

2013

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego



8

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.), dr Rafał Cieślak, Aleksandra Dyrek-Orlando, Bartosz Korbus, Patryk Piwowar, Hanna Rachoń

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

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa
www.parp.gov.pl

Współpraca:

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu
www.ippp.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013

Publikacja bezpłatna

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

ISBN 978-83-7633-248-2

Wydanie I

Nakład 2000 egz.

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Pracownia C&C

www.pracowniacc.pl



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

Spis treści

I. Wstęp	4
II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego	5
2.1. Jawność postępowania, a ochrona informacji poufnych w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego	5
III. Ppp w praktyce	19
3.1. Realizacja zadań publicznych gminy w sektorze wodno-kanalizacyjnym w kontekście wykorzystania ppp i koncesji	19
3.2. Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze efektywności energetycznej	48
3.3. Okazja, z której warto skorzystać, czyli projekt value for money	55
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego	63
4.1. Druga edycja Konkursu 3P – podsumowanie	63
4.2. Działania Ministerstwa Gospodarki w zakresie ppp	83
V. ABC ppp	87
5.1. Budowa hoteli przez gminę we współpracy z partnerem prywatnym w ramach spółki ppp	87
5.2. Opodatkowanie podatkiem VAT wykupu przez podmiot publiczny udziałów lub akcji w spółce celowej ppp jako formuły wynagrodzenia partnera prywatnego	96

I. Wstęp



Marcin Wawrzyniak

Adwokat, Redaktor Naczelny

„Biuletynu partnerstwa
publiczno-prywatnego”

Institut PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne może być sposobem na realizację zupełnie nowych inwestycji, ale także nie mniej owocna może okazać się współpraca z sektorem prywatnym w projektach, które mają na celu polepszenie sposobu funkcjonowania i świadczenia usługi użyteczności publicznej, w tym np. zwiększenie efektywności energetycznej już istniejącej infrastruktury. Przedsięwzięcia, które są finansowane dzięki oszczędnościom za sprawą dokonanych nakładów są coraz popularniejsze w Europie i stanowią również dynamicznie rozwijającą się część polskiego rynku ppp. Zapraszamy do zapoznania się ze specyfiką projektów energooszczędnych, które, jak się wydaje, mogą być szeroko wdrażane z dużą korzyścią dla obywateli, środowiska i budżetu publicznego.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być również efektywną metodą realizacji inwestycji wodno-kanalizacyjnych, jak i metodą sprawnego zarządzania istniejącymi już sieciami. Warto pamiętać, że to właśnie koncesja wodno-kanalizacyjna była pierwszym przedsięwzięciem tego typu wdrożonym zgodnie z nowymi regulacjami. Partnerstwo w obszarze inwestycji wodno-kanalizacyjnych może być szczególnie cenne dla mniejszych gmin, które nie są w stanie uzyskać wsparcia ze środków dotacyjnych, co przecież nie zwalnia ich z obowiązku sprostania obowiązującym normom ochrony środowiska w zakresie gospodarki ściekowej. Co więcej, to właśnie sektor wodno-kanalizacyjny pochłaniał dotychczas lwią część budżetu inwestycyjnego gmin, i być może wobec obecnej, trudnej sytuacji budżetowej warto pomyśleć o tym jak dzięki współpracy z sektorem prywatnym ograniczyć ten rodzaj wydatków z korzyścią dla innych obszarów, a być może nawet czerpać dochody z powierzonej sektorowi prywatnemu infrastruktury, co niekoniecznie oznaczać musi wzrost taryf za wodę i kanalizację. Szczegółowo ten problem poruszono w drugim branżowym materiale niniejszego wydania „Biuletynu ppp”.

Zapraszamy również do przeanalizowania zagadnień związanych z oceną korzyści dla interesu publicznego, jakie generować powinny przedsięwzięcia ppp oraz związanych z coraz popularniejszymi przedsięwzięciami koncesyjnymi i ppp zakładającymi realizację infrastruktury hotelowej i turystycznej. Jednak projekty tego typu podejmowane powinny być ze szczególną troską o niewykraczanie poza obszar zadań publicznych stanowiących podstawę działania administracji.

Ponadto w tym numerze publikacji prezentujemy wyniki II edycji Konkursu **SP** zorganizowanego w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” oraz działania Ministerstwa Gospodarki w zakresie wspierania rozwoju rynku ppp w Polsce.

II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

2.1. Jawność postępowania, a ochrona informacji poufnych w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego

Marcin Wawrzyniak
Instytut PPP

Specyfika gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych oraz jawność procedur wyboru partnera prywatnego wymuszają przejrzystość umów w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji, jak i kluczowej dokumentacji postępowania zmierzającego do zawarcia tych umów. Wspomniane reguły jawności mogą jednak kolidować z interesem partnera prywatnego oraz pozostałych przedsiębiorców uczestniczących w otwartej i konkurencyjnej procedurze, gdyż ww. podmioty chcą zachować poufność niektórych informacji przekazanych w toku negocjacji, tudzież tych w złożonej ofercie lub ujętych w umowie o ppp, lub (koncesji), a dotyczących tajemnicy przedsiębiorstwa.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i omówienie reguł jawności postępowań dotyczących wyboru partnera prywatnego (koncesjonariusza) ze wskazaniem dopuszczalnych prawem ograniczeń i wyjątków od tych reguł, służących ochronie uzasadnionych interesów przedsiębiorców zaangażowanych w procedury ppp (koncesyjne).



Zasady dostępu do informacji publicznej

Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ograniczenie w dostępie do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Skonkretyzowanie prawa obywatela do informacji publicznej zapisanego w Konstytucji RP nastąpiło w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), dalej „u.d.i.p.”. Ustawa ta miała określać systemowo ramy prawne obowiązków informacyjnych oraz

II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

zasady dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Każda informacja publiczna w rozumieniu ustawy podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie w niej określonych. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w uzasadnieniu wyroku z 25 marca 2003 r. (II SA 4059/02, LexPolonica nr 361165) stwierdził, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Przepisów tej ustawy nie stosuje się wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.



W zakresie gospodarki środkami publicznymi szczególne postanowienie co do jej jawności zostało uregulowane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), dalej „u.f.p.”. Stosownie do art. 33-35 u.f.p. gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana m.in. przez podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących zakresu zadań lub usług wykonywanych, lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację. Zasady jawności nie stosuje się jednak do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych.

Należy w tym miejscu podkreślić, że klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone. Natomiast za zastrzeżone uznaje się informacje: techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne posiadające wartość gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2003 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.), dalej „u.z.n.k.”, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy (tajemnica przedsiębiorstwa), lub w przypadku gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa.

Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

Jawność procedur zamówieniowych i koncesyjnych oraz jej ograniczenia

Przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), dalej „u.p.p.p.”, poza jednym wyjątkiem, nie przewidują żadnych swoistych wymogów dotyczących jawności postępowań i umów ppp. Jedynym swoistym wymogiem u.p.p.p. (art. 5 u.p.p.p.) jest obowiązek podmiotu publicznego co do zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) informacji o planowanym przedsięwzięciu ppp, niezwłocznie po dokonaniu publikacji ogłoszeń w ramach ustawowych procedur wyboru partnera prywatnego. Przepis art. 5 u.p.p.p. nie reguluje kwestii minimalnej zawartości informacji zamieszczanej w BIP i, jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu (zob. T. Skoczyński, Komentarz do art. 5 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Serwis Informacji Prawnej Lex, stan prawny na dzień 30.06.2011 r.), uznać należy, że informacji tej nie należy utożsamiać z ogłoszeniem, o którym mowa w przepisach ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz ustawy Prawo zamówień publicznych. Choć nie ma żadnych przeszkód, aby tym ogłoszeniem się posłużyć w BIP. W każdym jednak przypadku informacja ta powinna zawierać:

1. dane dotyczące podmiotu publicznego,
2. podstawowe określenie przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego,
3. planowany czas jego realizacji,
4. datę i miejsce ukazania się ogłoszenia o postępowaniu,
5. odesłanie do źródła, z którego można uzyskać więcej informacji.

Szczegółowe reguły określające zakres jawności procedur i dokumentacji w ramach ppp, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 i 2 u.p.p.p., determinowane będą przepisami ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.), dalej „u.k.r.b.u.” oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), dalej „u.p.z.p.”.

Stosownie do art. 8 ust. 1 u.p.z.p. postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Zasada jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przejawia się dwojako:

1. **przez powszechny dostęp do informacji o organizacji i przebiegu postępowania,**
2. **przez jak najszerszy dostęp do dokumentacji postępowania.**

Zamawiający jest zobowiązany do prowadzenia dokładnej i rzetelnej dokumentacji postępowania. Dotyczy to w szczególności kluczowych jego etapów, do których należy zaliczyć ocenę merytoryczną i wybór najkorzystniejszej oferty. Z uwagi na to, że zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p., postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej, ocena merytoryczna musi mieć formę pisemną, a tym samym stanowić część dokumentacji przetargowej.

Zasada jawności znajduje odzwierciedlenie w wielu przepisach, w szczególności zaś w:

- przepisach dotyczących publikacji ogłoszeń (art. 11-13 oraz art. 40, 48, 60c ust. 1, art. 103 ust. 3, art. 115, 128),
- przepisach dotyczących jawności dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia (art. 96 ust. 3, ale także art. 37 ust. 2, art. 104) i umów (art. 139 ust. 3),
- przepisach nakładających na zamawiającego obowiązek informowania wykonawców o czynnościach podejmowanych przez zamawiającego (art. 24 ust. 3, art. 38 ust. 2, 4 i 6, art. 58 ust. 4, art. 60d ust. 6, art. 79 ust. 3, art. 92, art. 181 ust. 2).

**Informacje
w Biuletynie
Informacji
Publicznej**



II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

Przejawem jawności postępowania jest obowiązek publicznego otwarcia ofert oraz podania osobom obecnym przy otwarciu nazw (firm) oraz adresów wykonawców, a także zawartych w ofertach cen, terminów wykonania zamówienia, okresów gwarancji i warunków płatności (art. 86 ust. 4).

Zasada jawności towarzyszy uczestnikom postępowania o zamówienie publiczne od momentu jego wszczęcia, które następuje z chwilą ujawnienia na zewnątrz woli udzielenia zamówienia przez zamawiającego. Należy je odróżnić od formalnego rozpoczęcia postępowania, za które, np. przy zastosowaniu trybów przetargowych, uznaje się zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu (art. 40 ust. 1), a w trybie negocjacji bez ogłoszenia – przekazanie przez zamawiającego wybranym przez siebie wykonawcom zaproszenia do negocjacji (art. 63 ust. 1).

Zasada jawności

Zasada jawności na gruncie u.p.z.p. jest realizowana w szczególności poprzez art. 96 ust. 1 u.p.z.p., który nakłada na zamawiającego obowiązek sporządzenia w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pisemnego protokołu postępowania o udzielenie zamówienia oraz poprzez szereg przepisów wykonawczych, w szczególności Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2010 r. nr 223, poz. 1458). W świetle przywołanych aktów prawnych protokół wraz z załącznikami (np. oferty, opinie biegłych, umowa w sprawie zamówienia publicznego) jest jawny i udostępnia się go na wniosek każdemu, kto tego zażąda, bez konieczności wykazywania interesu prawnego. Protokół, o którym mowa powinien zawierać:

1. opis przedmiotu zamówienia,
2. informację o trybie udzielenia zamówienia,
3. informacje o wykonawcach,
4. cenę i inne istotne elementy ofert,
5. wskazanie wybranej oferty lub ofert.



Szczegółowe elementy treści protokołu zostały określone w ww. rozporządzeniu. Elementy te stanowią zbiór wszelkich informacji, które hipotetycznie mogą się znaleźć w protokole, natomiast te które konkretnie znajdują się w protokole, są zależne każdorazowo od trybu udzielania zamówienia publicznego. Protokół może być sporządzany odręcznie lub w formie elektronicznej. Pisemną formę protokołu powinien przyjąć najpóźniej w momencie wyboru najkorzystniejszej oferty. Sporządzanie protokołu postępowania stanowi obowiązek zamawiającego przy udzielaniu zamówienia w każdym trybie i niezależnie od wartości zamówienia. Protokół sporządza się w trakcie postępowania, czyli wraz z dokonywaniem poszczególnych czynności. Obowiązek sporządzenia protokołu powstaje więc w chwili wszczęcia postępowania. Jednocześnie art. 96 u.p.z.p. przesądza, że protokół powinien być prowadzony na bieżąco. Informacje, które są w nim zawierane i odnoszą się do czynności poprzedzających wszczęcie postępowania, powinny być w nim zamieszczone niezwłocznie po wszczęciu postępowania. Prowadzenie na bieżąco protokołu jest konieczne ze względu na przepisy umożliwiające wszystkim zainteresowanym podmiotom wgląd do protokołu postępowania na każdym jego etapie.

II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

Załącznikami do protokołu są:

1. oferty,
2. opinie biegłych,
3. oświadczenia,
4. informacja z zebrania, o którym mowa w art. 38 ust.3 u.p.z.p. (zebranie z udziałem wszystkich wykonawców celem wyjaśnienia wątpliwości w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ)),
5. zawiadomienia,
6. wnioski,
7. inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców,
8. umowa w sprawie zamówienia publicznego.

Należy wskazać, że na zamawiającym ciąży również obowiązek dokumentowania czynności podejmowanych jeszcze przed wszczęciem postępowania, jak na przykład szacowanie wartości zamówienia.

Jeżeli przed wszczęciem postępowania zamawiający przeprowadził dialog techniczny, załącznikami do protokołu są, obok wcześniej wymienionych, również:

1. informacja o przeprowadzeniu dialogu technicznego,
2. informacja o podmiotach, które uczestniczyły w dialogu technicznym,
3. informacja o wpływie dialogu technicznego na opis przedmiotu zamówienia,
4. specyfikacja istotnych warunków zamówienia lub warunki umowy.



Zamawiający udostępnia protokół lub załączniki do protokołu na wniosek. Udostępnienie protokołu lub załączników może nastąpić poprzez:

- wgląd w miejscu wyznaczonym przez zamawiającego,
- przesłanie kopii pocztą, faksem lub drogą elektroniczną,

zgodnie z wyborem wnioskodawcy wskazanym we wniosku. Bez zgody zamawiającego wnioskodawca w trakcie wglądu do protokołu lub załączników w miejscu wyznaczonym przez zamawiającego, nie może samodzielnie kopiować lub utrzymywać za pomocą urządzeń lub środków technicznych służących do utrwalania obrazu treści złożonych ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Zamawiający udostępnia wnioskodawcy protokół lub załączniki niezwłocznie. W wyjątkowych przypadkach, w szczególności związanych z zapewnieniem sprawnego toku prac dotyczących badania i oceny ofert, zamawiający udostępnia oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu do wglądu lub przesyła ich kopie w terminie przez siebie wyznaczonym, nie później jednak niż w dniu przesłania informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty albo o unieważnieniu postępowania.

Załączniki do protokołu udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty lub unieważnieniu postępowania, z tym że oferty udostępnia się od chwili ich otwarcia, oferty wstępne od dnia zaproszenia do składania ofert, a wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od dnia poinformowania o wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu. Udzielenie informacji publicznej w jednej z form przewidzianych w rozporządzeniu (wgląd w miejscu wyznaczonym przez zamawiającego, przesłanie kopii pocztą, faksem lub drogą elektroniczną) uprawnia zamawiającego do naliczenia opłat z tytułu poniesionych kosztów dodatkowych – tzw. kosztów materialnych (zużyty materiał, nośniki, na których zostaje udzielona informacja) oraz kosztów osobowych (praca osoby oddelegowanej specjalnie do załatwienia tej konkretnej sprawy z wniosku). Wskazać jednak należy, że zamawiający jest uprawniony do żądania ich zwrotu tylko i wyłącznie wówczas, gdy będą to koszty wykraczające poza normalne koszty jego funkcjonowania.



Doktryna wskazuje wprawdzie, że zasady ustalone w u.p.z.p. stanowią *lex specialis* w stosunku do u.d.i.p., a co za tym idzie w odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia, jej przepisy nie będą miały zastosowania (zob. W. Dzierżanowski, Komentarz do art. 96 ustawy – *Prawo zamówień publicznych* [w:] W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX, 2012, Nr: 125921). Praktyka stosowana w obrocie gospodarczym wskazuje natomiast, że wybór właściwego trybu zależy od etapu postępowania. Z literalnego brzmienia przepisu art. 96 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że obowiązek sporządzenia protokołu postępowania spoczywa na zamawiającym. Powyższe jest interpretowane w ten sposób, że zasady wynikające z u.p.z.p., dotyczące udostępniania protokołu, mają zastosowanie wyłącznie w okresie trwania tegoż postępowania. W konsekwencji, po wybraniu najkorzystniejszej oferty i zawarciu umowy o udzielenie zamówienia, celem uzyskania dostępu do protokołu, tudzież innych informacji związanych z postępowaniem, należy skorzystać z trybu przewidzianego w u.d.i.p. Powyższe rozwiązanie znalazło potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 29 lutego 2012 r. (sygn. akt: I OSK 2215/11), w którym Sąd jednoznacznie potwierdził, że możliwość zapoznania się z protokołem postępowania w trybie u.p.z.p. obejmuje tylko etap prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania publicznego, a nie jego realizacji po wyborze jednego z kontrahentów inwestora publicznego.

Protokół postępowania

Otwarcie ofert jest jawne (art. 86 ust. 2 u.p.z.p.). Jawność otwarcia ofert oznacza, że czynność ta jest jawna dla każdej osoby, która chce w niej uczestniczyć. Oferta staje się jawna z chwilą jej otwarcia (art. 86 ust. 1 u.p.z.p.). Oferenci nie mają obowiązku uczestniczyć w otwarciu ofert, ale mają prawo do otrzymania (art. 86 ust. 5 u.p.z.p.) na swój pisemny wniosek informacji wskazanych w art. 86 ust. 3 i 4 u.p.z.p. Informacje te mogą pochodzić wyłącznie z protokołu postępowania, który sporządza się z każdego postępowania o zamówienie publiczne. Zamawiający ma obowiązek sporządzić informację, choćby wpłynęła tylko jedna oferta od wykonawcy, z którym następnie będzie zawierał umowę o wykonanie zamówienia publicznego.

Informacje przy otwarciu ofert

Art. 86 ust. 4 u.p.z.p. wykazuje informacje, które zamawiający może odczytać i publicznie (jawnie) ogłosić podczas procedury otwarcia ofert. Podczas otwarcia ofert podaje się:

1. nazwy (firmy) oraz adresy wykonawców,
2. informacje dotyczące ceny,
3. termin wykonania zamówienia,
4. okres gwarancji i warunki płatności zawarte w ofertach.

II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

Wykonawca może wprawdzie zastrzec niedopuszczalność podawania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, ale nie dotyczy to tych informacji, które są kryteriami oceny ofert, a także tych, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 86 ust. 4. Jednakże samo poczynienie zastrzeżenia o objęciu tajemnicą przedsiębiorstwa nie skutkuje sprzecznością, niezgodnością z ustawą kwalifikowaną jako obowiązek odrzucenia oferty. W przypadku zastrzeżenia informacji, które nie powinny być objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, a więc bezpodstawnego zastrzeżenia danych, które nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa, zamawiający powinien je zbadać i odtajnić, a nie opierać się wyłącznie na oświadczeniu wykonawcy. Nie może też takiej oferty odrzucić (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 19 maja 2008 r., KIO/UZP 409/08, LexPolonica nr 2118956).

Stosownie do art. 6 u.k.r.b.u., koncesjodawca przygotowując i prowadząc postępowanie o zawarcie umowy koncesji, zwane dalej „postępowaniem”, jest obowiązany działać w sposób przejrzysty. Na gruncie prawa UE treść zasady przejrzystości (jawności) konkretyzuje orzecznictwo Trybunału Europejskiego. W wyroku w sprawie C-458/03 Parking Brixen Trybunał stwierdził, że: *obowiązek przejrzystości wymaga zagwarantowania wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego poziomu publiczności otwierającego drogę konkurencji w zakresie ubiegania się o koncesję oraz gwarantującego bezstronność jej udzielania*. Zasada przejrzystości konkretyzuje się m.in. w normach regulujących sposób publikacji ogłoszenia o koncesji (art. 10 i 12 u.k.r.b.u.), zakres jego treści (art. 11 u.k.r.b.u.), zasad sporządzania protokołu z postępowania (art. 20 u.k.r.b.u.).

Postępowanie o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi ma charakter postępowania negocjacyjnego. Prowadzone negocjacje mogą dotyczyć wszystkich aspektów koncesji, w tym aspektów technicznych, finansowych i prawnych. W wyniku przeprowadzonych negocjacji koncesjodawca może przed zaproszeniem do składania ofert dokonać zmiany wymagań określonych w ogłoszeniu o koncesji. W odróżnieniu od procedury negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego przepisy u.k.r.b.u. nie przewidują poufnego charakteru negocjacji. Jednocześnie art. 14 ust. 3 stanowi, że protokół z negocjacji jest jawny. W literaturze wskazuje się, że pomimo takiej konstrukcji art. 14 ust. 3 u.k.r.b.u., zawarta w nim zasada jawności protokołu z negocjacji nie ma charakteru bezwzględnego (zob. M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, M. Słok-Wódkowska, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck 2011, s. 194). Ograniczenia jawności protokołu są bowiem dopuszczalne ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, o której mowa w art. 11 u.z.n.k. Koncesjodawca nie może ujawniać innym uczestnikom negocjacji proponowanych rozwiązań ani innych informacji poufnych udzielanych przez kandydata biorącego udział w negocjacjach bez jego zgody. Z tego względu, każdy ma prawo przeglądać całą dokumentację składającą się na protokół postępowania z wyjątkiem dokumentów stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Za stanowiskiem takim przemawiają następujące okoliczności:

- ustawodawca nie wyłączył w u.k.r.b.u. powołania się kandydatów na tajemnicę przedsiębiorstwa w celu uniemożliwienia ujawnienia ujętych w protokole informacji objętych tajemnicą,
- ze względów zasad techniki legislacyjnej i spójności systemu prawa ustawodawca nie był zobowiązany wprowadzać do u.k.r.b.u. szczególnej normy, która wprost zezwalałaby przedsiębiorcom powoływać się na tajemnicę przedsiębiorstwa w celu ograniczenia jawności protokołów – tego rodzaju uprawnienia przysługują bowiem kandydatom na podstawie przepisów u.z.n.k. oraz u.d.i.p.,

Przejrzystość postępowania koncesyjnego



II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

- tajemnica przedsiębiorstwa, o której mowa w art. 11 ust. 4 u.z.n.k. jest tajemnicą ustawowo chronioną i przepisy tej ustawy nie wskazują jakichkolwiek okoliczności, w których ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa byłoby dopuszczalne.

Zakres poufności

W świetle powyższego uprawnione jest stwierdzenie, że poufnością negocjacji objęte są wyłącznie informacje techniczne i finansowe związane z przedmiotem koncesji, nie zaś sam fakt prowadzenia negocjacji z określonymi podmiotami.

Strony mogą jednak zastrzec dalej idące granice poufności. Naruszenie tych granic może uzasadniać obowiązek naprawienia szkody i to niezależnie od tego, czy doszło do zawarcia umowy koncesji ze stroną poszkodowaną czy też nie (art. 721 § 2 Kodeksu cywilnego).

Treść i forma protokołu koncesyjnego

Protokół z postępowania koncesyjnego jest jawny (art. 20 u.k.r.b.u.) i powinien obejmować w szczególności:

1. określenie daty wszczęcia postępowania oraz miejsca, w którym opublikowano ogłoszenie o koncesji,
2. określenie przedmiotu koncesji,
3. wskazanie kandydatów, z którymi koncesjodawca prowadził negocjacje, oraz przyczyn niezaproszenia do negocjacji innych kandydatów,
4. streszczenie oceny i porównania ofert,
5. informację o ofercie najkorzystniejszej oraz informację dotyczącą oceny kolejnych złożonych ofert, poczynając od oferty ocenionej najwyżej,
6. okoliczności uzasadniające niedopuszczenie do oceny i porównania oferty,
7. okoliczności uzasadniające odwołanie postępowania.

Forma protokołu jest dowolna, pod warunkiem, że zostały w nim zawarte co najmniej dane wyżej wymienione. Jak się wydaje, niezależnie od postanowień powyższych, w treści protokołu powinno się znaleźć zestawienie kandydatów, których wnioski o zawarcie umowy koncesji wpłynęły do koncesjodawcy oraz ocena spełnienia przez każdego z kandydatów warunków udziału w postępowaniu. Choć ustawa tego nie wymienia, to do protokołu powinny być dołączone wszelkie dokumenty i pisma składane przez uczestników postępowania. Wraz z innymi dokumentami i pismami sporządzonymi przez koncesjodawcę (ogłoszenie o koncesji, opis warunków koncesji, zaproszenia do udziału w negocjacjach, zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty), a także odpisem umowy koncesji, tworzą dokumentację postępowania. Zasadą jest, że nie tylko proto-

kół, ale także załączone do niego dokumenty i pisma są jawne. Art. 20 ust. 2 u.k.r.b.u. nie wprowadza żadnych ograniczeń podmiotowych co do jawności protokołu postępowania, należy zatem uznać, że jest on jawny dla każdej osoby zainteresowanej, a nie tylko dla stron postępowania.

