywania koncesji – w tym ryzyko budowy, dostępności i popytu
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	24,5 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Przedsięwzięcie jest podzielone na cztery etapy, dotyczy budowy spopieliarni zwłok wraz z budynkiem administracyjnym i budynkiem ceremonialnym, jak również z budową cmentarza o łącznej powierzchni 9 hektarów. Każdy z 4 etapów inwestycji koncesjonariusz finansuje we własnym zakresie (kredyt bankowy). Zwrot poczynionych przez koncesjonariusza nakładów nastąpi z planowanej sprzedaży usług
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Wartość całości inwestycji to 24,5 mln PLN (brak danych o nakładach na budowę drogi dojazdowej).
Czas trwania umowy	30 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Inwestycja w granicach działek nr: 41/1, 259/2, 259/3, 259/4, obr. 79 Podgórze oraz publiczny parking w granicach działek nr 50, 51, 52/1, 52/2, 53/7 – obr. 80 Podgórze Łączna powierzchnia 9 hektarów
Liczba użytkowników	Brak szacunków
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Istotnym elementem projektu była spopieliarnia i decyzja o jej parametrach technicznych
Wsparcie eksperckie/doradczce zewnętrzne	Koncesjodawca nie korzystał z pomocy doradców zewnętrznych. Wszelkie analizy zostały przeprowadzone samodzielnie w ramach Urzędu Miasta bądź we współpracy z miejskimi jednostkami organizacyjnymi, w tym z Zarządem Cmentarza Komunalnego w Krakowie Analizy ekonomiczne i program funkcjonalno-użytkowy zostały zlecone na zewnątrz. Analiza ekonomiczna wskazała, w jakim okresie inwestycja powinna się zwrócić i dostarczyła przesłanek do późniejszych negocjacji Program funkcjonalno-użytkowy stanowił zaś wstępną koncepcję cmentarza ze spopieliarnią (opis obiektu wraz z prostą wizualizacją, funkcje) Koncesjonariusz korzystał z doradztwa prawnego
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Sierpień 2007 – maj 2010 – 34 miesiące
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Brak trudności formalnych Ze względu na specyfikę przedmiotu projektu konieczne było sporządzenie raportu oddziaływania inwestycji na środowisko oraz przeprowadzenie badań geologicznych Opór i obawy społeczne przed realizacją tego typu inwestycji – konieczność pozyskania przyzwolenia społecznego
Konsultacje społeczne	Były prowadzone pełne ⁷⁵ konsultacje społeczne, przez Wydział Inwestycji Urzędu Miasta Krakowa od października 2010 do lutego 2011

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 19. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym budowy cmentarza w Krakowie, s. 71–73. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁷⁵ http://www.dialogspoeczny.krakow.pl/files/objects/2700/35/zp_2315_10Spopieliarnia.pdf. Konsultacje pełne oparte na dialogu społecznym, działaniach informacyjnych, działaniach promocyjnych, reklamowych oraz public relations uruchamiane, zgodnie z Uchwałą na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta, Uchwały Rady Miasta lub na wniosek co najmniej 2000 mieszkańców Krakowa.

PROJEKT 11

Usługi wodno-
kanalizacyjne
w Gminie
Kiszkowo

Tabela 12. Podstawowe informacje związane z projektem Koncesja na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Kiszkowo

Nazwa i przedmiot projektu	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo
Podmiot publiczny	Gmina Kiszkowo
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> • Zdolność ekonomiczna i finansowa (ubezpieczenie OC) • Doświadczenie i kwalifikacje techniczne lub zawodowe (m.in.: w ciągu ostatnich 5 lat: pobieranie opłat za wodę i ściąganie należności obejmujących co najmniej jedną gminę, dla min. 1000 odbiorców)
Kryteria oceny ofert	Warunki finansowe – wysokość zysku wchodzącego w skład ceny (opłaty) za dostawę wody oraz za odbiór ścieków (w %) szacowany poziom stawek taryf w okresie obowiązywania umowy ze wskazaniem czynników kosztotwórczych i elementów optymalizacji kosztów operacyjnych, wiarygodność oferenta poparta referencjami
Podmiot prywatny	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Rybnie Wielkim
Podział ryzyk między partnerami	Brak ryzyk po stronie koncesjodawcy
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	3 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Koncesjonariusz finansuje całość przedsięwzięcia Wynagrodzeniem (zwrot poniesionych wydatków) jest czerpanie dochodów z tytułu sprzedaży usługi, uzależnione od ilości doprowadzanej wody i odprowadzonych ścieków
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Koncesjodawca wniósł do przedsięwzięcia istniejące urządzenia i instalacje
Czas trwania umowy	3 lata
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Koncesja usługowa zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo – brak szczegółowych parametrów technicznych
Liczba użytkowników	5500–6000 użytkowników
Inne szczegóły techniczne (oraz cechy charakterystyczne projektu)	240 tys. m ³ wyprodukowanej wody rocznie
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Tak, kancelaria prawna – wykonanie analizy przedrealizacyjnej uwarunkowań prawnych
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Ok. 1 roku
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Zbyt duży stopień sformalizowania procesu wyboru partnera; wymagana duża liczba dokumentów (opinia partnera prywatnego)
Konsultacje społeczne	Nie były przeprowadzane

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 21. Podstawowe informacje związane z projektem Koncesja na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Kiszkowo, s. 77–78. <www.ppp.parp.gov.pl>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Baseny mineralne w Solcu-Zdroju

PROJEKT 12

Tabela 13. Podstawowe informacje związane z projektem Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju

Nazwa i przedmiot projektu	Koncesja na roboty budowlane dla zadania pn. „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”
Podmiot publiczny	Urząd Gminy Solec-Zdrój
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> • Spełnienie warunków finansowych • Dostępność do wody siarkowej • Niekaralność • Niepodleganie wykluczeniu • Doświadczenie w realizacji usług objętych zamówieniem
Kryteria oceny ofert	<p>Okres trwania koncesji</p> <p>Wysokość współfinansowania</p> <p>Termin wykonania przedmiotu koncesji</p> <p>Liczba godzin udostępniania obiektu mieszkańcom gminy oraz wysokość promocji do ceny usługi dla mieszkańców gminy</p>
Podmiot prywatny	Malinowy Zdrój Sp. z o.o.
Podział ryzyk między partnerami	<p>Ryzyko budowy, dostępności i popytu: koncesjonariusz</p> <p>Koncesjonariusz ponosi także większość pozostałych ryzyk, takich jak: projektowe, eksploatacyjne</p> <p>Ryzyko finansowe ponoszone jest wspólnie przez obu partnerów – gmina wniosła do projektu dotacje ze środków UE</p>
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	16 mln PLN netto
Struktura projektu i finansowania	<p>Strony ponoszą po 50% całości niezbędnych środków finansowania projektu</p> <p>Koncesjodawca złożył wniosek o dofinansowanie projektu z funduszy RPO WŚ na poziomie 50% wartości projektu</p>
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	<p>Wkład koncesjodawcy – 8 mln PLN (dotacja z RPO WŚ: środki europejskie 6,8 mln PLN; 1,2 mln PLN – publiczne środki krajowe)</p> <p>wkład koncesjonariusza – 8 mln PLN (kredyt inwestycyjny)</p>
Czas trwania umowy	27 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Działka – ok. 4 ha; powierzchnia zabudowy – ok. 2000 m ² , powierzchnia użytkowa obiektu – 4500 m ² , kubatura – ok. 28 m ³ , obiekt składa się z trzech kondygnacji
Liczba użytkowników	200-250 / dziennie
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Hala basenowa o powierzchni 670 m ² , jeden basen ze zjeżdżalniami, ławeczki do ćwiczeń gimnastycznych, powierzchnia lustra wody to ok. 260 m ² , basen o głębokości 130 cm, brodzik, basen w wydzielonej Sali – 184 m ² , strefa saun, jacuzzi, basen zewnętrzny o powierzchni 130 m ²
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Koncesjodawca posiadał doradcę prawnego i finansowego
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Kwiecień 2007 – sierpień 2009 (28 miesięcy)
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Dużym problemem okazały się kwestie związane z finansowaniem ze środków unijnych oraz doprecyzowanie treści umowy z koncesjonariuszem
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 23. Podstawowe informacje związane z projektem Kompleks mineralnych basenów w Solcu – Zdroju, s. 83–84. <www.ppp.parp.gov.pl>.

PROJEKT 13

**Termy
Gostynińskie**

Tabela 14. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym „Term Gostynińskich”

Nazwa i przedmiot projektu	Zaprojektowanie i budowa obiektu pn.: Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”
Podmiot publiczny	Gmina Miasta Gostynina
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Instytucjonalne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Zainteresowane podmioty prywatne kwalifikowały się do udziału w przetargu, jeśli m.in.: W okresie 10 lat przed wszczęciem postępowania wykonały co najmniej 1 obiekt budowlany wg Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB), spośród następujących klas, o wartości nie mniejszej niż 120 mln PLN brutto W okresie ostatnich 5 lat przed wszczęciem postępowania zaprojektowały co najmniej 1 obiekt budowlany wg Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB), spośród następujących klas, o wartości usług projektowych nie mniejszej niż 4 mln PLN brutto Dysponowały osobami posiadającymi kwalifikacje konieczne do realizacji przedmiotu koncesji Znajdowały się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie przedmiotu koncesji, tj. posiadały środki finansowe lub zdolność kredytową na poziomie nie mniejszym niż 150 mln PLN oraz posiadały ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności na kwotę nie mniejszą niż 10 mln zł
Kryteria oceny ofert	Cena za zaprojektowanie i wybudowanie obiektu Okres zaprojektowania i wybudowania obiektu Okres eksploatacji obiektu
Podmiot prywatny	Termy Gostynińskie Sp. z o.o.
Podział ryzyk między partnerami	Ryzyko budowy, dostępności i popytu – partner prywatny
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	285 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Projekt finansowany będzie jednocześnie ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013, Działanie 6.2 Turystyka oraz ze środków prywatnych. Pozostała kwota środków finansowych, niezbędnych do sfinansowania projektu, zostanie pozyskana przez koncesjonariusza w formie kredytu bankowego. Zamknięcie finansowe projektu uzależnione jest w dużej mierze od oceny projektu i akceptacji wniosku o dofinansowanie przez krajowe instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Regionalnego Programu Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013
Nakłady inwestycyjne	Wkład koncesjodawcy – przekazanie przez gminę nieruchomości wraz z infrastrukturą istniejącego odwiertu oraz dotacji UE w maksymalnej wysokości 72 mln zł – pod warunkiem zrealizowania inwestycji Pozostała część inwestycji finansowana przez koncesjonariusza za pomocą kredytu bankowego
Czas trwania umowy	30 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Kompleks będzie posiadał w sumie 17 różnej wielkości basenów do celów rekreacyjnych i leczniczych oraz tężnie. Łączna powierzchnia wody w basenach zewnętrznych wyniesie 1666 m ² oraz odpowiednio 1433 m ² dla basenów wewnętrznych
Liczba użytkowników	Brak dostępnych informacji
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Hotel, park wodny z basenami otwartymi, saunami, lecznicami, SPA, centrum konferencyjnym, restauracją, kręgielnią, które stanowią całość techniczno-użytkową z instalacjami i urządzeniami oraz z miejscami do parkowania samochodów, wybudowaną i oddaną do użytkowania wraz z zagospodarowanym terenem wokół, m.in. polami golfowymi, kortami tenisowymi oraz placami zabaw dla dzieci
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Brak dostępnych informacji
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Brak dostępnych informacji
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Brak dostępnych informacji
Konsultacje społeczne	Brak dostępnych informacji

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

**Rewitalizacja
terenów
dworcowych
w Sopocie**

PROJEKT 14

Tabela 15. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym zagospodarowania terenów przydworcowych w Sopocie

Nazwa i przedmiot projektu	Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie
Podmioty publiczne	Urząd Miasta Sopot oraz Skarb Państwa (PKP S.A.)
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu ⁷⁶	Zainteresowane podmioty prywatne kwalifikowały się do udziału w przetargu, jeśli m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • posiadały zdolność ekonomiczną oraz finansową • posiadały kwalifikacje techniczne lub zawodowe • posiadały uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności
Kryteria oceny ofert	Ocena koncepcji urbanistyczno-architektonicznej zaprezentowanej przez oferentów (45 %) Podział zadań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem prowadzonym wspólnie przez miasto i inwestora (20 proc.) Płatność gotówkowa na rzecz Miasta (20%). Termin realizacji inwestycji (15 proc.)
Podmiot prywatny	Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A.
Podział ryzyk między partnerami	Ryzyko budowy oraz popytu – koncesjonariusz Ryzyko dostępności – przez 8 lat w całości po stronie koncesjonariusza, potem – w zakresie usług publicznych – przejęte przez obu partnerów publicznych – gminę Sopot i PKP
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	Ok. 100 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Projekt w całości finansowany jest przez koncesjonariusza Składa się z trzech komponentów: <ul style="list-style-type: none"> • komponentu miejskiego – układ dróg, parkingów, ciągów komunikacyjnych, zieleni • komponentu PKP – dworzec kolejowy • komponentu komercyjnego – szeroko pojęte usługi Podmioty publiczne wnoszą do projektu grunty, których są właścicielami (Sopot) lub użytkownikami wieczystymi (PKP) Wynagrodzeniem koncesjonariusza jest prawo do zrealizowania własnych inwestycji na gruncie wniesionym do projektu przez gminę i PKP
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Wkład koncesjonariusza: sfinansowanie – projektowania, budowy i zarządzania składnikami infrastruktury w celu świadczenia usług publicznych: ok. 100 mln PLN Wkład koncesjodawcy (Miasto Sopot): wniesienie gruntów, na których ma być realizowane przedsięwzięcie
Czas trwania umowy	10 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Nowy kompleks, który zajmuje teren należący do miasta i kolei o powierzchni 17 tys. m ² .
Liczba użytkowników	Ok. 1 mln osób rocznie
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Planowany zakres przedsięwzięcia, zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: <ul style="list-style-type: none"> • kompleks budynków o funkcjach handlowo-usługowo-biurowych z funkcją dworca ok. 300 – 500 m² • hotel • dwupoziomowe parkingi podziemne na minimum 240 miejsc parkingowych i dodatkowo parking naziemny • sprowadzenie ruchu kołowego w pobliżu dworca PKP pod ziemię oraz wybudowanie drogi wyprowadzającej ruch z parkingów podziemnych • modernizacja układu komunikacyjnego, która utworzy z terenów przydworcowych integracyjny węzeł komunikacyjny dla komunikacji pieszej, samochodowej, autobusów miejskich, kolei SKM i kolei dalekobieżnej • rewitalizacja oraz stworzenie nowych terenów zielonych

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Korzystano z doradztwa zewnętrznego. Były prowadzone wstępne analizy prawne oraz analizy ekonomiczno-finansowe Analizy prawne pokazywały różne możliwości realizacji inwestycji – w tym wskazały na możliwość realizacji inwestycji w formule ppp, który to wariant został ostatecznie wybrany Analizy ekonomiczno-finansowe pokazywały różne warianty prowadzenia inwestycji w zakresie ich ekonomicznej opłacalności
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	2008 – czerwiec 2010 30 miesięcy
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Duży poziom trudności ze względu na wysoki stopień skomplikowania i uczestnictwo w nim 2 partnerów publicznych (inne cele)
Konsultacje społeczne	Cały czas były prowadzone Konsultacje społeczne były w Sopocie jedną z przyczyn realizacji projektu dworcowego. To mieszkańcy wskazywali potrzebę rewitalizacji dworca, jako jedną z najpilniejszych do zrealizowania inwestycji w mieście Metody używane w ramach konsultacji z mieszkańcami to: <ul style="list-style-type: none">• badania społeczne (ankietowanie mieszkańców)• konsultacje różnych wariantów możliwości zabudowy dworca• po negocjacjach przedstawiono mieszkańcom dwie finalne koncepcje do konsultacji

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 27. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym zagospodarowania terenów przydworcowych w Sopocie, s. 95–96. <www.ppp.parp.gov.pl>.



