

2013

# Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego



6



# 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.), Marcin Bejm, Rafał Cieślak, Maciej Dobieszewski, Aleksandra Jadach-Sepiolo, Adam Jędrzejewski, Bartosz Korbus, Joanna Wiśniewska

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](http://www.parp.gov.pl)

**Współpraca:**

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu  
[www.ippp.pl](http://www.ippp.pl)

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013

Publikacja bezpłatna

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej na stronie [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl)

ISBN 978-83-7633-220-8

Wydanie I

Nakład 2000 egz.

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Pracownia C&C

[www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)



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



## Spis treści

I. Wstęp .....	4
II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym .....	5
2.1 Procedura wyboru partnera prywatnego .....	5
III. Ppp w praktyce .....	21
3.1 Pierwszy w Europie rewitalizacyjny projekt hybrydowy z wykorzystaniem środków JESSICA zamknięty finansowo .....	21
3.2 Finansowanie ppp w Polsce i na świecie z wykorzystaniem JESSICA i innych instrumentów .....	24
3.3 Projekt Bond Initiative – obligacje emitowane przez spółkę projektową .....	31
3.4 Zarys systemu wsparcia ppp we Francji .....	36
3.5 Perspektywy ppp w obszarze budowy dróg szybkiego ruchu w Polsce w świetle wyzwań Wieloletnich Ram Finansowych UE 2014-2020 .....	44
3.6 Przegląd rynku ppp, po czterech latach obowiązywania regulacji ppp i koncesji na roboty budowlane lub usługi .....	56
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego .....	63
4.1 Konkurs 3P – podsumowanie dotychczasowych działań .....	63
4.2 Druga edycja Konkursu 3P .....	82
V. ABC ppp .....	84
5.1 Obowiązek stosowania przepisów w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji .....	84

## I. Wstęp

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



## I. Wstęp

Rok 2013 po czterech latach obowiązywania regulacji w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji, rozpoczął się od optymistycznych wieści na temat rozwoju rynku ppp. Co prawda, wciąż łączna liczba zawartych kontraktów nie jest wysoka, to należy odnotować, iż w Sopocie zawarto umowę o finansowaniu rewitalizacyjnego projektu ppp, przy wykorzystaniu środków JESSICA, co jest pierwszym przykładem takiego montażu finansowego w Europie. Natomiast z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego i z Miasta Poznania dotarły wieści o pomyślnym zakończeniu negocjacji umów o ppp, dotyczących projektów o wartości kilkuset milionów złotych każdy, co więcej, realizowanych w formule finansowania hybrydowego tj. z wykorzystaniem dotacji unijnych.

W 6. wydaniu „Biuletynu ppp” znajdą więc Państwo informacje na temat aktualnej sytuacji na rynku ppp i koncesji, zarówno w obszarze rządowych projektów transportowych, jak i mniejszych przedsięwzięć rozwijanych przez samorządy. Prezentujemy zasady, na jakich może odbywać się finansowanie przedsięwzięć ppp, przy wykorzystaniu innowacyjnych mechanizmów, w tym obligacji projektowych.

Co istotne, rozpoczęła się druga edycja Konkursu 3P, organizowanego przez PARP w ramach projektu systemowego „Partnerstwo publiczno-prywatne”, którego celem jest udzielenie wsparcia doradczego dla indywidualnych projektów ppp i koncesji realizowanych przez podmioty publiczne. Doświadczenia z realizacji nagrodzonych w Konkursie 3P projektów będą mogły być przykładem dla kolejnych podmiotów publicznych planujących przedsięwzięcia w formule ppp. O zasadach drugiej edycji Konkursu 3P piszemy w IV rozdziale tego numeru „Biuletynu ppp”. Tam też podsumowujemy wyniki pierwszej edycji Konkursu, prezentując nagrodzone projekty.

Wobec dyskusji na temat zasad, na jakich powinien funkcjonować krajowy system realizacji projektów ppp, warto zapoznać się z działaniami prowadzonymi w tym zakresie we Francji, która w ostatnim czasie stała się europejskim liderem rynku koncesji i ppp. Obszernie informacje na ten temat można znaleźć w rozdziale III „Ppp w praktyce”.

Kluczem do zawarcia korzystnej umowy o ppp, wpisującej się w zakładany na etapie analiz przedrealizacyjnych preferowany model realizacji zadania publicznego we współpracy z sektorem prywatnym, jest efektywny proces negocjacji umowy o ppp. Zachęcamy do zapoznania się z zasadami, na jakich opiera się proces doprecyzowania postanowień kontraktów ppp i koncesji.

Rozwijająca się praktyka ppp, pozwala również na dokładniejsze rozgraniczenie zakresu stosowania przepisów ustawy o ppp, ustawy o koncesji na roboty budowlane i określenie konsekwencji budżetowych, związanych z tym faktem - co bywa już przedmiotem orzecznictwa, na gruncie rozbieżnych niekiedy interpretacji.

Zapraszam do lektury szóstego numeru „Biuletynu ppp”.

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

### 2.1 Procedura wyboru partnera prywatnego



#### Wstęp – dlaczego negocjacje?

Można powiedzieć, że partnerstwo publiczno-prywatne to bardzo złożone zamówienie publiczne. Obejmuje ono zazwyczaj roboty budowlane, dostawy i usługi, a ponadto, w jednym postępowaniu zawarte są zwykle takie elementy, jak: projektowanie, finansowanie, budowa, utrzymanie lub zarządzanie obiektem. Co więcej, ustawa o ppp (U PPP)<sup>2</sup> wymaga od obu stron kontraktu publiczno-prywatnego wniesienia określonych wkładów we wspólne przedsięwzięcie, poniesienia wydatków na jego realizację, przewiduje też podział zadań i ryzyk w ramach projektu, wprowadza dużą dozę swobody w dysponowaniu aktywami wytworzonymi w czasie trwania umowy o ppp, dopuszcza zawiązanie spółki celowej przez zamawiającego i wykonawcę. Zarówno podmiot publiczny, jak też partner prywatny zobowiązani są do wzajemnych świadczeń i ścisłej współpracy w okresie kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat. To oczywiście tylko niektóre cechy charakteryzujące istotę kontraktów ppp.

**Rafał Cieślak**

Radca prawny, wspólnik  
zarządzający w Kancelarii  
Doradztwa Gospodarczego  
Cieślak & Kordasiewicz<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz specjalizuje się w doradztwie prawnym związanym z obsługą projektów ppp. Dzięki wsparciu prawników kancelarii realizowane są obecnie dwie umowy zawarte na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym ( Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

### Złożona natura projektów ppp

Już sam wskazany wyżej zakres współdziałania stron uprawnia twierdzenie, że mamy tu do czynienia z wyjątkowo złożonymi, niekiedy wręcz wysublimowanymi strukturami prawno-finansowymi. Potwierdzają to również obligatoryjne kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty przewidziane przepisami ustawy o ppp, tj.: podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego oraz terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, a także proponowane ustawą kryteria fakultatywne (m.in. efektywność realizacji przedsięwzięcia, jakość, poziom oferowanych technologii). Zbliżone zasady współpracy odnoszą się również do niektórych umów o koncesję na roboty budowlane lub długoterminowych kontraktów operatorskich. W przeciwieństwie zatem do typowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których zamawiający opracowuje samodzielnie specyfikację istotnych warunków zamówienia wraz z istotnymi postanowieniami umowy z wykonawcą, przyjmując cenę jako podstawowe (zwykle jedyne) kryterium wyboru oferty, **w przypadku skomplikowanych z natury projektów ppp jest to praktycznie wykluczone.**

Optymalny sposób nawiązania współpracy z partnerem prywatnym wiedzie zatem przez procedurę negocjacyjną, w ramach której możliwe będzie omówienie z potencjalnymi wykonawcami wszelkich aspektów partnerstwa, w tym kwestii technicznych, technologicznych, prawnych, finansowych, podatkowych, organizacyjnych i innych. Zamawiający nie musi na początku postępowania decydować w pełni o zakresie przedsięwzięcia ppp. Jego celem powinno być natomiast wyspecyfikowanie efektu, jaki zamierza osiągnąć dzięki zaangażowaniu partnera prywatnego. Dopiero w toku postępowania, dzięki propozycjom przedstawianym przez potencjalnych wykonawców i dyskusowaniu proponowanych rozwiązań, ustalona zostaje treść przyszłego kontraktu ppp.

### Co przed negocjacjami?

Zanim jednak dojdzie do wszczęcia postępowania ppp i negocjacji warunków przyszłej współpracy, podmiot publiczny powinien się do niego odpowiednio przygotować. Zwykle pierwszym krokiem w tym kierunku jest powołanie zespołu ppp złożonego z przedstawicieli jednostki. W skład zespołu wchodzi najczęściej kierownicy średniego i wyższego szczebla, tacy jak, naczelnicy wydziałów, główni specjaliści, skarbnik, wójt/burmistrz/prezydent miasta lub jego zastępca.

### Przygotowanie projektu ppp

Z uwagi na brak szerszych doświadczeń w przygotowywaniu projektów ppp po stronie podmiotu publicznego, **w dalszej kolejności następuje wybór doradców, którzy odpowiedzialni będą za opracowanie analiz przedrealizacyjnych, a następnie obsługę postępowania o wybór partnera prywatnego.** Na marginesie warto dodać, że nierzadko również wybór doradców do obsługi projektów ppp prowadzony jest w trybach negocjacyjnych, choć częściej mamy tu do czynienia z przetargami nieograniczonymi. Nie istnieją natomiast przesłanki do wyłaniania takich doradców poprzez udzielanie zamówienia z wolnej ręki.



## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym

Zakres analiz służących przygotowaniu przedsięwzięcia ppp został szczegółowo omówiony w poprzednim numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno- prywatnego”. W tym miejscu należy ograniczyć się tylko do podkreślenia wagi tego typu opracowań. Zarówno analiza techniczna, jak też finansowo- ekonomiczna, prawna i podatkowa, przesądzają o zaangażowaniu się podmiotu publicznego w projekt ppp lub realizacji zadania w inny sposób. Wyniki przeprowadzonych analiz stanowią również podstawę do podjęcia przez organ stanowiący zamawiającego stosownej uchwały w przedmiocie realizacji przedsięwzięcia w formule ppp.

Należy także pamiętać o możliwości promocji projektu wśród potencjalnych partnerów prywatnych. Aktualnie na kilku portalach poświęconych problematyce ppp, jak również w internetowych wydaniach ogólnopolskich dzienników, można zamieszczać informacje na temat przygotowywanych przedsięwzięć i planowanych postępowań ppp. Bardziej zaawansowaną formę promocji stanowi organizacja spotkań z prywatnymi inwestorami, w trakcie których prezentowane są założenia projektów. Nie trzeba dodawać, że informacja o przedsięwzięciu powinna znajdować się również na stronie internetowej zamawiającego, w materiałach reklamowych i promocyjnych dystrybuowanych podczas targów, konferencji, etc.

Niezmiernie istotnym elementem procesu przygotowawczego jest również tzw. testowanie rynku. W tym celu opracowuje się memorandum inwestycyjne projektu, zawierające opis jego podstawowych założeń, lokalizację, wstępne oczekiwania w stosunku do partnera prywatnego. Co istotne, memorandum zawiera zwykle wykaz pytań skierowanych do przedsiębiorców. Dzięki uzyskanym odpowiedziom i stanowiskom podmiot publiczny jest w stanie krytycznie odnieść się do założonych zasad współpracy. Nierzadko wyniki testu rynku wpływają na ostateczny kształt ogłoszenia o zamówieniu.

W pewnych przypadkach, przy najbardziej złożonych przedsięwzięciach ppp, charakteryzujących się np. zastosowaniem innowacyjnych technologii, czy niestandardowych rozwiązań organizacyjnych, **można rozważyć poprzeczenie postępowania ppp przeprowadzeniem dialogu technicznego**, sankcjonowanego obecnie przepisami UPZP<sup>3</sup>. W takich przypadkach należy liczyć się jednak z odpowiednio dłuższym okresem procedury wyboru partnera prywatnego, dlatego też dialog techniczny jako element poprzedzający procedurę udzielania zamówienia powinien być zarezerwowany na rzecz wyjątkowo skomplikowanych projektów.

Przypomnijmy, że stosownie do art. 4 UPPP:

1. „Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno- prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym stosuje się przepisy UKRBU<sup>4</sup>.
2. W przypadkach innych niż określone powyżej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym stosuje się przepisy UPZP.
3. W przypadkach, w których nie ma zastosowania UKRBU ani UPZP, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>.”

Należy zatem stwierdzić, że to czynności przygotowawcze, poprzedzające decyzję o rozpoczęciu postępowania ppp, determinują podstawę prawną wyboru partnera prywatnego. Po jej ustaleniu należy rozważyć również konkretną procedurę, w jakiej podmiot publiczny prowadził będzie postępowanie ppp.

## W jakim trybie wybrać partnera prywatnego?

Zgodnie z przepisami UPZP podstawowymi trybami udzielania zamówień publicznych są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Skorzystanie z możliwości przeprowadzenia postępowania w innych trybach niż podstawowe, zostało uzależnione od spełnienia konkretnych przesłanek określonych w UPZP. Ze względu

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

na to, że zastosowanie trybów negocjacyjnych (w szczególności dialogu konkurencyjnego lub negocjacji z ogłoszeniem) stanowi wyjątek od ogólnej zasady stosowania trybów podstawowych, przesłanki ich zastosowania należy interpretować ściśle, a zamawiający, który się na nie powołuje, musi być w stanie je udowodnić.

### Dialog konkurencyjny

Z tego powodu dialog konkurencyjny stanowi z całą pewnością najbardziej właściwy dla charakteru ppp tryb wyłaniania partnera prywatnego. Stosownie do przepisów UPZP dialog konkurencyjny to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu **zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert**. Zastosowanie dialogu konkurencyjnego wymaga łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- a. nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybach podstawowych, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia lub obiektywnie określić warunków prawnych lub finansowych wykonania danego zamówienia,
- b. cena nie stanowi jedyne kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

Pierwsza z powyższych przesłanek wynika z samej istoty ppp. Wieloletnia współpraca partnerów, oparta na podziale zadań i ryzyk oraz innych elementach właściwych partnerstwu, stanowi dostateczną podstawę do uznania spełnienia tej przesłanki. Druga z nich wynika zaś z samych przepisów prawa – UPPP przesądza bowiem o konieczności zastosowania również kryteriów pozacenowych. Z powyższych powodów niemal wszystkie postępowania ppp oparte są właśnie o dialog konkurencyjny.

### Negocjacje z ogłoszeniem

Zgodnie z UPZP negocjacje z ogłoszeniem to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, **zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych niezawierających ceny, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza ich do składania ofert**. UPZP pozwala na zastosowanie powyższego trybu, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:





## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

- a. w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego albo dialogu konkurencyjnego wszystkie oferty zostały odrzucone, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- b. w wyjątkowych sytuacjach, gdy charakter dostaw, usług lub robót budowlanych lub związane z nimi ryzyko uniemożliwia wcześniejsze dokonanie ich wyceny;
- c. gdy nie można z góry określić szczegółowych cech zamawianych usług w taki sposób, aby umożliwić wybór najkorzystniejszej oferty w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego;
- d. gdy przedmiotem zamówienia są roboty budowlane prowadzone wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju;
- e. gdy wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy (tzw. „progi unijne”).



Wydaje się, że negocjacje z ogłoszeniem powinny być stosowane przede wszystkim w sytuacjach, gdy strona publiczna posiada już dokumentację budowlaną obiektu lub szczegółowy program funkcjonalno-użytkowy, a także sprecyzowane oczekiwania odnośnie współpracy z partnerem prywatnym na etapie eksploatacji infrastruktury, zaś celem postępowania jest nie tyle ustalenie zakresu współpracy (jak w przypadku dialogu konkurencyjnego), co dookreślenie, doprecyzowanie proponowanych przez podmiot publiczny rozwiązań. Negocjacje z ogłoszeniem stosowane są w ramach postępowań ppp stosunkowo rzadko.

### Pozostałe tryby wyboru partnera przewidziane przepisami UPZP

Inne tryby wyłaniania partnera prywatnego, choć teoretycznie możliwe do zastosowania, **mają znaczenie drugorzędne**. W szczególności, tryby podstawowe uniemożliwiają wykorzystanie najważniejszej zalety trybów negocjacyjnych, jaką stanowi możliwość przeanalizowania i przedyskutowania wszelkich istotnych aspektów przyszłej współpracy w ramach ppp. Z uwagi na przedmiot zamówienia, w przypadku ppp nieuzasadnione będzie też wykorzystanie trybów zapytania o cenę lub licytacji elektronicznej. Tryb zamówienia z wolnej ręki znaleźć może zastosowanie w wyjątkowych okolicznościach, zaś spełnienie ustawowych przesłanek jego stosowania w praktyce będzie funkcjonować sporadycznie. Podobną uwagę odnieść można do negocjacji bez ogłoszenia. Na marginesie warto zauważyć, że w praktyce polskiego rynku ppp zawarto jednak dwie umowy z partnerami prywatnymi, którzy zostali wybrani odpowiednio w trybie przetargu nieograniczonego (w dziedzinie budownictwa socjalnego) oraz zamówienia z wolnej ręki (w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej). Nie zmienia to faktu, iż wiodącym trybem dokonywania wyboru partnera prywatnego pozostaje dialog konkurencyjny, w niektórych zaś przypadkach – negocjacje z ogłoszeniem.

### „Partnerstwo publiczno-prywatne w trybie koncesji”

Polski ustawodawca wprowadził w przepisach UPPP dosyć oryginalną konstrukcję tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie koncesji, polegającą na realizacji projektu ppp, w ramach którego partnera prywatnego wybiera się zgodnie z przepisami UKRBU, co więcej – przepisy ustawy koncesyjnej stosuje się także do umowy z partnerem prywatnym. Nie bardzo wiadomo zatem, czy mamy tu do czynienia z ppp, czy z koncesją. UKRBU **do wyboru koncesjonariusza (lub partnera prywatnego) przewiduje tylko jeden tryb, zwany po prostu**

**Koncesyjne ppp**

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

**negocjacjami.** Koncesjodawca (zamawiający) ma przy tym zapewnić równe i niedyskryminacyjne traktowanie zainteresowanych podmiotów, działać w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Uznanie, że mamy do czynienia z koncesją (lub „ppp w trybie koncesji”) stanowi wystarczającą przesłankę do zastosowania negocjacji przewidzianych przepisami UKRBU. Tryb ten cechuje nieco większa elastyczność w stosunku do trybów określonych w UPZP, choć w istocie przebieg postępowania jest zbliżony do dialogu konkurencyjnego. Co ciekawe, postępowania prowadzone w tym trybie stanowią (ponad 20%) udział w postępowaniach ppp ogółem.

### Tryb szczególny (art. 4 ust. 3 UPPP)

W przypadku, gdy do wyboru partnera prywatnego nie stosuje się przepisów UPZP ani UKRBU, zamawiający ma obowiązek dokonania wyboru partnera prywatnego w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. Sytuacje takie mogą być przewidziane przepisami szczególnymi (obecnie – wynikającymi z przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne<sup>6</sup>, np. w zakresie eksploatacji sieci telekomunikacyjnych). W praktyce oznacza to konieczność opracowania przez stronę publiczną odrębnej procedury wyłaniania partnera prywatnego, **uwzględniającej wyżej wskazane zasady uczciwej i wolnej konkurencji.** Aktualnie z tego trybu korzystają niektóre samorządy województw dokonujące wyboru partnerów do budowy i eksploatacji (lub tylko eksploatacji) sieci szerokopasmowych, np. w ramach projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

### Strategia negocjacji

Od doradców obsługujących postępowania ppp zazwyczaj oczekuje się wskazania strategii negocjacyjnej. Biorąc pod uwagę, iż etap negocjacji jest kluczowym elementem procedury wyboru partnera prywatnego, podmiot publiczny, w celu najpełniejszej ochrony swoich interesów powinien jeszcze przed formalnym rozpoczęciem negocjacji starannie przygotować się do rozmów z poszczególnymi wykonawcami. Złożoność faktyczna i prawna projektów ppp oraz często niewystarczający poziom praktycznej wiedzy pracowników samorządowych w tym zakresie powodują, **iż co do zasady właśnie na doradcach spoczywa obowiązek opracowania strategii negocjacyjnej i ramowego harmonogramu postępowania ppp.** Konieczność opracowania takiej strategii wynika z faktu, iż każda decyzja podjęta w ramach złożonej procedury wyboru partnera prywatnego wiąże się z konsekwencjami na dalszych jej etapach i ostatecznie może stanowić o powodzeniu (bądź porażce) całego projektu. Należy zatem jak najszybciej wykluczyć te elementy przedsięwzięcia, które nie przedstawiają większej wartości z punktu widzenia interesu strony publicznej, a zarazem nie są atrakcyjne dla partnera prywatnego.

Opracowanie strategii negocjacyjnej następuje przede wszystkim w oparciu o zidentyfikowane potrzeby i oczekiwania podmiotu publicznego, a także z uwzględnieniem długofalowego celu, jaki zamierza osiągnąć w wyniku realizacji przedsięwzięcia w formule ppp. Celem takiego opracowania powinno być kolejno określenie priorytetowych kwestii, które należy poruszyć z potencjalnymi partnerami prywatnymi, tak aby już na samym początku negocjacji zostały ustalone podstawowe warunki współpracy, decydujące zwykle o wykonalności projektu ppp. Co istotne, prawidłowo opracowana strategia negocjacji nie tylko powinna chronić interesy podmiotu publicznego, ale również zakładać przeprowadzenie negocjacji w taki sposób, aby w jak największym stopniu inwestorzy byli zmuszeni do wykazywania aktywności i kreatywności w zakresie proponowanych rozwiązań związanych z realizacją przyszłej umowy o ppp (np. przeprowadzenia własnej oceny technicznej, przygotowania analiz, zaproponowania rozwiązań technologicznych, standardów utrzymania lub zarządzania, etc.).

Strategia negocjacyjna może, choć nie musi, przybrać formę sformalizowanego dokumentu. Chodzi raczej o to, aby zamawiający, przygotowując się do rozmów z wykonawcami, **zidentyfikował czynniki ryzyka związane z realizacją projektowanego przedsięwzięcia, a następnie określił warunki brzegowe ich negocjacji** odpowiadające zakresowi projektu, jego charakterystyce oraz uwarunkowaniom organizacyjno-prawnym

#### Strategia negocjacyjna

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).



## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

i finansowym. Z oczywistych względów strategia będzie bazowała wobec tego na opracowanych uprzednio analizach przedrealizacyjnych przedsięwzięcia.

Zważywszy, że etap negocjacji jest najdłuższym, a zarazem najbardziej elastycznym elementem procedury wyboru partnera prywatnego, w celu optymalizacji i zapewnienia jego przejrzystości, konieczne będzie sporządzenie ramowego harmonogramu negocjacji, **określającego przybliżoną liczbę oraz zakres planowanych spotkań**. Opracowanie przejrzystego harmonogramu jest istotne z uwagi na konieczność realizacji obowiązku zachowania równego traktowania wykonawców oraz umożliwienia im jednakowego dostępu do informacji i dokumentów znajdujących się w posiadaniu zamawiającego. Podstawę dla opracowania powyższego harmonogramu powinny stanowić założenia przyjęte w ramach opracowanej strategii negocjacyjnej.

### Harmonogram negocjacji

W celu zapewnienia dobrego przepływu informacji pomiędzy stronami dialogu w ramach toczącej się procedury, spotkania negocjacyjne powinny odbywać się stosunkowo regularnie. W początkowej fazie postępowania trudno jest z góry określić konkretną liczbę i częstotliwość spotkań. W zależności bowiem od zakresu projektu i pojawiających się kwestii „problemowych”, do ustalenia ostatecznego zakresu i warunków przyszłej umowy o ppp może wystarczyć przeprowadzenie tylko jednego spotkania negocjacyjnego z poszczególnymi wykonawcami (rzadko), a być może niezbędna będzie ich seria. Niemniej jednak warto wyznaczyć choćby orientacyjny termin przewidziany na odbycie dialogu.

**Należy pamiętać, że organizatorem postępowania jest zamawiający i to on powinien nadawać tempo oraz określać tematy poszczególnych rund negocjacyjnych.** Z przebiegu przeprowadzonych postępowań o wybór partnera prywatnego wynika, że pierwsza runda staje się co do zasady spotkaniem organizacyjnym, podczas którego zainteresowane podmioty uzyskują szczegółowe informacje na temat uwarunkowań projektu i dopiero na tej podstawie w kolejnych etapach, prowadzone są „właściwe” negocjacje co do kluczowych obszarów realizacji przedsięwzięcia. Termin każdej kolejnej rundy powinien być ustalany przez stronę publiczną po wcześniejszych uzgodnieniach z wykonawcami i powinien być uzależniony od czasu niezbędnego do wypracowania przez nich określonego rozwiązania lub pozyskania niezbędnych informacji. Częstotliwość przeprowadzania kolejnych tur spotkań jest uzależniona także od poziomu organizacji i determinacji zarówno strony publicznej, jak i partnera prywatnego. Element zaangażowania jest o tyle istotny, że brak regularnej komunikacji stron może spowodować, iż po wielomiesięcznych negocjacjach osiągnięcie porozumienia co do najistotniejszych zasad realizacji przedsięwzięcia (np. w zakresie finansowania projektu) okaże się niemożliwe. W praktyce bywały już zresztą takie przypadki.

Odpowiednie przygotowanie do spotkań negocjacyjnych przesądza zarówno o tempie postępowania, jak też o jakości wypracowywanych rozwiązań prawnych. Dlatego też w zaproszeniu do każdej tury dialogu **zamawiający powinien ściśle określić przedmiot spotkania oraz – jeżeli jest to konieczne – przygotować i przesłać partnerom materiały, które posiada** (np. dokumentację techniczną, ekspertyzy, projekt umowy o ppp, decyzje administracyjne, propozycje określonych rozwiązań organizacyjnych etc.). Z drugiej strony, wiele zależy także od postawy przedsiębiorców, a w szczególności – od prawidłowego rozumienia potrzeb zamawiającego oraz zasad regulujących współpracę w ramach ppp.

Z powyższych względów kluczowego znaczenia nabiera tu skład komisji przetargowej ze strony zamawiającego oraz zespół negocjacyjny po stronie wykonawców. Dobrą praktykę stanowi tu może włączenie członków zespołu ds. ppp w prace komisji przetargowej. Doradcy podmiotu publicznego pełnią w takim



## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-privatnym

przypadku rolę członków komisji lub biegłych, ewentualnie wspierają zamawiającego jako doradcy biorący udział w postępowaniu. W każdym razie, członkowie komisji przetargowej powinni posiadać łącznie kompetencje niezbędne do całościowej oceny projektu. Oznacza to, że w pracach komisji uczestniczyli będą prawnicy, specjaliści od finansów publicznych, doradcy techniczni, doradcy podatkowi, a także osoby decyzyjne, uprawnione do dokonywania wiążących ustaleń i nadawania ogólnego kierunku prowadzonemu dialogowi.

### Przedmiot negocjacji

#### Przedmiot negocjacji

Istotą, a zarazem największą zaletą negocjacji jest to, iż **przedmiotem tego etapu postępowania mogą być wszystkie aspekty przyszłego kontraktu ppp**. W przypadku postępowania o wybór partnera prywatnego zakres ten powinien dotyczyć nie tylko warunków realizacji przedsięwzięcia, ale również elementów ekonomicznych, technicznych i prawnych przyszłego partnerstwa, w szczególności takich jak:

- zakres przedsięwzięcia,
- podział ryzyk projektowych pomiędzy strony umowy,
- świadczenia, do których będą zobowiązane strony,
- parametry techniczne i technologiczne,
- standardy w zakresie utrzymania lub zarządzania,
- model wynagradzania partnera prywatnego,
- sposób finansowania przedsięwzięcia,
- określenie skutków nienależytego wykonania lub niewykonania zobowiązań przez strony umowy,
- zasady monitorowania i kontroli realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny,
- stan składników majątkowych przekazywanych po zakończeniu umowy,
- zasady odpowiedzialności stron w przypadku rozwiązania umowy przed upływem terminu jej obowiązywania.

Mając na uwadze, iż przedsięwzięcia ppp są z reguły projektami wymagającymi dużych nakładów finansowych, kluczowym obszarem negocjacji staje się zwykle kwestia zasad finansowania projektu. Wiąże się to głównie z faktem, iż podmioty prywatne nie są w stanie sfinansować przedsięwzięcia wyłącznie ze środków własnych, posilkując się zewnętrznymi źródłami finansowania oferowanymi przez banki lub inne instytucje finansowe. **Dystans, z jakim finansujący podchodzą do angażowania środków w projekty ppp powoduje, iż przyjęcie optymalnego modelu finansowania przedsięwzięcia może okazać się główną przeszkodą w możliwości jego skutecznej realizacji.** Największe ograniczenia w omawianym zakresie wiążą się z problemem zabezpieczeń spłaty kredytu udzielonego partnerowi prywatnemu. Kwestia omawianych zabezpieczeń jest istotna także dla podmiotów publicznych, bowiem mogą one decydować o wpływie zobowiązań z danego kontraktu ppp na poziom i wskaźniki zadłużenia jednostki. Przyjęty na gruncie znowelizowanej



## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym podział ryzyk projektowych pomiędzy strony umowy o ppp, determinujący wpływ zobowiązań wynikających z takiego kontraktu na poziom długu publicznego, nakazuje w tym zakresie uwzględniać przede wszystkim takie czynniki, jak udzielone gwarancje i zasady finansowania przedsięwzięcia przez partnera publicznego.

Podczas negocjacji, strony przyszłej umowy o ppp oprócz zasad finansowania projektu powinny również **precyzyjnie określić ostateczny zakres przedsięwzięcia, elementy i wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego oraz szczegółowe zasady dotyczące dysponowania składnikami majątkowymi**. To od przebiegu negocjacji zależeć będzie, która ze stron ostatecznie weźmie na siebie przeważającą część ryzyka m.in. budowy, finansowania, dostępności, popytu i inne. Dlatego też na tym etapie prywatni inwestorzy powinni, w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie, przedstawić własną koncepcję wykonania projektu. Jeżeli przyjęte w niej zasady współpracy okażą się niekorzystne lub niemożliwe do zaakceptowania dla strony publicznej, strony mogą zmodyfikować swoje oczekiwania dostosowując je tak, aby każda z nich osiągnęła założony przed dialogiem cel. Elastyczna natura negocjacji umożliwi bowiem dokonywanie licznych modyfikacji tak co do zakresu przedsięwzięcia, jak też zasad jego realizacji.

Warto dodać, że negocjacje, podobnie jak całe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzone są w języku polskim. Jeżeli biorą w nich udział obcojęzyczni przedstawiciele przedsiębiorców zagranicznych, powinni zapewnić tłumaczy we własnym zakresie, względnie ustalić tę kwestię z zamawiającym.

## Negocjacje – wybrane aspekty proceduralne

Równie ważne, jak sam zakres i przebieg negocjacji z partnerami prywatnymi, są kwestie proceduralne związane z prowadzonym postępowaniem ppp. Negocjacyjne tryby udzielania zamówień publicznych, podobnie jak stosowanie przepisów ustawy koncesyjnej, stanowią w samorządzie terytorialnym rzadkość. Z tego powodu warto pokrótce przedstawić schemat każdego z omawianych trybów oraz podstawowe różnice między nimi.

## Dialog konkurencyjny

W postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego można wyróżnić następujące etapy:

1. Publiczne ogłoszenie o zamówieniu;
2. Składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;
3. Prowadzenie dialogu z wybranymi wykonawcami;
4. Zaproszenie do składania ofert;
5. Złożenie ofert;
6. Wybór najkorzystniejszej oferty.

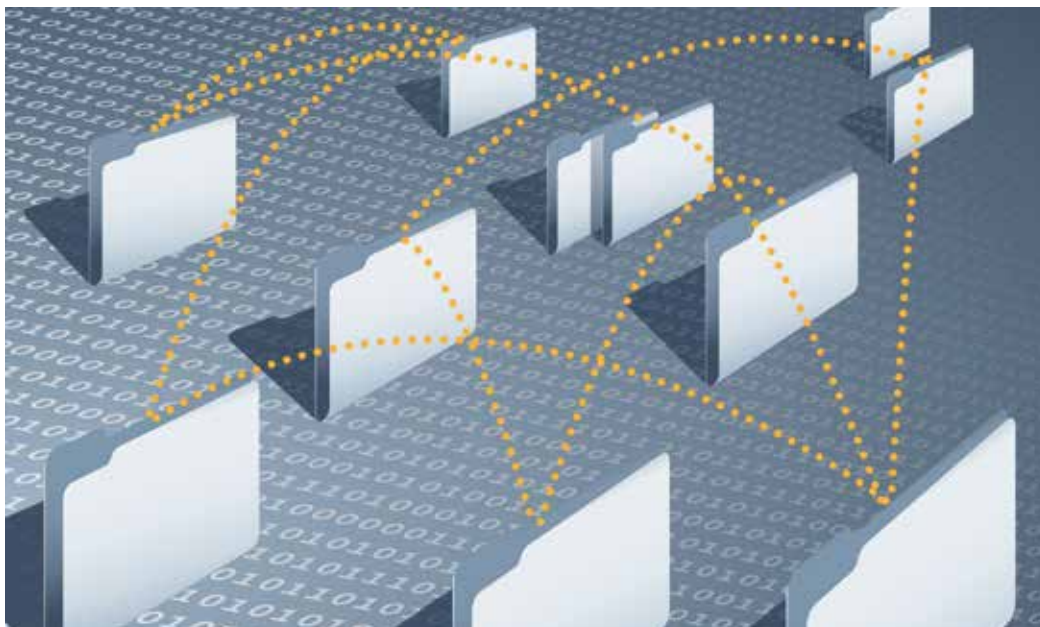
Zamawiający wszczyna postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej. Jednocześnie zamawiający, w zależności od szacunkowej wartości danego zamówienia, zamieszcza ogłoszenie o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (gdy wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 UPZP – w zależności od tego, jakim podmiotem jest zamawiający, kwota ta dla dostaw lub usług wynosi 130 000 euro lub 200 000 euro lub 400 000 euro oraz 5 000 000 euro (dla robót budowlanych) albo przekazuje ogłoszenie o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne). Zakres ogłoszenia o zamówieniu w trybie dialogu konkurencyjnego jest niemal analogiczny jak w postępowaniu wszczynanym w trybie przetargu nieograniczonego. Zasadniczą różnicą jest jednak **konieczność sporządzenia przez zamawiającego opisu potrzeb i wymagań określonych w sposób umożliwiający przygotowanie się wykonawców do udziału w dialogu** lub informację o sposobie uzyskania tego opisu. Element ten wynika z istoty dialogu, którą jest brak obiektywnej możliwości opisu przedmiotu zamówienia zgodnie z wymogami określonymi w UPZP. Zamawiający zobowiązany jest zatem do ogólnego określenia tego, czego będzie wymagał od wykonawców, bowiem szczegóły projektu wyłonią się dopiero w trakcie prowadzenia dialogu.

## Etapy dialogu konkurencyjnego

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

Terminy składania wniosków o dopuszczenie do udziału w dialogu konkurencyjnym uzależnione są od szacunkowej wartości zamówienia i sposobu jego publikacji i **wynoszą od 7 do 37 dni**.

Ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu odbywa się na podstawie oświadczeń wykonawców, bądź analizy złożonych dokumentów, o ile były one wymagane. Zamawiający zaprasza do dialogu konkurencyjnego wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu, zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 3, a jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne, nie mniejszej niż 5.



Zamawiający prowadzi dialog do momentu, gdy jest w stanie określić (w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez wykonawców, jeżeli jest to konieczne) rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby. O zakończeniu dialogu zamawiający niezwłocznie informuje uczestniczących w nim wykonawców.

Kolejnym etapem dialogu konkurencyjnego jest **zaproszenie wykonawców do składania ofert**. Zanim to jednak nastąpi, Zamawiający uprawniony jest do zmiany wymagań będących przedmiotem dialogu. Ewentualne zmiany są skutkiem przeprowadzonych z inwestorami rozmów i znajdują odzwierciedlenie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przekazywanej wykonawcom wraz z zaproszeniem do składania ofert. Termin składania ofert uwzględniać powinien czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty. Zgodnie z UPZP termin ten nie może być krótszy niż 10 dni od dnia przekazania zaproszenia wykonawców do składania ofert.

## Negocjacje z ogłoszeniem

Schemat postępowania prowadzonego w trybie negocjacji z ogłoszeniem przebiega następująco:

1. Publiczne ogłoszenie o zamówieniu;
2. Składanie wniosków o dopuszczenie do postępowania;
3. Zaproszenie wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych niezawierających ceny;
4. Prowadzenie negocjacji z wykonawcami;
5. Zaproszenie do składania ofert;
6. Wybór najkorzystniejszej oferty.

**Podstawowe różnice pomiędzy dialogiem konkurencyjnym a negocjacjami z ogłoszeniem, to:**

- możliwość składania przez wykonawców ofert wstępnych niezawierających ceny,
- węższy zakres negocjacji, który ma na celu doprecyzowanie lub uzupełnienia opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy w sprawie zamówienia publicznego,

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

- możliwość wyznaczenia krótszych terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, w przypadku zajścia pilnej potrzeby udzielenia zamówienia.

### Negocjacje z ustawy koncesyjnej

W przypadku realizacji przedsięwzięcia w trybie koncesji, do wyboru partnera prywatnego (koncesjonariusza) zastosowanie znajdują przepisy UKRBU. Postępowanie o zawarcie umowy koncesji składa się z następujących etapów poprzedzonych rzetelnym przygotowaniem dokumentacji wymaganej dla wszczęcia procedury:

1. Publiczne ogłoszenie o zamówieniu;
2. Składanie wniosków o zawarcie umowy koncesji;
3. Prowadzenie negocjacji z kandydatami;
4. Zaproszenie do składania ofert;
5. Wybór najkorzystniejszej oferty.

Różnice pomiędzy trybem koncesyjnym a dialogiem konkurencyjnym przejawiają się głównie w:

- miejscu publikacji ogłoszenia, które uzależnione jest od przedmiotu koncesji; jeśli są to usługi, miejscem publikacji jest Biuletyn Zamówień Publicznych, z kolei w przypadku robót budowlanych ogłoszenie powinno zostać przesłane do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej,
- terminach składania wniosków o zawarcie umowy koncesji – poniżej progów unijnych 21 lub 14 dni (w zależności od wystąpienia konieczności pilnego zawarcia umowy koncesji), jeśli szacunkowa wartość koncesji jest równa lub przekracza progi unijne – 45 dni,
- na etapie składania wniosków o zawarcie umowy koncesji, kandydaci załączają do wniosku wyłącznie oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu,
- braku minimalnych terminów na złożenie ofert – koncesjodawca wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty,
- obowiązku złożenia w terminie wskazanym przez koncesjodawcę wskazanych w opisie warunków koncesji dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu.

W przypadku UKRBU inaczej kształtowany jest również system środków ochrony prawnej podmiotów uczestniczących w postępowaniu koncesyjnym.

Zastosowanie trybu szczególnego, regulowanego przepisem art. 4 ust. 3 UPPP wymaga natomiast opracowania przez podmiot publiczny indywidualnej procedury wyboru partnera prywatnego. W takim przypadku sugeruje się oparcie jej istotnych elementów o schematy przedstawione powyżej.

### Przejrzystość a poufność dialogu

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego powinno być prowadzone w sposób transparentny. W związku z tym, osoby występujące po stronie podmiotu publicznego muszą wykonywać swoje czynności w sposób bezstronny i obiektywny, zarówno na etapie przygotowania, jak i prowadzenia postępowania. Przejawem dochowania zasady przejrzystości w ramach prowadzenia dialogu konkurencyjnego, jest przekazywanie partnerom prywatnym wszelkich wymagań, wyjaśnień i informacji, a także dokumentów związanych z dialogiem na równych zasadach. Powyższe oznacza, iż **sposób prowadzenia dialogu nie może prowadzić do uprzywilejowania jednego lub kilku partnerów prywatnych, kosztem pozostałych.**

Kolejnym przejawem zachowania przejrzystości postępowania są przepisy dotyczące jawności prowadzonego postępowania, która zobowiązuje podmioty publiczne do zagwarantowania jawności procedury na każdym jej etapie. Zasada jawności może podlegać ograniczeniu wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. Z powyższą okolicznością mamy do czynienia w odniesieniu do przepisów regulujących procedurę dialogu konkurencyjnego, zgodnie z którymi dialog ma charakter poufny. Powyższe oznacza, iż żadna ze stron – ani podmiot publiczny, ani też partner prywatny, nie mogą bez zgody drugiej strony ujawniać informacji technicznych oraz handlowych związanych z prowadzonym dialogiem (np. koncepcji, metod lub proponowanych

### Tryb koncesyjny

### Poufność dialogu konkurencyjnego

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

rozwiązań). Zasada poufności nie dotyczy samego faktu prowadzenia dialogu, lecz jego przebiegu. Ustawa precyzuje, że poufnością objęte są jedynie informacje techniczne i handlowe, a więc odnoszące się wyłącznie do aspektów ściśle związanych z prowadzonym postępowaniem. Ustawa zezwala na ujawnianie informacji technicznych i handlowych związanych z prowadzonym dialogiem, jeśli druga strona wyrazi zgodę na ujawnienie tych informacji. Nieuzyskanie zgody i ujawnienie takich informacji może powodować odpowiedzialność deliktową. **Obowiązek zachowania poufnego przebiegu negocjacji oznacza również, iż muszą być one prowadzone oddzielnie z każdym partnerem prywatnym**, zaś tury spotkań z poszczególnymi wykonawcami nie powinny być wyznaczane w zbyt długim odstępie czasu.

Mając na uwadze powyższe, warto zasygnalizować praktyczny problem występujący na etapie prowadzenia dialogu, a mianowicie okoliczności, kiedy podmiot publiczny uzyska satysfakcjonujące go rozwiązanie od jednego z uczestników dialogu i chce wykorzystać je w negocjacjach z innym uczestnikami. Powyższe zachowanie, pomimo iż wydaje się korzystne z punktu widzenia podmiotu publicznego, może zostać zakwalifikowane jako naruszenie zasad poufności oraz równego traktowania uczestników dialogu. Z tego powodu wykonawcy biorący udział w dialogu nie zawsze są skłonni do ujawniania szczegółów metodologicznych lub technicznych rozwiązań, które proponują.

Zarysowane wyżej regulacje i standardy powinny tworzyć kanon postępowania dla podmiotu publicznego, zaś ewentualne braki w ich stosowaniu mogą wpłynąć negatywnie na zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równości traktowania uczestników postępowania prowadzonego w trybie dialogu konkurencyjnego.

### Kiedy zakończyć negocjacje?

Ani przepisy UPZP ani też UKRBU nie precyzują w jakim czasie strony powinny zakończyć rozmowy na etapie dialogu/negocjacji. Przepisy UPZP w tym zakresie stanowią, iż podmiot publiczny prowadzi dialog do momentu, gdy jest w stanie określić, w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez wykonawców, jeżeli jest to konieczne, rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby. **O zakończeniu dialogu zamawiający powinien niezwłocznie poinformować uczestniczących w nim wykonawców**, a następnie w oparciu o poczynione na tym etapie ustalenia, przygotować specyfikację istotnych warunków zamówienia wraz z załącznikami, w tym z istotnymi postanowieniami umowy o ppp. Co ciekawe, nawet jeśli już po pierwszej turze okaże się, że wzajemne oczekiwania stron dialogu są skrajnie rozbieżne, rozmowy toczyć się muszą do końca postępowania. Przepisy nie przewidują bowiem możliwości rezygnacji z udziału w postępowaniu przez wykonawców.

Mimo braku ustawowego obowiązku, zaleca się również sporządzenie protokołów z kolejnych tur dialogu. Protokół taki powinien zawierać informacje dotyczące podmiotu, z którym prowadzony jest dialog, osób reprezentujących dany podmiot, czasu, w jakim prowadzone były negocjacje oraz podstawowych zagadnień stanowiących ich przedmiot. Upubliczniając podobny protokół, należy bezwzględnie przestrzegać zasady poufności prowadzonego dialogu.

### Umowa z partnerem prywatnym

#### Kształt kontraktu ppp

Zaleca się, aby projekt umowy o ppp został opracowany **na możliwie wczesnym etapie postępowania, tak aby podmiot publiczny już podczas negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi był w stanie przeprowadzić dyskusję w oparciu o jednolity dokument**, odpowiadający w jak największym stopniu wstępnym założeniom projektu i oczekiwaniom zamawiającego.

Negocjacje warunków partnerstwa przebiegające jedynie na podstawie ogólnych warunków wskazanych w opisie potrzeb i wymagań strony publicznej, mogą wiązać się z niebezpieczeństwem braku osiągnięcia porozumienia co do kluczowych postanowień kontraktowych i opóźnieniami, jakie pojawiają się w momencie przedstawienia projektu umowy przez stronę publiczną w końcowych fazach negocjacji. Należy w tym miejscu nadmienić, że żadna z regulacji dotyczących prowadzenia postępowania ppp nie wskazuje etapu, na którym uczestnicy powinni otrzymać projekt umowy o ppp. W związku z powyższym zasadnym wydaje się przedłożenie jego pierwszej wersji wraz z zaproszeniem do negocjacji, nie później jednak niż po odbyciu pierwszej sesji negocjacyjnej.



## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym



Jeśli chodzi o treść umowy o ppp, ustawodawca nie wskazuje jej obligatoryjnych elementów, pozostawiając tu stronom daleko idącą swobodę kształtowania stosunku prawnego, z uwzględnieniem przepisów UPZP/ UKRBU. Umowa taka musi zostać zawarta na piśmie, zaś umowny zakres obowiązków wykonawcy powinien być tożsamy z tym wskazanym w ofercie.

Niezależnie od powyższego, **umowa o ppp objąć powinna w szczególności następujące kwestie:**

1. Przedmiot umowy, w tym w szczególności rodzaj i zakres przedsięwzięcia, które ma być zrealizowane przez partnerów;
2. Czas trwania umowy. Powinien on uwzględniać zarówno przygotowanie i przebieg procesu inwestycyjnego, jak również inne istotne terminy związane z procesem realizacji zadań przez strony umowy;
3. Podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przepisy UPPP nie ograniczają możliwości realizacji partnerstwa poprzez przejście przez partnera prywatnego określonych rodzajów ryzyka. Zadania i ryzyka związane z przedsięwzięciem powinny być zatem rozłożone pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego w sposób optymalny, zapewniający efektywną strukturę prawną i finansową projektu;
4. Zasady wnoszenia wkładów do przedsięwzięcia. W przypadku partnera prywatnego oczywiste jest, że musi on partycypować w przedsięwzięciu. Natomiast podmiot publiczny zobowiązany jest do współdziałania, które może (ale teoretycznie nie musi) polegać na wniesieniu wkładu własnego. Wniesienie składnika majątkowego do przedsięwzięcia ppp tytułem wkładu własnego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu lub dzierżawy;
5. Sposób wynagradzania partnera prywatnego. W projektach ppp wynagrodzenie strony prywatnej uzależnione jest przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa. Oznacza to, że partner prywatny w każdym przypadku ponosi ryzyko popytu lub dostępności, z czym wiąże się konstrukcja jego wynagrodzenia. W przypadku projektów samofinansujących się zasady wynagradzania zbliżone będą do modelu koncesji, natomiast przedsięwzięcia wykorzystujące tzw. opłatę za dostępność charakteryzują się przeniesieniem ciężaru finansowego na stronę publiczną;
6. Odpowiedzialność za nienależyte wykonywanie umowy. Poza typowym mechanizmem kar umownych, umowa o ppp może też w szczególności przewidywać obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego przysługującego mu z tytułu zapewnienia dostępności infrastruktury lub jakości świadczonych usług;
7. Zasady dysponowania składnikami majątkowymi po wygaśnięciu (rozwiązaniu) umowy. UPPP wymaga, aby składnik majątkowy po zakończeniu czasu trwania umowy o ppp został przekazany podmiotowi publicznemu w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem jego normalnego zużycia. Takie rozwiązanie jest uzasadnione przede wszystkim potrzebą zapewnienia ciągłości świadczonej przez stronę publiczną usługi. Podmiot ten może bowiem w oparciu o istniejącą już infrastrukturę w dalszym ciągu realizować określone

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

zadanie samodzielnie, bądź w ramach kolejnego kontraktu typu ppp. Jest to o tyle istotne, iż po zakończeniu umowy, na podmiocie publicznym przez cały czas ciąży obowiązek należytej realizacji zadań posiadających walor użyteczności publicznej. Strony mogą tę kwestię uregulować także w inny sposób.

Niezależnie od powyższych, w umowie o ppp powinny znaleźć się również postanowienia dotyczące zasad eksploatacji powstałej infrastruktury, uprawnień kontrolnych podmiotu publicznego, sposobu rozwiązywania sporów, przesłanek i zasad rozwiązania umowy.

Należy podkreślić, że w przypadku, gdy partnerzy zdecydują się zawiązać w celu realizacji przedsięwzięcia spółkę celową ppp, postanowienia w tym zakresie również powinny znaleźć się w umowie o ppp.

Biorąc pod uwagę fakt, że **umowy o ppp są zawsze kontraktami długoterminowymi warto, aby z należytą starannością uwzględnić w ich treści wszelkie zdarzenia mogące zaistnieć w przyszłości, które wywierają wpływ na sytuację prawną i faktyczną stron umowy**. W wielu przypadkach dokładne określenie takich zdarzeń jest jednak wysoce utrudnione, dlatego postanowienia umowne w omawianym zakresie powinny cechować się dostateczną elastycznością – tak, by faktycznie rozwiązywały kwestie, którym służą, a nie krępowały współpracy stron kontraktu. Należy pamiętać przy tym o regulacjach UPZP/UKRBU dotyczących możliwości dokonywania zmian w zawartych umowach.

Co do zasady za przygotowanie projektu umowy o ppp, jako inicjator postępowania odpowiada zamawiający. Coraz częściej jednak podmioty publiczne w celu najpełniejszego zabezpieczenia swoich interesów korzystają z usług profesjonalnych doradców posiadających know-how w zakresie realizacji projektów partnerskich. Dodatkowe wsparcie obejmuje w powyższym zakresie m.in. opracowanie wzoru przyszłego kontraktu ppp. Wydaje się także, iż nie ma przeszkód, aby prywatny inwestor, dzieląc się w trakcie negocjacji swoją wiedzą i doświadczeniem w zakresie objętym przedmiotem przedsięwzięcia z podmiotem publicznym, udostępnił na etapie negocjacji własny projekt umowy o ppp. Wątpliwości co do zachowania konkurencyjności etapu dialogu mogą zrodzić się jedynie w przypadku, gdy w negocjacjach uczestniczyć będzie więcej podmiotów, a tylko jeden z nich przedstawi projekt kontraktu, który następnie będzie przedmiotem dyskusji wszystkich zainteresowanych stron, i w oparciu o rozwiązania w nim przyjęte zostanie opracowana specyfikacja istotnych warunków zamówienia oraz ostateczny wzór umowy o ppp.

Warto dodać, że po dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej, negocjacje umowy nie mogą być kontynuowane. „Donegociowanie” umowy z wybranym partnerem prywatnym może dotyczyć przede wszystkim przepisów porządkowych, redakcji tekstu umowy, uzupełnienia jej treści o dane stron etc.

## Zmiany umowy o ppp – też w drodze negocjacji

### Zmiany umowy o ppp

Stosownie do przepisów UPPP, zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego, **chyba że podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany**. W świetle powyższego dopuszczalne będą zatem zmiany:

- nieodnoszące się do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego,
- których możliwość wprowadzenia podmiot publiczny przewidział w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania oraz określił ich warunki,
- nieistotne.

Przygotowując postępowanie na wybór partnera prywatnego, podmiot publiczny powinien, dokonać wszechstronnej analizy ryzyk związanych z realizacją danego projektu, również pod kątem wystąpienia w przyszłości konieczności modyfikacji stosunku zobowiązaniowego. Wyrazem przezorności podmiotu publicznego będzie precyzyjne określenie katalogu sytuacji, które mogą wystąpić, a których obiektywnym skutkiem będzie potrzeba zmiany zawartej umowy. Pamiętać jednak należy, iż wskazanie w umowie okoliczności dopuszczających jej zmianę nie jest wystarczające i musi zostać uzupełnione o obiektywne określenie warunków tychże zmian.



## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym



Jednocześnie w każdym czasie podmiot publiczny może dokonać nieistotnej zmiany umowy. **Z racji, iż UPPP nie definiuje pojęcia istotnej zmiany, w zakresie interpretacji danego pojęcia można posiłkować się np. orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości** (wyrok Trybunału z dnia 5 października 2000 r., sprawa C-337/98), zgodnie z którym zmiana zamówienia publicznego w czasie jego trwania może być uznana za istotną, jeżeli wprowadza ona warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania zamówienia, umożliwiłyby dopuszczenie innych oferentów niż ci, którzy zostali pierwotnie dopuszczeni, lub umożliwiłyby dopuszczenie innej oferty niż ta, która została pierwotnie dopuszczona. Z powyższego wynika, iż zmiana umowy może zostać uznana za istotną, jeśli modyfikuje ona równowagę ekonomiczną umowy na korzyść partnera prywatnego w sposób nieprzewidziany w pierwotnych warunkach postępowania.

Z kolei w postanowieniach UKRBU ustawodawca nieco odmiennie uregulował kwestię dopuszczalności zmiany umowy wskazując, iż zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której zawarto umowę koncesji, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, jakich nie można było przewidzieć w dniu zawarcia umowy. Z powyższego wynika, iż **co do zasady zakazane są zmiany istotne, jak i nieistotne**, a jedynymi przesłankami dopuszczającymi możliwość dokonania zmiany umowy, będą konieczność dokonania zmian oraz zaistnienie tej konieczności w okolicznościach niemożliwych do przewidzenia w dniu zawarcia umowy. Każdorazowy postulat w zakresie zmiany umowy, będzie podlegał ocenie koncesjodawcy pod kątem wystąpienia okoliczności niemożliwych do przewidzenia w dniu zawarcia umowy, z uwzględnieniem profesjonalnego charakteru działalności konkretnego koncesjodawcy.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż w obu regulacjach dotyczących ppp, ustawodawca określił przepisy, których głównym zadaniem jest wyeliminowanie sytuacji, gdzie strony umowy modyfikują jej treść w stosunku do treści oferty w sposób, jaki mógłby mieć wpływ na wynik postępowania. W obydwu ustawach określono również sankcję w postaci nieważności zmiany umowy w przypadku dokonania jej w sposób niezgodny z określonymi wymogami, przy czym przepisy UKRBU wydają się być w tym względzie bardziej liberalne.

## II. Negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym

### Co sprawia największe problemy w stosowaniu procedur negocjacyjnych?

#### Wyzwania negocjacyjne

Czteroletni już okres obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym umożliwia dokonanie wstępnej oceny funkcjonowania tych przepisów w praktyce. Na podstawie doświadczeń z przeprowadzonych postępowań ppp wydaje się, że **podstawowe problemy związane ze stosowaniem procedur negocjacyjnych**, to:

- błędnie określona podstawa prawna lub tryb postępowania ppp,
- brak harmonogramu postępowania ppp,
- niewykorzystywanie w trakcie negocjacji opracowanych uprzednio analiz przedrealizacyjnych (w wielu przypadkach – również brak tego typu opracowań),
- brak listy priorytetów i określenia warunków brzegowych współpracy,
- chaotyczny przebieg negocjacji, bez szczegółowego ustalania ich zakresu w ramach poszczególnych tur dialogu,
- niedostateczne przygotowanie do spotkań negocjacyjnych podmiotów publicznych (rzadziej partnerów prywatnych) od strony merytorycznej,
- niewłaściwy dobór członków komisji przetargowych, a w niektórych przypadkach również biegłych lub doradców.

Większość ze wskazanych wyżej trudności wynika z małego doświadczenia podmiotów publicznych, jak też partnerów prywatnych, w prowadzeniu negocjacyjnych procedur udzielania zamówień publicznych. Stanowi też oczywistą **konsekwencję złożonego charakteru przedsięwzięć ppp i braku wypracowanych standardów współpracy publiczno-prywatnej w Polsce**. W efekcie, jak do tej pory podpisaniem umowy o ppp kończyła się tylko jedna na sześć uruchamianych procedur mających na celu wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza. Miejmy nadzieję, że z biegiem czasu, wraz z upowszechnianiem formuły ppp w samorządzie terytorialnym i wzrostem jakości prowadzonych postępowań ppp, proporcja ta będzie ulegała zmianom.



## III. Ppp w praktyce

### 3.1 Pierwszy w Europie rewitalizacyjny projekt hybrydowy z wykorzystaniem środków JESSICA zamknięty finansowo

Dzięki pożyczce ze środków JESSICA (z ang. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) realnych szans nabiera rewitalizacja terenów przydworcowych i dworca w Sopocie. Przedsięwzięcie „Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie” jest realizowane w partnerstwie publiczno-prywatnym przez Sopot, PKP i partnera prywatnego (Bałtycką Grupę Inwestycyjną) i uzyskało wsparcie ze środków inicjatywy europejskiej JESSICA i w ten sposób jest pierwszym w Europie projektem ppp, finansowanym przy wykorzystaniu zwrotnych środków pomocowych. Umowę niskoprocentowanej pożyczki podpisali 7 stycznia br.: Jarosław Beldowski – Wiceprezes, Pierwszy Zastępca Prezesa Zarządu BGK oraz Adam Mészarczyński – Prokurent Bałtyckiej Grupy Inwestycyjnej SA. Partnerem prywatnym Miasta Sopot jest Bałtycka Grupa Inwestycyjna SA, wyłoniona przez Miasto Sopot zgodnie z przepisami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Umowa o ppp pomiędzy Miastem a partnerem prywatnym zawarta została 23 stycznia 2012 r. Zgodnie z jej postanowieniami, partner prywatny od dnia podpisania umowy w ciągu roku ma czas na przygotowanie kompletu dokumentacji projektowej, uzyskanie stosownych pozwoleń oraz zamknięcie finansowania. Prace projektowe ukończono przed terminem, dzięki czemu bank BGK mógł dokonać oceny projektu jeszcze w 2012 r., **co w konsekwencji pozwoliło na podjęcie decyzji o przyznaniu pożyczki JESSICA** w styczniu br. Dodatkowo w celu realizacji inwestycji, spółka zaciągnęła kredyt na zasadach komercyjnych. Kolejnym krokiem będzie wniesienie przez podmiot publiczny wkładu własnego do przedsięwzięcia w postaci nieruchomości, będących w użytkowaniu wieczystym PKP SA oraz stanowiących własność gminy. Wniesienie nieruchomości nastąpi zarówno w drodze sprzedaży, jak i zamiany. Część nieruchomości, na których zostanie wybudowana przestrzeń publiczna zostanie udostępniona partnerowi prywatnemu na czas inwestycji. Podmiotem zaangażowanym w realizację projektu po stronie publicznej jest także spółka PKP S.A., która przeniesie prawa własności do części gruntów, gdzie realizowany będzie projekt, w zamian za uzyskanie prawa własności do nowego lokalu Dworca PKP oraz udziału w części wspólnej nieruchomości.



**Bartosz Korbus**

Koordinator projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” ze strony partnera projektu - Instytutu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

**Joanna Wiśniewska**

Urząd Miasta Sopotu



Projekt nowego dworca PKP w Sopocie  
fot. Urząd Miasta Sopotu

Przedsięwzięcie, którego wartość obejmuje ok. 100 mln zł, ma na celu rewitalizację terenów przydworcowych w Sopocie wraz z przebudową układu komunikacyjnego na tym obszarze oraz stworzenie funkcjonalnej przestrzeni. Zbudowany zostanie m.in. dwupoziomowy plac miejski połączony z ulicą Bohaterów Monte

### Zakres projektu



### III. Ppp w praktyce

Projekt nowego dworca  
PKP w Sopocie  
fot. Urząd Miasta Sopotu



Cassino oraz skwery pełne zieleni. Ponadto Sopot wzbogaci się o podziemny parking na 240 samochodów oraz nową infrastrukturę drogową, wprowadzającą pod ziemię ruch kołowy, natomiast PKP, które jest drugim partnerem publicznym, uzyska nowy dworzec przygotowany do obsługi ok. 5800 pasażerów w ciągu doby. Całość części publicznej może powstać dzięki sprawnemu zarządzaniu przez partnera prywatnego częścią komercyjną przedsięwzięcia, tj. hotelem, kompleksem galerii handlowo-usługowych oraz powierzchniami biurowymi, tworzącymi nowoczesną promenadę z kawiarniami i zieleńcami. Stworzony kompleks przyciągać będzie turystów i podróżnych bardzo bogatą i różnorodną ofertą. **Wszystkie obiekty oddane będą do użytku w 2014 r.** (zgodnie z zapisami umowy do końca 2014 roku, jednak partner zakłada wcześniejszą realizację, nawet do połowy 2014 roku).

„Dla nas mieszkańców ważne jest, że obecny dworzec – wątpliwa wizytówka naszego miasta wreszcie zniknie, a w jego miejscu powstanie nowoczesny, bardzo funkcjonalny kompleks obiektów, pełen zieleni, z bardzo dobrą dostępnością komunikacyjną, przyjazny dla rowerzystów i dla niepełnosprawnych” – stwierdził Prezydent Miasta Sopotu Jacek Karnowski. Kto wie, czy i ten obiekt nie stanie się w przyszłości rozpoznawalną wizytówką nowoczesnego kurortu. Turyści, którzy przyjadą w przyszłym roku zastaną już plac budowy. Aby jednak nie utrudniać korzystania z dworca mieszkańcom i gościom, na czas inwestycji w Sopocie będą funkcjonowały tymczasowe kasy biletowe. Kontener – znak czasów i dużych inwestycji już wtopił się w przestrzeń miejską.

Projekt Sopotki jest pierwszym w Polsce tak kompleksowym przedsięwzięciem rewitalizacyjnym realizowanym w formule ppp, na zasadzie koncesji. Jego specyfiką jest nie tylko to, że obok miasta po stronie publicznej występuje PKP, co jest obiecującym precedensem, ale i źródło finansowania inwestycji, jakie pozyskał partner

Dworzec PKP w Sopocie  
fot. IPPP



### III. Ppp w praktyce

prywatny. **JESSICA to inicjatywa, której celem jest rewitalizacja miast i realizacja innych projektów miejskich.** Jest to tzw. instrument zwrotnego finansowania (m.in. w formie pożyczki), a nie jak dotychczas – dotacja. Po zakończeniu inwestycji beneficjent rozpoczyna spłatę pożyczki (w wysokości 42 milionów zł), co umożliwia finansowanie z tych środków innych projektów rewitalizacyjnych. Mechanizm finansowy JESSICA polega na przekazaniu części środków Regionalnego Programu Operacyjnego Funduszowi Powierniczemu, a następnie dofinansowaniu z tego źródła Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM). **Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach Inicjatywy JESSICA pełni rolę Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM) w województwie pomorskim.** To właśnie do jego zadań należy zarządzanie środkami funduszu i inwestowanie ich bezpośrednio w projekty miejskie, poprzez zwrotne instrumenty finansowe, w tym pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach, jakie otrzymał partner prywatny w Sopocie. Całość przyjętych rozwiązań pozwala na sfinansowanie inwestycji publicznych przez stronę prywatną. Pożyczka JESSICA jest ważnym elementem tego korzystnego montażu finansowego, a samo zamknięcie przedsięwzięcia dobrą wiadomością dla polskiego rynku ppp, który boryka się z trudnościami na etapie pozyskiwania kapitału dla zawartych już umów.

Podczas podpisania umowy wiceminister rozwoju regionalnego Paweł Orłowski stwierdził, że jej zawarcie wyznacza dalszy kierunek działania województw wdrażających inicjatywę JESSICA oraz promuje zastosowanie tego instrumentu w projektach rewitalizacyjnych. Wiceminister podkreślił jednocześnie dużą rolę Banku Gospodarstwa Krajowego pełniącego w regionie funkcję Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich dla miast na prawach powiatu, odpowiedzialnego przede wszystkim za wybór projektów.

Przedsięwzięcie to jest dla nas dużym wyzwaniem – podsumował Prezydent Miasta Sopotu Jacek Karnowski, zarówno od strony technicznej, jak i ze względów czysto ludzkich, mam na myśli kwestię barier mentalnych. Cieszy bardzo dobra współpraca z władzami PKP. Co prawda to miasto, przy pomocy doradców prawnych i ekonomicznych, przygotowało całą procedurę, jednakże bez zgodnego współdziałania z PKP, nie byłoby to możliwe. **W mieście powołano specjalny interdyscyplinarny zespół ds. realizacji inwestycji** dworcowej, w skład którego weszli pracownicy różnych działów Urzędu, m.in. tych, które bezpośrednio uczestniczą w procesie uzgodnień i wydawania decyzji. Polecam innym urządům taką organizację pracy przy dużych inwestycjach. Taki pomysł sprawdzał się już u nas wcześniej, np. przy realizacji ERGO ARENY. Wiele osób pyta się mnie, dlaczego akurat to Sopot jest twórcą kolejnego, udanego przedsięwzięcia w partnerstwie publiczno-prywatnym. Myślę, że doświadczenie zdobyte przy projekcie Centrum Haffnera dało nam nie tylko wiedzę, ale pozwoliło także przełamać barierę strachu. W Polsce, jak wiadomo prywatyzacja, współpraca z podmiotem prywatnym – to słowa perioratywne, dla części polityków i niestety także publicystów, a co za tym idzie części społeczeństwa. Także służby specjalne, organy ścigania i kontrolne państwa nie są przygotowane prawnie i ekonomicznie do analizy tak skomplikowanych procesów jak ppp. Mam nadzieję, że mimo licznych obaw i wątpliwości, inne samorządy pójdą naszym śladem. Moim zdaniem należy się spodziewać rozwoju ppp dopiero po 2020 roku – po zakończeniu następnego okresu aplikacyjnego środków pomocowych Unii Europejskiej 2014–2020. Wtedy to procedura partnerstwa publiczno-prywatnego, z powodu braku środków budżetowych będzie jedyną możliwością realizacji nowych zadań przez władze publiczne. Tym bardziej zachęcam już teraz inne samorządy do poznania formuły ppp.

### Finansowanie zwrotne z JESSICA

### Prezydent Sopotu o ppp



Okolice dworca PKP w Sopocie  
fot. IPPP



## 3.2 Finansowanie ppp w Polsce i na świecie z wykorzystaniem JESSICA i innych instrumentów

### Dług a kapitał – źródła finansowania w projektach ppp

#### Wstęp

**Aleksandra Jadach-Sepiolo**

Szkoła Główna Handlowa  
w Warszawie

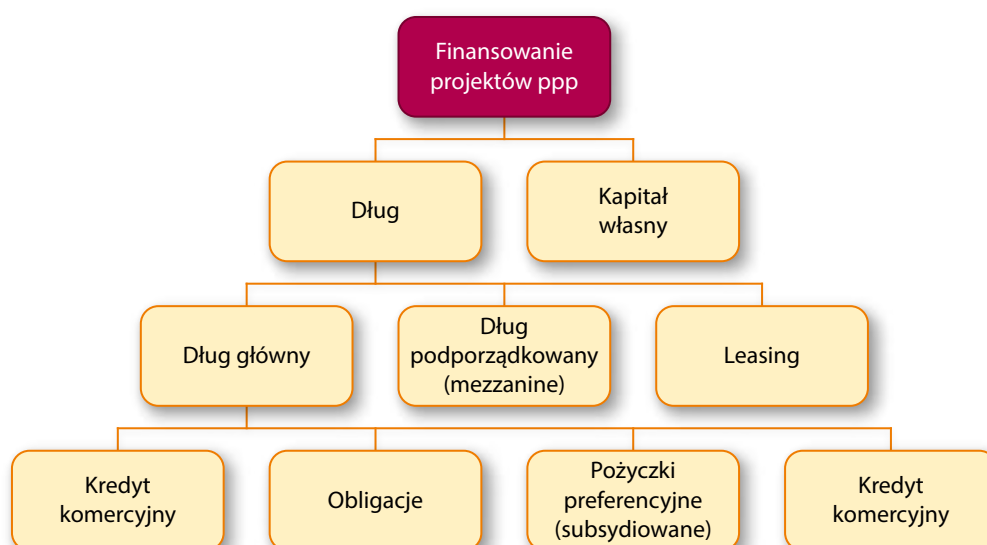
Jednym z podstawowych problemów wskazywanych przez praktyków ppp jest trudność w uzyskaniu długoterminowego finansowania dla projektów realizowanych w tej formule. Umowy ppp zawierane są zazwyczaj na około 30 lat, tymczasem oferta bankowa przewiduje najczęściej kredytowanie w okresie 20-letnim. Powstaje pytanie, w jaki sposób zapewnić finansowanie projektu w pozostałym okresie, czy partner prywatny powinien szukać alternatywnych źródeł długu, czy podwyższyć swoje zaangażowanie w projekt. Artykuł nie daje odpowiedzi wprost na to pytanie, ale zachęca do refleksji, przedstawiając podstawowe informacje na temat źródeł finansowania projektów ppp i relacji między nimi.

Artykuł pokazuje także nowe źródło współfinansowania projektów ppp – preferencyjne pożyczki w ramach Inicjatywy JESSICA, do czego głównym impulsem jest podpisanie w Sopocie w styczniu 2013 r. pierwszej umowy na udzielenie pożyczki projektowi ppp z tych właśnie środków. Podkreślenia wymaga fakt, że są to w tym momencie jedyne dostępne w takiej skali środki na projekty rewitalizacyjne w miastach.

### Struktura finansowania w projektach ppp

#### Struktura finansowania ppp

W każdym projekcie struktura finansowania jest kombinacją kapitału dłużnego (*debt*) oraz kapitału typu *equity*.



Źródło: Slivker A., 2011, *What is project finance and how does it work?*, s. 12.

Na powyższym diagramie wyszczególniono trzy podstawowe rodzaje kapitału dłużnego. Pierwsza z nich to **dług nadrzędny** (*senior debt*). Nazwa ta odnosi się do pierwszeństwa w wymagalności tego długu przed innymi zobowiązaniami. Najistotniejszą formą finansowania dłużnego w tej kategorii jest **kredyt komercyjny**. Jest to najczęściej kredyt inwestycyjny z karencją. Oprocentowanie kredytu, termin spłaty i długość karencji zależą od

oceny ryzyka i opłacalności projektu. W przypadku kredytów komercyjnych dostępne są dwa rodzaje instrumentów – kredyty korporacyjne oraz kredyty inwestycyjne na realizację konkretnych projektów. W przypadku tworzenia do realizacji projektu ppp spółki projektowej SPV bardziej adekwatnym źródłem finansowania jest drugi z wymienionych typów, ponieważ głównym zabezpieczeniem kredytu są przychody generowane przez projekt.

Drugim, co do ważności, źródłem finansowania dłużnego są **obligacje** papierów wartościowych emitowane przez SPV. Istotnymi zaletami obligacji są możliwości uzyskania znacznie większych kwot, a także okresy wymagalności bardziej zróżnicowane i znacząco dłuższe niż w przypadku kredytów. Obligacje są też bardziej elastyczne, głównie dzięki niezależności od procedur bankowej oceny kredytowej oraz wyłączeniu spod PZP. W dużym stopniu jednak zależą od popytu inwestorów, a po uplasowaniu emisji warunki spłaty nie podlegają już negocjacom.

## Obligacje jako instrument finansowania dłużnego projektów PPP

Stosowanie obligacji jako instrumentu w projektach ppp różni się w poszczególnych krajach. Największe znaczenie ma w krajach anglosaskich, szczególnie w Wielkiej Brytanii, gdzie ten segment rozwinął się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w okresie prowadzenia PFI. Z tego źródła finansowania korzystają głównie inwestorzy w dużych projektach (w latach 1996–2009 w kategorii powyżej 500 mln £ – 72% projektów, powyżej 300 mln £ – 64%).

W innych krajach nie jest tak wyraźne, co wynika ze splotu najczęściej kilku czynników z poniższej listy:

- nie w pełni rozwiniętego rynku ubezpieczeń emerytalnych, w szczególności funduszy emerytalnych, które w systemie brytyjskim są jednym z głównych odbiorców emisji,
  - silnego sektora bankowego, dążącego do utrzymania udziału w rynku projektów ppp poprzez agresywne strategie cenowe i dużą elastyczność w ustalaniu warunków kredytowania,
  - niewystarczającej znajomości obligacji jako instrumentu finansowania projektów ppp po stronie publicznej i prywatnej oraz wynikającego z niej przekonania, że zastosowanie obligacji jest „trudne”.
- braku rozwiniętego rynku kapitałowego i w konsekwencji niewystarczającej płynności obligacji,

Źródło: opracowanie własne na podstawie EPEC, 2010, *Capital markets in PPP financing. Where we were and where are we going?*, Luxemburg, s. 5.

Następną grupą są **preferencyjne kredyty** udzielane przez instytucje wspierające rozwój określonych sektorów lub wybranych regionów. W takich przypadkach, oprocentowanie kredytu jest zwykle niższe niż rynkowe. Na polskim rynku nie było do końca 2012 r. wykorzystywanego w praktyce ppp instrumentu preferencyjnego kredytowania. Zdarzały się (przykład Solca Zdroju) projekty ppp współfinansowane ze środków dotacyjnych, jednak co do zasady było to działanie wzmacniające część kapitałową struktury finansowania projektu, a nie dłużną. Szansa na powstanie tego segmentu rynku pojawiła się wraz z wdrożeniem w 5 polskich województwach<sup>1</sup> Inicjatywy JESSICA<sup>2</sup> (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), w ramach której przyznawane są na warunkach preferencyjnych pożyczki na realizację projektów miejskich – szczególnie rewitalizacyjnych. **Poziom preferencyjnego oprocentowania zależy w tym przypadku od tzw. czynnika społecznego, a więc znaczenia, jakie ma projekt dla odnowy społeczno-ekonomicznej zdegradowanej części miasta.** Z założenia, ze względu na połączenie interesu społecznego z ukierunkowaniem na promocję projektów dochodowych (wymóg przy instrumentach zwrotnych), inicjatywa miała być stymulatorem do rozwoju projektów ppp w krajach europejskich. Zanim jednak powstały przedsięwzięcia w formule ppp, początkowo realizowano w ramach Inicjatywy projekty publicznych i prywatnych inwestorów. Dopiero na początku 2013 r. podpisano pierwszą w Polsce umowę na udzielenie pożyczki ze środków JESSICA na projekt ppp.

<sup>1</sup> Województwo wielkopolskie, zachodniopomorskie, pomorskie, śląskie i mazowieckie.

<sup>2</sup> Inicjatywa JESSICA polega na przekazaniu części środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Funduszowi Powierniczymu, a następnie wybranego w odrębnej procedurze Funduszowi Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM). FROM odpowiada natomiast za zarządzanie środkami funduszu i inwestowanie ich bezpośrednio w projekty miejskie, poprzez zwrotne instrumenty finansowe, w tej perspektywie finansowej – pożyczki.



### III. Ppp w praktyce

Pierwszy w Polsce projekt ppp współfinansowany ze środków Inicjatywy JESSICA to „Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie”. 7 stycznia 2013 r. umowę na udzielenie niskooprocentowanej pożyczki na jego realizację podpisali Jarosław Bełdowski – Wiceprezes BGK, pełniącego funkcję Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich w województwie pomorskim<sup>3</sup>, oraz Adam Mészczyrński – Prokurent Bałtyckiej Grupy Inwestycyjnej SA. BGI SA została wyłoniona przez Miasto Sopot zgodnie z przepisami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Warto zwrócić uwagę, że mimo rocznego procesu kompletowania dokumentów, realizacja działań przebiega zgodnie z założeniami, a czas negocjacji i opracowywania dokumentacji projektowej został prawidłowo oszacowany w projekcie. Faza inwestycyjna będzie trwała około półtora roku. Podmiotem zaangażowanym w realizację projektu jest także spółka PKP SA, która przeniesie prawa własności do części gruntów, na których realizowany będzie projekt – w zamian za uzyskanie prawa własności do nowego Dworca PKP oraz nieruchomości wspólnych. Łączny koszt projektu wynosi ok. 100 mln zł.

Inwestycja przyczyni się do kompleksowej rewitalizacji terenów przydworcowych w Sopocie. Jej kluczowym

elementem jest też reorganizacja przestrzeni publicznych w rejonie dworca wraz z przebudową układu komunikacyjnego. Dzisiejszy układ zostanie zastąpiony dwukondygnacyjnym placem miejskim połączonym z podziemnym parkingiem. Dworzec, który w wyniku projektu ma znacznie zwiększyć swoją przepustowość (do ok. 5800 osób na dobę), ma stać się swoistym centrum dla podróżnych – z hotelem i infrastrukturą handlowo-rozrywkową. Efekty społeczne w tym przypadku to przywrócenie dworca miastu i zwiększenie aktywności społecznej i kulturalnej (kawiarnie, kluby) w tej okolicy.

Komentując podpisanie umowy i jej znaczenie dla rozwoju rynku ppp w Polsce, Jarosław Bełdowski, Wiceprezes – Pierwszy Zastępca Prezesa Zarządu BGK, powiedział: „Cieszymy się, że środki inicjatywy JESSICA, której jesteśmy operatorem, sfinansują tak ważny i prestiżowy projekt. **Będzie to zarazem pierwsza w Polsce i w Europie inwestycja, realizowana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego przy wsparciu inicjatywy JESSICA.** To niezwykle ciekawy projekt, praca nad nim dostarczyła nam wiele satysfakcji”<sup>4</sup>. Jarosław Bełdowski, Wiceprezes – Pierwszy Zastępca Prezesa Zarządu BGK, zaakcentował także, że środki na projekty w poszczególnych województwach są dostępne, i po pierwszym projekcie ppp, który skorzystał z tego źródła czas na kolejne.

Źródło: opracowanie własne.



Dodatkową formą finansowania są **poręczenia lub gwarancje**, najczęściej pomiędzy podmiotami publicznymi zaangażowanymi w ppp lub instytucjami wspierającymi rozwój określonych gałęzi, które gwarantują spłatę kredytu w przypadku, gdyby nie zrobiła tego spółka celowa. Specyficzną formą gwarancji jest **gwarancja konwertowalna na dług podporządkowany**, instrument stanowiący hybrydę finansowania typu *mezzanine* i gwarancji. W razie wymagalności gwarancji kapitał dłużny pozyskany w tym procesie zostaje przekształcony w pożyczkę podporządkowaną. Instrument ten jest elementem uzupełniającym wprowadzania na rynek europejski tzw. obligacji projektowych (*project bonds*) – oferentem gwarancji jest Europejski Bank Inwestycyjny, podczas gdy za emisję obligacji odpowiadają inwestorzy<sup>5</sup>.

Kolejnym rodzajem długu są **pożyczki podporządkowane typu mezzanine**. *Mezzanine* najczęściej przyjmuje formę wykupu przez inwestora obligacji, akcji uprzywilejowanych lub udzielenia pożyczki, jednak zawsze na

<sup>3</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach Inicjatywy JESSICA pełni rolę Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM) w województwach pomorskim, wielkopolskim oraz w mazowieckim.

<sup>4</sup> <http://sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Aktualnosci/Wydarzenia/modules/events/1382.html>.

<sup>5</sup> Kowalczyk W., 2011, *Europa 2020. Inicjatywa Project Bonds*, BGK, Warszawa, s. 5.



zasadzie podporządkowania w stosunku do innych wymagalnych zobowiązań spółki. Ryzykiem dla inwestora jest brak twardego zabezpieczenia i dopiero drugie miejsce po kredytach w kolejności do spłaty zobowiązania. Najczęściej dostawcami finansowania w tej formie są sponsorzy spółki SPV lub dostawcy podstawowego kapitału dłużnego. Ze względów podatkowych, korzystnym przy tej metodzie finansowania jest fakt, że odsetki mogą być wliczone w koszty działalności przedsiębiorstwa.

Poza długiem głównym i *mezzanine* jako formułę finansowania dłużnego należy także wskazać **leasing**.

Jako **kapitał własny** (zwykły i uprzywilejowany) traktuje się środki, które wnoszą sponsorzy SPV. Zwyczajowo w przypadku ppp wynosi on od 5–50% w zależności od struktury projektu. Część ta może być pokryta przez sponsorów projektu, nie tylko w formie pieniężnej, ale również poprzez aport do SPV środków trwałych, w tym nieruchomości.

## Dźwignia finansowa w projektach ppp

Istotnym pojęciem w analizie struktury finansowania projektów ppp jest dźwignia finansowa, a jej zastosowanie mierzy się współczynnikiem lewarowania. Poziom dźwigni zależy od relacji długu do kapitału w projekcie. Jeśli projekt jest finansowany z kapitału własnego partnerów prywatnych, oczekiwany jest wyższy poziom zysków, jest też o wiele bardziej ryzykowny niż w przypadku finansowania dłużnego.



Źródło: UN ESCAP, *Public Private Partnerships. A Financier's Perspective*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, s. 14.

**Relacja dług/kapitał** nie zależy w prosty sposób od kosztów kapitału, ale raczej od podziału ryzyka pomiędzy uczestników projektu, zwłaszcza w projektach, gdzie podział ryzyka jest kluczowym czynnikiem powodzenia projektu<sup>6</sup>. **Obciążenie ryzykiem partnera prywatnego będzie prowadzić do podniesienia kosztów projektu dla podmiotu publicznego, ponieważ strona prywatna będzie dążyła do uzyskania premii za ryzyko.** Ponieważ kapitał jest zwykle droższy niż dług, projekty ppp są najczęściej w dużym stopniu lewarowane (relacja dług/kapitał wynosi 80:20 lub 90:10). Z drugiej strony jednak zwiększanie poziomu lewarowania prowadzi do wzrostu kosztu obsługi zadłużenia. Szczególnie wysoki poziom dźwigni finansowej, w sytuacji, gdy za pozyskanie kapitału dłużnego odpowiada jedynie partner prywatny prowadzi do zbyt dużego obciążenia go ryzykiem. W rezultacie mogą wystąpić problemy z uzyskaniem dostępu do zadłużenia w tej wysokości od instytucji finansowych.

### Relacja długu do kapitału

Analiza związku między złożonością projektu a poziomem lewarowania pokazuje, że projekty o znacznym poziomie skomplikowania są najczęściej lewarowane w mniejszym stopniu niż wynikałoby to jedynie z kosztu kapitału. Można stwierdzić, że typowe projekty ppp cechuje wyższy poziom dźwigni finansowej, natomiast bardzo niewielki występuje przy projektach złożonych. Wynika to po pierwsze z trudności pozyskania finansowania dla złożonych (a więc i bardziej ryzykownych) projektów, a po drugie z ewentualnego wzrostu kosztów po pozyskaniu finansowania długiem, które wymagałoby zwiększenia zaangażowania kapitałowego inwestorów. Jak wynika z analiz, projekty o wysokiej relacji długu do kapitału często wymagają restrukturyzacji finansowania. Najbardziej spektakularne przypadki to projekt The Channel Tunnel Rail Link łączący Channel Tunnel

<sup>6</sup> Bertran X, Vidal A., 2005, *The Implementation of a Public-Private Partnership for Galileo. Comparison of Galileo and Skynet with other projects*, ION GNSS 18<sup>th</sup> International Technical Meeting of the Satellite Division, 13-16 September 2005, Long Beach CA, s. 394–395.

### III. Ppp w praktyce

i Londyn (90-letnia koncesja na realizację szybkiego połączenia kolejowego) oraz NATS Ltd. (publiczno-prywatna spółka utworzona jako operator brytyjskich usług lotniczych). Rozwiązaniem kompromisowym może być wydzielenie usług operatorskich do osobnej spółki celowej.

## Dźwignia finansowa a interes publiczny

Projekty ppp są w większości finansowane na zasadach *project finance*. Jeśli zyski spodziewane z realizacji projektu są wysokie, nie ma problemu z uzyskaniem finansowania dłużnego w potrzebnej wysokości. Jeśli jednak przychody nie przynoszą zakładanego zwrotu lub interes publiczny wymaga ograniczenia możliwości ich uzyskiwania, zamknięcie finansowe przy pomocy długu okazuje się coraz trudniejsze.

### Finansowanie kapitałem własnym

W związku z tym **część projektów ppp ma ograniczone możliwości finansowania dłużnego i musi korzystać z dodatkowych źródeł finansowania – środków własnych inwestorów oraz środków publicznych**. Struktura finansowania kapitału własnego jest więc kluczowa, ponieważ odzwierciedla ryzyko partnerów oraz podział zysków. Z jednej strony dzięki jej optymalizacji można zachęcić prywatnych inwestorów do zwiększonego zaangażowania w projekt, z drugiej – wypracowane rozwiązanie powinno gwarantować ochronę interesu publicznego.

Analizując komponent kapitału własnego, należy zwrócić uwagę na następujące prawidłowości występujące na rozwiniętych rynkach ppp:

- Możliwości pozyskania długu są pochodną zdolności do generowania przychodów przez projekt;
- Partnerzy prywatni są zainteresowani udziałem w projekcie, jeśli spodziewają się wysokich przychodów. Kiedy MIRR (minimalna wewnętrzna stopa zwrotu) nie spełnia ich oczekiwań, strona publiczna powinna dążyć do zagwarantowania pewnego poziomu zysku poprzez dodatkową płatność, niezależnie od obniżenia faktycznego zaangażowania kapitałowego partnera prywatnego. Z tego powodu istotne jest, aby projekty realizowane z dodatkową opłatą publiczną przyczyniały się do wykonania usług publicznych, nie wchodząc w sferę działań komercyjnych;
- Podmioty publiczne powinny dbać o interes publiczny, obniżając przy pomocy zapisów umowy ryzyko wyjścia przez partnera prywatnego z projektu po osiągnięciu przez niego satysfakcjonującego poziomu zysku wcześniej niż zakładano;
- W interesie publicznym jest dążenie, żeby usługi publiczne były realizowane przez partnerstwa na warunkach umożliwiających dostęp możliwie szerokiej grupie odbiorców. Strona publiczna powinna więc kontrolować poziom zakładanych opłat.



Nie mniej istotnym elementem analizy dźwigni finansowej w projektach ppp są publiczne zabezpieczenia realizacji projektów. Teoretycznie nie są one ujmowane wartościowo w strukturze finansowania projektu, jednak ich znaczenie jest nie do przecenienia. Przykładem może być London Underground Public Private Partnership – spółka, która jest operatorem metra londyńskiego na mocy 30-letniej koncesji, a której dług jest zabezpieczony gwarancją partnera publicznego w 95%. Podobnie węgierski projekt płatnej autostrady M5 – przez pierwsze 6,5 roku trwania projektu rząd gwarantował konsorcjum występującemu jako partner prywatny gwarancję konwertowalną na pożyczkę podporządkowaną, gdyby przychody konsorcjum spadły poniżej zakładanego poziomu.

## Zmiany na rynku długu – skutki kryzysu

Przedstawione dotychczas prawidłowości dotyczące relacji długu i kapitału w strukturze finansowania projektów ppp dotyczą okresu, kiedy banki były stosunkowo spolegliwymi dostawcami kapitału dłużnego, a rządy promujące ppp jako formułę realizacji zadań publicznych dodatkowo tę spolegliwość banków wzmacniały. Dobrym przykładem tych tendencji jest rynek indyjski, na którym dynamika rozwoju projektów infrastrukturalnych w ppp była na przełomie XX i XXI wieku szczególnie dobrze widoczna.

### Ppp w Indiach

## Typowa struktura finansowania dług–kapitał w Indiach

### Dług

W latach największej prosperity indyjskiego rynku ppp (1995–2007) w strukturze źródeł finansowania dominował dług (*senior debt*) – ok. 68% wartości projektów, podczas gdy kapitałem własnym finansowano 25% wartości projektów, długiem podporządkowanym 3%, a przy pomocy rządowych dotacji – 4%.

Około 70% długu pochodziło z banków komercyjnych. Biorąc pod uwagę udział banków sektora publicznego w finansowaniu długu, można stwierdzić, że ok. 56% całego finansowania kapitałem dłużnym pochodziło właśnie od nich. Kolejnym istotnym dawcą kapitału dłużnego były instytucje finansowe (23%).

Obligacje były stosowane bardzo sporadycznie.

Nie cieszyły się również popularnością pożyczki podporządkowane, a ich stosowanie ograniczały się do sektora drogowego, w którym realizowano najwięcej projektów, a więc i rynek finansowy był w pewnym sensie oswojony z tą formą projektów ppp. Nawet jednak w przypadku dróg średki w postaci pożyczek podporządkowanych pochodziły najczęściej od dawców długu zabezpieczonego.

### Kapitał

Jako dostawcy kapitału dominowali główni wykonawcy (80%). Na drugim miejscu był oczywiście sektor publiczny. Niskie natomiast było zaangażowanie inwestorów strategicznych (jedynie 9 projektów,

przede wszystkim w sektorze lotniczym). W niewielkim zakresie kapitału dostarczały również instytucje finansowe.

### Trendy przed kryzysem finansowym – wzrost znaczenia długu

Trend	Efekt
<ul style="list-style-type: none"> <li>Banki oswoiły się z projektami ppp, szczególnie w sektorze drogowym.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zwiększał się poziom dźwigni finansowej (relacja dług/kapitał).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nie ma jednoznacznych dowodów, że jest powiązanie między uzyskaniem przez projekt dotacji a wysokim poziomem dźwigni finansowej, ale występuje dość wyraźna zbieżność tych zdarzeń.</li> <li>Inwestorzy są skłonni ograniczać zaangażowanie kapitałowe ze względu na szybkość uzyskania zwrotu z zainwestowanego kapitału. Grant pozwala utrzymać założoną na początku strukturę dług/kapitał.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Powstało przekonanie, że granty rządowe są niezbędnym substytutem wejść kapitałowych na etapie budowy.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Przykładowo w sektorze autostrad podmiot publiczny miał obowiązek zrekompensować partnerowi wcześniejsze zerwanie kontraktu, nawet jeśli nastąpiło ono z powodu wycofania się partnera lub siły wyższej. W tych krańcowych przypadkach jednak rekompensata jest cząstkowa – opłacani są zwykle właśnie dłużnicy (w całości lub znacznej części), natomiast udziałowcy nie otrzymują najczęściej nic.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przyjęte wzorce postępowania uwypuklały atrakcyjność długu.</li> </ul>

### III. Ppp w praktyce



Wraz z nasilającymi się skutkami kryzysu finansowego skłonność banków do oferowania finansowania dłużnego stopniowo się załamywała. Potrzeby infrastrukturalne zarówno w Azji, jak i w Europie są nadal ogromne – **wg szacunków Komisji Europejskiej sporządzonych do strategii Europa 2020 – wynoszą ok. 2 bilionów €**, a perspektywy finansowania długiem bankowym nie napawają zbyt dużym optymizmem w związku z wymogami najpierw Basel II, a obecnie w większym stopniu wdrażanymi – Basel III.