Zasada jawności nie podlega ograniczeniom czasowym. Literalne brzmienie art. 20 ust. 1 u.k.r.b.u. wskazuje na obowiązek sporządzania protokołu na bieżąco, w miarę postępu poszczególnych czynności składających się na całość postępowania w przedmiocie udzielenia koncesji. Udostępnianie protokołu powinno również następować bez żadnych ograniczeń czasowych, a więc już w trakcie jego sporządzania, niezwłocznie po zrealizowaniu każdej z następujących po sobie części postępowania. Stąd każdy ma prawo zapoznać się z wykazem kandydatów zaproszonych do negocjacji już na etapie zaproszenia, a nie dopiero po wyborze najkorzystniejszej oferty. Ustawa nie określa okresu przechowywania dokumentacji postępowania. Uważa się, że dokumentacja ta powinna być przechowywana co najmniej do chwili wykonania umowy koncesji i rozliczenia



II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

się stron z tytułu jej realizacji. Ograniczenie jawności protokołu w zakresie informacji zastrzeżonych przez uczestnika postępowania przy składaniu ofert, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, wynikać będzie z przepisów u.z.n.k. W tym aspekcie pojęcie jawności oznacza, że każdy ma prawo przeglądać całą dokumentację składającą się na protokół postępowania, z wyjątkiem dokumentów stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, sporządzać z niej notatki, kserokopie i odpisy bez obowiązku wykazywania się interesem prawnym lub faktycznym.

Swoiste zasady ochrony informacji niejawnych w procedurze wyboru partnera prywatnego występować będą w przypadku zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa (Rozdział 4a u.p.z.p.). Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia może określić w szczególności:

1. zobowiązanie wykonawcy i podwykonawcy do zachowania poufnego charakteru informacji niejawnych znajdujących się w jego posiadaniu lub z którymi zapozna się w trakcie realizacji zamówienia i po jego zakończeniu, zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych,
2. zobowiązanie wykonawcy do uzyskania zobowiązania podwykonawcy, któremu zleci podwykonawstwo w trakcie realizacji zamówienia, do zachowania poufnego charakteru informacji niejawnych znajdujących się w jego posiadaniu lub z którymi zapozna się w postępowaniu o udzielenie zamówienia i po jego zakończeniu, zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych,
3. zobowiązanie wykonawcy do bezzwłocznego dostarczenia informacji dotyczących nowych podwykonawców, w tym podania ich nazwy (firmy) i siedziby oraz danych, które umożliwiają zamawiającemu stwierdzenie, że każdy z nich posiada kwalifikacje wymagane do zachowania poufnego charakteru informacji niejawnych, do których mają dostęp lub które zostaną wytworzone w związku z wykonywaniem umowy o podwykonawstwo,
4. prawo zweryfikowania lub odsunięcia pracowników wykonawcy, którzy mają brać udział w realizacji zamówienia zarówno na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również na etapie realizacji umowy, jeżeli wymaga tego ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa albo jest to konieczne w celu podniesienia bezpieczeństwa realizowanych zamówień.

Niezależnie od zastosowanego trybu, zamawiający, udzielając zamówienia „sektorowego”, może zobowiązać wykonawców do zachowania poufnego charakteru informacji przekazywanych im w toku postępowania o udzielenie zamówienia (art. 138c ust. 1 lit. 1 u.p.z.p.).

Poufność przebiegu negocjacji lub dialogu oraz sposoby jej ochrony

Ograniczenie jawności postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego przejawiać się będzie w szczególności poprzez poufność przebiegu negocjacji zmierzających do zawarcia umowy.

Stosownie do przepisów u.p.z.p., dialog konkurencyjny ma charakter poufny i może dotyczyć wszelkich aspektów zamówienia. Żadna ze stron nie może bez zgody drugiej strony ujawnić informacji technicznych i handlowych związanych z dialogiem. Dialog prowadzony jest z każdym z wykonawców oddzielnie, a uzyskane w ten sposób informacje nie mogą być przekazywane pozostałym wykonawcom ze wskazaniem źródeł ich pochodzenia, gdyż mogłoby to przyczynić się do uzyskania nieuzasadnionej przewagi przez niektórych z nich w stosunku do pozostałych. Poufnością nie jest więc objęty fakt prowadzenia dialogu oraz informacja o wykonawcach. Postępowanie w celu zawarcia umowy o ppp może się również toczyć w trybie negocjacji z ogłoszeniem. Prowadzone negocjacje mają charakter poufny. W tym przypadku również żadna ze stron



Ochrona informacji niejawnych w opisie przedmiotu zamówienia



nie może bez zgody drugiej strony ujawnić informacji technicznych i handlowych związanych z negocjacjami. Wszelkie wymagania, wyjaśnienia i informacje, a także dokumenty związane z negocjacjami są przekazywane wykonawcom na równych zasadach. Negocjacje prowadzi się z zachowaniem zasady ich poufności i bez możliwości ujawnienia informacji technicznych i handlowych z nimi związanych, chyba że zgodzi się na ich ujawnienie druga strona. Gwarancją zachowania poufności jest to, że powinny one być prowadzone oddzielnie z każdym wykonawcą. Kolejność ich prowadzenia zależy od zamawiającego, jak również to ile spotkań negocjacyjnych się odbędzie. Sam fakt prowadzenia negocjacji nie jest objęty poufnością, podobnie jak osoba wykonawcy.

Poufność negocjacji

W toku negocjacji (dialogu konkurencyjnego) strony niejednokrotnie ujawniają sobie nawzajem informacje, przekazują dokumenty, wzory, próbki, dane handlowe, technologiczne, finansowe itp., które mają dla nich istotne znaczenie, a ich dalsze rozpowszechnianie mogłoby wyrządzić stronie ujawniającej szkodę.

Często ujawniane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Rozpoczynając negocjacje (dialog konkurencyjny), w czasie których może dojść do ujawnienia istotnych informacji, podmiot publiczny powinien rozważyć, w jaki sposób najlepiej je chronić. Pomocny w tym zakresie jest art. 721 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, jeżeli w toku negocjacji strona udostępniła informacje z zastrzeżeniem poufności, druga strona jest obowiązana do nieujawniania i nieprzekazywania ich innym osobom oraz do niewykorzystywania tych informacji dla własnych celów, chyba że strony uzgodniły inaczej. Przedsiębiorca, który chce chronić informacje powinien zastrzec ich poufność już na początku negocjacji. Następnie powinno zostać to sformułowane w formie pisemnej, w drodze umowy wzajemnej albo jednostronnego oświadczenia strony. Najczęściej strony rozpoczynając negocjacje, zawierają umowę o zachowaniu poufności. Strony, zgodnie z zasadą swobody umów, mogą w sposób dowolny sformułować treść takiej umowy, pod warunkiem, że jej treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Standardowa umowa o zachowaniu poufności powinna precyzyjnie określać:

Treść umowy o poufności

1. jakie informacje podlegają ochronie,
2. w jakim celu mogą być wykorzystane,
3. jakim podmiotom mogą być udostępnione,
4. jakie są sankcje za naruszenie obowiązku zachowania poufności,
5. w jaki sposób strony powinny postępować z informacjami poufnymi (np. zakaz zwielokrotniania),
6. okres obowiązywania poufności.

II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

W przypadku, gdy strona, której ujawniono informacje z zastrzeżeniem poufności, naruszyła zakaz poufności, tj. ujawniła lub przekazała osobie trzeciej, albo też wykorzystwała dla własnych celów takie informacje, ponosi odpowiedzialność wobec strony, która zastrzegła poufność.

Strona, której informacje zostały ujawnione, może żądać od drugiej strony naprawienia szkody (zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*) poniesionej na skutek ujawnienia przez nią informacji, przekazania jej innym osobom lub wykorzystania jej dla własnych celów. Chodzi o szkodę będącą normalnym następstwem takiego zachowania. Może także żądać wydania korzyści uzyskanych przez drugą stronę wskutek naruszenia poufności. Należy przy tym pamiętać, że pracodawcy ponoszą odpowiedzialność za działania swoich pracowników. Z uwagi na fakt, że w przypadku sporu pojawiają się trudności dowodowe w wykazaniu poniesionej szkody i jej rozmiarów, strony w umowie o zachowaniu poufności wprowadzają obowiązek zapłaty kary umownej na wypadek naruszenia poufności.

Dostęp do informacji a tajemnica przedsiębiorstwa w ramach ppp

Jak zostało to wyżej wskazane, w postępowaniu o zawarcie umowy o ppp (koncesji) dokumentacja z postępowania ma charakter jawny. Jej utajnienie (zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa) musi mieć charakter wyjątkowy, choćby wynikający z tego, że zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi wyjątek od zasady jawności postępowania. Dokumenty przedkładane przez wykonawców w postępowaniu, w szczególności na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu, także powinny być z zasady jawne.

Jeśli wykonawca zastrzega pewne informacje jako tajemnicę przedsiębiorstwa, powinien w tym zakresie działać z należytą starannością i wyłącznie w celu ochrony swoich informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych, czy posiadających wartość gospodarczą, które w żaden sposób nie zostały podane do wiadomości publicznej i podjęto w stosunku do nich konieczne działania w celu zachowania ich poufności. Nie może być jedyną intencją wykonawcy nieudostępnianie informacji innym wykonawcom ubiegającym się o dane zamówienie dokonywane w zamiarze ograniczenia możliwości weryfikacji, w trybie środków ochrony prawnej, oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu opisanych przez zamawiającego (wyrok KIO z 26 kwietnia 2012 r. KIO 776/12, LexPolonica nr 3883572).

Wskazać należy, że nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania ofert lub

Zastrzeżenie poufności



II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 86 ust. 4 u.p.z.p.

Tajemnica przedsiębiorstwa w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Definicja „tajemnicy przedsiębiorstwa” zawarta w u.z.n.k. nie wyjaśnia w pełni tego terminu. Dlatego warto się odnieść do wyroku Sądu Najwyższego (SN) z 3 października 2000 r. (I CKN 304/00), który precyzuje, kiedy daną informację można uznać za tajemnicę przedsiębiorstwa. Musi ona spełniać łącznie trzy warunki o charakterze:

- a. technicznym – dotyczy sposobu wykonywania prac,
- b. technologicznym – dotyczy sposobów wytwarzania formuł chemicznych, wzorów i metod działania [zgodnie z wyrokiem z dnia 03.10.2000 r. I CKN 304/00 OSNC 2001/4/59],
- c. handlowym – dotyczy komercyjnej strony działalności przedsiębiorstwa.

Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się niepodane do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (art. 11 ust. 4 u.z.n.k.). Orzecznictwo SN dotyczące zakresu stosowania art. 11 ust. 4 u.z.n.k. wskazuje, iż nie mogą być uznane za tajemnice informacje, które można uzyskać w dozwolony prawem sposób (np. z publicznie dostępnych rejestrów informacji itp.). Należy więc poddać w wątpliwość pogląd, iż można uznać za tajemnicę przedsiębiorstwa dane dotyczące np. opłacania składek ubezpieczeniowych czy podatków. Po pierwsze – informacje te nie mają charakteru wskazanego w definicji tajemnicy przedsiębiorstwa, po drugie – trudno uznać, iż dane te posiadają wartość gospodarczą, jeśli przedsiębiorca nie zalega z płatnościami (jeśli natomiast zalega, to z faktu łamania prawa nie powinien móc osiągać korzyści), po trzecie wreszcie – przynajmniej część danych tego rodzaju można pozyskać legalnie, posługując się ustawą o dostępie do informacji publicznej. Dotyczy to na przykład informacji o przyznanej pomocy publicznej. Nie sposób też uznać za spełniające wymóg ochrony tajemnicy informacje dotyczące sytuacji finansowej spółek publicznych zobowiązanych do publikacji wyników finansowych na podstawie przepisów o rachunkowości. Informacja taka powinna mieć także charakter organizacyjny – a więc odnoszący się do zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa, jego wewnętrznej struktury i organizacji działania.

Mówiąc o uprawnionym bądź nieuprawnionym zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa zamawiający powinien dokonać oceny, czy łącznie zostały spełnione przesłanki art. 11 ust. 4 u.z.n.k. Przynajmniej powinien dokonać oceny tego, jaki charakter ma zastrzeżona informacja, a w tym przypadku, czy ma ona charakter technologiczny czy też inny. Następnie powinien ustalić, czy informacje zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa są takimi informacjami, które są nieznane ogółowi osób, które ze względu na prowadzoną działalność są zainteresowane jej posiadaniem, jak również, czy przedsiębiorca ma wolę, by dana informacja pozostała tajemnicą dla pewnych odbiorców i jakie niezbędne czynności podjął w celu zachowania poufności informacji. Tak więc tajemnica przedsiębiorstwa jako wyjątek od zasady jawności postępowania musi być interpretowana w bardzo ścisły i ostrożny sposób (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 31 marca 2009 r., KIO/UZP 338/09).

Konsekwentnie nie mogą być uznane za tajemnice informacje, które zamawiający zgodnie z art. 86 ust. 4 u.p.z.p. jest zobowiązany odczytać podczas otwarcia ofert. Są to: nazwa (firma) oraz adres wykonawcy, cena, termin wykonania zamówienia, okres gwarancji i warunki płatności. Ocena, czy dowolna informacja zastrzeżona przez wykonawcę stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, podobnie jak wszystkie inne czynności w postępowaniu, jest obowiązkiem zamawiającego. Do wykonawcy natomiast należy prawo wykazania, że przedstawione informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. W przypadku sytuacji budzących wątpliwości zamawiający, korzystając z dyspozycji art. 87 ust. 1 u.p.z.p., powinien zwrócić się do wykonawcy w celu wyjaśnienia oferty w tym zakresie, aby nie narażać się na sankcję – przewidzianą w art. 23 ust. 2 u.z.n.k. – za bezprawne ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa.

Tajemnica przedsiębiorstwa w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej

Analiza orzecznictwa KIO prowadzi do wniosku, że co do zasady możliwe jest ujawnienie informacji dotyczących *know-how*, potencjału technicznego, informacji o osobach, którymi dysponuje wykonawca, a także o doświadczeniu wykonawcy zdobytym na rynku niepublicznym. Bezprzedmiotowa jest zatem dogłębna analiza możliwości ujawnienia powyższych informacji, bo każdy z przypadków należy badać indywidualnie. Warto jedynie zaznaczyć, że informacje podlegają ujawnieniu w całości, nawet gdyby niektóre z ich elementów nie spełniały przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, jeżeli ujawnienie tej części informacji może stanowić podstawę do

II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

skutecznej dedukcji na temat całości informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa (wyrok KIO z 21 czerwca 2011 r., KIO 1195/11).

Ponadto sposób wyliczenia ceny, metodologia wdrożenia, opis funkcjonalny systemu, zawierający „know-how” wykonawcy, mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli powstają na potrzeby konkretnego postępowania o zamówienie publiczne (zob.: Paweł Banasik, *Zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, opubl. ABC nr 107951, podobnie wyrok KIO z dnia 19 maja 2008 r., KIO/UZP 409 /08). Warto dodać, że również dane dotyczące prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności handlowej, w tym zawarte z innymi przedsiębiorcami lub klientami umowy oraz porozumienia, listy klientów, zasady współpracy (stanowiące jego plany, strategię współpracy oraz sposób współpracowania podmiotu) mogą, przy spełnieniu pozostałych przesłanek z art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa (zob.: Krajowa Izba Odwoławcza w postanowieniu z dnia 20 lipca 2011 r., KIO 1438/11).



Różny jest natomiast rodzaj chronionych przez art. 11 u.z.n.k. wiadomości: jedne mają charakter techniczny lub technologiczny, inne zaś obejmują pewne informacje istotne z punktu widzenia organizacji przedsiębiorstwa jako takiego (jego struktury, przepływu dokumentów, sposobu kalkulacji cen, zabezpieczenia danych itp.). Wyliczenie ustawowe nie jest przy tym wyczerpujące.

Niejednoznaczna jest granica pomiędzy wiadomością objętą tajemnicą przedsiębiorstwa a pojęciem powszechnej, aczkolwiek specjalistycznej wiedzy. Ważne jest tu podjęcie przez przedsiębiorcę w stosunku do danej informacji niezbędnych działań dla zachowania poufności – w wyroku z dnia 03.10.200 r. [I CKN 304/00 OSNC 2001/4/59]. Sąd Najwyższy uznał, że podjęcie niezbędnych działań w celu zachowania poufności informacji ma spowodować, że chroniona informacja nie może dotrzeć do wiadomości osób trzecich w normalnym toku zdarzeń.

Zastrzeżenie informacji, jako poufnych może mieć różną formę. W praktyce jednak najczęściej przedsiębiorcy dzielą ofertę na dwie osobne części: jedną z informacjami jawnymi, drugą z utajnionymi. Przy tym tę drugą umieszczają w osobnej kopercie, tak aby nie było wątpliwości, że dostęp do niej jest zastrzeżony wyłącznie dla zamawiającego. Aby zastrzeżenie poufności danych informacji było skuteczne, musi nastąpić najpóźniej w terminie składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Pojawia się pytanie, czy jeśli oferta została złożona przed wyznaczonym terminem, wykonawca ma jeszcze szansę na dokonanie zastrzeżenia poufności? Wydaje się, że tak. Jeśli stosowne oświadczenie przekaże zamawiającemu przed upływem terminu składania ofert, to powinien on wziąć je pod uwagę.

Konsekwencją nieprawidłowego zastrzeżenia przez wykonawcę jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji, które jej nie stanowią, będzie, zdaniem SN, ich ujawnienie przez zamawiającego. Uchwałę tej treści SN podjął w dniu 21 października 2005 r., III CZP 74/05, Biul. SN 2005, nr 10, poz. 7, wskazując, że: „W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający bada skuteczność dokonanego przez oferenta [wykonawcę – przyp. aut.] – na podstawie art. 96 ust. 4 [wg miejsca zamieszczenia przepisu przed nowelizacją ustawy – przyp. aut.] ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (...) – zastrzeżenia dotyczącego zakazu udostępniania informacji potwierdzających spełnienie wymagań wynikających ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Następstwem stwierdzenia bezskuteczności zastrzeżenia (...) jest wyłączenie zakazu ujawniania informacji”. W uzasadnieniu uchwały SN wskazał, że zamieszczenie w ofercie informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, które zostały następnie zweryfikowane przez zamawiającego jako niestanowiące takiej tajemnicy, nie może przesądzać automatycznie o kwalifikacji takiej oferty jako niezgodnej z ustawą i być przyczyną odrzucenia na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1. Odtajnienie oferty będzie więc jedynym skutkiem nieprawidłowego zastrzeżenia zawartych w niej danych, co do których ustawa wskazuje na prawo wykonawcy do decyzji w zakresie zastrzegania informacji. Z przywołanego uzasadnienia uchwały nie wynika jednak zakaz odrzucenia oferty, w której zastrzeżono informacje jawne.

II. Tajemnica przedsiębiorstwa w ramach postępowania, a jawność wyboru partnera prywatnego

Skutki wyłączenia przez zamawiającego tajemnicy przedsiębiorstwa są nieodwracalne, zaś za bezpodstawne ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa grozi kara pozbawienia wolności do lat dwóch w oparciu o przepis art. 23 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Jawność umowy o ppp

Zasada jawności postępowania na wybór partnera prywatnego obejmuje umowę o ppp. Stosownie do art. 139 ust. 3 u.p.z.p. – umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Przepisy u.d.i.p. i u.p.z.p. pozostają w stosunku do siebie w relacji przepisu ogólnego do szczególnego. Jawność umów w sprawach zamówień publicznych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącza możliwość odmowy ich udostępnienia z powołaniem się na którąkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest zatem dopuszczalne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia umów w sprawach zamówień publicznych, gdyż są one jawne (zob. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11).

Jawność umów w sprawach zamówień publicznych, z uwagi na treść postanowień art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p., będzie podlegać ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, w tym ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Bezwzględną jawność umów w sprawach zamówień publicznych trudno byłoby pogodzić z ochroną tajemnic prawnie chronionych, jak również trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla braku jakichkolwiek ograniczeń jawności umowy w sytuacji, gdy jest to możliwe w odniesieniu do oferty oraz wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (art. 8 ust. 3 u.p.z.p.). W uzupełnieniu powyższego wskazać należy, że zamawiający ma obowiązek zapewnić możliwość zapoznania się nie tylko z tekstem umowy w sprawie zamówienia publicznego, ale także z dokumentacją realizacji umowy, np. z dziennikiem budowy, kosztorysami powykonawczymi czy protokołami odbiorców. W świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej za dokumenty wytworzone przez podmioty publiczne należy uznawać także wytworzone przez osoby trzecie, jeżeli odnoszą się do podmiotu publicznego (por. wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2008 r., II SA/Wa/721/08).



III. Ppp w praktyce

3.1. Realizacja zadań publicznych gminy w sektorze wodno-kanalizacyjnym w kontekście wykorzystania ppp i koncesji

Marcin Wawrzyniak
Instytut PPP

Naturalną przestrzenią dla zaangażowania inwestorów prywatnych w świadczenie odpłatnych usług z zakresu użyteczności publicznej jest sektor wodno-kanalizacyjny. Swoisty monopol na świadczenie tych usług i odpłatny ich charakter sprawia, że inwestycje w tym obszarze zazwyczaj cechować się będą znaczną *bankability* (w znaczeniu: możliwość pozyskania zainteresowania instytucji finansujących i inwestorów dla sfinansowania i realizacji przedsięwzięcia), co powinno sprzyjać angażowaniu się kapitału prywatnego. Dotychczasowe polskie doświadczenia związane z udziałem kapitału prywatnego w usługach wodociągowych i kanalizacyjnych nie są jednak znaczne. Celem niniejszego artykułu jest zatem wskazanie możliwości i warunków realizacji przedsięwzięć typu ppp i koncesji w omawianym sektorze, z uwzględnieniem kluczowych okoliczności, które będą o tym decydować.

Zadania gmin w zakresie usług wodno-kanalizacyjnych

W związku z organizacją samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych stało się zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.¹). Jednocześnie rozpoczął się proces decentralizacji i komunalizacji dawnych przedsiębiorstw wojewódzkich i wojewódzkich zakładów usług wodnych, a także przekazywanie gminom wodociągów zakładowych. Urządzenia wodociągowo-kanalizacyjne stały się z mocy prawa mieniem właściwych gmin, a przedsiębiorstwa państwowe przedsiębiorstwami komunalnymi. Potwierdzeniem nałożenia na gminę obowiązków w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków są przepisy u.z.z.w.o.ś² (art. 3 ust. 1 u.z.z.w.o.ś). Jednocześnie przepisy tej ustawy uszczegółwiają prawa i obowiązki gminy związane z wykonywaniem przedmiotowego zadania.

**Obowiązek
zaopatrzenia
w wodę
i odprowadzenia
ścieków**

W ramach wyżej zdefiniowanego zadania własnego gminy u.z.z.w.o.ś ustanawia zasadę rozdziału odpowiedzialności i zadań między gminą oraz przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjne. W ramach tego podziału gmina jest odpowiedzialna za zapewnienie jej mieszkańcom zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, co w rzeczywistości wiązać się będzie z utworzeniem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego lub powierzeniem określonych obowiązków przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu należącemu do innego podmiotu na zasadach przewidzianych w u.g.k.³ W relacji do utworzonego przez siebie lub innego działającego na terenie gminy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego gmina będzie przede wszystkim regulatorem. Samo przedsiębiorstwo pełnić będzie rolę operatora świadczącego usługi wodociągowo-kanalizacyjne. W tej relacji przedsiębiorstwo przejmuje określone obowiązki gminy wraz z uzyskanym od niej prawem do prowadzenia działalności. Powierzenie realizacji określonych zadań przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu nie będzie jednak zwalniać gminy z odpowiedzialności za wykonywanie jej zadań ustawowych. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, *to gmina ma obowiązek zapewnić zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków z własnego budżetu i od uznania gminy zależy wybór, czy obowiązek ten będzie realizowany przez gminny zakład budżetowy, czy w inny sposób*⁴. Wskazać należy, że budowa urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych nie jest jednak obowiązkiem gminy o charakterze bezwzględny, lecz ma charakter warunkowy, jest jedynie środkiem do realizacji zadań

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595), dalej „u.s.g.”.

² Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), dalej „u.z.z.w.o.ś”.

³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.), dalej „u.g.k.”.

⁴ Wyrok NSA z dnia 23.09.2010 r., II OSK 1405/09, LEX nr 746515.