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

**Wielkopolska
Sieć Szerokopas-
mowa**

PROJEKT 15

Tabela 16. Podstawowe informacje związane z projektem WiMax Wielkopolska

Nazwa i przedmiot projektu	Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet
Podmiot publiczny	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> Aktualny odpis z właściwego rejestru albo aktualne zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej wystawione nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert. Informacja z banku, w którym oferent ma prowadzony rachunek bankowy, potwierdzająca wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową oferenta na kwotę nie mniejszą niż 2 000 000,00 zł, wystawioną nie wcześniej niż trzy miesiące przed upływem terminu składania ofert Polisa lub inny dokument ubezpieczenia potwierdzający, że oferent jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie świadczonych usług objętych przedmiotem koncesji, w okresie wykonywania umowy koncesji Dokument potwierdzający rejestrację oferenta w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej, jako operatora telekomunikacyjnego Dokumenty potwierdzające przynajmniej dwuletnie doświadczenie w prowadzeniu działalności operatora telekomunikacyjnego wraz z wykazem świadczonych usług na poszczególnych rynkach telekomunikacyjnych w okresie co najmniej dwóch lat przed datą złożenia oferty Aktualna informacja z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy o koncesji, wystawiona nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert
Kryteria oceny ofert	<p>Efektywność realizacji zobowiązań nałożonych na Województwo Wielkopolskie decyzją UKE</p> <p>Zdolność inwestycyjna i planowane zamierzenia biznesowe oferenta</p> <p>Oferty współpracy dla samorządów w województwie przedstawione przez oferenta</p> <p>Oferta usług rynkowych planowanych do wdrożenia przez oferenta</p> <p>Wysokość opłat zadeklarowanych przez oferenta na rzecz koncesjodawcy w związku z wykonywaniem koncesji, z zastrzeżeniem, iż wielkość opłat nie może być wyższa niż opłaty ponoszone przez koncesjodawcę na rzecz UKE</p> <p>Liczba ofert złożonych przez oferenta na inne obszary koncesyjne, na które koncesjodawca uzyskał rezerwację częstotliwości i które objęte zostały odrębnymi postępowaniami o zawarcie umowy koncesji</p>
Podmiot prywatny	INEA S.A.
Podział ryzyk między partnerami	Większość ryzyk pozostaje po stronie koncesjonariusza, w tym ryzyka: budowy, dostępności i popytu. Także zobowiązania koncesjodawcy do objęcia zasięgiem odpowiedniego odsetka mieszkańców oraz odpowiedniej powierzchni zostały przeniesione umową na koncesjonariusza
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	407 mln PLN (6 umów)
Struktura projektu i finansowania	Finansowanie projektowania, inwestycji i eksploatacji jest obowiązkiem koncesjonariusza. Zwrot wyłożonych środków odbywa się w wyniku sprzedaży usług. Umowa nie zakłada, iż cena usługi nie powinna być wyższa niż cena usługi świadczonej w formie Internetu kablowego – w praktyce taryfy są identyczne. Dodatkowo koncesjonariusz jest obciążony spłatą połowy ceny płaconej przez Urząd za przyznaną mu przez UKE koncesję
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Koncesjodawca uzyskał z UKE prawo do korzystania z częstotliwości i udostępni ją partnerowi prywatnemu za wynagrodzeniem 1/2 opłaty rocznej (jego wkład to 1/2 opłaty koncesyjnej); koncesjodawca pokrywa ze swoich środków całość inwestycji
Czas trwania umowy	15 lat (do 2023 roku)
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Obszar całego województwa wielkopolskiego, częstotliwość 3,5–3,7 MHz (wyłączne prawo do korzystania z częstotliwości). Określona powierzchnia oraz odsetek ludności, do której ma dotrzeć usługa
Liczba użytkowników	Usługa ma być dostępna w większej części województwa. Na początek 2012 roku korzysta z niej około 1300 abonentów ⁷⁷
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Wymaganych jest 60 stacji bazowych na terenie całego województwa (obecnie jest ich dwa razy mniej)
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Nie korzystano
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Ok. 2 lat
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Niewielkie przeszkody formalno-prawne na etapie negocjacji
Konsultacje społeczne	Nie były prowadzone

Źródło: Raport ze studiów przypadku ppp, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 29. Podstawowe informacje związane z projektem WiMax Wielkopolska, s. 103–104. <www.ppp.parp.gov.pl>.

PROJEKT 16

Rewitalizacja
budynku teatru
w KrakowieTabela 17. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym rewitalizacji
budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3 w Krakowie

Nazwa i przedmiot projektu	Rewitalizacja Budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3, zgodnie z umową zawartą na podstawie przepisów ustawy z dnia 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym
Podmiot publiczny	Teatr im. Juliusza Słowackiego w Krakowie
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Zainteresowane podmioty prywatne kwalifikowały się do udziału w przetargu, jeśli m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • posiadały odpowiednie środki finansowe na prowadzenie działalności objętej przedmiotem koncesji • dysponowały środkami finansowymi lub zdolnością kredytową pozwalającą na zrealizowanie w ciągu 2 lat prac remontowych o wartości 6 500 000,- PLN • nie zalegały z należnościami publicznoprawnymi, w szczególności podatkami oraz składkami na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne • posiadały ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej na kwotę nie niższą niż 1 000 000 PLN, a także: posiadały doświadczenie przy prowadzeniu działalności w zakresie kultury
Kryteria oceny ofert	Okres eksploatacji – waga 80%, Okres realizacji etapu prac remontowych – waga 10%, Podział pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym dochodów pochodzących z realizowanych wspólnie działań w ramach przedsięwzięcia – waga 10%.
Podmiot prywatny	Rawelin FCC sp. z o.o. i Wspólnicy sp.k.
Podział ryzyk między partnerami	Ryzyko koncesjonariusza związane z realizacją robót budowlanych w terminie 20 miesięcy oraz zobowiązanie do prowadzenia działalności związanej z działalnością artystyczną w powierzonej części budynku Koncesjodawca zobowiązał się do: <ul style="list-style-type: none"> • wkładu w postaci oddania do użytku części budynku • organizacji ekspozycji rekwizytów teatralnych oraz militariów w holu wejściowym, jako wkład artystyczny ze strony teatru Koncesjonariusz zobowiązał się do: <ul style="list-style-type: none"> • realizacji robót w terminie 20 miesięcy • prowadzenia działalności związanej z działalnością artystyczną w powierzonej części budynku⁷⁸ Ryzyko budowy, dostępności i popytu – koncesjonariusz
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	ok. 6,5 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Całość środków na finansowanie inwestycji pochodzić miała od koncesjonariusza
Nakłady inwestycyjne (w tym wkład partnera prywatnego i wkład partnera publicznego)	Wkład w postaci oddania do użytku części budynku przez koncesjodawcę
Czas trwania umowy	20 lat
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Warsztaty krawieckie oraz 200 metrowa sala prób (I piętro i poddasze), Kawiarnia teatralna wraz z zapleczem gastronomicznym oraz pracownia artystycznych zdjęć (partner i podziemia).
Liczba użytkowników	Brak dostępnych informacji
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Odnowienie XIX-wiecznego magazynu teatru i zaadaptowanie go do nowych celów
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Brak dostępnych informacji
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Brak dostępnych informacji
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Brak dostępnych informacji
Konsultacje społeczne	Brak dostępnych informacji

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 31. Podstawowe informacje związane z projektem dotyczącym rewitalizacji budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3 w Krakowie, s. 109–110. <www.ppp.parp.gov.pl>.

⁷⁸ <http://pmdg.pl/component/content/article/288.html>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Hala Czyżyny
w Krakowie

PROJEKT 17

Tabela 18. Podstawowe informacje związane z budową hali widowiskowo-sportowej w Krakowie

Nazwa i przedmiot projektu	Budowa Hali Widowiskowo-Sportowej (Czyżyny) w Krakowie
Podmiot publiczny	Urząd Miasta Krakowa
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp
Forma prawna projektu	Kontraktualne ppp
Warunki udziału w postępowaniu	Zainteresowane podmioty prywatne kwalifikowały się do udziału w przetargu, jeśli m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • posiadały zdolność ekonomiczną i finansową do wykonania przedmiotu inwestycji, tj. – osiągnęły w ostatnich trzech latach obrotowych przychód w wysokości co najmniej 500 mln PLN, w tym w ostatnim roku obrotowym co najmniej 200 mln PLN oraz posiadały zdolność kredytową pozwalającą na ubieganie się o uzyskanie środków w kwocie co najmniej 400 mln PLN z przeznaczeniem na finansowanie przedmiotu koncesji • posiadały kwalifikacje techniczne lub zawodowe, w tym: niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz dysponowały osobami zdolnymi do wykonania przedmiotu koncesji
Kryteria oceny ofert	<ul style="list-style-type: none"> • okres realizacji Hali • czas trwania koncesji
Podmiot prywatny	Nie zgłosił się żaden inwestor
Podział ryzyk między partnerami	Koncesjonariusz miał być odpowiedzialny za realizację przedmiotu koncesji oraz sfinansowanie budowy i wyposażenia obiektów, a także utrzymania i zarządzania obiektami przez czas trwania koncesji Koncesjodawca nie przewidywał płatności na rzecz koncesjonariusza Ryzyka związane z budową, dostępnością i popytem przedmiotu koncesji ponosić miał koncesjonariusz
Wartość inwestycji (pełna wartość projektu)	350–400 mln PLN
Struktura projektu i finansowania	Całość środków na finansowanie inwestycji pochodzić miała od koncesjonariusza
Nakłady inwestycyjne	Koncesjonariusz ponieść miał całość nakładów inwestycyjnych
Czas trwania umowy	Czas trwania koncesji był jednym z kryteriów udzielenia zamówienia
Parametry techniczne (długość, powierzchnia itp.)	Wielkość widowni – 15 328 osób, z czego na trybunach stałych 11 554 miejsc, na trybunach składanych 3774 miejsc. Wielkość głównej areny sportowej 4882 m ² dla lekkoatletyki i 2388 m ² dla innych dyscyplin sportowych. Wielkość hali treningowej wraz z widownią dla 304 osób i zapleczem – 3382 m ² . Powierzchnia zabudowy 19 559 m ² . Powierzchnia netto wraz z garażem ogólnodostępnym 79 564 m ² . Wysokość 27 m. Kubatura wraz z garażem 679 836 m ³ . Parkingi – obiekt będzie dysponował w sumie 1341 miejscami parkingowymi (parking podziemny 808 mp. ogólnodostępnych i 206 mp. dla VIP, parking autobusów 19 mp., parking fitness 19 mp., parking personelu 46 mp., parking ogólnodostępny na płycie 243 mp.)
Liczba użytkowników	Ponad 15 000 użytkowników
Inne szczegóły techniczne (cechy charakterystyczne projektu)	Zaprojektowanie i wybudowanie hotelu – obiekt towarzyszący
Wsparcie eksperckie/doradcze zewnętrzne	Brak dostępnych informacji
Czas od pomysłu do wszczęcia postępowania	Pomysł narodził się w 2004 roku, w 2008 powstał projekt, w 2009 roku rozpisano postępowanie
Trudności formalne (trudności przygotowania projektu)	Brak dostępnych informacji
Konsultacje społeczne	Brak dostępnych informacji

Źródło: *Raport ze studiów przypadku ppp*, Irena Herbst, Aleksandra Jadach-Sepiolo, PARP, 2012. Tabela 33. Podstawowe informacje związane z budową hali widowiskowo-sportowej w Krakowie, s. 112–113. <www.ppp.parp.gov.pl>.

Całość szczegółowego opracowania na temat rynku ppp, wraz ze szczegółowymi wnioskami końcowymi, znajduje się na stronie internetowej projektu: <http://www.parp.gov.pl/index/more/28894>.

Szczegółowy opis wniosków i propozycji zamykających badanie przedstawiono w trzecim numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”⁷⁹.

⁷⁹ Wnioski z częściowych raportów, wraz z rekomendacjami, zostały omówione w artykule *Sprawozdanie z debaty nad wynikami badań rynku ppp*, Bartosz Korbus, Dawid Zalewski, zamieszczonym w „Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 3, s. 82 i nast. <www.ppp.parp.gov.pl>.

4.2. Konkurs – kluczowe działania projektu systemowego PARP

Pierwsza szansa na uzyskanie wsparcia doradczego dla projektów referencyjnych



Bartosz Korbus
Dawid Zalewski
Instytut PPP

Wśród przyczyn relatywnie wolnego rozwoju rynku ppp w Polsce, często wymieniany jest brak projektów pilotażowych, które wspierane przez administrację centralną byłyby wzorem do naśladowania przez kolejne podmioty publiczne, szczególnie jednostki samorządu terytorialnego. Oczekiwania rynku co do stworzenia pilotażu ppp, mogą być niebawem spełnione za sprawą działań Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która w dniu 26 lipca 2012 r. ogłosiła konkurs na wybór przedsięwzięć planowanych do realizacji w partnerstwie publiczno-prywatnym (Konkurs **3P**). Konkurs **3P** organizowany jest w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, Poddziałanie 2.1.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zgodnie z założeniami projektu **celem Konkursu 3P, jest wyłonienie przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które zostaną objęte wsparciem doradczym**, prowadzącym do wykształcenia dobrych praktyk w zakresie przygotowania, realizacji oraz zarządzania przedsięwzięciami typu ppp. W ramach realizacji całego projektu przewiduje się dwie edycje Konkursu **3P**.