#### **Instrumenty finansowania ppp**

Istnieją dwie (niekonkurencyjne) drogi wyjścia z możliwego impasu – promocja zwiększenia zaangażowania kapitałowego partnerów prywatnych w realizację projektów albo stymulacja nierozwiniętego jeszcze w Europie segmentu finansowania dłużnego projektów ppp – obligacji. Pierwszą z wymienionych dróg od grudnia 2012 r. zaczyna wdrażać Wielka Brytania. Wraz z przejściem PFI (*Private Finance Initiative*) do fazy PF2, konsumujące ostatnie dwudziestolecie doświadczeń, wprowadzono wymóg wyższego zaangażowania kapitałowego partnerów prywatnych. Dotychczas zwyczajowo w typowych projektach PFI/PPP dominowała relacja dług/kapitał na poziomie 90:10, obecnie ma ona wynosić 20–25%.

Drugą drogę wybrała Komisja Europejska wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, wdrażając pilotaż finansowania dużych projektów infrastrukturalnych przy pomocy nowego instrumentu – **obligacji projektowych**. Jest to inicjatywa potrzebna, jednak – ze wspomnianych już w artykule powodów – dość trudna w realizacji. Obok rozwiązań systemowych na poziomie europejskim potrzebne są na poziomie krajów wdrażających inicjatywę zachęty podatkowe oraz stymulacja rynku bankowego w celu wytworzenia odpowiednich gwarancji powodzenia emisji, wykorzystujących doświadczenia brytyjskie w oferowaniu obligacji zabezpieczanych przez wyspecjalizowane instytucje ubezpieczeniowe (*monolines*).

Niezależnie od długofalowych tendencji i wątpliwości co do rozwoju dodatkowych instrumentów wspierających rynek ppp, na największą uwagę zasługują instrumenty obecnie wchodzące na rynek. W tym kontekście daleko jak największej promocji wymagają pożyczki dla projektów rewitalizacyjnych w formule ppp ze środków Inicjatywy JESSICA.

### **Bibliografia**

1. Bertran X, Vidal A., 2005, *The Implementation of a Public-Private Partnership for Galileo. Comparison of Galileo and Skynet with other projects*, ION GNSS 18<sup>th</sup> International Technical Meeting of the Satellite Division, 13–16 September 2005, Long Beach CA.
2. EPEC, 2010, *Capital markets in PPP financing. Where we were and where are we going?*, Luxemburg.
3. Harris C., Tadimalla S.K., 2008, *Financing the boom in public-private partnerships in Indian infrastructure. Trend and policy implications*, "Gridlines", Note no. 45, DEC 2008, PPIAF.
4. Kowalczyk W., 2011, *Europa 2020. Inicjatywa Project Bonds*, BGK, Warszawa.
5. Slivker A., 2011, *What is project finance and how does it work?*
6. UN ESCAP, *Public Private Partnerships. A Financier's Perspective*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.



## 3.3 Project Bond Initiative – obligacje emitowane przez spółkę projektową



**Marcin Bejm**  
Adwokat, Clifford Chance

### Skala potrzeb

Komisja Europejska szacuje, iż wartość inwestycji w infrastrukturę energetyczną, transportową oraz telekomunikacyjną, których przeprowadzenie jest niezbędne, aby do 2020 roku możliwe było zrealizowanie celów europejskiej strategii wzrostu, wynosi około 2 bilionów euro (wartość powyższych inwestycji dotyczących infrastruktury do wytwarzania, przesyłu oraz dystrybucji energii szacuje się na 1,1 biliona euro, wartość inwestycji dotyczących infrastruktury transportowej na 500 mld euro, wartość inwestycji dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej (ICT) na około 270 mld euro).

Europejskie potrzeby inwestycyjne są zatem olbrzymie. **Sfinansowanie realizacji koniecznych inwestycji wyłącznie środkami publicznymi nie byłoby możliwe nawet w okresie dobrej kondycji finansów publicznych w krajach unijnych.** Tymczasem większość państw członkowskich zarówno obecnie, jak i w perspektywie kilku najbliższych lat, będzie miała ograniczone możliwości ponoszenia bezpośrednich wydatków związanych z finansowaniem bardzo kapitałochłonnych inwestycji w infrastrukturę publiczną. Jest to, w pierwszej kolejności, pochodna trwającego już od kilku lat kryzysu finansów publicznych, który dotknął państwa członkowskie i doprowadził do konieczności podjęcia przez nie pilnych działań, mających na celu ograniczenie poziomu zadłużenia oraz deficytu publicznego.

### Problemy z finansowaniem

Powyższe nie wyczerpuje wszystkich problemów związanych z pozyskiwaniem finansowania na potrzeby realizacji inwestycji infrastrukturalnych w Europie. W przeszłości większość inwestycji w sektorze energetycznym, transportowym oraz telekomunikacyjnym była finansowana na naszym kontynencie przy znacznym udziale długu bankowego, często w modelu project finance (w tych projektach proporcja między długiem bankowym a kapitałem (equity) wahała się w zależności od sektora oraz specyfiki konkretnego projektu zazwyczaj pomiędzy wskaźnikiem 80/20 a 90/10). Dostęp do długoterminowych kredytów udzielanych przez banki na potrzeby infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych realizowanych w formule project finance podlega stopniowemu ograniczeniu i jest to tendencja, która nie ulegnie zmianie. Wynika ona z dostosowywania się banków do nowych wymogów kapitałowych (Basel III). Proces ten musi zakończyć się do 1 stycznia 2019 roku. Finansowanie dłużne dla inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w formule project finance rzecz jasna nie zniknie. Jednak „pieniądza bankowego” dla projektów infrastrukturalnych wymagających wieloletniego finansowania będzie mniej a koszty jego pozyskania będą wyższe. **Udzielane kredyty będą finansowaniem krótkoterminowym, co będzie oznaczało dla większości infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych aktualizację dodatkowego ryzyka związanego z przyszłym refinansowaniem.**

Łatwo dostrzec paradoksalność powyższej sytuacji. W okresie, gdy rosną w sposób gwałtowny potrzeby inwestycyjne związane z projektami pozwalającymi zrealizować cele unijnej Agendy 2020 oraz zniwelować skutki kryzysu gospodarczego ostatnich lat (co znalazło potwierdzenie w ustaleniach szczytu unijnego w czerwcu 2012 roku), polityka budżetowa państw członkowskich oraz nowe regulacje dotyczące sposobu funkcjonowania sektora bankowego w sposób systemowy ograniczają dopływ kapitału publicznego i finansowania dłużnego do tych projektów.

Od 2008 roku źródłem finansowania projektów infrastrukturalnych przestały być rynki kapitałowe. W przeszłości w związku z pozyskiwaniem finansowania dla wybranych projektów infrastrukturalnych realizowanych w Europie (szczególnie projektów o znacznej wartości) spółki projektowe sięgały po fundusze inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalne czy zakłady ubezpieczeń. **Dokonywały tego emitując obligacje, które uzyskiwały odpowiedni rating inwestycyjny** dzięki gwarancjom udzielanym przez wyspecjalizowane firmy ubezpieczeniowe (tzw. monolines). Ze względu na zaprzestanie działalności przez monolines, w związku

### Przyszłość finansowania

### Obligacje projektowe

### III. Ppp w praktyce

z wybuchem kryzysu finansowego w roku 2007 i wynikający z tego brak możliwości pozyskiwania zabezpieczeń wykonania zobowiązań wynikających z obligacji, spółki projektowe w praktyce utraciły zdolność pozyskiwania finansowania na rynkach kapitałowych w drodze emisji obligacji (obligacje emitowane przez spółki projektowe realizujące projekty inwestycyjne obejmujące fazę budowlaną mają zbyt niski rating inwestycyjny, aby mogły być nabywane przez inwestorów instytucjonalnych).

## Poszukiwanie nowych rozwiązań

### Instrumenty finansowe dla ppp

Problematyka związana z finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych nie odnosi się wyłącznie do wysychających źródeł tego finansowania. W Europie nie udało się dotychczas wytworzyć efektywnego modelu współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych przez sektor prywatny. Szacuje się, że od roku 2000 w Europie w ramach projektów partnerstwa publiczno-prywatnego sfinansowano przy pomocy kapitału prywatnego inwestycje o wartości około 270 mld euro. Wobec 2 bilionów euro, które będą potrzebne na inwestycje infrastrukturalne w najbliższych 7 latach, kwota 270 mld euro nie wydaje się imponująca i **nakazuje poszukiwać nowych formuł pozyskiwania kapitału prywatnego dla projektów dotyczących budowy niezbędnej infrastruktury publicznej.**

Komisja Europejska od kilku lat wskazuje na konieczność rozszerzenia katalogu dostępnych źródeł finansowania projektów inwestycyjnych oraz ogólną potrzebę doskonalenia metod pozyskiwania przez sektor publiczny kapitału prywatnego na potrzeby budowy i modernizacji infrastruktury publicznej (vide długoletnia dyskusja o czynnikach warunkujących rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w UE). W 2010 roku Europejski Bank Inwestycyjny w porozumieniu z Komisją podjął systemowe działania mające doprowadzić do zwiększenia dostępności kapitału prywatnego na potrzeby realizacji kluczowych dla Unii Europejskiej i państw członkowskich inwestycji infrastrukturalnych (doprowadziło to do sformułowania założeń programu „Project Bond Initiative”).

Równoległe z pracami prowadzonymi przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz Komisję Europejską także sektor prywatny zaczął poszukiwanie nowych modeli pozyskiwania finansowania dla infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych. Przykładem jednego z wypracowanych rozwiązań jest model PEEBLE wprowadzony na rynek, m.in. przez banki w grupy ING oraz Santander lub model CLIP proponowany przez 80 największych światowych funduszy emerytalnych.

W latach 2011–2012 w niektórych państwach członkowskich (np. Francja, Wielka Brytania, Włochy) zostały wprowadzone rządowe instrumenty gwarancyjne, które mogą służyć zabezpieczeniu spłaty finansowania pozyskanego przez spółki projektowe w drodze emisji obligacji. Tego rodzaju zabezpieczenie ze strony państwa pozwala na nabywanie obligacji przez inwestorów instytucjonalnych, a więc podmioty posiadające fundusze umożliwiające finansownie największych nawet projektów infrastrukturalnych. **W listopadzie 2012 zamiar posłużenia się podobnymi rozwiązaniami ogłosił rząd Donalda Tuska, przedstawiając założenia programu „Inwestycje Polskie”.**

W celu pobudzenia dopływu kapitału do projektów infrastrukturalnych Komisja Europejska prowadzi obecnie analizy mające na celu określenie zasad wyodrębnienia aktywów infrastrukturalnych w ramach innych kategorii aktywów tak, aby mimo ograniczeń płynących z regulacji Basel III oraz Solvency II banki oraz zakłady ubezpieczeniowe mogły, odpowiednio, albo udzielać długoterminowego finansowania bez konieczności spełniania wszystkich wymogów adekwatności kapitałowej, albo bezpośrednio inwestować w ten typ aktywów.

### Faza budowlana vs. operacyjna

Z dużą dozą prawdopodobieństwa należy przyjąć, iż w przyszłości model finansowania projektów infrastrukturalnych będzie zmierzał w stronę przyjęcia rozwiązań polegających na wyodrębnieniu instrumentu służącego finansowaniu tych projektów **w fazie budowlanej** (finansowanie bankowe) oraz instrumentu służącego finansowaniu projektów infrastrukturalnych **w fazie operacyjnej** (obligacje emitowane przez spółkę projektową w ramach emisji kierowanych do inwestorów instytucjonalnych albo emisji publicznej).



## Project Bond Initiative

Efektom prac prowadzonych w ostatnich dwóch latach przez Europejski Bank Inwestycyjny, służących opracowaniu rozwiązań zapewniających dopływ na rynek projektów infrastrukturalnych kapitału pozostającego w posiadaniu inwestorów instytucjonalnych, jest program pod nazwą „Project Bond Initiative”. Jego faza pilotażowa rozpoczęła się w zeszłym roku i ma trwać do roku 2014. **Faza pilotażowa ma objąć do 10 projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach sieci transportowej TEN-T, sieci energetycznej TEN-E oraz budowy infrastruktury szerokopasmowej/telekomunikacyjno-informacyjnej (ICT).** Łączne zaangażowanie finansowe Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wybrane projekty pilotażowe na poziomie 230 milionów euro ma zapewnić dopływ do nich kapitału prywatnego o wartości około 4 miliardów euro (efekt dźwigni finansowej). Projekty objęte fazą pilotażową mają zostać wybrane do końca pierwszego kwartału 2013 r. Program ma zacząć funkcjonować w pełnej skali w ramach kolejnej perspektywy finansowej UE w latach 2014–2020 w związku z wdrażaniem instrumentu wsparcia promującego wzrost, podniesienie poziomu zatrudnienia oraz e-konkurencyjności gospodarki europejskiej pod nazwą „Connecting Europe Facility”. Zgodnie z obecnie przyjmowanymi rozwiązaniami, wsparciem w ramach tego instrumentu mają zostać objęte projekty dotyczące budowy infrastruktury, których realizacja będzie niezbędna dla osiągnięcia celów polityki unijnej przyjętych w kolejnej perspektywie finansowej UE. Projektami, które będą kwalifikowały się do objęcia wsparciem unijnym, w tym wsparciem w ramach „Project Bond Initiative” będą zatem infrastrukturalne projekty inwestycyjne, których przeprowadzenie zostanie uznane za zasadne w perspektywie realizacji celów polityki europejskiej, a nie tylko celów polityki krajowej.

## Project Bond Initiative

**Program „Project Bond Initiative” przewiduje rozwiązania mające umożliwić aktywizację inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne oraz zakłady ubezpieczeń poprzez zachęcanie ich do alokowania swoich funduszy na potrzeby realizacji projektów infrastrukturalnych w Europie.** Program za sprawą udostępnianych przez Europejski Bank Inwestycyjny instrumentów finansowych ma pozwolić na podniesienie (do poziomu inwestycyjnego) ratingu obligacji emitowanych przez spółki projektowe realizujące inwestycje infrastrukturalne w celu pozyskania finansowania tych inwestycji na rynku kapitałowym. Mechanizm przyjęty w ramach „Project Bond Initiative” odbiega od modelu stosowanego w przeszłości w związku z zabezpieczeniami udzielanymi przez monolines. Różnica w pierwszej kolejności polega na tym, iż Europejski Bank Inwestycyjny nie „udziela” emitowanym obligacjom swojego ratingu.

Założenia programu „Project Bond Initiative” przewidują, iż Europejski Bank Inwestycyjny będzie wspierał projekty inwestycyjne albo dodatkowym finansowaniem w formie pożyczki podporządkowanej wobec finansowania głównego uzyskanego przez spółkę projektową w drodze emisji obligacji, albo warunkowym instrumentem pożyczkowym pozwalającym na dodatkowe zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań spółki projektowej wobec obligatariuszy w okresie problemów płynnościowych projektu. Spłata przez spółkę projektową na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego zobowiązań finansowych powstałych w związku z wykorzystaniem powyższej warunkowej pożyczki również będzie podporządkowana w stosunku do zobowiązań spółki projektowej wobec obligatariuszy.

### III. Ppp w praktyce

Pożyczka podporządkowana udzielana przez Europejski Bank Inwestycyjny będzie zbliżona w swoim charakterze do finansowania projektowego typu mezzanine. Co do zasady, finansowanie udzielone spółce projektowej na podstawie powyższej pożyczki ma pozwolić na sfinansowanie kosztów fazy budowlanej projektu oraz innych kosztów projektowych, a następnie zostać spłacone w fazie operacyjnej wraz z finansowaniem głównym pochodzącym od obligatariuszy. W przypadku powstania problemów płynnościowych w projekcie wykonanie przez spółkę projektową wymagalnych zobowiązań z pożyczki udzielonej przez Europejski Bank Inwestycyjny będzie dokonywane pod warunkiem wcześniejszego wykonania przez spółkę projektową wszystkich wymagalnych zobowiązań wobec obligatariuszy.

Drugi z instrumentów pozostających w dyspozycji Europejskiego Banku Inwestycyjnego będzie stanowił źródło dodatkowego warunkowego finansowania udostępnianego spółce projektowej. Będzie on mógł zostać wykorzystany przez spółkę projektową w okresach, gdy przepływy finansowe generowane przez projekt nie będą wystarczające do sfinansowania w pełni kosztów robót budowlanych (aby możliwe było ich zakończenie) lub należytej obsługi zobowiązań finansowych spółki projektowej wynikających z obligacji.

Kwoty udostępnione spółce projektowej przez Europejski Bank Inwestycyjny w związku z powyższymi instrumentami nie będą mogły być wyższe niż 200 mln euro lub 20% wartości nominalnej finansowania głównego pozyskanego przez spółkę projektową od obligatariuszy.

W oczach obligatariuszy wprowadzenie do struktury źródeł finansowania projektu inwestycyjnego typu greenfield, instrumentów oferowanych przez Europejski Bank Inwestycyjny umożliwi podniesienie oceny „bezpieczeństwa” udzielanego przez nich na potrzeby realizacji takiego projektu finansowania głównego. Ograniczając ryzyka płynnościowe infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych, szczególnie w fazie budowlanej oraz w okresie następującym bezpośrednio po zakończeniu fazy budowlanej (okres „rozruchu” projektu), instrumenty udostępniane przez EBI powinny także istotnie wpływać na obniżenie długoterminowych kosztów finansowania tego rodzaju projektów.

Jak zostało wskazane powyżej zaangażowanie finansowe Europejskiego Banku Inwestycyjnego będzie mogło przyjąć formę pożyczki albo udzielenia spółce projektowej gwarancji obsługi zadłużenia (podlegającej wykorzystaniu w przypadkach, gdy projekt nie będzie osiągał przychodów umożliwiających obsługę zadłużenia lub utrzymanie wskaźników finansowych przewidzianych w związku z emisją obligacji). W przypadku obu instrumentów **finansowanie ze strony Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które zostanie wykorzystane przez spółkę projektową, będzie podporządkowane wobec zobowiązań finansowych spółki projektowej wynikających z obligacji** (wszelkie zobowiązania do dokonywania płatności związanych z programem emisji obligacji będą mieć pierwszeństwo przed zobowiązaniami do dokonywania płatności na rzecz EBI jako wierzyciela spółki projektowej). Rozwiązania przyjmowane w ramach „Project Bond Initiative” będą więc pod wieloma względami zbliżone do modelu przyjętego przez Europejski Bank Inwestycyjny w oferowanym już przez niego instrumencie finansowym pod nazwą LGTT (Loan Guarantee Instrument for the Trans European Transport Network)

## Project Bond Initiative a projekty ppp realizowane w Polsce

Project Bond Initiative będzie mógł służyć poszerzeniu katalogu potencjalnych źródeł finansowania spółki projektowej także w związku z realizacją projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Wydaje się jednak, że Project Bond Initiative nie odegra istotnej roli jako instrument wspierający pozyskiwanie finansowania oraz obniżający koszty tego finansowania w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanych w Polsce. Instrumenty finansowe oferowane przez Europejski Bank Inwestycyjny będą bowiem do wykorzystania w przypadku realizacji **projektów dotyczących wyłącznie budowy infrastruktury transportowej, energetycznej oraz telekomunikacyjnej o znaczeniu transeuropejskim**. Projektów dotyczących budowy tego rodzaju infrastruktury, które będą w Polsce realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego będzie w najbliższych latach niewiele. Trzeba także pamiętać, iż konieczność poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wprowadzeniem do projektu, jako dodatkowej opcji finansowania, obligacji kierowanych do inwestorów instytucjonalnych (np. wynikających z pozyskania przez obligacje ratingu inwestycyjnego) powoduje, iż tego rodzaju rozwiązanie ma uzasadnienie jedynie w przypadku realizacji projektów inwestycyjnych o bardzo dużej





wartości (rzędu kilkuset milionów euro). Na rynku krajowym dominować natomiast będą zapewne w kolejnych latach projekty dotyczące modernizacji lub budowy dróg publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym, projekty w sektorze ochrony środowiska, projekty dotyczące miejskich systemów transportowych, czy wreszcie projekty dotyczące tzw. infrastruktury socjalnej (budowa i modernizacja szkół, szpitali, budynków komunalnych). Jak pokazuje dotychczasowa praktyka rynkowa, będą to najczęściej projekty o wartości nakładów w okresie budowy nie przekraczającym kilkudziesięciu milionów euro.

Należy także pamiętać, iż czynnikiem pobudzającym obecnie aktywność rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce jest konieczność pilnego zrealizowania wielu inwestycji w infrastrukturę publiczną. Większość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego prowadzonych obecnie lub pozostających na etapie bezpośrednio poprzedzającym ogłoszenie, powinna osiągnąć etap zamknięcia komercyjnego i finansowego najpóźniej w roku 2014. Do tego czasu „Project Bond Initiative” nie wejdzie jeszcze w fazę pełnego funkcjonowania. **W Polsce w najbliższych latach „Project Bond Initiative” nie będzie zatem miało istotnego praktycznego wpływu na finansowanie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.** Tymczasem właśnie najbliższe dwa lata powinny okazać się przełomowe dla rozwoju rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i przesądzić o kierunkach rozwoju tego rynku nawet do roku 2020.

## 3.4 Zarys systemu wsparcia ppp we Francji<sup>1</sup>

### Podstawy prawne oraz skala przedsięwzięć ppp we Francji

Zastanawiając się nad perspektywami rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, warto zapoznać się z rozwiązaniami jakie w tym obszarze funkcjonują we Francji, która w ostatnich latach stała się liderem tego rynku w Europie. Naturalnie, sukces nie pojawił się w zupełnej próżni. Władze lokalne we Francji od wielu lat współpracują z sektorem prywatnym przy realizacji zadań publicznych. Relacje te przyjmować mogą różne warianty prawne, a **w szerokim sensie partnerstwem publiczno-prywatnym są wszelkie umowy długoterminowe, które łączą prywatnego inwestora i samorządy przy realizacji przedsięwzięcia z zakresu usług publicznych**<sup>2</sup>. W tym ujęciu ppp obejmuje zarówno oddelegowanie usług publicznych, jak i ppp w sensie ścisłym. Oddelegowanie usług publicznych do sektora prywatnego we Francji wystąpiło w około 10 tysiącach projektów o wartości łącznej ok. 120 miliardów euro rocznie. Są to przede wszystkim usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jak również gospodarki odpadami. **Od 2004 roku we Francji funkcjonują również regulacje ustawowe partnerstwa publiczno-prywatnego, których zawarto dotąd ponad 300.** Formy współpracy współistnieją dzięki jasnym i precyzyjnym ramom prawnym i nawzajem się uzupełniają. Od 1993 obowiązuje ustawa, która ustanowiła zasady konkurencji w ramach procesu powierzania realizacji usług publicznych (Loi SAPIN<sup>3</sup>). W 2002, 2004 i w 2005 r. wprowadzono kolejne przepisy branżowe, m.in. ustawy LOPSI<sup>4</sup> oraz LOPJ<sup>5</sup>, dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości, w 2003 roku wydano rozporządzenie dotyczące uproszczenia procedur i tworzenia placówek zdrowotnych. 17.06.2004 r. wprowadzono do porządku prawnego nową ustawę (Ordonnance sur le contrat de partenariat) ustanawiającą ramy dla umów o ppp, regulującą realizację przedsięwzięć w szerokim spektrum zadań publicznych, która była zmieniana jeszcze w 2008 r. Ustawa szczególną rolę odegrała w sektorze transportu publicznego, w tym w kolejnictwie oraz w gospodarce wodno-kanalizacyjnej. We Francji główną grupą podmiotów publicznych są samorządy realizujące we współpracy z sektorem prywatnym podstawowe zadania publiczne. **Samorządy są głównymi inicjatorami przedsięwzięć typu ppp dotyczących zadań własnych, przy czym od 2004 r. połowa umów dotyczy różnych form zagospodarowania terenów miejskich i kształtowania nowej przestrzeni publicznej.** Ponadto duża część przedsięwzięć dotyczy inwestycji prorozwojowych, takich jak budowa sieci internetowej czy infrastruktury konferencyjno-edukacyjnej. Dużą rolę odgrywa sektor szkolnictwa: przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, które zarządzane są przez samorządy. Ponadto w formule ppp jest realizowana infrastruktura sportowa m.in. budowa 12 dużych stadionów.

Od 2010 r. również władze centralne realizują swoje zadania we współpracy z sektorem prywatnym. **Przełomowy dla działań rządu francuskiego w formule ppp był rok 2011, gdy zawarto umowy ppp o wartości ponad 11 miliardów euro.** Znaczący udział w rynku miała budowa dwóch linii TGV (kolei dużych prędkości na linii Nîmes–Montpellier). Niestety, w związku ze spowolnieniem gospodarczym można liczyć się ze spadkiem tej dynamiki. Nie bez znaczenia jest również zmiana politycznego przywództwa, jaka dokonała się po wyborach w 2012 r. Nowy socjalistyczny rząd zlecił audyt realizacji projektów ppp w zakresie budowy infrastruktury zakładów karnych i uczelni wyższych.

<sup>1</sup> Tekst powstał na podstawie prezentacji wygłoszonej przez Pana Pierre Bordeaux oraz Pani Elia Koo z IDG oraz Pana Jean-Yves Gacon z MAPP, podczas konferencji „Partnerstwo publiczno-prywatne – rzeczywistość”, która odbyła się w Krakowie w dniu 29 listopada 2012 r. Konferencja zorganizowana została przez Urząd Miasta Krakowa (Zarząd Infrastruktury Sportowej) w ramach projektu „PPP nowe perspektywy – stworzenie międzynarodowej sieci współpracy wspierającej partnerstwo publiczno-prywatne dla Krakowa” współfinansowanego z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego. Strona projektu [www.ppp4krakow.pl](http://www.ppp4krakow.pl)

<sup>2</sup> Zgodnie z metodologią przedstawioną przez Institut de la Gestion Déléguée (Instytut Zarządzania Delegowanego).

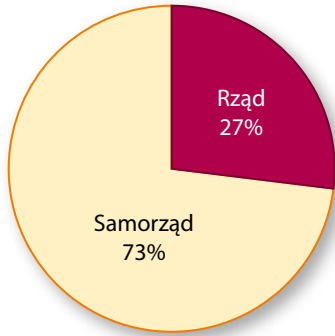
<sup>3</sup> La loi n 93–122 du 29.01.1993, to ustawa, której celem jest walka z korupcją i transparentność życia gospodarczego. Jej nazwa pochodzi od nazwiska Michel Sapin, ówczesnego ministra gospodarki i finansów.

<sup>4</sup> La loi n 2002–1094 z 29 sierpnia 2002 d'orientation et de programmation pour la securite interieure, dotyczące zasad zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, reguluje wiele kwestii kompetencyjnych w zakresie uprawnień organów ścigania i ich finansów.

<sup>5</sup> La loi n 2002–1138 d'orientation et programmation pour la justice – ustawa dotycząca założeń w zakresie organizacji i finansowania systemu wymiaru sprawiedliwości.

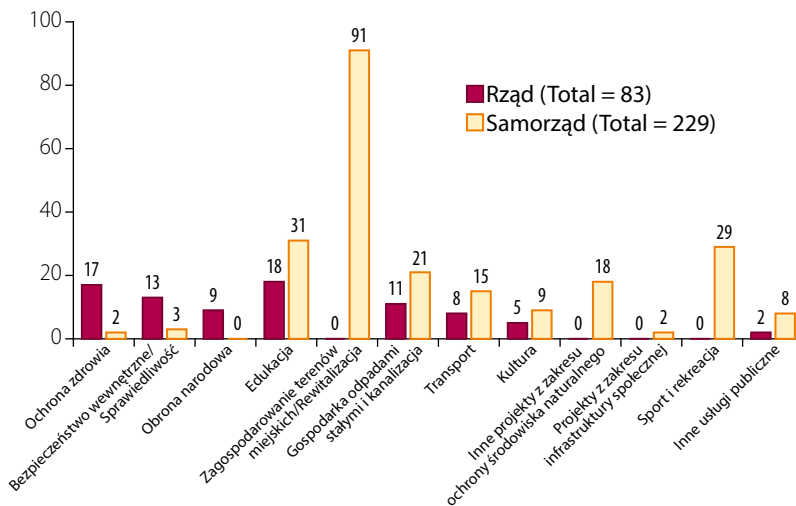
### III. Ppp w praktyce

#### Udział samorządów w realizacji inwestycji publicznych



- We Francji samorzady realizują ponad 70% inwestycji publicznych. Ocenia się, że w ciągu ostatnich pięciu lat samorzady lokalne wydawały średnio 66 miliardów euro w ramach inwestycji.
- W latach 2010–2012 Państwo zainwestowało w projekty związane z infrastrukturą ponad 9 mld euro w ramach umów o partnerstwie. Jest to wynikiem planu ożywienia gospodarki z roku 2009, który ma na celu przyspieszenie realizacji projektów związanych z infrastrukturą w kontekście kryzysu finansowego oraz udzielenie gwarancji ze strony Państwa mającej ułatwić zebranie funduszy na tego typu projekty.

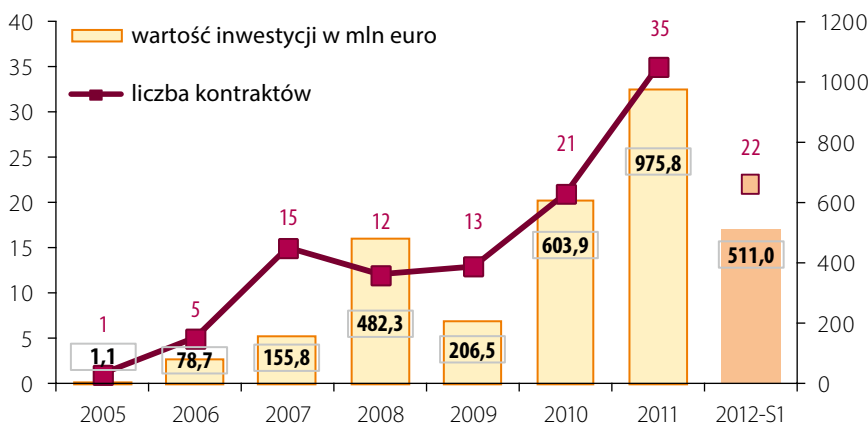
#### Projekty rozpoczęte w ramach umowy o partnerstwie od roku 2004 – podział na sektory



- Sektory związane z planowaniem miejskim oraz placówkami edukacyjnymi są najprężniejsze. Inwestycje związane z tymi sektorami wynoszą ogólnie poniżej 30 milionów euro.
- Sektory związane ze sportem, rozwojem gospodarczym oraz transportem na przestrzeni ostatnich 2 lat również rozwijały się dynamicznie. Wola polityczna francuskiego rządu i sprzyjanie rozwojowi technologii cyfrowych we wszystkich jednostkach terytorialnych, a także organizacja Euro 2016 we Francji były bodźcem do realizacji projektów w ramach samorządów w tych sektorach.

W sektorze samorządowym pewne spowolnienie wynika ze słabszej koniunktury gospodarczej oraz zbliżających się wyborów samorządowych, ale wciąż utrzymuje się wysokie zapotrzebowanie na realizację projektów ppp nawet w sytuacji, gdy ich wdrażanie spotyka większe niż dotychczas problemy z pozyskaniem finansowania. Francuskie samorzady posiadają całą paletę narzędzi dla realizacji zadań we współpracy z sektorem prywatnym, obejmującą m.in. wprowadzoną do kodeksu zamówień publicznych w sierpniu 2011 r. „procedurę rynku globalnego”, która jest znacznie mniej restrykcyjną i uproszczoną procedurą nawiązywania współpracy w przedsięwzięciach z zakresu efektywności energetycznej. Specyfiką rynku francuskiego jest realizacja projektów, w których po stronie publicznej występuje kilka samorządów, często różnych szczebli.

#### Liczba i wartość umów ppp (bez umów koncesji) podpisanych przez wspólnoty lokalne od 2004 r.



### III. Ppp w praktyce

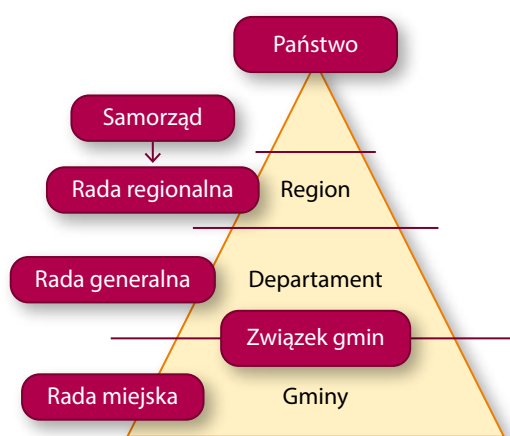
Z polskiej perspektywy ciekawe może okazać się to, że we Francji **dość popularne są projekty typu koncesyjnego, które w ocenie tamtejszych władz działają bez zarzutu, a wiele z nich po zakończeniu jest ponownie wdrażanych w tej formule**. Być może sekret powodzenia przedsięwzięć tego typu kryje się w modelu ich finansowania, co zostanie poruszone w dalszej części tekstu. Szczególną cechą ppp we Francji jest popularność projektów o relatywnie niewielkiej wartości. Obserwuje się również rozwój projektów, w coraz nowszych obszarach, w szczególności w zakresie infrastruktury sportowej i zagospodarowania przestrzennego.

#### Finansowanie zadań publicznych

Francja, tak jak i inne kraje, przeżywa kryzys finansowy, który dotknął przede wszystkim samorządy, ograniczając ich możliwości inwestycyjne. Rośnie dług publiczny, który w 2012 r. osiągnął bardzo wysoki poziom wymagający realnych oszczędności. Równolegle jednak Unia Europejska zobowiązuje państwa członkowskie do zwiększenia efektywności energetycznej i rozbudowy infrastruktury kanalizacyjnej. **Z jednej strony samorządy muszą zatem utrzymać pewien poziom inwestycji, z drugiej strony borykają się z problemami finansowymi, zwłaszcza z finansowaniem inwestycji z tradycyjnych źródeł kredytowania**. W ocenie IGD zapotrzebowanie kredytowe francuskich samorządów to ok. 18 mld euro rocznie, natomiast z tradycyjnych, bankowych źródeł są w stanie pozyskać jedynie 10 mld euro, zatem pozostałe 8 mld trzeba pozyskać z innych źródeł.

Konieczność pozyskania kapitału sprawia, że w tej chwili we Francji opracowywane są plany powołania specjalnej agencji, której celem będzie agregowanie środków samorządów. Pozwoliłoby to na finansowanie inwestycji tego sektora w ramach finansowania solidarnego. Inną propozycją jest mutualizacja zobowiązań (wspólna odpowiedzialność za dług) z inwestycji prowadzonych przez samorządy, na podstawie porozumienia np. departamentu i gminy, które określa zadania każdej ze stron, jak i odpowiedzialność za związane z tą inwestycją zobowiązania finansowe. Coraz śmielej myśli się również o finansowaniu inwestycji przez obligacje czy też fundusze inwestycyjne.

Wobec konieczności ograniczania wydatków i pozyskiwania dodatkowego kapitału, występują trudności związane z ograniczonym zaufaniem samorządów wobec koncepcji ppp. Może być to związane z brakiem doświadczenia w identyfikacji celów władz publicznych oraz oczekiwań inwestorów w ramach tego typu przedsięwzięć. Krytyczne głosy wobec zasadności realizacji projektów w formule ppp nie są związane z tym, że operatorzy nieprawidłowo wykonywali swoje zadania, lecz mogą wynikać z tego, **że samorządy, dzięki współpracy już podniosły swoje umiejętności zarządcze i mogą preferować samodzielne zarządzanie usługami publicznymi**. Z drugiej strony samorządy muszą sprostać coraz większym oczekiwaniom społecznym, jak i obowiązkowi, które w zakresie infrastruktury nakłada na nie prawo UE.



#### Kompetencje samorządów

Samorządy lokalne mają bardzo szerokie kompetencje, wymagające tworzenia i zarządzania infrastrukturą publiczną. Art. 72 Konstytucji Republiki Francuskiej z 1958 r. precyzuje, że wspólnotami terytorialnymi Republiki Francuskiej są gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym i wspólnoty zamorskie, których statut jest określony przez przepisy szczegółowe. Wszystkie wspomniane wcześniej wspólnoty sprawują swobodnie swoją administrację przez swoje organy, jakimi są rady dysponujące kompetencją wydawania aktów prawodawczych. Samorządom przekazywane są również kompetencje państwa. **Samorządy prowadzą własną gospodarkę finansową, zarazem mają obowiązek i prawo świadczenia usług użyteczności publicznej**. Około 40% zasobów finansowych samorządów jest im przekazywane bezpośrednio przez Państwo,

### III. Ppp w praktyce

ponieważ część ich zadań realizowana jest w imieniu administracji rządowej. Przykładem może być prowadzenie Urzędu Stanu Cywilnego.

Francja jest państwem zdecentralizowanym, najobszerniejszą jednostką terytorialną jest region, następnie departament, związek gmin i gminy. Gminy są podstawową jednostką samorządu francuskiego i realizują zadania polegające na świadczeniu usług dla mieszkańców. Związki gmin pozwalają na wspólne świadczenie tych usług, szczególnie w obszarze organizacji transportu miejskiego i gospodarki wodno-kanalizacyjnej. **Wobec wielu zadań przy ograniczonym finansowaniu, kluczowym zagadnieniem jest uzyskanie odpowiedniej efektywności wydatków, również w relacji do jakości usług świadczonych mieszkańcom.** We Francji logika prostego bezpośredniego finansowania zadań i bezpośredniego wykonywania tych zadań przez administrację powoli zastępowana jest logiką skutecznego zlecenia realizacji zadań, w czym pomocą może być formuła ppp. Oficjalny deficyt budżetowy Francji wynosi 5% PKB, natomiast zgodnie ze zobowiązaniami unijnymi musi być zredukowany do 3% PKB. Wszystko to zmusza administrację do opanowania wydatków i podniesienia ich efektywności. W odniesieniu do wskaźników skuteczności i efektywności, warto przytoczyć art. 20 Konstytucji Francuskiej, zgodnie z którym obywatele mają prawo uczestniczyć w ustalaniu nowych podatków i mają obowiązek śledzenia wydatków publicznych. W związku z tym obowiązkiem ważne jest ustalenie narzędzi pozwalających wypełnić zadania wynikające z konstytucji. Od dłuższego czasu w ramach IGD podejmowano działania badawcze, których przedmiotem była efektywność świadczenia usług publicznych. Przedmiotem badań nie były jedynie usługi publiczne realizowane w ramach ppp, ale i świadczone samodzielnie przez podmioty publiczne. Czym lepiej udaje się ustalić wskaźniki pozwalające określić efektywność procesu świadczenia usług, tym większa szansa na zwiększenie efektywności tych działań, czyli lepszego wydawania środków publicznych. Efektywność wydatkowania środków publicznych ma to znaczenie, że pieniądze, które zostaną zaoszczędzone mogą posłużyć realizacji innych celów. **Kluczowe jest wypracowanie wskaźników pozwalających ocenić jakość świadczonych usług w relacji do poniesionych wydatków.** Opracowanie tych wskaźników wymaga gromadzenia informacji na temat procesu świadczenia usług publicznych, które mogą stanowić punkt odniesienia dla oceny efektywności świadczenia tych usług w formule ppp. Dzięki analizie dotychczasowych doświadczeń można łatwiej określić wymagania, jakie spełnić musi potencjalny partner prywatny, aby uznać, że wykona powierzone mu zadanie efektywniej niż zrobiłaby to administracja samorządowa samodzielnie. Dodatkową zaletą prowadzenia badań na temat systemu świadczenia usług, jak i ich jakości jest możliwość stworzenia lepszego systemu kontroli zachowań strony prywatnej w trakcie realizacji umowy o ppp, w tym również udoskonalenie systemu kar umownych, w przypadku, gdy usługa nie jest świadczona na poziomie właściwym z punktu widzenia użytkowników i władz. W ocenie IDG, dość trudno jest opracować wspomniane wskaźniki w formie czysto liczbowej. W związku z tym warto dysponować odpowiednią bazą danych, która pozwala opracować odpowiedni zestaw wskaźników oceny usług w zakresie zaopatrzenia w wodę, transportu itp.

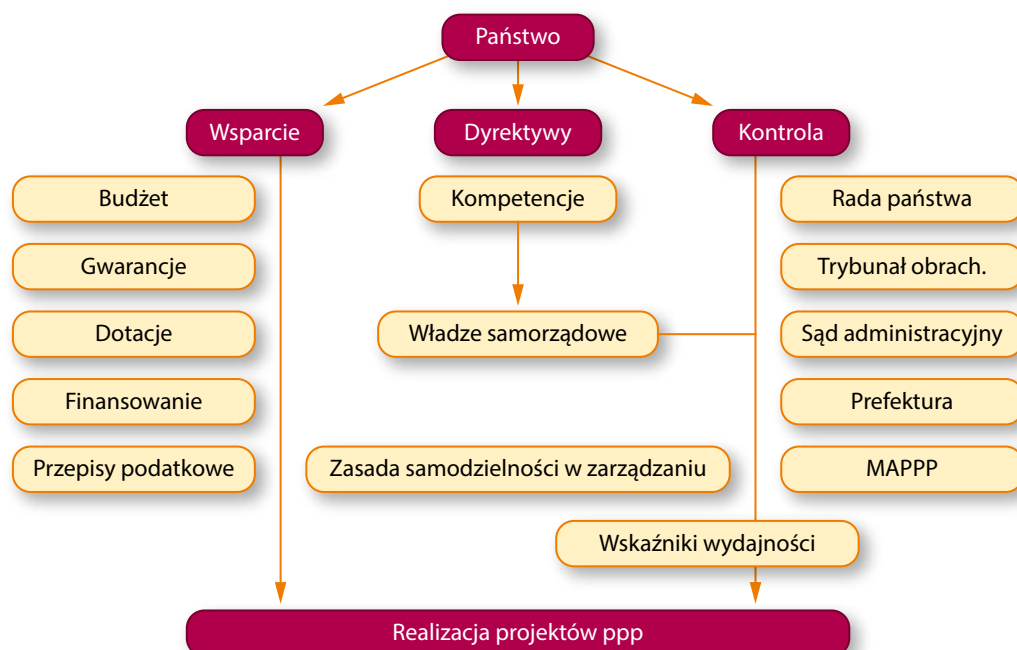
**Efektywność  
partnera  
prywatnego**

**Odpowiednie wskaźniki oceny efektywności działań w ramach świadczenia usług publicznych pozwalają na efektywniejsze zorganizowanie tego procesu w przyszłości** – samodzielnie, jak i we współpracy z sektorem prywatnym, będąc jednocześnie podstawą do efektywnego ułożenia relacji w ramach ppp. Narzędzia te pozwalają na lepszą współpracę, uświadamiając stronie publicznej, jaka powinna być logika ich działań dla wypracowania najlepszych rozwiązań.





### III. Ppp w praktyce



## System wsparcia ppp we Francji

### Rola państwa w rozwoju ppp

Podstawowym zadaniem władz centralnych w zakresie wsparcia ppp jest określenie ram legislacyjnych dla realizacji zadań publicznych w tej formule. Są to ramy, w które wpisuje się działalność samorządów posiadających dużą autonomię działania. Samorzady samodzielnie decydują o inwestycjach, które chcą realizować. **Państwo niemniej ingeruje w proces współpracy z sektorem prywatnym na dwa sposoby: pełni rolę kontrolera oraz rolę wsparcia projektów ppp.**

Kontrola ppp obejmuje monitorowanie projektów, wliczając w to działalność kontrolną prefektów (odpowiednik wojewody), pod kątem legalności projektu i zasadności realizacji projektu. Kontrola fakultatywna już w fazie wstępnej pozwala stwierdzić, czy ppp jest odpowiednią formułą do realizacji konkretnego przedsięwzięcia. W przypadku powstania sporu co do zasadności realizacji przedsięwzięcia sprawę rozstrzyga Trybunał Administracyjny oraz inne instytucje, które mogą się w tych kwestiach wypowiadać łącznie z Trybunałem Obrachunkowym. **Warto podkreślić, iż działania kontrolne nie mają charakteru represyjnego, przeciwnie, mają charakter kontroli ex ante, która potwierdza i ocenia zasadność realizacji konkretnego projektu w danej formule.**

### Podatki w ppp i kompetencja VAT

Wsparcie, jednostek zamierzających zrealizować projekt ppp, dotyczy przybliżenia metodologii realizacji projektu, a pomoc realizowana przez administrację centralną może mieć również charakter szkolenia. Wsparcie możliwe jest już na poziomie prefektury. Innym obszarem, na jakim władze centralne angażują się w ułatwienie realizacji projektów typu ppp, są przepisy podatkowe. **Generalną zasadą we Francji jest neutralność podatkowa wszystkich zamówień publicznych.** Kwestie podatkowe nie powinny mieć wpływu na decyzję o wyborze ppp lub koncesji, choć w praktyce każda z form współpracy z sektorem prywatnym przy realizacji zadań publicznych posiada odmienne uwarunkowania prawne, w tym także podatkowe. Specyficzny dla systemu francuskiego jest mechanizm kompensacji VAT, który umożliwia samorządowi odzyskanie większej części VAT zapłaconej wykonawcom z tytułu inwestycji. Podstawowa stawka VAT wynosi 19,6% i niebawem wzrośnie, natomiast specjalny fundusz zwraca samorządowi 15,2%. **Jest to bardzo istotne rozwiązanie dla samorządów realizujących przedsięwzięcia w formule ppp, które obejmuje zapłatę wynagrodzenia partnera, opodatkowanego podatkiem VAT.** Jedynek warunkiem uzyskania zwrotu zasadniczej części podatku VAT jest to, aby inwestycja objęta rozliczeniami służyła realizacji zadań publicznych i docelowo stanowiła własność samorządu. Warunkiem skorzystania z Funduszu Kompensacyjnego jest to, aby dana transakcja była zamawiana przez samorząd. Podatki wynikające z funkcjonowania podmiotu prywatnego, w tym podatki lokalne, ponosi samodzielnie partner prywatny.