III. Ppp w praktyce

gminy: *Trudno wyprowadzić obowiązek gminy do budowy tych urządzeń na każdej nieruchomości, na której planowane są inwestycje mieszkaniowe. Dopiero w wypadku, gdy urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne zostaną wybudowane przez inne osoby, konkretyzacji ulega ich roszczenie o odpłatne przejęcie tych urządzeń, przewidziane w art. 31 ust. 1 u.z.z.w.o.ś⁵. Jednocześnie w orzecznictwie wyraźnie sformułowane jest stanowisko, że ostateczna odpowiedzialność za zaopatrzenie wspólnoty lokalnej w wodę ciąży na gminie. Wskazuje się, że, jeżeli obowiązującym do zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a przedsiębiorstwo takie nie istnieje, gdyż gmina go nie utworzyła, to za podmiot zobowiązany do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych wody uznać należy gminę. Nie sposób jednak przyjąć, że wykonywania zadań obligatoryjnych, służących zaspakajaniu niezbędnych potrzeb wspólnoty lokalnej, gmina mogłaby zaniechać bez żadnych konsekwencji prawnych. Z tego tytułu gmina ponosi odpowiedzialność za ich realizację⁶. Wskazuje się nawet, że jeżeli w gminie nie działa przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne jako odrębna jednostka, to powyższy fakt nie daje podstaw do wyłączenia stosowania regulacji u.z.z.w.o.ś., a za przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może być uznana sama gmina⁷.*



Gmina jako regulator

Relacja gminy do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych na zasadzie regulator-operator jest podobna do modeli znanych z unormowań prawnych sektora energetyki i telekomunikacji, z typowymi dla niego instrumentami, takimi jak: zezwolenie na prowadzenie działalności, taryfa, regulamin świadczenia usług, wieloletnie plany rozwoju i kary pieniężne. Umowy odgrywają w nim zasadniczą rolę, ale o charakterze służebnym, a niewiodącym⁸. W uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r.⁹ wskazano, że *nie ma też podstaw do podważania poglądu, iż ustawodawca uznał określoną sferę usług publicznych za objętą kompetencją do działań władczych przewidzianych dla organów gmin. Owo oddziaływanie władcze w stosunku do działalności gospodarczej przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych realizowane jest poprzez: wydawanie zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust. 1 u.z.z.w.o.ś.), zaś w trakcie rozpoczętej już działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo w drodze uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 1 u.z.z.w.o.ś.), jak również zatwierdzania taryf obejmujących ceny i stawki za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa (art. 24 ust. 1 u.z.z.w.o.ś.). Na marginesie wypada wspomnieć, iż podobne rozwiązania zostały przyjęte przy ustalaniu taryf dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła.*

W orzecznictwie podnosi się, że przepis art. 3 ust. 1 u.z.z.w.o.ś., kwalifikujący zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków jako zadanie własne gminy, nie oznacza monopolu w tym zakresie dla gminy, lecz nakłada na gminę obowiązek w zakresie zapewnienia dostaw wody i odprowadzania ścieków¹⁰. Oznacza to rozdzielenie obowiązków gminy od sposobu ich wykonywania, tj. możliwości utworzenia własnego przedsiębiorstwa, powierzenia zadań

⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29.06.2012 r., II SA/Łd 220/12, LEX nr 1267500.

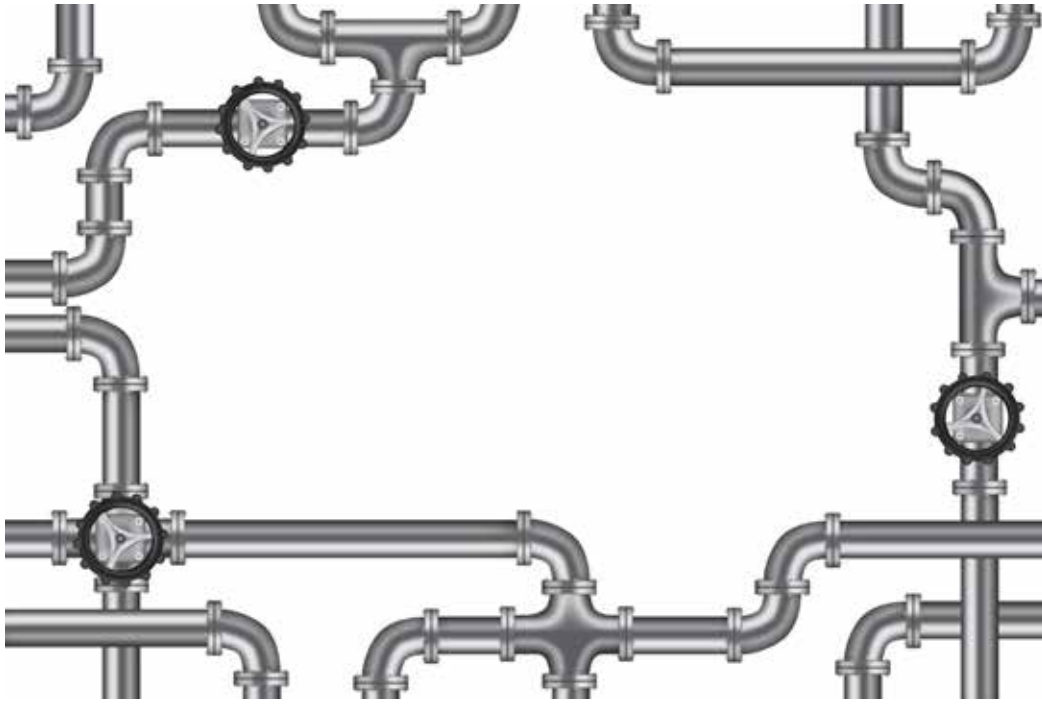
⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2.02.2012 r., IV SA/Wr 715/11, LEX nr 1139682.

⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.12.2011 r., II SA/Kr 1634/11, LEX nr 1152857.

⁸ Zob. J. Rotko, Komentarz do art.3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, LEX, stan prawny na dzień 30.06.2011 r.

⁹ II OPS 1/05, LEX nr 148425.

¹⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21.12.2011 r., II SA/Gl 447/11, LEX nr 1152535.



istniejącemu przedsiębiorstwu lub jedynie nadzór nad działalnością już istniejącego na rynku lokalnym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. O tym, że prowadzenie działalności wodociągowo-kanalizacyjnej przez gminę nie eliminuje możliwości istnienia innych przedsiębiorców wodociągowo-kanalizacyjnych, świadczą przepisy art. 17b pkt 4 i 5 u.z.w.o.ś. Zgodnie z tymi przepisami, wójt odmawia udzielenia zezwolenia lub może ograniczyć jego zakres w stosunku do wniosku, gdy na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina lub jej jednostka organizacyjna, albo jeżeli w wyniku postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych została zawarta przez gminę umowa z innym przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Jakkolwiek przepisy te odnoszą się już do przesłanek odmowy lub ograniczenia zakresu zezwolenia w stosunku do wniosku, a nie do kwestii legitymacji do złożenia wniosku, to stanowią poparcie dla tezy, że wniosek taki nie musi być złożony tylko przez gminną jednostkę organizacyjną. Możliwe jest także funkcjonowanie kilku przedsiębiorstw tego rodzaju na terenie gminy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21.12.2011 r.).

Dokonany przepisami u.z.w.o.ś podział zadań potwierdza otwarcie sektora wodociągów i kanalizacji na prywatyzację i komercjalizację (w różnych formach: na prywatyzację pełną, prywatyzację z przejęciem majątku gminy bądź tylko na prywatyzację zarządzania majątkiem gminy i jej zadaniami), a także udział przedsiębiorstw prywatnych w procesie świadczenia rzeczonych usług.

Obowiązki gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków znajdują się także w u.p.w.¹¹. W świetle art. 43 u.p.w. do zadań aglomeracji należy budowa sieci kanalizacyjnych zakończonych oczyszczalniami ścieków. Stosownie do art. 208 ust. 1 u.p.w. obowiązek, o którym mowa powyżej, gminy tworzące aglomerację zrealizują w terminach określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych, o którym mowa w art. 43 ust. 3 u.p.w. Z uwagi na to, że aglomeracja nie ma odrębnej podmiotowości prawnej i nie jest samodzielnym adresatem obowiązku – ciąży on na gminach, które ją tworzą. Gminy związane granicami aglomeracji muszą określić prawną formę współdziałania: będzie to albo związek międzygminny, albo porozumienie. Zachętą dla nawiązania współdziałania ma być pomoc finansowa oferowana podmiotom uczestniczącym w realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych¹².

Obowiązki i uprawnienia w zakresie organizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków mogą być wykonywane przez gminy wspólnie, w ramach porozumienia międzygminnego lub za pośrednictwem gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym.

¹¹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Nr 145, z późn. zm.), dalej „u.p.w.”.

¹² Zob. J. Rotko, *op. cit.*

Organizacja świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych

Przepisy u.z.z.w.o.ś nie rozstrzygają, w jakiej formie organizacyjno-prawnej gminy mogą wykonywać zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

W literaturze wskazuje się, że gmina będzie mogła zarządzać sieciami wodociągowo-kanalizacyjnymi samodzielnie i bezpośrednio, nie wyodrębniając żadnych nowych struktur, powierzając wykonywanie związanych z tym obowiązków pracownikom na podstawie umów cywilnych. Mimo że gmina samodzielnie wykonująca zadania z zakresu wodno-kanalizacyjnego pozornie nie mieści się w definicji przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, to na taki charakter aktywności gminy wskazał NSA w wyroku z dnia 21 lipca 2005 r.¹³. W ocenie NSA, prowadząc faktycznie działalność usługową w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków, gmina posiadająca osobność prawną z mocy art. 2 ust. 2 u.s.g. usytuowała się w takiej samej sytuacji, jak każdy inny dostawca prowadzący działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.z.z.w.o.ś. Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r.¹⁴ twierdząc, że definicja przedsiębiorstwa zamieszczona w art. 2 pkt 4 u.z.z.w.o.ś., wskazująca także na gminne jednostki organizacyjne, nie wyklucza powierzenia prowadzenia gospodarki wodno-kanalizacyjnej komórce organizacyjnej (referatowi) urzędu gminy. Urząd gminy jest bowiem kierowaną przez wójta gminną jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, działającą jako jednostka budżetowa. Podobnie należy ocenić sytuację, gdy zadania wykonuje związek międzygminny bez powoływania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.



Formy wykonywania zadań gminy

W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 u.s.g.).

Zadania własne w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe (art. 14 pkt 3 u.f.p.¹⁵). Konstrukcja prawna samorządowego zakładu budżetowego jest dopuszczalna wszędzie tam, gdzie dopuszczalna jest odpłatność za świadczone usługi, a przychody ze sprzedaży tych usług pokrywają koszty działalności. Pokrywanie ponoszonych kosztów przychodami z działalności stanowi odstępstwo od reguły niefunduszowania (art. 42 ust. 2 w zw. z ust. 4 u.f.p.), w świetle której środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów nie można wiązać z przeznaczeniem na sfinansowanie imiennie określonych wydatków. Ograniczenie to nie obejmuje m.in. samorządowych zakładów budżetowych. Samorządowego zakładu budżetowego nie można uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu u.s.d.g. Zakład budżetowy stanowi bowiem formę prawa budżetowego, a nie wykonywania działalności gospodarczej i mimo wyodrębnienia organizacyjnego, majątkowego i finansowego nie ma osobowości prawnej. Korzysta natomiast z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a zatem nie działa w imieniu własnym. Forma prawna zakładu budżetowego nie sprzyja prowadzeniu przez niego działalności w sposób ekonomiczny i konkurencyjny wobec innych funkcjonujących na rynku podmiotów.

Jak to zostało już wyżej wskazane, gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte

¹³ OSK 1741/04, LEX nr 190626.

¹⁴ IV SA/Wa 503/06, LEX nr 271622.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), dalej „u.f.p.”

III. Ppp w praktyce

porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74 ust. 1 i 2 u.s.g.).

Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków mieścić się będzie w pojęciu gospodarki komunalnej gminy. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2 u.g.k.). Uwarunkowania działalności gminy poprzez samorządy zakład budżetowy opisana została powyżej. W przypadku zamiaru prowadzenia gospodarki komunalnej w formie spółki prawa handlowego, gmina może taką spółkę utworzyć bądź przystąpić do spółki już istniejącej (art. 9 ust. 1 u.g.k.). Spółka z udziałem gminy, wykonująca zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, określa w regulaminie, wymagającym zatwierdzenia przez radę gminy, zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług (art. 13 ust. 1 i 2 u.g.k.). Spółka z udziałem gminy będzie przedsiębiorcą wodociągowo-kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.z.z.w.o.ś.

Gmina będzie mogła również w drodze umowy powierzyć wykonywanie zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów u.f.p., w trybie przepisów u.p.p.p.¹⁶, przepisów u.k.r.b.u.¹⁷, przepisów u.p.z.p.¹⁸ oraz przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹ i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁰ albo na zasadach ogólnych. Powierzenie świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych będzie mogło nastąpić jedynie na rzecz przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta) na podstawie art. 16 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. Wzajemne obowiązki stron regulować będzie umowa.

Gospodarka komunalna

Powierzenie zadań



Ponadto przedsiębiorca, któremu gmina powierzyła wykonywanie zadań z zakresu wodno-kanalizacyjnego, będzie związany uprawnieniami gminy działającej, jako regulator. Powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.g.k., często wiązać się będzie z udzieleniem zamówienia publicznego (w sytuacji, gdy gmina zobowiąże się do określonych płatności na rzecz przedsiębiorcy). Niekiedy wiązać się to będzie z przyznaniem przedsiębiorcy uprawnienia do pobierania opłat bezpośrednio od konsumentów usługi publicznej (np. w ramach ppp lub koncesji). Z tego względu ustawodawca przewidział, że do powierzenia przedsiębiorcy przez gminę wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej wymagane jest zastosowanie przepisów przewidujących konkurencyjne, otwarte i jawne zasady wyboru wykonawcy.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn.), dalej „u.p.p.p.”

¹⁷ Ustawa 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 „u.k.r.b.u.”

¹⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), dalej „u.p.z.p.”

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

²⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.

III. Ppp w praktyce

Obowiązek stosowania przez gminę ww. ustaw nie będzie dotyczył powierzenia przez gminę utworzonej przez nią jednostce organizacyjnej wykonywania zadań użyteczności publicznej drogą aktu kreującego tę jednostkę organizacyjną. Gmina będzie mogła jednak z utworzoną przez siebie jednostką organizacyjną zawrzeć umowy o realizację zadania publicznego. W tym przypadku zobowiązana będzie zastosować przepisy u.p.z.p. Z obowiązku tego będzie zwolniona tylko wtedy, gdy zleci utworzonemu przez siebie podmiotowi zamówienie niemieszczące się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę²¹.



Powierzenie przez gminę zadań do realizacji nie prowadzi do przeniesienia na podmiot będący stroną umowy odpowiedzialności publicznoprawnej za wykonywanie zadań własnych tej jednostki. Wynika to z publiczno-prawnego charakteru zadań gminy określonych w u.s.g. oraz w przepisach prawa materialnego. Przeniesienie odpowiedzialności na inny podmiot, na płaszczyźnie publicznoprawnej, za wykonywanie zadań własnych gminy możliwe jest wyłącznie za pośrednictwem konstrukcji związku komunalnego. Umowa, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.g.k., wymaga zatem wmontowania do jej treści instrumentów, za pomocą których gmina przekazująca wspomniane zadania mogłaby od gminy je przejmującej domagać się właściwego ich wykonania. Podobnie, gdy chodzi o świadczenie usług. Umowy, o jakich mowa w w art. 3 ust. 1 u.g.k., zawierane są na zasadach ogólnych, tj. na zasadach Kodeksu cywilnego i z zachowaniem zasady swobody umów, z uwzględnieniem przepisów regulujących procedury wyboru wykonawcy (przede wszystkim u.p.z.p., u.k.r.b.u.), a także poszczególne formy współpracy publiczno-prywatnej (u.p.p.p.).

Spośród szerokiej różnorodności form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest prowadzenie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przez spółki prawa handlowego – 61,3%. Samorządowe zakłady budżetowe wykonują tę działalność w 31,2% przypadków. Jednostki budżetowe, to zaledwie 2,2% rynku przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Pozostałe 5,3% rynku przypada na pozostałe formy organizacyjno-prawne²². Głównie w pierwszej grupie (spółki prawa handlowego) pewną nieznaczną część przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych stanowią spółki z mieszanym udziałem gminy i inwestora prywatnego lub spółki, którym na mocy art. 3 ust. 1 u.g.k. powierzono na podstawie umowy wykonywanie zadań z zakresu wodociągowo-kanalizacyjnego.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 11.08.2005 r., II GSK 105/05 LEX nr 155826.

²² Dane za Informacją o wynikach kontroli NIK – „Prowadzenie przez gminę zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 12: www.nik.gov.pl.

Finansowanie świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych

Świadczenie usług wodociągowych i kanalizacyjnych charakteryzuje się wysokim wskaźnikiem wartości majątku trwałego jednostki wodociągowo-kanalizacyjnej do rocznych kosztów eksploatacji tzw. kapitałochłonność. Kapitałochłonność jest ściśle powiązana z możliwością prowadzenia przez jednostkę wodociągowo-kanalizacyjną samodzielnej polityki rozwojowej i modernizacyjnej posiadanej infrastruktury. Z tego względu pożądane jest, aby ceny uwzględniały konieczne inwestycje w tym sektorze. Poprawa jakości wody wymaga przynajmniej częściowej naprawy lub wymiany starych sieci wodociągowych. Rosnące koszty rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody i sieci wodociągowo-kanalizacyjnej przekładają się na wzrost wysokości taryf za usługi dostarczania wody i jej odbioru oraz oczyszczania ścieków.

Przepisy u.z.z.w.o.ś. nakładają na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, o którym mowa w art. 21 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. Obowiązek ten adresowany jest wyraźnie do przedsiębiorstwa, a nie do gminy. Niekiedy, jak już wyżej wspomiano, gmina może się znaleźć w roli przedsiębiorstwa, a wtedy przepisy do nich adresowane należy stosować do gminy. Budowę urządzeń zapewnia się wtedy, gdy jest to konieczne. Jeśli zadania gminy wykonywane są w ramach istniejącej sieci i nie przewiduje się rozwoju, wówczas obowiązek budowy nowych sieci nie powstaje. Należy przy tym zwrócić uwagę, że żaden przepis szczególnie nie nałożył na gminę obowiązku budowy urządzeń infrastruktury technicznej na nieruchomościach wykupionych przez inwestorów pod budownictwo mieszkaniowe, nie zostało to zatem zaliczone do obowiązkowych zadań własnych gminy²³. Dopiero, gdy inwestycja zostanie zrealizowana, powstaje roszczenie o odpłatne przejęcie urządzeń, przewidziane w art. 31 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. Zakres obowiązków w zakresie budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych obejmował będzie:

- a. ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych,
- b. studnie publiczne,
- c. urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód,
- d. sieci wodociągowe,
- e. urządzenia regulujące ciśnienie wody (urządzenia wodociągowe) oraz sieci kanalizacyjne,
- f. wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi,
- g. urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki,
- h. przepompownie ścieków (urządzenia kanalizacyjne),
- i. przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (sieci).

Należy przy tym pamiętać, że stosownie do art. 43 ust. 1 u.p.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonujące zadania aglomeracji zobowiązane będzie również budować systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków, zgodnie z ustaleniami krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

Obowiązek rozwoju infrastruktury



²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia z dnia 23 lipca 2003 r., II CKN 346/01, LEX nr 137513.



Dodatkowe opłaty mieszkańców za infrastrukturę

Koszty budowy urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych nie mogą wprowadzać dla mieszkańców gminy opłat, jako formy udziału w kosztach ich budowy. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym prezentowane jest jednolite stanowisko, że jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym także opłat, jest dopuszczalne tylko w przypadku istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego, przy czym podstawą taką nie jest ani art. 15, ani art. 21 u.z.z.w.o.ś.²⁴. Podobną ocenę formułują sądy w odniesieniu do jednorazowych opłat za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wprowadzanych przez gminy w drodze uchwał podejmowanych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. Nie można przyjmować dobrowolności udziału finansowego mieszkańców, jeżeli chcąc uzyskać dostęp do urządzeń komunalnych w rodzaju sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej muszą uiścić jednorazową opłatę z tytułu podłączenia nieruchomości do tej sieci²⁵. Jediną prawną możliwością obciążenia właściciela nieruchomości z tytułu wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, w tym sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, jest opłata adiacencka, ponoszona na rzecz gminy²⁶. Ponadto koszty wykonania przyłączy do sieci, studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego obciążają osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci (art. 15 ust. 2 u.z.z.w.o.ś.). Obowiązki związane z nabyciem, zainstalowaniem i utrzymaniem wodomierza głównego oraz urządzenia pomiarowego, zgodnie z zapisami u.z.z.w.o.ś., rozdziela się odpowiednio między przedsiębiorstwo (pierwszy przypadek) oraz odbiorcę usług (drugi przypadek).

Na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym ciążył będzie przede wszystkim obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także obowiązek zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. W związku z tym przedsiębiorstwo będzie ponosić stałe koszty związane z eksploatacją urządzeń i ich utrzymaniem, a także wydatki związane z zakupem wody.

Źródło finansowania inwestycji wodno- kanalizacyjnych

Przepisy u.z.z.w.o.ś. nie określają w sposób zamknięty źródeł finansowania zadań inwestycyjnych przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a także kosztów zarządzania i utrzymania sieci. Wskazać jednak należy, że stosownie do art. 23 i 25 u.z.z.w.o.ś. oraz Rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²⁷, dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2009 r., II SA/Kr 443/09, LEX nr 547380.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, OwSS 2001/4/129/129, OSP 2002/6/75, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2004 r., II SA/Po 40/04, LEX nr 816735.

²⁶ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 stycznia 2008 r., II SA/Ke 675/07, LEX nr 365803.

²⁷ Dz. U z 2006 r. Nr 127 poz. 886.

III. Ppp w praktyce

planowanych na rok obowiązywania taryf, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody, uwzględniając w szczególności koszty wynikające z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska, ustalone na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Koszty te mają uwzględniać spłatę rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia oraz odsetki od kredytów lub pożyczek zaciągniętych na realizację inwestycji oraz koszty finansowe ich obsługi. Pierwotnym źródłem finansowania inwestycji przedsiębiorstwa będą w szczególności środki własne, kredyty i pożyczki, tudzież dotacje lub subwencje udzielone przez instytucje dysponujące środkami finansowymi na inwestycje infrastrukturalne i ochronę środowiska. Koszty inwestycji finansowanych ze środków własnych, w tym z kredytów lub pożyczek spłacanych przez przedsiębiorstwo obciążać będą koszty świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych, a co za tym idzie, będą przekładać się na stawki opłat za usługi przedsiębiorstwa, przy czym powinny być dokonywane stopniowo i rozłożone w czasie. Ceny taryfowe będą obejmować ponadto koszty eksploatacji i utrzymania, w tym: amortyzację lub odpisy umorzeniowe, podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa, opłaty za korzystanie ze środowiska, a także koszty zakupionej przez siebie wody lub wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych niebędących w jego posiadaniu.

Jak wynika z powyższego, ekonomiczny ciężar finansowania inwestycji, a także eksploatacji i utrzymania infrastruktury oraz zakupu wody zostaną przerzuczone na konsumenta. Powodowany tym wzrost opłat powinien być jednak rozłożony w czasie i stopniowy. Ponadto stawka za dostarczenie wody i odprowadzenie ścieków nie może przekraczać 3% dochodów gospodarstwa domowego. W przypadku skalkulowania stawki na poziomie wyższym niż 3% dochodów, różnicę jest zobowiązana pokryć gmina. Ponadto stosownie do 24 a ust. 1 u.z.z.w.o.ś. w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub od dnia podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązują ceny i stawki opłat uchwalone przez radę gminy (wysokość uchwalonych opłat ma zapewnić pokrycie uzasadnionych kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków). Wszystkie te okoliczności łącznie potraktowane sprawiają, że koszty inwestycji w urządzenia i sieci wodociągowo-kanalizacyjne zwrócą się przedsiębiorstwu dopiero po kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu latach. Wysoka kapitałochłonność, przy jednocześnie ograniczonej i regulowanej rentowności, ogranicza atrakcyjność przedsięwzięć wodociągowo-kanalizacyjnych dla przedsiębiorcy prywatnego. Niekiedy uzasadniać to będzie partycypację gminy w wykonywaniu inwestycji lub eksploatacji sieci przez przedsiębiorstwo, np. w postaci częściowego współfinansowania inwestycji lub wręcz finansowania ich w całości przez budżet gminy lub np. ponoszenia całości lub części kosztów utrzymania i modernizacji sieci.



**Konsument
głównym
sponsorem**

Z powyższych względów, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne będzie często poszukiwać dodatkowych źródeł finansowania, np. w postaci partycypacji gminy bądź dotacji ze środków Unii Europejskiej, ewentualnie będzie sięgać po względnie łatwo dostępne lub częściowo umarżalne kredyty udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

**Konieczny
dodatkowy
kapitał**

Powyższe uwarunkowania naturalnie skłaniać będą gminy, planujące budowę nowych sieci i urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych lub zamierzające powierzyć proces wykonywania ciężących na nich zadań profesjonalnym przedsiębiorstwom prywatnym, do sięgania po model ppp lub koncesyjny, w ramach którego strona prywatna w całości lub w części pokryje koszty inwestycyjne oraz bieżące działalności w zakresie zaopatrzenia wspólnoty lokalnej w wodę i odprowadzania ścieków.

Uwarunkowania współpracy w formule ppp – uwagi wstępne

Jak zostało to wyżej wskazane, obowiązki w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków gmina będzie mogła zlecić na podstawie umowy partnerowi prywatnemu lub koncesjonariuszowi.