Przedmiotem Konkursu **3P** są przedsięwzięcia ppp planowane do realizacji na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.), jak i projekty realizowane na mocy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.). Przedsięwzięcia ppp do Konkursu **3P** zgłaszać mogą podmioty, które w świetle przepisów wskazanych powyżej mogą uzyskać status podmiotu publicznego lub koncesjodawcy.

Nagrodą w Konkursie 3P jest uzyskanie nieodpłatnego, kompleksowego wsparcia doradczego dla zgłoszonego przedsięwzięcia. Zwycięzcy mogą nieodpłatnie skorzystać w miarę własnych potrzeb z doradztwa prawnego lub ekonomicznego lub technicznego, w stopniu adekwatnym do poziomu zaawansowania prac przy przedsięwzięciu. Istotne, że pomoc może być udzielona zarówno na etapie przygotowania przedsięwzięcia, jak i na końcowym etapie działań przygotowawczych i wdrożeniowych. Należy jednak pamiętać, że wsparcie po zawarciu umowy ppp/koncesyjnej nie będzie mogło być świadczone dłużej niż do 31 października 2014 r. Jury Konkursu **3P** może przyznać uczestnikom Konkursu **3P** wyróżnienia, polegające na możliwości nieodpłatnego uczestnictwa przedstawicieli podmiotów publicznych, które zgłosiły przedsięwzięcia ppp do Konkursu **3P** w wizycie studyjnej podejmującej problematykę partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej, posiadających doświadczenie w realizacji tego typu projektów.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Ocena przedsięwzięć ppp zgłoszonych do Konkursu 3P

W ramach pierwszej edycji Konkursu 3P ocena zgłoszonych przedsięwzięć obejmowała ocenę spełnienia wymagań dopuszczenia do Konkursu 3P oraz ocenę merytoryczną. **Tylko łączne spełnienie wszystkich poniżej wymienionych wymagań kwalifikowało przedsięwzięcie do kolejnego etapu oceny. Te kryteria to:**

1. zgłoszenie przedsięwzięcia na formularzu zgłoszenia, obowiązującym w Konkursie 3P
2. zgłaszający przedsięwzięcie do Konkursu 3P to podmiot publiczny/koncesjodawca
3. zgłaszane przedsięwzięcie zostało przyjęte do realizacji przez uprawniony organ Uczestnika Konkursu
4. szacunkowa wartość nakładów inwestycyjnych albo nakładów na usługi w ramach przedsięwzięcia ppp/koncesji nie przekracza 50 mln zł netto
5. procedura wyboru podmiotu prywatnego lub koncesjonariusza nie została wszczęta przed dniem ogłoszenia Konkursu
6. podpisano oświadczenia zawarte w formularzu zgłoszenia przedsięwzięcia ppp do Konkursu 3P.

Na etapie oceny merytorycznej oceniano stan gotowości przedsięwzięcia do realizacji. Punktacji podlegała załączona do zgłoszenia dokumentacja uprawdopodobniająca wykonalność przedsięwzięcia w aspekcie technicznym oraz operacyjnym. Do punktowanej dokumentacji zaliczano:

1. wieloletnią prognozę finansową lub plan inwestycyjny lub inny równoważny, obowiązujący w danym podmiocie,
2. dokument uzasadniający realizację przedsięwzięcia w partnerstwie publiczno-prywatnym (w tym informacja m.in. o wstępnych analizach uzasadniających realizację przedsięwzięcia ppp, przeprowadzonym wstępnym teście rynku, o zainteresowaniu potencjalnych partnerów prywatnych przedsięwzięciem itp),
3. plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzję o warunkach zabudowy lub decyzję o lokalizacji celu publicznego lub inne równoważne ,
4. dokumentację środowiskową,
5. studium wykonalności lub/i program funkcjonalno-użytkowy lub inny dokument równoważny pełniący taką funkcję.

Jury Konkursu 3P szczegółowo oceniało jakość zgromadzonej dokumentacji, Ze względu na strategiczny cel Konkursu 3P, oceniane było, **czy zgłoszone przedsięwzięcie ma modelowy charakter**, czy przedsięwzięcie ma powtarzalny charakter i jakie są szersze okoliczności przemawiające za jego realizacją.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wyniki pierwszej edycji Konkursu **3P** zostaną opublikowane na stronie internetowej www.parp.gov.pl i na stronie internetowej projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” www.ppp.parp.gov.pl, a także na łamach kolejnego numeru „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”. Natomiast, nagrody i wyróżnienia wręczone zostaną podczas Gali Konkursu **3P**.

Podmioty, które nie zdążyły zgłosić swoich projektów w pierwszym terminie, nie powinny rezygnować z szansy na uzyskanie wsparcia w ramach projektu systemowego PARP, ponieważ **kolejny termin naboru projektów planowany jest na pierwszy kwartał roku 2013**.

Lista zgłoszeń do Konkursu 3P, które wpłynęły do dnia 1 października 2012 r.

Nr kancelaryjny	Nazwa przedsięwzięcia ppp	Uczestnik Konkursu
01/2012	Budowa budynku mieszkalnego w formie ppp	Gmina Miasto Wąbrzeźno
02/2012	Przebudowa i rozbudowa Szpitala św. Michała Archanioła w Łańcucie	Centrum Medyczne w Łańcucie sp. z o.o.
03/2012	Inteligentna i innowacyjna elewacja Gmachu Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej	Politechnika Warszawska/Wydział Inżynierii Lądowej
04/2012	Budowa Hali 100-lecia KS CRACOVIA wraz z Centrum Sportu (Osób) Niepełnosprawnych	Gmina Miejska Kraków – Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie
05/2012	Budowa budynku mieszkalno-usługowego przy ulicy Mieszka I w Pleszewie	Miasto i Gmina Pleszew
06/2012	Remont Rynku w Koźlu z ulicami przyległymi	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle
07/2012	Hotel wraz z częścią komercyjną w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Gmina Bobolice
08/2012	Kompleks sportowo-rekreacyjny nad zalewem Biskupice-Brzózki	Gmina Byczyna
09/2012	Budowa mieszkań komunalnych	Gmina Miasto Toruń
10/2012	Rewitalizacja budynku dworca kolejowego w Łochowie wraz z otoczeniem jako tworzenie nowego centrum miasta	Gmina Łochów



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Spotkanie ws. Konkursu 3P

W przygotowaniu projektów, które zgłoszone będą w kolejnym terminie, pomóc może analiza zagadnień, które poruszono w trakcie spotkania informacyjnego dotyczącego Konkursu 3P, które miało miejsce 6 września 2012 r. w siedzibie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Celem spotkania było omówienie najważniejszych aspektów podczas zgłaszania projektów do Konkursu 3P oraz zasad oceny zgłaszanych przedsięwzięć.

Proces oceny zgłoszonych projektów

Spotkanie otworzyła Pani Anna Świebocka-Nerkowska, Dyrektorka Departamentu Rozwoju Zasobów Ludzkich PARP, następnie Pani Małgorzata Kuś-Konieczna, koordynatorka projektu systemowego PARP, przedstawiła założenia projektu systemowego PARP. W dalszej części spotkania skupiono się na zagadnieniach związanych z Konkursem 3P. Goście zapoznali się z wymaganiami stawianymi podmiotom zainteresowanym zgłoszeniem planowanych do realizacji przedsięwzięć w formule ppp. Omówiono formularz zgłoszeniowy oraz towarzyszące mu dokumenty. Pierwszy to oświadczenie o statusie przedsięwzięcia, które zgodnie z Regulaminem Konkursu 3P nie powinno być wcześniej przedmiotem postępowania na wyłonienie partnera/koncesjonariusza. Drugim dokumentem jest oświadczenie, z którego będzie wynikać, że podmiot zgłaszający przedsięwzięcie będzie współpracował ze wskazanym przez PARP doradcą w sposób otwarty i aktywny, udostępniając niezbędne informacje i dokumenty, powoła zespół projektowy w ramach własnej struktury organizacyjnej oraz podejmie działania mające na celu doprowadzenie do zawiązania partnerstwa publiczno-prywatnego. Następnie omówiono zasady oceny projektów. Ze względu na fakt, że system typowo punktowy został uznany za nieskuteczny, przyjęto **trójfazowy proces oceniania zgłoszonych przedsięwzięć**. Ocena formalna, odbywa się w oparciu o metodę zero-jedynkową, tj. spełnia/nie spełnia wymogów. Etap oceny właściwej składać się będzie z oceny merytorycznej wstępnej oraz merytorycznej właściwej. Ocena merytoryczna wstępna będzie dokonywana na podstawie zgromadzonej dokumentacji, w której puli do przyznania jest łącznie 50 punktów. Kryterium oceny właściwej to przede wszystkim wykonalność przedsięwzięcia w formule ppp. Ekspertki będą oceniały jakość zgromadzonej dokumentacji, modelowy charakter przedsięwzięcia, oddziaływanie na otoczenie społeczno-gospodarcze i znaczenie projektu dla społeczności lokalnej. Ważną częścią spotkania była dyskusja, w której uczestnicy zadawali pytania dotyczące Konkursu 3P. Część z nich publikujemy poniżej wraz z odpowiedziami.

■ Dariusz Nitka, Szpital Miejski im. J. Brudzińskiego

Czy oficjalny budżet projektu w całości przewidziany jest na sfinansowanie wsparcia doradczego uzyskanego w ramach Konkursu 3P?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Budżet projektu wynoszący 10 047 180 zł stanowi całkowitą wartość środków, jaką w okresie trwania projektu, tj. pomiędzy 2 maja 2011 r. a 31 grudnia 2014 r. przeznaczono na sfinansowanie wszystkich działań zaplanowanych do realizacji, t.j.: przeprowadzenie analizy potencjału instytucji publicznych i przedsiębiorstw do podejmowania przedsięwzięć w formule ppp (raporty dostępne są na stronie projektu), przeprowadzenie szesnastu otwartych dwudniowych seminariów regionalnych, wizyty studyjne dla przedstawicieli podmiotów publicznych w krajach Unii Europejskiej oraz przeprowadzenie dwóch ogólnopolskich konkursów dla instytucji publicznych na projekty ppp. Na wsparcie doradcze przeznaczono kwotę 5,6 mln zł.

■ Wojciech Chwiałkowski, Elbląski Park Technologiczny

Czy beneficjentem Konkursu 3P może być firma prywatna?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Celem konkursu jest wsparcie przedsięwzięć planowanych do realizacji przez podmioty sektora finansów publicznych, organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe oraz podmioty i jednostki budżetu terytorialnego.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ Adam Czeski, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Rybnie

Czy jeśli w chwili zgłaszania projektu do Konkursu **3P** podmiot zgłaszający będący SP ZOZ-em znajduje się w trakcie przekształceń w spółkę prawa handlowego, której wciąż jedynym właścicielem jest jednostka samorządu, to w razie wybrania tego projektu w konkursie, przekształconej spółce dalej przysługuje wsparcie?

Odp.: Rafał Cieślak, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz

*Ustawa o działalności leczniczej, na podstawie której dojdzie do przekształcenia, przewiduje możliwość przekształceń, a nie jak to było wcześniej jedynie poprzez likwidację podmiotu i utworzenie nowego. Zatem, jeśli SP ZOZ zostanie beneficjentem Konkursu **3P**, a w tym czasie przekształci się w spółkę, w dalszym ciągu będzie uprawniony do uzyskania wsparcia.*

■ Jolanta Wierzbicka, Ternum Consulting

W nawiązaniu do jednego z punktów regulaminu wymagającego potwierdzenia, iż dane przedsięwzięcia zostało przyjęte do realizacji w formule ppp przez uprawniony organ, pojawia się pytanie jakiego dokumentu oczekuje Organizator konkursu – czy to uchwała, oświadczenie?

Odp.: Rafał Cieślak

Jednym z dokumentów potwierdzających, iż dane przedsięwzięcie ppp zostało przyjęte do realizacji jest uchwała właściwego organu. Innym dokumentem jest oświadczenie woli właściwego organu. Może się też zdarzyć, iż gmina podejmuje uchwałę upoważniającą burmistrza do zajęcia się konkretnym projektem w formule ppp i taki dokument też będzie honorowany.

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Dokumentem, który także spełnia ten punkt regulaminu jest wieloletnia prognoza finansowa podmiotu zawierająca opis zgłaszanego przedsięwzięcia wraz ze wskazaniem formuły realizacji.



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ **Adam Głowczeski, Szpital Miejski im. J. Brudzińskiego**

Jak szczegółowy ma być dokument potwierdzający zamiar realizacji przedsięwzięcia? Czy wspomniany dokument powinien uszczegóławiać zakres przedsięwzięcia, czy wystarczy ująć zamiar realizacji konkretnego projektu w konkretnej formule?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Przedstawiony dokument powinien być wyrazem woli zaangażowania podmiotu w realizację przedsięwzięcia ppp. Opis dotyczący projektu powinien umożliwić pełną jego identyfikację, adekwatnie do zgłoszenia.

■ **Adam Głowczeski, Szpital Miejski im. J. Brudzińskiego**

Czy uchwała z 2007 r. zakładająca realizację przedsięwzięcia z partnerem prywatnym podpisana w otoczeniu prawnym różnym od obecnego będzie spełniać wymogi formalne?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Wychodzimy z założenia, iż burmistrz lub wójt oraz skład uprawnionego organu, jak i decyzje mogą się zmieniać z biegiem czasu. Z punktu widzenia PAPP istotne jest, aby decyzja o realizacji danego przedsięwzięcia w formule ppp była podjęta kolegialnie. Dlatego wymagane jest, aby dokument potwierdzający dotyczył konkretnego projektu.

■ **Adam Czeski, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Rybnie**

Czy laureat konkursu będzie mógł samodzielnie wybrać doradcę?



Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Nagrodą w ramach projektu systemowego PAPP „Partnerstwo publiczno-prywatnego” jest uzyskanie nieodpłatnego wsparcia doradczego. Beneficjent konkursu nie będzie miał wpływu na wybór doradcy, ponieważ PAPP wybrała już pięć konsorcjów, z którymi podpisane zostały umowy ramowe na doradztwo. Doradcy będą rywalizowali między sobą o konkretne przedsięwzięcia, a wraz z wyłonieniem zwycięzcy, PAPP skieruje doradcę bezpośrednio do beneficjenta.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ **Adam Czeski**

W jaki sposób doradca będzie rozliczany ze swoich działań?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Współpraca będzie miała charakter trójstronny. Laureat konkursu nie otrzymuje bezpośrednio środków finansowych, ponieważ rozliczenie doradcy z wykonanej pracy jest w kompetencjach PARP. Rola beneficjenta pomocy w tym zakresie polegać będzie na dostarczaniu informacji o jakości oraz poziomie zadowolenia ze świadczonych usług.