### III. Ppp w praktyce

Innym ważnym instrumentem finansowym, który może mieć istotne znaczenie dla realizacji ppp, są **subwencje dostępne dla projektów ppp** na takich samych zasadach jak inwestycje realizowane zupełnie samodzielnie przez podmioty publiczne. Ma to miejsce np. przy wsparciu budowy teatrów, sal koncertowych czy innych budynków służących kulturze. Subwencje dostępne są na takich samych zasadach, niezależnie od tego, czy przedsięwzięcie będzie realizowane w formule ppp, czy samodzielnie przez podmioty publiczne. Z dotacji na rozwój obiektów sportowych korzystał m.in. zrealizowany w formule ppp Stadion w Lille. Operacyjnie subwencje przelewane są na konto samorządu (podmiotu publicznego) i dopiero zgodnie z umową o ppp przekazywane są partnerowi prywatnemu albo bezpośrednio po realizacji inwestycji albo stopniowo, zawsze jednak po wykonaniu dotowanego zadania. Zawsze środki dotacyjne muszą przejść przez budżet samorządu, na zlecenie którego realizowany jest dotowany projekt ppp – dotacje nie trafiają bezpośrednio do partnera prywatnego.

#### Mechanizmy finansowania ppp

Dotacje europejskie rządzą się własnymi prawami i również we Francji zagadnienie wymaga szczególnego zaangażowania instytucji zarządzającej i beneficjenta, co stwarza liczne problemy.

Innym istotnym mechanizmem finansowym ułatwiającym realizację projektów ppp, a zależnym od ustawodawcy jest **instytucja cesja wierzytelności**. Partnerstwo publiczno-prywatne narażone jest na dodatkowe koszty finansowe, związane z pozyskaniem kapitału prywatnego na potrzeby inwestycji publicznych. Partner prywatny, zaciągając kredyt na potrzeby realizacji przedsięwzięcia ppp (celu publicznego), zmuszony jest płacić oprocentowanie wyższe, niż ma to miejsce w przypadku kredytów zaciąganych przez stronę publiczną. Występuje zatem znaczna różnica w oprocentowaniu kredytu, jaki finansuje de facto publiczną inwestycję. W konsekwencji koszty kredytu przerzucane są na stronę publiczną i koszt realizacji całego projektu ppp jest większy od operacji klasycznych, tj. samodzielnej realizacji zadania przez podmiot publiczny. Jednym ze sposobów ograniczenia tej niekorzystnej tendencji jest instytucja cesja wierzytelności, która bazuje na tym, że wraz z wykonaniem robót budowlanych przewidzianych w ramach ppp, ryzyko budowy jest już znacznie **ograniczone, samorząd zatem zyskuje możliwość zagwarantowania bankowi partnera prywatnego zapłaty za wykonane prace przy okazji wnoszenia opłat za dostępność**. Mechanizm cesji wierzytelności polega na tym, że samorząd jako podmiot publiczny, po zakończeniu robót budowlanych i ich oddaniu do użytku, potwierdza wobec banku, że zapłaci cenę za te prace niezależnie od dalszego przebiegu współpracy. Gwarantowana płatność może być przekazana bezpośrednio do banku finansującego partnera prywatnego. Jej wielkość została ograniczona do 80% wierzytelności, tak aby partner prywatny zawsze ponosił ryzyko za część kredytu, który zaciągnął na potrzeby realizacji przedsięwzięcia ppp.

#### Cesja wierzytelności

Kolejną istotną częścią systemu finansowania inwestycji publicznych, w tym realizowanych w ramach ppp, jest instytucja kasy depozytu i konsygnacji (**Caisse des Dépôts et Consignations**). Jest to instytucja publiczna, która zajmuje się inwestowaniem zgromadzonych w niej oszczędności obywateli w długoterminowe projekty publiczne o znaczeniu strategicznym. Depozyty obywateli (do 20 000 euro) złożone na potrzeby kasy są preferencyjnie oprocentowane i zwolnione z podatków. Podstawowym zadaniem kasy jest finansowanie budowy mieszkań komunalnych. Kasa konsygnacyjna może brać udział również w projektach ppp jako pożyczkodawca, a udzielane przez nią pożyczki są znacznie korzystniej oprocentowane niż komercyjne kredyty bankowe. Niestety pokrycie zapotrzebowania na kapitał zostało ograniczone do 50% potrzeb samorządu lub partnera prywatnego.

Administracja rządowa **Mission d'appui aux partenariats public-privé** (MAPPP) jest również zaangażowana w szereg działań wspierających ppp w obszarze wypracowania metodologii wstępnej oceny zasadności realizacji tego typu projektów. Wsparcie metodologiczne ze strony administracji rządowej jest nie mniej istotne dla powodzenia ppp niż spójne ramy legislacyjne. Partnerstwo publiczno-prywatne jest formułą realizacji zadań publicznych, która wymaga stałego doskonalenia umiejętności. Kwestią kluczową jest upowszechnianie doświadczeń pionierów ppp, które mogą przekładać się na konkretne dokumenty. Misja wsparcia ppp, analizuje regulaminy i regulacje wewnętrzne podmiotów publicznych i ich prawo miejscowe. Ze względu na powierzone jej zadania, Misja prowadzi bank podpisanych kontraktów wraz ze wszystkimi załącznikami mającymi znaczenie dla realizacji przedsięwzięcia. Dzięki temu najlepsze praktyki, najlepsze klauzule mogą przyczynić się do stworzenia rozwiązań modelowych. **Misja stanowi część francuskiej administracji publicznej, która działa przy Ministerstwie Ekonomii i jako niewielka struktura o charakterze eksperckim pomaga w rozwoju ppp zarówno w skali konkretnych projektów realizowanych przez samorządy lokalne, jak i dużych przedsięwzięć**. Misja MAPP realizowana jest w trzech płaszczyznach. Pierwsza dotyczy obszaru regulacyjnego w zakresie tworzenia przepisów prawnych, które obejmują ppp. Szczególnie wiele wysiłku poświęcono projektom ustaw

#### MAPPP



### III. Ppp w praktyce

regulujących tę problematykę, jak i przepisów wykonawczych. Sporo uwagi poświęcono również regulacjom budżetowym oraz kwestiom opodatkowania projektów ppp. Drugi obszar działalności obejmuje udzielanie wyjaśnień na temat obowiązujących w obszarze ppp regulacji wszystkim zainteresowanym realizacją projektów po stronie publicznej oraz prywatnej, ale również tym, którzy chcą brać udział w rozwoju ppp. Obszar doradczo-edukacyjny wymaga współpracy z instytucjami, które zajmują się kształceniem wysokiej rangi urzędników państwowych. Najważniejszym obszarem działalności MAPP jest jednak rozwijanie metodologii realizacji projektów ppp. W pierwszej kolejności zadaniem MAPP jest ocena wstępna projektów, w ramach której proponowany jest model wstępnej oceny zasadności realizacji przedsięwzięcia, jak i sama ocena. Szczególną cechą „misji wsparcia projektu” jest to, że jest wykonywana zarówno dla rządu, jak i dla samorządów lokalnych. We Francji wsparcie udzielane jest na wniosek samorządu zainteresowanego wsparciem w realizacji konkretnego projektu. Ekspertki MAPP na miejscu badają dany przypadek i wyjaśniają, jakie są uwarunkowania prawne jego realizacji. Częścią ich pracy jest **zapoznanie jednostki z odpowiednią metodologią oceny projektu pod kątem tego, czy powinien być realizowany w formule ppp**. Samorządy mogą zwrócić się do misji o udzielenie opinii dotyczącej wstępnej oceny projektu. MAPP dokonuje analizy porównawczej (komparatywnej), która pozwala stwierdzić, czy ppp jest właściwą formułą realizacji danego projektu. Warto jednak zwrócić uwagę, że misja nie wydaje opinii dotyczącej samej celowości realizacji projektu (nie może np. stwierdzić, że należy zbudować stadion na 10 tys. czy 30 tys. miejsc, co jest wyłączną domeną samorządu). Wypowiada się natomiast na temat tego, czy projekt może być skutecznie zrealizowany w ramach ppp i czy środki, które mają być wyasygnowane przez samorząd na realizację przedsięwzięcia w tej formule, są wystarczające. W dalszej kolejności samorządy odpowiadają już za realizację przedsięwzięcia, w szczególności za procedury związane z ogłoszeniem przetargu. Misja jest jednak gotowa udzielać odpowiedzi na pytania zgłaszane przez wdrażające ppp podmioty aż do momentu zawarcia umowy o ppp. Praca nad ramami instytucjonalnego wsparcia ppp we Francji na dobrą sprawę nie została jeszcze zakończona, a doświadczenia, jakie zdobywane są na tym polu, są stale analizowane przez podmioty publiczne, jak i prywatne organizacje zajmujące się ppp. Wydaje się jednak, że doświadczenia francuskie powinny być dokładnie przeanalizowane przez polską administrację rządową, ponieważ, jak wskazała dotychczasowa praktyka, realizacja projektów ppp, z opłatą za dostępność przebiega bardzo powoli, a samorządy wydają się dość osamotnione w swych działaniach.

#### Mission d'appui aux partenariats public-privé, (MAPPP)

MAPPP została powołana na podstawie zarządzenia z dnia 19 października 2004 r. i utworzona 27 maja 2005 r. Jest to organ międzyresortowy, administracyjnie powiązany z Ministerstwem Finansów, Gospodarki i Pracy (MINEFE) i działa dla pożytku całej sfery publicznej. MAPPP jest państwową organizacją ekspercką, której rolą jest służyć zarówno jednostkom państwowym, jednostkom samorządu terytorialnego, jak i innym podmiotom zainteresowanym realizacją projektów w formule ppp. MAPPP zajmuje się oceną projektów ppp na etapie przygotowawczym. Podmioty, które kierują zapytanie w stosunku do planowanych projektów, otrzymują opinię od MAPPP, która analizuje poprawność zastosowania procedur oraz rozliczeń finansowych. MAPPP nie ocenia aspektów technicznych zgłaszanych projektów. MAPPP stworzyła matryce, które zapewniają podmiotom publicznym pomoc w przygotowaniu bilansu korzyści przeprowadzenia projektu w ramach ppp. Instytucja ta ocenia aspekty prawno-ekonomiczno-administracyjne uzasadniające wszczęcie procedury prowadzącej do zawarcia umowy ppp. W Polsce nie istnieje analogiczna instytucja publiczna, która opiniowałaby projekty przygotowane w formule ppp. MAPPP jako jednostka ekspercka rządowa obligatoryjnie analizuje, wydaje ekspertyzy i opinie dla projektów planowanych do realizacji przez podmioty rządowe (np. szkoły, szpitale, sektor energetyczny itp.). Projekty planowane przez samorządy terytorialne nie muszą podlegać analizie i są weryfikowane tylko na ich specjalne życzenie. Główne zadania MAPPP:

- analiza planowanych projektów ppp w fazie wstępnej (weryfikacja zgodności z zapisami ustawy – spełnienie 3 warunków: pilność, złożoność, efektywność, wstępna analiza finansowa i ekonomiczna, weryfikacja opłacalności i zasadności realizacji przedsięwzięcia w formule ppp);
- promocja partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partnerów publicznych;
- weryfikacja i przedstawianie opinii na temat prawodawstwa oraz innych aspektów związanych z ppp;
- uczestnictwo w komitecie, który ustala gwarancje rządowe dla projektów ppp.

MAPPP po wykonaniu analizy i wydaniu stosownej opinii dla planowanych projektów ppp przez instytucje rządowe, przesyła te informacje do Ministra Finansów, który na tej podstawie podejmuje ostateczną decyzję o dopuszczeniu danego przedsięwzięcia do realizacji w formule ppp. W 2010 r. MAPPP oceniło 35 projektów, w 2011 r. będzie ich około 50. Około połowa ocenianych projektów jest zgłaszana przez władze lokalne. Przykładowo dotyczą one: oświetlenia miasta, podniesienia wydajności energetycznej w gminie, budowy szkół czy infrastruktury sportowej.

<http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>

#### IGD

**IGD (l'Institut de la Gestion Délégée – Instytut Delegowania Zarządzania)**, jest odpowiednikiem polskiej Fundacji Centrum PPP. Stowarzyszenie powstało w 1996 r. z potrzeby zapewnienia większej przejrzystości i transparentności projektom realizowanym w formule ppp, odnowienia dialogu publiczno-prywatnego oraz rozpowszechniania francuskich doświadczeń w Unii Europejskiej i na świecie. IGD stowarzysza podmioty, które promują rozwiązania w formule ppp w tym:

- Radę Założycieli: ponad 40 firm (które finansują działalność IGD, płacąc ustaloną składkę przez okres 5 lat);
- Radę Pracowników;
- Radę Biegłych: około 30 biegłych reprezentujących administrację publiczną, samorzady lokalne, zrzeszenia klientów, związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe, itp.

Na poziomie operacyjnym, IGD zaangażowane jest na czterech obszarach:

- **Inicjatywa ppp** – IGD prowadzi monitoring mający na celu modyfikację prawa i regulacji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym zakresie IGD wraz z MAPPP, utworzył Obserwatorium PPP (Centre d'Expertise Français pour l'Observation des Partenariats Publics Privés CEF-O-PPP czyli Centrum ekspertyzy francuskiej odpowiedzialnej za monitorowanie ppp) oraz uczestniczy w grupach roboczych na temat adaptacji narzędzi zamówień publicznych. W ramach inicjatywy ppp, we współpracy z MAPPP i uniwersytetami, została utworzona Szkoła PPP, która kształci przedstawicieli urzędów państwowych i administracji publicznej w zakresie realizowania kontraktów ppp.
- **Karta Usług Komunalnych** – Karta ta kształtuje wskaźniki mające na celu zmierzenie wydajności usług publicznych oraz przedstawia opinie w celu doprowadzenia do wyboru najlepszej formy zarządzania usługami publicznymi.
- **Demokracja lokalna oraz uczestnictwo użytkowników** – Udział obywatela w zarządzaniu usługami publicznymi jest istotnym warunkiem trwałości projektu i zrównoważonego rozwoju. W ramach tego obszaru funkcjonują: lokalne komisje doradcze, konferencje obywatelskie, badania poziomu zadowolenia klientów.
- **Karta podstawowych usług** – Poprzez dwuroczny program, wspierany przez radę założycieli IGD, karta podstawowych usług ma na celu przekazanie doświadczenia krajom rozwijającym się. Organizowane są czterostronne spotkania z udziałem reprezentantów państwa, jednostek samorządu terytorialnego, operatorów oraz użytkowników celem wspierania akcji zorientowanych na wspólny cel.

Szczególnie interesująca i warta przeniesienia na polski grunt jest przygotowana przez IGD Karta Usług Komunalnych, w ramach której zostały stworzone specjalne wskaźniki socjoekonomiczne. Wspomagają one obiektywny wybór metod zarządzania usługami komunalnymi, zapewniają transparentność procesom oraz pozwalają zweryfikować efektywność danych projektów.

<http://www.fondation-igd.org>

#### Informacja o projekcie „PPP nowe perspektywy” – stworzenie międzynarodowej sieci współpracy wspierającej partnerstwo publiczno-prywatne dla Krakowa”

**Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie** od początku swojej działalności podejmuje wiele inicjatyw, mających na celu zdobycie odpowiedniej wiedzy, doświadczeń i partnerów do realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest ono postrzegane jako alternatywny i pomimo problemów z wdrażaniem atrakcyjny sposób finansowania inwestycji, który w najbliższych latach zyskiwać będzie na znaczeniu ze względu na rosnące potrzeby oraz przewidywane zmniejszanie się możliwości wykorzystania przez Polskę środków z budżetu Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych przedsięwzięć Zarządu Infrastruktury Sportowej w Krakowie w tej dziedzinie jest obecnie projekt **„PPP nowe perspektywy – stworzenie międzynarodowej sieci współpracy wspierającej partnerstwo publiczno-prywatne dla Krakowa”**, który został przygotowany i jest realizowany we współpracy z partnerami zagranicznymi z Francji i Wielkiej Brytanii, którzy mają najlepsze doświadczenia i długoletni staż we wdrażaniu projektów ppp. Podmiotami tymi są Brytyjsko-Polska Izba Handlowa (BPCC, Londyn) przy współudziale Spółki Brytyjsko-Polskie Usługi oraz L'Institut de la Gestion Délégée (IGD, Paryż) wraz z Francuską Izbą Przemysłowo-Handlową w Polsce.

Podstawowym celem projektu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjności Małopolski oraz Krakowa w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednym ze znaczących elementów realizacji projektu jest utworzenie międzynarodowej sieci współpracy służącej wymianie dobrych praktyk i doświadczeń oraz zapewnieniu merytorycznego wsparcia w zakresie ppp dla pracowników Gminy Miejskiej Kraków, w tym jej jednostek budżetowych. Oprócz trzech seminariów połączonych z warsztatami oraz konferencji i wizyt studyjnych, projekt przewiduje także różnorodne działania promocyjne, stworzenie i prowadzenie serwisu internetowego, przygotowanie i wydanie katalogu ofert, publikacji projektowej, materiałów seminaryjnych i konferencyjnych, prezentacji multimedialnej, a także badania marketingowe i wykonanie kompleksowych analiz dla modelowej inwestycji w formule ppp.

Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 Oś priorytetowa VIII Działanie 8.2. Budowanie pozycji Małopolski w europejskich sieciach współpracy.

Wartość projektu wynosi ponad 1,4 mln złotych, w tym dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej 85% (ponad 1,2 mln złotych) oraz udział własny Gminy Miejskiej Kraków 15% (0,2 mln złotych).



**Maciej Dobieszewski**  
Radca prawny

## 3.5 Perspektywy ppp w obszarze budowy dróg szybkiego ruchu w Polsce w świetle wyzwań Wieloletnich Ram Finansowych UE 2014–2020

Po okresie wielkiego przyspieszenia w budowie dróg i autostrad w Polsce, przypadającym na lata 2010–2012 (przez większość tego okresu w budowie było ponad 1000 km dróg, w szczytowym momencie przypadającym na początek roku 2011 – ponad 1300; sieć autostrad i dróg ekspresowych wzrosła w latach 2010–2012 z ok. 1500 do ok. 2500 km). Obecnie mamy do czynienia z czasem pewnego uspokojenia i spowolnienia, czasem kończenia budowy rozpoczętych w okresie drogowego boomu (w budowie wciąż jest ponad 600 km dróg) i oczekiwania na rozpoczęcie nowych inwestycji, których katalizatorem mają być, tak jak poprzednio, środki z funduszy unijnych. Jest to też najlepszy moment na pewną refleksję nad sposobem realizacji inwestycji drogowych w latach ubiegłych oraz efektywnością wykorzystania dostępnych środków, zarówno z punktu widzenia jakości i dostępności sieci drogowej, jak też ich wpływu na polską gospodarkę w wymiarze nieco szerszym (choćby na kondycję polskiego sektora budowlanego). Taka refleksja musi oczywiście być ukierunkowana na przyszłość i budować podstawy strategicznego podejścia do polityki inwestycyjnej w nadchodzącym siedmioletnim czy nawet dziesięcioletnim. Z tej perspektywy szczególnego znaczenia nabiera analiza perspektyw modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, instrumentu stosowanego na świecie najczęściej właśnie w drogownictwie, a w Polsce ostatnio w tym obszarze właściwie nieobecnego. Duży wpływ na taką sytuację mają wcześniejsze, przynajmniej, raczej negatywne doświadczenia z drogowymi przedsięwzięciami ppp w Polsce, o których szerzej pisałem w „Biuletynie ppp” nr 3, ale nie mogą one usprawiedliwiać ignorowania alternatywnych, wobec klasycznego zamówienia publicznego, metod realizacji inwestycji, tym bardziej, iż te alternatywne metody wykorzystywane były w skali na tyle znaczącej, że materiał badawczy oraz zasób doświadczeń, tak pozytywnych, jak negatywnych, umożliwia rzetelną analizę i rozważenie przydatności modelu ppp dla realizacji celów narodowej polityki transportowej.

### **Ppp w drogownictwie**

W dalszej części artykułu dokonane zostanie podsumowanie i próba oceny polityki państwa w obszarze budowy dróg i autostrad w latach 2007–2012, omówione zostaną plany i możliwości inwestycyjne w świetle projektu Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014–2020 oraz perspektywy modelu ppp w tym obszarze. Szczególną uwagę chciałbym zwrócić na kwestię optymalnego zarządzania rynkiem ppp na poziomie krajowym, zwłaszcza wobec wprowadzenia ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (ustawa o ppp) regulacji dotyczącej zasad zaliczania zobowiązań z umów o ppp do długu publicznego.



## Budowa dróg krajowych i autostrad w latach 2007–2012

W roku 2007 Polska formalnie rozpoczęła korzystanie ze środków na budowę i modernizację dróg i autostrad dostępnych w ramach wieloletniej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013. Faktycznie realizacja inwestycji na dobre ruszyła dopiero w roku 2009, a rok 2007 zapisał się jako szczególny w warstwie przede wszystkim symbolicznej i planistycznej. W kwietniu tego roku Polska została, wspólnie z Ukrainą, wybrana gospodarzem piłkarskich Mistrzostw Europy Euro 2012. Choć impreza ta w gruncie rzeczy ma charakter drugorzędny, nieporównywalny z np. piłkarskimi mistrzostwami świata czy igrzyskami olimpijskimi, a dodatkowo została podzielona pomiędzy dwóch współgospodarzy, w wyniku czego w Polsce rozegrano ledwie 15 meczów, perspektywa jej organizacji rozbudziła niezwykle emocje i stała się przyczynkiem do snucia, mniej lub bardziej fantastycznych, głównie dziennikarskich, wizji rozwoju polskiej sieci drogowej, jaka miała być rzekomo absolutnie niezbędnym warunkiem przyjęcia milionowych rzesz kibiców i turystów, a co najważniejsze – niedopuszczenia do spektakularnej kompromitacji naszego kraju w oczach społeczności międzynarodowej. Ostatecznie dróg na Euro nie zbudowano, podobnie zresztą jak na Ukrainie, co w niczym nie przeszkodziło kibicom w sprawnym dotarciu na stadiony i do stref kibica. Ruch na drogach między miastami, w których organizowano mecze, nie zbliżał się nawet intensywnością do ruchu na tych samych drogach w trakcie wakacyjnych czy weekendowych wyjazdów. Niemniej, wyobraźnia i oczekiwania społeczne zostały rozbudzone na tyle skutecznie, że zainfekowały również decydentów politycznych, czego efektem był przyjęty 25 września 2007 r., jeszcze przed wyborami parlamentarnymi, **Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012**. Program ten był całkowicie nierealny już w momencie jego przyjęcia i to nawet biorąc poprawkę na panujące wówczas w polskiej i światowej gospodarce zupełnie inne „przedkryzysowe” nastroje; niemniej nowy, okrojony program został uchwalony dopiero ponad trzy lata później<sup>1</sup>. Plan rządowy zakładał przeznaczenie w okresie jego realizacji ok. 120 mld zł na budowę autostrad i dróg ekspresowych, a także na obwodnice miast oraz wzmocnienia i przebudowy dróg krajowych. Do końca 2012 r. miały być zrealizowane następujące inwestycje:



- Autostrada A1 – budowa na całej długości od Gdańska do Łodzi oraz od lotniska Pyrzowice obok Katowic od południowej granicy państwa; odcinek między Łodzią a Pyrzowicami wraz z obwodnicami Łodzi i Częstochowy miał być realizowany w modelu ppp;
- Autostrada A2 – budowa między Koninem a Łodzią; pozostałe odcinki pomiędzy zachodnią granicą państwa a Warszawą do realizacji w ppp;
- Autostrada A4 – budowa wszystkich nieistniejących dotychczas odcinków na całej planowanej długości między granicą z Niemcami a Ukrainą (przede wszystkim dokończenie odcinka Zgorzelec–Krzyżowa oraz budowa drogi od Krakowa do granicy wschodniej);

<sup>1</sup> Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 Rada Ministrów przyjęła 25 stycznia 2011 r.



### III. Ppp w praktyce

- Autostrada A8 – budowa na całej planowanej długości, tj. autostradowej obwodnicy Wrocławia;
- Autostrada A18 – budowa jezdni południowej na całej długości (ok. 70 km);
- Droga S1 – dokończenie budowy krótkiego odcinka Pyrzowice–Podwarpie (ponadto do roku 2013 miała być zrealizowana budowa 40 km odcinka między Mysłowicami a Bielsko-Białą);
- Droga S2 – budowa południowej obwodnicy Warszawy na odcinku Konotopa–Puławska wraz odcinkiem S79 Lotnisko–Marynarska;
- Droga S3 – budowa na całej długości od Szczecina do południowej granicy państwa;
- Droga S5 – budowa na całej długości od Grudziądza przez Bydgoszcz, Poznań aż do Wrocławia;
- Droga S7 – budowa na całej długości od Gdańska przez Warszawę aż do Krakowa z wyłączeniem istniejących już krótkich odcinków, a także budowa tzw. zakopianki od Myślenic do Rabki z dwukilometrowym tunelem;
- Droga S8 – budowa od Wrocławia do Sycowa, a dalej od Piotrkowa (przebudowa tzw. „gierkówki” między Piotrkowem a Jankami) przez Warszawę z obwodnicami Raszyna i Marek aż do Białegostoku (odcinek między Sycowem a Łodzią miał być realizowany w latach 2011–2015);
- Droga S17 – budowa między Warszawą a Lublinem z obwodnicą tego ostatniego;
- Droga S19 – budowa między Rzeszowem a granicą ze Słowacją, ale do 2014 r. miała być gotowa cała trasa aż do Białegostoku;
- Droga S69 – budowa między Bielsko-Białą (obwodnica) a Żywcem;

Do tego dochodziła budowa kilkudziesięciu obwodnic, często w standardzie dróg ekspresowych (np. zachodnia obwodnica Poznania). Warto też dodać, że w okresie trwania programu miały się też rozpocząć kolejne inwestycje, jak chociażby budowa drogi S74 z Piotrkowa przez Kielce aż do Niska na Podkarpaciu czy drogi krajowej 16 między Olsztynem a Augustowem.

#### Plany w budowie dróg krajowych



**Zrealizowanie powyższego planu sprawiłoby, że podróżowanie polskimi drogami byłoby dzisiaj szybkie, komfortowe i bezpieczne.** Polska posiadałaby dwie drogi bezkolizyjne w kierunku zachód–wschód (A4 i A2 bez odcinka na wschód od Warszawy), cztery (!) w osi północ–południe (A1, S3, S5, S7 plus pięta, S19, w budowie), prawie gotową drogę z południowego zachodu na północny wschód (A/S8), nie mówiąc o takich drobiazgach jak dokończenie autostrady A18 czy połączenie Warszawy i Lublina drogą S17. Plan ten nie tylko nie został zrealizowany do roku 2012, ani nawet do roku 2015, czyli do końca wydatkowania środków z unijnego budżetu wieloletniego 2007–2013. Realizacja wszystkich tych inwestycji jest mało prawdopodobna nawet w ramach następnego okresu programowania unijnych funduszy.

Chociaż dla osób choćby pobieżnie zorientowanych w temacie było jasne, że realizacja planów drogowych z roku 2007 nie jest możliwa, to jeszcze przynajmniej do początku roku 2010 można było ze sporym praw-

dopodobieństwem, opartym na zaawansowaniu procedur przetargowych i podpisanych umowach, zakładać, że do końca roku 2012 uda się w Polsce zbudować pewien szkielet sieci dróg szybkiego ruchu. Składałby się on z autostrady A1 gotowej z wyjątkiem obwodnicy Częstochowy, autostrady A2 od granicy z Niemcami do Warszawy, autostrady A4 na całej długości między zachodnią a wschodnią granicą, drogi ekspresowej S3 od Szczecina do Zielonej Góry oraz znaczących fragmentów drogi S7 (m.in. południowa obwodnica Gdańska, cały liczący ok. 150 km odcinek w woj. warmińsko-mazurskim, ponad 150-kilometrowy odcinek między Grójcem a Kielcami, wschodnia obwodnica Krakowa) i A/S8 (cały odcinek na terenie woj. dolnośląskiego wraz z autostradową obwodnicą Wrocławia, przebudowana „gierkówka” między Piotrkowem a Mszczonowem oraz znaczące fragmenty między Warszawą a Białymstokiem). Szkielet ten uzupełniałyby m.in.: autostrada A18, fragmenty drogi S5 (obwodnica Bojanowa i Rawicza oraz mniej więcej połowa (ponad 50 km) odcinka między Poznaniem

a Bydgoszczą), obwodnice Szczecina, Słupska i Trójmiasta na drodze A/S6, prawie 70-kilometrowy odcinek drogi S17 wraz z obwodnicą Lublina, droga S1 (wschodnia obwodnica Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego oraz odcinek między Bielsko-Białą a Cieszynem), a także drogi S22 oraz S69 (z wyjątkiem krótkiego odcinka stanowiącego obejście Węgierskiej Górki). Zbudowanie takiej sieci byłoby już skokiem cywilizacyjnym i znacząco usprawniałoby poruszanie się po Polsce z perspektywy prawie wszystkich jej regionów.

Niestety, rzeczywistość dość brutalnie zweryfikowała również te zamierzenia. Powody niepowodzeń przedsięwzięć drogowych były różne – wygaśnięcie koncesji na autostradę A1 z uwagi na brak zamknięcia finansowego, kłopoty finansowe lub bankructwa wykonawców prowadzące do rozwiązywania umów lub opóźnień liczonych w latach, problemy konstrukcyjne i technologiczne (most w Mszanie na autostradzie A1) czy zmiana priorytetów rządu (rezygnacja z budowy drogi S7 na rzecz drogi S8 między Wrocławiem a Łodzią). **Zdecydowanie najsłabiej wygląda realizacja połączeń w osi północ-południe, w opinii wielu ekspertów ważniejszych z punktu widzenia rozwoju polskiej gospodarki od połączeń zachód-wschód, bo otwierających możliwości rozwoju zupełnie nowych szlaków tranzytowych i budujących konkurencyjność chociażby polskich portów.** Autostrada A1 między Łodzią a Górnym Śląskiem nie jest nawet na etapie przetargu, na obwodnicy Łodzi walczący z olbrzymimi problemami finansowymi Polimex-Mostostal powoli zaczyna prace, które zgodnie z umową z 2010 r. miały zakończyć się... w połowie bieżącego roku. Ponad 60-kilometrowy odcinek między Toruniem a Kowalem, umożliwiającą m.in. ominięcie będącego zmorem dla wielu kierowców Włocławka, oczekuje na dokończenie, po tym jak, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) rozwiązała umowę z irlandzkim wykonawcą. Zaawansowanie budowy wynosi ok. 50%. Problem w tym, że przetarg wygrało konsorcjum na czele z włoską firmą Salini – dysponującą doświadczeniem skromnym, a w Polsce żadnym – przedstawiając ofertę w wysokości poniżej 70% kosztorysu inwestora. Krajowa Izba Odwoławcza nakazała więc ponowną analizę i wybór najkorzystniejszej oferty. Dalsze losy tej inwestycji są zatem niepewne. Drugie co do ważności połączenie Polski północnej z południową, tj. droga S7, nie miała szczęścia z innych względów. Na początku roku 2011 rząd ogłosił nowy program budowy dróg, rezygnując przy tym z części rozpoczętych już inwestycji ze względu na ograniczenia finansowe. Unieważniono lub wstrzymano część toczących się przetargów, na czym najbardziej ucierpiała właśnie budowa drogi S7 – odłożono budowę ok. 60 km pomiędzy Gdańskiem a Warszawą oraz ponad 80 km między Warszawą a Krakowem z obwodnicą Radomia i fragmentem obwodnicy Krakowa. Co ciekawe, niemal w tym samym czasie rozpoczęto przetargi na budowę drogi S8 między Wrocławiem a Łodzią razem aż dziesięć postępowań na odcinki o łącznej długości ok. 150 km). Wyniki generalnego pomiaru ruchu z roku 2010<sup>2</sup> wskazywały, że natężenie ruchu na części odcinków, których realizację wstrzymano jest znacznie wyższe niż na którymkolwiek z odcinków drogi S8, na które rozpoczęto przetargi. Chodzi tu zwłaszcza o drogę krajową nr 7 między Radomiem a Skarżyskiem-Kamienną, gdzie dobowy ruch pojazdów wynosi między 15 a 30 tys., podczas gdy na odcinkach drogi krajowej nr 8, które zostały przewidziane do relacji – między 8 a 15 tys. Co więcej, procedury budowlane i przetargowe dotyczące drogi S7 były znacznie bardziej zaawansowane w stosunku do dopiero rozpoczętych postępowań dotyczących drogi S8 (w dwóch przypadkach były już otwarte oferty cenowe i wybrani wykonawcy). W tej sprawie kluczową rolę odegrały jednak względy pozamerytoryczne.

Na początku 2013 r. w budowie jest ok. 600 km autostrad i dróg ekspresowych. Toczy się kilka przetargów dotyczących dokończenia budowy tam, gdzie rozwiązano umowy z wcześniejszymi wykonawcami oraz inwestycji w obrębie aglomeracji stołecznej. Pozostałe elementy docelowej sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce będą już objęte przyszłymi planami inwestycyjnymi i ich właśnie dotyczyć będą dalsze rozważania.

## Plany inwestycyjne w budowie dróg i autostrad do roku 2020

Docelowa sieć autostrad i dróg ekspresowych w Polsce ma liczyć ok. 7200 km. **Obecnie w eksploatacji jest ok. 2500 km, a w budowie ok. 600 km. Do tego dochodzi nieco ponad 100 km inwestycji znajdujących się na etapie przetargu.** Do pełnego zamknięcia planowanej sieci pozostaje więc ok. 4000 km. To oczywiście

<sup>2</sup> Generalny Pomiar Ruchu w 2010 roku (GPR 2010) został wykonany na istniejącej sieci dróg krajowych z wyjątkiem tych odcinków, dla których zarządcami są prezydenci miast na prawach powiatu, zwaną siecią dróg krajowych. Pomiarom objęta została sieć dróg krajowych o łącznej długości 17 247 km. Szczegółowe wyniki dostępne są na stronie <http://www.gddkia.gov.pl/pl/987/gpr-2010>.

### III. Ppp w praktyce

perspektywa odległa. Należy natomiast zastanowić się, jakie są najpilniejsze potrzeby i realne możliwości w budownictwie drogowym w Polsce w horyzoncie czasowym obejmującym **najbliższy okres programowania środków unijnych, tj. lata 2014–2020**. Taki okres ma obejmować nowy program budowy dróg krajowych, który, zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Transportu, miał zostać przedstawiony jeszcze jesienią 2012 r.<sup>3</sup>, ale wciąż oczekuje na ostateczne decyzje co do Wieloletnich Ram Finansowych UE.

#### Priorytety inwestycyjne

Dyskusja nad priorytetami tego programu trwa już od dawna, podstawowe założenia co do jego kształtu prezentował również Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej. W świetle deklaracji ministra, głównymi przesłankami przy planowaniu inwestycji winny być domknięcie sieci transportowej i natężenie ruchu, z czym trudno się nie zgodzić. **Biorąc pod uwagę powyższe, należałoby uznać za absolutnie priorytetowe następujące inwestycje:**

- Autostrada A1 – dokończenie budowy na całej długości, tj. odcinek Tuszyn–Pyrzowice (nie licząc odcinków znajdujących się w budowie lub na etapie przetargu);
- Autostrada A2 – dokończenie budowy południowej obwodnicy Warszawy (oznaczonej jako S2) oraz połączenie jej z istniejącą obwodnicą Mińska Mazowieckiego;
- Droga S3 – budowa od końca istniejącego odcinka w okolicach Nowej Soli do połączenia z autostradą A4 obok Legnicy oraz budowa drugiej jezdni na odcinkach jednojezdniowych (obwodnice Gorzowa Wlkp., Międzyrzecza oraz Zielonej Góry);
- Droga S5 – budowa odcinków między Bydgoszczą a połączeniem z autostradą A1 oraz między Poznaniem a budowaną obwodnicą Rawicza;
- Droga S7 – budowa na całej długości od Gdańska do Rabki;
- Droga S8 – dokończenie budowy na całej długości, tj. od Warszawy (obwodnica Marek) do Białegostoku;
- Droga S17 – odcinek Warszawa–Lublin.



Łączna długość ww. odcinków to ok. 1000 km. Do tego należałoby dodać **kilkanaście najpilniejszych obwodnic miast, chociażby Olsztyna, Suwałk, Koszalina, Nowego Targu.**

Na wybór priorytetów na poziomie rządowym będą miały oczywiście wpływ również inne decyzje. Pozostaje mieć nadzieję, że wpływ ten nie będzie zbyt duży. Chodzi oczywiście o uwarunkowania wyborcze i polityczne. Jakie mogą mieć one znaczenie pokazała praktyka lat ubiegłych. I tak, w programie uchwalonym przez rząd w 2007 r. znalazły się drogi S19 i, nieco już zapomniana z uwagi na brak jakichkolwiek realnych perspektyw realizacji, droga S74. Kiedy wahadło polityczne przechyliło się na drugą stronę, polityka inwestycyjna też się zmieniła – najbardziej zmiennym tego przykładem było wstrzymanie realizacji inwestycji na drodze S7 (w dużej mierze na terenie stanowiącym bastion partii prawicowych, tj. na południu Mazowsza czy w woj. świętokrzyskim) na rzecz drogi S8. Widoczna jest więc korelacja między mapą inwestycji drogowych i preferencjami wyborczych.

Rysowanie mapy rozwoju sieci drogowej jest jednak zajęciem jałowym, jeśli nie uwzględni realii finansowych. Minione kilka lat było okresem pod tym względem wyjątkowym w całej historii Polski. **Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015** przewiduje przeznaczenie na budowę i modernizację dróg ok. 78 mld zł, do czego należy dodać 20 mld zł wydanych w ramach poprzedniego Programu na lata 2008–2012. Większość tych środków (ok. 16 mld euro) jest refundowanych z funduszy unijnych. W nowym okresie programowania funduszy unijnych pieniędzy na drogi będzie zdecydowanie mniej. Co prawda łączna kwota, którą



będzie dysponować Polska w ramach środków na politykę spójności będzie podobna, a nawet nieco większa (w ujęciu nominalnym, bo w realnym, uwzględniającym inflację będzie mniejsza), ale ich rozkład pomiędzy tzw. cele tematyczne będzie inny. **Najbardziej ucierpią inwestycje transportowe, na co wyraźnie wskazują założenia Umowy Partnerstwa przyjęte przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r.**, które przewidują znaczny spadek nakładów w tym obszarze. Optymistycznie zakłada się, że finansowanie w tym obszarze może wynieść ok. 10 mld euro; do tego należy dodać wkład krajowy na poziomie 5 mld euro. Oznaczałoby to, że Polska będzie w najbliższym siedmioleciu dysponowała środkami rządu ok. 60 mld zł na realizację inwestycji drogowych. Oczywiście kwoty te mogą ulegać zmianom, niemniej taki szacunek wydaje się stanowić rozsądny punkt wyjścia do programowania inwestycji.

Jak powyższa kwota ma się do kosztów inwestycji drogowych? Wyniki przetargów rozstrzyganych w ostatnich latach wskazują, że koszt budowy kilometra drogi szybkiego ruchu wynosi najczęściej pomiędzy 30 a 50 mln zł. Są jednak inwestycje znacznie droższe, zwłaszcza jeśli obejmują budowę licznych obiektów inżynierskich lub przebiegają przez obszary silnie zurbanizowane lub na terenach trudnych geologicznie. **Biorąc pod uwagę wszystkie te okoliczności, kwota 60 mld zł może zapewnić sfinansowanie nie więcej niż 1000 km autostrad i dróg ekspresowych.** Wśród inwestycji o charakterze priorytetowym na najbliższe lata nie brakuje bowiem takich, których koszt znacznie przekracza wartości uśrednione. Mowa tu np. o 20-kilometrowym odcinku południowej obwodnicy Warszawy, w ramach którego budowany będzie tunel pod Ursynowem, most na Wiśle i estakada przez teren Mazowieckiego Parku Krajobrazowego. Wedle szacunków dostępnych na stronie internetowej GDDKiA ma ona pochłonąć ok. 6 mld zł, a więc 300 mln zł za kilometr. 16-kilometrowy odcinek „zakopianki” (droga S7) Lubień–Rabka to wedle tych samych szacunków koszt rządu 3,5 mld zł, podobną kwotę należy zakładać w przypadku budowy 20-kilometrowej odcinka trasy S7 Warszawa–Czosnów oraz 40 km drogi między Gdańskiem a Elblągiem. Konfrontując te kwoty z długością samych tylko najbardziej potrzebnych odcinków dróg, widać, że dostępne środki nie pozwolą nie tylko na realizację wizji i planów ambitnych, ale mogą nie wystarczyć nawet na to, co uznać należy za niezbędne minimum. **Z tego punktu widzenia nabiera znaczenia kwestia alternatywnych modeli finansowania, w szczególności wykorzystania kapitału prywatnego.**

## Doświadczenia w realizacji projektów drogowych ppp w Polsce

W Polsce zrealizowano dotychczas cztery przedsięwzięcia o charakterze ppp w budowie autostrad. Jeśli chodzi o inne klasy dróg krajowych model ten nie był wykorzystywany. Projekty te realizowane były wedle szczególnych ram prawnych określonych kolejnymi wersjami ustawy o autostradach płatnych<sup>4</sup>. Dwa, wcześniejsze chronologicznie, projekty zrealizowano w modelu koncesyjnym, w którym opłaty za przejazd odcinkiem pobiera zarządzający nim partner prywatny – są to autostrada A4 pomiędzy Katowicami a Krakowem oraz autostrada A2 Nowy Tomyś–Konin. Dwa później ukończone projekty – autostrada A1 między Gdańskiem a Toruniem oraz autostrada A2 między Nowym Tomysłem a Świeckiem, funkcjonują w dość szczególnym modelu, w którym partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie w formie opłat za dostępność, natomiast opłaty od użytkowników drogi zasilają konto funduszu państwowego – Krajowego Funduszu Drogowego.

Wszystkie te odcinki oddano do ruchu na tyle dawno, że można dokonywać ocen funkcjonowania modelu uwzględniających obydwie zasadnicze fazy projektu ppp – fazę konstrukcji i fazę eksploatacji. Czynnikiem, z punktu widzenia których należy oceniać takie przedsięwzięcie, muszą być przede wszystkim faktyczne oszczędności w wydatkach publicznych oraz jakość świadczonych usług. Odnosząc się do kwestii finansowania inwestycji, należy podkreślić, że o realnych korzyściach dla strony publicznej można mówić jedynie w przypadku projektów koncesyjnych. Co prawda, również w przypadku projektów zrealizowanych w modelu opłat za dostępność, to partner prywatny ponosił koszt budowy, ale koszt ten obciąża dług publiczny – przynajmniej wedle metodologii przyjętej przez Eurostat. Zasadniczą zmianę w tym obszarze przyniosła nowelizacja ustawy o ppp – może ona mieć zasadniczy wpływ na przyszłość ppp w drogownictwie – kwestia ta zostanie szerzej omówiona poniżej. Jeśli chodzi natomiast o kwestie jakości świadczonych w ramach wymienionych wyżej przedsięwzięć usług, to w pozytywnym kontekście można mówić jedynie o fazie konstrukcji, która przebiegała

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 j.t.).

### III. Ppp w praktyce

zazwyczaj szybko i sprawnie, co w polskich warunkach jest wyjątkiem. W przypadku fazy eksploatacji, tj. zarządzania wybudowanymi odcinkami, widoczne są negatywne aspekty, w postaci częstych i uciążliwych remontów, niewygodnych systemów poboru opłat, a przede wszystkim – nader wygórowanych stawek tych opłat, które powodują niski stopień społecznej akceptacji dla modelu ppp.