Cel współpracy

Celem zawarcia umowy o ppp lub umowy koncesji, z punktu widzenia gminy, będzie powierzenie wykonywania własnych zadań profesjonalście z możliwie dużym doświadczeniem rynkowym, a także pozyskanie źródła finansowania dla inwestycji gminnych w obszarze wodno-kanalizacyjnym. Gmina będzie również najczęściej zainteresowana zawarciem umowy wieloletniej, zwykle 25-30 letniej lub dłuższej. Jednocześnie gmina będzie chciała zabezpieczyć własne interesy, co do zapewnienia przez partnera prywatnego/koncesjonariusza jak najwyższego standardu świadczonych usług, przede wszystkim wysokiej jakości wody. Należy także chronić przekazany partnerowi prywatnemu tytułem wkładu własnego majątek. W interesie gminy będzie zachowanie własności sieci i wszystkich urządzeń, w tym również inwestycji wykonywanych przez partnera prywatnego. Powierzenie obowiązków przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego partnerowi prywatnemu wiązać się będzie z wyraźnym ustaleniem relacji partnera prywatnego do już istniejącego przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego gminy. Zwykle polegać to będzie na wydzierżawieniu lub zakupieniu przez partnera prywatnego od gminy należącego do niej przedsiębiorstwa ze wszystkim składnikami majątkowymi i infrastrukturą.



Partner prywatny angażował się będzie w przedsięwzięcie głównie ze względu na oczekiwaną stopę zwrotu z kapitału. Z uwagi na powyższe zainteresowany będzie przejściem prawa do eksploatacji sieci i pobieraniem opłat od użytkowników sieci w możliwie maksymalnej wysokości i przez stosunkowo długi czas. Wysokości początkowych nakładów inwestycyjnych towarzyszyć może odpowiednie oczekiwanie partnera prywatnego co do partycypacji gminy w tych kosztach. Wygodnym rozwiązaniem dla partnera prywatnego będzie przejście w celu wykonywania umowy istniejącego już przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego gminy na własność lub w dzierżawę wraz z wchodzącą w jego skład infrastrukturą. Partner prywatny oczekiwał będzie zwykle uczestnictwa gminy w ponoszeniu kosztów związanych z utrzymaniem i eksploatacją sieci, np. poprzez przejście obowiązku finansowania rozbudowy sieci.

Warunki i zakres współpracy gminy i partnera prywatnego będą rozmaite w zależności od potrzeb gminy i specyfiki danego przedsięwzięcia. Na podstawie utrwalonej praktyki tego typu transakcji można wskazać na najbardziej typowe modele współpracy międzysektorowej w obszarze wodociągów i kanalizacji.

Modele współpracy w ramach ppp w sektorze wodno-kanalizacyjnym

Przepisy u.p.p.p. bardzo szeroko definiują zakres przedsięwzięcia ppp. Stosownie do art. 2 pkt 4 u.p.p.p. 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. Zakres pojęciowy „przedsięwzięcia” w ramach ppp jest bardzo szeroki i może obejmować budowę obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów u.p.b. (np. budowa urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych). Przedmiotem przedsięwzięcia w ramach ppp może być świadczenie usług (np. eksploatacja sieci, świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych).

Przedsięwzięcie ppp może polegać na wykonaniu dzieła w rozumieniu art. 627 Kodeksu cywilnego (np. doposażeniu urządzeń lub sieci). Przedsięwzięcie może także polegać na jakichkolwiek innych świadczeniach. Tym samym zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach ppp jest katalogiem otwartym, pod warunkiem, że mamy do czynienia ze świadczeniem, które jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związanym. Tak szeroka definicja „przedsięwzięcia” pozwala również stwierdzić, że na gruncie u.p.p.p. przedmiotem przedsięwzięcia może być kombinacja budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług lub innych świadczeń. Zobowiązany do realizacji przedsięwzięcia, w tym do poniesienia przynajmniej części wydatków na jego realizację, będzie partner prywatny. Zaangażowanie gminy ograniczać się będzie zwykle do wniesienia wkładu własnego w postaci rzeczowej, np.: niezbędnej do realizacji przedsięwzięcia nieruchomości, a także ruchomości, takich jak: sieci wodociągowe i kanalizacyjne lub wkład własny w postaci pieniężnej.



Realizacja przedsięwzięcia będzie zatem zwykle ciążyła w całości na partnerze prywatnym. Niekiedy jednak zasadne będzie utworzenie przez gminę z partnerem prywatnym spółki celowej o kapitale mieszanym. W takiej sytuacji, status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przysługiwać będzie tej spółce, której obowiązki względem współników określać będzie umowa o ppp.

Cechą usług wodociągowych i kanalizacyjnych jest m.in. ich stałość i nieprzerwany charakter. Usługi tego rodzaju świadczone są także odpłatnie, a odpłatność ta wprost zależy od popytu na usługi. W efekcie, usługi wodno-kanalizacyjne pozwalają na przewidywalne w wieloletniej perspektywie modelowanie finansowe, obejmujące oszacowanie kosztów i przyszłych przychodów. Powiązanie powyższego z zasadniczo monopolistycznym charakterem usług wodociągowo-kanalizacyjnych (brak możliwości świadczenia usług przez różne podmioty na tych samych sieciach) pozwala na powierzenie procesu świadczenia tego typu usług partnerowi prywatnemu z przeniesieniem na stronę prywatną zasadniczej części ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia.

Na tle powyższych rozważań uprawione jest zarysowanie najbardziej typowych modeli współpracy gminy i partnera prywatnego przy wykonywaniu przedsięwzięć wodociągowo-kanalizacyjnych. Modele te przede wszystkim dzielić się będą co do zakresów współpracy międzysektorowej. Wskazać można dwa podstawowe:

- a. budowa (rozbudowa, przebudowa) i eksploatacja sieci oraz urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych,
- b. eksploatacja istniejących sieci oraz urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych.

Nieustanna praca w zamian za naturalny monopol

III. Ppp w praktyce

Pierwszy z ww. zakresów współpracy dotyczyć będzie nowych inwestycji, obejmujących zaprojektowanie, budowę (rozbudowę, przebudowę), finansowanie i eksploatację sieci wodociągowych i kanalizacyjnych (w tym także eksploatację i utrzymanie infrastruktury). Drugi z ww. zakresów dotyczyć będzie powierzenia partnerowi prywatnemu istniejącej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w utrzymanie i eksploatację. W obu przypadkach wynagrodzeniem partnera prywatnego będą przychody z eksploatacji sieci, tj. opłaty ze sprzedaży kluczowych usług (dostaw wody, oczyszczania ścieków). Źródłem tych przychodów będą płatności bezpośrednich odbiorców usług (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, klientów instytucjonalnych).



W ramach ww. zakresów współpraca międzysektorowa będzie obierała najczęściej jedną z następujących form organizacyjno-prawnych:

- a. koncesji na roboty budowlane/ppp w trybie koncesji bez powoływania spółki celowej, zwanej „SPV” (z ang. Special Purpose Vehicle),
- b. koncesji na roboty budowlane/ppp w trybie koncesji z powołaniem SPV,
- c. koncesji na usługi/ppp na usługi.

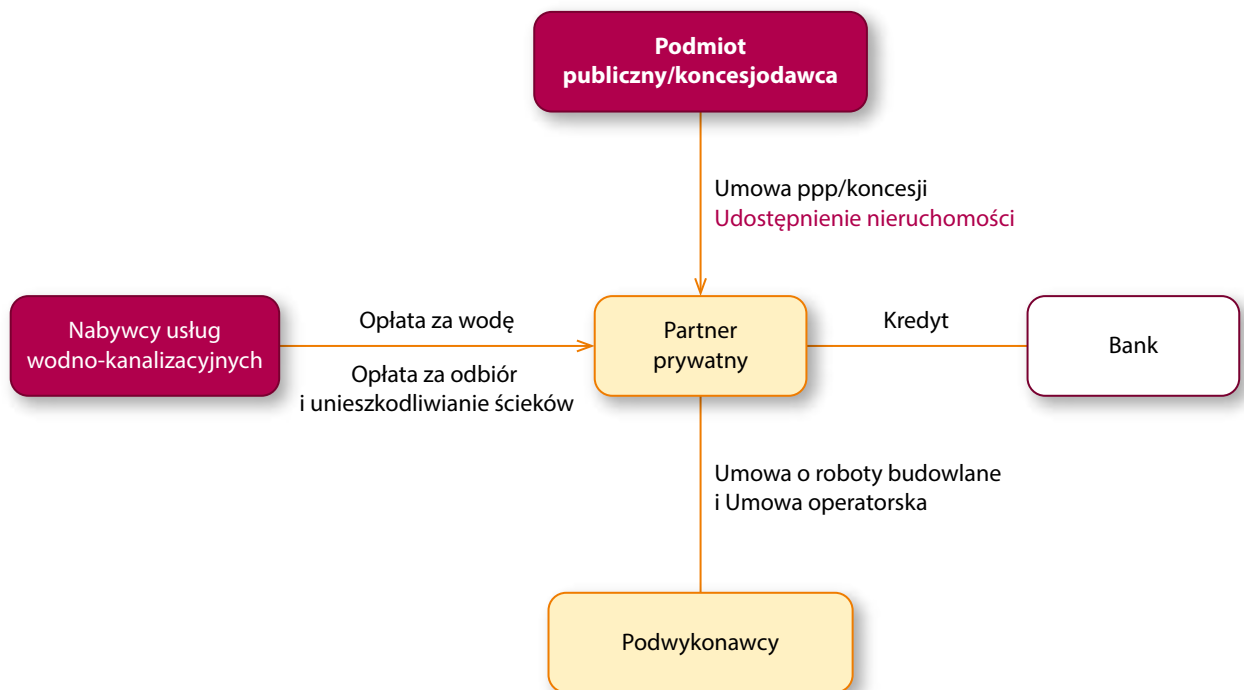
Model koncesji na roboty budowlane/ppp w trybie koncesji bez powoływania SPV będzie przedstawiał się następująco:

1. trybem wyboru inwestora prywatnego będą przepisy u.k.r.b.u.,
2. model finansowo-prawny przedsięwzięcia oparty będzie o przepisy u.p.p.p. oraz/lub u.k.r.b.u.,
3. zadaniem partnera prywatnego/koncesjonariusza będzie zaprojektowanie, budowa, utrzymanie i zarządzanie (tzw. *DBFO – design, build, finance and operate*) infrastruktury oraz sieci wodno-kanalizacyjnej przez okres 15-30 lat,
4. podmiot publiczny/koncesjodawca nie będzie uczestniczył w wydatkach inwestycyjnych, możliwe jednak, że będzie ponosił część wydatków na utrzymanie sieci (konserwacje, naprawy),
5. właścicielem wybudowanej infrastruktury będzie podmiot publiczny/koncesjodawca, nieruchomości służące realizacji przedmiotu ppp będą nieodpłatnie udostępnione partnerowi prywatnemu/koncesjonariuszowi na okres realizacji przedmiotu ppp lub oddane w dzierżawę; nie jest wykluczone wydzierżawienie partnerowi prywatnemu gminnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego wraz ze wszystkimi składnikami majątkowymi,
6. partner prywatny/koncesjonariusz poprzez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne będzie świadczył usługi sprzedaży wody, dostawy wody, odbioru ścieków i ich oczyszczania, pobierając z tego tytułu opłaty od użytkowników infrastruktury oraz ewentualnie inne korzyści,

III. Ppp w praktyce

7. wynagrodzenie partnera prywatnego/koncesjonariusza pochodzić będzie od odbiorców ww. usług lub, co w praktyce będzie rozwiązaniem rzadszym, będzie wypłacane przez podmiot publiczny/koncesjodawcę w kwocie uzależnionej od wolumenu dostarczonych odbiorcom usług po wynikających z taryfikatora stawkach (w takiej sytuacji podmiot publiczny przez własne przedsiębiorstwo pełnić będzie rolę inkasenta opłat należnych partnerowi prywatnemu/koncesjonariuszowi),
8. partner prywatny/koncesjonariusz ponosi zasadnicze ryzyko ekonomiczne realizacji przedsięwzięcia – główne źródło jego przychodu nie pochodzi z zapłaty sumy pieniężnej podmiotu publicznego/koncesjodawcy, lecz ze sprzedaży usług osobom trzecim; strona publiczna nie udziela partnerowi prywatnemu/koncesjonariuszowi jakichkolwiek gwarancji dochodowości przedsięwzięcia, nie uczestniczy w pokrywaniu jego strat, ani nie zabezpiecza zobowiązań zaciągniętych przez stronę prywatną na realizację przedmiotu ppp/koncesji.

Przykładowy model transakcji:

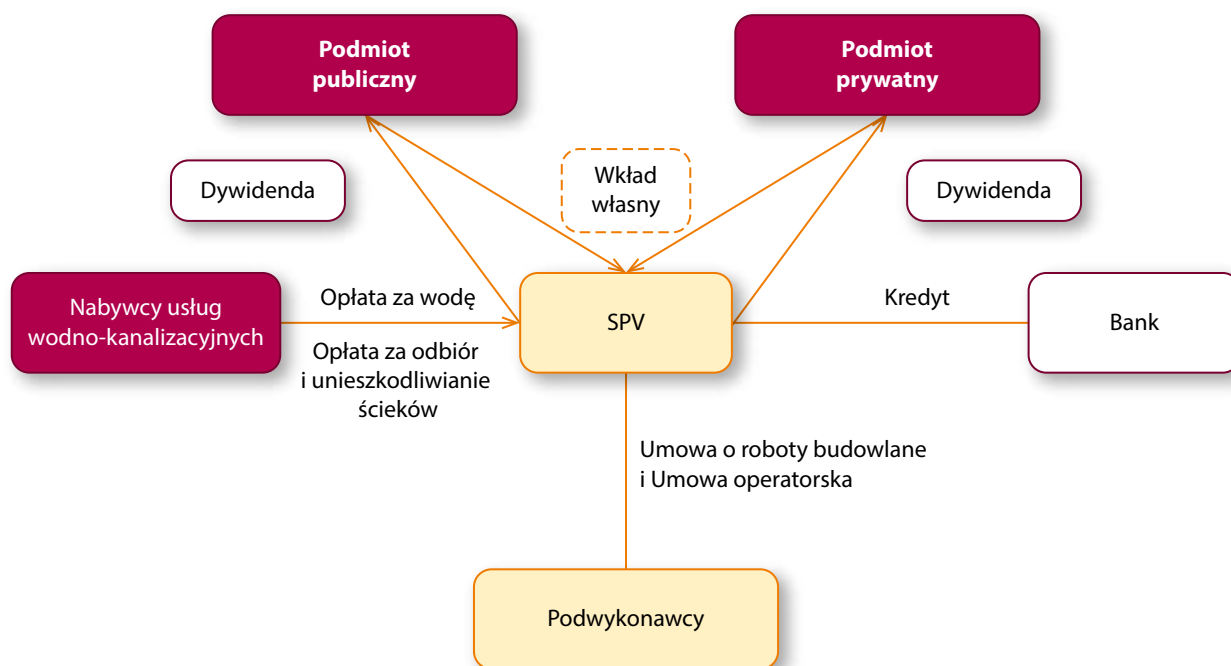


Model ppp w trybie koncesji z powołaniem SPV będzie przedstawiał się następująco:

1. podstawą prawną zawarcia umowy będą przepisy u.p.p.p.,
2. partner prywatny zostanie wybrany w trybie przepisów u.k.r.b.u.,
3. strony umowy w celu jej wykonania powołają SPV (co do zasady sp. z o.o.),
4. strony umowy wniosą wkłady do SPV: podmiot publiczny wniesienie niezbędne nieruchomości lub własne przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, partner prywatny wniesienie do spółki niezbędne finansowanie dla całości inwestycji lub przynajmniej ich części pozwalających na zaciągnięcie przez SPV kredytu na pozostałą część inwestycji,
5. SPV pozyska niezbędne służebności, celem uzyskania dostępu do nieruchomości, przez które przechodząć będzie sieć,
6. zadaniem SPV będzie zaprojektowanie, budowa, utrzymanie i zarządzanie urządzeniami i siecią wodno-kanalizacyjną przez okres 15-30 lat,
7. właścicielem wybudowanej infrastruktury będzie SPV,
8. SPV będzie świadczyć usługi sprzedaży wody, dostawy wody, odbioru ścieków i ich zagospodarowania, pobierając z tego tytułu opłaty,
9. opłaty pobierane przez SPV służyć będą spłacie zaciągniętych zobowiązań, uzyskane nadwyżki wypłacane będą wspólnikom w formie dywidendy stosownie do udziałów w spółce,
10. po zakończeniu czasu trwania umowy spółki, podmiot publiczny nabędzie udziały partnera prywatnego w spółce po umówionej cenie lub sprzeda własne udziały partnerowi prywatnemu.

III. Ppp w praktyce

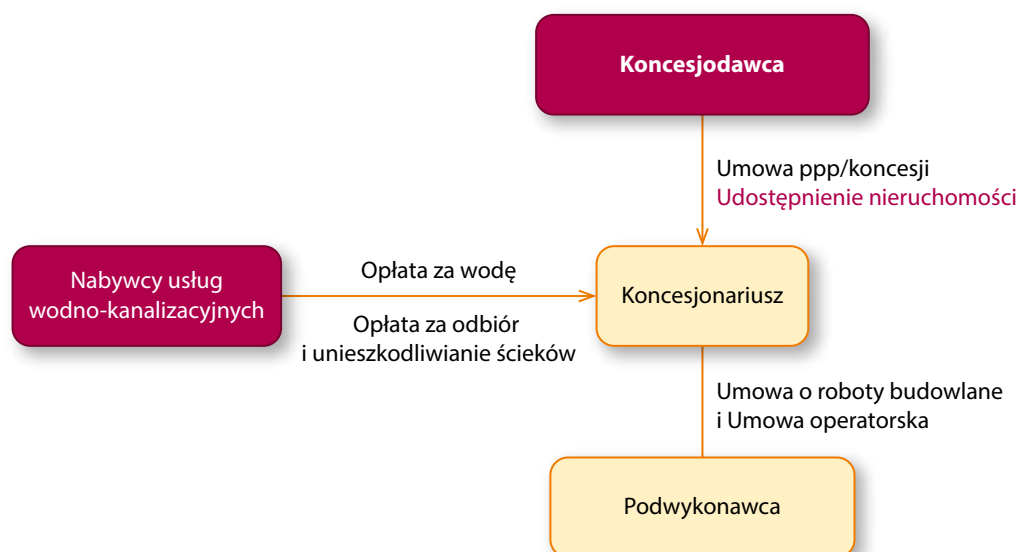
Przykładowy model transakcji:



Model koncesji na usługi będzie przedstawiał się następująco:

1. podstawą prawną zawarcia umowy będą przepisy u.k.r.b.u.,
2. zadaniem koncesjodawcy będzie utrzymanie i zarządzanie siecią wodno-kanalizacyjną przez okres 10-15 lat,
3. koncesjodawca nie będzie uczestniczył w wydatkach na utrzymanie sieci,
4. właścicielem wybudowanej infrastruktury będzie koncesjodawca,
5. koncesjonariusz poprzez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne będzie świadczył usługi sprzedaży wody, dostawy wody, odbioru ścieków i ich zagospodarowania, pobierając z tego tytułu wynagrodzenie,
6. wynagrodzenie koncesjodawcy pochodzić będzie od odbiorców ww. usług.

Przykładowy model transakcji:



Zarysowane powyżej modele realizacji przedsięwzięcia wodno-kanalizacyjnego w formule ppp/koncesji mają charakter uproszczony. Należy wskazać, że w praktyce występują również inne schematy współpracy między-sektorowej, tudzież w ramach ww. schematów występują różne modyfikacje.

Realizacja przedsięwzięcia wodno-kanalizacyjnych w ramach ppp

Współpraca gminy i partnera prywatnego w sektorze wodno-kanalizacyjnym stanowi tylko jedną z wielu możliwych, omówionych już częściowo w tym artykule, form realizacji zadań publicznych gminy. Formuła ppp nie zawsze będzie adekwatna do danego przedsięwzięcia, tudzież nie wszystkie warianty ppp będą w danym przypadku możliwe do zastosowania. Niekiedy model ppp po prostu będzie dla gminy nieopłacalny (np. zbyt wysokie oczekiwania partnera prywatnego co do opłat od usługobiorców lub oczekiwanie dopłaty z budżetu gminy). Z tego względu decyzja gminy odnośnie zaangażowania się we współpracę z partnerem prywatnym powinna być efektem starannego przygotowania przedsięwzięcia i pogłębionych analiz przedrealizacyjnych. W oparciu o wyniki przeprowadzonych analiz gmina powinna podjąć decyzję co do uruchomienia procedury wyboru partnera prywatnego lub zaniechania dalszych prac nad modelem międzysektorowym. W razie istnienia silnych argumentów przemawiających za formułą ppp, gmina powinna przeprowadzić dialog techniczny/test rynku z potencjalnymi kandydatami na partnera prywatnego celem weryfikacji przyjętych założeń. W oparciu o uzyskane dane i po odpowiedniej weryfikacji założeń gmina powinna przeprowadzić postępowania na wybór partnera prywatnego do przedsięwzięcia. Z uwagi na długookresową rentowność przedsięwzięć



wodno-kanalizacyjnych oraz powiązanie wynagrodzenia za świadczone usługi z ryzykiem popytu przedsiębiorcy, właściwym trybem wyboru partnera prywatnego będą przepisy u.k.r.b.u., przewidujące tryb negocjacyjny. W toku negocjacji gmina powinna omówić z kandydatami na partnera prywatnego wszystkie kluczowe aspekty techniczne, prawne i ekonomiczne realizacji przedsięwzięcia. W wyniku negocjacji gmina powinna dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty. W sektorze wodno-kanalizacyjnym najkorzystniejsza będzie oferta przewidująca np. gwarancje jak najwyższej jakości wody, możliwie najkrótszy okres trwania umowy, brak partycypacji gminy lub partycypację w jak najmniejszej części w odniesieniu do kosztów realizacji przedsięwzięcia. Z oferentem, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą gmina zawrze umowę o ppp, wyznaczającą kluczowe ramy współpracy stron. Zawarcie umowy z partnerem prywatnym nie będzie ograniczać gminy do wykonywania względem partnera prywatnego obowiązków regulatora.

W związku z powyższym, w dalszych rozważaniach przedstawione zostały pewne kluczowe, charakterystyczne dla branży, a także specyficzne dla ppp uwagi dotyczące samej współpracy kontraktowej gminy i partnera prywatnego na przykładzie typowego przedsięwzięcia w modelu *DBFO* wraz ze wskazaniem kluczowych zapisów kontraktowych definiujących to przedsięwzięcie, jako ppp.

1. Obowiązek uzyskania zezwolenia.

Stosownie do art. 16 u.z.z.w.o.ś. warunkiem prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Zezwolenia

III. Ppp w praktyce

w drodze decyzji. Zezwolenie może być wydane na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które:

- a) ma na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę i adres, oddział lub przedstawicielstwo w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej,
- b) posiada środki finansowe lub udokumentuje możliwość ich uzyskania w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- c) posiada środki techniczne odpowiednie do zakresu działalności, o której mowa w ust. 1.



Z obowiązku uzyskania zezwolenia zwolnione są gminne jednostki organizacyjne, nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie. Gminne jednostki organizacyjne opracowują projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wskazać przy tym należy, że stosownie do art. 17b pkt 5 wójt (burmistrz, prezydent miasta) odmawia udzielenia zezwolenia, jeżeli na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina lub jej jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej. Jeżeli zatem partner prywatny miałby prowadzić działalność na sieciach należących do już funkcjonującego gminnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, to przed uzyskaniem zezwolenia przez partnera prywatnego gminne przedsiębiorstwo powinno zostać przeniesione w drodze wkładu własnego na partnera prywatnego. W ten sposób partner prywatny mógłby działać w oparciu o zezwolenie wydane na rzecz tego przejętego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, tudzież mógłby uzyskać nowe, rozszerzone zezwolenie.