■ **Jolanta Wierzbicka, Ternum Consulting**

Na jaki okres laureat zostaje objęty wsparciem doradczym?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Wsparcie zostaje przyznane do 31 października 2014 r., po tym terminie planowane jest zakończenie projektu. Pełne doradztwo rozpoczyna się od etapu przygotowania przedsięwzięcia, poprzez wybór partnera prywatnego, następnie udzielane jest wsparcie na etapie realizacji projektu. Okres wsparcia może wydawać się za krótki, jednak jest to czas, aby w obrębie własnej instytucji zbudować zespół ekspertów przygotowany do przejęcia kontroli nad projektem.

■ **Paweł Lulewicz, Elbląski Park Technologiczny**

Czy przy rozważaniu realizacji inwestycji w różnych lokalizacjach trzeba wybrać jedną czy też można wskazać w formularzu alternatywne lokalizacje?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Istnieje możliwość wskazania kilku wariantów lokalizacji w trybie przypuszczającym. Następnie wspólnie z doradcą, wykorzystując jego wiedzę i doświadczenie, na podstawie sporządzonych analiz, wspólnie dokonać wyboru miejsca inwestycji.

■ **Adam Głowczeski, Szpital Miejski im. J. Brudzińskiego**

Czy z chwilą przystąpienia do konkursu, szanując narzucone obostrzenia, możliwe jest równoległe prowadzenie działalności związanej z wyborem doradcy lub partnera prywatnego?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

*Zgodnie z reżimem Konkursu **SP** beneficjent nie może prowadzić działań zmierzających do wyboru partnera prywatnego, natomiast żadne zapisy nie zabraniają korzystania z dodatkowego doradztwa. Pozostaje pytanie, o zasadność tego typu rozwiązania i efektywność wydatkowania środków publicznych.*

■ **Adam Czeski, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Rybnie**

Czy wyłoniony podmiot ma wpływ na zapisy umowy zawartej z doradcą?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Umowa na doradztwo zostaje zawarta z PARP, dlatego nie przewiduje się możliwości ingerencji w jej treść ze strony beneficjenta wsparcia.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ Paweł Lulewicz, Elbląski Park Technologiczny

Czy wygrywający jest zobowiązany do podejmowania decyzji zgodnie z zaleceniami doradcy, czy pozostaje niezależny?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Podmiot wygrywający jest liderem przedsięwzięcia, który w ostateczności ponosi odpowiedzialność za zawarty kontrakt ppp, dlatego jest on najważniejszy i to jego decyzja jest kluczowa. Wybrani doradcy powinni świadczyć usługi na najwyższym poziomie, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą.

■ Waldemar Roszkiewicz, Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim

Jaka odpowiedzialność spoczywa na firmie doradczej? Czy cała odpowiedzialność przeniesiona jest na beneficjenta?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Ponieważ decyzje w ostateczności podejmowane są przez beneficjenta, to na nim spoczywa cała odpowiedzialność za realizację przedsięwzięcia. Natomiast w przypadku doradztwa na szkodę beneficjenta przewidziane są kary umowne, których można dochodzić na zasadach ogólnych o odszkodowania.

■ Wojciech Chwiałkowski, Elbląski Park Technologiczny

Założmy, że pewien podmiot otrzymał wsparcie w wyniku, którego rusza proces doradztwa. Rozpoczynają się prace inwestycyjne i z przyczyn niezależnych od beneficjenta nie dochodzi do realizacji przedsięwzięcia. Czy w takiej sytuacji PARP zażąda zwrotu kosztu doradztwa?

Odp.: Małgorzata Kuś-Konieczna

Nie zakładaliśmy zwrotu kosztów doradztwa, natomiast w takiej sytuacji będziemy wymagali złożenia wyjaśnień, dlaczego projekt nie zakończył się sukcesem.

■ Waldemar Roszkiewicz, Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim

Czy funkcjonująca uchwała rady społecznej jest wystarczającym dokumentem?

Odp.: Rafał Cieślak

Rada społeczna jest tylko organem doradczym. Taki dokument powinien być wystawiony przez podmiot stanowiący, w którego kompetencjach leży decydowanie o budżecie.

V. ABC ppp

5.1. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości skarbowej lub samorządowej na czas realizacji przedsięwzięcia ppp, jako forma wniesienia wkładu własnego podmiotu publicznego



Marcin Wawrzyniak
Instytut PPP

Jedną z immanentnych cech projektów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) jest intensywna współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym służąca realizacji celów przedsięwzięcia ppp. Zaangażowanie podmiotu publicznego najczęściej sprowadzać się będzie do wniesienia wkładu własnego do przedsięwzięcia ppp poprzez udostępnienie partnerowi prywatnemu nieruchomości na okres realizacji projektu. Udostępniona partnerowi prywatnemu nieruchomość wykorzystywana jest do budowy infrastruktury niezbędnej do realizacji przedsięwzięcia. Ze względu na ponoszone przez partnera prywatnego nakłady na wykonanie przedsięwzięcia, których właścicielem najczęściej staje się podmiot publiczny, przekazanie partnerowi prywatnemu nieruchomości wiąże się z obniżoną w stosunku do cen rynkowych odpłatnością lub wręcz przybiera charakter nieodpłatny. **Uwzględniając wyżej opisaną specyfikę kontraktów publiczno-prywatnych, ustawodawca dopuścił możliwość nieodpłatnego rozporządzenia nieruchomościami publicznymi na cele projektów ppp.** Przedmiotem niniejszego artykułu jest instytucja nieodpłatnego przekazania nieruchomości partnerowi prywatnemu tytułem wkładu własnego, a także omówienie podstaw prawnych, trybów i warunków nieodpłatnego przekazania nieruchomości partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny będący jednostką organizacyjną Skarbu Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego (JST).

Wniesienie nieruchomości do przedsięwzięcia – podstawy prawne

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), dalej „UPPP”, przedmiotem ppp jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Stosownie do art. 7 ust. 1 UPPP, 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. Z kolei w świetle art. 2 pkt 5 UPPP 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 UPPP, jest nieruchomość, 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 UPPP, **podmiot publiczny (w tym gmina lub Skarb Państwa) może wnieść do przedsięwzięcia realizowanego w oparciu o umowę o ppp wkład własny w postaci nieruchomości.**

Składnik majątkowy

Wniesienie nieruchomości do przedsięwzięcia ppp tytułem wkładu własnego odbywać się może na jednej z podstaw prawnych wskazanych w art. 9 ust. 1 UPPP. Zgodnie z tym przepisem, wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy. Nie budzi wątpliwości w literaturze przedmiotu, że ww. formom prawnym

V. ABC ppp

wniesienia wkładu własnego strony umowy o ppp będą nadawały treść odpowiadającą cechom konkretnych umów nazwanych wskazanych w KC: sprzedaży (art. 535–602 KC), użyczenia (art. 710–719 KC), użytkowania (art. 252–284), najmu (art. 659–692 KC) oraz dzierżawy (art. 693–709 KC) – zob. T. Skoczyński, *Komentarz do art. 9 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, LEX, stan prawny na: 2011.06.30; M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 391–393. Redakcja art. 9 ust. 1 UPPP, poprzez posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „w szczególności” wskazuje, że wymienione powyżej formy prawne wniesienia wkładu własnego nie mają charakteru wyczerpującego, a zatem wkład własny wniesiony może być również w innej formie, tj. w oparciu o inne umowy nazwane, np. darowizny (art. 888–902 KC) lub leasingu (art. 709¹–709¹⁸ KC), lub w oparciu o umowy nienazwane, łączące elementy różnych umów nazwanych (zob. T. Skoczyński, op.cit.).

Podstawy prawne nieodpłatnego przekazania nieruchomości partnerowi prywatnemu

Ze względu na charakter przedsięwzięć ppp i najczęściej występujące w tych kontraktach przepływy pieniężne pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym nie jest celowe, aby partner prywatny zobowiązany był do ponoszenia opłat na rzecz podmiotu publicznego z tytułu korzystania z nieruchomości wniesionej wkładem własnym. Z tego względu celowe jest oparcie wniesienia wkładu własnego na umowie nieodpłatnej. W świetle powyższego kluczowe jest ustalenie, czy przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), dalej „UGN”, i UPPP pozwalają jednostce organizacyjnej Skarbu Państwa lub JST na **wniesienie tytułem wkładu własnego nieruchomości na rzecz partnera prywatnego w formie umowy nieodpłatnej**. W świetle art. 12 UGN gospodarka nieruchomościami skarbowymi lub samorządowymi musi odbywać się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, przy czym pojęcie to powinno być interpretowane w świetle nakazów i zakazów wprost sformułowanych w UGN. W tym świetle, zasady „prawidłowej gospodarki” nieruchomościami publicznymi wskazują, że „przewidziane przepisami UGN ograniczenia i rygory, którym poddany został obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, mają służyć właściwemu gospodarowaniu mieniem publicznym. Wyjątki od stawianych przepisami ustawy wymagań powinny być interpretowane ściśle zarówno co do przestrzegania trybu przetargowego, jak i dopuszczalności nieodpłatnego dysponowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (por. uchwałę Sąd Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004 r., nr 10, poz. 153; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2007 r., I OSK 1998/06, niepubl.)”. Podstawy prawne i zasady nieodpłatnego gospodarowania nieruchomościami skarbowymi lub samorządowymi muszą zatem wynikać wprost z przepisów UGN.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami



Wyłączną podstawą prawną do nieodpłatnego rozporządzania nieruchomościami skarbowymi lub samorządowymi jest art. 13 ust. 1a UGN. W świetle tego przepisu **nieruchomość skarbowa lub należąca do JST może być przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 UPPP, na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach ppp**. Zacytowany przepis ma podwójne znaczenie normatywne. Po pierwsze, umiejscowienie przedmiotowego przepisu w art. 13 UGN, dającym legitymację prawną do obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi oraz wyznaczającym dopuszczalne formy prawne takiego gospodarowania wskazuje, że przepis ten reguluje jedną z form gospodarowania nieruchomościami publicznymi, jaką jest „nieodpłatne przekazanie nieruchomości” w ramach umowy o ppp. Po drugie, przepis ten formułuje podstawę prawną do nieodpłatnego rozporządzania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi w ramach umowy o ppp (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, LEX, stan prawny na: 2011.09.01). W tym świetle art. 13 ust. 1a stanowi wyjątek od zasady, że rozporządzanie nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi na rzecz innych niż Skarb Państwa lub JST podmiotów ma mieć charakter odpłatny. Brak tego przepisu uniemożliwiłoby dokonywanie nieodpłatnego wniesienia nieruchomości publicznych do przedsięwzięcia ppp w drodze innych umów niż umowa „nieodpłatnego przekazania nieruchomości” skonstruowana w art. 13 ust. 1a, tj. w szczególności w oparciu o formy prawne wniesienia wkładu własnego wskazane w art. 9 ust. 1 UPPP (umowy sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy).

Nieodpłatne przekazanie nieruchomości partnerowi prywatnemu w oparciu o umowy nazwane

Jak zostało to wskazane powyżej, art. 13 ust. 1a UGN stanowi podstawę do nieodpłatnego przekazania nieruchomości publicznej partnerowi prywatnemu w ramach umowy o ppp. Przepis art. 13 ust. 1a UGN wskazuje przy tym, że **nieodpłatne „przekazanie nieruchomości” jest ograniczone czasowo do okresu realizacji przedsięwzięcia przewidzianego w umowie o ppp**. Norma zawarta w przedmiotowym przepisie powinna być odczytywana w koniunkcji z art. 9 ust. 1 UPPP, który określa formy prawne wniesienia wkładu własnego. Wykładnia art. 13 ust. 1a UGN w zw. z art. 9 ust. 1 UPPP prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w ramach umowy o ppp nieruchomość podmiotu publicznego może zostać przekazana partnerowi prywatnemu na zasadzie nieodpłatności w jednej z form prawnych wskazanych w tym przepisie, lub w innej, niewymienionej w nim formie, pod warunkiem, że nieodpłatne przekazanie będzie ograniczone czasem trwania umowy o ppp. W konsekwencji tej wykładni oba przepisy stosowane łącznie dają podstawę normatywną do zawarcia z partnerem prywatnym nieodpłatnej umowy sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy nieruchomości tytułem wkładu własnego podmiotu publicznego. Przeciwny wniosek, tj. wyłączający możliwość wspólnego stosowania art. 13 ust. 1a UGN i art. 9 ust. 1 UPPP, musiałby prowadzić do konkluzji, że wniesienie wkładu własnego na rzecz partnera prywatnego w postaci nieruchomości publicznej jednym z wyżej wymienionych tytułów prawnych zawsze musi mieć charakter odpłatny, a jedyną formą prawną nieodpłatnego przekazania nieruchomości partnerowi prywatnemu jest instytucja wskazana w art. 13 ust. 1a UGN. Umożliwienie nieodpłatnego przekazywania nieruchomości publicznych na zasadach prawa obligacyjnego skonstruowanego ogólnie w art. 13 ust. 1a UGN, przy jednoczesnym zakazie skonstruowania tego prawa w oparciu o jedną z umów nazwanych, np. najmu, dzierżawy albo ustanowienia prawa użytkowania, przeczyłoby konstytucyjnej przesłance racjonalnego ustawodawcy.

Uwarunkowania nieodpłatnego przekazania nieruchomości partnerowi prywatnemu w oparciu o stosunek obligacyjny

Wkład własny podmiotu publicznego może być partnerowi prywatnemu nieodpłatnie użyczony, wynajęty, wydzierżawiony lub sprzedany. W odniesieniu do umowy użyczenia, która ze swej istoty jest umową nieodpłatną (art. 710 KC), zastosowanie art. 13 ust. 1a UGN służyłoby będzie utrzymaniu charakteru tego stosunku prawnego w obszarze obrotu nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi. W odniesieniu do umów najmu oraz dzierżawy posłużyć się art. 13 ust. 1a UGN pozwala na wyłączenie konieczności uiszczenia przez najemcę

V. ABC ppp



lub dzierżawcę czynszu, stanowiącego *essentialium negotii* obu omawianych stosunków obligacyjnych (odpowiednio art. 659 i art. 693 KC). Analogiczny skutek wywoływało będzie zastosowanie art. 13 ust. 1a UGN w odniesieniu do umowy sprzedaży z zastrzeżeniem wszakże postanowień art. 68a UGN.