Do partnerstwa publiczno-prywatnego przymierzano się w całkiem nieodległym czasie jeszcze dwa razy. W latach 2008–2009 podjęte zostały próby powrotu do modelu koncesyjnego – prowadzono negocjacje dotyczące budowy i eksploatacji autostrady A1 pomiędzy Strykowem a Pyrzowicami na Górnym Śląsku oraz autostrady A2 łączącej Łódź i Warszawę (odcinek Stryków–Konotopa). W tym pierwszym przypadku udało się nawet porozumieć z koncesjonariuszem i podpisano umowę, ale projekt upadł ze względu na niepowodzenie w uzyskaniu przez partnera prywatnego zamknięcia finansowego inwestycji. **W roku 2011 rozpoczęto prace nad koncepcją realizacji tego samego odcinka autostrady A1**, okrojonego o fragment stanowiący wschodnią obwodnicę Łodzi, w formule podobnej do odcinków autostrad A1 Gdańsk–Toruń i A2 Świecko–Nowy Tomyśl. Tym razem na przeszkodzie stanęła opinia Eurostat dotycząca konieczności zaliczenia inwestycji do długu publicznego. Ten 140-kilometrowy odcinek autostrady A1 pomiędzy podłódzkim Tuszynem a lotniskiem w Pyrzowicach na Górnym Śląsku pozostaje potencjalnie najbardziej prawdopodobnym przedmiotem przedsięwzięcia ppp do realizacji w jednym z dotychczas stosowanych modeli, opartych o przepisy ustawy autostradach płatnych, ze względu na prawną możliwość pobierania opłat za przejazd oraz zachęcające prognozy natężenia ruchu. **Ostatnio wskazuje się jednak również na możliwość finansowania jego budowy w ramach spółki państwowej Inwestycje Polskie.** Szczegóły funkcjonowania tego podmiotu i sposoby finansowania przez niego inwestycji publicznych, w tym wykorzystania formuły ppp, nie są jeszcze znane, stąd spekulacje dotyczące działania spółki nie będą objęte zakresem niniejszego artykułu.

## Zarządzanie rynkiem ppp w Polsce a budowa dróg szybkiego ruchu

Okres recesji gospodarczej i kryzysu finansów publicznych, z jakimi zmagają się państwa uprzemysłowione w ostatnich latach, znacząco zwiększył **zainteresowanie modelem ppp pod kątem jego rzeczywistego wpływu na koszt inwestycji i jakość usług publicznych.** W publicystyce, opracowaniach naukowych, a także dokumentach instytucji publicznych zwraca się uwagę na ryzyka i koszty, jakie niosą ze sobą przedsięwzięcia ppp. Najbardziej negatywne stanowisko wyrażone zostało w raporcie brytyjskiej Izby Gmin, parlamentu państwa o bezsprzecznie największych doświadczeniach w tej materii, gdzie czytamy m.in., że różnica w kosztach kredytowania pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym powoduje, że projekty ppp są w perspektywie całego cyklu życia znacząco bardziej kosztowne z punktu widzenia podatników. Autorzy podkreślają, że nie znajdują korzyści ani oszczędności w innych aspektach przedsięwzięć ppp, które byłyby na tyle istotne, aby zniwelować tak duże różnice w kosztach finansowania.<sup>5</sup> Za największe zagrożenie związane z ppp uznaje się wykorzystywanie tego modelu jako instrumentu ukrywania faktycznych kosztów budżetowych, jakie rodzą inwestycje publiczne, poprzez takie kształtowanie relacji pomiędzy stronami umów o ppp albo wprowadzanie w obszarze finansów publicznych takich regulacji, które umożliwią zaklasyfikowanie zobowiązań podmiotu publicznego związanych z projektem ppp poza długiem publicznym. **Przy takim podejściu partnerstwo przestaje być sposobem efektywniejszej realizacji zadań publicznych, ale metodą ukrywania faktycznych zobowiązań finansowych państwa, o potencjalnie fatalnych konsekwencjach.**<sup>6</sup> O tym, że aktywne wykorzystywanie ppp tylko wyjątkowo idzie w parze z sukcesem gospodarczym, świadczą statystyki. Wśród państw Unii Europejskiej, wyjąwszy Wlk. Brytanię, najczęściej wykorzystującymi tę formułę były w latach 1990–2009 trzy państwa: Hiszpania (11,4% udziału w ogólnej wartości europejskich projektów ppp), Portugalia (7%) i Grecja (5,5%)<sup>7</sup> – wszystkie te państwa znajdują się dziś w głębokim kryzysie. Oczywiście, ponad połowa łącznej wartości przedsięwzięć ppp przypadała na Wlk. Brytanię, gdzie jednak ten instrument jest wpisany w kulturę administracyjną, prawną i ekonomiczną, a mimo to napotyka na coraz częstszy krytykę. Powszechnie stosowanie

<sup>5</sup> House of Commons, Committee for Public Accounts (2010), *Lessons from PFI and other projects.*

<sup>6</sup> C. Dheret, H. Martens, F. Zuleeg, *Can public private partnerships lever investments to get Europe out of economic crisis?*, European Policy Centre, November 2012.

<sup>7</sup> Andreas Kappeler, Mathieu Nemoz, *Public private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis*, European Investment Bank, July 2010.

### III. Ppp w praktyce

ppp w państwach, w których jest ono przede wszystkim innowacją finansową, a nie modelem wypływającym z głębokich uwarunkowań historycznych i kulturowych, może rodzić opłakane skutki.

Polska kultura prawna, pozycja ustrojowa administracji, a także tradycja relacji między państwem a sektorem prywatnym, z pewnością bliższa jest państwom Europy kontynentalnej niż brytyjskiej Wspólnocie Narodów. Dlatego szczególnie ważne wydaje się profesjonalne podejście do instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, oparte na najlepszych praktykach i najbogatszych doświadczeniach. W przygotowanej przez OECD publikacji nt. zasad publicznej polityki zarządzania ppp<sup>8</sup> zwracają uwagę takie postulaty, jak: **centralna selekcja projektów oparta na priorytetach polityki państwa, szczególna ostrożność w realizacji ppp na poziomie władz regionalnych i lokalnych, analiza projektów z punktu widzenia ich efektywności (value for money) przy użyciu narzędzi porównawczych, powołanie specjalnie dedykowanych ppp publicznych jednostek organizacyjnych, aktywne włączenie partnerów społecznych w proces selekcji i negocjacji projektów.** Z tej perspektywy Polska jest krajem szczególnym. Projekty nie są w ogóle selekcjonowane na poziomie centralnym, brakuje też punktu odniesienia dla tej selekcji w postaci jakiejś strategii czy polityki państwa w obszarze ppp. Głównym inicjatorem ppp są samorządy regionalne, a nawet lokalne, które nie podlegają w tym względzie żadnej specjalnej kontroli i nie są zobligowane do korzystania z jakichkolwiek jednolitych i spójnych metod analizy efektywności przedsięwzięć. Nie istnieje specjalna jednostka organizacyjna odpowiedzialna za zarządzanie i kształtowanie polityki ppp o zdefiniowanych zadaniach i określonych kompetencjach. Wybór modelu ppp jako sposobu realizacji zadania publicznego rzadko podlega poważnej konsultacji z partnerami społecznymi, a przede wszystkim – z najbardziej zainteresowanymi, tj. końcowymi odbiorcami usługi publicznej. Dodatkowo, niedawno wprowadzono nowe, liberalne regulacje dotyczące zasad zaliczania inwestycji ppp do długu publicznego. Być może jest to wyraz ambicji budowy szczególnego, alternatywnego modelu zarządzania ppp na poziomie krajowym, być może – świadectwo braku takiego zarządzania w ogóle.

#### Dobre praktyki dla ppp

O ile system zarządzania rynkiem ppp jako takim nosi w Polsce rys dość szczególny, o tyle w sektorze budowy dróg i autostrad istnieją instrumenty, które, lepiej lub gorzej, ale w zasadzie, zapewniają realizację większości wymienionych wyżej postulatów. Wynika to z centralnego charakteru inwestycji w tym obszarze, które zawsze wynikają z dokumentów i planów strategicznych, takich jak Strategia Rozwoju Transportu czy Program Budowy Dróg i Autostrad. Dokumenty te podlegają stosownym konsultacjom, a sama skala projektów powoduje, że instytucje społeczeństwa obywatelskiego są w dużym stopniu zaangażowane w proces planowania inwestycji. Projekty ppp realizowane są od kilkunastu lat, dzięki czemu publiczne instytucje zarządzające budową oraz eksploatacją dróg i autostrad dysponują odpowiednim instytucjonalnym doświadczeniem i kompetencjami – w GDDKiA od wielu lat funkcjonuje departament odpowiedzialny za partnerstwo publiczno-prywatne.



<sup>8</sup> OECD Principles for the public governance of public private partnerships.

### III. Ppp w praktyce



#### Kwestia długu publicznego

Decyzje co do wdrażania modelu ppp w obszarze budowy i zarządzania autostradami były również podejmowane z pełnym uwzględnieniem zasad dotyczących zaliczania zobowiązań z tego tytułu do długu publicznego sformułowanych przez Eurostat. Kwestia ta była kluczowa dla decyzji co do wykorzystania formuły ppp w budowie odcinka autostrady A1 Tuszyn–Pyrzowice, i w tym przypadku Ministerstwo Infrastruktury uznało opinię europejskich służb statystycznych za wiążącą i przesądającą o rezygnacji z tego sposobu finansowania inwestycji. Jednak pod koniec ubiegłego roku Sejm RP uchwalił nowelizację ustawy o ppp, która wprowadza w tym obszarze reguły zasadniczo odmienne i może nadać nowy impet partnerstwu publiczno-prywatnemu m.in. właśnie w budowie dróg i autostrad.

#### Dwa długi: polski i europejski

Ustawą z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. z 2012 r. poz. 1342) wprowadzono do ustawy o ppp art. 18a stanowiący w ust. 1, że „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.” Projektodawca w uzasadnieniu powoływał się na decyzję Eurostatu z 11 lutego 2004 r. dotyczącą zaliczania przedmiotu przedsięwzięć realizowanych w modelu ppp do długu publicznego państw członkowskich UE. Rzecz jednak w tym, że reguły sformułowane przez Eurostat znajdują zastosowanie w stosunku do państw członkowskich zupełnie niezależnie od ich wewnętrznych reżimów prawnych. **Eurostat określa dług publiczny państw członkowskich na potrzeby statystyki europejskiej. Polskie prawo krajowe może i powinno w tym względzie korzystać z wypracowanych przez Eurostat rozwiązań, ale nie zawsze tak się dzieje, czego efektem są różnice pomiędzy wielkością polskiego długu publicznego wykazywaną przez Eurostat i przez Ministerstwo Finansów.** Co istotne, Ministerstwo Finansów deklarowało wcześniej, że zasady sformułowane przez Eurostat w odniesieniu do ppp znajdują pełne zastosowanie także w polskiej praktyce dotyczącej klasyfikacji tytułów dłużnych.<sup>9</sup> W tej sytuacji można byłoby uznać nowelizację do ustawy o ppp za pewną deklarację potwierdzenia stosowania tej praktyki i nadania jej szczególnego umocowania. Jednakże bliższa analiza nowego art. 18a ustawy o ppp wskazuje, że posiada on zasadniczą treść normatywną, bynajmniej nie zbieżną z regułami europejskich służb statystycznych.

Zarzutami, jakie stawiano nowelizacji ustawy o ppp były, jeszcze na etapie dyskusji nad jej projektem, po pierwsze – zbyt ogólna regulacja, która jednym zdaniem próbuje wdrożyć reguły, na których szczegółowe, nieraz kazuistyczne opisanie podręcznika Eurostatu ESA95<sup>10</sup> poświęca kilkadziesiąt stron, po drugie – **posługiwanie się niezdefiniowanymi w polskim prawie pojęciami różnych rodzajów ryzyk.** Przyznając tym argumen-

<sup>9</sup> Zob. pismo Ludwika Koteckiego, Sekretarza Stanu w MF z 10 marca 2011 r., opublikowane na <http://bazapppp.gov.pl/article/143/>

<sup>10</sup> *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Implementacja ESA95*; 19 marca 2012 r., nr ISBN: 978-92-79-23387-6.

tom wiele racji, należy jednak uznać je za drugorzędne w sytuacji, gdy przepis art. 18a w zasadzie oddaje istotę podejścia Eurostatu. Problem leży zupełnie gdzie indziej, tj. w fundamentalnej różnicy w zakresie przedmiotowym normy wprowadzonej art. 18a w stosunku do zakresu przedmiotowego reguł europejskich. Eurostat definiuje bowiem ppp znacznie wężziej niż polska ustawa i reguły wyrażone w art. 18a stosuje tylko do przedsięwzięć mieszczących się w ramach tej węższej definicji. **Za ppp uznawane są przez Eurostat tylko takie przedsięwzięcia, w których podmiot budujący i zarządzający uzyskuje wynagrodzenie w przeważającej mierze w formie opłat za dostępność od podmiotu publicznego** „podmiot publiczny jest głównym nabywcą usługi”. Z tego punktu widzenia za ppp nie są więc uznawane projekty koncesyjne. Co więcej, w świetle reguł wynikających z Podręcznika ESA95, za ppp uznawane są tylko takie kontrakty, w których ostateczni użytkownicy infrastruktury nie ponoszą w zasadniczej części kosztów korzystania z tejże (nie jest więc w tym rozumieniu partnerstwem kontrakt, w którym wynagrodzenie partnera prywatnego przyjmuje formę opłat za dostępność, a opłaty użytkowników stanowią pożytki np. budżetu państwa). Polski prawodawca przyjął w tej kwestii model krańcowo odmienny. Ustawa o ppp obejmuje zakresem swej regulacji w zasadzie wszystkie formy długookresowej współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym opartej na podziale zadań i ryzyk – oznacza to, **że reguła ustanowiona w art. 18a ustawy znajdzie zastosowanie do tego szerokiego pojęcia ppp**. Można to porównać z sytuacją, w której prawodawca krajowy wdraża pewne międzynarodowe reguły dotyczące samochodów osobowych, ale nakazuje aplikowanie ich również do traktorów i kombajnów z jednej strony oraz do rowerów i deskorolek z drugiej.

### Różne rozumienie ppp

Niezależnie od powyższego, należy podnieść, że te nowe reguły są zasadniczo korzystne z punktu widzenia rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego – pozwolą bowiem na niezaliczanie do długu publicznego niektórych inwestycji, które, przyjmując dogmatyczne stanowisko Eurostatu, musiałyby ten dług obciążać. Najlepiej ilustrują tę sytuację przykłady przedsięwzięć ppp w obszarze budowy płatnych autostrad, w których wynagrodzenie partnera prywatnego przyjmuje formę opłat za dostępność, a opłaty od użytkowników drogi zasilają Krajowy Fundusz Drogowy. Taki model został zastosowany w przypadku istniejących odcinków autostrad A1 Nowy Tomysł–Świecko oraz A2 Gdańsk–Toruń, a poddany ocenie Eurostatu w odniesieniu do koncepcji budowy autostrady A1 Tuszyn–Pyrzowice. Eurostat wskazał, że projekt ten nie może być poddany tym samym kryteriom co projekty ppp, ponieważ w świetle reguł wynikających z Podręcznika ESA 95 za ppp nie są uznawane kontrakty, w których ostateczni użytkownicy infrastruktury ponoszą w zasadniczej części koszty korzystania z niej. Eurostat podzielił natomiast stanowisko polskiego rządu co do analizy rozkładu ryzyk. Przechodząc w tym miejscu na grunt prawa krajowego, należy uznać, że ww. projekty wpisują się w pełni w definicję ppp określonej w polskiej ustawie, a rozkład ryzyk uzasadnia zaklasyfikowanie ich wartości poza „państwowym długiem publicznym”. Oznacza to diametralną zmianę i otwarcie zupełnie nowych perspektyw dla rozwoju tego modelu, przynajmniej w obszarze budownictwa drogowego. Oczywiście fakt, że projekty takie nie będą obciążały długu publicznego w świetle krajowych regulacji, nie oznacza, że cokolwiek zmieni się w podejściu Eurostatu. Może to oczywiście prowadzić do pogłębiania się różnicy pomiędzy długiem publicznym liczonym według różnych metodologii – krajowej i europejskiej. Otwarte pozostaje również pytanie o konsekwencje takiej sytuacji dla przejrzystości finansów publicznych państwa. Niniejszy artykuł dotyczy jednak perspektyw rozwoju instytucji ppp, dlatego temat wpływu opisanej regulacji na stabilność makroekonomiczną polskiej gospodarki pozostawiam poza obszarem moich rozważań.

## Potencjalne modele ppp i obszary ich realizacji w budowie dróg i autostrad w latach 2014–2020

Jak wskazywałem wcześniej, poziom środków dostępnych na budowę dróg i autostrad w najbliższym latach będzie zmuszał decydentów politycznych do dokonywania trudnych wyborów i ograniczania realizacji nawet bardzo uzasadnionych potrzeb. Potencjał dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jest więc znaczący. Kluczowe jest określenie najbardziej właściwych form ppp i selekcja odcinków dróg przystających do tych form. Możemy wyróżnić zasadniczo trzy modele partnerstwa, które mogą znaleźć zastosowanie w polskich realiach. Dwa z nich dotyczą budowy dróg płatnych i oparte są na procedurach określonych w ustawie o autostradach płatnych. Trzeci model może być wykorzystywany do budowy dróg, za korzystanie z których nie są ponoszone opłaty, a ramy prawne jego realizacji określają ustawa o ppp i ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655).

### III. Ppp w praktyce

Model pierwszy, również wedle chronologii jego stosowania w Polsce, odpowiada w istocie koncesji na roboty budowlane. W modelu tym koncesjonariusz uzyskuje zwrot kosztów inwestycji oraz zysk, pobierając opłaty od końcowych użytkowników drogi. Główną zaletą tego modelu jest przeniesienie ryzyka ekonomicznego na partnera prywatnego, wadą – koszty, jakie podmiot publiczny musi ponieść, aby zrekompensować partnerowi prywatnemu to ryzyko. Model ten zachowuje ekonomiczny sens jedynie na najbardziej obciążanych ruchem odcinkach dróg. Polskie doświadczenia w jego realizacji charakteryzuje przede wszystkim bardzo niskie tzw. *value for money* – niezadowalający standard wykonania (częste remonty), mały komfort podróżowania (ograniczona przepustowość, niewygodne systemy poboru opłat), bardzo wysokie stawki opłat. Przede wszystkim jednak wydaje się on mało realistyczny z punktu widzenia zainteresowania i możliwości (zwłaszcza w zakresie dostępności do źródeł finansowania) partnerów prywatnych – ostatnia próba jego wdrożenia (koncesja na drogę A1 Stryków–Pyrzowice) nie powiodła się, mimo atrakcyjności objętego koncesją odcinka (średnie obciążenie ruchem powyżej 30 tys. pojazdów na dobę) oraz zapewnienia większości wymaganego wkładu finansowego przez Europejski Bank Inwestycyjny. Być może szansą modelu koncesyjnego byłaby bardzo znacząca poprawa koniunktury, której efektem byłyby lepsze warunki kredytowania dla podmiotów prywatnych, a także wzrost aktywności gospodarczej, a co za tym idzie – poziomu ruchu na potencjalnych płatnych odcinkach dróg.

Drugi model właściwy dla odcinków płatnych polega na przejściu przez partnera prywatnego ryzyka konstrukcji, dostępności i uzyskiwania wynagrodzenia w formie opłat za dostępność od strony publicznej. Opłaty od użytkowników trafiają do Krajowego Funduszu Drogowego. Model ten okazał się w polskich warunkach znacznie bardziej korzystny z punktu widzenia odbiorców usług (sprawna i szybka budowa, wysoki komfort podróżowania, niższe niż na odcinkach koncesyjnych opłaty). Zapewnia on również stałe dochody z opłat za przejazd stronie publicznej. Na przeszkodzie jego realizacji stały do tej pory reguły dotyczące zaliczania kosztów inwestycji do długu publicznego. Nowelizacja ustawy o ppp tę przeszkodę likwiduje – oznacza to, że omawiana formuła może być ponownie poważnie rozważana. Warto zatem zastanowić się, jakie warunki winny być spełnione i jakie potencjalnie odcinki dróg mogłyby być zrealizowane z jej wykorzystaniem.

Po pierwsze, zastosowanie modelu z opłatami za dostępność na drogach płatnych jest możliwe tylko po spełnieniu przez dany odcinek warunków odpłatności za przejazd, określonych w ustawie o autostradach płatnych. Pobór opłat jest możliwy tylko za przejazd autostradami i drogami ekspresowymi (choć w przypadku tych ostatnich taka możliwość nie była dotąd wykorzystana, ani nawet na poważnie rozważana) i tylko pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z równoległej, ogólnodostępnej drogi. Ten wymóg znacząco ogranicza liczbę odcinków dróg ekspresowych, które mogłyby być rozważane w przedmiotowym aspekcie, jako budowanych wzdłuż istniejącego śladu drogi krajowej (np. większość odcinków drogi S7 czy droga S8 między Warszawą a Białymstokiem). Po drugie, wydaje się, że wprowadzanie opłat ma sens jedynie w przypadku dróg o odpowiednio wysokim natężeniu ruchu – w przeciwnym razie korzystanie z nowej, wygodnej drogi nie będzie atrakcyjne w stosunku do drogi alternatywnej. Po trzecie, opłaty nie powinny być nakładane za przejazd drogą stanowiącą jedyną lub główną obwodnicę dużego miasta, taką jak obwodnica Radomia czy Suwałk, ze względu na całkowity brak akceptacji społecznej takiego rozwiązania. Biorąc powyższe kryteria pod uwagę, można pokusić się o próbę wytypowania potencjalnych projektów do realizacji w takim modelu. Kwalifikowałyby się tu następujące przedsięwzięcia:

- autostrada A1 Tuszyn–Pyrzowice – odcinek ten od dawna przymierzany jest do realizacji w modelu ppp, co było szeroko omawiane również w niniejszym artykule; w ostatnim czasie natomiast mówi się o finansowaniu jego budowy w ramach „Inwestycji Polskich”;
- Trasa Kaszubska – 40-kilometrowy odcinek drogi S6 pomiędzy Gdańskiem a Łęborkiem obecnie znajduje się w fazie koncepcyjnej (nie została jeszcze wydana decyzja środowiskowa); droga pozwalałaby na ominięcie tzw. małego trójmiasta kaszubskiego (Rumia, Reda, Wejherowo), gdzie średni dobowy ruch oscyluje w okolicach 30 tysięcy pojazdów na dobę, a obecny odcinek drogi krajowej 6 wraz z częścią obwodnicy trójmiejskiej stanowiłyby bezpłatną drogę alternatywną;
- Droga ekspresowa Mysłowice–Bielsko-Biała – planowany 40-kilometrowy odcinek drogi ekspresowej łączący tzw. Wschodnią Obwodnicę Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (obecnie oznaczony jako S1, w przyszłości, w związku z zakończeniem budowy autostrady A1, zapewne jako S11) z obwodnicą Bielska-Białej pozwalałaby na ominięcie Tychów, Pszczyny i Czechowic-Dziedzic, gdzie natężenie ruchu sięga 40 tys. pojazdów na dobę, a także Oświęcimia; drogę alternatywną stanowiłaby obecna droga krajowa 1;
- Warszawski Węzeł Drogowy – obejmuje pełną ekspresową obwodnicę miasta (drogi S2, S8 oraz S17), a także siedem tras wylotowych z miasta – A2 w kierunku zachodnim, A2 w kierunku wschodnim, S7 w kierunku



### III. Ppp w praktyce

północnym (obwodnica Łomianek), S7 w kierunku południowym (obwodnica Piaseczna), S8 w kierunku północno-wschodnim (obwodnica Marek), S8 w kierunku południowym (obwodnica Raszyna i Janek) oraz S17 w kierunku południowo-wschodnim. Obecnie istnieje tylko jedna z planowanych dróg wylotowych (A2 w kierunku zachodnim). Zakładając, że obwodnica miejska powinna być bezpłatna, po jej wybudowaniu, nawet bez najmniej zaawansowanego proceduralnie odcinka wschodniego (droga S17), możliwe byłoby wybudowanie kompletu tras wylotowych jako dróg płatnych – wszystkie posiadałaby odpowiednie natężenie ruchu, a także drogi alternatywne.

**Ostatni z potencjalnych modeli ppp byłby w Polsce zupełną nowością** – znajdowałby on zastosowanie na drogach bezpłatnych. Podstawą jego realizacji byłyby nie ustawa o autostradach płatnych, a przepisy o charakterze ponadsektorowym, czyli ustawa o ppp oraz ustawa – Prawo zamówień publicznych. Jego walorem mogłoby być połączenie neutralności budżetowej (przy zapewnieniu, że partner prywatny rzeczywiście ponosi w zasadniczej mierze ryzyko konstrukcyjne i ryzyko dostępności) z *value for money*, tj. przede wszystkim szybkością i sprawną realizacją inwestycji (co pokazują budowy autostrad w systemie opłat za dostępność, gdzie partnerowi prywatnemu zależy na jak najszybszym ukończeniu inwestycji, aby jak najszybciej zacząć odzyskiwać zainwestowane środki) oraz wysokim poziomem zarządzania infrastrukturą (w przypadku uchybień w tym zakresie odpowiedniemu obniżeniu ulegałyby opłaty za dostępność). **Należy podkreślić, że taki model mógłby znaleźć zastosowanie nie tylko w przypadku budowy autostrad i dróg ekspresowych, ale też innych odcinków dróg krajowych (np. obwodnice miast) czy dróg samorządowych.**

Na zakończenie warto zasygnalizować kwestie wykorzystania modelu ppp w budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej. Dotychczas tego typu przedsięwzięcia nie były w Polsce realizowane. Podczas dyskusji towarzyszącej koncepcji budowy autostrady A1 Tuszyn–Pyrzowice, z Ministerstwa Infrastruktury dobiegały głosy, że w przypadku uzyskania satysfakcjonującego stanowiska Eurostatu odnośnie wpływu tej inwestycji na poziom długu publicznego, rozważone zostanie wykorzystanie modelu ppp nie tylko przy budowie autostrad, ale również w inwestycjach kolejowych o łącznej wartości 30 mld zł, w tym w projekcie kolei dużych prędkości (tzw. linia Y łącząca Warszawę, Łódź, Wrocław i Poznań). Jak wiadomo, opinia Eurostatu nie była zbieżna z planami i oczekiwaniami polskiego rządu, a realizację projektu szybkiej kolei odłożono w bliżej nieokreśloną przyszłość. Być może jednak, w kontekście niedawnej nowelizacji ustawy o ppp, temat mógłby powrócić. Trzeba jednak podkreślić, że szczegóły formuły współpracy z partnerami prywatnymi, jaka mogłaby zostać podjęta przy projektach kolejowych, nie są znane.

#### Ustawa o ppp dla dróg krajowych i lokalnych

#### Kolej w ppp





**Adam Jędrzejewski**  
Instytut PPP

## 3.6 Przegląd rynku ppp, po czterech latach obowiązywania regulacji ppp i koncesji na roboty budowlane lub usługi

Wraz z końcem lutego 2013 roku minęły cztery lata odkąd w życie weszły dwa nowe akty prawne regulujące długoterminową współpracę sektora publicznego z prywatnym przy realizacji zadań publicznych:

- ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101 z późn. zm.).

### 4. urodziny

**Cztery lata obowiązywania ww. ustaw** to dobra okazja, aby przyjrzeć się temu, co wydarzyło się w Polsce w ramach nowego prawodawstwa i jakie rodzaje kontraktów ppp cieszyły się największą popularnością i jakie obszary zadań publicznych rokują najlepiej w tym zakresie. Poniżej znajduje się zestawienie zawartych do końca lutego 2013 roku, umów typu ppp i koncesji.

## W jakich obszarach najczęściej stosowano formułę ppp?

Analizując umowy zawarte w ciągu pierwszych czterech lat obowiązywania ustaw o ppp i ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi, można stwierdzić, że dominują przedsięwzięcia małe, o stosunkowo niewielkiej wartości zawierane w modelu koncesyjnym, tj. takie, w których mechanizm wynagradzania strony prywatnej (koncesjonariusza) opiera się w większości nie na bezpośrednich płatnościach strony publicznej, a na opłatach wnoszonych przez użytkowników świadczonych w ramach kontraktu usług publicznych. Trudno jednak wskazać obszar zadań publicznych, który wyraźnie dominowałby nad innymi. Odnotować należy jednak popularność projektów sportowo-rekreacyjnych (6 zawartych umów), następnie usług użyteczności publicznej świadczonych w ramach naturalnego monopolu (wodno-kanalizacyjnej i ciepłowniczej; 5 zawartych umów) energetyki (5 zawartych umów) oraz dwa sektory, w których zawarto po 4 umowy: ochrona zdrowia i parkingi.

### Wartość rynku ppp

Wszystkie zawarte dotychczas umowy ppp składają się na **łącną wartość 800 mln zł**. Ponad połowa umów nie uzyskała jednak zamknięcia finansowego (rozwiązana już umowa na Termy Gostynińskie za ok. 285 mln zł oraz wciąż poszukujący finansowania projekt Szpitala Powiatowego w Żywcu za pierwotnie 170 mln zł).



### III. Ppp w praktyce

#### Zestawienie umów ppp/koncesji zawartych w ciągu 4 lat od wejścia w życie ustaw: o ppp i o koncesjach

	Nazwa projektu	Zawarcie umowy	Podmiot publiczny	Sektor gospodarki	Wartość projektu (PLN)	Czas trwania umowy
1	zaprojektowanie, wykonanie i wyposażenie w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na stację dializ wraz z poradnią nefrologiczną	sierpień 2009	SPZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie	ochrona zdrowia	5 100 000	15 lat
2	koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo	grudzień 2009	Urząd Gminy Kiszkowo	media miejskie (woda, ścieki, ciepło)	3 000 000	3 lata (umowa zakończona)
3	zaprojektowanie, wykonanie i wyposażenie w instalacje i media oraz sprzęt dla obiektu przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na oddział łóżkowy nefrologiczny	styczeń 2010	SPZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie	ochrona zdrowia	1 230 000	15 lat
4	kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych Gminy Radzionków	marzec 2010	Urząd Miejski w Radzionkowie	energetyka	8 977 574	10 lat
5	Rewitalizacja budynku teatru im. Juliusza Słowackiego w Krakowie przy ul. Radziwiłłowskiej 3	maj 2010	Teatr im. Juliusza Słowackiego w Krakowie	kultura	38 731 429	20 lat (umowa rozwiązana)
6	budowa parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą pod Placem Nowy Targ we Wrocławiu wraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem	lipiec 2010	Urząd Miejski we Wrocławiu	parkingi	38 731 429	40 lat
7	zaprojektowanie i budowa obiektu p.n.: Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostyńskie”	lipiec 2010	Urząd Miasta Gostynin	sport i rekreacja	285 000 000	30 lat (umowa rozwiązana)
8	obsługa przewozów w transporcie zbiorowym na terenie gminy Łazy	lipiec 2010	Urząd Miejski w Łazach	transport publiczny	14 980	17 miesięcy (umowa rozwiązana)
9	uruchomienie linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w Gminie Ustka	lipiec 2010	Urząd Gminy Ustka	transport publiczny	596 271	3,5 roku
10	zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202G i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego	sierpień 2010	Urząd Gminy Ustka	drogi	2 178 816	25 lat
11	przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym	październik 2010	Urząd Gminy Kobylnica	ochrona zdrowia	4 295 128	15 lat
12	kompleks mineralnych basenów w Solcu Zdroju	październik 2010	Urząd Gminy Solec Zdrój	sport i rekreacja	16 109 730	27 lat
13	budowa w Pieckach kotłowni na biomasę	listopad 2010	Urząd Gminy Piecki	energetyka	4 000 000	30 lat
14	skład, druk, kolportaż wydania papierowego oraz przygotowanie wydania internetowego, sprzedaż i obsługa prenumeraty wersji papierowej i abonamentu wydania internetowego Biuletynu Skarbowego Ministerstwa Finansów	luty 2011	Ministerstwo Finansów	usługi wydawnicze	585 600	2 lata (umowa zakończona)

### III. Ppp w praktyce

	Nazwa projektu	Zawarcie umowy	Podmiot publiczny	Sektor gospodarki	Wartość projektu (PLN)	Czas trwania umowy
15	zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu wraz z myjnią samochodową przy ul. Piłsudskiego w Suchej Beskidzkiej	luty 2011	Ministerstwo Finansów	parkingi	861 000	15 lat
16	zagospodarowanie, eksploatacja i zarządzanie kąpieliskiem na terenie jeziora w miejscowości Niesulice	czerwiec 2011	Urząd Gminy Skąpe	sport i rekreacja	320 000	10 lat (umowa rozwiązana)
17	zarządzanie krytą pływalnią Neptun w Gliwicach przy ul. Dzionkarzy	czerwiec 2011	Urząd Miejski w Gliwicach	sport i rekreacja	1 033 200	2 lata
18	obsługa i administrowanie Zbiorczym Punktem Gromadzenia Odpadów przy ul. Nowohuckiej w Krakowie	czerwiec 2011	Urząd Miasta Krakowa	gospodarka odpadami	6 500 000	10 lat
19	budowa cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spopielarnią	lipiec 2011	Urząd Miasta Krakowa	cmentarze	24 500 000	30 lat
20	realizacja usług związanych z organizacją Konferencji Euroanalysis XVII (25–29 sierpnia 2013 r.)	lipiec 2011	Politechnika Warszawska, Wydział Chemiczny	organizacja imprez masowych	569 083	26 miesięcy
21	budowa Szpitala Powiatowego w Żywcu	wrzesień 2011	Starostwo Powiatowe w Żywcu	ochrona zdrowia	170 000 000 (wg wstępnych szacunków)	30 lat
22	świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzenia ścieków oraz prowadzenie remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Smóldzino	wrzesień 2011	Urząd Gminy Smóldzino	media miejskie (woda, ścieki, ciepło)	654 200	1 rok (umowa zakończona)
23	świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną, tj. produkcji energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz jej przesyłu do odbiorców, usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną, tj. wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców osiedla w m. Siemirowice i przepompowywanie ścieków wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury	październik 2011	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Oddział Regionalny w Gdyni	media miejskie (woda, ścieki, ciepło)	17 710 000	15 lat
24	przebudowa przejścia podziemnego Lubicz-Basztowa wraz z budową nowych pawilonów handlowych oraz modernizacją istniejących	październik 2011	Urząd Miasta Krakowa	infrastruktura transportowo-komercyjna	2 300 000	12 lat
25	adaptacja obiektu przy ul. Ks. Duszy 1 w Krapkowicach na klub dziecięcy wraz z zakupem wyposażenia oraz prowadzeniem klubu dziecięcego dla 30 dzieci w obiekcie będącym własnością osoby prywatnej	październik 2011	Urząd Miasta i Gminy Krapkowice	żłobki i kluby dziecięce	1 440 548	5 lat
26	wyposażenie lokalu położonego w Krapkowicach na Os. Sady 1 w celu utworzenia i prowadzenia żłobka dla 20 dzieci w obiekcie będącym własnością osoby prywatnej, a także przeprowadzenie prac wykończeniowych w obiekcie	październik 2011	Urząd Miasta i Gminy Krapkowice	żłobki i kluby dziecięce	931 498	5 lat
27	zarządzanie Podziemną Trasą Turystyczną w Kamiennej Górze	styczeń 2012	Urząd Miasta w Kamiennej Górze	sport i rekreacja	3 750 000	15 lat
28	zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów, z udziałem podmiotów prywatnych	styczeń 2012	Urząd Miasta Sopotu, PKP SA	infrastruktura transportowo-komercyjna	100 000 000	10 lat

### III. Ppp w praktyce

	Nazwa projektu	Zawarcie umowy	Podmiot publiczny	Sektor gospodarki	Wartość projektu (PLN)	Czas trwania umowy
29	pasażerska żegluga śródlądowa statkiem bocznołowym Lubecki ex. Warmia	luty 2012	Urząd m.st. Warszawy	transport publiczny	4 700 000	15 lat
30	budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu oraz niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu	kwiecień 2012	Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o.	parkingi	43 300 000	30 lat
31	wyłonienie operatora Sosnowieckiego Parku Naukowo-Technologicznego (SPNT)	lipiec 2012	Urząd Miejski w Sosnowcu	nauka i rozwój	32 500 000	11 lat (do potwierdzenia)
32	wykorzystanie zasobów biogazu ze składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Zawierciu dla pozyskania energii	lipiec 2012	Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	energetyka	brak danych	8 lat (do potwierdzenia)
33	koncesja na zaprojektowanie, budowę i utrzymanie 34 wiat przystankowych w Krakowie	wrzesień 2012	Urząd Miasta Krakowa	infrastruktura transportowo-komercyjna	1 547 450	15 lat
34	zaprojektowanie, wybudowanie i zarządzanie budynkiem wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu z przeznaczeniem na lokale socjalne w Oławie przy ul. Zwierzyniec Duży	listopad 2012	Urząd Miejski w Oławie	domy komunalne	5 700 000	12 lat
35	świadczenie usług polegających na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca w Bielsku-Białej	grudzień 2012	Urząd Miejski w Bielsku-Białej	sport i rekreacja	14 000 000	7 lat
36	świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzenia ścieków oraz prowadzenie remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Smóldzino	wrzesień 2012	Urząd Gminy Smóldzino	media miejskie (woda, ścieki, ciepło)	4 650 000	15 lat
37	koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo	grudzień 2012	Urząd Gminy Kiszkowo	media miejskie (woda, ścieki, ciepło)	1 900 000	3 lata
38	skład, druk, kolportaż wydania papierowego oraz przygotowanie wydania internetowego, sprzedaż i obsługa prenumeraty wersji papierowej i abonamentu wydania internetowego Biuletynu Skarbowego Ministerstwa Finansów	przełom lat 2012 i 2013)	Ministerstwo Finansów	usługi wydawnicze	ok. 550 000	2 lata
39	kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Wołowskiego Ośrodka Kultury – Filia w Lubiążu, Przedszkola „Słoneczko” w Wołowie, ZSP w Lubiążu, stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów	grudzień 2012	Gmina Wołów	energetyka	4 974 000	10 lat
40	kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	styczeń 2013	Gmina Karczew	energetyka	12 885 661	15 lat
41	budowa parkingu wraz z dojazdową drogą wewnętrzną przy ul. Windakiewicza w Bochni	luty 2013	SPZOZ w Bochni Szpital Powiatowy im. bł. Marty Wieckiej	parkingi	512 270	brak danych





## W jakich obszarach można spodziewać się rozwoju ppp?

W porównaniu do dużo lepiej rozwiniętych rynków ppp, polski rynek jest jeszcze stosunkowo niewielki, jednak w niedalekiej perspektywie **prawdopodobne jest zawarcie kolejnych umów o znacznej wartości postępowań, w których wybrano już najkorzystniejsze oferty**. Dotyczą one: Systemu Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania (854 mln zł) oraz sieci szerokopasmowej w województwie warmińsko-mazurskim (316 mln zł) – pierwszego projektu ppp w sektorze ICT, omówionym poniżej.

Rosnącą popularność zdobywa formuła ppp w obszarze inwestycji z zakresu **efektywności energetycznej**, w obszarze termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz zarządzania źródłami ciepła. Kolejne miasta ogłaszają podobne postępowania (np. Bytom), w których wynagrodzenie partnera prywatnego finansowane jest z oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej.

Z pewnym ubolewaniem należy odnotować sytuację w sektorze transportowym. Brakuje projektów ppp w drogownictwie tak na szczeblu rządowym, jak i regionalnym. Nie widać również projektów ppp w kolejnictwie, transporcie lotniczym czy wodnym. Zawarto kilka bardzo niewielkich umów koncesji na obsługę transportu zbiorowego, jednak są to marginalne pod względem wartości projekty. Obszarem, który z szeroko pojętego transportu, pozostaje popularnym są nadal parkingi. **Trwają aktualnie dwa duże postępowania na budowę nawet kilku parkingów podziemnych – w Warszawie i w Gdańsku**. Trudno jednak na dzisiaj określić szanse ich powodzenia, chociaż można usłyszeć na rynku, że przy obowiązujących w Polsce stawkach za parkowanie w miastach, biznes parkingowy bez dopłat ze strony miasta ma nikłe szanse się zwrócić.

## Sektor ICT

Nieoczekiwanie największą częścią polskiego rynku ppp może okazać się sektor, który pozostawał dotychczas w cieniu, a na pewno nie wspomniano o nim tyle co o budowie dróg, szpitali, spalarni odpadów, parków wodnych. Chodzi o sektor określany trzema literami **ICT – od angielskiego Information & Communication Technology – oznaczający sieci teleinformatyczne, w szczególności światłowodowe sieci szerokopasmowe, za sprawą których szybki internet ma dotrzeć niemalże do każdego zakątka Polski**. Przedsięwzięcia budowy sieci szerokopasmowych realizowane są na szczeblu samorządowym przy wykorzystaniu dotacji unijnych, zatem ppp nawiązywane w tym obszarze to projekty „hybrydowe”, a ich wartość to setki miliony złotych. W formule ppp realizowane są aktualnie postępowania dla trzech województw: warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego w ramach programu Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej (SSPW), oraz mazowieckiego

### III. Ppp w praktyce

w ramach projektu „Internet dla Mazowsza”. Wartość tylko tych trzech postępowań to ponad 1 mld zł. Mianem szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego zwykło się również określać analogiczny projekt dla województwa wielkopolskiego – Wielkopolską Sieć Szerokopasmową (WSS) – o wartości ponad 400 mln zł.

**Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej (SSPW)** „to projekt realizowany w ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej, a polegający na zwiększeniu dostępu do internetu na terenie pięciu województw (warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego), głównie za sprawą budowy nowoczesnej infrastruktury ICT złożonej z ponad 10 tys. km światłowodów i ponad 1000 węzłów szkieletowo-dystrybucyjnych. Łączna wartość projektów, prowadzonych dla poszczególnych województw przez Urzędy Marszałkowskie, to ok. 1,4 mld zł.

Poszczególne województwa przyjęły różną formułę realizacji przedsięwzięć. **Formułą ppp**, która łączy zaprojektowanie i budowę infrastruktury z jej późniejszym zarządzaniem i utrzymaniem, **posłużono się w dwóch województwach**: warmińsko-mazurskim oraz podkarpackim.

Jest to rozwiązanie odmienne od tradycyjnych zamówień publicznych, gdy postępowanie składa się z dwóch rozłącznych przetargów: na zaprojektowanie i budowę infrastruktury oraz późniejszy wybór operatora infrastruktury – to rozwiązanie, którym posłużyły się trzy województwa Polski Wschodniej: świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie. Województwo świętokrzyskie zdążyło już w styczniu 2013 roku rozstrzygnąć przetarg na zaprojektowanie i budowę infrastruktury, uzyskując uprzednio zgodę Komisji Europejskiej na dofinansowanie projektu oraz spełniając wszystkie formalne warunki niezbędne do zawarcia umów z wykonawcami, które nastąpiło w dniu 29 stycznia 2013 roku.

Sieć szerokopasmowa **w województwie warmińsko-mazurskim** to projekt, który ogłoszony został w formule ppp jako pierwszy w Polsce spośród wszystkich przedsięwzięć sektora ICT. W czerwcu 2012 roku ogłoszenie takie opublikował Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, które wykazuje szacunkowy zakres wartości projektu od 366 do 466 mln zł. W lipcu 2012 roku złożone zostały przez prywatne podmioty łącznie trzy ważne wnioski o udział w postępowaniu, w trakcie którego – w procedurze dialogu konkurencyjnego – ukształtowane zostały finalne warunki przedsięwzięcia. Na zaproszenie do składania ofert odpowiedziały w terminie (do dnia 12 marca 2013 roku) dwa podmioty: 1) konsorcjum firm: KT Corporation, Daewoo International Corporation, Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych SA, BIATEL Telekomunikacja SA i KBTO Sp. z o.o. oraz 2) Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o. (dawny Maribel Investments Sp. z o.o.), spółka związana z francuskim Alcatel-Lucent. Swojej oferty nie złożyło konsorcjum firm związane z brytyjskim British Telecom (BT), a złożone ze spółek ATM Systemy Informatyczne SA oraz BT Poland Sp. z o.o. W dniu 19 lutego 2013 roku ogłoszono wybór najkorzystniejszej oferty, która została złożona przez Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o., a opiewająca na nieco ponad 316 mln zł brutto.

W drugim z województw SSPW, które wybrało model ppp do budowy sieci szerokopasmowej, tj. **w województwie podkarpackim**, ogłoszenie postępowania przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego miało miejsce w lipcu 2012 roku. Do udziału w dialogu konkurencyjnym zgłosiły się trzy podmioty: 1) konsorcjum firm KT Corporation, Daewoo International Corporation, Asseco Poland SA, Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych SA, BIATEL Telekomunikacja SA, KBTO Sp. z o.o. i Polkomtel Sp. z o.o., 2) konsorcjum firm ATM Systemy Informatyczne SA i BT Poland Sp. z o.o. oraz 3) Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o. (d. Maribel Investments Sp. z o.o.). W przypadku województwa podkarpackiego dopiero w lutym 2013 roku ruszyła procedura dialogu konkurencyjnego. Wybór najkorzystniejszej oferty planowany jest w czerwcu bieżącego roku, całość inwestycji ma zostać natomiast ukończona do końca października 2015 roku.

Poza SSPW w formule ppp realizowany jest projekt budowy sieci szerokopasmowej dla województwa mazowieckiego pod nazwą „**Internet dla Mazowsza**” prowadzony przez Agencję Rozwoju Mazowsza SA. Wartość przedsięwzięcia to wg ogłoszenia, które ukazało się w listopadzie 2012 roku 475 mln zł. Jego zakres zakłada zaprojektowanie i budowę sieci szkieletowo-dystrybucyjnej, późniejsze zarządzanie wytworzoną infrastrukturą, jak również jej utrzymanie. Na ogłoszenie o postępowaniu na wybór partnera prywatnego odpowiedziały w grudniu ubiegłego roku cztery podmioty. W dniu 31 stycznia 2013 roku podano natomiast informację o dopuszczeniu trzech spośród nich do dialogu konkurencyjnego: 1) Palama Investments Sp. z o.o. (powiązana z francuskim Alcatel), 2) konsorcjum w składzie: ATM Systemy Informatyczne SA (lider) i BT Poland Sp. z o.o.