Zadania infrastrukturalne

2. Przedmiot przedsięwzięcia.

Zakres przedmiotowy przedsięwzięcia realizowanego przez partnera prywatnego będzie wynikał wprost z umowy o ppp. Z tego względu bezpośrednio w treści umowy lub w załączniku do niej powinny zostać wyczerpująco określone obowiązki partnera prywatnego w odniesieniu do budowy nowych urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, jak i w stosunku do utrzymania i eksploatacji całej sieci. W treści umowy powinien być ponadto szczegółowo opisany przebieg procesu inwestycyjnego. Umowa powinna określać, która ze stron odpowiedzialna będzie za zaprojektowanie przedmiotu przedsięwzięcia, jak również powinna wskazywać uprawnienia gminy w procesie opracowywania projektu. W zakresie realizacji inwestycji umowa o ppp powinna precyzyjnie określać następujące po sobie czynności partnera prywatnego, dotyczące np.:

- a) wykonania określonych prac przygotowawczych – przed przystąpieniem do inwestycji, po uprzednim uzyskaniu wymaganych prawem zatwierdzeń i decyzji niezbędnych do ich rozpoczęcia i prowadzenia oraz skorelowania badań archeologicznych z pozostałymi pracami przygotowawczymi,
- b) wykonania inwestycji zgodnie z wymaganiami gminy, w oparciu o dokumentację techniczną oraz na warunkach umowy, zgodnie z pozwoleniem na budowę, obowiązującymi przepisami, wszelkimi aktami prawnymi właściwymi w przedmiocie umowy, przepisami techniczno-budowlanymi, obowiązującymi normami, zasadami wiedzy budowlanej,

III. Ppp w praktyce

- c) zapewnienia objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
- d) zapewnienia specjalistycznego nadzoru archeologicznego podczas prowadzenia robót ziemnych,
- e) składania gminie miesięcznych raportów o postępie robót obejmujących okres do końca każdego miesiąca kalendarzowego, wskazując zgodność postępu robót z harmonogramem, w tym postęp rzeczowy, zatrudnienie, zwolnienie lub zmianę podwykonawców, okoliczności przerw, trudności realizacyjne, inne informacje uzgodnione przez strony mogące mieć istotny wpływ na realizację inwestycji, itp., wg wzoru uzgodnionego z gminą,
- f) aktualizowania harmonogramu nie rzadziej niż co miesiąc lub na polecenie gminy, jeżeli zajdzie taka potrzeba,
- g) zapewnienia nadzoru autorskiego przy budowie inwestycji zarówno w trakcie realizacji, jak i do czasu uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. W ramach nadzoru autorskiego projektanci powinni służyć wyjaśnieniami na każde żądanie gminy,
- h) sporządzenia i umieszczenia tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- i) uzyskania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz ponoszenia opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego,
- j) zapewnienia dostawy wszystkich mediów dla potrzeb budowy, w tym uzyskania odpowiednich warunków przyłączenia od właściwych gestorów sieci,
- k) zorganizowania, zagospodarowania oraz należytego zabezpieczenia placu budowy oraz zaplecza budowy (w tym m.in. wystąpienia o warunki przyłączenia dla placu budowy, warunki obsługi komunikacyjnej placu budowy), w sposób zapewniający bezpieczeństwo osób przebywających na terenie budowy i w jej obrębie oraz zabezpieczenia terenu przed dostępem osób trzecich, ponoszenia kosztów zużycia wody, energii, ogrzewania dla potrzeb budowy, zrzutu ścieków,
- l) zapewnienia stałego dozoru nad mieniem oraz zawarcia stosownych umów ubezpieczenia mienia także od odpowiedzialności cywilnej,
- m) zapewnienia obsługi geotechnicznej i geodezyjnej,
- n) prowadzenia robót budowlanych zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i higieny pracy,
- o) używania materiałów i urządzeń odpowiadających wymogom dokumentacji projektowej,
- p) wykonania niezbędnych prób, badań, uzgodnień, nadzorów i odbiorów oraz sporządzenia stosownych protokołów z przeprowadzonych prób i badań odbiorczych,
- q) opracowania inwentaryzacji powykonawczej, odbiorowej i przekazania jej gminie,
- r) zgłoszenia gotowości do odbioru wykonanej inwestycji i uczestniczenia w odbiorze,
- s) brania udziału w odbiorach przez służby zewnętrzne, tj. przez Straż Pożarną, Państwową Inspekcję Pracy, Państwową Inspekcję Sanitarną,
- t) zgłoszenia zakończenia robót i złożenia wniosku o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu, poprzedzonego zawiadomieniem niżej wymienionych organów:
 1. Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
 2. Państwowej Inspekcji Pracy,
 3. Państwowej Straży Pożarnej.

Umowa powinna określać sposób uczestniczenia gminy w odbiorach częściowych i końcowym przedmiotu przedsięwzięcia i formę akceptacji robót wykonywanych przez partnera prywatnego. Ważne jest także szczegółowe określenie odpowiedzialności partnera prywatnego za nieprawidłowe wykonanie lub niewykonanie robót budowlanych, w tym również odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone gminie i osobom trzecim w związku z prowadzonymi robotami.

3. Okres trwania umowy i wykonania przedmiotu umowy.

Umowa powinna określać okres jej trwania. W świetle art. 24 u.k.r.b.u. okres trwania umowy powinien uwzględniać zwrot nakładów poniesionych przez partnera prywatnego w związku z wykonywaniem umowy i nie może być dłuższy niż 30 lat. W wyjątkowych przypadkach, gdy przewidziany okres zwrotu nakładów partnera prywatnego poniesionych w związku z wykonywaniem umowy jest dłuższy niż 30 lat, umowa może zostać zawarta na okres dłuższy. Najczęściej w interesie gminy będzie określenie okresu trwania umowy w sposób łączny, obejmujący czas wykonania inwestycji i okres eksploatacji sieci, począwszy od dnia jej zawarcia do dnia jej wygaśnięcia. W ten sposób partner prywatny będzie dążył do tego, aby jak najszybciej wykonać inwestycję i przystąpić do pobierania opłat od nowych użytkowników sieci. Nie stoi to na przeszkodzie dokładnemu wskazaniu w umowie o ppp terminu wykonania inwestycji. Umowa o ppp będzie ponadto określała szereg różnych terminów dotyczących samego przebiegu prac przygotowawczych i procesu inwestycyjnego.

Czas współpracy

III. Ppp w praktyce

Eksploatacja

4. Eksploatacja sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

Do obowiązków partnera prywatnego będzie należało utrzymanie urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych oraz eksploatacja sieci i świadczenie usług na rzecz użytkowników sieci. Obowiązki te określone będą nie tylko w umowie o ppp, ale również w umowach o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartych między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług (zob. art. 6 u.z.z.w.o.ś.). Ogólny zakres obowiązków ustawowych i umownych partnera prywatnego, jako przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego obejmował będzie:

- a) zarządzanie urządzeniami i sieciami,
- b) prowadzenie gospodarki wodno-ściekowej gminy,
- c) zaopatrywanie w wodę odbiorców usług,
- d) odprowadzanie ścieków od odbiorców usług,
- e) prowadzenie remontów i modernizacji sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie gminy,
- f) prowadzenie bieżącej obsługi mieszkańców oraz podmiotów podłączonych do sieci w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

W ramach wyżej określonych obowiązków partner prywatny będzie eksploatował sieci poprzez:

- a) utrzymanie na własny koszt infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w należyтым stanie oraz zapewnienie jej zdolności do realizacji dostaw wody i odprowadzania ścieków w odpowiedniej ilości i o odpowiednich parametrach, określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i umową, w szczególności poprzez realizowanie remontów i modernizacji,
- b) zawieranie umów na dostawy wody i odbiór ścieków z odbiorcami usług, których nieruchomości zostały przyłączone do sieci i które wystąpiły z pisemnym wnioskiem o zawarcie odpowiedniej umowy,
- c) zapewnienie dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły wszystkim odbiorcom usług,
- d) zapewnienie parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i postanowieniami umowy,
- e) prowadzenie regularnej wewnętrznej kontroli parametrów dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków,
- f) zapewnienie ochrony urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, a także wykorzystywanych do ich działalności nieruchomości przekazanych partnerowi prywatnemu zgodnie z ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²⁸,
- g) pobieranie od odbiorców usług opłat zgodnych z zawartymi umowami i zatwierdzoną taryfą,
- h) prowadzenie bieżącej obsługi klienta w okresie trwania umowy,
- i) w określonym terminie od daty przekazania w dzierżawę gminnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego – wykonanie audytu urządzeń i sieci, umożliwiającego ocenę zdolności przesyłowych oraz stanu technicznego, jak również pokrycie kosztów sporządzenia inwentaryzacji urządzeń i sieci sporządzonej na zlecenie gminy,
- j) zaproponowanie, po wykonaniu audytu wskazanego powyżej, rozwiązań w celu optymalizacji gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy,
- k) sporządzanie projektu wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz przedstawienie go gminie w celu uchwalenia, zgodnie z art. 21 ust. 1 – 6 u.z.z.w.o.ś., za każdym razem, gdy plan taki będzie tworzony,
- l) sporządzanie projektu wniosku o zatwierdzenie taryf i przedstawienie go gminie do zaopiniowania i uchwalenia, zgodnie z art. 24 u.z.z.w.o.ś.

Umowa powinna przewidywać, że w związku z eksploatacją urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych partnera prywatnego będzie obciążać eksploatacja, w szczególności koszty:

- a) zakupu wody,
- b) odprowadzania ścieków,
- c) opłat za korzystanie ze środowiska,
- d) podatków, opłat, administracyjnych kar pieniężnych i innych danin publicznych związanych z eksploatacją,
- e) czynszu dzierżawnego określone za korzystanie z przedsiębiorstwa i nieruchomości,
- f) polis ubezpieczeniowych,
- g) wynagrodzenia podwykonawców,
- h) ochrony urządzeń, sieci i nieruchomości,
- i) wynagrodzeń pracowników wraz ze związanymi z tym zobowiązaniami publicznoprawnymi.

Kontraktacja usług zewnętrznych



Partner prywatny zobowiązany będzie ponadto prowadzić wewnętrzną kontrolę jakości wody i odprowadzanych ścieków na zasadach określonych w u.z.z.w.o.ś. Partner prywatny będzie przy tym zobowiązany zapewnić normy jakościowe, wymagania i standardy określone powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności rozporządzenia Ministra Zdrowia z 29 marca 2007 roku w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²⁹, oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 lipca 2006 roku w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego³⁰.

5. Wynagrodzenie partnera prywatnego i taryfikowanie opłat.

Za wykonanie inwestycji i utrzymanie oraz eksploatację urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych partnerowi prywatnemu przysługiwać będzie wynagrodzenie. W istocie będą nim opłaty pobierane od odbiorców usług, określone w taryfach, czerpane przez partnera prywatnego w okresie eksploatacji sieci. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne partnera prywatnego, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie. Do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołączy szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdzi, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami u.z.z.w.o.ś. i zweryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 u.z.z.w.o.ś. (tj. koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy; zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia; koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planów, o których mowa w art. 21 ust. 1 u.z.z.w.o.ś.), pod względem celowości ich ponoszenia. Uchwałę w sprawie zatwierdzenia taryf będzie podejmowała rada gminy w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryfy. Rada gminy będzie mogła podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług, która przekazywana będzie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.

6. Wykonywanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych.

Partner prywatny zobowiązany będzie do sporządzania projektu wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych i przedkładania go gminie do zatwierdzenia w drodze uchwały. Plan ma określać w szczególności:

- a) planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych,
- b) przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach,
- c) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków,
- d) nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach,
- e) sposoby finansowania planowanych inwestycji.

²⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 61, poz. 417 z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 137, poz. 984 z późn. zm.

**Wynagrodzenie
strony
prywatnej**

**Zobowiązania
inwestycyjne**

III. Ppp w praktyce

Plan powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Z obowiązku opracowania planu zwolnione będzie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjne, które nie planuje budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych.

7. Remonty, modernizacje, inwestycje.

Obowiązki w zakresie remontów urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, dokonywania modernizacji i prowadzenia inwestycji zgodnie z uchwalonym planem rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych obciążać będą co do zasady partnera prywatnego. Umowa może wszakże przewidywać różne formy partycypacji budżetu gminy w tych kosztach. Umowa powinna szczegółowo przewidywać obowiązki partnera prywatnego w zakresie usuwania bieżących awarii urządzeń i sieci; zasady prowadzenia remontów i modernizacji; harmonogram ich dokonywania, jak i ewentualną procedurę zatwierdzania tych prac przez gminę. Ważne jest precyzyjne określenie czynności partnera prywatnego służących do zachowania ciągłości dostaw, określenie maksymalnych czasów reakcji na poszczególne sytuacje, a także odpowiedzialności partnera prywatnego za niezachowanie ciągłości dostaw z jego winy.



Uprawnienia kontrolne gminy

8. Kontrola gminy.

Ważną częścią umowy będzie określenie obowiązków prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych przez samego partnera prywatnego, ale także kontroli dokonywanej wobec partnera prywatnego, jako przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego, przez gminę. Umowa powinna przewidywać uprawnienie gminy do żądania od partnera prywatnego przedstawienia dokumentów, jak również pisemnych i ustnych wyjaśnień związanych z funkcjonowaniem i utrzymaniem sieci oraz dokonywania oględzin urządzeń i sieci. Umowa powinna regulować sposób dokonywania czynności kontrolnych, jak również uprawnienia pokontrolne gminy i procedurę ich realizacji przez partnera prywatnego.

Dostęp do przedsiębiorstwa

9. Dzierżawa przedsiębiorstwa.

Jako że powierzeniu przez gminę obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na istniejących już sieciach partnerowi prywatnemu towarzyszyć powinno przekazanie w dzierżawę gminnego przedsiębiorstwa, dotychczas wykonującego te funkcje (chyba że gmina uprzednio zdecyduje się to przedsiębiorstwo zlikwidować), umowa o ppp powinna w szczególności::

- opisywać przedmiot dzierżawy,
- wskazywać na składniki majątkowego wchodzące w skład przedsiębiorstwa,
- określać początek dzierżawy i sposób udostępnienia przedmiotu dzierżawy partnerowi prywatnemu,
- określać zasady przejęcia obowiązków z umów zawartych przez odbiorców usług oraz inne osoby trzecie z przejmowanym przedsiębiorstwem,
- określać prawa i obowiązki partnera prywatnego względem przedmiotu dzierżawy,
- określać wysokość i sposób kalkulacji czynszu dzierżawnego, w tym terminy jego płatności na rzecz gminy, zasady poddzierżawy lub oddawania przedmiotu dzierżawy w bezpłatne używanie,
- określać zasady zwrotu przedmiotu dzierżawy gminie po zakończeniu okresu trwania umowy, w tym sposób rozliczenia nakładów poczynionych przez partnera prywatnego na przedmiot dzierżawy.

Podział ryzyk i odpowiedzialność

10. Podział ryzyk, kary umowne, gwarancje.

Niezależnie od szczegółowych postanowień rozproszonych po treści umowy o ppp, ogólne zasady podziału ryzyka powinny być wyraźnie wyspecyfikowane w umowie. Umowa może wskazywać, że każda ze stron

ponosi ryzyko prawne i ekonomiczne związane z wykonaniem umowy we własnym zakresie. Poszczególne ryzyka powinny być ściśle powiązane z przyjętym w umowie podziałem zadań. Ponadto każda ze stron powinna odpowiadać za ryzyka, z którymi będzie w stanie lepiej sobie poradzić niż druga strona.

W ten sposób partner prywatny będzie ponosić w szczególności ryzyko:

- a) budowlane związane z budową inwestycji,
- b) związane z niespełnieniem wymaganych parametrów wody i ścieków w Instalacji od ujęcia wody odbieranej,
- c) związane ze wzrostem kosztów bieżącej eksploatacji urządzeń i sieci, w tym kosztów wzrostu opłat za korzystanie ze środowiska, podatków i innych opłat publicznoprawnych ponoszonych przez partnera prywatnego, ubezpieczeń, utrzymania pracowników oraz innych podobnych kosztów,
- d) związane z wykonywaniem umów przez odbiorców usług, a także z nielegalnym poborem wody, nielegalnym przyłączeniem do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej,
- e) związane z brakiem po stronie odbiorców usług zapotrzebowania na usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków,
- f) związane z utratą uprawnień koniecznych do eksploatacji sieci,
- g) związane z odpowiedzialnością za podwykonawców.

Strony umowy wspólnie ponosić będą ryzyka:

- a) związane ze stanem urządzeń i sieci w chwili przekazania ich partnerowi prywatnemu, tj. możliwością eksploatacji sieci w oparciu o oddaną mu w dzierżawę infrastrukturę (zdadnością przedmiotu dzierżawy do umówionego użytku) oraz zdolnością do uzyskania przy ich pomocy odpowiednich parametrów jakościowych usług,
- b) związane z ewentualnymi opłatami za służebności przesyłu,
- c) związane z wystąpieniem siły wyższej.

Na gminie przede wszystkim ciążyć będzie ryzyko:

- a) związane ze stanem prawnym składników majątkowych przekazywanych partnerowi prywatnemu,
- b) należyтым nadzorem nad realizacją przedsięwzięcia przez partnera prywatnego.

Zabezpieczeniem przyjętego w umowie podziału ryzyk będzie precyzyjne wskazanie odpowiedzialności stron umowy za konsekwencje wystąpienia określonych okoliczności, w tym również ustalenie kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków kontraktowych związanych z przyjętymi zadaniami i ryzykami.

W przypadku umowy, której przedmiot skonstruowany jest podobnie, jak w powyższych rozważaniach i przy zaproponowanym powyżej podziale ryzyk, zapisy dotyczące kar umownych mogłyby się przedstawiać następująco:

- a) Partner prywatny zobowiązany jest do zapłaty na rzecz gminy następujących kar umownych związanych z budową inwestycji, tj. w przypadku:
 - niedotrzymania przez partnera prywatnego terminu budowy inwestycji, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za każdy dzień zwłoki,
 - niedotrzymania przez partnera prywatnego terminu wyznaczonego przez gminy do usunięcia wad i usterek umożliwiających dokonanie odbioru końcowego oraz w okresie rękojmi i gwarancji, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za każdy dzień zwłoki.
- b) Partner prywatny zobowiązany jest do zapłaty na rzecz gminy następujących kar umownych związanych z niedochowaniem wymogów formalnych wynikających z umowy, tj. w przypadku:
 - przedłożenia projektu wieloletniego planu rozwoju prezydentowi miasta i radzie miasta do uchwalenia, niezgodnie z postanowieniami umowy, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - przedstawienia wniosku o zatwierdzenie taryf. niezgodnie z postanowieniami umowy, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - niezastosowania się do zaleceń pokontrolnych gminy, w przypadku niewykazania braku możliwości uwzględnienia takich zaleceń, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - nieprzekazywania wyników kontroli, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za każdy dzień zwłoki.

III. Ppp w praktyce

- c) Partner prywatny zobowiązany jest do zapłaty na rzecz gminy następujących kar umownych związanych z niedochowaniem warunków wykonywania eksploatacji sieci, wynikających z umowy, tj. w przypadku:
- braku uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności lub promesy wydania takiego zezwolenia z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - niewypełnienia obowiązku dotyczącego przejścia obowiązujących umów z klientami przejmowanego w dzierżawę przedsiębiorstwa, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości: _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za brak przejścia _____ % umów z odbiorcami usług
 - niewykonania remontów lub modernizacji, do których jest zobowiązany na podstawie umowy, w zakresie zadeklarowanej w ofercie średniej wysokości nakładów ponoszonych na remonty i modernizację sieci wodno-kanalizacyjnej w pierwszych 5 latach obowiązywania umowy, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości równej _____ % wartości niewykonanych remontów i modernizacji,
 - wykonywania z winy umyślnej lub nieumyślnej dostawy wody w sposób sprzeczny z obowiązującymi normami jakości, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - odprowadzania z winy umyślnej lub nieumyślnej ścieków w sposób sprzeczny z obowiązującymi normami jakości, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - oddania nieruchomości lub oddanego w dzierżawę przedsiębiorstwa lub jakiegokolwiek ich część w bezpłatne używanie lub w poddzierżawę bez zgody gminy, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - zwłoki w zapłacie czynszu za co najmniej 2 miesiące, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za każdy dzień zwłoki,
 - niewywiązywania się z norm jakościowych i standardów, tj. powstania zanieczyszczeń wtórnych na instalacji, z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - brak realizacji rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, do których wykonania zobowiązał się w złożonej w postępowaniu o zawarcie umowy ofercie, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji.
- d) Gmina zobowiązana jest do zapłaty kary umownej na rzecz partnera prywatnego w przypadku niedochowania terminu przekazania przedsiębiorstwa na rzecz partnera prywatnego z winy gminy, w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za każdy dzień zwłoki.
- e) W przypadku odstąpienia od umowy przez którąkolwiek ze Stron:
- z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - z przyczyn leżących po stronie gminy, gmina zapłaci karę umowną w wysokości _____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji.

Umowa może przewidywać ponadto, że w celu uniknięcia wygórowanych kar, górna granica łącznej sumy kar nałożonych w jednym roku kontraktowym zostaje określona np. przez procentowy udział w wysokości sprzedaży netto z roku poprzedzającego. Umowa powinna również przewidywać, że strony zastrzegają sobie prawo dochodzenia na zasadach ogólnych odszkodowania uzupełniającego, przewyższającego wysokość kar umownych.

Instrumentem zabezpieczającym przyjęty w umowie podział ryzyk będą również różnego rodzaju gwarancje i zabezpieczenia udzielone przez partnera prywatnego, a także odpowiedzialność z tytułu rękojmi. Instrumentem minimalizacji negatywnych skutków aktualizacji poszczególnych ryzyk będzie ubezpieczenie majątkowe przedmiotu umowy, jak również ubezpieczenie OC partnera prywatnego.

Rozwiązanie umowy

11. Rozwiązanie umowy.

Umowa powinna szczegółowo określać uprawnienia stron w zakresie odstąpienia od umowy lub wypowiedzenia umowy. Najczęściej powodem korzystania przez strony ze wskazanych powyżej uprawnień będzie wystąpienie określonych w umowie, niekorzystnych z punktu widzenia danej strony, okoliczności. Umowa powinna określać te okoliczności, jak również wskazywać sposób postępowania strony uprawnionej. Umowa może zatem przewidywać, że np. gmina ma prawo wypowiedzieć umowę z 12 miesięcznym okresem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego, jeżeli:

- a) partner prywatny utraci zezwolenia niezbędne do prowadzenia działalności w ramach eksploatacji sieci,
- b) partner prywatny będzie naruszał warunki umowy, w szczególności:

III. Ppp w praktyce

- nie wykona remontów lub modernizacji, do których jest zobowiązany na podstawie Umowy oraz złożonej oferty w postępowaniu o zawarcie umowy w zakresie zadeklarowanej średniej wysokości nakładów ponoszonych na remonty i modernizacje sieci wodno-kanalizacyjnej w pierwszych np. 5 latach obowiązywania umowy,
- z winy umyślnej lub nieumyślnej będzie wykonywał dostawy wody w sposób sprzeczny z obowiązującymi normami jakości,
- z winy umyślnej lub nieumyślnej będzie odprowadzał ścieki w sposób sprzeczny z obowiązującymi normami jakości,
- doprowadzi do skażenia środowiska lub wyrządzi szkodę w środowisku z własnej winy,
- odda nieruchomości lub oddane w dzierżawę przedsiębiorstwo gminne lub jakkolwiek ich część w bezpłatne używanie lub w poddzierżawę bez zgody gminy,
- będzie w zwłoce z zapłatą czynszu za co najmniej 2 miesiące,
- będzie w sposób uporczywy naruszał inne warunki umowy.

Uprawnienie do wypowiedzenia umowy może przysługiwać także partnerowi prywatnemu, np. jeżeli gmina w sposób zawiniony narusza w sposób rażący i uporczywy warunki umowy.

12. Zmiany umowy, w tym zmiany podmiotowe po stronie partnera prywatnego.

Specyfiką umów ppp, jako umów wieloletnich, jest ich duża podatność na szereg zmian faktycznych i prawnych, których nawet przy zachowaniu należytej staranności strony nie były w stanie przewidzieć w momencie zawierania umowy. Z tego względu konieczne będzie wprowadzenie do umowy mechanizmów umożliwiających reakcję stron na takie okoliczności. Z uwagi na brzmienie art. 13 u.p.p.p., zakazane będzie dokonywanie 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. Powyższe oznacza, że zmiany nieistotne będą dopuszczalne zawsze, natomiast zmiany istotne tylko wtedy, gdy w dokumentacji postępowania podmiot publiczny wyraźnie przewidział możliwość wystąpienia zmian umowy w danym obszarze i wskazał zasady dokonywania zmiany umowy.

Z uwagi na powyższe, umowa może przewidywać, że wprowadzenie zmian treści wymaga sporządzenia pisemnego aneksu pod rygorem jego nieważności, a zmiany mogą być wprowadzone w przypadku wystąpienia następujących okoliczności:

- a) zmiany stawki podatku VAT za budowę inwestycji – poprzez obliczenie nowej wartości podatku VAT w określony w umowie sposób,
- b) zmian treści umowy dotyczących osób uprawnionych do współpracy i przekazywania informacji,
- c) uchylenia, stwierdzenia nieważności, wstrzymania wykonalności, zmiany decyzji administracyjnych,
- d) zmian zmierzających do poprawienia funkcjonalnych lub ekonomicznych uwarunkowań eksploatacji sieci, pod warunkiem nienaruszenia podstawowych założeń określonych w umowie,



Zmiany w kontrakcie

III. Ppp w praktyce

- e) braku możliwości budowy inwestycji zgodnie z postanowieniami dokumentacji technicznej z przyczyn nieleżących po stronie partnera prywatnego,
- f) ustalenia zasad eksploatacji sieci odmiennych niż określone w umowie, o ile będzie to korzystne dla Stron,
- g) innych okoliczności przewidzianych w umowie.

Z uwagi na możliwe zmiany podmiotowe po stronie partnera prywatnego, umowa powinna również określać konsekwencje tych zmian dla jej trwałości. W ten sposób może przewidywać, że np. w przypadku podjęcia przez odpowiedni organ partnera prywatnego uchwały o rozwiązaniu przedsiębiorstwa partnera prywatnego i jego likwidacji, umowa, ulega rozwiązaniu z dniem podjęcia uchwały o rozwiązaniu przedsiębiorstwa partnera prywatnego i z tym samym dniem wygasa prawo partnera prywatnego do eksploatacji sieci. Ponadto umowa może przewidywać, że w przypadku:

- a) planowanego połączenia partnera prywatnego z innym podmiotem,
- b) planowanego podziału partnera prywatnego na odrębne podmioty,
- c) planowanej innej zmiany statusu prawnego partnera prywatnego (w tym zbycia przedsiębiorstwa partnera prywatnego),

partner prywatny wystąpi do gminy o uzyskanie jego zgody na takie działania. Gmina zobowiązana będzie do zajęcia stanowiska, co do wniosku partnera prywatnego w terminie 30 dni od jego otrzymania. Brak odpowiedzi w tym terminie oznacza wyrażenie zgody przez gminę na planowane zmiany. Gmina może odmówić zgody na takie działania partnera prywatnego tylko w takim wypadku, gdy połączenie, podział lub inna zmiana statusu prawnego partnera prywatnego zagraża wykonaniu zobowiązań partnera prywatnego wynikających z umowy – w szczególności, gdy stan majątku podmiotu przejmującego zobowiązania z umowy może wywoływać wątpliwości co do jego zdolności do wywiązania się z tych zobowiązań.