Stosownie do art. 68a ust. 1 UGN, właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 UGN (a więc ceny odpowiadającej wartości nieruchomości), jeżeli nieruchomość jest sprzedawana partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 UPPP, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego. Jeżeli zatem przedmiotem wkładu własnego ma być nieruchomość skarbowa lub samorządowa, a formą wniesienia wkładu własnego ma być sprzedaż tej nieruchomości partnerowi prywatnemu, to cena sprzedaży może zostać ukształtowana poniżej wartości nieruchomości tylko w przypadku wyrażenia zgody przez właściwy organ, tj. w zależności od tego, czy podmiotem publicznym jest jednostka administracji rządowej, czy samorządowej, odpowiednio przez wojewodę albo radę (gminy, powiatu) lub sejmik województwa. Ponadto sprzedaż na powyższych zasadach dopuszczalna jest jedynie wówczas, gdy stanowi wniesienie wkładu własnego przez podmiot publiczny. Nie jest zatem dopuszczalna sprzedaż partnerowi prywatnemu nieruchomości skarbowej lub samorządowej w cenie poniżej wartości tej nieruchomości innym niż wkład własny tytułem prawnym, np. tytułem wynagrodzenia partnera prywatnego. Wnosząc *a contrario*, sprzedaż partnerowi prywatnemu takiej nieruchomości innym niż wkład własny tytułem wymaga ustalenia ceny sprzedaży zgodnie z art. 67 ust. 3 UGN. W końcu, sprzedaż nieruchomości partnerowi prywatnemu tytułem wkładu własnego z bonifikatą od ceny za zgodą odpowiedniego organu następuje z zastrzeżeniem prawa odkupu (art. 68a ust. 2 UGN), przy czym wykonanie prawa odkupu następuje najpóźniej w terminie 6 miesięcy od zakończenia czasu trwania umowy o ppp. Powyższy przepis modyfikuje cywilistyczną konstrukcję prawa odkupu uregulowaną w KC, co dodatkowo potwierdza ustawodawca, wyłączając zastosowanie do omawianej konstrukcji art. 593 § 1 KC i art. 594 KC (art. 68a ust. 4 UGN). Co za tym idzie, **umowa o ppp może przewidywać odkup przez podmiot publiczny nieruchomości sprzedanej partnerowi prywatnemu z bonifikatą w każdym czasie, przy czym nie będzie ona mogła przewidywać terminu późniejszego**

niż 6 miesięcy od zakończenia czasu trwania umowy o ppp. Ze względu na to, że skorzystanie z odkupu jest „prawem” podmiotu publicznego, podmiot publiczny będzie mógł z tego prawa skorzystać, ale nie będzie do tego zobowiązany. Co za tym idzie, dopuszczalne jest, aby nieruchomość sprzedana partnerowi prywatnemu z bonifikatą do ceny tytułem wkładu własnego ostatecznie pozostała własnością partnera prywatnego. Jeżeli w zastrzeżonym w umowie o ppp terminie, nie późniejszym jednak niż 6 miesięcy od zakończenia czasu trwania umowy o ppp, podmiot publiczny zdecyduje się skorzystać z prawa odkupu nieruchomości, to złoży wówczas partnerowi prywatnemu stosowne oświadczenie w formie aktu notarialnego (art. 593 § 2 KC). Partner prywatny będzie wówczas zobowiązany przenieść na rzecz podmiotu publicznego (również w formie aktu notarialnego, poprzez zawarcie umowy sprzedaży) własność nieruchomości za zwrotem ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 UGN na dzień sprzedaży, pomniejszonej o udzieloną bonifikatę, chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi inaczej (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 68(a) ustawy o gospodarce nieruchomościami*, LEX, stan prawny na: 2011.09.01).

Uwarunkowania nieodpłatnego przekazania nieruchomości partnerowi prywatnemu w oparciu o użytkowanie

Stosownie do art. 14 ust. 2 UGN wskazać należy, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz JST ograniczonymi prawami rzeczowymi. Również nieruchomości stanowiące własność JST mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych JST ograniczonymi prawami rzeczowymi. Redakcja przepisu wskazuje, że nieruchomości publiczne mogą być obciążane nieodpłatnie ograniczonymi prawami rzeczowymi jedynie na rzecz JST i Skarbu Państwa. W konsekwencji, ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości publicznej na rzecz innego niż Skarb Państwa lub JST podmiotu zawsze musi mieć charakter odpłatny. Na potwierdzenie takiej interpretacji art. 14 ust. 2 UGN przytoczyć należy uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20.10.2010 r. w sprawie III CZP 70/10. W ocenie SN „[...] Przewidziana w art. 14 ust. 2 UGN norma zakazująca obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych nieodpłatnym użytkowaniem na rzecz innych podmiotów niż w niej wymienione, ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej; za jej imperatywnym charakterem przemawia zarówno stanowcze ujęcie art. 14 ust. 2 UGN, jak i ocena znaczenia tej regulacji, dokonana z uwzględnieniem innych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyrażających lub potwierdzających zasadę odpłatności ustanowienia prawa użytkowania [...]”. **Interpretacja art. 14 ust. 2 UGN może prowadzić zatem do wniosku, że ustanowienie nieodpłatnego użytkowania nieruchomości na rzecz partnera prywatnego nie jest dopuszczalne.**





Zaprezentowana powyżej interpretacja art. 14 ust. 2 UGN w kontekście możliwości ustanowienia nieodpłatnego użytkowania nieruchomości publicznej na rzecz partnera prywatnego obciążona jest jednak pewnymi wadami.

W tym świetle nie zaznaje żadnego uszczerbku wykładnia art. 14 ust. 2 UGN sformułowana w uchwale SN w sprawie III CZP 70/10. Należy bowiem zauważyć, że podstawę prawną uchwały SN stanowił stan prawny aktualny na dzień zawarcia umowy użytkowania w sprawie będącej podstawą wydania uchwały, tj. 30 lipca 2004 r. Z tego względu SN nie uwzględnił art. 13 ust. 1a UGN. Przepis ten stanowi upoważnienie m.in. do nieodpłatnego przekazywania nieruchomości partnerowi prywatnemu od 7 października 2005 r., kiedy to został on wprowadzony do UGN w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420). W aktualnym brzmieniu art. 13 ust. 1a UGN utrzymał swoje pierwotne znaczenie normatywne. Przepis ten należy interpretować jako wyjątek od zasady odpłatnego gospodarowania nieruchomościami publicznymi na rzecz innych podmiotów niż JST i Skarb Państwa. Istota tego wyjątku sprowadza się do nadania Skarbowi Państwa lub JST legitymacji do nieodpłatnego przekazywania nieruchomości partnerowi prywatnemu na czas realizacji przedsięwzięcia w wykonaniu umowy o ppp w oparciu o umowy nazwane, wymienione oraz niewymienione w art. 9 ust. 1 UPPP, ale również w oparciu o umowy nienazwane, w szczególności „umowę nieodpłatnego przekazania nieruchomości” na czas realizacji przedsięwzięcia ppp, o której mowa w art. 13 ust. 1a UGN.

Konkludując, stwierdzić należy, że **przekazanie partnerowi prywatnemu nieruchomości skarbowej lub samorządowej na czas trwania przedsięwzięcia ppp tytułem wkładu własnego może przybrać charakter nieodpłatnego użytkowania.**

Nieodpłatne przekazanie nieruchomości, jako odrębna podstawa prawna wniesienia wkładu własnego

Redakcja art. 13 ust. 1a UGN pozwala na interpretację, w świetle której przepis ten konstytuuje odrębną, inną niż wymienione w art. 9 ust. 1 UPPP, formę prawną wniesienia nieruchomości publicznej tytułem wkładu własnego do przedsięwzięcia ppp. Za taką wykładnią przemawia zamieszczenie przedmiotowego przepisu w art. 13 UGN (o czym szerzej w punkcie pierwszym Analizy), a także utrwalona wykładnia art. 13 ust. 1 UGN, stosownie do której nie jest zabronione gospodarowanie nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi w oparciu o umowy nienazwane (zob. E. Bończak-Kucharczyk, op.cit.). Przepis art. 13 ust. 1 UGN wyznacza minimalne warunki, jakie

musi spełnić „umowa nieodpłatnego przekazania nieruchomości”. Nieruchomość publiczna w tym przypadku może być przekazana jedynie na podstawie umowy o ppp partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 UPPP. Nie jest możliwe zatem w oparciu o art. 13 ust. 1a UGN nieodpłatne przekazanie nieruchomości innemu podmiotowi niż partner prywatny lub spółka celowa ppp, tj. np. podwykonawcy partnera prywatnego, spółce komunalnej lub innej osobie trzeciej. Ponadto przekazanie nieruchomości w tym trybie zawsze będzie ograniczone czasowo okresem „realizacji przedsięwzięcia w ramach ppp”. Okres realizacji przedsięwzięcia ppp najczęściej tożsamy będzie z okresem trwania umowy o ppp. **Partner prywatny będzie mógł zatem nieodpłatnie korzystać z nieruchomości publicznej najpóźniej do zakończenia okresu trwania umowy o ppp, chyba że okres ten nie byłby tożsamy z okresem trwania przedsięwzięcia ppp** (co w praktyce raczej nie będzie miało miejsca). Ograniczenie czasowe przekazania nieruchomości w omawianym trybie wyłączałoby możliwość nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości na partnera prywatnego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 9 ust. 1 UPPP umożliwia sprzedaż nieruchomości partnerowi prywatnemu tytułem wkładu własnego podmiotu publicznego, a stosownie do art. 11 ust. 1 UPPP dopuszczalne jest pozostawienie własności składnika majątkowego po zakończeniu czasu trwania umowy o ppp przy partnerze prywatnym (zob. E. Bończak-Kucharczyk, op.cit.). W świetle art. 13 ust. 1a przeniesienie własności nieruchomości publicznej na partnera prywatnego, przewidujące bezpowrotne pozostawienie tej nieruchomości przy partnerze prywatnym, nie będzie mogło przybrać charakteru nieodpłatnego. W tym świetle, nieodpłatne, czasowe przekazanie nieruchomości, wyklucza przeniesienie własności na partnera prywatnego. Uprawnienia partnera prywatnego w stosunku do nieruchomości, w ramach kontraktu skonstruowanego w oparciu o art. 13 ust. 1a UGN, nie będą mogły zatem odpowiadać uprawnieniom właścicielskim. Przedmiotowa umowa nie będzie więc swego rodzaju darowizną na rzecz partnera. Nie będzie również odpowiadała treścią umowie „przekazania nieruchomości” uregulowanej w art. 9021 KC (zob. E. Bończak-Kucharczyk, op.cit.). Przepis ten reguluje umowę, przez którą właściciel nieruchomości zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść jej własność na gminę albo na Skarb Państwa. W oparciu o powyższe rekonstrukcja prawa opisanego w art. 13 ust. 1a UGN powinna zmierzać do ustalenia, w jakim zakresie partner prywatny będzie mógł korzystać z przekazanej mu nieruchomości. **Wykładnia funkcjonalna przepisu nakazuje ograniczyć uprawnienia partnera prywatnego do korzystania z nieruchomości tylko w celu realizacji przedsięwzięcia ppp i w bezpośrednim związku z nim.** Partner prywatny nie będzie mógł zatem wykorzystywać nieruchomości do innych celów niż wynikające wprost z umowy o ppp.

Rekonstrukcja prawa do „korzystania” z rzeczy powinna zostać dokonana w oparciu o przepisy KC. KC wielokrotnie posługuje się pojęciem „korzystania” w odniesieniu do różnych stosunków prawnych. Na ogół pod pojęciem „korzystania” kryje się uprawnienie do używania rzeczy (*ius utendi*), ale równie często występuje prawo do pobierania pożytków (*ius fruendi*). Właścicielowi przysługiwać będzie także prawo do pobierania innych dochodów z rzeczy, do przyrostu (*accessio*), do zużycia (*ius abutendi*) i przetworzenia rzeczy. W prawie do pobierania pożytków z rzeczy mieści się uprawnienie do pobierania pożytków naturalnych, pożytków cywilnych oraz pożytków prawa¹. W przypadku omawianego prawa, ze względu na węższy zakres uprawnień partnera prywatnego od uprawnień właścicielskich, partner prywatny nie może uzyskać prawa do przyrostu (*accessio*), do zużycia (*ius abutendi*) i przetworzenia rzeczy, jak również prawa do pobierania innych dochodów z rzeczy (wynikłych np. ze zdarzeń losowych), jako że te uprawnienia bezpośrednio związane są z prawem własności. Partner prywatny nie będzie mógł nieruchomości zbyć lub obciążyć ograniczonym prawem rzeczowym (np. użytkowaniem, zastawem, hipoteką). Jednakowoż, nie wyklucza to możliwości ustanowienia zastawu na prawie do pożytków uzyskiwanych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia (jako zabezpieczenia np. kredytu lub pożyczki zaciągniętej celem sfinansowania przedsięwzięcia). W zakresie prawa do „korzystania” kluczowe będzie uprawnienie partnera prywatnego do pobierania pożytków. Mogą to być pożytki naturalne rzeczy, tj. jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy (art. 53 § 1 KC). Partner prywatny uzyskiwać będzie również pożytki cywilne rzeczy, tj. dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego (czynsze z wynajmu lokali). Dochody mogą być wyrażone w pieniądzu (czynsze), w rzeczach zamiennych lub świadczeniach innego rodzaju. Partner prywatny będzie mógł uzyskiwać pożytki w postaci dochodów przynoszonych przez prawo wykorzystywane zgodnie ze swoim społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Dochodami takimi będą m.in. odsetki od zaległych czynszów, a także dochody osiągnięte z praw autorskich, opłat licencyjnych itp. Przez czas trwania

¹ E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2001. Komentarz do art. 140, System Informacji Prawnej LEX.

V. ABC ppp

umowy partner prywatny nabywał będzie wszelkie pożytki z nieruchomości, jako posiadacz zależny wniesionej i zarządzanej infrastruktury. Główne prawo rzeczowe do nieruchomości i infrastruktury pozostanie w gestii podmiotu publicznego.