#### **Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej**

#### **Województwo warmińsko-mazurskie**

#### **Województwo podkarpackie**

#### **Województwo mazowieckie**

### III. Ppp w praktyce



(spółka powiązana z British Telecom) oraz 3) konsorcjum w składzie: KT Corporation (lider), Daewoo International Corporation, Asseco Poland Sp. z o.o., Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych SA, BIATEL Telekomunikacja SA, BIATEL BIT SA oraz KBTO Sp. z o.o.

#### **Ppp w Polsce – co dalej?**

W opinii większości ekspertów rynku ppp zarówno w Polsce, jak i zagranicą, aby wschodzący rynek ppp mógł się lepiej rozwijać, potrzebna jest zmiana świadomości wśród decydentów administracji publicznej w zakresie możliwości współpracy z sektorem prywatnym w ramach ppp. Aby taka zmiana mogła się jednak stopniowo dokonać, niezbędne są działania rządu, który da jasny sygnał do działania, jak również te działania wesprze. Mechanizmem, który sprawdza się na świecie, jest coś na kształt rządowej jednostki ds. ppp, która posiadałaby właściwe kompetencje, aby decydować o realizowanych w państwie zadaniach publicznych typu ppp.

# IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

## 4.1 Konkurs 3P – podsumowanie dotychczasowych działań

Bartosz Korbus  
Instytut PPP

### 4.1.1 Wstęp

Jak informowaliśmy w ostatnich wydaniach „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ogłosiła Konkurs 3P na wybór przedsięwzięć planowanych do realizacji w partnerstwie publiczno-prywatnym. W dniu 13 grudnia 2012 r. **Jury Konkursu 3P zdecydowało o przyznaniu czterech nagród głównych** w postaci nieodpłatnego, kompleksowego wsparcia doradczego – stosownie do potrzeb nagrodzonego przedsięwzięcia. Laureatami Konkursu 3P zostali:

Nazwa przedsięwzięcia ppp	Uczestnik Konkursu
Budowa budynku mieszkalnego w formie ppp	Gmina Miasto Wąbrzeźno
Przebudowa i rozbudowa Szpitala św. Michała Archaniola w Łańcucie	Centrum Medyczne w Łańcucie Sp. z o.o.
Budowa budynku mieszkalno-usługowego przy ulicy Mieszka I w Pleszewie	Miasto i Gmina Pleszew
Remont Rynku w Koźlu z ulicami przyległymi	Gmina Kędzierzyn-Koźle

### Laureaci Konkursu 3P

Oprócz nagród głównych, Jury Konkursu 3P przyznało Laureatom, jak i pozostałym podmiotom, które przystąpiły do Konkursu 3P, wyróżnienia w postaci możliwości udziału w wizycie studyjnej podejmującej problematykę partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej, o rozwiniętym rynku ppp.

Nazwa przedsięwzięcia ppp	Uczestnik Konkursu
Inteligentna i innowacyjna elewacja Gmachu Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej	Politechnika Warszawska/Wydział Inżynierii Lądowej
Budowa Hali 100-lecia KS CRACOVIA wraz z Centrum Sportu (Osób Niepełnosprawnych)	Gmina Miejska Kraków – Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie
Hotel wraz z częścią komercyjną w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	Gmina Bobolice
Kompleks sportowo-rekreacyjny nad zalewem Biskupice-Brzózki	Gmina Bieczyna
Budowa mieszkań komunalnych	Gmina Miasto Toruń
Rewitalizacja budynku dworca kolejowego w Łochowie wraz z otoczeniem jako tworzenie nowego centrum miasta	Gmina Łochów

### 4.1.2 Kolejna szansa na bezpłatne doradztwo w 2013 r.

Warto podkreślić, że nie była to ostatnia edycja Konkursu 3P. Podmioty publiczne rozważające wdrożenie przedsięwzięć ppp mogą wziąć udział w drugiej edycji Konkursu 3P, ogłoszonego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w dniu 11.02.2013 r. Więcej na ten temat w rozdziale 4.2.

### 4.1.3 Ocena projektów I edycji Konkursu 3P

Jury Konkursu 3P do oceny merytorycznej zakwalifikowało wszystkie zgłoszone projekty i przyjęło jednolite kryteria oceny merytorycznej, niezależnie od tego, czy formalnie zgłoszone przedsięwzięcia mieszczą się w modelu koncesji, czy ppp. Za ważne elementy projektów, mające wpływ na ich ocenę, uznano przyjęty

### Kryteria oceny projektów

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

w przedsięwzięciach podział ryzyk, wyniki testu rynku, wskazujące na zainteresowanie sektora prywatnego ich realizacją oraz, co najważniejsze, doniosłość realizowanej w ich ramach funkcji publicznej. **Dla zainteresowanych udziałem w kolejnych edycjach Konkursu 3P, znaczenie może mieć fakt, że zdaniem Jury Konkursu 3P, projekty dla których uzyskano już pozwolenie na budowę, nie w pełni wpisują się w założenia modelowego projektu partnerstwa publiczno-prywatnego, którego istotą jest wypracowywanie ostatecznych rozwiązań technicznych i podziału ryzyk w drodze negocjacji z partnerem prywatnym.**

W toku oceny zgłoszeń Jury Konkursu 3P podjęło decyzję o konieczności uszczegółowienia informacji o kilku projektach. Uznano bowiem, iż przedsięwzięcia te wykazują merytoryczną wartość i powinny mieć szansę na recenzję, z której autorzy projektów będą mogli skorzystać przy dopracowywaniu pomysłu do zrealizowania w ppp, bez względu na ostateczny wynik Konkursu. Wspomniane braki formalne w niektórych zgłoszeniach, to na przykład trudności w zakresie wykazania właściwej legitymacji podmiotu, który zgłosił projekt do Konkursu, wątpliwości w ocenie, czy zakres przedsięwzięć formalnie mieści się w granicach zadań w obszarze użyteczności publicznej, które powinny być przedmiotem modelowego ppp.

Dodatkowe wyjaśnienia pozwoliły oceniającym na dokonanie merytorycznych recenzji wspomnianych wyżej przedsięwzięć. Ponadto z dokonanej przez członków Jury Konkursu 3P analizy obowiązujących przepisów prawa, wyłonił się złożony obraz możliwości prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej w ramach przedsięwzięć ppp. Ostatecznie uznano, że w obecnym stanie prawnym inicjowanie przez gminy przedsięwzięć w dziedzinie gospodarczej nie znajduje dość silnego uzasadnienia, co potwierdzają także wyniki kontroli<sup>1</sup> prowadzonej w podobnych sytuacjach. W konsekwencji projekty przedsięwzięć mających znamiona typowe dla działalności gospodarczej lub, co do których dyskusyjne są proporcje składających się na ich zakres zadań publicznych i komercyjnych, **zostały uznane przez Jury Konkursu 3P za niemieszczące się w obszarze działalności o charakterze użyteczności publicznej**, aby uzyskać wsparcie, jako modelowy projekt ppp.

Należy przy tym zaznaczyć, iż nie kwestionowano, podczas oceny, przydatności ww. projektów dla rozwoju gmin, w których są one planowane do realizacji.

W trakcie oceny zgłoszonych do Konkursu 3P projektów wyłoniły się także inne przyczyny, z powodu których Jury Konkursu podjęło decyzję o nieobejmowaniu ich wsparciem doradczym. Chodzi na przykład o przyjęcie takich założeń i celu przedsięwzięć, które służą de facto zaspokajaniu potrzeb konkretnych podmiotów, w których większość udziałów należy do sektora prywatnego. Tego typu projekty nie mogą liczyć na wsparcie wynikające z zasad Konkursu 3P. Nie mogą na nie liczyć także przedsięwzięcia, w przypadku których wszczęte zostały, równolegle ze zgłoszeniem projektów do Konkursu, postępowania na wybór doradztwa w zakresie tożsamym ze wsparciem Konkursu 3P.

Wydaje się, że przyszli Uczestnicy Konkursu 3P, w świetle przedstawionych powyżej uwag, powinni dobrać odpowiednie pomysły na projekty zgłaszane w kolejnej odsłonie Konkursu. Najlepiej jednak służą przykłady pozytywne, dlatego w dalszej części rozdziału przedstawiamy krótki opis nagrodzonych przedsięwzięć.

### Rozmowa z Członkiem Jury Konkursu 3P Grzegorzem Langiem

#### ■ Co zdecydowało o wyborze zwycięskich projektów?

Kryteria wyboru były ustalone w regulaminie. Wśród najważniejszych była wykonalność projektu i powtarzalność. PARP postawiła przed Członkami Jury Konkursu 3P bardzo konkretne zadanie. Nie chodziło o projekty najciekawsze, najbardziej ekscytujące. Zaryzykowałbym stwierdzenie, że chodziło o projekty najbardziej praktyczne i użyteczne. Takie, które można by potraktować jako dobry przykład dla innych.



<sup>1</sup> Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska, Najwyższa Izba Kontroli, Wrocław, 7 września 2009 r.;



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Kryterium wykonalności projektu wymusiło bliższe spojrzenie na przedłożoną dokumentację. Oczywiście rolę Jury nie była ocena kompleksowa. Nie mieliśmy wchodzić w rolę doradcy, fundusze na doradztwo były przecież nagrodą. Niemniej to kryterium oznacza, że nie mogliśmy nie zignorować sytuacji, w których założenia autorów projektów były zdecydowanie nierealistyczne albo niepewne w takim stopniu, że trudno mówić o wykonalności. Takie sytuacje dotyczyły kwestii ekonomicznych i prawnych, bowiem od strony technicznej zaprezentowano rozwiązania raczej typowe. Jedynym przykładem nowatorskiego podejścia był projekt oszczędności energii w wielkim gmachu publicznym. W tym przypadku nakłady inwestycyjne kilkukrotnie przekraczały potencjalne oszczędności energii. Ponieważ autorzy nie zaplanowali nakładów inwestycyjnych ze swojej strony, to projekt nie mógł być uznany za wykonalny w planowanej formule ppp.

Drugim kluczowym kryterium była powtarzalność projektów. **Również dlatego poszukiwaliśmy projektów skromniejszych, ale trafiających w autentyczne problemy społeczności lokalnych w całym kraju.** Dlatego najwyżej oceniliśmy projekty praktyczne w dziedzinach ważnych społecznie: budownictwie mieszkaniowym, ochronie zdrowia i rewitalizacji przestrzeni miejskiej.

### Powtarzalność i modelowość projektów

#### ■ **Jaki aspekt przedsięwzięć sprawił Jury największe trudności?**

Na pewno dużą trudność sprawiało porównanie projektów z bardzo różnych dziedzin. W przedstawionych dokumentach wskazano na bardzo zróżnicowane modele finansowania. Nierówny był poziom merytoryczny dokumentów. To też utrudniało porównanie. Pewną trudność sprawiały dokumenty, które nieodparcie nasuwały wrażenie, że ppp nie było preferowanym sposobem realizacji inwestycji, chociaż – przy odrobinie większym wysiłku – z powodzeniem mogłoby być. Były interesujące projekty, którym niestety towarzyszyła bardzo niedopracowana dokumentacja. Jest oczywiste, że oceniając takie propozycje każdy z nas sięgał do swojej wiedzy i doświadczenia. Widzieliśmy słabe punkty dokumentacji na ciekawe pomysły. Dokonując oceny nie mogliśmy jednak zbyt odchodzić od dokumentacji na stole, bo to nie gwarantowałyby absolutnie równego traktowania uczestników.

Bardzo pomogły w ocenie kryteria. Dzięki nim mogliśmy skupić się na ocenie partnerstwa jako formy wykonywania zadania, a nie „treści” inwestycji. Mimo to było to zadanie trudne i częstokroć wywoływało długie dyskusje.

#### ■ **Jak w Pana ocenie powinny się kształtować proporcje wynagrodzenia koncesyjnego, niezwiązanego z realizacją zadania publicznego będącego podstawą dla nawiązania ppp i wynagrodzenia związanego ściśle z realizacją zadań publicznych w ramach projektu?**

Nie ma reguły. Istota polega na tym, żeby finansowanie projektu i usług świadczonych w jego ramach było zrównoważone i trwałe. Jeżeli chodzi o proporcje, to często jest to już zdecydowane przez obowiązujące prawo. Bywa, że proporcja wynika z decyzji politycznych podjętych na niższym szczeblu. Jeżeli bowiem korzystanie z obiektu sportowego ma być bezpłatne dla jakiejś grupy mieszkańców, wiadomo, że ktoś ten ubytek musi uzupełnić. Jest to zatem kwestia pojmowania zadania publicznego, a stąd już tylko krok do polityki – tej dużej, ogólnokrajowej, ale i tej mniejszej – lokalnej.

Są też i inne motywy. Jeżeli mówimy o działalności w przestrzeni publicznej, to niekiedy angażowanie koncesjonariusza jest sposobem przewyciężenia ograniczeń budżetowych. Wówczas naturalnie udział z przychodów z wykonywania koncesji będzie musiał być większy, a różnica między zadaniem publicznym a zadaniem quasi-komercyjnym będzie znacznie bardziej zatarta.

#### ■ **Gdzie leży granica nasycenia przedsięwzięcia elementami niezwiązanymi z realizacją zadań publicznych, zakresem angażowania się w realizację usług użyteczności publicznej, poza którą dany projekt przestaje mieć już charakter zamówienia publicznego i lepiej realizować go w formule zaproszenia biznesu do realizacji inwestycji komercyjnej na terenie gminy?**

Moim zdaniem nie ma dobrej odpowiedzi na to pytanie. Jeżeli są możliwości prowadzenia działalności gospodarczej bez udziału strony publicznej w dziedzinie, która nie należy do zadań władzy publicznej, to uważam, że takie rozwiązanie powinno mieć priorytet. Nie ma przekonujących powodów, aby strona publiczna wypierała sektor prywatny z działań strictly gospodarczych.



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Jak wiadomo, usługi użyteczności publicznej należą do zadań sfery publicznej. Ustawy niekiedy wprost stanowią, że dane zadanie jest zadaniem obowiązkowym władz publicznych. W takich dziedzinach jest oczywiście miejsce dla podmiotów prywatnych i warto ich kompetencje wykorzystać.

Abstrahując od wspomnianych ograniczeń prawnych, zaangażowanie środowiska gospodarczego w wykonywanie zadań publicznych nie powinno się odbywać kosztem jakości i dostępności usług użyteczności publicznej. Jeżeli strona publiczna dysponuje majątkiem, który bez uszczerbku dla usług publicznych można efektywnie wykorzystać komercyjnie, to jest to właśnie sfera na współpracę sektorów.

### ■ ***Jakich rad może Pan udzielić samorządom, które chciałyby się dobrze przygotować do najbliższej edycji Konkursu 3P?***

Szansa na pomoc w ramach Konkursu 3P nie powinna być głównym czynnikiem decydującym o rozważeniu formy ppp. Takie próby są skazane na niepowodzenie nie tylko w Konkursie 3P, ale – co nieporównywalnie ważniejsze – w przyszłej realizacji. Jeżeli formuła ppp jest uzasadniona, to radziłbym spojrzeć na swoją dokumentację krytycznym okiem.

Tak jak już wspominałem, istotą Konkursu 3P nie jest wybór projektu pięknego, chodzi o wybór projektu, który jest wykonalny i może być ważną lekcją dla innych.

Ponieważ istotą ppp jest zaangażowanie strony prywatnej, dla której partnerstwo to obszar działalności gospodarczej, warto spróbować wczuć się w sytuację potencjalnego partnera prywatnego. Jeżeli projekt realizuje zadania publiczne, a jednocześnie jest sensowny z punktu widzenia inwestora – szanse na dobrą ocenę w Konkursie 3P są duże.

### ■ ***Na jakie elementy aplikacji konkursowej samorządy powinny zwrócić szczególną uwagę, aby przekonać Jury Konkursu 3P o zasadności wsparcia akurat ich projektu?***

Najlepszą wskazówkę dają kryteria oceny. Jeżeli chodzi o kwestie formalne, to mają one kluczowe znaczenie na etapie oceny formalnej. Na etapie oceny merytorycznej raczej analizowaliśmy informacje, które nam przekazali uczestnicy konkursu. Ponieważ nie ma tutaj żadnego jednego wzorca dokumentacji, miejsce zamieszczenia tych informacji ma znaczenie drugorzędne. Jeżeli kryterium była powtarzalność, to wiadomo, że wybijają się propozycje stosunkowo proste, standardowe. Mając na uwadze kryterium wykonalności, nacisk trzeba położyć na finansowe uwarunkowania projektu. Ewidentna „luka” finansowa była przyczyną niskiej oceny niektórych zgłoszeń.

Tak jak w każdej dokumentacji, lepiej jest złożyć dokumenty spójne i przejrzyste niż bałaganiarskie. W pierwszej edycji jeden z uczestników jako odrębny dokument załączył rozdział innego dokumentu. „Rozmnożyło” to liczbę załączników i nie zrobiło dobrego wrażenia, ale nie wpłynęło też na ocenę merytoryczną.

Przewrotnie mogę powiedzieć, że względnie mała liczba aplikacji dała Jury Konkursu 3P komfort pracy. Gdy w przyszłych konkursach wpłynie dużo zgłoszeń, na pewno lepiej będzie zrobić dobre wrażenie dokumentacją przejrzystą, zwięzłą i na wysokim poziomie merytorycznym.

### ■ ***Jakiego rodzaju projektów Panu brakowało wśród zgłoszonych przedsięwzięć, jakich projektów oczekiwałby Pan więcej?***

Nie mogę skarżyć się na brak różnorodności. Trzeba pamiętać, że Konkurs 3P był przeznaczony dla projektów do 50 mln zł. Siłą rzeczy nie mogły być zgłoszone wielkie projekty. Moim zdaniem to dobrze, bo wielkie projekty, z potężnymi budżetami i wsparciem nie potrzebują takiej pomocy, jaką oferuje PARP. Wśród zgłoszeń reprezentowane były liczne dziedziny życia lokalnego. Nie były obecne przedsięwzięcia, które są użyteczne, ale otrzymują bardziej dostępne od ppp finansowanie z innych źródeł, zwłaszcza funduszy unijnych. Stąd nieobecność projektów z zakresu ochrony środowiska. Nie jest to oczywiście wada Konkursu 3P, czy szerzej – ppp. Partnerstwo jest jedną z form realizacji działań publicznych, ale przecież nie jedyną.

## Skład Jury Konkursu 3P

### Przewodniczący – Dariusz Szewczyk, Zastępca Prezesa PARP

Absolwent Politechniki Łódzkiej, Uniwersytetu Łódzkiego oraz Uniwersytetu Maryland. Od 2008 r. odpowiedzialny jest za realizację Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. W latach 1999–2007 nadzorował wsparcie instytucji otoczenia biznesu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw oraz realizację projektów infrastrukturalnych finansowanych z programów Phare 2000 SSG oraz Phare 2001 Odbudowa. Od 1998 do 2002 r. pełnił funkcję Członka Zarządu, Dyrektora ds. Finansowych Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.



### Tadeusz Donocik

Prezes i współzałożyciel Regionalnej Izby Gospodarczej w Katowicach. Wiceprezes Krajowej Izby Gospodarczej. W latach 2004–2010 podejmował działania jako członek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w Brukseli. Inicjator Śląskiej Nagrody Jakości, Laurów Umiejętności i Kompetencji, Europejskiego Kongresu Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Agencji Rozwoju Regionalnego, Agencji Przekształceń Przedsiębiorstw i 12 Agencji Rozwoju Lokalnego.

Od 2010 roku Prezes Stowarzyszenia Absolwentów Uniwersytetu Śląskiego. Autor blisko 500 referatów, wystąpień i publikacji o tematyce gospodarczej. W latach 1997–1998 był Szefem Gabinetu Politycznego Ministra Gospodarki, natomiast w latach 1998–2001 Podsekretarzem Stanu w tym Ministerstwie. Członek Rady Nadzorczej Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości SA, a od 2011 roku również Górnośląskiego Towarzystwa Lotniczego w Katowicach. Zaangażowany w sprawy regionu, od lat promuje potencjał przedsiębiorczy Śląska.



### dr Irena Herbst

Ekonomistka specjalizująca się w finansowaniu inwestycji i ekonomice budownictwa. Obszar zainteresowań obejmuje finanse publiczne, PPP, mieszkalnictwo i gospodarowanie nieruchomościami, ekonomię społeczną.

Związana przez wiele lat z sektorem publicznym pracowała jako Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki w latach 2002–2005 (była odpowiedzialna za rozwój regionalny i inżynierię finansową dla celów absorpcji środków unijnych), Wiceprezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego w latach 1996–2002 (nadzorująca działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz innych programów rządowych) czy też jako Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w latach 1992–1996 (odpowiedzialna za reformę finansowania budownictwa).

Autorka rządowych programów finansowania mieszkalnictwa (1992–2002) i wspierania przedsiębiorczości „Kapitał dla Przedsiębiorczych” (2002) oraz ustaw: O niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego (1995), Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (2003), Funduszu Poręczeń Unijnych (2004) oraz Krajowym Funduszu Kapitałowym i Partnerstwie Publiczno-Prywatnym (2005). Równocześnie autorka kilkudziesięciu publikacji poświęconych budownictwu mieszkaniowemu i finansom. Obecnie: Prezes Zarządu Fundacji Centrum PPP.





#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



### dr Aleksandra Jadach-Sepiolo

Adiunkt w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, kierownik projektu przygotowania i uruchomienia szkoleń i studiów podyplomowych z zakresu rewitalizacji miast „Rewitalizacja miast – organizacja i finansowanie”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Poddziałania 4.1.1 PO KL. Współautorka projektu „European Standards for Vocational Training in Urban Regeneration” realizowanego w latach 2012–2014 w ramach programu Leonardo da Vinci.

Ekspert w badaniu „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” i współautorka publikacji podsumowującej pierwszą część badania. Brała udział w projekcie „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju” oraz sieci tematycznej NODUS w programie URBACT.

Juror w konkursie „Revitare” organizowanym przez Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych. Wykładowca szkoleń i studiów podyplomowych z zakresu finansowania rewitalizacji miast, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zarządzania nieruchomościami.

Autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych i ekspertyz z zakresu rewitalizacji miast, finansowania i programowania procesów odnowy miast oraz zarządzania wartością nieruchomości na obszarach rewitalizowanych.



### Marcin Jędrasik

Naczelnik wydziału w Departamencie Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, który koordynuje prace Platformy PPP w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Do jego obowiązków należy w szczególności koordynacja i realizacja analiz systemowych w zakresie PPP służących efektywnemu przygotowaniu i realizacji projektów PPP oraz wsparcie dla instytucji w zakresie przygotowania programów i projektów PPP, ze szczególnym uwzględnieniem projektów współfinansowanych z funduszy europejskich. Z jego inicjatywy Platforma PPP przygotowała publikację „Projekt PPP od A do Z” oraz inne. Członek Zespołu Sterującego dla pierwszego projektu realizowanego w formule PPP ze środków budżetu państwa – „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu”, wspieranego w ramach Platformy PPP. Przebywał on na rocznym oddelegowaniu do Europejskiego Centrum Wiedzy PPP (EPEC) utworzonego przez KE i EBI oraz aktywnie uczestniczył w pracach tej inicjatywy. Współautor m.in. zapisów do rozporządzenia ogólnego dot. wdrażania funduszy europejskich na perspektywę 2014–2020 oraz raportu „PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik”.

Marcin Jędrasik studiował prawo na Uniwersytecie Warszawskim i na Uniwersytecie w Sztokholmie. Jest absolwentem studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji UW.



### Jolanta Korzun

Absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku i Podyplomowego Studium Zagadnień Legislacyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2007 roku pracuje w Ministerstwie Gospodarki. Początkowo w Departamencie Spraw Obronnych, a od 2010 roku w Departamencie Instrumentów Wsparcia. Uczestniczy w opracowywaniu i realizacji programów rządowych związanych z wspieraniem oraz rozwojem przedsiębiorstw. Zajmuje się także opracowywaniem regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw.

### Grzegorz Lang

Radca prawny, ekspert PKPP Lewiatan. Ekspert Komisji Europejskiej w Grupie ekspertów ds. zamówień publicznych. Wcześniej urzędnik państwowy, w latach 2000–2007 był prawnikiem w Departamencie Prawa Unii Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (obecnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych). Następnie Zastępca Dyrektora Departamentu Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki. Odbił staż w Służbie Prawnej Komisji Europejskiej w 2004 r. W latach 2009–2011 praktykował w kancelarii prawnej w Warszawie.

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (1999 r.). Studiował prawo w Utrechcie w Holandii. Ukończył Podyplomowe Studia Europejskie MATRA (Uniwersytet Maastricht/Uniwersytet Warszawski) i Centrum Prawa Amerykańskiego (Uniwersytet Florydy/Uniwersytet Warszawski).

Wykładowca i autor publikacji z prawa polskiego i unijnego.



### Anna Świebocka-Nerkowska

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończyła „Studium Integracji Europejskiej” w KSAP we współpracy z Ecole Nationale d'Administration we Francji.

Od 1998 roku pracowała w Departamencie Koordynacji i Monitorowania Pomocy Zagranicznej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Odbiła staż w Dyrekcji Generalnej Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej w 2000 roku. Od 2003 roku zajmowała stanowisko Zastępcy Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (obecnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Od 2006 roku pełni funkcję Dyrektora Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.



### Dorota Wtulich

Absolwentka Wydziału Inżynierii Materiałowej na Politechnice Warszawskiej. Ukończyła Podyplomowe Studium Prawa i Ekonomii Wspólnot Europejskich w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1993 roku włączona jest w działania na rzecz rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw finansowanych ze środków krajowych i Unii Europejskich, a od 2009 roku prowadzi w Departamencie Instrumentów Wsparcia w Ministerstwie Gospodarki sprawy związane z promocją partnerstwa publiczno-prywatnego.



### Małgorzata Kuś-Konieczna

Nad pracami Jury Konkursu czuwała Małgorzata Kuś-Konieczna, koordynatorka projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”.





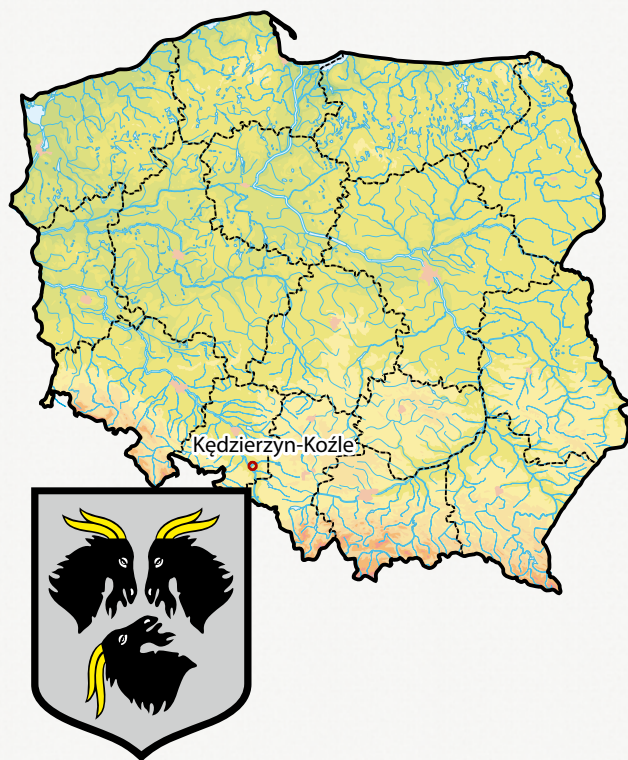
### 4.1.4 Prezentacja projektów nagrodzonych w I edycji Konkursu 3P

#### Remont Rynku w Koźlu

##### Kędzierzyn-Koźle: rewitalizacja rynku

Jednym z nagrodzonych przedsięwzięć jest projekt „Remont Rynku w Koźlu z przyległymi ulicami” zgłoszony przez Gminę Kędzierzyn-Koźle. Podstawą prawną przedsięwzięcia ma być ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Celem projektu jest rewitalizacja części osiedla Stare Miasto, które jest najstarszą częścią Kędzierzyna-Koźła o dużej wartości historycznej. Rynek był niegdyś najważniejszym ośrodkiem życia gospodarczego, społecznego i administracyjnego miasta. Na kozielskim rynku od średniowiecza stał Ratusz z salą obrad, który niestety został zniszczony w 1945 r. i rozebrany po II wojnie światowej, co zapoczątkowało proces stopniowej degradacji tej przestrzeni publicznej.

#### KĘDZIERZYN-KOŹLE



Kędzierzyn-Koźle to 62-tysięczne miasto w województwie opolskim, ważny ośrodek administracyjny, przemysłowy i kulturalny regionu. Kędzierzyn-Koźle jest miastem o specyficznym położeniu geograficznym charakteryzującym się atrakcyjnością krajobrazu oraz lokalizacją przyjazną rozwojowi przemysłu. Atutem miasta jest jego położenie w centralnej części Europy, w stosunkowo niedalekiej odległości (300–400 km) od sześciu stolic europejskich: Warszawy, Berlina, Pragi, Wiednia, Bratysławy i Budapesztu. Lokalizacja ta, na granicy dwóch zróżnicowanych województw: dolnośląskiego i śląskiego oraz w pobliżu autostrady A4, czyni z miasta prężnie działający ośrodek gospodarczy. Oprócz dogodnych połączeń drogowych, duże możliwości rozwoju miasta stwarza położenie na trasie międzynarodowej magistrali kolejowej wschód–zachód, przewidzianej do włączenia do Europejskiego Systemu Transportu Kolejowego. Niewątpliwym atutem Kędzierzyna-Koźła jest również usytuowanie nad rzeką Odrą, która wraz z Portem w Koźlu pozwala na korzystanie z kilkusetkilometrowego szlaku wodnego prowadzącego do Portu Morskiego Handlowego Szczecin–Świnoujście, a także połączenie z Europejskim Systemem Dróg Wodnych. Na terenie miasta istnieje Kędzierzyńsko-Kozielski Park Przemysłowy, który stwarza warunki do podejmowania inicjatyw gospodarczych sprzyjających rozwojowi miasta. Utworzenie Parku, którego udziałowcami są duże zakłady przemysłowe z terenu miasta, takie jak Grupa Azoty ZAK SA czy BLACHOWNIA HOLDING S.A. nadaje mu industrialny charakter.

Aktualny wygląd rynku, będącego przedmiotem nagrodzonego projektu nie współgra z otaczającymi go kamieniczkami, a zniszczona w skutek upływu lat nawierzchnia oraz betonowe cokoły, którymi ogrodzono niewielką już zielenią, zdecydowanie nie spełnia oczekiwań mieszkańców. W ocenie gminy, mimo aktualnych trudności, kozielski rynek może powrócić do dawnej świetności, będąc miejscem organizacji koncertów, wystaw, jarmarków rękodzielnictwa i innych wydarzeń zreszających mieszkańców oraz przyciągających gości z całego regionu. Przywrócenie odpowiedniego stanu technicznego i estetyki rynku może pobudzić do życia związaną z nim część miasta i poprawić jego wizerunek. **Celem remontu jest podniesienie estetyki przestrzeni miejskiej objętej przedsięwzięciem, z zagospodarowaniem na cele publiczne elementów aktualnie zdegradowanych**, uporządkowanie zabytkowego centrum miasta, a także podkreślenie historycznego charakteru tego miejsca. Prace w centrum Starego Miasta z pewnością przyczynią się do podniesienia walorów turystycznych oraz uczynią rynek sercem i wizytówką Kędzierzyna-Koźła.



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

U podstaw projektu objętego wsparciem w ramach Konkursu **3P** leży potrzeba rozwiązania problemu społecznego, jakim jest niski stopień identyfikacji mieszkańców z miastem, w którym żyją. Władze miasta dostrzegają w związku z tym zasadność organizowania różnego typu przedsięwzięć kulturalnych i rozrywkowych, które integrują mieszkańców, co jednak musi **współgrać z realizowaniem zadań inwestycyjnych, które podnoszą standard życia na terenie Kędzierzyna-Koźła**. Zadanie, polegające na uporządkowaniu przestrzeni publicznej obejmującej zagospodarowanie rynku jest odpowiedzią na zapotrzebowanie mieszkańców miasta na strefę rekreacji i wypoczynku, gdzie mogliby się oni integrować oraz wzmacniać więzi społeczne. Zrealizowanie przebudowy rynku z pewnością przyczyni się do poprawy jakości życia mieszkańców, wzbogaci ofertę kulturalną, edukacyjną i turystyczną dla lokalnej społeczności, ponadto wpłynie pozytywnie na polepszenie komunikacji i poprawę bezpieczeństwa mieszkańców. Konieczność przebudowy rynku została dostrzeżona już w 2009 roku. Podczas prac nad nowym dokumentem pn. Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Kędzierzyna-Koźła na lata 2007–2015, mieszkańcy zgłaszali problem niskiej estetyki otoczenia, w tym Starego Miasta. Tym samym zadanie pn. „Rewitalizacja Starego Miasta (...)” zostało wprowadzone do dokumentu programowego. W ramach tego działania, dzięki unijnemu dofinansowaniu, udało się wyremontować cztery ulice oraz uruchomić system monitoringu. W związku z powyższym podniósł się poziom bezpieczeństwa mieszkańców, a także wzrósł komfort poruszania się po wyremontowanych uliczkach i chodnikach. Niestety do czasu przygotowania aplikacji do Konkursu **3P**, miasto nie przeprowadziło żadnych prac związanych z przebudową centralnej części Koźła. Złe rozplanowanie skwerków zieleni, przyłącza elektryczne o zbyt niskiej mocy i niska estetyka infrastruktury nienawiązująca do historycznego charakteru tego miejsca powoduje, że w oczach mieszkańców nie jest to atrakcyjne miejsce imprez plenerowych, nie przyciąga też spacerowiczów czy turystów. Jak wskazuje dotychczasowe doświadczenie, jedyną szansą na realizację rewitalizacji rynku jest współpraca z sektorem prywatnym w formule ppp. **W ramach przedsięwzięcia Gmina Kędzierzyn-Koźle zamierza doprowadzić do modernizacji kozielskiego rynku wraz z przebudową odcinków ulic** łączących się z rynkiem (każde włączenia ok. 10 m), przebudową kanalizacji deszczowej, oświetlenia, sieci wodociągowej wraz przyłączami oraz kanalizacją sanitarną. Miasto ocenia, że przebudowie i nadaniu nowej aranżacji architektoniczno-konstrukcyjnej zostanie poddana płyta rynku o powierzchni ok. 3650 m<sup>2</sup>, drogi-sięgacze ok. 800 m<sup>2</sup> i ulica Rynek o powierzchni ok. 3000 m<sup>2</sup>. Do zamierzeń przebudowy dostosowane zostanie oświetlenie uliczne oraz inne media znajdujące się we wskazanym obszarze.

#### Zakres projektu

W październiku 2012 r. gmina uzyskała 3 koncepcje przebudowy rynku, które poprzez miejską stronę internetową zostały przedstawione mieszkańcom. Najczęściej wskazywany wariant przedłożono do zaopiniowania Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków. W marcu 2013 r. koncepcja ta przyjęła ostateczny kształt.



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Zgodnie z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego teren inwestycji leży w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej i archeologicznej. Na terenie, na którym mają być realizowane przedsięwzięcia znajdują się stanowiska archeologiczne, a obszar Starego Miasta jest wpisany do rejestru zabytków województwa opolskiego. Przygotowane kosztorysy wskaźnikowe oscylują w granicach 5 milionów złotych.

#### Harmonogram projektu

Miasto planuje rozpocząć wybór partnera prywatnego w październiku 2013 r., a procedura powinna zakończyć się w lutym 2014 r. zawarciem umowy na okres od 10 do 15 lat. Partner prywatny, w zamian za zrealizowanie działań rewitalizacyjnych oraz utrzymanie infrastruktury, będzie otrzymywał wynagrodzenie w formie „opłaty za dostępność” wnoszonej bezpośrednio z budżetu miasta. Partner prywatny sfinansuje, wyremontuje oraz będzie utrzymywał płytę rynku w standardach określonych w umowie przez okres ok. 10–15 lat.

### Rozmowa z prezydentem miasta Kędzierzyn-Koźle Tomaszem Wantułą



#### ■ *Jakie były powody udziału w Konkursie 3P?*

Gmina Kędzierzyn-Koźle dostrzega możliwości i korzyści, które stwarza formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, stąd też nasze szczególne zainteresowanie tym tematem. Staramy się uczestniczyć w konferencjach, spotkaniach, w trakcie których podejmowana jest ta tematyka. Podczas szkolenia organizowanego przez PARP na terenie woj. opolskiego w marcu ubiegłego roku dowiedzieliśmy się o Konkursie 3P i już wówczas podjęliśmy decyzję o wzięciu w nim udziału. Nie ukrywamy, że nagroda, którą było wsparcie doradcze przy realizacji projektów ppp, szczególnie nas do tego zachęciła.

#### ■ *Co sprawiało największe trudności w przygotowaniu wniosku?*

Wniosek nie był szczególnie trudny i nie stwarzał większych problemów. W razie potrzeby organizator konkursu udzielał telefonicznych wyjaśnień i pomocy, co znacznie ułatwiało przygotowanie dokumentacji konkursowej.

#### ■ *Jakie rady mają Państwo dla innych samorządów, które rozważają udział w Konkursie 3P w zakresie efektywnego przygotowania zgłoszenia?*

Tu nie ma nic do stracenia, a wiele można zyskać. Fachowa pomoc, którą można „wygrać”, daje gwarancję, że nasze przedsięwzięcie będzie prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a dodatkowo poparte zostanie wiedzą i doświadczeniem najlepszych firm doradczych. Gratulujemy pozostałym laureatom Konkursu, a pozostałe podmioty publiczne zachęcamy do wzięcia udziału w kolejnej edycji.

### Budynek mieszkalno-usługowy w Pleszewie

#### Pleszew: budynek mieszkalno-usługowy

Kolejnym projektem, który uzyskał wsparcie doradcze, jest przedsięwzięcie Miasta i Gminy Pleszew pn. „Budowa budynku mieszkalno-usługowego przy ulicy Mieszka I w Pleszewie”. **Celem jego realizacji jest poprawa jakości życia i pracy mieszkańców Miasta i Gminy Pleszew poprzez oddanie do użytku nowoczesnego budynku mieszkalno-usługowego** o powierzchni użytkowej 8500 m<sup>2</sup>. Budynek zlokalizowany zostanie w południowej części Pleszewa. Zgodnie z planami władz, przedsięwzięcie wpłynie na zwiększenie zasobu mieszkaniowego gminy, a za sprawą części usługowej stworzy podmiotom gospodarczym nowe warunki dla świadczenia usług niekolidujących z sąsiedztwem nowych mieszkań. Władze miasta zakładają, że projekt wpłynie pozytywnie na estetykę, wizerunek i ład przestrzenny miasta oraz przyczyni się pośrednio



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

## PLESZEW



Miasto i Gmina Pleszew zajmuje obszar 180 km<sup>2</sup> i położone jest w centralnej Polsce, w południowej części Wielkopolski na rozległej Wysoczyźnie Kaliskiej. Miasto usytuowane jest na płaskim wzniesieniu nad rzeką Ner, która kilkanaście kilometrów na wschód od Pleszewa wpada do Prosnicy. Od roku 1999 Pleszew jest stolicą powiatu pleszewskiego. Ma korzystne położenie komunikacyjne i geograficzne, na które składa się skrzyżowanie dwóch dróg krajowych Nr 11 i 12, bliskość dużych ośrodków (Poznań – około 100 km, Kalisz – 30 km, Wrocław – 120 km, Łódź – 140 km) i bezpośrednie połączenia komunikacyjne z dużymi miastami. W zakresie realizacji zadań administracji samorządowej Gmina podzielona jest na 28 sołectw.

Mieszkańcy Pleszewa stanowią znaczną, bo liczącą blisko 30 tysięcy osób społeczność, w tym samo Miasto zamieszkuje ok. 18 tysięcy osób. Miasto i Gmina mają charakter rolniczo-przemysłowy. W życiu współczesnym Miasta nadal obecne są tradycje rzemieślnicze.

do zwiększenia zaangażowania podmiotów prywatnych w rozwój podstawowej infrastruktury technicznej, która służyć będzie ogółowi obywateli.

Władze Pleszewa zdecydowały się na realizację tego projektu na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jednak minimalne zaangażowanie budżetu gminy w wynagrodzenie strony prywatnej, której dochody zagwarantować ma sprzedaż większej części lokali mieszkalnych i wynajem znajdujących się w nim powierzchni komercyjnych, **czyni z niego w sensie ekonomicznym koncesję na roboty budowlane**. Formalne przeprowadzenie postępowania na mocy ustawy o ppp, umożliwi miastu posługiwanie się wkładem własnym, w postaci działki, na której partner prywatny wzniesie budynek. Miasto zainteresowane jest, tym



Widok na południową część Pleszewa – miejsce realizacji projektu zaznaczono kolorem czerwonym

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Miejsce realizacji projektu zaznaczono kolorem czerwonym

### Zakres projektu

aby po oddaniu inwestycji do użytku, część lokali mogła być mu udostępniona nieodpłatnie. Natomiast po zakończeniu przedsięwzięcia (wstępnie planowanego na 20 lat), podmiot publiczny zamierza przejąć wyłączną kontrolę budynku, w takim zakresie, w jakim nie został sprzedany przez stronę prywatną w ramach przysługującego mu wynagrodzenia. **Przedsięwzięcie obejmuje budowę budynku mieszkalno-usługowego przy ulicy Mieszka I w Pleszewie o kubaturze 40 000 m<sup>3</sup>, powierzchni całkowitej 12 000 m<sup>2</sup>, w tym powierzchnia mieszkań 4750,8 m<sup>2</sup> i powierzchnia usług 1500 m<sup>2</sup>. Zadaniem partnera prywatnego będzie realizacja przedsięwzięcia w formule „zaprojektuj i wybuduj”.**

### Harmonogram projektu

Uzasadnieniem dla przeprowadzenia projektu jest fakt, że realizuje zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych przytoczonego zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej oraz z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym. Możliwość realizowania przedsięwzięcia w partnerstwie publiczno-prywatnym daje nowe możliwości inwestycyjne dla samorządu i umożliwia realizację przedsięwzięcia, które z punktu wykonalności finansowej jednego podmiotu nie byłoby możliwe w perspektywie inwestycyjnej wynoszącej 4 lata. Jednocześnie partnerstwo z sektorem prywatnym to instrument sprawnego wywiązywania się przez administrację z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej. W takim ujęciu sama budowa lub modernizacja infrastruktury jest jedynie konsekwencją lub warunkiem sprawnego wykonywania określonych zadań stawianych władzom lokalnym, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej. Samorząd systematycznie przygotowywał się do planowanej inwestycji. **W czerwcu 2012 r. Rada Miejska w Pleszewie podjęła uchwałę**, na mocy której możliwe jest zabezpieczenie terenu pod inwestycję w postaci działki budowlanej i docelowo wniesienie jej jako wkład rzeczowy. We wrześniu 2012 r. przygotowana została opinia pn. „Potrzeby, oczekiwania i zapotrzebowanie mieszkańców gminy Pleszew na budownictwo mieszkalno-usługowe w świetle badań socjologicznych” – uzasadniająca potrzebę realizacji przedsięwzięcia w partnerstwie publiczno-prywatnym. W tym samym miesiącu uzyskano opinię dotyczącą decyzji środowiskowej, decyzję o warunkach zabudowy oraz zabezpieczono w budżecie Miasta i Gminy Pleszew środki finansowe na ten cel. Kolejnym etapem będą prace analityczne, w których Pleszew, jako laureat Konkursu **3P**, może liczyć na wsparcie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Pleszew systematycznie przeprowadza badania opinii społecznej. Ten sposób komunikowania się samorządu ze społeczeństwem pozwala, w ocenie władz samorządowych, na przeprowadzenie diagnozy potrzeb mieszkańców oraz na pełniejsze spełnienie oczekiwań mieszkańców poprzez realizację założonych celów, planów i programów. W roku 2012 przeprowadzono badanie nt. „Strategia Rozwoju i jakość życia w opinii mieszkańców gminy Pleszew”. Podstawowym celem badania była konsultacja założeń nowej strategii Miasta i Gminy Pleszew oraz ocena przez mieszkańców zrealizowanych zadań inwestycyjnych, jak również sprawdzenie stopnia akceptacji planowanych inwestycji. Poddano również ocenie jakość usług publicznych świadczonych przez samorząd gminny oraz przeanalizowano jakość życia mieszkańców w ujęciu dynamicznym na podstawie wyników badań z lat ubiegłych. Zgodnie z uzyskanymi odpowiedziami, budowa mieszkań znalazła się na 6. pozycji przedsięwzięć priorytetowych, uzyskując akceptację 76,4% respondentów. Badania pokazują również, że 4,5%



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

ankietowanych w ciągu najbliższych 5 lat deklaruje zamiar zakupu mieszkania w budownictwie mieszkaniowym wielorodzinnym. We wrześniu 2012 r. sporządzona została opinia pn. „Potrzeby, oczekiwania i zapotrzebowanie mieszkańców gminy Pleszew na budownictwo mieszkalno-usługowe w świetle badań socjologicznych”, z której wynika, że w gminie Pleszew w latach 1999–2011 wybudowano i oddano do użytku tylko 150 mieszkań w budownictwie wielorodzinnym, co daje średniorocznie nieznacznie 8 mieszkań. Biorąc pod uwagę liczbę wniosków oczekujących na nabycie mieszkania (464), można stwierdzić, że inwestycja objęta zgłoszonym do Konkursu **3P** wnioskiem, jest zasadna, potrzebna i akceptowana społecznie.