Omówione powyżej zagadnienia wskazują na możliwe relacje kontraktowe w ramach umowy o ppp na budowę i eksploatację urządzeń i sieci wodociągowych oraz kanalizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań branżowych, wynikających przede wszystkim z u.z.z.w.o.ś., a także zagadnień szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Przedstawione rozwiązania mają jedynie charakter przykładowy i każdorazowo powinny podlegać weryfikacji z punktu widzenia konkretnych przedsięwzięć wodno-kanalizacyjnych w formule ppp.

Doświadczenia ppp w sektorze wodno-kanalizacyjnym w Polsce i na świecie

Doświadczenia zagraniczne

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że na świecie jedynie ok. 10% ludności ma dostęp do wody sieciowej dostarczanej przez firmy prywatne. Spośród państw OECD jedynie w Wielkiej Brytanii, we Francji, w Czechach i w Hiszpanii udział sektora prywatnego w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym jest większościowy (w tym ok. 90% w Wielkiej Brytanii, 70% we Francji). Poza wymienionymi powyżej krajami, wypada wymienić również Grecję, Włochy, Węgry, Australię, Brazylię, Portugalię, Niemcy, Meksyk i USA, gdzie udział kapitału prywatnego w sektorze wodno-kanalizacyjnym waha się od 20 do 40%. W niektórych państwach, takich jak Belgia i Irlandia udział kapitału prywatnego jest znaczny (30-40%) jedynie w rynku usług odprowadzania ścieków. Proces prywatyzacji i komercjalizacji usług wodociągowo-kanalizacyjnych w ww. państwach podlegał różnym uwarunkowaniom. W Wielkiej Brytanii w roku 1989 r. rozpoczęto proces prywatyzacji regionalnych administracji wodnych, w wyniku której prywatne firmy uzyskały 30-letnie koncesje na świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych. Proces ten nie objął Szkocji i Irlandii Północnej. We Francji udział przedsiębiorstw prywatnych w świadczeniu usług wodno-kanalizacyjnych ma bardzo długą tradycję, sięgającą jeszcze XVIII wieku. Dominujący jest model wieloletnich koncesji na roboty budowlane lub świadczenie usług. W Czechach w latach 1993-1995 nastąpiła komercjalizacja 38 publicznych firm wodno-kanalizacyjnych, w wyniku której udziałowcami spółek zostały firmy prywatne. W Hiszpanii gospodarka wodna i ściekowa funkcjonują odrębnie, przy czym za obie odpowiedzialne są władze lokalne i one decydują o formach i sposobach realizacji usług wodnych i ściekowych, w tym zakresie przyznając przedsiębiorcom prywatnym wieloletnie koncesje na prowadzenie działalności³¹.

³¹ Zob. A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzela, Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego, Wyd. CeDeWu.pl, Warszawa 2008, s. 118-120.

III. Ppp w praktyce

Promocją prywatyzacji usług wodno-kanalizacyjnych i ppp od wielu lat zajmuje się m.in. Bank Światowy, widząc w tym instrumencie szansę na zwiększenie dostępu do wody w państwach najbiedniejszych. Według badań Banku Światowego, w latach 1991-2006 w krajach rozwijających się rozpoczęto 526 projektów w sektorze wodno-kanalizacyjnym z udziałem podmiotów prywatnych o łącznej wartości ok. 52 mld dolarów amerykańskich. Najczęściej stosowanym modelem realizacji tego typu przedsięwzięć były kontrakty koncesyjne (384 przedsięwzięcia), w tym 44% stanowiły przedsięwzięcia związane z budową całkowicie nowych instalacji. Umowy dotyczące dzierżawy i zarządzania siecią zastosowano w 121 przypadkach³².

Specyfika polskiego sektora wodno-kanalizacyjnego wskazuje na bardzo niewielki wpływ powyżej zarysowanych trendów światowych. Udziału sektora prywatnego w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w Polsce mieści się w przedziale 3-5% rynku³³. Według danych na lata 2005-2006 w Polsce działa ponad 600 podmiotów w sektorze wodno-kanalizacyjnym. W tej grupie 42 przedsiębiorstwa, to spółki o kapitale mieszanym, a tylko 2, to przedsiębiorstwa całkowicie prywatne³⁴. Niemniej w Polskim sektorze wodno-kanalizacyjnym wyróżnić można pewne doświadczenia ze współpracy publiczno-prywatnej.

Przykładem tego typu współpracy jest utworzona w 1992 r. w Gdańsku spółka *joint venture* Saur Neptun Gdańsk Polska S.A. Kapitał w spółce objęło Miasto Gdańsk (49%) oraz inwestor zagraniczny, francuska grupa Saur (51%). Miasto wniosło do spółki majątek związany z realizacją usług wodno-kanalizacyjnych, a partner francuski wniósł pieniądze. Wniesiony przez stronę prywatną kapitał przeznaczony został na rozwój spółki. Miasto Gdańsk powierzyło spółce na podstawie 30-letniej umowy prowadzenie systemu wodno-kanalizacyjnego na terenie Gdańska i okolicznych gmin. W 2005 r. nastąpiła zmiana struktury współpracy. Miasto powołało nową spółkę ze 100% udziałem gminy i przekazało jej na własność infrastrukturę eksploatowaną przez Saur Neptun Gdańsk S.A. W wyniku tej zmiany spółka, posiadając nadal kontrakt z miastem na realizację zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, dodatkowo zawarła umowę dzierżawy eksploatowanego majątku z jego właścicielem³⁵.



W późniejszych latach na podobnych zasadach ukształtowano zasady prowadzenia gospodarki wodno-ściekowej w kilku innych gminach. Przykładem jest Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Tarnowskich Górach, gdzie koncern Veolia Environment – CGE utworzył spółkę celową Veolia Voda, która stała się współwłaścicielem z pakietem większościowym tamtejszego PWiK. Należy dodać, iż stało się to w ramach trwania projektu finansowanego z UE z Funduszu Spójności na lata 2004-2006. Na zasadach spółek publiczno-prywatnych gospodarka wodno-ściekowa prowadzona jest m.in. przez spółkę Aqua S.A. Bielsko Biała (51% akcji gminy Bielsko-Biała, 33% akcji United Utilities Poland B.V, 16% pozostali akcjonariusze), PWiK Sp. z o.o. Dąbrowa Górnicza (53% udziałów Miasta, 34% udziałów RWE Aqua, 13% udziałów pracowniczych).

Po wejściu w życie w 2009 r. nowych regulacji w zakresie ppp i koncesji (u.p.p.p. i u.k.r.b.u.) doszło do zawarcia pierwszych tego typu umów w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Przykładem takiego kontraktu jest umowa koncesji zawarta przez wielkopolską gminę Kiszkowo na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo. Przedmiotem zawartej w dniu 18 grudnia 2009 r. na 3 lata umowy koncesji na usługi jest świadczenie przez koncesjonariusza usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo w oparciu o instalacje wodociągowe i kanalizacyjne wraz z uzbrojeniami i urządzeniami. Wartość przedmiotu koncesji to 3 mln zł. Podkreślenia wymaga, że jest to pierwsza umowa koncesji na usługi zawarta po wejściu w życie u.k.r.b.u.

³² Tamże, s. 120.

³³ Tamże, s. 119.

³⁴ Tamże, s. 132.

³⁵ Tamże, s. 158.

Polska specyfika

Nowe ustawy o ppp i koncesji

III. Ppp w praktyce

Na podobnych zasadach w dniu 15 września 2011 r. doszło również do zawarcia jednorocznej umowy koncesji na usługi pomiędzy gminą Smołdzino w powiecie słupskim a Zakładem Usług Wodnych Sp. z o.o. w Słupsku w przedmiocie świadczenia usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzenia ścieków na oczyszczalnię, prowadzenia remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Smołdzino. Warto w tym miejscu wymienić również umowę koncesji na usługi zawartą w dniu 28 października 2011 r. przez Wojskową Agencję Mieszkaniową – oddział w Gdyni z Wspólnym Przedsiębiorstwem PROMEX T. Ciarkowski, M. Czachowski Sp. Jawna. Przedmiotem umowy zawartej na 15 lat świadczenia usług w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną, tj. produkcją 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. Siemiro-wice i przepompowywanie ścieków wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury.

Z PUNKTU WIDZENIA GMINY

Rozmowa z Sekretarzem Gminy Kiszkowo Radosławem Występskim

- *Przeprowadzili Państwo już drugie przedsięwzięcie koncesyjne w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Dlaczego zdecydowali się Państwo nawiązać współpracę z sektorem prywatnym?*

Prowadzenie gospodarki wodno-ściekowej wymaga zapewnienia wyspecjalizowanej kadry do obsługi oraz stworzenia bazy techniczno-transportowej, którą gmina nie dysponuje, stąd też decyzja o powierzeniu tego zadania podmiotowi zewnętrznemu.

- *Jak przebiegała współpraca Urzędu Gminy z partnerem prywatnym?*

Efektom współpracy było zapewnienie ciągłości usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Oczywiście, jak to bywa, przy tego rodzaju działalności, występowały problemy, ale były one rozwiązywane na bieżąco przez koncesjonariusza, koncesjodawcę lub wspólnie na warunkach określonych w umowie koncesji.

- *W jaki sposób przebiegały przygotowania do wdrożenia umowy oraz negocjacje z koncesjonariuszami?*

Proces przygotowania przebiegał zgodnie z ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi, w której procedura jest dość precyzyjnie opisana. Głównym punktem negocjacji był podział obowiązków, podczas trwania umowy oraz specyfikacja techniczna.

- *Jak wdrożenie przedsięwzięcia odebrali mieszkańcy gminy?*

Dla mieszkańców procedura nie spowodowała żadnych zmian. Nadal obsługiwani są przez ten sam podmiot. Najistotniejsza dla mieszkańców jest cena świadczonych usług i ich jakość. Przyjęte rozwiązanie pozwoliło utrzymać ceny usług na naprawdę niskim poziomie.

- *Czy na podstawie Państwa dotychczasowych doświadczeń byłibycie skłonni zarekomendować innym gminom realizację przedsięwzięć w formule ppp?*

Jesteśmy zadowoleni z przyjętego u nas rozwiązania, a wykorzystanie naszych doświadczeń przez inne samorządy zależy od ich specyfiki. Dokumentację postępowania już udostępnialiśmy kilku gminom.

- *Czy planują Państwo realizację innych przedsięwzięć w formule ppp albo koncesji?*

Możliwe, że po upływie okresu obowiązywania obecnej koncesji ponownie zlecimy zadania wodno-kanalizacyjne w tej formule. Innych projektów do realizacji w ppp albo koncesji na razie nie rozważamy.

Z PUNKTU WIDZENIA GMINY

Rozmowa z Zastępcą Wójta Gminy Smołdzino Małgorzatą Żebrowską

- *Przeprowadzili Państwo już drugie przedsięwzięcie koncesyjne w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Dlaczego zdecydowali się Państwo nawiązać współpracę z sektorem prywatnym?*

Tak, to prawda, mamy za sobą dwa postępowania o udzielenie koncesji. Pierwsze zostało zawarte na rok. Kolejne już na 15 lat. Pomysł realizacji zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej w formie udzielenia koncesji na usługi firmie prywatnej zrodził się w 2010 roku, na początku mojej kadencji. Wówczas wspólnie z Radą Gminy stwierdziliśmy, że ze względu na niewystarczające zasoby kadrowe i sprzętowe nie zrealizujemy tego zadania. Gmina Smołdzino z powodu położenia na obszarze Słowińskiego Parku Narodowego ma ograniczone możliwości inwestycyjne. Na jej terenie aż 65% powierzchni jest wyłączona z działalności gospodarczej, co skutkuje mniejszymi dochodami ze względu na utrudniony proces inwestycyjny. Firmy wyspecjalizowane w branży wodno-kanalizacyjnej mogły przystąpić do postępowania i złożyć ofertę na świadczenie usług w ww. dziedzinie. W wyniku analizy ofert, zawarliśmy umowę z Zakładem Usług Wodnych Sp. z o.o. w Słupsku. Firma ta posiada wieloletnie doświadczenie oraz przygotowanie merytoryczne. Współpracuje także z wieloma ościennymi gminami w powiecie słupskim.

- *W jaki sposób przebiegały przygotowania do wdrożenia umowy oraz negocjacje z koncesjonariuszami?*

Jak już wspomniałam wcześniej, pierwsza umowa była zawarta na rok. Chcieliśmy sprawdzić, czy inwestor będzie w stanie wykonać w odpowiedni sposób zadania określone w umowie. Poza tym mieliśmy na uwadze to, w jaki sposób inwestor radzi sobie w pracach na tak trudnym terenie, ocenialiśmy również kompetencje pracowników oraz szybkość usuwania usterek. Oceniliśmy bardzo wysoko tę współpracę i postanowiliśmy przystąpić do ogłoszenia kolejnego postępowania, tym razem już na 15 lat.

Jeśli chodzi o przygotowanie postępowania koncesyjnego wymagało ono zaangażowania wielu pracowników merytorycznych naszego urzędu, którzy po dokładnej analizie dokumentacji technicznej, wszelkich uwarunkowań prawno-finansowych stworzyli specyfikację zgodną z założeniami ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Negocjacje były rzeczowe i merytoryczne oraz przebiegały bardzo spokojnie. Obie strony przedstawiły swoje oczekiwania, które zostały wzajemnie zaakceptowane i przyjęte.

- *Jak przebiega współpraca urzędu gminy z partnerem prywatnym?*

Dotychczasowa realizacja umowy koncesji odbywa się na wysokim poziomie. Wszelkiego rodzaju usterki są naprawiane po każdym zgłoszeniu pracowników urzędu gminy oraz mieszkańców. Firma w bardzo dobry sposób rozwiązała pobieranie opłat za usługi. Kasjerzy dyżurują w każdej miejscowości gminnej. Odbiorcy nie muszą ponosić dodatkowych opłat bankowych czy pocztowych. Jesteśmy zadowoleni z tego rozwiązania.

- *Jak wdrożenie przedsięwzięcia odebrali mieszkańcy gminy?*

Wszelkiego rodzaju nowości są przyjmowane sceptycznie. Tak też było w przypadku naszego przedsięwzięcia. Mieszkańcy na początku obawiali się nagłego wzrostu cen za dostawę wody lub odbiór ścieków. Poza tym mieli wątpliwości, jak długo będzie trwało usuwanie ewentualnych usterek przez firmę ze Słupska. Z czasem jednak przekonali się, że warto zaufać specjalistom. Ceny wzrosły nieznacznie po dwóch latach, ale to wynikało z rachunku kosztów. Osobiście oceniam tę współpracę bardzo pozytywnie, sami przy posiadanym poziomie zasobów nie byłibyśmy w stanie zrealizować tego ważnego i zarazem trudnego zadania.

III. Ppp w praktyce

- *Czy na podstawie Państwa dotychczasowych doświadczeń byłibyście skłonni zarekomendować innym gminom realizację przedsięwzięć w formule ppp ?*

Oczywiście, że tak. Wybór tej formuły wymaga dobrego przygotowania specyfikacji, co jest punktem wyjścia przy zawieraniu umowy. Jednak w dobie problemów finansowych polskich samorządów, szczególnie tych małych, warto rozważyć czy obciążać własny budżet wydatkami na inwestycje, czy też skorzystać z doświadczenia i zasobów prywatnych inwestorów. Ppp jest nową formułą współpracy, która coraz częściej zaczyna być rozważana przy inwestycjach publicznych.

- *Czy planują Państwo realizację innych przedsięwzięć w formule ppp lub koncesji ?*

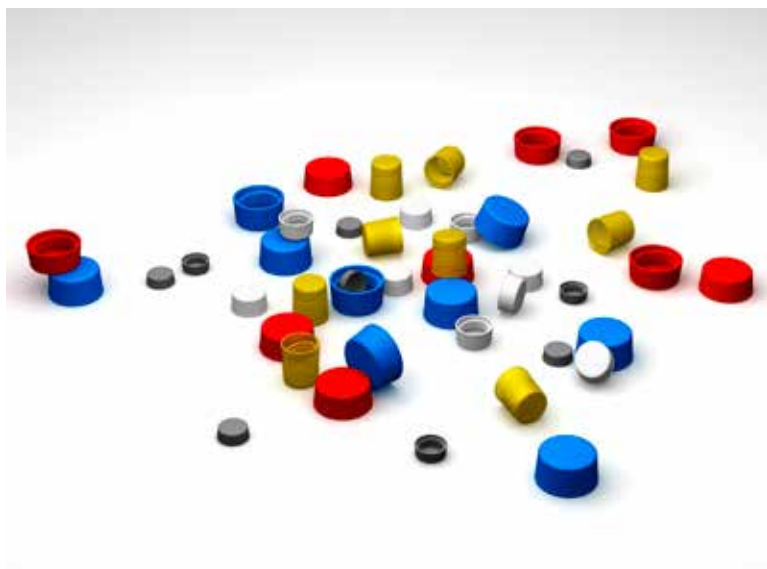
W obecnej kadencji Rada Gminy postawiła na rozwój infrastruktury gminnej przy dofinansowaniu zewnętrznym. Wybudowaliśmy „Orlika 2012”, salę gimnastyczną przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Smołdzinie, wyremontowaliśmy część dróg gminnych i powiatowych. Aktualnie przygotowujemy się do budowy kanalizacji w Smołdzinie przy dofinansowaniu ze środków Urzędu Marszałkowskiego w Gdańsku w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Każdorazowo analizujemy sytuację w kontekście realizacji zadania w ramach ppp i z pewnością obsługa wybudowanej kanalizacji objęta będzie koncesją.

Polecam tę formę współpracy, która sprawdziła się już w wielu dziedzinach gospodarki.

Pierwsze podejście do koncesji

Oprócz wyżej wymienionych, wypada wspomnieć szereg projektów ppp i koncesji, które w ostatnich latach były przedmiotem postępowań na wybór partnera prywatnego (koncesjonariusza). Tu wskazać należy postępowanie prowadzone przez gminę Będzin w województwie śląskim na zawarcie umowy koncesji na usługi w przedmiocie świadczenia przez koncesjonariusza usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Będzina w oparciu o instalacje wodociągowe i kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi jest dostarczana woda lub są odprowadzane ścieki, dzierżawione od spółki MPWiK sp. z o.o. z siedzibą w Będzinie, z szacunkową wartością przedmiotu koncesji na poziomie ponad 300 mln zł. Podobny charakter i szacunkową wartość koncesji miało postępowanie prowadzone przez spółkę Aqua Sprint sp. z o.o. (100% własność gminy Siemianowice Śląskie), na świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-ściekową, zbiorowego zaopatrywania w wodę, zbiorowego odprowadzania ścieków, prowadzenia remontów i modernizacji sieci wodno-ściekowej na terenie Siemianowic Śląskich. Na tych samych zasadach prowadzone było postę-

powanie przez Gminę Biskupice na świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką wodociągową, tj. wykonywania usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Gminy Biskupice wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury oraz utrzymaniem i eksploatacją przyszkolnej oczyszczalni. Na podobnych założeniach oparte było postępowanie prowadzone przez gminę Przygodzice na świadczenie na terenie Gminy Przygodzice działalności z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, z wykorzystaniem majątku wodociągowego i kanalizacyjnego dzierżawionego od Gminy Przygodzice, zgodnie z umową zawartą na podstawie przepisów u.p.p.p. Różnica w tym przypadku polegała na zastosowaniu modelu prawnego ppp, a nie koncesji na usługi. Wymienione powyżej projekty były niekiedy przedmiotem kilkukrotnych bezowocnych postępowań na wybór koncesjonariusza lub partnera prywatnego.



Na tym tle w pewien sposób wyróżnia się postępowanie prowadzone obecnie przez gminę Karczew w modelu ppp i w trybie u.k.r.b.u. na wybór partnera prywatnego do przedsięwzięcia pn. "Budowa i zarządzanie oczyszczalnią ścieków oraz siecią kanalizacyjną na terenie Gminy Karczew". Celem podmiotu publicznego jest realizacja

przedsięwzięcia w formule ppp, w ramach którego wybrany partner prywatny zobowiąże się do sfinansowania, zaprojektowania, budowy i utrzymania oraz zarządzania oczyszczalnią ścieków oraz istniejącą siecią kanalizacyjną zlokalizowaną na terenie miasta Karczew oraz części miejscowości Otwock Mały w Gminie Karczew. Przedsięwzięcie to od ww. wyróżnia przede wszystkim komponent budowlany, jakim jest budowa oczyszczalni ścieków. Dotychczas bowiem na polskim rynku ppp i koncesji w sektorze wodno-kanalizacyjnym dominowały koncesje na usługi.

Perspektywy rozwoju ppp w sektorze wodno-kanalizacyjnym

Długość sieci wodociągowej w Polsce do 1991 r. wzrosła z 100,7 tys. km do ponad 250 tys. km w roku 2006. Sieć kanalizacyjna wzrosła z 27,8 tys. km w roku 1991 do prawie 85 tys. km w roku 2006. Udział ścieków oczyszczonych wzrósł z 67% w roku 1991 do 91% w roku 2006. Jednocześnie jednak z uwagi na rosnące wymogi prawa unijnego dotyczące oczyszczania ścieków konieczna jest budowa nowych sieci kanalizacyjnych oraz modernizacja lub budowa nowych oczyszczalni, które byłby w stanie tym wymogom poddać. Stosownie do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych przyjętego przez Radę Ministrów w 2003 r. i kolejnych jego aktualizacji konieczna jest:

- budowa 30 641 km sieci kanalizacyjnej,
- modernizacja 2 883 km sieci kanalizacyjnej,
- modernizacja lub rozbudowa 569 oczyszczalni ścieków,
- budowa 177 nowych oczyszczalni.

Nakłady finansowe na realizację zakresu rzeczowo-finansowego przedsięwzięć szacowane są na kwotę: 31,9 mld zł, w tym:

- na systemy kanalizacyjne 19,2 mld zł,
- na oczyszczalnie ścieków 11,4 mld zł,
- na zagospodarowanie osadów 1,3 mld zł.

Realizacja powyższych założeń ze środków własnych gmin lub przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, przy ograniczonych możliwościach wsparcia ze środków publicznych NFO-ŚiGW lub funduszy unijnych, sprawia, że luka inwestycyjna w sektorze wodno-kanalizacyjnym będzie wymagała szerokiego zaangażowania kapitału prywatnego. Pierwsze doświadczenia polskie jeszcze z lat 90-tych, jak również przykłady z ostatnich lat, pokazują, że gminy są gotowe powierzać zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków partnerom prywatnym lub koncesjonariuszom. Działania te muszą jednak ulec zwielokrotnieniu. Praktyka innych państw europejskich wskazuje jednoznacznie, że znaczny udział kapitału prywatnego w sektorze wodno-kanalizacyjnym staje się pewną normą. Okoliczności te powinny skłonić gminy do szerszego zaangażowania w projekty ppp. Bez kapitału prywatnego konieczne inwestycje i modernizacje infrastruktury wodno-kanalizacyjnej mogą się okazać po prostu niemożliwe.





dr Rafał Cieślak

Radca prawny, wspólnik
zarządzający w Kancelarii
Doradztwa Gospodarczego
Cieślak&Kordasiewicz¹

3.2. Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze efektywności energetycznej

Europejska polityka energetyczna

Zagadnienie efektywności energetycznej leży u podstaw europejskiej polityki energetycznej i jest jednym z głównych obszarów, na których opiera się przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej pn. „Europa 2020”. Głównym celem tej strategii jest ograniczenie przez państwa członkowskie zużycia energii pierwotnej do 2020 r. o 20% w stosunku do zużycia w roku 2010. Biorąc pod uwagę, iż budynki wchłaniają około 40% finalnej energii, znaczne oszczędności w tym zakresie może przynieść inwestowanie w działania na rzecz efektywności energetycznej właśnie w obiektach kubaturowych. Ponadto, jak podkreśla Komisja Europejska, powszechniejsze zastosowanie efektywnych energetycznie urządzeń i technologii, w połączeniu z korzystaniem z energii odnawialnej, stanowi efektywny kosztowo sposób wzmacniania bezpieczeństwa dostaw energii. Mimo znaczącego postępu w redukcji zużycia energii, ostatnie badania Komisji Europejskiej wskazują, że bez podjęcia dodatkowych działań UE będzie w stanie osiągnąć swój cel jedynie w połowie. Jako jeden ze sposobów mających na celu zwiększenie efektywności w tym obszarze, Komisja wskazuje partnerstwo publiczno-prywatne.