Odnosząc się do ostatniej z cech szczególnych prawa opisanego w art. 13 ust. 1a UGN, tj. nieodpłatności, wskazać należy, że „nieodpłatność” przekazania nieruchomości oznacza, że świadczeniu podmiotu publicznego nie będzie odpowiadać wzajemne świadczenie partnera prywatnego. Przeniesieniu nieruchomości w tym trybie nie będzie zatem towarzyszyć zapłata ceny przez partnera prywatnego. Okoliczność tę należy ocenić odrębnie od świadczenia partnera prywatnego (tj. obowiązku realizacji przedsięwzięcia), któremu towarzyszyć będzie świadczenie wzajemne podmiotu publicznego w postaci obowiązku zapłaty wynagrodzenia.

Charakterystyka instytucji nieodpłatnego przekazania nieruchomości:

Podstawa prawna	art. 13 ust. 1a UGN
Przepisy znajdujące zastosowanie	art. 13 ust. 1a UGN, 353 ¹ KC (swoboda umów)
Charakter prawny	Stosunek obligacyjny
Prawo do posiadania i używania rzeczy	TAK
Prawo do pobierania pożytków	TAK
Zbywalność prawa	NIE (ze względu na art. 13 ust. 1a UGN)
Zakres obciążenia nieruchomości	Można dowolnie uregulować w umowie
Przejęcie ciężarów publiczno-prawnych	Można dowolnie uregulować w umowie
Obowiązek napraw i ponoszenia innych nakładów związanych ze zwykłym korzystaniem z rzeczy	Można dowolnie uregulować w umowie
Możliwość ustanowienia prawa pod warunkiem	Dopuszczalna
Forma prawna umowy	Forma pisemna
Wpis prawa do KW	Można dowolnie uregulować w umowie
Wygaśnięcie prawa	<ul style="list-style-type: none">• umowa wygaśnie z upływem określonego w umowie czasu,• gdy zostanie skutecznie wypowiedziana,• w przypadku konfuzji, tzn. gdy partner prywatny stanie się właścicielem nieruchomości

Podsumowanie

Przekazanie partnerowi prywatnemu wkładu własnego w postaci nieruchomości skarbowej lub samorządowej może przybrać charakter umowy nieodpłatnej. Nieodpłatne może być zarówno zawarcie z partnerem prywatnym umowy nazwanej o charakterze czysto obligacyjnym (sprzedaż, najem, dzierżawa), jak i ustanowienie na rzecz partnera prywatnego ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowania). Nieodpłatne przekazanie nieruchomości może zostać ukształtowane również na zasadzie swobody umów wprost w oparciu o art. 13 ust. 1a UGN. **Warunkiem nieodpłatnego przekazania nieruchomości partnerowi prywatnemu w ramach ppp jest dokonanie tej czynności prawnej w ramach wkładu własnego podmiotu publicznego** (a nie w ramach np. wynagrodzenia partnera prywatnego), a umowa musi być zawarta na czas oznaczony (okres trwania przedsięwzięcia ppp, w praktyce tożsamy z okresem trwania umowy o ppp).

5.2. Jednoosobowe spółki gminne jako koncesjonariusz w świetle praktyki

Zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych gminy realizować będą, co do zasady, za pośrednictwem niezależnych od gminy podmiotów wybranych zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, o partnerstwie publiczno-prywatnym lub o koncesjach na roboty budowlane lub usługi. W razie braku możliwości wyboru wykonawcy w jednym z ww. trybów gmina będzie mogła realizować przedmiotowe zadanie samodzielnie. Co do zasady, gmina będzie zobowiązana również w trybie otwartym i konkurencyjnym wybrać podmiot niezależny od gminy odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Pod pewnymi warunkami spółki komunalne będą mogły jednak samodzielnie realizować ww. zadania.

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897), zwana dalej „Nowelizacją”, wprowadziła daleko idące zmiany w obowiązującym dotychczas systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, uregulowanym ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.), zwaną dalej „u.c.p.g.”. Wśród najbardziej doniosłych zmian wskazać należy, że z chwilą wejścia w życie Nowelizacji **w zakresie obowiązkowych zadań własnych gminy w odniesieniu do utrzymania czystości i porządku na jej terenie na gminę nałożony został obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych** (art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.p.g.). Gminy ponadto, zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g., mają obowiązek zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (chyba że właściciele nieruchomości pozbywają się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych za pośrednictwem gminnej jednostki organizacyjnej lub przedsiębiorcy posiadającego odpowiednie zezwolenie lub wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 u.c.p.g., na podstawie umowy). Na podstawie uchwały rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego, gmina może postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.). **Z tytułu przejęcia zadań właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania i zagospodarowywania odpadów, gmina uprawniona została do pobierania od właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej dochód gminy** art. 6h w zw.

Zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi



V. ABC ppp

z art. 6r ust. 1 u.c.p.g.). Przedmiotowe opłaty gmina przeznaczać ma na pokrywanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, obejmujących koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługę administracyjną tego systemu.

Omówione powyżej instrumenty mają ułatwić gminom osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu odpadów, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3b i 3c u.c.p.g.). Nowe instrumenty pozwalają gminie na zawieranie długoterminowych umów z podmiotami odbierającymi lub zagospodarowującymi odpady komunalne, zapewniając im stały strumień odpadów, jednocześnie umożliwiając gminie finansowanie tych usług ze stałej opłaty pobieranej bezpośrednio od właścicieli nieruchomości. **Ustawowa gwarancja finansowania gminnego systemu gospodarowania odpadami opłatą celową od właścicieli nieruchomości** stanowić może zachętę dla gminy i dostateczne uzasadnienie dla podjęcia się wykonywania zadań z zakresu odbierania odpadów oraz ich zagospodarowania bezpośrednio przez gminę w ramach jej jednostki organizacyjnej lub spółki prawa handlowego z udziałem gminy. Bezpośrednie angażowanie się gminy w prowadzenie działalności polegającej na zbiórce lub unieszkodliwianiu odpadów z terenu gminy należy ocenić zatem w świetle przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych i koncesji, w szczególności w odniesieniu do zasad, na jakich gmina będzie mogła podmiotom od siebie zależnym zlecać wykonywanie omawianych powyżej zamówień i koncesji.

Jak to zostało wyżej wskazane, zadania z zakresu zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych należą do obowiązkowych zadań własnych gminy¹. Konstrukcja art. 3a ust. 1 wskazuje, że ciążące na gminach obowiązki w zakresie zapewnienia działania regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oznaczają, że w przypadku braku istnienia takich instalacji gmina lub związek gmin mają obowiązek podejmowania się budowy, utrzymania i eksploatacji takich instalacji. Oznacza to, że gmina może kierować strumień odpadów do instalacji regionalnych wybudowanych przez inne podmioty. Obowiązki te gmina wykonywać będzie samodzielnie lub za pośrednictwem wybranego w tym celu podmiotu trzeciego. Gmina nie będzie jednak posiadała pełnej swobody pomiędzy tymi dwoma sposobami realizacji przedmiotowego zadania. Zgodnie z art. 3a ust. 1 u.c.p.g. **gmina, w zamiarze podjęcia się budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, będzie obowiązana dokonać wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w jednym z konkurencyjnych trybów enumeratywnie wymienionych przez ustawodawcę.** Gmina będzie mogła zawrzeć umowę z podmiotem, o którym mowa powyżej, w wyniku: a) przeprowadzenia przetargu na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), b) przeprowadzenia postępowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.) lub c) przeprowadzenia postępowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.).

Ze względu na różny przedmiot regulacji ww. ustaw wskazać należy na szczególne uwarunkowania realizacji omawianego zadania w trybie każdej z tych ustaw.

Wybór podmiotu trzeciego do gospodarki odpadami

Tryb Prawa zamówień publicznych

W oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych gmina będzie mogła dokonać wyboru podmiotu, który wybuduje, będzie utrzymywał lub eksploatował instalację regionalną. Użycie przez ustawodawcę spójnika „lub” może wskazywać, że przedmiotem umowy gminy z wykonawcą będzie albo: a) jedynie budowa i utrzymanie

¹ Stosownie do art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.) regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego przez co najmniej 120 000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub: a) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, b) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych, c) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.



instalacji regionalnej, albo b) budowa i eksploatacja tej instalacji, albo w końcu c) zarówno budowa, utrzymanie, jak i eksploatacja. Wykonawca w pierwszym wariantcie zobowiązany będzie do wykonania robót budowlanych w oparciu o projekt dostarczony przez gminę, albo w modelu projektuj i buduj, oraz zobowiązany będzie do ponoszenia bieżących wydatków na utrzymanie instalacji regionalnej w stanie niepogorszonym przez określony czas, w tym wydatki na naprawy, konserwacje i modernizacje urządzeń. Model ten teoretycznie mógłby dopuszczać, aby operatorem instalacji regionalnej był inny podmiot niż sam wykonawcą instalacji. Model drugi dopuszcza, aby wykonawca zobowiązany został do wykonania robót budowlanych oraz pełnienia roli operatora instalacji, podczas gdy bieżące utrzymanie instalacji regionalnej spoczywałoby na gminie. W końcu model trzeci przewiduje połączenie w wykonawcy funkcji wykonawcy robót, operatora, a także podmiotu zobowiązanego do bieżącego utrzymywania instalacji. Ostatni wariant wydaje się najbardziej odpowiadać *ratio legis* Nowelizacji. Gmina na podstawie jednej umowy zlecać będzie wykonawcy zarówno wykonanie instalacji regionalnej, jak i bieżące jej utrzymanie i zarządzanie. Pojęcie „eksploatacji” w tym sensie rozumieć należy jako prawo do czerpania korzyści z zarządzanej instalacji, co w praktyce sprowadza się do prawa do sprzedaży usług za wynagrodzeniem. Wynagrodzenie wykonawcy płatne będzie bezpośrednio przez gminę (opłata za dostępność). Gmina będzie się również mogła zobowiązać, że zapewni dostawę wykonawcy określonego wolumenu odpadów przez odbiorcę lub odbiorców odpadów komunalnych zobowiązanych do utylizacji odpadów w instalacji regionalnej. **Wybór wykonawcy następować będzie w oparciu o jeden z konkurencyjnych trybów przewidzianych w Prawie zamówień publicznych, przy czym ze względu na złożony charakter zamówienia pod względem technicznych, prawnym i finansowych odpowiednim trybem wydaje się być dialog konkurencyjny.**

Podstawą prawną zlecenia przez gminę budowy, utrzymania lub eksploatacji instalacji regionalnej będzie mogła być ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (u.p.p.p.). Na zasadach przewidzianych w u.p.p.p. **gmina będzie mogła wybrać partnera prywatnego, którego obowiązkiem, zgodnie z *ratio legis* Nowelizacji, będzie budowa instalacji regionalnej wraz z finansowaniem jej kosztów lub zapewnienie finansowania przez osobę trzecią, jak również późniejsze pełnienie funkcji operatora instalacji zobowiązanego do bieżącego utrzymania i zarządzania nią.** Partner prywatny w tej konfiguracji bardziej często pełnił rolę inwestora i dostarczał własny projekt techniczny. W ramach ppp gmina wnosić będzie określonym tytułem prawnym (dzierżawa, użytkowanie) wkład własny w postaci nieruchomości pod budowę instalacji regionalnej, jak również często w formie pieniężnej w postaci pokrycia części kosztów realizacji przedsięwzięcia (np. wnosząc środki pieniężne z otrzymanej dotacji z budżetu Unii Europejskiej). Umowa o ppp przewidywać będzie wynagrodzenie partnera prywatnego, którym będzie stała opłata z budżetu gminy uzależniona od faktycznej dostępności instalacji regionalnej, obejmująca zapłatę za wykonane roboty budowlane, a także zapłatę za bieżące zarządzanie i utrzymanie instalacji. W ramach prawa do „eksploatacji” instalacji wynagrodzenie partnera

Tryb ppp

V. ABC ppp

prywatnego może opierać się na bezpośrednich opłatach „na bramie” pobieranych od odbiorcy lub odbiorów odpadów komunalnych za utylizację odpadów. Z uwagi na to, że umowa partnera prywatnego z gminą będzie go zobowiązywać do utylizacji określonego strumienia odpadów gwarantowanego przez podmiot publiczny, partner prywatny będzie zobowiązany wytworzyć dodatkowe moce przerobowe gwarantujące przetworzenie strumienia odpadów od podmiotu publicznego, jak również od innych gmin. W tym świetle należy mieć na względzie art. 9l ust. 1 u.c.p.g., zgodnie z którym prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest obowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi. Ponadto podmiot prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja zastępcza dla obsługi danego regionu, jest obowiązany przyjąć przekazywane do tej instalacji odpady. Wybór partnera prywatnego następować będzie, w zależności od źródła wynagrodzenia partnera prywatnego, albo w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, albo w trybie Prawa zamówień publicznych. Jeżeli w całości lub w przeważającej mierze wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić będzie opłata za dostępność z budżetu gminy, wybór partnera nastąpi w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych. Jeżeli wynagrodzeniem partnera będą w całości albo w przeważającej mierze płatności odbiorców odpadów komunalnych „na bramie”, wówczas wybór partnera prywatnego nastąpi w trybie przepisów ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Tryb koncesyjny