**Czas trwania umowy ppp będzie wynosił 20 lat.** W tym czasie partner prywatny będzie uzyskiwał przychody z przedmiotu inwestycji (sprzedaż mieszkań, wynajem mieszkań, wynajem powierzchni użytkowej przeznaczonej na świadczenie usług). Wartość inwestycji szacowana jest na ponad **19 mln zł brutto**. Podmiot publiczny wniesie wkład finansowy i rzeczowy w postaci działki przeznaczonej pod planowaną inwestycję, a partner prywatny, zgodnie z założeniami projektu, wniesie większość wkładu finansowego, przejmie ryzyko budowy i zarządzanie oraz administrowanie nieruchomością przez okres 20 lat, przy czym ponosić będzie również ryzyko ekonomiczne związane z przyjętą formułą wynagrodzenia (sprzedaż części mieszkań i wynajem części lokali użytkowych).

## Założenia projektowe

### Rozmowa z Burmistrzem Miasta i Gminy Pleszew Marianem Adamkiem



#### ■ *Jakie były powody udziału w Konkursie 3P?*

Miasto i Gmina Pleszew jest największą gminą w powiecie pleszewskim. Miasto skupia życie społeczne i kulturalne całego obszaru Ziemi Pleszewskiej. To właśnie w Pleszewie znajdują się najważniejsze instytucje publiczne. Tutaj też są realizowane kluczowe inwestycje, przedsięwzięcia edukacyjne i kulturalne istotne dla wszystkich mieszkańców Ziemi Pleszewskiej. Samorząd lokalny podejmuje od lat odważne decyzje, których efektem jest m.in. wybudowanie Parku Wodnego „Planty” – obiektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013. Jest to jedyny tego typu kompleks sportowy w Wielkopolsce zrealizowany ze środków unijnych w obecnej perspektywie finansowej. Samorząd zrealizował również pionierski program edukacyjny OMNIBUS skierowany dla wszystkich uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych Miasta i Gminy Pleszew. Przedsięwzięcie było finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO KL i było największym takim projektem w województwie wielkopolskim. Władze samorządowe widząc możliwość wsparcia pomysłu realizacji kolejnego pionierskiego przedsięwzięcia na Ziemi Pleszewskiej, który odpowiadał na zapotrzebowanie mieszkańców, nie wahały się podjąć zadania, które, jak się później okazało, zostało wyróżnione w Konkursie **3P**.

#### ■ *Co sprawiało największe trudności w przygotowaniu wniosku?*

Największym wyzwaniem dla Wnioskodawcy były rozmowy z potencjalnymi partnerami prywatnymi i wstępne diagnozowanie zasad współdziałania w zakresie realizacji projektu. Znalezienie odpowiednich ram prawnych dla tego rodzaju inwestycji jest kluczowe i przysparza najwięcej trudności.

#### ■ *Jakie rady mają Państwo dla innych samorządów, które rozważają udział w Konkursie 3P, w zakresie efektywnego przygotowania zgłoszenia?*

Wniosek musi dotyczyć inwestycji ważnej dla społeczności lokalnej, a zarazem dla jednostki samorządowej. Projekt musi rozwiązywać istniejące problemy na danym terenie, a także przyczyniać się do poprawy jakości życia i pracy społeczności lokalnej. Tylko wtedy jest możliwe opracowanie wniosku na dobrym poziomie merytorycznym.



## Budowa mieszkań komunalnych w Wąbrzeźnie

### Wąbrzeźno: mieszkania komunalne

Kolejnym projektem, który w opinii Jury Konkursu **3P** po realizacji wspartej kompleksowym doradztwem przyznany przez PARP, może stać się wzorcem dla samorządów zainteresowanych realizacją swych zadań w formule ppp, jest projekt zgłoszony przez władze Gminy Miasta Wąbrzeźno. **Przedsięwzięcie pn. „Budowa budynku mieszkalnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”, jest odpowiedzią na silną potrzebę inwestycji w obszarze budownictwa komunalnego i socjalnego.** Wąbrzeźno zmagają się z klasycznymi problemami w obszarze realizacji zadań wynikających z polityki mieszkaniowej. Brak środków własnych, wobec dużych oczekiwań społecznych, skłonił gminę do poszukiwania rozwiązań, które pozwolą na zaangażowanie na te cele kapitału prywatnego. Budowa nowego budynku umożliwi jednocześnie dokonanie przesunięć w obecnie wykorzystywanym zasobie mieszkaniowym, pozwalających na zwolnienie na cele komercyjne nieruchomości znajdujących się w ścisłym centrum, co będzie miało dodatkowy rewitalizacyjny i aktywizacyjny efekt. Podstawowym celem miasta jest uzyskanie nowych mieszkań, które zasilą komunalny zasób mieszkaniowy. Zwiększenie zasobu mieszkań znajdujących się w dyspozycji gminy pozwoli na pełniejsze urzeczywistnianie komunalnej polityki mieszkaniowej i bezpośrednio przyczyni się do polepszenia jakości życia mieszkańców, uprawnionych do pomocy gminy w tym zakresie. Sytuacja wielu mieszkańców uprawnionych do świadczeń mieszkaniowych jest trudna, zamieszkują niewielkie, niepełnowartościowe lokale, które często nie spełniają podstawowych wymogów sanitarnych. Zapewnienie lokatorom nowych lokali pozwoli na rewitalizację tych ostatnich, co przyczyni się do lepszego zagospodarowania majątku komunalnego i pełniejszego wykorzystania potencjału ścisłego centrum miasta. Część lokalizacji, zwolnionych przez przesiedlonych mieszkańców komunalnych, będzie mogła być sprzedana inwestorom prywatnym, a to zwiększy dochody miasta, zarówno z tytułu prywatyzacji, jak i późniejszego wykorzystania sprzedanych działek na cele komercyjne. **W wyniku realizacji przedsięwzięcia nowe pełnowartościowe lokale otrzyma 30 rodzin, które zamieszkają w nowej lokalizacji, natomiast znaczne obszary w centrum miasta będą mogły być przekształcone w nowoczesne i aktywne gospodarczo centrum.**

## WĄBRZEŹNO



Wąbrzeźno – miasto w województwie kujawsko-pomorskim, w powiecie wąbrzeskim. Położone między trzema jeziorami: Zamkowym, Sicieńskim i Frydek, na Pojezierzu Chełmińskim, na skrzyżowaniu szlaków komunikacji drogowej o znaczeniu wojewódzkim i lokalnym. Miasto ma obwodnicę i dostęp do autostrady A-1. Najbliższe większe miasta to Grudziądz, położony ok. 35 km na północny-zachód od Wąbrzeźna, Toruń, ok. 45 km na południowy-zachód, i Bydgoszcz, ok. 80 km na zachód.

Wąbrzeźno zajmuje powierzchnię ok. 9 km<sup>2</sup>, liczy ok. 14 tys. mieszkańców. Obszar położony w granicach administracyjnych miasta to w znacznej większości grunty rolne, które zajmują 53,4% powierzchni. Tereny zurbanizowane stanowią 30,9%, lasy i zieleń 2,5%, wody otwarte 10,7% oraz nieużytki 2,2%.

Wąbrzeźno jest głównym ośrodkiem administracyjnym, usługowym i przemysłowym w powiecie wąbrzeskim. Ma dobrze rozwiniętą i ciągle modernizowaną infrastrukturę. Jest zwodociągowane i skanalizowane prawie w 100%, ma nowoczesną oczyszczalnię ścieków. Wokół obwodnicy są dogodne tereny inwestycyjne dla potencjalnych inwestorów. Centrum miasta jest zrewitalizowane.

Wąbrzeźno ma potencjał do rozwoju turystyki na bazie istniejących walorów przyrodniczo-krajobrazowych. Posiada atrakcyjne uwarunkowania historyczne, architektoniczne oraz przyrodnicze. Profil gospodarczy Wąbrzeźna kształtowany jest w dużym stopniu przez dobrze rozwinięty przemysł, sektor usługowy oraz rzemiosło.

Samorząd od wielu lat starał się zabezpieczyć potrzeby mieszkaniowe obywateli, w zakresie na jaki pozwalał miejski budżet, wspierany niekiedy środkami z programów współfinansujących tego typu cele. Jednak skala potrzeb jest tak znaczna, że bez kompleksowego projektu angażującego środki przedsiębiorców prywatnych w ramach ppp, istotne polepszenie w tym obszarze nie jest możliwe. Rozważając wdrożenie przedsięwzięcia

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



w zakresie budownictwa komunalnego, gmina przygotowała koncepcję techniczną przedsięwzięcia i wykonała wstępne analizy finansowe, rozwijając stale swe kompetencje w obszarze ppp, jednak to wsparcie w ramach Konkursu **3P** będzie podstawą realizacji przedsięwzięcia w pierwotnie założonym kształcie. Przedsięwzięcie zgodne z założeniami „Strategii Rozwoju Miasta Wąbrzeźno na lata 2011–2030”, niezależnie od efektów w obszarze mieszkalnictwa przyczyni się do lepszego zagospodarowania przestrzennego i podniesie efektywność zarządzania składnikami majątkowymi znajdującymi się w zasobach gminy.

Realizacja przedsięwzięcia jest ważnym elementem przeciwdziałania zmniejszaniu się populacji miasta, w wyniku ujemnego przyrostu naturalnego oraz niekorzystnych tendencji migracyjnych, szczególnie wśród ludzi młodych, którzy potrzebują własnego mieszkania na etapie zakładania rodziny. Bardzo ważnym efektem ekonomicznym projektu będzie efektywne zagospodarowanie terenów śródmiejskich zwolnionych w wyniku przeniesienia budownictwa komunalnego poza ten obszar. Rozwój terenów w centrum miasta będzie sprzyjał powstawaniu nowych miejsc pracy i w konsekwencji może okazać się bardzo korzystny dla budżetu miejskiego, co powinno pozwolić na dalsze inwestycje.

Do obowiązków partnera prywatnego należeć będzie, zaprojektowanie i zbudowanie budynku mieszkalnego, zgodnie z zaproponowanym przez podmiot publiczny programem funkcjonalno-użytkowym (wartość nakładów to ok. **3 100 000 zł**). Następnie partner będzie zobowiązany do utrzymywania wzniesionego budynku, zasiedlonego lokatorami przesiedlonymi z centrum miasta, **przez okres 20 lat, za co będzie otrzymywać stosowne wynagrodzenie płatne z budżetu w związku z dostępnością budynku**. Płatność na rzecz partnera prywatnego, formalnie ponoszona będzie tytułem najmu, przy czym jego wielkość uwzględniać będzie również spłatę kapitału, jaki partner prywatny zainwestował w przedsięwzięcie na pierwszym etapie ppp. Zasady i wielkość płatności miasta na rzecz partnera prywatnego określać będzie umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. W szczególności umowa określać będzie standard dostępności uzasadniający wypłatę wynagrodzenia na rzecz partnera i skutki jego ewentualnego niedotrzymania standardu. Opłaty od mieszkańców pobierać będzie gmina, która jest gwarantem płatności wynagrodzenia partnera prywatnego należnego zgodnie z umową o ppp. Zgodnie z pierwotnymi założeniami miasta, dopuszczalna będzie cesja wierzytelności partnera prywatnego. Na decyzję o realizacji umowy o ppp wpływ będzie miała ostateczna kwalifikacja, wynikających z umowy o ppp, zobowiązań na limity zadłużenia ustanowione w prawie budżetowym.

### Rozmowa z Burmistrzem Gminy Miasto Wąbrzeźno Leszkiem Kawskim

#### ■ *Jakie były powody udziału w Konkursie 3P?*

Przygotowując się do przedsięwzięcia w formule ppp, wnikliwie analizowałem, jak powinna być przeprowadzona procedura wyłonienia partnera prywatnego. Analizy te obejmowały między



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

innymi zakres i koszty obsługi prawnej przedsięwzięcia. Niewątpliwie większość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga podjęcia takich działań. Jednak są one kosztowane dla budżetu gminy. Ponadto istnieje wysokie ryzyko, że mimo poniesienia nakładów na obsługę prawną nie uda się wyłonić partnera prywatnego i zrealizować inwestycji. W takiej sytuacji trudno byłoby wykazać zasadność poniesionych wydatków. Stąd, kiedy pojawiła się możliwość sfinansowania obsługi prawnej pozabudżetowo, poprzez udział w Konkursie **3P**, skorzystałem z tej okazji. Naturalnie nie oznacza to, że w przypadku nie wygrania Konkursu **3P** zaniechałbym skorzystania z obsługi prawnej. Konkurs w znaczny sposób ułatwił nam realizację kolejnego etapu projektu. Warto również dodać, że PAPP ma doświadczenie w realizacji przedsięwzięć z zakresu ppp, a to jest dla nas gwarancją powodzenia naszego projektu.

##### ■ **Co sprawiało największe trudności w przygotowaniu wniosku?**

Od ponad roku przygotowaliśmy się do tego zadania. Cyklicznie uczestniczyliśmy w szkoleniach i w konferencjach o ppp. Firmie WESTMORT CONSULTING z Włocławka zlecieliśmy opracowanie analizy przedsięwzięcia. Zdobyliśmy dzięki temu wiedzę na temat planowanej inwestycji oraz materiał, który pomógł nam przygotować wniosek. Nie mieliśmy zatem większych problemów z przygotowaniem dokumentacji konkursowej.

##### ■ **Jakie rady mają Państwo dla innych samorządów, które rozważają udział w Konkursie 3P w zakresie efektywnego przygotowania zgłoszenia?**

Moim zdaniem, niezbędne jest skorzystanie z pomocy solidnej firmy doradczej z doświadczeniem w realizacji projektów w formule ppp. Istotne jest również to, aby właściwie skonstruować umowę z firmą doradcą i w sposób precyzyjny określić zakres i sposób wykonywania przez nią usług.

Łańcut: szpital

## Przebudowa i rozbudowa Szpitala św. Michała Archanioła w Łańcucie

Podobnie jak bolączką samorządów gminnych jest gospodarka mieszkaniowa, tak ochrona zdrowia stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień dla powiatów. Wobec konieczności wygenerowania znacznych środków nie tylko na działalność operacyjną, ale **i coraz bardziej naglące inwestycje infrastrukturalne w obszarze ochrony zdrowia**, Jury Konkursu **3P** postanowiło objąć wsparciem projekt zgłoszony przez Centrum Medyczne w Łańcucie Sp. z o.o., realizujący zadania w zakresie ochrony zdrowia w imieniu powiatu łańcuckiego.

W związku z faktem, iż część budynków, w których prowadzona jest obecnie opieka medyczna (tj. oddziały: chirurgiczny, urazowo-ortopedyczny, ginekologiczno-położniczy, neonatologiczny, blok operacyjny, a także pracownie diagnostyczne) nie spełnia obecnie obowiązujących standardów i wymogów Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia





#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

## ŁAŃCUT



Podmiot publiczny – powiat łańcucki, zawiązał Centrum Medyczne w Łańcucie Sp. z o.o. zgodnie z Uchwałą Rady Powiatu Łańcuckiego Nr XXXI/228/09 z dnia 17 lutego 2009 r. oraz Aktem Założycielskim Nr 386/2009 z dnia 26.02.2009 r. Jest ono kontynuatorem realizacji wszystkich usług zdrowotnych zlikwidowanego z dniem 01.07.2009 r.

Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Łańcucie. Świadczenia zdrowotne realizowane są głównie dla mieszkańców powiatu łańcuckiego, a także dla mieszkańców województwa podkarpackiego w szczególności przez oddziały: psychiatrii dziecięcej dla dzieci i młodzieży oraz chorób zakaźnych z pododdziałem hepatologicznym. Od 2004 r. Centrum Medyczne w Łańcucie Sp. z o.o. korzysta z funduszy UE przebudowując, rozbudowując i adaptując posiadaną infrastrukturę, a także zakupując sprzęt i aparaturę medyczną. Wykorzystane w latach 2004–2011 środki z UE to ponad 11 mln złotych. Ponadto z funduszy Ministra Zdrowia zrealizowano projekt adaptacji i rozbudowy budynku po byłej wozowni dla potrzeb uruchomienia jedyne w województwie podkarpackim Oddziału Psychiatrii dla Dzieci Młodzieży. Wartość dofinansowania z Ministerstwa Zdrowia to kwota blisko 1,3 mln zł, a łączna wartość nakładów na to zadanie wyniosła ponad 4,6 mln zł. Kierownikiem Centrum Medycznego w Łańcucie Sp. z o.o. jest Prezes Zarządu, który podejmuje decyzje dotyczące jego funkcjonowania, kieruje jego bieżącą działalnością i reprezentuje go na zewnątrz. Prezes Zarządu kieruje Spółką przy pomocy: Dyrektora ds. Lecznictwa, Dyrektora ds. Ekonomicznych, Głównego Księgowego, Naczelnej Pielęgniarki, Kierowników jednostek i komórek organizacyjnych Szpitala. Działalnością poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych Szpitala kierują ich kierownicy: oddziałami szpitalnymi – właściwi ordynatorzy lub kierownicy, innymi jednostkami i komórkami organizacyjnymi – kierownicy tych jednostek lub komórek.

i urzędnika podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U.2012 poz. 739), konieczne jest dokonanie inwestycji będących przedmiotem planowanego przedsięwzięcia ppp. Celem przedsięwzięcia jest dalsze zaspokajanie potrzeb społecznych, utrzymanie działalności zabiegowej, poprawa dostępności do zaplecza diagnostycznego.

Nie mniej istotne dla władz powiatu jest oczekiwane utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy oraz stworzenie dodatkowych stanowisk, przy stałej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny. **Założeniem przedsięwzięcia jest powstanie profesjonalnego, nowoczesnego szpitala, dostosowanego do potrzeb społeczeństwa i obowiązujących przepisów prawa**, który przez cały okres umowy będzie własnością Starostwa Powiatowego w Łańcucie. W ocenie strony publicznej, samodzielne pozyskanie funduszy koniecznych do rozbudowy i przebudowy szpitala nie jest możliwe, dlatego zasadne jest pozyskanie partnera prywatnego do realizacji projektu. Z politycznego punktu widzenia, nie jest akceptowalne, aby w dużym powiecie nie było podstawowych dla obsługi pacjentów oddziałów. Sąsiadujące z powiatem łańcuckim placówki medyczne nie są w stanie udzielać ponad 4500 hospitalizacji rocznie, które obecnie realizują oddziały zabiegowe (chirurgia, ortopedia, ginekologia-położnictwo).

Głównym celem przedsięwzięcia nagrodzonego bezpłatnym doradztwem jest **wybudowanie pawilonu diagnostyczno-zabiegowego**<sup>2</sup>, w którym funkcjonować będą przynajmniej oddziały: chirurgiczny, urazowo-ortopedyczny, ginekologiczno-położniczy, neonatologiczny, intensywnej terapii, pediatryczny oraz blok operacyjny i pomieszczenia dla działu diagnostyki obrazowej (pracownie: RM, TK, RTG, mammografii, USG, endoskopii). Zakres przedsięwzięcia obejmuje także rozwiązanie pozostałych problemów infrastrukturalnych zakładu tj. modernizację oddziału chorób zakaźnych z pododdziałem hepatologicznym, rozbudowę zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego oraz adaptację pomieszczeń po oddziałach zabiegowych. Centrum Medyczne w Łańcucie, dbając o systematyczną poprawę jakości oferowanych usług medycznych, zamierza we współpracy koncesyjnej z parterem prywatnym osiągnąć poprawę jakości oraz zwiększenie dostępności, deficytowych na terenie powiatu łańcuckiego, usług medycznych. Planowane do realizacji przedsięwzięcie, w ocenie podmiotu publicznego, podniesie standardy i warunki świadczenia usług diagnostycznych i leczniczych, pozwalając na uruchomienie dodatkowych obszarów działalności spółki. W konsekwencji spodziewane

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

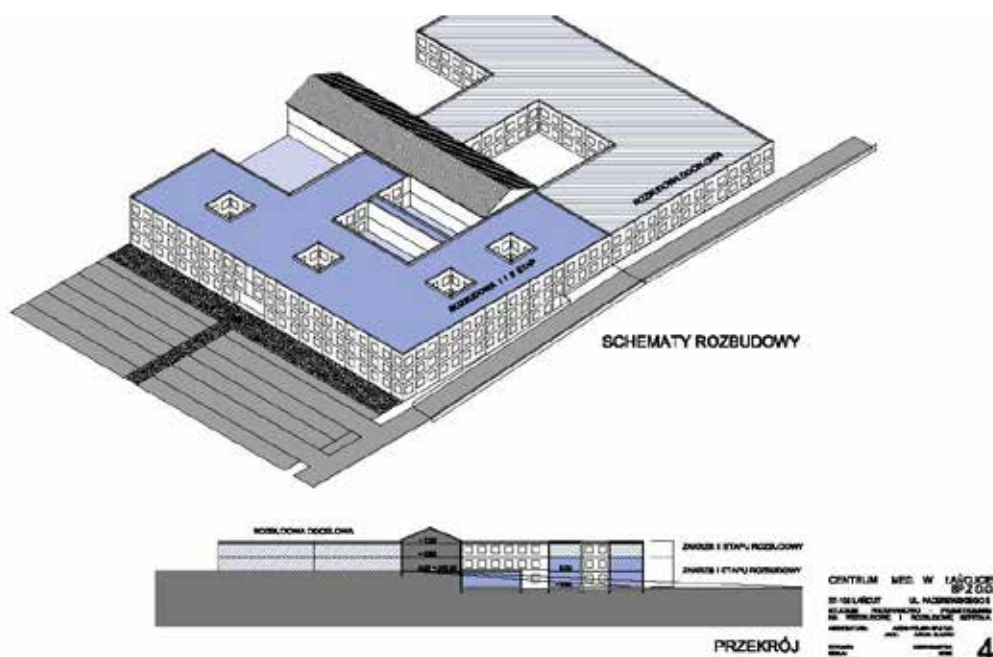


jest zwiększenie liczby pacjentów możliwych do przyjęcia w ramach placówki oraz skrócenie czasu ich oczekiwania na badania diagnostyczne i leczenie. Przedsięwzięcie ma zwiększyć dostępność do wysokiej jakości usług medycznych w zakresie chirurgii, ortopedii, ginekologii i położnictwa, neonatologii dla mieszkańców województwa podkarpackiego. Podmiot publiczny, spodziewając się po realizacji przedsięwzięcia ppp, wielu korzyści dla pacjentów 80-tysięcznego powiatu, jak i całego województwa podkarpackiego, w tym zwiększenia dostępności obiektów medycznych dla osób niepełnosprawnych, w dużej mierze jest zmuszony do realizacji projektu ze względu na konieczność dostosowania szpitala do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U.2012 poz. 739).

## Wizja nowego szpitala

### Zakres projektu

Specyfiką projektu jest jego integracja z zabytkowym kompleksem obecnej placówki, choć prace przewidziane do realizacji nie będą realizowane na obszarze objętym nadzorem konserwatora zabytków. **Planowane przedsięwzięcie inwestycyjne zakłada przebudowę i rozbudowę istniejącego szpitala.**





## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Przedmiotem przedsięwzięcia publiczno-prywatnego jest zaprojektowanie, budowa i wyposażenie wraz z finansowaniem:

1. pawilonu diagnostyczno-zabiegowego;
2. modernizacja oddziału chorób zakaźnych z pododdziałem hepatologicznym;
3. adaptacja pomieszczeń po oddziałach zabiegowych, które będą przeniesione do nowo wybudowanego pawilonu;
4. kontynuacja rozbudowy Zakładu Pielęgnacyjno-Opiekuńczego w Łąncucie (ZPO).

Zakres prac jest zgodny z podjętymi uchwałami zgromadzenia wspólników należącej do powiatu łańcuckiego spółki oraz uchwałami stosownych organów stanowiących tej jednostki samorządowej. Założenia biznesowo-organizacyjne były również przedmiotem wstępnego doradztwa, jednak ze względu na zmianę makroekonomicznego otoczenia przedsięwzięcia w ramach nagrody w Konkursie **3P** konieczne będzie ponowne ustrukturyzowanie przedsięwzięcia bazującego na dokumencie: Studium Programowo-Przestrzenne oraz Programie Medycznym dla oddziałów chirurgicznego, urazowo-ortopedycznego, ginekologiczno-położniczego oraz neonatologicznego, w powiązaniu z wiedzą i doświadczeniem zdobytym podczas prowadzenia przez Centrum Medyczne w Łąncucie innych inwestycji budowlanych oraz inwestycji prowadzonych w ostatnich miesiącach w ochronie zdrowia na terenie województwa podkarpackiego. Nieruchomość, na której planowana jest budowa szpitala diagnostyczno-zabiegowego jest własnością Centrum Medycznego w Łąncucie Sp. z o.o. Budowa będzie zgodna z przyjętym programem medycznym i profilem świadczonych usług medycznych.

**Centrum Medyczne w Łąncucie, planując realizację przedsięwzięcia ppp, nie opracowało ogólnych warunków technicznych, pozostawiając to do wykonania potencjalnemu podmiotowi prywatnemu,** a podstawowe założenia do inwestycji zostały zawarte w dokumencie: Studium Programowo-Przestrzenne. Założeniem strony publicznej jest, aby nakłady inwestycyjne poniosła strona prywatna, na której spoczywać będzie zadanie zaprojektowania i realizacji przedmiotowej inwestycji, a następnie eksploatacja i utrzymanie wzniesionej w ramach ppp infrastruktury. Cykl życia przedsięwzięcia zaplanowano na **25–30 lat**. Należy również podkreślić, iż wysoce prawdopodobne jest, że projekt modernizacji oddziału chorób zakaźnych z pododdziałem hepatologicznym będzie współfinansowany z funduszy europejskich w ramach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020r. jako wniosek indykatywny, zaś rozbudowa zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego – w ramach funduszy norweskich i EOG na lata 2009-2014 w ramach programu zdrowotnego „Poprawa i lepsze dostosowanie ochrony zdrowia do trendów demograficzno-epidemiologicznych”.

### Założenia projektowe

## Rozmowa z Prezesem Zarządu Centrum Medyczne w Łąncucie Sp. z o.o. Krzysztofem Przyśliwskim

### ■ *Jakie były powody udziału w Konkursie 3P?*

Jednym z zasadniczych powodów udziału w Konkursie **3P** była możliwość pozyskania bezpłatnego doradztwa prawnego, ekonomicznego i technicznego dla naszego planowanego przedsięwzięcia.

### ■ *Co sprawiało największe trudności w przygotowaniu wniosku?*

Nie mieliśmy problemu z przygotowaniem wniosku. Zarówno regulamin Konkursu, jak i formularz zgłoszenia był czytelny i dość prosty do uzupełnienia, a posiadana przez nas dokumentacja i dotychczasowe działania przygotowawcze do wszczęcia procedury ppp pozwoliły na prawidłowe złożenie wniosku.





### 4.2 Druga edycja Konkursu 3P

Bartosz Korbus

Institut PPP

Od 11 lutego 2013 r. podmioty publiczne, które planują realizację zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, mogą starać się o uzyskanie bezpłatnego, kompleksowego wsparcia doradczego dla swoich przedsięwzięć, **których budżet nie przekracza 25 mln zł brutto**. Ruszyła bowiem druga edycja Konkursu 3P, ogłoszonego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”.

Przedstawiciele podmiotów, które już w pierwszej odsłonie Konkursu 3P zgłosiły swoje projekty do rywalizacji o nagrodę główną, zgodnie twierdzą, że profesjonalne doradztwo, które uzyskają, przyczyni się do zwiększenia szans na przeprowadzenie z sukcesem zaplanowanego przedsięwzięcia. Ponadto mają one szansę stać się wzorcowymi przykładami dla innych samorządów, które z różnych powodów jeszcze nie wykorzystują modelu partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych, wskazując jak skutecznie przygotować projekt typu ppp, jak go realizować i nim zarządzać.

#### ■ **Jaki rodzaj projektów można zgłaszać do Konkursu 3P?**

Podobnie jak w pierwszej edycji Konkursu 3P, tak i obecnie, mogą być zgłaszane 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.).

#### ■ **Kto może zgłaszać projekty do Konkursu 3P?**

Podmioty, które mogą zgłaszać tego typu przedsięwzięcia, muszą spełniać status podmiotu publicznego lub koncesjonodawcy, zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawą o koncesji na roboty budowlane i usługi.

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

### ■ **Jakie są nagrody w Konkursie 3P?**

Nagrodą główną w Konkursie 3P jest uzyskanie nieodpłatnego, kompleksowego wsparcia doradczego, w stopniu adekwatnym do poziomu zaawansowania prac przy przedsięwzięciu ppp. Doradztwo w ramach przyznanej nagrody w Konkursie 3P musi zakończyć się do dnia 31.10.2014 r.

W Konkursie 3P przyznanych zostanie 5 nagród głównych.

W Konkursie 3P przewidziane są także wyróżnienia dla jego uczestników, w postaci bezpłatnego uczestnictwa w wizycie studyjnej poświęconej zagadnieniom ppp w krajach Unii Europejskiej, posiadających doświadczenie w realizacji tego typu przedsięwzięć.

### ■ **Jakie kryteria musi spełniać przedsięwzięcie zgłaszane do Konkursu 3P?**

Projekty, które będą się liczyć w rywalizacji o nagrodę główną Konkursu 3P muszą spełniać łącznie następujące wymagania:

1. Realizują istotny cel publiczny;
2. Zostały przyjęte do realizacji przez uprawniony organ uczestnika konkursu;
3. Szacunkowa wartość nakładów inwestycyjnych lub nakładów na usługi w ramach zgłoszonego do Konkursu przedsięwzięcia ppp nie przekracza 25 mln zł brutto;
4. Wobec zgłoszonego przedsięwzięcia ppp nie opublikowano ogłoszenia o wyborze partnera prywatnego lub koncesjonariusza w Biuletynie Zamówień Publicznych, lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, lub innym publikatorze przed dniem ogłoszenia Konkursu;
5. Wobec ogłoszonego przedsięwzięcia ppp nie opublikowano ogłoszenia o wyborze doradcy prawnego, ekonomicznego lub technicznego.

### ■ **Jak, gdzie i do kiedy należy przysłać zgłoszenia do Konkursu 3P?**

Zgłoszenia przedsięwzięć ppp należy dokonywać za pośrednictwem specjalnego formularza, stanowiącego część dokumentacji konkursowej, dostępnej na stronie internetowej projektu [www.ppp.pargp.gov.pl/Konkursy](http://www.ppp.pargp.gov.pl/Konkursy).

Na przygotowanie pełnej dokumentacji, wymaganej zgodnie z regulaminem Konkursu 3P, jest czas do 5 kwietnia 2013 r. do godz. 16.30. Wtedy to mija termin na składanie zgłoszeń do Konkursu, w siedzibie PARP w Warszawie przy ul. Pańskiej 81/83.

Zachęcamy do szczegółowego zapoznania się z dokumentacją konkursową i skorzystania z drugiej szansy, jaką oferuje PARP, na bezpłatne, kompleksowe doradztwo dla planowanego do realizacji przedsięwzięcia ppp.

## **Kryteria zgłaszanych projektów**

## V. ABC ppp

Marcin Wawrzyniak  
Instytut PPP

### 5.1 Obowiązek stosowania przepisów w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji

#### Wstęp

#### Samowymuszalność ustaw

W praktyce stosowania przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.), dalej KoncRobBudU i ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), dalej PartPublPrywU, pojawia się szereg wątpliwości dotyczących interpretacji poszczególnych norm obu ustaw. **Jednym z kluczowych problemów podnoszonych przez doktrynę i praktykę jest zagadnienie wymuszalności stosowania przepisów regulujących instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) i koncesji.** Dotychczasowe regulacje w zakresie wskazywały na wielkość potencjalnych podstaw prawnych dla kontraktów partnerskich, umożliwiając realizację tego typu umów w oparciu o przepisy m.in. ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.), dalej PartPublPryw2005), ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) , dalej PrZamPubl, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), dalej GospNierU, czy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), dalej KC. **W efekcie tego panowała znaczna dowolność, która niejednokrotnie budziła niepewność prawną po stronie podmiotu publicznego,** jak również zwiększała ryzyko prawne dla potencjalnych wykonawców i instytucji finansujących. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom rynku, jak również uwzględniając wymogi prawa Unii Europejskiej polski ustawodawca zdecydował się ujednoclić system ppp, wprowadzając wymóg stosowania PartPublPrywU i KoncRobBudU. Na tym tle należy wskazać, w jakim zakresie przepisy obu ustaw wprowadzają wymóg ich stosowania do umów typu ppp.



W przedmiotowym artykule podjęta została próba ustalenia, kiedy zachodzi obowiązek stosowania przepisów PartPublPrywU i KoncRobBudU. W kolejnych punktach artykułu wyjaśniana jest kwestia zakresu swobody kontraktowania i wykładni oświadczeń woli, dopuszczalności zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji, jako form realizacji zadań publicznych, zakresu zastosowania przepisów PartPublPrywU i KoncRobBudU oraz przesłanek wskazujących na obowiązek stosowania przepisów PartPublPrywU i KoncRobBudU. W artykule wskazane zostały również konsekwencje niezastosowania przepisów PartPublPrywU i KoncRobBudU.

## Ppp i koncesje a formy prowadzenia gospodarki komunalnej

Jeżeli specyfikę szeroko rozumianego ppp sprowadzić do stwierdzenia, że jest to jedna z form realizacji zadań publicznych, polegająca na delegacji partnerowi prywatnemu w drodze umowy wykonywania pewnych obowiązków związanych z procesem realizacji zadania publicznego, to należy na wstępie wskazać, jak ppp sytuuje się w kontekście innych tego rodzaju form realizacji zadań publicznych. W tym celu dopuszczalnym zabiegiem jest przeniesienie rozważań na grunt zasad prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego (JST).

### Zasady prowadzenia gospodarki komunalnej

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, z późn. zm.), dalej GospKomU, „**JST mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej** osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub, odpowiednio, przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów o zamówieniach publicznych, przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz przepisów o publicznym transporcie zbiorowym”. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że powierzenie realizacji zadań publicznych przez JST podmiotowi prywatnemu może odbywać się w różnych formach. **W każdym przypadku powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej następować będzie na podstawie umowy.** Istota wskazania tych akurat przepisów wynika w dużej mierze z tego, że każda z wymienionych podstaw prawnych gwarantuje konkurencyjne i otwarte procedury wyboru wykonawcy. Każda z wymienionych podstaw prawnych dotyczy szczególnych warunków powierzenia realizacji zadań publicznych podmiotowi prywatnemu. **Redakcja art. 3 ust. 1 GospKomU nie pozwala jednak na stwierdzenie, w jakim przypadku do powierzenia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej zastosowanie znajdzie konkretna z wymienionych podstaw prawnych.** Niewątpliwie jednak JST w celu powierzenia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej będzie dysponowało swobodą wyboru modelu prawnego w zakresie ww. palety rozwiązań.

## Swoboda kontraktowania i jej ograniczenia

Zgodnie z art. 353<sup>1</sup> KC, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zakres swobody umów w ramach art. 353<sup>1</sup> KC oznacza, że strony mają do wyboru trzy możliwości: przyjęcie bez jakichkolwiek modyfikacji określonego typu umowy uregulowanej normatywnie (umowy nazwanej), zawarcie umowy nazwanej z jednoczesnym wprowadzeniem do niej pewnych odmienności, w tym również połączenie cech kilku umów nazwanych (tzw. umowy mieszane) lub zawarcie umowy nienazwanej, której treść ukształtują według swego uznania z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 353<sup>1</sup> KC (wyr. SN z dnia 6 listopada 2002 r., I CKN 1144/00, Lex nr 74505). O ile posłużenie się przez strony umową nazwaną nie powinno nasuwać wątpliwości co do oceny charakteru zobowiązań stron, to przy rozstrzyganiu sporów, powstających na tle nietypowych umów sąd musi szczególnie dokładnie badać ich cechy i precyzyjnie ustalać, na czym polegają świadczenia stron (wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2004 r., V CK 379/2003, M. Praw. 2004, nr 11, s. 487).

Granicą swobody umów jest zgodność treści lub celu umowy z właściwością (naturą) stosunku, ustawą oraz zasadami współżycia społecznego.



## V. ABC ppp

Treść lub cel umowy powinny być w szczególności zgodne z ustawą. W tym kontekście pojęcie „ustawy” należy rozumieć szeroko, obejmując nim przepisy prawne, bez względu na rangę aktu normatywnego i przynależność do określonej gałęzi prawa. **Wiąże się z tym konieczność zbadania, czy strony umowy nie naruszają norm prawnych tworzących obowiązujący w Polsce system prawa, a zawartych w konstytucji, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych, rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego.** Zakres swobody umów przede wszystkim ograniczać będą normy *ius cogens* oraz normy *ius semiimperativi*. W przypadku norm dyspozytywnych strony mogą skorzystać z kompetencji do odmiennego, umownego ukształtowania stosunku i jeżeli postanowienia umowy sprzeciwiają się tej względnie wiążącej regulacji prawnej, nie znajduje ona zastosowania (zob. A. Olejniczak [w:] A. Kidyba (red.), Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Sokołowski, Komentarz do art.353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, Lex, stan prawny na: 2010.05.01). Swoboda umów dozna ograniczenia w szczególności na styku z przepisami prawa publicznego, jeżeli ich wykładnia i proces wnioskowania z norm o normach prowadzi do określenia normy prawnej zakazującej dokonywania pewnych czynności cywilnoprawnych. Natomiast inny charakter mają te przepisy, które oznaczają w obszarze prawa publicznego konsekwencje prawne określonych czynności cywilnoprawnych. Strony nie przekraczają wówczas granic swobody umów, a normy prawa publicznego wiążą z ważną umową obligacyjną skutki prawne przewidziane w tych normach (zob. A. Olejniczak [w:] A. Kidyba(red.), Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Sokołowski, op.cit., por. też wyrok NSA w Gdańsku z 31 stycznia 2002 r., SA/Gd 771/01, Mon. Pod. 2002, nr 6, s. 49, z aprobuską glosą B. Brzezińskiego tamże).

Kryterium ograniczającym swobodę umów jest właściwość (natura) stosunku obligacyjnego. Interpretacja powyższego kryterium pozwala sprowadzić je do stwierdzenia, że korzystając ze swobody umów podmioty nie mogą ukształtować stosunku prawnego w ten sposób, iż nie odpowiadałby on podstawowym cechom charakterystycznym dla obowiązującego w polskim systemie prawnym modelu stosunku obligacyjnego lub też modelu określonego rodzaju zobowiązania (zob. A. Olejniczak [w:] A. Kidyba (red.), Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Sokołowski, op.cit.).

**W świetle powyższego, JST będzie dysponowała swobodą doboru formy prawnej umownego powierzenia realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotowi prywatnemu (w zakresie form przewidzianych w art. 3 ust. 1 GospKomU), jak również w tym zakresie będzie dysponowała swobodą ustalenia treści takiej umowy, jednakże swoboda ta ograniczona będzie w szczególności przepisami ustawy i właściwością stosunku obligacyjnego.**



## Przedmiot ppp i umowa o ppp

PartPublPryw2005 nie zawierała legalnej i wyczerpującej definicji ppp. Ustawodawca zawęził pojęcie ppp do współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącej realizacji zadania publicznego, w ramach umowy opartej o przepisy PartPublPryw2005. Ppp w sensie prawnym mógł być zatem jedynie kontrakt zawarty w oparciu o przepisy PartPublPryw2005. Natomiast w świetle art. 1 tej ustawy zakres regulacji PartPublPryw2005 dotyczył jedynie umów o ppp, zatem jedynie tych kontraktów, w których strony wprost powołały się na przepisy PartPublPryw2005. W efekcie tak niespójnej treści pojęciowej ppp zakresem regulacji PartPublPryw2005 nie został objęty cały szereg innych, zbliżonych swoim charakterem do ppp umów, polegających na realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne w oparciu o majątek publiczny lub we współpracy z podmiotami publicznymi (np. koncesje, spółki komunalne, umowy dzierżawy nieruchomości lub przedsiębiorstwa). W znacznej mierze wpłynęło to na brak praktycznego zastosowania przepisów PartPublPryw2005.

Zupełnie odmiennie zakres zastosowania przepisów o ppp został określony w PartPublPrywU. Zakres zastosowania PartPublPrywU ustalony został w art. 1 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym PartPublPrywU określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach ppp. Zgodnie z kolei z art. 1 ust. 2 PartPublPrywU, **przedmiotem ppp jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.**

### Przedmiot ppp

Ppp zostało określone w PartPublPrywU, jako współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Definicja podmiotu publicznego jest kluczową definicją legalną, którą posługuje się PartPublPrywU. Zakres pojęcia „podmiot publiczny” ma podstawowe znaczenie dla określenia zakresu stosowania PartPublPrywU. W art. 2 pkt 1 PartPublPrywU ustawodawca odstąpił od enumeratywnego wyliczenia kategorii podmiotów publicznych, którym przyznał status „podmiotu publicznego” na rzecz posłużenia się zgeneralizowanymi kategoriami pojęciowymi, korespondującymi ze wzorem definicyjnym wypracowanym w ramach PrZamPubl (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 148). Pojęcie podmiotu publicznego jest kluczowe dla stosowania PartPublPrywU, albowiem ustawodawca, definiując podmiot publiczny, w praktyce określa krąg podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do stosowania tej ustawy w charakterze partnera publicznego (zob. T. Skoczyński, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny, Komentarz do art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30).

**Podmiotem publicznym będą jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych** (art. 2 pkt 1 lit. a PartPublPrywU). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), do sektora finansów publicznych należą:

### Podmioty publiczne

1. Organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
2. Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3. Jednostki budżetowe;
4. Samorządowe zakłady budżetowe;
5. Agencje wykonawcze;
6. Instytucje gospodarki budżetowej;
7. Państwowe fundusze celowe;
8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
9. Narodowy Fundusz Zdrowia;
10. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
11. Uczelnie publiczne;
12. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
13. państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
14. Inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

## V. ABC ppp

Zaliczenie jednostek sektora finansów publicznych do kategorii podmiotów publicznych, z którymi może zostać zawarta umowa o partnerstwie, jest rezultatem tego, że **wszystkie te jednostki mają wspólne cechy, tj. wykonują zadania publiczne i w związku z tym są finansowane ze środków publicznych**. Skutkiem tego ich działalność musi być poddana jednolitemu reżimowi prawnemu, który zapewni efektywne wykorzystanie posiadanych środków, przy jednoczesnym wypełnieniu ustawowych obowiązków w zakresie należytego wykonywania zadań publicznych. Podmiotem publicznym w rozumieniu PartPublPrywU nie są natomiast państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, np. jednostki organizacyjne: wojska, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, a także Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

### Podmioty prawa publicznego

**Zobowiązane do stosowania PartPublPrywU będą również tzw. „podmioty prawa publicznego”.** Ustawodawca zaliczył do tej kategorii inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, podmioty utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa oraz jednostki sektora finansów publicznych pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

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

**W praktyce, najczęściej w tej kategorii mieścić się będą spółki komunalne lub jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (a także podmioty od nich zależne)**, wykonujące powierzone im przez organ założycielski zadania o charakterze publicznym, w tym świadczenie usług użyteczności publicznej. Przesądzać o tym będzie cel powołania takiego podmiotu, który musi być ustanowiony do zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego. Z zakresu „potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego” nie są wyłączone potrzeby, które mogą być zaspakajane również przez podmioty prywatne. Istnienie konkurencji nie wystarcza do wyłączenia możliwości kierowania się przez podmiot finansowany lub kontrolowany przez podmiot publiczny względami innymi niż ekonomiczne. Potrzebami o charakterze powszechnym, niemającymi charakteru przemysłowego ani handlowego” będą te potrzeby, które – z przyczyn związanych z interesem ogólnym – podmiot publiczny decyduje się zaspokajać, albo na których zaspokajanie chce wywierać decydujący wpływ.

### Zamawiający sektorowi

**Wśród podmiotów publicznych nie zostali wymienieni tzw. „zamawiający sektorowi”** (patrz art. 3 ust. 1 pkt. 4 PrZamPublU), tj. podmioty prywatne świadczące usługi użyteczności publicznej w określonych sektorach regulowanych na zasadzie praw szczególnych lub wyłącznych, oraz podmioty prywatne udzielające zamówień finansowanych ze środków publicznych (patrz art. 3 ust. 1 pkt. 5 PrZamPublU). Pojęcie zamawiających sektorowych na gruncie PrZamPublU ma charakter autonomiczny i nie powinno być przenoszone na grunt PartPublPrywU. Dlatego PartPublPrywU w tej materii milczy. Jednakże, jeżeli tylko zamawiający sektorowy będzie podmiotem prawa publicznego w rozumieniu art. 2 pkt. 1 lit. b PartPublPrywU, będzie podlegał pod reżim przepisów o ppp.

**Podmiotem publicznym będą mogły być również związki podmiotów**, będących jednostkami sektora finansów publicznych, lub związki podmiotów publicznych, jak również związki mieszane, jednych i drugich. Związki podmiotów publicznych będą mogły być poziome (np. dwie różne gminy chcą wybrać partnera do obsługi wspólnej sieci wodno-kanalizacyjnej) oraz pionowe (jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla).