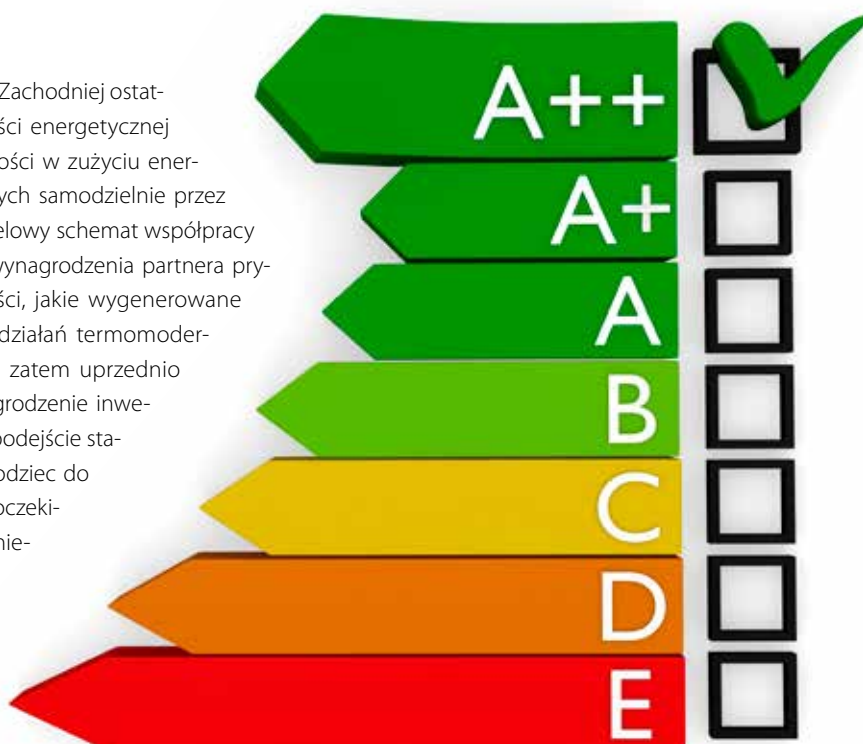
¹ Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz jest pierwszą firmą doradcą w Polsce, która zrealizowała kompleksowe usługi doradcze skutkujące podpisaniem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Doradzała także przy pierwszym realizowanym projekcie ppp na Mazowszu. Kontakt: r.cieslak@kdg.waw.pl

Zalety zastosowania ppp w sektorze efektywności energetycznej

Jak pokazują doświadczenia krajów Europy Zachodniej ostatnich 30 lat, projekty z zakresu efektywności energetycznej gwarantują uzyskanie wyższych oszczędności w zużyciu energii niż w przypadku inwestycji realizowanych samodzielnie przez sektor publiczny. Wynika to z faktu, iż modelowy schemat współpracy w ramach ppp zakłada, że istotna część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzić będzie z oszczędności, jakie wygenerowane zostaną wskutek podjętych przez niego działań termomodernizacyjnych. Podmiot publiczny nie musi zatem uprzednio zabezpieczać kwot potrzebnych na wynagrodzenie inwestora w pełnej wysokości. To innowacyjne podejście stanowi dla sektora publicznego kluczowy bodziec do wdrażania tego typu projektów, bowiem oczekiwany rezultat (oszczędność energii) jest mierzony jako osiągnięte zmniejszenie zużycia energii, a wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego jest z nim ściśle skorelowana. Mechanizm ten przypomina znaną formułę ESCO², jednakże w ramach ppp to partner prywatny odpowiada za kompleksowe prze-

prowadzenie inwestycji, przejmując również obowiązki utrzymania obiektów w zakresie wykonanych prac termomodernizacyjnych, a także zarządzania energią w obiektach. Oprócz korzystnego dla strony publicznej modelu finansowania inwestycji w tym obszarze, przeprowadzenie termomodernizacji obiektów w formule ppp pozwoli podmiotom publicznym na osiągnięcie licznych korzyści, tj:

1. osiągnięcie efektu energetycznego polegającego na obniżeniu zużycia energii elektrycznej i ciepłej, czego rezultatem ma być obniżenie kosztów zużycia energii w budynkach,
2. uzyskanie oszczędności w przyszłych wydatkach ponoszonych na utrzymanie obiektów,
3. zmniejszenie emisji szkodliwych substancji i pyłów do otoczenia poprzez obniżenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery,
4. podniesienie standardu użytkowania budynków,
5. poprawę estetyki obiektów oraz ich otoczenia.



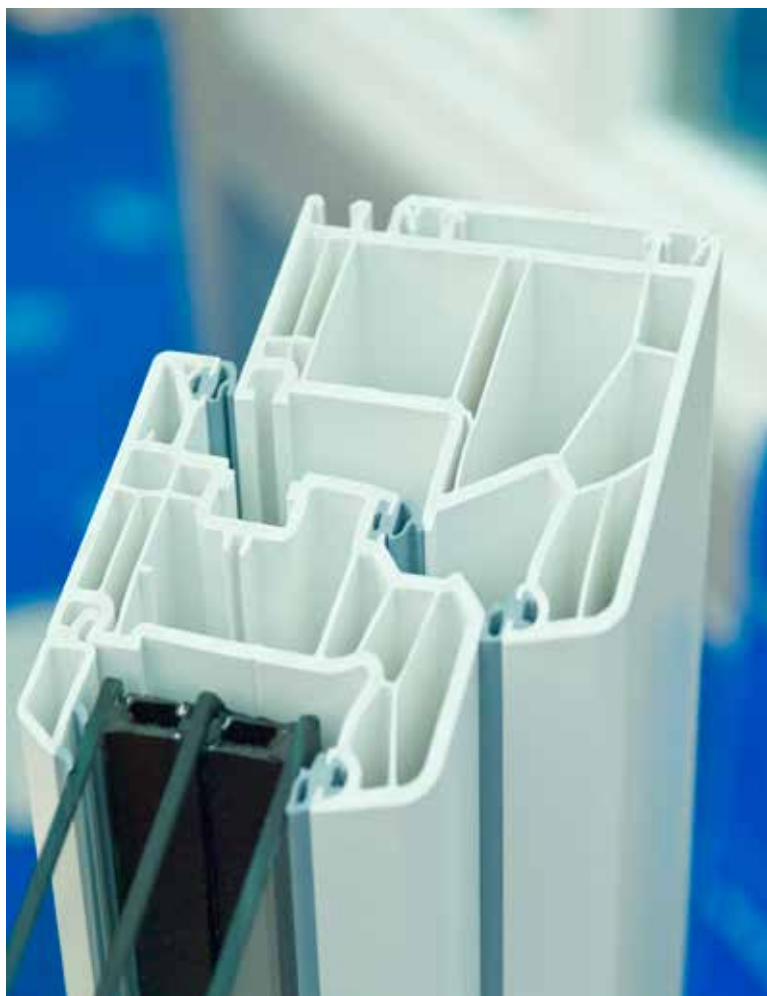
Wdrożenie i realizacja projektu ppp w sektorze efektywności energetycznej

Przygotowanie projektu

Nie ulega wątpliwości, że właściwe przygotowanie postępowania na wybór partnera prywatnego ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia całego procesu tworzenia ppp, gdyż na tym etapie powstaje struktura przyszłego

² [przypr.red.] ESCO – z ang. Energy Saving Company lub czasem Energy Service Company oznacza (w obu przypadkach) firmę oferującą usługi w zakresie finansowania działań zmniejszających zużycie energii. Sformułowanie „formuła ESCO” charakteryzuje sposób przeprowadzenia inwestycji. Idea działania firm typu ESCO łączy w sobie pomoc techniczną z równoczesnym zapewnieniem środków finansowych w wysokości umożliwiającej przeprowadzenie prac poprawiających efektywność wykorzystania energii. Przy czym prace prowadzi podmiot niezależny od użytkowników. Spłata zobowiązań wobec firmy typu ESCO pochodzi z przychodów wygenerowanych za sprawą redukcji kosztów zakupu energii będącej efektem inwestycji modernizacyjnej. Firmy typu ESCO realizują kompleksowe usługi w zakresie gospodarowania energią w oparciu o kontrakty wykonawcze i udzielają gwarancji uzyskania oszczędności. Dla osiągnięcia celów modernizacji niezbędne jest wykonanie audytu energetycznego (analizy techniczno-ekonomicznej przedsięwzięcia) i wykazanie efektów ekonomicznych i ekologicznych. Firma ESCO przystąpi do realizacji prac termomodernizacyjnych tylko wtedy, gdy będzie miała zagwarantowany zadawającą ją zwrot środków zaangażowanych w realizację całego projektu.

III. Ppp w praktyce



partnerstwa, którą obie strony kontraktu będą związane przez okres kilkunastu lat. Skuteczne wdrożenie i realizacja projektów termomodernizacyjnych w ramach ppp, z punktu widzenia możliwości osiągnięcia zakładanego poziomu efektywności energetycznej, w pierwszej kolejności wymaga od podmiotu publicznego przeprowadzenia dokładnej inwentaryzacji infrastruktury objętej zakresem przedsięwzięcia. Kluczowym elementem w tego typu projektach jest bowiem określenie metodologii pomiaru i obliczenia oszczędności energii w początkowej fazie procesu oraz ustalenie ostatecznego zakresu prac modernizacyjnych niezbędnych do uzyskania oczekiwanego efektu energetycznego. Sporządzenie szczegółowej charakterystyki obiektów, niezależnie od przeprowadzonej inwentaryzacji przez partnera prywatnego, pozwoli już w początkowej fazie przedsięwzięcia wskazać, jakie prace należy wykonać w celu zmniejszenia zużycia energii w obiektach, a które z nich będą miały jedynie charakter dodatkowy (często jedynie estetyczny), wpływający na wzrost kosztów inwestycji, a tym samym – wynagrodzenia partnera prywatnego. Należy bowiem pamiętać, iż o powodzeniu projektów ppp w obszarze efektywności energetycznej decyduje możliwość ich „samofinansowania”, czyli uzyskania oszczędności na takim poziomie, który umożliwi w całości lub w zasadniczej części sfinansowanie wynagrodzenia partnera prywatnego, bez konieczności angażowania dodatkowych środków budżetowych.

Niezależnie od powyższego, jak każde postępowanie w przedmiocie wyboru partnera prywatnego, również realizacja projektów w sektorze efektywności energetycznej powinna zostać poprzedzona stosownym procesem analitycznym, który pozwoli na zidentyfikowanie potrzeb podmiotu publicznego oraz głównych ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia w formule ppp. Należą do nich wstępne analizy, opinie i koncepcje prawno-finansowe.

Model realizacji projektu

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi szczególną formę współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi, którą cechuje możliwość realizacji przedsięwzięć bez konieczności ponoszenia znacznych kosztów inwestycji oraz poprawa jakości świadczonych usług połączona z zyskiem partnera prywatnego. Ppp zakłada długofalowy charakter współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym przy wykonywaniu zadań, które tradycyjnie realizowane są przez podmiot publiczny. Specyfika projektów z zakresu efektywności energetycznej wskazuje na możliwość ich realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

Decydującym czynnikiem jest w tym przypadku przedmiot projektu. Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej nie jest rodzajem przedsięwzięcia, które da inwestorowi możliwość eksploatacji przedmiotu ppp i pobierania korzyści z przedsięwzięcia. Zasadniczo jedynym źródłem wynagrodzenia partnera prywatnego może być w tym przypadku suma pieniężna przekazywana inwestorowi przez podmiot publiczny. Wskazane powyżej sumy pieniężne pochodzą z oszczędności, jakie wygenerowane zostaną przez rozwiązania techniczne i technologiczne zastosowane przez partnera prywatnego. Sytuacja taka korzystna jest dla obu stron umowy. Partner prywatny zyska bowiem więcej, jeśli zastosuje rozwiązania nowocześniejsze i efektywniejsze, a podmiot publiczny również obniży swoje koszty energii, które ponosić będzie po upływie okresu obowiązywania umowy ppp.

III. Ppp w praktyce

Jednocześnie współpraca w ramach umowy ppp uwzględniać powinna mechanizmy dodatkowo motywujące partnera prywatnego do osiągania zagwarantowanego poziomu oszczędności. Przykładowo mogą być to odpowiedniej wysokości kary umowne połączone z obowiązkiem spłaty tej części oszczędności, która nie została osiągnięta. Innymi słowy, strona prywatna powinna zagwarantować podmiotowi publicznemu uzyskanie oszczędności na określonym poziomie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, podmiot publiczny zobowiązany jest do współdziałania z partnerem prywatnym, którego przejawem powinno być przede wszystkim wniesienie wkładu własnego. Najczęściej w tego typu przedsięwzięciach wkład ten stanowić będzie dokumentacja projektowa dla całości lub części przedmiotu przedsięwzięcia oraz komplet audytów energetycznych, na podstawie których miałyby być przeprowadzone prace termomodernizacyjne. Wtedy gdy podmiot publiczny nie dysponuje taką dokumentacją, wówczas wkład własny może przybrać formę pieniężną. W przeciwnym wypadku planowana współpraca nie spełniałaby definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Możliwe jest zatem, aby w ramach wkładu własnego podmiot publiczny sfinansował część nakładów inwestycyjnych partnera prywatnego na etapie budowy lub wniósł do przedsięwzięcia środki pieniężne pozyskane z zewnętrznego dofinansowania (np. środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska).

Realizacja przedsięwzięcia w formule ppp zakłada przede wszystkim kompleksowość działań partnera prywatnego, nakładając na niego obowiązek utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia ppp lub jest z nim związany. Utrzymanie składnika majątkowego oznacza ponoszenie kosztów bieżącej eksploatacji, w tym kosztów napraw składnika majątkowego. Będzie to dotyczyć także ponoszenia różnego rodzaju kosztów cywilno-prawnych oraz publiczno-prawnych. W przypadku przedsięwzięć z zakresu termomodernizacji, partner prywatny przez okres obowiązywania umowy odpowiedzialny będzie za konserwację, wymianę elementów instalacji, zachowanie sprawności urządzeń zmierzające do osiągania konkretnych, określonych umową ppp oszczędności. Z kolei obowiązki z zakresu zarządzania dotyczyć będą w szczególności źródeł energii i ciepła i będą obejmować czynności związane z optymalizacją gospodarki energetycznej w poszczególnych obiektach użyteczności publicznej.

Okres umowy zawartej z partnerem prywatnym związany będzie ściśle z czasem niezbędnym dla finansowego zwrotu z inwestycji. Zależać będzie zatem od wartości przedmiotu przedsięwzięcia (rozumianego jako koszt robót i utrzymania obiektów we wskazanym zakresie przez okres obowiązywania umowy) oraz osiągniętych oszczędności. Zasadniczo umowy ppp w zawierane są w takich przypadkach na okres od 10 do 15 lat.

Wybór partnera prywatnego

Podstawą wyboru trybu wyłonienia partnera prywatnego jest art. 4 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Do wyboru partnera prywatnego z pewnością nie znajdują w tym przypadku zastosowania przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi ani innego rodzaju procedury.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że w przypadku projektów termomodernizacyjnych partner prywatny powinien zostać wyłoniony w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004r., Nr 19, poz. 177, z późn.zm.). Całość wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzić będzie bowiem ze środków podmiotu publicznego. Z kolei rekomendowanym trybem postępowania będzie dialog konkurencyjny właściwy dla przedsięwzięć, których ze względu na szczególnie złożony charakter nie można opisać zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych bądź finansowych ich realizacji.

Najważniejszą fazą tej dwuetapowej procedury jest etap dialogu (negocjacji) z potencjalnymi partnerami prywatnymi, w ramach którego powinno nastąpić ostateczne ukształtowanie zakresu technicznego i funkcjonalnego przedmiotu przedsięwzięcia, jak również ustalenie docelowych uwarunkowań prawnych i finansowych jego realizacji. Na tym etapie inwestorzy, po przeprowadzeniu na własny koszt i ryzyko badań i pomiarów obiektów objętych przedsięwzięciem, powinni przedstawić zakres prac niezbędnych do osiągnięcia określonego poziomu efektywności energetycznej, a także metodologię uzyskania oszczędności. Podkreślić w tym miejscu należy, że sposób obliczenia oszczędności powinien być jednym z najistotniejszych elementów dialogu z potencjalnymi partnerami prywatnymi. Mając bowiem na uwadze, iż poziom oszczędności jest czynnikiem

Wkład własny w ESCO

Zamówienie publiczne to podstawa

III. Ppp w praktyce

wpływającym na poziom wynagrodzenia partnera prywatnego, w rezultacie podmiot publiczny powinien premiować rozwiązania tych inwestorów, które przewidywać będą efektywniejszą koncepcję termomodernizacji, skutkującą większymi gwarantowanymi oszczędnościami.

Ostatecznie największą korzyścią dla podmiotu publicznego, wynikającą z dialogu konkurencyjnego, jest możliwość pozyskania od inwestorów specjalistycznej wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania energią i ustalenie ostatecznego modelu współpracy na etapie eksploatacyjnym przedsięwzięcia.

Zakres termomodernizacji

Zakres przedsięwzięcia i prac do przeprowadzenia, do których będzie zobowiązany partner prywatny, zależy przede wszystkim od celu, jaki zamierza osiągnąć podmiot publiczny w wyniku realizacji inwestycji w ramach ppp, tj. czy celem tym ma być głównie uzyskanie oszczędności w zużyciu energii w budynkach, czy też przeprowadzenie gruntownej modernizacji obiektu łącznie z wymianą lub modernizacją elementów infrastruktury, niewpływającej na poziom uzyskanych oszczędności.

Zakres rzeczowy

Zakres rzeczowy typowej inwestycji w tym obszarze obejmuje co najmniej:

1. w zakresie termomodernizacji: ocieplenie ścian i stropodachów, wykonanie nowych obróbek blacharskich, wymianę rynien i rur spustowych, wykonanie nowej instalacji odgromowej, remont pokrycia dachowego, wymianę zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej, modernizację węzła ciepła (jego automatyki i sterowania), przebudowę lub regulację instalacji CO,
2. w zakresie modernizacji oświetlenia: poprawę oświetlenia poprzez wymianę opraw i źródeł światła,
3. wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania gospodarką energetyczną i mediami.

Polskie doświadczenia

Partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie działań termomodernizacyjnych również w Polsce cieszy się rosnącą popularnością. Pomimo faktu, że liczba umów ppp w tym obszarze jest wciąż niewielka, duża liczba jednostek samorządu terytorialnego przygotowuje podobne projekty do realizacji. Głównym powodem popularności ppp w sferze termomodernizacji budynków jest wspomniany sposób finansowania tych przedsięwzięć. Istotną część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi bowiem z oszczędności, jakie wygenerowane zostaną wskutek podjętych przez niego działań termomodernizacyjnych.

Dodatkowym czynnikiem wspierającym rozwój ppp w zakresie termomodernizacji jest możliwość pozyskania przez sektor publiczny bezzwrotnego dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach tzw. Systemu Zielonych Inwestycji (z ang. GIS – Green Investment Scheme).

Gmina Karczew

Ciekawym przykładem łączenia ppp z tego typu środkami jest projekt termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej w Gminie Karczew. Przedmiot ww. przedsięwzięcia zakładał wykonanie prac termomodernizacyjnych budynków oświatowych i ośrodka zdrowia położonych na terenie gminy oraz przeprowadzenie działań modernizacyjnych mających na celu zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej. W trwającym blisko rok postępowaniu odbyły się cztery tury negocjacji, w których udział wzięły dwa zainteresowane podmioty.

W toku dialogu partnerzy prywatni przeprowadzili badania oraz pomiary, w rezultacie których podmiot publiczny był w stanie przygotować program funkcjonalno-użytkowy i specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w sposób optymalny spełniające jego potrzeby. Również na tym etapie zostały wypracowane kluczowe postanowienia umowy ppp dotyczące w szczególności zakresu obowiązków partnera prywatnego na etapie eksploatacji oraz montażu finansowego inwestycji.

Okres dialogu trwał 6 miesięcy i zakończył się przygotowaniem SIWZ zawierającej, w szczególności metodologię obliczania gwarantowanych oszczędności oraz obiektywne kryteria oceny ofert, którymi były:

- cena (rozumiana jako ryczałtowe wynagrodzenie wykonawcy),
- koncepcja termomodernizacji uwzględniająca najbardziej efektywne rozwiązania techniczno-technologiczne,

- podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem oraz
- terminy i wysokości płatności podmiotu publicznego.

Ostatecznie w postępowaniu wpłynęła tylko jedna oferta, która w oparciu o powyższe kryteria została oceniona przez zamawiającego pozytywnie, co ostatecznie otworzyło drogę do finalizacji blisko rocznej procedury wyboru partnera prywatnego. Do podpisania umowy z partnerem prywatnym – firmą Siemens Sp. z o.o. doszło dnia 2 stycznia 2013 r.

Partner prywatny, w ramach umowy z gminą, zobowiązał się do wykonania i sfinansowania termomodernizacji oraz świadczenia usług zarządzania energią ciepłą oraz udzielenia pełnej gwarancji osiągnięcia efektu energetycznego, będącego wynikiem zrealizowanej inwestycji. Za realizację przedmiotu kontraktu ustalono wynagrodzenie ryczałtowe brutto w wysokości przekraczającej 10 mln zł. Co istotne, wysokość tego wynagrodzenia uzależniona będzie w głównej mierze od uzyskania gwarantowanego poziomu oszczędności. W wypadku nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności w wysokości 56% dla zużycia energii cieplnej i 21% dla oszczędności wynikającej ze zmniejszenia zainstalowanej mocy oświetlenia, partner prywatny zobowiązany będzie do zapłaty różnicy wynikającej z gwarantowanych oszczędności pomniejszonej o oszczędności faktycznie uzyskane. Umowa ta będzie obowiązywała do 31 grudnia 2027 roku. Rozwiązania wypracowane we wspomnianym przedsięwzięciu potraktować można jako działania wzorcowe, które mogą zostać zaadaptowane w podobnych projektach (oczywiście z odpowiednimi zmianami podyktowanymi specyfiką danej inwestycji). Obszerna informacja o projekcie dostępna jest na stronie internetowej www.ppp.gov.pl.

Modernizacja infrastruktury oświetleniowej w ppp

W związku z niekwestionowaną potrzebą poprawy efektywności energetycznej w gminach, oprócz przedsięwzięć termomodernizacyjnych, również w formule ppp samorządy upatrują rozwiązania umożliwiającego przeprowadzenie modernizacji oświetlenia przy jednoczesnym sfinansowaniu inwestycji ze środków uzyskanych w ramach poczynionych w tym obszarze oszczędności. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż modernizacja oświetlenia wpływa na poprawę jakości oświetlenia ulic oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego, a tym samym na wizerunek gminy, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu poczucia bezpieczeństwa i komfortu mieszkańców i użytkowników dróg. W porównaniu do tradycyjnych opraw świetlnych, nowoczesne oprawy typu led powodują zmniejszenie zużycia energii elektrycznej nawet do 50%, co w rezultacie prowadzi do zmniejszenia kosztów eksploatacyjnych i opłat energetycznych. Dzięki takiej modernizacji gminy zyskują możliwość bieżącej kontroli poszczególnych punktów oświetleniowych oraz wprowadzenia internetowego systemu monitoringu oświetlenia w całej gminie.



III. Ppp w praktyce

Co do zasady modernizacja infrastruktury oświetleniowej, może zostać przeprowadzona w kilku wariantach realizacyjnych. Gminy w ramach takiej inwestycji mogą zdecydować się jedynie na wymianę istniejących opraw oświetleniowych oświetlenia zewnętrznego w relacji „jeden do jednego” lub wymianę (bądź postawienie nowych) konstrukcji wsporczych wraz z wysięgnikami i oprawami oświetlenia zewnętrznego. Gminy mogą zdecydować się także na przeprowadzenie kompleksowej modernizacji wszystkich elementów infrastruktury oświetleniowej obejmującej: wymianę kabli, przewodów energetycznych, konstrukcji wsporczych wraz z wysięgnikami i oprawami oświetlenia zewnętrznego. Nie ulega wątpliwości, iż w rezultacie przeprowadzonej pełnej modernizacji, gmina będzie dysponować nowoczesną infrastrukturą oświetlenia zewnętrznego, spełniającą wszelkie normy i standardy określone przepisami prawa (zgodne z Polską Normą Oświetleniową). Jej realizacja wymaga jednak większego zaangażowania organizacyjnego i finansowego związanego z koniecznością przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji majątku. Obecnie kilka gmin przygotowuje się do przeprowadzenia modernizacji własnej infrastruktury oświetleniowej z udziałem środków pozyskanych w ramach programu „System zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme), SOWA – Energooszczędne oświetlenie uliczne (pożyczki lub dotacje), które, podobnie jak w przypadku projektów termomodernizacyjnych, mogą stanowić wkład własny podmiotów publicznych do planowanych przedsięwzięć ppp w tym zakresie.

Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że projekty ppp mogą odgrywać kluczową rolę w rozwoju efektywności energetycznej przez przyspieszenie tempa realizacji takich inwestycji i mobilizację finansów sektora prywatnego. Oprócz inwestycji wspomnianych projektów w Karczewie i Radzionkowie, obecnie trwają procedury wyboru partnera prywatnego do przeprowadzenia termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej m.in. w Bytomiu, gdzie inwestycja ma objąć aż 17 budynków oraz w podwarszawskiej gminie Dębe Wielkie. Do podobnych przedsięwzięć przygotowują się również Wrocław, Warszawa i Płock oraz wiele mniejszych gmin. Oznacza to, że samorządowcy dostrzegli wymierne korzyści z zastosowania formuły ppp do modernizacji energetycznej obiektów publicznych, a na rynku są partnerzy prywatni dysponujący wiedzą technologiczną i kapitałem umożliwiającym zaangażowanie się w ppp.