Powierzenie przez gminę podmiotowi trzeciemu obowiązków w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji regionalnej będzie mogło nastąpić na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (k.r.b.u.). **W ramach koncesji na roboty budowlane koncesjonariusz będzie mógł zostać zobowiązany do budowy instalacji regionalnej oraz sfinansowania związanych z tym kosztów, jak również do późniejszego utrzymania jej i prowadzenia zarządu, w zamian za prawo do eksploatacji instalacji, w tym prawo do pobierania pożytków.** Wynagrodzeniem koncesjonariusza będą mogły być przychody z opłat pobieranych od odbiorców odpadów komunalnych płatnych „na bramie” lub te opłaty wraz z płatnością koncesjodawcy. Płatność koncesjodawcy w całym okresie trwania umowy koncesji, dokonywana jakimkolwiek tytułem prawnym, zgodnie z art. 1 ust. 3 zd. 1 k.r.b.u. nie będzie mogła prowadzić do odzyskania całości nakładów poniesionych przez koncesjonariusza na przedmiot koncesji. Jednocześnie na koncesjonariuszu powinno ciążyć zasadnicze ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji. Przepisy k.r.b.u. nie definiują pojęcia „zasadniczego ryzyka ekonomicznego”. W tym względzie wskazać należy na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. W sprawie C-458/03 Parking Brixen z 13.10.2005 r. Trybunał wskazał, że: „wynagrodzenie koncesjonariusza nie pochodzi (co do zasady) od danego organu władzy publicznej, lecz z kwot pieniężnych wpłacanych przez osoby trzecie z tytułu korzystania z danej usługi (infrastruktury). Ten sposób wynagrodzenia oznacza, że koncesjonariusz bierze na siebie ryzyko związane z korzystaniem z usług”. Powyższe oznacza, że wszelkie płatności koncesjodawcy zmniejszać będą ponoszone przez niego ryzyko wykonywania koncesji. Jeżeli suma tych płatności przekraczać będzie 50% nakładów poniesionych przez koncesjonariusza na przedmiot koncesji, wówczas ponoszone przez niego ryzyko ekonomiczne może być na tyle ograniczone, że w większym stopniu obciążać będzie koncesjodawcę. Ryzyko ekonomiczne koncesjonariusza będzie zminimalizowane, jeżeli koncesjodawca zapewni mu w kontrakcie określony strumień odpadów gwarantujący pokrycie poniesionych nakładów, jak również wówczas, gdy koncesjodawca zobowiąże się pokrywać straty koncesjonariusza wynikające z wahań popytu. W tym miejscu wskazać należy orzeczenie Trybunału w sprawie C-382/05 Komisja WE v. Rep. Włosa z dnia 18 lipca 2007 r., w którym Trybunał stwierdził, że nie jest umową koncesji umowa w której: „ręczony przedsiębiorca jest zasadniczo wynagradzany przez pełnomocnika poprzez opłatę ustaloną od tony przesłanych mu odpadów, lecz ponadto bezsporne jest, że na pełnomocnik zobowiązuje się po pierwsze do tego, że wszystkie zainteresowane gminy będą przysyłać ogół pozostałości odpadów do przedsiębiorcy, a po drugie, że pewna minimalna ilość w skali roku zostanie przesłana do przedsiębiorcy. Ponadto rzeczony umowy przewidują dostosowanie kwoty opłaty w sytuacji, gdy rzeczywista roczna ilość przesłanych odpadów jest niższa niż 95% lub przekracza 115% tej minimalnej gwarantowanej ilości, w celu zapewnienia finansowej i ekonomicznej równowagi przedsiębiorcy. Przewidują one również, że opłata jest przedmiotem rocznej rewalfacji odpowiadającej zmianom kosztów w zakresie personelu, surowców i prac konserwacyjnych oraz zmianom wskaźnika finansowego. Umowy te przewidują ponadto renegowację opłaty, gdy z powodu zmiany uregulowań prawnych przedsiębiorca musi dokonać przekraczających pewien poziom inwestycji, celem dostosowania się do nowych wymogów”. W tym świetle rodzą się wątpliwości, czy na gruncie u.c.p.g. gmina może w ogóle zlecić budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji regionalnej w formule koncesji na roboty budowlane. Po

pierwsze wskazać należy, że zgodnie z art. 9e ust. 1 u.c.p.g. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, jak również przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W praktyce wiązać się to będzie z obowiązkiem przekazywania tych odpadów do unieszkodliwiania w instalacji regionalnej wybudowanej i eksploatowanej przez koncesjonariusza. Przepisy u.c.p.g. zapewniają zatem koncesjonariuszowi stały strumień odpadów. Po drugie, koncesjonariusz będzie zainteresowany jak najszybszym zwrotem nakładów poniesionych na wybudowanie instalacji regionalnej. W związku z tym będzie oczekiwał odpowiednio wysokiej opłaty za unieszkodliwianie odpadów. W ramach koncesji gmina nie będzie mogła zagwarantować koncesjonariuszowi określonego stałego poziomu cen. Cena za unieszkodliwianie odpadów będzie musiała być przedmiotem każdorazowego porozumienia pomiędzy koncesjonariuszem a podmiotem odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Gmina nie może się w żadnym razie zobowiązać do dopłat na rzecz koncesjonariusza, gdyby cena płatna „na bramie” była za niska. Gmina nie może również zobowiązać się do pokrywania strat koncesjonariusza w razie spadku strumienia odpadów lub kierowania go przez odbiorców odpadów komunalnych do innych instalacji. **Przyjęcie takich zobowiązań przez gminę oznaczałoby, że umowa traci charakter koncesji, stając się umową w sprawie zamówienia publicznego**, wymagającą do jej zawarcia zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych.



Powyższe uwagi pozwalają na wniosek, że **spośród trzech dopuszczalnych form powierzenia przez gminę podmiotowi trzeciemu obowiązków w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji regionalnych najbardziej adekwatną do specyfiki branży wydaje się u.p.p.p.** Za zastosowaniem tych przepisów przemawia zbieżność zakresu obowiązków powierzanych przez gminę w omawianym aspekcie podmiotowi trzeciemu (budowa, utrzymanie, eksploatacja) z definicją „przedsięwzięcia” na gruncie u.p.p.p., obejmującego budowę obiektu budowlanego połączoną z obowiązkiem utrzymania i zarządzania składnikiem majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia. Ponadto u.p.p.p. reguluje dość elastyczne, a zarazem chroniące interes publiczny zasady gospodarowania składnikami majątkowymi wykorzystywanymi do realizacji przedsięwzięcia, a także możliwość współpracy gminy z partnerem prywatnym w formie spółki celowej o kapitale mieszanym. Wskazać także należy, że przepisy u.p.p.p. są samowymuszalne w odniesieniu do nawiązywania przez podmioty publiczne współpracy z partnerami prywatnymi opartej na podziale zadań i ryzyka związanych z realizacją przedsięwzięcia. Tymczasem Prawo zamówień publicznych reguluje ramy prawne raczej dla jednowymiarowej i ograniczonej w czasie współpracy zamawiającego z wykonawcą, zwięzłej zwykle do wykonania robót budowlanych albo świadczenia usług, a rzadziej jednego i drugiego. Odnośnie do k.r.b.u. podnieść należy, że ze względu na potencjalne trudności ze skonstruowaniem umowy przewidującej rzeczywiste przeniesienie na koncesjonariusza zasadniczego ryzyka ekonomicznego wykonywania koncesji ustawa ta

Najbardziej adekwatne ppp

V. ABC ppp

nie zawsze będzie mogła stanowić podstawę prawną umowy gminy z podmiotem trzecim w przedmiocie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji regionalnych.

Jak wyżej zostało wspomniane, na gminie ciążył będzie obowiązek zastosowania któregoś z trzech wyżej wymienionych trybów w celu zlecenia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji regionalnej podmiotowi trzeciemu. W wyniku przeprowadzenia postępowania na wybór wykonawcy, partnera prywatnego lub koncesjonariusza w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych lub k.r.b.u. gmina podpisze ze zwyciężskim inwestorem wieloletnią umowę.

Ustawodawca przyjął zasadę, że dopiero w wyniku niepowodzenia postępowania prowadzonego w jednym z ww. trybów gmina będzie mogła odstąpić od stosowania konkurencyjnych i otwartych procedur wyboru inwestora, decydując się na samodzielną realizację zadania polegającego na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów

komunalnych. Samodzielną realizacją przedmiotowego zadania będzie mogła być jedynie następstwem negatywnego zakończenia postępowania w jednym z ww. trybów konkurencyjnych. **Wyraźną intencją ustawodawcy było zatem wyłączenie możliwości monopolizowania przez gminę rynku unieszkodliwiania odpadów komunalnych.** Ze względu bowiem na potencjalnie intratny charakter inwestycji w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych w świetle przepisów Nowelizacji, gminy mogą być zainteresowane samodzielną realizacją takich przedsięwzięć w ramach gospodarki komunalnej. W związku z tym po stronie gminy może się pojawić pokusa pominięcia zasad konkurencyjności i zmonopolizowanie tego sektora. Ze względu na potencjalnie niekorzystny wpływ takich praktyk na konkurencyjność rynku unijnego, samodzielną realizację przez gminę przedmiotowego zadania będzie mogła być jedynie następstwem braku wyboru inwestora na zasadach konkurencyjnych. Na tym tle pojawia się jednak wątpliwość co do uznania, kiedy gmina będzie mogła skorzystać z samodzielnego trybu realizacji omawianego zadania na podstawie art. 3a ust. 2 u.p.c.g. Stosownie do literalnego brzmienia art. 3a ust. 2 gmina będzie mogła samodzielnie podjąć się realizację zadania, jeżeli „przetarg zakończy się wynikiem negatywnym”, „nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego” lub „nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza”, co wskazuje na to, że dopiero zakończenie postępowania w wyniku braku wpłynięcia ofert spełniających oczekiwania gminy dopuszczalne będzie odstępnie od dalszych postępowań konkurencyjnych. W wyniku braku wpłynięcia ofert spełniających oczekiwania gminy, stosownie do przepisu art. 93 ust. 1 Prawa zamówień publicznych postępowanie zostanie unieważnione lub na podstawie art. 19 ust. 1 u.k.r.b. zostanie odwołane. Brak możliwości pozytywnego zakończenia postępowania prowadzonego w trybie Prawa zamówień publicznych lub k.r.b.u. może jednak również wynikać z braku wpłynięcia wniosków o dopuszczenie do udziału w negocjacjach lub dialogu konkurencyjnym, lub wniosku o zawarcie umowy koncesji. Brak ww. wniosków skutkował będzie, odpowiednio, unieważnieniem lub odwołaniem postępowania. Przyjąć należy również, że unieważnienie lub odwołanie postępowania z innych niż ww. powodów, jeżeli unieważnienie lub odwołanie postępowania będzie dostatecznie uzasadnione, stanowić może wystarczającą przesłankę do zastosowania przez gminę art. 3a ust. 2 u.p.c.g. **Tak szeroka wykładnia może jednak zachęcać gminy do prowadzenia postępowań konkurencyjnych w złej wierze w celu negatywnego ich zakończenia.** W szczególności gmina może próbować ustalać warunki udzielenia zamówienia w sposób dyskryminujący i nieakceptowany dla podmiotów działających na rynku. Przeciwno takim działaniom gminy zainteresowanym podmiotom będą przysługiwały środki odwoławcze przewidziane w Prawie zamówień publicznych lub u.k.r.b.



Kiedy samodzielną realizacją zadania przez Gminę?

regionalnej gmina wykonywać może samodzielnie. **Zadania, o których mowa powyżej, należą do zadań z zakresu użyteczności publicznej, które gmina będzie mogła wykonywać w ramach gospodarki komunalnej** na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236), zwanej dalej „g.k.u.”, z zastrzeżeniem przepisów u.c.p.g. Przepisy g.k.u. przewidują dwa sposoby samodzielnego prowadzenia gospodarki komunalnej przez gminę: w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego utworzonej przez gminę, lub spółki, do której gmina kapitałowo przystąpiła (art. 2 g.k.u.). Wskazanymi formami realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej mogą posługiwać się również związki gmin, których działalność (w zakresie zadań własnych) stanowi przejaw gospodarki komunalnej w znaczeniu ustawowym². W literaturze przedmiotu wskazuje się, że art. 2 g.k.u. nie stanowi wyłączonej podstawy do tworzenia przez gminy jednostek organizacyjnych w celu wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej i nie wskazuje zamkniętego katalogu form organizacyjno-prawnych, w których gmina może prowadzić gospodarkę komunalną. Obok form bezpośrednio wskazywanych w art. 2 g.k.u. gospodarka komunalna gminy może być prowadzona także w formach m.in. jednostek budżetowych, spółdzielni, stowarzyszeń³. Cechą konstytutywną form prowadzenia przez gminę gospodarki komunalnej wskazanych w art. 2 g.k.u. jest bezpośrednia kontrola gminy nad daną jednostką organizacyjno-prawną, stanowiącą element wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy albo będącą odrębną osobą prawną. Ponadto działalność podmiotów, o których mowa w art. 2 g.k.u. mieścić się musi w zakresie zadań publicznych spoczywających bezpośrednio na macierzystej gminie. Samorządowy zakład budżetowy jest jednostką organizacyjną gminy nieposiadającą odrębnej od tej gminy osobowości prawnej. Wykonując swoje zadania działał będzie w ramach osobowości prawnej macierzystej gminy. Powierając zakładowi budżetowemu realizację obowiązków w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji regionalnej gmina nie będzie udzielać zamówienia publicznego lub koncesji, a na podstawie wewnętrznego aktu władczego podejmować będzie przedmiotową aktywność w swoim imieniu w ramach własnej osobowości prawnej. Nieco odmiennie ocenie należy poddać okoliczność powierzenia wykonywania przedmiotowego zadania przez gminę zależnej od siebie spółce komunalnej (z o.o. lub akcyjnej), stanowiącej jednak odrębny od gminy podmiot prawa. W tym miejscu wypada przytoczyć stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 11 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II GSK 105/05), w którym NSA wskazał, że „wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie – przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną, nie wymaga zawarcia umowy. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania”. Realizację zadania z zakresu gospodarki komunalnej za pośrednictwem utworzonej przez gminę spółki prawa handlowego należy bowiem odróżnić od instytucji zlecenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy osobie trzeciej na podstawie art. 3 ust. 1 g.k.u. **Utworzenie przez gminę spółki komunalnej oraz powierzenie jej zadań o charakterze użyteczności publicznej na podstawie uchwały rady gminy będzie mieścić się w dyspozycji art. 2 g.k.u. i nie będzie wymagało stosowania przez gminę Prawa zamówień publicznych.** Powtarzając za NSA z przytoczonego powyżej wyroku „podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania”. Gminy będą mogły powierzać własnym spółkom zadania z zakresu użyteczności publicznej również w drodze umowy. Powierzenie spółce komunalnej nowego zadania w drodze umowy należy traktować jako zamówienie publiczne i będzie to wymagało zastosowania konkurencyjnych procedur udzielania zamówień lub koncesji. Jeżeli zatem gmina będzie zamierzała zawrzeć umowę na budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji regionalnej z zależną od siebie spółką komunalną, będzie zobowiązana stosować przepisy Prawa zamówień publicznych.

Obowiązek stosowania przez gminę przepisów dotyczących udzielania koncesji w przypadku zawarcia umowy z zależną od siebie spółką komunalną został potwierdzony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 listopada 2011 r. (sygn. akt III SA/Kr 473/11). W stanie faktycznym będącym podstawą niniejszego wyroku Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie wszczął postępowania o zawarcie umowy koncesji na obsługę i administrowanie Zbiorczym Punktem Gromadzenia Odpadów przez okres 10 lat od daty zawarcia umowy. **Za najkorzystniejszą ofertę została uznana oferta Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania sp. z o.o., będącego w 100% własnością gminy Kraków.** Jeden z zainteresowanych podmiotów wniósł skargę na czynność gminy Kraków – Zarządu Infrastruktury

Spółka komunalna jako koncesjonariusz?

² M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, komentarz do art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej*, Serwis informacji prawnej LEX, stan prawny na 15.04.2008 r.