W porównaniu do katalogu podmiotów publicznych z PartPublPrywU2005, PartPublPrywU obejmuje również podmioty, które dotychczas mogły posiadać jedynie status partnera prywatnego (np. spółki komunalne). **Jednocześnie, PartPublPrywU nie zabrania, aby podmiot mieszczący się w kategorii „podmiotu prawa publicznego” mógł występować także w roli partnera prywatnego.** Wymogiem jest wszakże posiadanie statusu przedsiębiorcy. Udział takiego podmiotu jako partnera nie zwalnia ze stosowania przepisów PrZamPubl lub KoncRobBudU w zakresie procedury wyboru wykonawcy.

Przedmiotem ppp ma być wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Ppp będzie zatem tylko taka relacja kontraktowa strony umowy, która nosi znamiona „wspólności”. PartPublPrywU nie zawiera definicji legalnej pojęcia współpraca. Przyjmuje

się zatem w doktrynie, że kryterium wspólności spełniać będzie wspólne działanie podmiotu publicznego i partnera prywatnego zmierzające do osiągnięcia uprzednio uzgodnionych celów (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 104). W tym względzie, **nie można mówić o partnerstwie przy braku współpracy stron**. Podkreśleniem tego jest także wymóg podziału zadań pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, który wskazuje, że **zarówno jedna, jak i druga strona umowy o ppp powinna mieć przypisane określone czynności do wykonania**. Z reguły najistotniejszym elementem współpracy ze strony podmiotu publicznego będzie wniesienie wkładu własnego, ale niekoniecznie tylko do tego muszą się ograniczać zadania podmiotu publicznego, który może przyjąć na siebie także inne obowiązki, np. przeprowadzenie konsultacji społecznych, pomoc w uzyskaniu wszelkich niezbędnych do realizacji inwestycji zezwoleń, pozwoleń czy też uzgodnień, promocję przedsięwzięcia, aktywne działania w celu zwiększenia popytu na świadczone usługi itp. (zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30).

## Partnerska współpraca

Wspólna realizacja przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym ma opierać się w ramach ppp m.in. na podziale zadań. PartPublPrywU nie posługuje się normatywną definicją pojęcia „zadania”. W tym sensie przez pojęcie „zadania”, zgodnie z zasadami wykładni językowej, rozumieć należy czynność, którą należy wykonać (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 104). W tym świetle komentatorzy PartPublPrywU wskazują, że wymóg podziału zadań zostaje spełniony w przypadku przekazania partnerowi prywatnemu jakiegokolwiek zadania wymaganego dla realizacji przedsięwzięcia ppp. **Działania realizowane w ramach ppp przez partnera prywatnego muszą służyć realizacji przedsięwzięcia, które na gruncie PartPublPrywU obejmuje zawsze element utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub z nim związanym** (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 105).

## Element utrzymania lub zarządzania majątkiem



Elementem odróżniającym ppp od innych form współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi oraz partnerami prywatnymi (w szczególności typowych zamówień publicznych) jest podział ryzyk związanych ze wspólną realizacją przedsięwzięcia. Jednocześnie PartPublPrywU nie określa jakichkolwiek zasad dotyczących obligatoryjnego podziału tych ryzyk między strony stosunku partnerstwa. W związku z tym **kryterium podziału ryzyk przewidywane w art. 1 ust. 2 PartPublPrywU zostanie spełnione w ramach ppp w przypadku przypisania podmiotowi prywatnemu dowolnego, pojedynczego ryzyka** (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 99). Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o ppp, „Wspomnienie ryzyka ma na celu jedynie podkreślenie, że partnerzy mają realizować przedsięwzięcie wspólnie” (Druk Sejmowy Nr 1180, Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, s. 6).

## V. ABC ppp

### Zastosowanie ppp

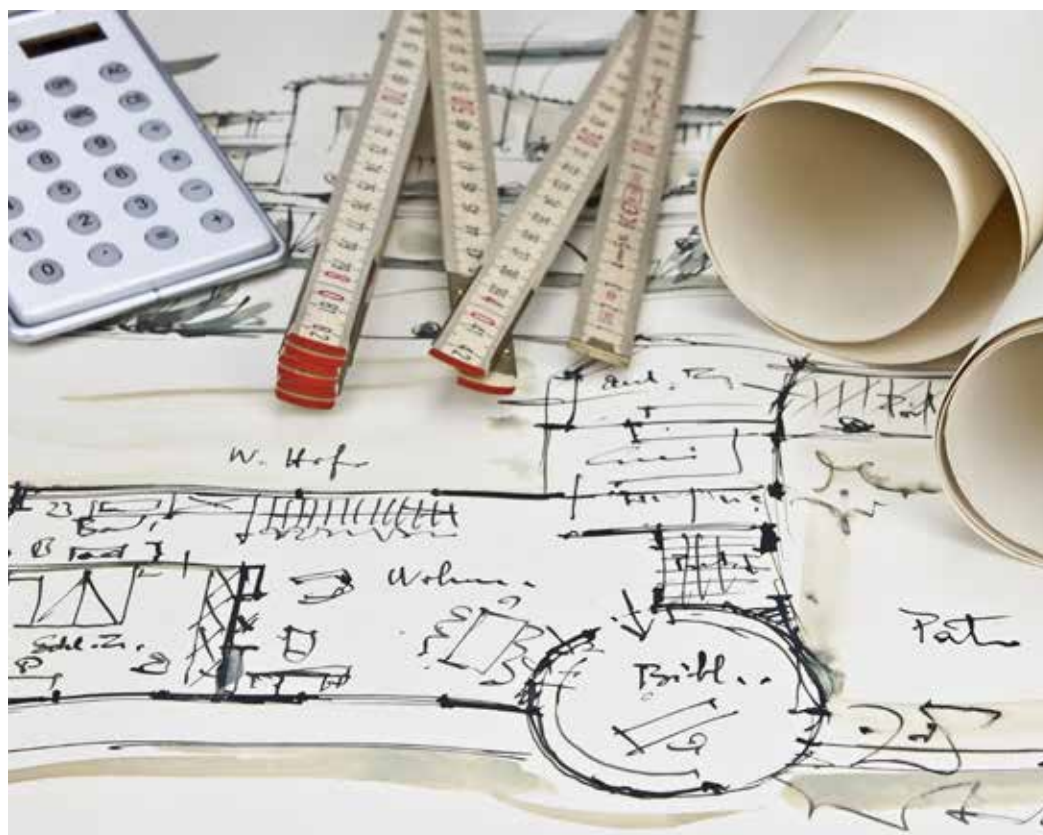
W literaturze wskazuje się przy tym, że **ppp powinno być wykorzystywane w celu realizacji przedsięwzięcia wówczas, gdy przynosi większe korzyści w porównaniu z realizacją przedsięwzięcia metodą tradycyjną** (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 101). Ponadto umowa o ppp powinna zawsze przenosić ryzyko na stronę, która najlepiej potrafi je kontrolować (tamże, s. 106). Doktryna wyróżnia bardzo szeroki i niejednorodny katalog typowych ryzyk dla przedsięwzięć ppp (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 101–114; zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30; A. Panasiuk, Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 293–294).

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

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

przy czym wszystkie te czynności powinny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Wskazuje się, że art. 2 pkt 4 określa zakres przedmiotowy zastosowania PartPublPrywU. **Szerokie określenie przedsięwzięcia było celowym zabiegiem ustawodawcy, aby w możliwie najszerszym zakresie objąć wszystkie istotne pola możliwej współpracy pomiędzy podmiotami publicznym i partnerami prywatnymi** (zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30). Zakres pojęciowy „przedsięwzięcia” w ramach ppp jest zatem bardzo szeroki i może obejmować budowę obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów Prawa Budowlanego. Budowa lub remont obiektu budowlanego jako przedmiot ppp oznacza, że łącząca strony umowa o ppp może zawierać elementy charakterystyczne dla umowy o roboty budowlane (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 191–193). Przedmiotem przedsięwzięcia w ramach ppp może być świadczenie usług. W odniesieniu do świadczenia usług, jako formy przedsięwzięcia ppp, brak jest ograniczeń o charakterze przedmiotowym

### Szeroki zakres stosowania ppp





(tamże, s. 194). Przedsięwzięcie ppp może polegać na wykonaniu dzieła w rozumieniu art. 627 KC (tamże, s. 194). Wskazać w końcu należy, że przedsięwzięcie ppp polegać może w końcu na „innym świadczeniu”. Tym samym zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach ppp jest katalogiem otwartym, pod warunkiem, że mamy do czynienia ze świadczeniem, które jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związanym. Tak szeroka definicja „przedsięwzięcia” pozwala również stwierdzić, że na gruncie PartPublPrywU przedmiotem przedsięwzięcia może być kombinacja budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług lub innych świadczeń (zob. Druk Sejmowy Nr 1180, Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, s. 12). Potwierdza to także stanowisko literatury (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 195–196).

Przedsięwzięcie realizowane w ramach formuły ppp wymaga określonego działania (budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług lub innych świadczeń, lub kombinacji tych świadczeń) połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, które jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Przedsięwzięcie w ramach ppp powinno być w istotnym stopniu, a nawet w całości, realizowane przez partnera prywatnego. **Jeżeli zakres zadań partnera prywatnego nie będzie obejmował pieczy nad składnikiem majątkowym, to zastosowanie znajdą przepisy PrZamPubl lub KoncRobBudU** (tamże, s. 197). W tym świetle „utrzymanie” składnika majątkowego powinno polegać na ponoszeniu kosztów pozostawienia składnika majątkowego w stanie niepogorszonego, zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania i przy zachowaniu zasad należytej staranności. Utrzymanie powinno polegać także na dbaniu o prawidłowe funkcjonowanie składnika majątkowego. „Zarządzanie” składnikiem majątkowym powinno polegać na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu prawidłowe i efektywne funkcjonowanie tego składnika (tamże, s. 197).

Obowiązki stron umowy o ppp będą kształtowane w oparciu o art. 7 PartPublPrywU. Stosownie do art. 7 ust. 1 PartPublPrywU, przez umowę o ppp partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Umowa o ppp jest umową cywilnoprawną. Artykuł 7 zawiera legalną definicję umowy o ppp, określając jej essentialia negotii, jednocześnie wraz z art. 1 i 2 PartPublPrywU wspólnie określają pojęcie samego ppp, wyznaczając jego zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz podstawowe elementy stosunku prawnego. Na mocy umowy o ppp partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia, w tym sfinansowania przynajmniej części wydatków na jego realizację. **Partner prywatny ma być nie tylko zatem wykonawcą przedsięwzięcia w ramach ppp, ale także finansującym jego realizację choćby w części.** Realizacja przedsięwzięcia przez partnera prywatnego następuje za wynagrodzeniem. W konsekwencji więc umowę o ppp uznać należy za umowę odpłatną, albowiem każda ze stron uzyskuje od drugiej strony określone przysporzenie majątkowe. Kolejnym istotnym elementem umowy o ppp jest obowiązek współdziałania stron w celu realizacji przedsięwzięcia. **Współpraca stron jest często wskazywana jako jeden z najważniejszych elementów tworzących istotę ppp oraz odróżniający partnerstwo od klasycznego zamówienia publicznego.** Wagę odpowiedniej współpracy stron podkreśla nie tylko postanowienie art. 7, ale również art. 1 ust. 2 PartPublPrywU. Współdziałanie stron w umowie powinno wyrażać się w odpowiednim podziale zadań pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. (zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 7 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30).

W literaturze przedmiotu wskazuje się (zob. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 351), że zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania z partnerem prywatnym w osiągnięciu celu przedsięwzięcia należy rozpatrywać w kontekście ogólnej zasady wyrażonej w Kodeksie cywilnym (art. 354 § 2 KC), stosownie do której na wierzycielu spoczywa obowiązek współdziałania z dłużnikiem w wykonywaniu zobowiązania. Wskazuje się przy tym, że obowiązek współdziałania z dłużnikiem w wykonywaniu zobowiązania nie jest skonkretyzowany w KC, a jego szczegółowy zakres określa treść zobowiązania (zarówno przepisy konstruujące dany typ zobowiązania – tu komentowana PartPublPrywU, jak i umowa tworząca zobowiązanie – tu umowa o ppp), jego cel społeczno-gospodarczy, zasady współzycia społecznego i ustalone zwyczaje. **Współdziałanie podmiotu publicznego w osiągnięciu celu przedsięwzięcia może polegać przykładowo na wniesieniu przez podmiot publiczny wkładu własnego.** W świetle art. 2 pkt 5 PartPublPrywU 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

## V. ABC ppp

w ramach przedsięwzięcia, lub wniesieniu składnika majątkowego. Składnikiem majątkowym, zgodnie z art. 2 pkt 3 PartPublPrywU, jest nieruchomości, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> 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 PartPublPrywU, podmiot publiczny (w tym gmina lub Skarb Państwa) może wnieść do przedsięwzięcia realizowanego w oparciu o umowę o ppp wkład własny w szczególności w postaci nieruchomości lub jej części składowej (np. budynku).

Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” wskazuje, że możliwe jest, w okolicznościach konkretnego przedsięwzięcia, wypełnienie przez podmiot publiczny obowiązku współdziałania poprzez jakiegokolwiek uzgodnione działanie, niekoniecznie polegające na wniesieniu wkładu własnego. Z tego względu wskazuje się literaturze, że konsekwencją wyodrębnienia przez ustawodawcę zobowiązania podmiotu publicznego do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia jest **konieczność precyzyjnego określenia w umowie o ppp celu, dla jakiego przedsięwzięcie ma być realizowane**. Przy czym charakterystyczne dla ppp jest formułowanie celów przedsięwzięcia w ujęciu wynikowym [...], który zakłada osiągnięcie pewnych celów o charakterze publicznym (np. zapewnienie unieszkodliwiania odpadów komunalnych tak, aby zaspokoić potrzeby mieszkańców gminy w okresie 30 lat) [...] (zob. tamże, s. 351, s. 353).

Ze względu na treści art. 4 ust. 1 i 2 PartPublPrywU, niezależnie od przepisów rozdziału 3 PartPublPrywU, w zakresie nieuregulowanym przepisami tej ustawy do umów o ppp zastosowanie znajdują: w przypadku wyboru partnera prywatnego zgodnie z przepisami KoncRobBudU – przepisy tej ustawy (art. 4 ust. 1 PartPublPrywU); w przypadku wyboru partnera prywatnego zgodnie z przepisami PrZamPubl – przepisy tej ustawy (art. 4 ust. 2 PartPublPrywU).

W doktrynie podkreśla się, że umowa o ppp jest odrębnym typem umowy, którego normatywny wzorzec został uregulowany ustawą poprzez wskazane jej istotnych cech (tzw. essentialia negotii). **W związku z tym przyjąć należy, że jest to tzw. umowa nazwana** (tamże; M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 314). Przemawiać ma za tym istnienie regulacji normatywnej, która pozwala na jednoznaczne wskazanie cech szczególnych tej umowy.

## Obowiązek stosowania PartPublPrywU

Zgodnie z ustaleniami przedstawionymi w pkt IV, PartPublPrywU stanowi podstawę prawną do nawiązywania współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i partnerami prywatnymi w celu wspólnej realizacji przedsięwzięć opartej na podziale zadań i ryzyk. **Kluczowe w tym świetle jest ustalenie, czy podmioty publiczne w celu wspólnej realizacji z partnerami prywatnymi przedsięwzięć opartych na podziale zadań i ryzyk są każdorazowo zobowiązane stosować przepisy PartPublPrywU**, czy też mogą w tym celu oprzeć relacje kontraktowe na zupełnie innej podstawie prawnej, w tym w szczególności, w jakim zakresie będą mogły korzystać z zasady swobody umów.

W doktrynie wskazuje się, stosownie do treści art. 1 ust. 1 PartPublPrywU, że **celem PartPublPrywU jest uregulowanie zasad współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach ppp**. Dlatego PartPublPrywU będzie miała zastosowanie do każdej współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, która spełnia przesłanki legalnej definicji ppp zawartej w art. 1 w zw. z art. 2 PartPublPrywU. Celem takiego rozwiązania jest zapewnienie transparentności, konkurencyjności oraz równego dostępu wszystkich podmiotów do tego typu projektów (zob. T. Skoczyński, op. cit., Komentarz do art. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 2011.06.30). **Przepisy PartPublPrywU muszą obligatoryjnie znaleźć zastosowanie do przygotowania oraz wykonania przez podmioty publiczne** wspólnych przedsięwzięć z partnerami prywatnymi, o ile tylko przedmiot tej współpracy będzie odpowiadał opisowi przedsięwzięcia w rozumieniu art. 2 pkt 4 PartPublPrywU. Należy przy tym wskazać, że PartPublPrywU odnosi się do tych przypadków współpracy międzysektorowej, w których przedsięwzięcie obejmuje zawsze utrzymanie lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany (M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, op. cit., s. 116).



**Obowiązek stosowania przepisów PartPublPrywU wynika przede wszystkim z charakteru tych umów, jako umów odpłatnych ze środków publicznych** (w formie pieniężnej lub niepieniężnej w postaci przekazania prawa do pobierania pożytków), lub wiążących się z gospodarowaniem majątkiem publicznym (np. w formie nieruchomości), zawieranych przez podmioty publicznego z partnerami prywatnymi. Z tego względu na podmioty publiczne nałożony został obowiązek stosowania otwartych i konkurencyjnych procedur wyboru partnera prywatnego, określonych w art. 4 PartPublPrywU. Jak wskazuje się w literaturze, poddanie partnera prywatnego przepisom o zamówieniach publicznych wynika z prawa Unii Europejskiej. Podkreśla się, że prawo UE wprost nie wyróżnia ppp. Jeżeli jednak zamawiający zawiera umowę odpłatną z prawnie odrębnym od siebie podmiotem, to mają zastosowanie dyrektywy o zamówieniach publicznych, regulujące także koncesje (zob. A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 319). **Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, fakt, że podmiot prywatny wykonuje umowę wspólnie z podmiotem publicznym w formie spółki, nie może być uzasadnieniem pominięcia przepisów o zamówieniach publicznych** (Komunikat Wyjaśniający Komisji Europejskiej w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno-prywatnego (Zppp), C(2007) 6661, Bruksela 5.2.2008 r.). Z tego względu, najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest wyłonienie partnera prywatnego na drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wyłonienie partnera prywatnego zgodnie z PrZamPubl zawsze będzie odbywało się w sytuacji, kiedy partner prywatny nie będzie ponosił zasadniczej części ryzyka ekonomicznego planowanego przedsięwzięcia (zob. A. Panasiuk, op. cit., s. 319).

## Obowiązek stosowania

W świetle powyższego można rozsądnie stwierdzić, że jeżeli jednostka zaliczana do kategorii „podmiotów publicznych” planuje wspólną realizację z przedsiębiorcą przedsięwzięcia (połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikami majątkowych wykorzystywanym lub związanym z realizacją przedsięwzięcia publiczno-prywatnego), opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy strony umowy, o ile przedsiębiorca zobowiązany będzie do realizacji przedsięwzięcia i choćby częściowego sfinansowania wydatków na jego realizację, a jednostka zaliczana do kategorii „podmiotów publicznych” zobowiązana będzie do jakiegokolwiek współdziałania

## V. ABC ppp

w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, to umowa będzie musiała zostać zawarta w trybie KoncRobBudU lub PrZamPubl (tudzież w trybie art. 4 ust. 3 PartPublPrywU), a **skonstruowany na powyższych zasadach kontrakt będzie umową o ppp** w rozumieniu art. 7 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 PartPublPrywU, a co za tym idzie, jego treść będzie musiała odpowiadać normom bezwzględnie obowiązującym oraz semiimperatywnym uregulowanym w PartPublPrywU.

Umowa nieposiadająca wszystkich wyżej wymienionych elementów przedmiotowo istotnych umowy o ppp nie będzie ppp, a jej charakter prawny podlegać będzie ocenie ze względu na inne ustawy, w tym stypizowane w KC i innych ustawach umowy nazwane, a ponadto umowy mieszane lub stosowane w obrocie umowy nienazwane. Obowiązek stosowania do takiej umowy przepisów proceduralnych wynikał będzie z odrębnych ustaw lub bezpośrednio z PrZamPubl, tudzież KoncRobBudU.

### Nieważna czynność prawna

**Zawarcie umowy posiadającej wszystkie ww. essentialia negotii, lecz z pominięciem przepisów PartPublPrywU o charakterze ius cogens lub ius semiimperativi, należałoby ocenić, jako nieważną czynność prawną w świetle art. 58 § 1 KC.** Za nieważną należałoby uznać w szczególności umowę zawartą bez zastosowania obligatoryjnych trybów wyboru partnera prywatnego, przewidzianych w art. 4 PartPublPrywU. Niezgodne z prawem pominięcie wskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 PartPublPrywU procedur wyboru partnera prywatnego dodatkowo rodziłoby odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych według zasad wskazanych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), dalej „DyscypFinPublU”.



**W świetle powyższego uprawione jest stwierdzenie, że zasada swobody umów doznaje ograniczenia w zakresie, w jakim zobowiązania stron umów kształtowane są na zasadach uregulowanych lub odpowiadających regulacji PartPublPrywU. Zasada swobody umów w tym zakresie nie będzie pozwalała na pominięcie zastosowania PartPublPrywU, lub jej niedozwolone modyfikacje, w odniesieniu do umów posiadających wszystkie istotne cechy umowy o ppp.**

## Obowiązek stosowania KoncRobBudU

KoncRobBudU, podobnie jak i PrZamPubl, wymusza zastosowanie swoich przepisów w przypadku, gdy zamawiający, będący podmiotem publicznym, zamierza zawrzeć umowę odpłatną. **O konieczności zastosowania w konkretnym przypadku KoncRobBudU, a nie PrZamPubl przesądzać będzie forma wynagrodzenia**

**wykonawcy.** Zgodnie z art. 1 ust. 2 i 3 KoncRobBudU, wynagrodzeniem koncesjonariusza w ramach umowy koncesji: 1) na roboty budowlane – będzie wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy; 2) na usługi – będzie wyłącznie prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza przy tym nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz nadto ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (na temat wynagrodzenia i ryzyka ekonomicznego w umowie koncesji poruszany był w poprzednich numerach „Biuletynu ppp”). **Pobieranie wynagrodzenia od użytkowników przedmiotu koncesji oraz ponoszenie przez koncesjonariusza zasadniczej części ryzyka ekonomicznego odróżniać będzie koncesję od zamówienia publicznego.**

W sytuacji, gdy charakter umowy odpowiadał będzie definicji koncesji, **na koncesjodawcy ciąży wprost sformułowany przez ustawodawcę obowiązek stosowania KoncRobBudU.** Brak zastosowania przepisów koncesyjnych w sytuacji, gdy istnieje taka konieczność, skutkować będzie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Prawny wymóg stosowania przepisów KoncRobBudU wymaga zatem wyraźnego określenia katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów.

KoncRobBudU zawiera autonomiczny katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów. Katalog ten jest odpowiednio węższy od katalogu zamawiających określonych w PrZamPubl (nie wymienia zamawiających sektorowych, podmiotów prywatnych wydających środki publiczne) i obejmuje jedynie te kategorie, które bezwzględnie należą do sfery publicznej. **Zamawiającymi (zwanym „koncesjodawcami”), w myśl art. 3 KoncRobBudU będą:**

1. Organy władzy publicznej, co oznacza:
  - organy administracji rządowej, czyli Radę Ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, organy o charakterze kolegiałnym, agencje państwowe;
  - organy kontroli państwowej i ochrony prawa, jak m.in.: NIK, RPO, KRRiT, regionalne izby obrachunkowe, Rzecznik Praw Dziecka, GIODO, Krajowe Biuro Wyborcze, IPN, Prokuratura, Policja, Żandarmeria Wojskowa, ABW i AW, Straż Graniczna;
  - sądy i trybunały, czyli: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu;
2. Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3. Państwowe jednostki budżetowe, państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych<sup>1</sup>;
4. „Podmioty prawa publicznego”, czyli inne niż wymienione w pkt. 1–3 podmioty, które ustanowione zostały w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, posiadają osobowość prawną oraz:
  - a. finansowane są w ponad 50% przez podmioty, o których mowa w pkt. 1 lub 2, lub
  - b. których zarząd podlega nadzorowi ze strony podmiotów, o których mowa w pkt. 1 lub 2, lub
  - c. w których ponad połowa członków organu zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez podmioty, o których mowa w pkt. 1 lub 2– zobowiązany do stosowania przepisów KoncRobBudU będzie podmiot, który spełnia łącznie trzy przesłanki:
  - cel powstania (utworzenie w celu zaspokajania potrzeb powszechnych niemających charakteru przemysłowego lub handlowego),
  - potrzebami o charakterze powszechnym będą potrzeby, których zaspokajanie jest związane z wykonywaniem zadań publicznych oraz służy pożytkowi społeczeństwa, tj. m.in.: dostawa wody pitnej, wywóz ścieków, pomoc społeczna, rozwój nauki, komunikacji, transportu, zadania kulturalne, świadczenie usług komunalnych;
  - zadania o charakterze powszechnym można utożsamiać z zadaniami o charakterze użyteczności publicznej;

<sup>1</sup> Zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 31/87 (Gebroeders Beentjes BV przeciwko Holandii, wyr. z dnia 20.9.1988 r.) każdy podmiot, który nie jest organem państwowym, a którego skład i funkcje w zakresie wykonywania zadań publicznych są określone przepisami prawa i który jest zależny od organów państwowych, jest zobowiązany stosować przepisy dotyczące zamówień publicznych, a przez to również będzie wchodził w zakres pojęcia „koncesjodawcy”;

**Samowymuszalność koncesji**

**Koncesjodawca**



## V. ABC ppp

- cel utworzenia powinien być wyraźnie określony w umowie lub statucie spółki, bądź innego aktu prawnego statuującego podmiot prawa publicznego;
  - jeżeli cel powołania podmiotu jest ściśle komercyjny, nastawiony na maksymalizację zysku, a działalność świadczona jest poza sferą publiczną (np. poza sferą użyteczności publicznej), podmiot taki nie będzie mógł być koncesjodawcą;
  - o zakwalifikowaniu danego podmiotu jako koncesjodawcy decydować będzie ocena pierwotnego celu jego utworzenia – świadczenie, obok usług odpowiadających celowi powołania, innych usług o charakterze ściśle komercyjnym nie wyłącza możliwości zakwalifikowania takiego podmiotu, jako koncesjodawcy – zmiana celu powołania podmiotu, który pierwotnie nie dotyczył świadczenia usług powszechnych nie mających charakteru przemysłowego lub handlowego, na cel dotyczący świadczenia takich usług, uprawnia ten podmiot do bycia koncesjodawcą;
  - posiadanie osobowości prawnej;
  - znajdowanie się w stosunku zależności od organów władzy publicznej oraz jednostek samorządu terytorialnego;
5. Podmioty prawa publicznego zależne, w których ponad połowa członków organu zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez inne podmioty prawa publicznego (np. spółki córki spółek komunalnych).

Niezależnie od powyższego, podmiotem publicznym będzie mogła być również grupa podmiotów, która na mocy porozumienia zamierza realizować wspólne im zadanie publiczne. Koncesjodawcy mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i zawrzeć umowę koncesji z wybranym koncesjonariuszem, wyznaczając spośród siebie podmiot upoważniony do przeprowadzenia postępowania i zawarcia kontraktu w ich imieniu i na ich rzecz. W przypadku, kiedy koncesjodawcą jest JST, organ wykonawczy tej jednostki może wyznaczyć spośród podległych jednostek organizacyjnych jednostkę właściwą do przeprowadzenia postępowania i zawarcia umowy koncesji na rzecz tych jednostek.

## Obowiązek stosowania przepisów KoncRobBudU lub PrZamPublU

Wymuszalność stosowania konkurencyjnego trybu wyboru partnera prywatnego rozciągnięta będzie również na tworzenie spółek o kapitale mieszanym z udziałem podmiotu publicznego i partnera prywatnego.

### Spółki o kapitale mieszanym

**Partner prywatny, będący udziałowcem w spółce mieszanej, musi zostać wybrany w drodze przejrzystej i konkurencyjnej procedury.** Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>2</sup>, a także w świetle Komunikatu Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego ppp (Zppp)<sup>3</sup>, dalej „Komunikat”, który wyjaśnia problemy prawne związane ze stosowaniem przepisów zamówieniowych odnośnie zawiązywania zinstytucjonalizowanego ppp (spółki o kapitale mieszanym), **fakt, że podmiot prywatny wykonuje umowę wspólnie z podmiotem publicznym w formie spółki, nie może być uznany za uzasadnienie pominięcia przepisów o zamówieniach publicznych.** W myśl Komunikatu, udziały, nawet mniejszościowe, przedsiębiorstwa prywatnego w kapitale spółki, w której udziały ma również dany podmiot publiczny, wykluczają w każdym przypadku możliwość istnienia pomiędzy instytucją zamawiającą a taką spółką stosunku „wewnętrznego” (in-house), do którego nie ma zasadniczo zastosowania prawo zamówień publicznych. Jak wskazała w Komunikacie Komisja Europejska, przepisy prawa europejskiego dotyczące zamówień publicznych i koncesji wymagają od podmiotu zamawiającego, aby przestrzegał przejrzystej i sprawiedliwej procedury podczas wyboru partnera prywatnego, który w ramach swojego udziału w podmiocie z kapitałem mieszanym będzie dokonywać dostaw, wykonywać roboty budowlane lub świadczyć usługi albo podczas udzielania zamówienia publicznego lub koncesji na rzecz podmiotu z kapitałem mieszanym, niezależnie od metody utworzenia spółki o kapitale mieszanym. Podmioty publiczne nie mogą przy tym w żadnym wypadku stosować wybiegów maskujących udzielanie zamówień publicznych przedsiębiorstwom z kapitałem mieszanym.

<sup>2</sup> Por. np. wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-107/98 Teckal z 18 listopada 1999 r., C-26/03 Stadt Halle and RPL Lochau z 11 stycznia 2005 r.

<sup>3</sup> Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego ppp (Zppp), COM (2007) 6661, Bruksela 2008

Komisja Europejska wskazuje, że przy tworzeniu spółki o kapitale mieszanym z partnerem prywatnym obowiązek przestrzegania zasady przejrzystości postępowania spełniony będzie, jeżeli podmiot publiczny zawrze w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia podstawowe informacje na temat: zamówienia publicznego i/albo koncesji, które/a ma zostać udzielone/a tworzonemu podmiotowi z kapitałem mieszanym; statutu tego podmiotu; umowy współników/akcjonariuszy oraz wszelkie inne informacje dotyczące stosunku umownego pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, z jednej strony oraz stosunku pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem z kapitałem mieszanym, który ma być utworzony, z drugiej strony. W przypadku, gdy podmiot publiczny stosuje dialog konkurencyjny lub procedurę negocjacyjną, niektóre z tych informacji nie muszą być określone z góry, można je wskazać dopiero w toku dialogu lub negocjacji z podmiotami ubiegającymi się o zamówienie lub koncesję. Zaproszenie do ubiegania się o zamówienie powinno zawierać informacje o przewidywanym czasie trwania zamówienia publicznego lub koncesji, które mają być wykonywane przez podmiot z kapitałem mieszanym. Ponadto wymagane jest, aby dokumentacja przetargowa zawierała jednoznaczne informacje na temat możliwości odnowienia albo zmiany zamówień publicznych lub koncesji udzielonych podmiotowi z kapitałem mieszanym oraz na temat możliwości zlecenia nowych zadań. W ocenie Komisji Europejskiej, umowa o ppp określała z góry postępowanie w przypadku, gdy podmiot z kapitałem mieszanym nie otrzyma w przyszłości żadnych dodatkowych zadań i/albo gdy powierzone mu obecnie zadania nie zostaną przedłużone. Komisja jest zdania, że statut powinien umożliwiać późniejszą zmianę partnera prywatnego.

W świetle powyższego, **najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest wyłonienie partnera prywatnego na drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.** Komunikat dopuszcza również odpowiednie zastosowanie procedury właściwej koncesjom. W świetle PartPublPrywU, możliwość zawarcia umowy spółki celowej musi być wynikiem zawartej wcześniej umowy o ppp – w dążeniu do zawarcia której podmiot publiczny musi zastosować jedną z procedur określonych w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 PartPublPrywU. Uprzedni wybór partnera prywatnego w trybie KoncRobBudU albo PrZamPubl nie będzie zatem nakładał obowiązku ponownego wyboru partnera do spółki celowej, której powstanie przewidywała umowa o ppp. Na bezcelowość podwójnej „selekcji” (najpierw partnera, później udziałowca w spółce) wskazuje Komunikat.

Wobec powyższych rozważań istotnego znaczenia nabiera zagadnienie współpracy podmiotów publicznych (w praktyce najczęściej JST) z prywatnymi przedsiębiorcami w formie spółek o kapitale mieszanym utworzonych w oparciu o GospKomU lub zasady ogólne. Brak zastosowania otwartych i konkurencyjnych procedur wyboru współnika w wielu wypadkach nie uprawnia, na gruncie obowiązujących przepisów, do przedłużania tego typu współpracy z pominięciem procedur przetargowych. W powyższym kontekście, zawieranie nowych umów spółki z udziałem podmiotu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy w celu wspólnej realizacji przedsięwzięcia, jak również umożliwienie obejmowania przez prywatnego współnika udziałów (akcji) w podwyższonym kapitale zakładowym spółek publicznych na gruncie obowiązujących przepisów (PartPublPrywU) wymaga zastosowania PrZamPubl lub KoncRobBudU w zakresie wyboru współnika.

Na tym tle powstaje w doktrynie pytanie, czy możliwe jest powołanie spółki o kapitale mieszanym przez JST i podmioty prywatne w celu wzniesienia na publicznej nieruchomości obiektu budowlanego, a następnie likwidacja tejże spółki i podział jej majątku pomiędzy stronę publiczną i prywatną bez uprzedniego wyboru prywatnego współnika w trybie konkurencyjnym (np. PrZamPubl lub KoncRobBudU). Za brakiem konieczności wyłonienia współnika do spółki celowej w trybie przetargowym przemawiać może fakt, że spółka celowa nie będzie ani zarządzać, ani utrzymywać składnika majątkowego, wobec czego nie zaistnieje definicyjna przesłanka przedsięwzięcia partnerskiego z art. 2 pkt. 4 PartPublPrywU. Nie będzie można również mówić o koncesji, bowiem strona prywatna nie będzie przejmowała na siebie żadnego ryzyka ekonomicznego związanego z eksploatacją przedmiotu koncesji, w sensie ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej w oparciu o przedmiot koncesji. W rozważanym przypadku nie będą zachodziły żadne przepływy pieniężne między stronami umowy, co eliminowałoby konieczność stosowania PrZamPubl. Spółka celowa, a przede wszystkim strona prywatna, nie będzie świadczyć żadnych usług na rzecz strony publicznej, jak również nie będzie jej powierzona świadczenie usług publicznych. Powyższe argumenty przemawiają za możliwością wyboru współnika do takiej spółki przez stronę publiczną bez zastosowania jakichkolwiek procedur konkurencyjnych. Jednakże, **w kontekście cytowanego powyżej orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości takie rozwiązanie obarczone byłoby dużym ryzykiem prawnym.** Wskazane jest, aby również w takim przypadku podmiot publiczny w celu wyboru współnika stosował jak najbardziej konkurencyjne, przejrzyste i otwarte zasady.

### Wybór współnika do spółki o kapitale mieszanym

## V. ABC ppp

Spółki mieszane nie mogą być uznawane za „wewnętrzne” struktury zarządzające usługami w imieniu podmiotów zamawiających, mających w nich udziały<sup>4</sup>. Dlatego w przypadku udzielania spółce celowej dalszych (innych, niż związanych z wyborem partnera prywatnego), należy przestrzegać przepisów unijnego prawa dotyczącego zamówień publicznych i koncesji. Na obowiązek stosowania KoncRobBudU lub PrawZamów-PubU do wyboru partnera prywatnego nie wpłynie fakt, że partner prywatny obejmie w kapitale zakładowym spółki udział mniejszościowy<sup>5</sup>.

## Prawne zabezpieczenie obowiązku stosowania przepisów KoncRobBudU lub PrZamPublU

### Dyscyplina finansów publicznych

Wymuszalność stosowania PartPublPrywU i KoncRobBudU zabezpieczona została przez ustawodawcę poprzez zastrzeżenie sankcji za naruszenie przepisów proceduralnych regulujących wybór partnera prywatnego. W tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy DyscypFinPublU.

**Ustawodawca wyróżnił następujące czyny, będące wprost naruszeniem dyscypliny finansów publicznych**, obejmujące zawarcie umowy koncesji (art. 17a ust. 1 DyscypFinPublU):

1. Z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
2. Z naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi dotyczących obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji;
3. Której przedmiot lub warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji;
4. Z innym, niż wymienione w pkt. 1–3, naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o zawarcie umowy koncesji.

Brak zastosowania KoncRobBudU do wyboru koncesjonariusza nie zawsze jednak musi się wiązać z rażącym naruszeniem DyscypFinPublU. W konkretnym przypadku może się zdarzyć, że koncesjodawca, w wyniku braku zachowania należytej staranności zawrze w trybie PrZamPubl umowę, która ma charakter koncesji (np. umowę o świadczenie kompleksowych usług, polegających na modernizacji i utrzymaniu systemu miejskich latarni w wariantcie finansowania z oszczędności – ESCO). W takiej sytuacji nie będzie można mówić o istotnym naruszeniu DyscypFinPublU, jeżeli wykonawca zostanie wybrany w procedurze co najmniej tak konkurencyjnej, jak przewidziana w KoncRobBudU. Z formalnego punktu widzenia zaistniałoby naruszenie DyscypFinPublU, ale niepowodujące żadnej szkody dla interesu publicznego lub prywatnego. **Ewidentnym natomiast naruszeniem normy opisanej w art. 17a ust. 1 pkt. 1 DyscypFinPublU byłby wybór koncesjonariusza w trybie np. negocjacji bez ogłoszenia lub z wolnej ręki.**

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych będzie ponadto zawarcie umowy koncesji (art. 17a ust. 2 DyscypFinPublU):

1. Bez zachowania formy pisemnej;
2. Z pominięciem terminu, w jakim może ona być zawarta, z wyłączeniem przypadków dopuszczonych w przepisach o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
3. Na czas dłuższy niż określony w przepisach o koncesji na roboty budowlane lub usługi, z wyłączeniem przypadków dopuszczonych w przepisach o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
4. Przed ogłoszeniem orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny w sprawie skargi na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej z wyłączeniem przypadku dopuszczonego w przepisach o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych będzie również (art. 17a ust. 3-5 DyscypFinPublU):

1. Odwołanie postępowania o zawarcie umowy koncesji z naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
2. Zmiana umowy koncesji z naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi;

<sup>4</sup> Zob. wyrok w sprawie C-231/03 *Coname* z 25 lipca 2005 r.

<sup>5</sup> Zob. Opinia Rzecznika Generalnego w sprawie C-196/08 *Acoset SpA*, pkt. 99, zob. także wyroki Trybunału: z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 *Stadt Halle i RPL Lochau*, Zb.Orz. s. I-1, pkt 49; i z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-231/03 *Coname*, Zb.Orz. s. I-7287), pkt 26.



3. Dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, w określonych sytuacjach, do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych będzie wystąpienie jednej z wyżej wymienionych okoliczności zarówno w przypadku wyboru koncesjonariusza, jak również partnera prywatnego w trybie KoncRobBudU.

Odpowiedzialność prawną ponosić będą kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, pracownicy tychże, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych, oraz przepisach KoncRobBudU, jak również osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanyymi jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych.

**W przypadku wyboru partnera prywatnego w trybie przepisów PrZamPublU naruszeniem dyscypliny finansów publicznych będzie naruszenie wymogów proceduralnych i formalnych PrZamPublU** w zakresie określonym w art. 17 DyscypFinPublU. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zatem:

1. Udzielenie zamówienia publicznego:
  - a. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych,
  - b. z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących:
    - (i) przesłankę stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, z wolnej ręki lub zapytania o cenę,
    - (ii) obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,
    - (iii) obowiązku zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych,
  - c. którego przedmiot lub warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji,
  - d. z innym, niż wymienione w pkt 1–3, naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
2. Zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego:
  - a. bez zachowania formy pisemnej,
  - b. na czas dłuższy niż określony w przepisach o zamówieniach publicznych lub na czas nieoznaczony, z wyłączeniem przypadków dopuszczonych w przepisach o zamówieniach publicznych,
  - c. przed ogłoszeniem orzeczenia przez Krajową Izbę Odwoławczą, z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych,
3. Unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania;

## V. ABC ppp

4. Niezłożenie przez członka komisji przetargowej lub inną osobę występującą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiającego oświadczeń wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych;
5. Niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych;
6. Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych;
7. Dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w pkt 1 oraz pkt 2, 3 i 5, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.

## Podsumowanie

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że wszelkiego rodzaju współpraca podmiotów publicznych i prywatnych wiążąca się z kapitałowym zaangażowaniem strony publicznej będzie albo zamówieniem publicznym, albo koncesją, chyba że przepisy prawa w danym przypadku wyłączają zastosowanie PrZamPublU lub KoncRobBudU. Na gruncie polskiego prawa podmiot publiczny zainteresowany publiczno-prywatną formą realizacji zadania publicznego może zdecydować się na: koncesję jako instytucję samoistną, koncesję modyfikowaną przepisami PartPublPrywU oraz zamówienie publiczne modyfikowane przepisami PartPublPrywU. **Obowiązek stosowania przepisów KoncRobBudU i PartPublPrywU będzie występował zawsze, gdy zaistnieją przesłanki definicyjne poszczególnych umów (koncesji, ppp).** Podmiot publiczny w takim przypadku zobowiązany będzie dokonać wyboru partnera prywatnego (lub współnika do spółki celowej) lub koncesjonariusza w oparciu o PrZamPublU lub KoncRobBudU. Brak zastosowania właściwej procedury skutkować będzie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.







**Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)** jest rządową agencją wykonawczą, która od 2000 roku wspiera przedsiębiorców. Celem działania PARP jest rozwój małych i średnich firm w Polsce – powstawanie nowych podmiotów, podnoszenie kwalifikacji i wzrost potencjału, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej w oparciu o innowacyjność i nowoczesne technologie, kształtowanie przyjaznego otoczenia biznesowego, tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizując działania wspierające przedsiębiorców (a także: instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie), PARP korzysta ze środków budżetu państwa oraz funduszy europejskich. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wejściu przez Polskę do Unii Europejskiej, PARP oferowała przedsiębiorcom wsparcie finansowe i szkoleniowo-doradcze. W latach 2007–2015 Agencja jest odpowiedzialna za realizację działań w ramach trzech ogólnopolskich programów operacyjnych: **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki oraz Rozwój Polski Wschodniej.**

PARP posiada unikalne doświadczenie nie tylko w przekazywaniu pomocy unijnej przedsiębiorcom. Od kilku lat w Agencji działa **Ośrodek Badań nad Przedsiębiorczością**, którego zadaniem jest prowadzenie badań z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności, zasobów ludzkich i usług wspierających prowadzenie działalności gospodarczej. W oparciu o ich wyniki powstają założenia dla kolejnych programów pomocowych, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby przedsiębiorców.

Aby pomoc była skuteczna, przedsiębiorca musi mieć łatwy dostęp do informacji na jej temat. PARP zainicjowała utworzenie **Krajowego Systemu Usług dla MŚP (KSU)**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W około 140 ośrodkach KSU na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także otrzymać pożyczkę lub poręczenie. PARP jest ponadto koordynatorem i członkiem jednego z 4 obecnych w Polsce konsorcjów sieci **Enterprise Europe Network**, w skład którego wchodzi ośrodki oferujące przedsiębiorcom nieodpłatne, kompleksowe usługi informacyjne, szkoleniowe i doradcze z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, organizacji udziału w misjach i targach oraz świadczące pomoc w znalezieniu partnerów do współpracy gospodarczej i w transferze technologii.

Zaangażowanie PARP w międzynarodowe fora i organizacje zajmujące się wspieraniem przedsiębiorczości i innowacyjności przekłada się na jakość oferowanych usług i ich zbieżność ze światowymi trendami. Członkostwo w **TAFITIE** (Europejska Sieć Agencji Innowacyjnych) gwarantuje stały dostęp do najlepszych praktyk stosowanych w wiodących europejskich agencjach wspierających innowacyjność. PARP jest również członkiem stowarzyszonym **IASP** (Międzynarodowe Stowarzyszenie Parków Naukowo-Technologicznych i Stref Innowacji), dzięki czemu korzysta z bogatych doświadczeń zagranicznych parków naukowo-technologicznych.

PARP stale dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja dysponuje 25 **specjalistycznymi portalami internetowymi i społecznościowymi**, oferującymi szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje nt. możliwości ubiegania się o wsparcie, bazy wiedzy, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych we wszystkich portalach PARP dostępnych za pośrednictwem głównego portalu Agencji [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl) korzysta ponad milion internautów miesięcznie.

Osoby zainteresowane uzyskaniem dostępnych w PARP informacji nt. programów wsparcia dla przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu, mogą skorzystać z infolinii prowadzonej w ramach **Informatorium** PARP. Konsultanci udzielają informacji telefonicznie i mailowo oraz biorą udział w spotkaniach z zainteresowanymi wnioskodawcami.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

**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-privatnego. 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-privatne” 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.ipppl.pl](http://www.ipppl.pl)