³ *Tamże.*

V. ABC ppp

Komunalnej i Transportu, zarzucając koncesjodawcy dopuszczenie się naruszeń procedury wyboru koncesjonariusza poprzez nierówne traktowanie i dyskryminację części kandydatów oraz niedochowanie zasad uczciwej konkurencji, poprzez stworzenie nierównych warunków udziału przedsiębiorców w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji oraz wybór oferty spółki MPO sp. z o.o. przewidującej całkowicie nierynkowe warunki świadczenia usług. Skarżący wskazał ponadto, że postępowanie zostało zorganizowane przez ZITiK, tj. miejską jednostkę budżetową, która jest w całości podległa gminie Kraków, podczas gdy jedynym wspólnikiem w zwycięskiej spółce jest ta sama gmina Kraków, co w jego ocenie oznacza, że między koncesjodawcą a koncesjonariuszem istnieją prawne, kapitałowe i funkcjonalne powiązania, które skutkują naruszeniem uczciwej koncesji. W odpowiedzi na skargę gmina Kraków nie zaprzeczyła, że MPO sp. z o.o. jest w 100% własnością gminy Kraków, a koncesjodawca jest gminną jednostką budżetową. Jednakże, w ocenie gminy Kraków, nie można z tych okoliczności wyprowadzać wniosku, że gmina Kraków posiada jednoznaczny wpływ na MPO sp. z o.o., gdyż spółka ta jest odrębnym od gminy Kraków podmiotem prawnym. Po rozpatrzeniu sprawy WSA w Krakowie skargę oddalił, wskazując w uzasadnieniu m.in., że nieuzasadniony jest zarzut skarżącego dotyczący niedopuszczalności wyboru ofert MPO sp. z o.o. ze względu na jej powiązania kapitałowe z koncesjodawcą.

W ocenie Sądu, obowiązujące przepisy nie wprowadzają zakazu wyboru jako koncesjonariusza spółki komunalnej, w której 100% udziałów posiada koncesjodawca. Jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością MPO sp. z o.o. jest, w ocenie Sądu, odrębnym od gminy Kraków podmiotem prawnym, którego sprawy prowadzi zarząd spółki z o.o., a nie wspólnik spółki (art. 201 § 1 k.s.h.) – z tego względu oferta MPO sp. z o.o., wbrew zarzutom skargi, nie podlegała odrzuceniu.

Omawiany powyżej kontrowersyjny wyrok WSA w Krakowie został ostatecznie uchylony wyrokiem NSA z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie II GSK 697/12, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania WSA w Krakowie. Z uzasadnienia przedmiotowego wyroku wynika, że podstawą uwzględnienia skargi kasacyjnej przez NSA były zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia przez koncesjodawcę art. 6 i 17 u.k.r.b.

Odnosnie do zarzutu naruszenia zasad prowadzenia postępowania koncesyjnego wymagających zapewnienia przez koncesjodawcę równego i niedyskryminacyjnego traktowania zainteresowanych podmiotów oraz działania w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem uczciwej konkurencji (art. 6 u.k.r.b.) NSA uznało, że jeżeli koncesjodawca konsekwentnie deklaruje, że na wynagrodzenie koncesjonariusza składać się będzie wyłączne prawo do wykonywania usług i płatność koncesjodawcy, zaś kryterium oceny i wyboru oferty będzie stanowić oczekiwana wysokość tej płatności, a następnie wybiera ofertę, w której oferent (jako jedyny spośród podmiotów składających oferty) w istocie nie oczekuje żadnej płatności ze strony koncesjodawcy, **to takie działanie należy oceniać co najmniej jako wątpliwe z punktu widzenia poszanowania zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości.** W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 17 u.k.r.b. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w uznaniu, że oferta złożona przez MPO sp. z o.o. spełniała kryteria oceny ofert i jest zgodna z przepisami powszechnie obowiązującego prawa NSA, sąd II instancji zgodził się z argumentacją pełnomocnika kasatora, w świetle której oferta MPO sp. z o.o. nie spełniała kryteriów oceny ofert, albowiem jedynym kryterium oceny ofert była pożądana przez składającego ofertę wysokość dopłaty koncesjodawcy. Ponadto sposób punktowania ofert został określony w opisie warunków koncesji według następującego wzoru: ilość punktów = najniższa żądana dopłata : badana oferta x 100 pkt. W ocenie NSA ocena ofert dokonana na podstawie przyjętego przez koncesjodawcę kryterium oraz wybór najkorzystniejszej spośród nich, powinny dotyczyć tylko ofert zawierających realistyczne, uwzględniające warunki rynkowe (ekonomiczne) oczekiwania podmiotu składającego ofertę, tymczasem określenie pożądanej wysokości dopłaty koncesjodawcy w wysokości 0 zł tego warunku nie spełnia. Ponadto co słusznie zauważył sąd, określenie przez oferenta wysokości dopłaty na poziomie „0 zł” uniemożliwia, zgodnie z przyjętym algorytmem oceny ofert, wyliczenie liczby punktów uzyskanych przez tego oferenta, gdyż niedopuszczalne jest dzielenie przez 0 (zgodnie z przyjętym algorytmem zwycięska oferta uzyskała bowiem 0 pkt).

Pomimo uchylenia wyroku WSA w Krakowie przez NSA należy wskazać, że NSA nie zakwestionowało rozumowania WSA w Krakowie, w świetle którego gminna spółka kapitałowa będzie mogła uczestniczyć na zasadach ogólnych w postępowaniu prowadzonym przez gminę na wybór koncesjonariusza (co *per analogiam* dotyczy będzie również wyboru partnera prywatnego lub wykonawcy zamówienia publicznego).

W związku z powyższym, nie przecząc ograniczeniu wskazanemu w art. 3a ust. 1 i 2 u.c.p.g., gminna spółka komunalna będzie mogła konkurować z prywatnymi oferentami o udzielenie zlecenia na

realizację zadania z zakresu budowy i eksploatacji instalacji regionalnych. Przedmiotowe ograniczenie wyłącza bowiem jedynie możliwość samodzielnej realizacji tego zadania przez gminę, zanim gmina przeprowadzi zakończone brakiem wyboru wykonawcy/partnera prywatnego/koncesjonariusza postępowanie w trybie Prawa zamówień publicznych lub k.r.b.u. Nie dotyczy natomiast udziału na równych i konkurencyjnych zasadach w tym postępowaniu spółki gminnej, zainteresowanej zawarciem umowy. Wyraźnie podkreślić należy, że udział gminnej spółki w takim postępowaniu nie uprawnia gminy do takiego prowadzenia postępowania, które mogłoby prowadzić do dyskryminacji innych uczestników.

Obowiązek stosowania Prawa zamówień publicznych będzie mógł zostać wyłączony, jeżeli relacja między gminą a przedmiotową spółką zależną odpowiadać będzie relacji między gminą a jej podmiotami wewnętrznymi (tzw. zamówienie *in-house*). **W świetle orzecznictwa Trybunału relacja in-house oznacza sytuację, w której pod pewnymi warunkami zamawiający nie będzie zobowiązany do przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, pomimo powierzenia w drodze umowy usług (robót budowlanych, dostaw) odrębnemu od siebie podmiotowi⁴.** Aby uznać takie zamówienie za udzielone podmiotowi wewnętrznemu, łącznie muszą być spełnione dwa warunki: 1) zamawiający musi sprawować nad osobą, której powierza świadczenie usług (robót budowlanych, dostaw) kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad swoimi wydziałami/oddziałami (wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi) oraz 2) osoba ta musi wykonywać większą część swojej działalności na rzecz zamawiającego lub zamawiających, którzy ją kontrolują. Odnośnie do pierwszej przesłanki należy wskazać, że „[...] udziały, nawet mniejszościowe, przedsiębiorstwa prywatnego w kapitale spółki, w której udziały należą do danej instytucji zamawiającej, wyklucza w każdym przypadku możliwość sprawowania przez instytucję zamawiającą kontroli analogicznej do tej, jaką sprawuje ona nad własnymi służbami”⁵. Odnośnie do drugiej przesłanki, należy się zgodzić z poglądem, że do oceny, czy spółka komunalna wykonuje większą część swojej działalności na rzecz, będącej zamawiającym, gminy, która ją kontroluje, należy uwzględniać wartość obrotów osiągniętych z działalności świadczonej na rzecz tej gminy (lub innych zamawiających, którzy tę spółkę kontrolują), przy czym sam fakt uzyskiwania większości obrotów nie wydaje się dostateczny. Oprócz niego zasadne jest precyzyjne określenie działalności oraz kręgu odbiorców, które bierze się pod uwagę przy obliczaniu tychże obrotów⁶.

Zamówienie „in-house”

Na gminę ustawodawca nałożył również obowiązek konkurencyjnego wyboru podmiotu, którego obowiązkiem będzie odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo odbieranie odpadów komunalnych i ich zagospodarowanie (art. 6d ust. 1 u.c.p.g.). Do przeprowadzenia przedmiotowego przetargu zastosowanie znajdują przepisy Prawa zamówień publicznych (art. 6g u.c.p.g.). Wydaje się dopuszczalna wykładnia, w świetle której pojęcie „przetargu” zostało użyte przez ustawodawcę w oderwaniu od normatywnego znaczenia tego pojęcia w Prawie zamówień publicznych i stanowi jedynie postulat zastosowania konkurencyjnej procedury wyboru wykonawcy w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych. Oprócz przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, wydaje się zatem, że dopuszczalne będzie zastosowanie również innych procedur konkurencyjnych, w tym dialogu konkurencyjnego i negocjacji z ogłoszeniem. W celu sprawnego zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwości do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W przypadku wykonania takiego podziału przetargi na wybór podmiotu odbierającego odpady organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów. Przedmiotowy podział może znacznie ułatwić prowadzenie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, a także stymulował będzie konkurencję na tym rynku. Jak już wyżej wspomniano, postępowania na wybór wykonawcy prowadzone będą w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych. Przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie w całości, wszak z modyfikacją wynikającą z art. 4 u.c.p.g.,

⁴ Zob. W. Hartung, *Zamówienia publiczne a „podmiot wewnętrzny”*, Samorząd Terytorialny, opublikowany na portalu: <http://www.publiczni.pl/artukul/182/>, stan prawny na 15.05.2008 r.

⁵ Zob. orzeczenie Trybunału w sprawie Stadt Halle z 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03, pkt 49 *in fine*.

⁶ *Tamże*.

V. ABC ppp

dotyczącą elementów koniecznych specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁷. Podkreślić należy, że ustawodawca w u.c.p.g. wprost nie dopuścił możliwości realizacji zadań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub ich zagospodarowania przez gminę samodzielnie. Nie oznacza to, że gmina nie będzie mogła tego w ten sposób robić. Dostatecznej podstawy prawnej dostarcza w tym zakresie art. 2 g.k.u. Niemniej, ustawodawca w u.c.p.g. wyraźnie zastrzegł i uregulował przetargową ścieżkę wyboru takiego podmiotu. Od ścieżki tej gmina nie będzie mogła odstąpić również jeżeli będzie zamierzała zawrzeć umowę z własną spółką komunalną na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6e u.c.p.g.). Jedyny wyjątek od przetargowego trybu wyboru wykonawcy wskazuje art. 6f ust. 2, zgodnie z którym w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych. Jakkolwiek u.c.p.g. nie przewiduje wprost możliwości wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza do wykonywania zadań w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, niemniej na zasadach ogólnych, jako samowymuszalne, zarówno k.r.b.u., jak i u.p.p.p. znajdą zastosowanie. Jeżeli gmina będzie zainteresowana realizacją tych zadań na zasadach zbliżonych do ppp lub koncesji, przepisy tych ustaw znajdą zastosowanie.



⁷ Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- ¹⁾ wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- ²⁾ rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- ³⁾ standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- ⁴⁾ obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- ⁵⁾ szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.



Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową podlegającą Ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Powstała na mocy ustawy z 9 listopada 2000 roku. Zadaniem Agencji jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich.

Od ponad dekady PARP wspiera przedsiębiorców w realizacji konkurencyjnych i innowacyjnych przedsięwzięć. Celem działania Agencji, jest realizacja programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną i badawczą małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii.

Misją PARP jest tworzenie korzystnych warunków dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki poprzez wspieranie innowacyjności i aktywności międzynarodowej przedsiębiorstw oraz promocją przyjaznych środowisku form produkcji i konsumpcji.

W perspektywie finansowej obejmującej lata 2007-2013 Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej**.

Jednym z priorytetów Agencji jest promowanie postaw innowacyjnych oraz zachęcanie przedsiębiorców do stosowania nowoczesnych technologii w swoich firmach. W tym celu Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości prowadzi portal internetowy poświęcony tematyce innowacyjnej www.pi.gov.pl, a także corocznie organizuje konkurs **Polski Produkt Przyszłości**. Przedstawiciele MSP mogą w ramach **Klubu Innowacyjnych Przedsiębiorstw** uczestniczyć w cyklicznych spotkaniach. Celem portalu edukacyjnego **Akademia PARP** (www.akademiaparp.gov.pl) jest upowszechnienie wśród mikro, małych i średnich firm dostępu do wiedzy biznesowej w formie e-learningu. Za pośrednictwem strony internetowej web.gov.pl PARP wspiera rozwój e-biznesu. W Agencji działa ośrodek sieci **Enterprise Europe Network**, który oferuje przedsiębiorcom informacje z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz zasad prowadzenia działalności gospodarczej na Wspólnym Rynku.

PARP jest inicjatorem utworzenia **Krajowego Systemu Usług**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W ponad 150 ośrodkach KSU (w tym: Punktach Konsultacyjnych KSU, Krajowej Sieci Innowacji KSU, funduszach pożyczkowych i poręczeniowych współpracujących w ramach KSU) na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także uzyskać pożyczkę lub poręczenie. PARP prowadzi również portal KSU: www.ksu.parp.gov.pl. Partnerami regionalnymi PARP we wdrażaniu wybranych działań są **Regionalne Instytucje Finansujące** (RIF).

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (IPPP), jako niezależna fundacja (NGO) wspiera administrację samorządową i centralną w tworzeniu planów rozwoju infrastruktury i usług publicznych jak i w ich urzeczywistnianiu w drodze współpracy z sektorem prywatnym, szczególnie w drodze ppp i koncesji. Instytut PPP pomaga również sektorowi prywatnemu rozwijać działalność na rynku inwestycji publicznych – zwłaszcza w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem statutowym Instytutu PPP jest krzewienie idei ppp w Polsce. Instytut PPP jest partnerem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w realizacji projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”. Więcej informacji: www.ippp.pl