3.3. Okazja, z której warto skorzystać, czyli projekt *value for money*

Partnerstwo publiczno-prywatne (ppp), szczegółowo prezentowane na łamach „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”, to długoterminowa forma współpracy pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, zakładająca zaangażowanie partnera prywatnego w przedsięwzięcia tradycyjnie finansowane i prowadzone przez instytucje państwowe. Istnieją rozmaite rozwiązania dotyczące formy udziału strony prywatnej i strony publicznej w prowadzonych wspólnie projektach. Niezależnie jednak od tego, jaką dokładnie formułę przyjmą partnerzy realizujący przedsięwzięcie, ważne by przynosiło ono korzyść społeczeństwu i by można je było określić mianem *value for money*¹.



Hanna Rachoń

Szkoła Główna Handlowa,
Kolegium Nauk
o Przedsiębiorstwie, Instytut
Przedsiębiorstwa

Czy warto realizować projekty w formule ppp?

Wieloletnia praktyka państw, w których realizuje się projekty w prezentowanej formule biznesowo-prawnej, pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących zalet ppp w stosunku do alternatywnych instrumentów finansowania analogicznych inwestycji. Zachętą dla podmiotu publicznego do podejmowania przedsięwzięć w partnerstwie publiczno-prywatnym jest popularny w przypadku tego typu inwestycji transfer ryzyka prowadzący do przejęcia jego części przez partnera prywatnego lub też, ogólnie rzecz ujmując, szeroki wachlarz możliwości podziału poszczególnych rodzajów ryzyka między stronami. Partnerzy dążą do takiej alokacji ryzyka,



która zapewni osiągnięcie jak największej wartości przez obie strony. Jedną z głównych cech oraz zachęt dla partnera publicznego do podjęcia przedsięwzięć w partnerstwie publiczno-prywatnym jest szansa na wdrażanie w życie projektów służących realizacji zadania publicznego, przynoszących korzyści obywatelom. Zdecydowaną zaletą prowadzenia inwestycji w prezentowanej formie jest też brak konieczności angażowania kapitału należącego do sektora publicznego w takim zakresie, jak ma to miejsce w tradycyjnych projektach, ponieważ partner prywatny zapewnia przynajmniej część nakładów na jego realizację. Wiąże się to z ograniczeniem

¹ Z języka angielskiego określenie to oznacza dobrą okazję, coś wartego realizacji, opłacalne przedsięwzięcie. Dokładne wytłumaczenia w dalszej części tego artykułu.

III. Ppp w praktyce

VFM w ujęciu Komisji Europejskiej

zadłużenia publicznego czy też korzystnym statusem inwestycji w rachunkowości długu publicznego. Co więcej, podkreśla się, iż partner prywatny realizuje pewien projekt będący przedmiotem umowy pomiędzy stronami, z którego korzyści czerpie również podmiot publiczny. Wśród niewątpliwych zalet projektów ppp wymienia się również obniżenie kosztów całkowitych tego typu przedsięwzięć. Projekty ppp, które wymagają świadczenia usług w zakresie funkcjonowania i utrzymania, są dla partnera prywatnego możliwością i motywacją do minimalizacji kosztów przez cały okres trwania projektu, co byłoby trudne do osiągnięcia w związku z ograniczeniami tradycyjnego budżetowania sektora publicznego. Przyspieszenie wdrożenia projektu, szybsza realizacja procesów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury oraz lepsza jakość usług, których długoterminowe świadczenie może być również częścią całego przedsięwzięcia, to kolejne zalety tego rodzaju formuły. Podkreśla się wyższą jakość realizowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych i wykonywanych usług niż analogicznych propozycji nieprzeprowadzanych we współpracy obu wspomnianych stron. Tak więc ppp sprzyja maksymalizacji korzyści, które może uzyskać sektor publiczny oraz realizacji wspomnianego już celu społecznego. Co więcej, poprzez udział partnera prywatnego w realizacji całego projektu i jego biznesowe spojrzenie na to przedsięwzięcie podnosi się konkurencyjność proponowanych w jego ramach usług publicznych. Możliwe staje się więc porównanie usług publicznych z analogicznymi propozycjami płynącymi z rynku. Komisja Europejska, zachęcająca do podejmowania przedsięwzięć w ramach ppp, podkreśla następujące zalety tego typu rozwiązania: „zapewnienie alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania i wdrażania, zapewnienie wartości dodanej konsumentowi i ogółowi społeczeństwa, zapewnienie lepszego określenia potrzeb i optymalnego wykorzystania zasobów”². „Korzyścią z zastosowania ppp jest zwiększenie zarządu publicznego – przez przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych, urzędnicy administracji rządowej będą pełnili funkcje regulacyjne i zamiast codziennego zarządzania świadczeniem usług, skoncentrują się na ich planowaniu oraz monitorowaniu procesu ich wdrażania”³. Z kolei partner prywatny, angażując swój kapitał w dany projekt, kieruje się motywacją uzyskania efektu komercyjnego, czyli zysku z inwestycji.

W Polsce realizacja inwestycji w formule ppp nadal nie jest zbyt popularna, niemniej jednak oczekiwania polskich samorządów i sektora prywatnego w stosunku do ppp wskazują na coraz większe zainteresowanie tą formą biznesowo-prawną. Bierze się również pod uwagę ryzyko i zagrożenia związane z wyborem tej właśnie formuły. Świadomi barier płynących z tego rozwiązania są zarówno przedstawiciele samorządów, jak i prywatni inwestorzy. W ocenie podmiotów publicznych ppp mogłoby być formą realizacji większej liczby inwestycji, jednak zaznacza się, że to, czy prezentowana formuła zostanie wybrana jako najlepsza oraz, czy ten model biznesowy zostanie określony jako bardziej opłacalny (nie tylko finansowo) na potrzeby prowadzenia danego projektu, powinno być efektem analiz, w rezultacie których określone zostanie, która z form przynosi najwyższe *value for money*.

Czym jest *value for money*?

Value for money (VFM) to termin określający, czy organizacja, a w przypadku projektów realizowanych w formule ppp wszyscy interesariusze danego przedsięwzięcia, uzyskała maksymalne korzyści z towarów i usług, które nabywa lub udostępnia, w ramach dostępnych na ten cel środków. Mierzy się tu nie tylko koszt towarów i usług. Bierze się też pod uwagę połączenie jakości, wykorzystania zasobów, przydatność, terminowość i wygodę, aby ocenić, czy wszystkie te elementy razem reprezentują taką jakość, jakiej oczekują strony zaangażowane w przedsięwzięcie. Osiągnięcie VFM można opisać w kategoriach „*three Es*” – *economy, efficiency, effectiveness*^{4, 5}. „Odpowiedni stosunek jakości do ceny”, „okazja, z której należy skorzystać”, „coś, co się opłaca” – tak tłumaczy się na język polski anglojęzyczne określenie *value for money*, które oznacza nie tylko minimalną cenę uzyskania danego dobra, skorzystanie z jak najtańszej usługi czy też realizację przedsięwzięcia przy najniższych nakładach inwestycyjnych. Co więcej, wymóg minimalizacji nakładów nie jest wymagany. Chodzi przede wszystkim o uzyskanie jak najlepszego stosunku nakładów do uzyskanej wydajności czy też

² Wytoczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny, Polityka Regionalna, dostępne na stronie internetowej Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego pod adresem http://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/AktyPrawne/Documents/Wytoczne_Komisji_PPP_190111.pdf, pobrane 23.08.2013 r.

³ <http://www.ppp.it.kielce.pl/index.php/ppp-w-teorii-i-praktyce/108-6-szanse-i-korzyci-oraz-ryzyka-i-zagrozenia-zwizane-z-ppp>, pobrane 08.08.2013 r.

⁴ Rozwinięcie skrótu „*three Es*”, czyli „trzy E” w tłumaczeniu na język polski oznacza: gospodarność, efektywność i skuteczność.

⁵ Na podstawie definicji ze strony internetowej *Imperial College London*, <http://www3.imperial.ac.uk/purchasing/externalvalueformoney>, data pobrania 09.08.2013 r.



efektywności, które powinno się maksymalizować. Można więc określić *value for money* jako maksymalną użyteczność⁶ będącą pochodną minimalnych (możliwie najmniejszych) nakładów⁷.

Nawiązując zatem do omawianych w tym opracowaniu projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, podmiot publiczny, planując daną inwestycję, powinien koniecznie kierować się zasadą *value for money*. W przypadku tego typu przedsięwzięć przez wspomnianą użyteczność z poniesionych nakładów należy rozumieć korzyść dla społeczeństwa, którą powinno się maksymalizować, czyli dążyć do osiągnięcia jak największego dobra społecznego, podejmując decyzje dotyczące doboru partnerów, formy prawnej danego projektu, zasobów potrzebnych do jego realizacji itp. Zastosowanie prezentowanej formuły biznesowo-prawnej może mieć więc miejsce jedynie wtedy, gdy realizacja projektu w formie ppp jest korzystniejsza niż prowadzenie go inną metodą. Wydawać by się mogło, że oczywistym jest wybór formuły prowadzenia projektu, która rokuje lepsze *value for money*. Analiza biznesowa kosztów i zysków danego przedsięwzięcia, bo tak można by, upraszczając, zrozumieć *value for money*, powinna umożliwić prowadzącym i zaangażowanym w projekt interesariuszom podjęcie jednoznacznej decyzji dotyczącej wyboru formy, w jakiej będzie on realizowany. Problem jednak, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, polega na braku zrozumienia idei *value for money* i trudności w przeprowadzeniu analizy stopnia osiągniętej korzyści dla interesu publicznego.

Interes publiczny, a VFM

Modele do analizy *value for money*

Międzynarodowa literatura prezentuje różne propozycje podejścia do zagadnienia *value for money*. Ich lista jest bardzo długa, choć duża część z nich może pokrywać się w swych założeniach i formach badania omawianych zagadnień, prowadząc do generowania niemalże identycznych modeli. Co więcej, wiele z nich w ostatecznym rozrachunku okazuje się być mało praktyczna. Zaznacza się również, że żaden z proponowanych testów na *value for money* danego projektu nie jest możliwy do zastosowania w każdym z przypadków, ze względu na rozmaite ograniczenia i założenia. Poniżej zaprezentowane zostaną niektóre testy zebrane przez Paul A. Grout'a, profesora Uniwersytetu w Bristolu. Wymienia on w artykule zatytułowanym *Value-for-money measurements in public-private partnerships* następujące sposoby na przeprowadzenie odpowiedniej analizy *value for money* danego projektu⁸:

⁶ Na podstawie fragmentu definicji z *Business Dictionary* dostępnego na stronie internetowej <http://www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFM.html>, data pobrania 09.08.2013 r.

⁷ Przez nakłady rozumie się nie tylko finanse inwestowane przy realizacji danego projektu, ale również zaangażowanie kapitału ludzkiego, czas realizacji itp.

⁸ Na podstawie: *Value-for-money measurements in public-private partnerships*, Paul A. Grout, 2005 r.

III. Ppp w praktyce

1. całkowita analiza kosztów i zysków,
2. analiza kosztów dostarczenia usług ponoszonych przez władze,
3. porównanie propozycji płynących z sektora prywatnego,
4. potwierdzenie wykonalności wybranego projektu.



W celu dokładnego zrozumienia sposobów analizy i obliczania *value for money* danego projektu podaje się poniżej objaśnienia symboli wykorzystanych we wzorach⁹:

$V_t(g)$ – zysk generowany w okresie t , jeśli projekt prowadzony jest przez sektor publiczny

$V_{ti}(p)$ – zysk generowany w okresie t , jeśli projekt prowadzony jest przez przedsiębiorstwo i z sektora prywatnego

$C_t(g)$ – koszty projektu prowadzonego przez sektor publiczny w okresie t

$C_{ti}(p)$ – koszty projektu prowadzonego przez przedsiębiorstwo i z sektora prywatnego w okresie t

q_t – ilość świadczonych usług

z_{ti} – opłata wnoszona przez państwo na rzecz przedsiębiorstwa z sektora prywatnego za daną usługę

r – stopa dyskontowa używana przez sektor publiczny w celu dyskontowania $z_{ti}q_t$

$r_v(p)$ – stopa dyskontowa wykorzystywana przy wyliczaniu zysku z projektu prowadzonego przez przedsiębiorstwo i z sektora prywatnego

$r_v(g)$ – stopa dyskontowa wykorzystywana przy wyliczaniu zysku z projektu prowadzonego przez sektor publiczny

$r_c(p)$ – stopa dyskontowa wykorzystywana przy wyliczaniu kosztu projektu prowadzonego przez przedsiębiorstwo i z sektora prywatnego

$r_c(g)$ – stopa dyskontowa wykorzystywana przy wyliczaniu kosztu projektu prowadzonego przez sektor publiczny
Zakłada się, że $r_v(p)$ i $r_c(p)$ są takie same dla wszystkich potencjalnych przedsiębiorstw realizujących projekt.

$$\int_0^{\infty} v_t(g) e^{-r_v(g)t} dt \text{ – wartość bieżąca zysków sektora publicznego}$$

$$\int_0^{\infty} v_{ti}(p) e^{-r_v(p)t} dt \text{ – wartość bieżąca zysków sektora prywatnego}$$

$$\int_0^{\infty} c_t(g) e^{-r_c(g)t} dt \text{ – wartość bieżąca kosztów ponoszonych przez sektor publiczny}$$

$$\int_0^{\infty} c_{ti}(p) e^{-r_c(p)t} dt \text{ – wartość bieżąca kosztów ponoszonych przez sektor prywatny}$$

$$\int_0^{\infty} z_{ti} q_t e^{-rt} dt \text{ – wartość bieżąca kosztów zarządzania projektem ppp}$$

⁹ Symbole oraz wzory zgodne z zaproponowanymi przez Paul A. Grout'a w artykule *Value-for-money measurements in public-private partnerships*.

Przyjrzyjmy się pokrótce propozycjom Paul A. Grout'a:

1. Przeprowadzając **całkowaną analizę kosztów i zysków** danego projektu, należy koncentrować się na identyfikacji zysków netto każdej z rozważanych form realizacji tego przedsięwzięcia. W tym celu bierze się pod uwagę kapitał zaangażowany w projekt oraz to co zyskuje się po jego zainwestowaniu. Poza prywatnym kapitałem, zwraca się również szczególną uwagę na koszty społeczne oraz na zyski, jakie przynosi dane przedsięwzięcie społeczeństwu. Jeśli zachodzi nierówność podana poniżej, należy realizować projekt w klasycznej formule, bez wykorzystania możliwości, jakie daje ppp:

$$\int_0^{\infty} v_i(g)e^{-rv(g)t} dt - \int_0^{\infty} c_i(g)e^{-rc(g)t} dt > \int_0^{\infty} v_i(p)e^{-rv(p)t} dt - \int_0^{\infty} c_i(p)e^{-rc(p)t} dt$$

Podkreśla się jednak brak jakiegokolwiek sensu w podejmowaniu przedsięwzięcia, którego zysk netto jest ujemny, nawet jeśli jest on najwyższy z analogicznie obliczonych zysków netto uzyskanych podczas analizy alternatywnych projektów.

2. Kolejny test polega na **analizie kosztów dostarczenia usług**. Mowa tu o kosztach, które ma ponieść strona publiczna. W wyniku tego typu analizy, dąży się więc do wyboru formy realizacji projektu, która generuje konieczność poniesienia jak najmniejszych nakładów finansowych z budżetu podmiotu publicznego, zgodnie z poniższym wzorem.

$$\int_0^{\infty} c_i(g)e^{-rc(g)t} dt < \int_0^{\infty} z_{ij}q_i e^{-rt} dt$$

Przeprowadzając test na *value for money* danego projektu, porównuje się zaangażowanie finansowe podmiotu publicznego w przypadku realizacji przedsięwzięcia tradycyjnymi sposobami oraz w formule ppp. W najprostszej wersji tego typu analizy zakłada się pozytywny wynik *value for money* danego projektu, jeśli, przy jak najmniejszych nakładach (konkurencyjnie niskich w stosunku do innych propozycji), uzyskuje się darmowe dla obywateli usługi¹⁰. Bierze się wówczas pod uwagę koszty budowy i utrzymania aktywów służących dostarczeniu usług społeczeństwu, jak i koszty samego świadczenia wspomnianych usług.

Bardziej skomplikowana wersja tego modelu zakłada wzięcie pod uwagę różnicy poziomu świadczonych usług w przypadku dostarczania ich przez sektor prywatny i publiczny. Brak ewentualnych pozytywnych aspektów dostrzeganych w przypadku świadczenia usług przez dowolną ze stron generuje dodatkowe koszty po stronie modelu sumującego finanse na ich świadczenie przez tego właśnie interesariusza (prywatnego lub publicznego). Ostatecznie wybiera się formułę charakteryzującą się mniejszym nakładem środków ze strony publicznej.

3. Kolejny wariant analizy *value for money* proponowany przez Paul A. Grout'a zakłada **porównanie propozycji płynących z sektora prywatnego**. W teście tym bierze się pod uwagę wysokość nakładów finansowych, jakie należy ponieść przy realizacji badanego projektu, określonych w założeniach prezentowanych przez potencjalnych partnerów prywatnych. Poszukiwany jest wariant minimalizujący ogólne koszty przedsięwzięcia, przy równoległej analizie zakładanego poziomu jakości usług świadczonych w planowanym projekcie. Nałożenie na siebie tych dwóch ocen, przy zapewnieniu minimalnych kosztów i możliwie wysokiego poziomu dostarczanych usług, prowadzi do wyboru odpowiedniej formy realizacji projektu i jednocześnie pomaga podjęciu decyzji dotyczącej współpracy z konkretnym partnerem prywatnym. Przedsiębiorstwo *j* wybierane jest wówczas, gdy spełniona jest poniższa nierówność:

$$\int_0^{\infty} z_{ij}q_i e^{-rt} dt > \int_0^{\infty} z_{ij}q_i e^{-rt} dt + z_i(q_{ii} - q_{ij})$$

4. Ostatnia propozycja Paul A. Grout'a, którą ten autor uznaje za wartą uwagi, to **test potwierdzający wykonalność rynkową analizowanego projektu**. Ten rodzaj analizy zakłada badanie poziomu bieżącej wartości netto danego przedsięwzięcia. *Value for money* jest osiągnięte w przypadku propozycji wariantu, dla którego wartość ta jest dodatnia, zgodnie z poniżej podaną nierównością:

$$\int_0^{\infty} v_i(g)e^{-rv(g)t} dt - \int_0^{\infty} c_i(g)e^{-rc(g)t} dt > 0$$

¹⁰ Mowa tu o bezpłatnych usługach, z których mogą korzystać obywatele, takich jak na przykład autostrada, po której obywatele mogą poruszać się bez uiszczania opłat.

III. Ppp w praktyce

Zaprezentowane powyżej modele można podzielić na dwie główne grupy¹¹:

1. Testy koncentrujące się głównie na **typowej analizie kosztów i zysków** (do tego rodzaju należy pierwszy oraz częściowo drugi z proponowanych modeli). Są to analizy trudne do przeprowadzenia, obejmujące bardzo duże spektrum zagadnień, charakteryzujące się wysokim kosztem realizacji i często pociągające za sobą duży stopień niepewności ich wyniku.
2. Testy zakładające sensowność **porównań różnych form realizacji projektu** (do tego rodzaju należy trzeci oraz czwarty z proponowanych modeli). Analizy te skoncentrowane są na porównaniu konkretnie określonych aspektów projektu. Upraszcza to ich przeprowadzenie oraz generuje niższe koszty, niż ma to miejsce w przypadku pierwszej grupy. Zwraca się jednak uwagę na to, iż ze względu na fragmentaryczne podejście do zagadnienia konieczne jest przyjęcie wielu aspektów narzuconych z góry oraz wielu rozstrzygnięć bez analizy uwarunkowań.

Trójstopniowy proces oceny *value for money* – praktyka Wielkiej Brytanii

Doświadczenia brytyjskie

W roku 2004 Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii wprowadziło trójstopniowy proces¹² oceny *value for money* w projektach, w jakich sektor prywatny świadczy sektorowi publicznemu wieloletnie usługi (15-30 lat)¹³, zaznaczając jednocześnie możliwość skorzystania z zaprezentowanych wskazówek przez władze, planujące realizację danego przedsięwzięcia w dowolnej formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Stosowanie spójnego modelu oceny opłacalności realizacji wszystkich projektów rozważanych przez podmiot publiczny, daje możliwość sprawnego ich porównywania. Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii proponuje przeprowadzenie trójstopniowej analizy, której etapy są omówione poniżej¹⁴. Przed jej rozpoczęciem zaleca się:

- ustalenie, z jakich źródeł finansowane będą przedsięwzięcia realizowane w najbliższym okresie¹⁵,
- zebranie konkretnych ofert projektowych,
- wstępne określenie, które z wyżej wspomnianych propozycji warto poddać analizom dotyczącym *value for money* i rozważyć do realizacji w formule ppp,
- ustalenie co w przypadku danej jednostki czy też konkretnych podmiotów działających w ramach jej struktury oznacza projekt *value for money*¹⁶.

Sama analiza składa się z następujących części:

Pierwszym krokiem jest analiza na etapie planowania budżetu danej jednostki prowadzona w celu oceny, czy przedsięwzięcie powinno być realizowane i czy przyniesie wystarczająco wysokie *value for money*. Przeprowadza się ją na wspomnianym etapie, ponieważ to właśnie wtedy ustala się, na jakiego typu projekty jest zapotrzebowanie oraz które z nich należy przeprowadzić w formule partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁷. Na tym etapie planowania i badań należy również zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia elastyczności (w tym głównie możliwości dopasowania zaplanowanego kapitału) programów inwestycyjnych. Projekty, które, ze względu na zbyt niski poziom *value for money*, nie zostaną zakwalifikowane do realizacji w omawianej formie biznesowo-prawnej, mogą i powinny mieć szansę, jeśli są tego warte, na przeprowadzenie ich w innej formule. Wynikiem tego etapu analizy jest ogłoszenie programów inwestycyjnych przeznaczonych do realizacji w danej jednostce, z uwzględnieniem podstawowych założeń, środków finansowych i czasu ich realizacji.

¹¹ Klasyfikacja ta nie jest jednak ścisła i ostateczna. Jest to jedynie autorska propozycja przynależności poszczególnych testów do zaproponowanych przez Paul A. Grou't'a dwóch typów modeli. W przypadku ewentualnego rozbudowywania czy upraszczania wymienionych rodzajów analiz, podział ten może ulec rozmyciu.

¹² Propozycja ta została opisana w *Value for Money Assessment Guidance*, który to zastąpił wcześniejszy przewodnik po tego typu analizach zatytułowany *Treasury Taskforce „Technical Note 5”*.

¹³ Mowa tu o *Private Finance Initiatives (PFI)*, które stanowią jedną z form *Public Private Partnerships (PPP)*.

¹⁴ Na podstawie: *Value for Money Assessment Guidance*, HM Treasury, November 2006 r.

¹⁵ Mowa tu o okresie, w którym realizowane będą planowane programy i projekty.

¹⁶ Warto z góry ustalić pewne nieprzekraczalne mierniki, które wyznaczają opłacalność realizacji projektu, poza wytycznymi wynikającymi z proponowanych testów (być może coś, co w przypadku jednej instytucji jest warte realizacji, okazuje się całkiem nieopłacalne i nieprzynosiące dodatkowej korzyści społeczeństwu w przypadku innej jednostki).

¹⁷ W tym wypadku *HM Treasury* w swoich wytycznych wskazuje na *Private Finance Initiatives (PFI)* będące jednym z typów przedsięwzięć prowadzonych w formule ppp.

III. Ppp w praktyce

Drugim etapem jest analiza na poziomie konkretnego projektu. Powinna ona zostać wdrożona i przeprowadzona w całości podczas prac nad koncepcją (zarysem, planem) przedsięwzięcia. Tworzy się wówczas konspekt danego projektu¹⁸, który na początkowym etapie może być dość ogólny, wystarczający natomiast by uargumentować sensowność przedsięwzięcia, niezbędną w celu zebrania na nie środków finansowych.¹⁹ Następnie plany te są doprecyzowywane i uszczegóławiane. Na tym etapie stwierdza się, dlaczego projekt jest wart realizacji, czy ryzyko i koszty, jakie za sobą pociągają są rzeczywiście warte poniesienia. Zespół projektowy uszczegóławia również plan projektu i określa dokładnie czynniki brane pod uwagę przy obliczaniu *value for money*. Analiza ta powinna zostać przeprowadzona, zanim zostanie ogłoszona informacja o realizacji projektu²⁰. Jej wynikiem są, po pierwsze, ocena dotycząca opłacalności danego projektu, będąca wynikiem zarówno jakościowych, jak i ilościowych testów oraz, po drugie, werdykt. Podkreśla ona, iż, jeśli dany projekt nie spełnia wytycznych dotyczących *value for money* umożliwiających jego realizację w formule ppp, należy rozważyć przeprowadzenie go w innej formie, dlatego też niezbędna jest wspomniana w poprzednim punkcie elastyczność środków finansowania zaplanowanych w danym planie budżetowym.



Trzecim etapem jest bieżąca analiza prowadzona podczas całego przedsięwzięcia w celu zapewnienia osiągnięcia w efekcie jego realizacji odpowiedniego poziomu zysków, dobra społecznego, generalnie – wysokiego *value for money*. Niezbędny jest stały monitoring kluczowych aspektów i czynników, które determinują sukces projektu podczas całego jego cyklu życia – czyli stale prowadzona analiza aż do zakończenia, podsumowania i, co najważniejsze, finansowego zamknięcia przedsięwzięcia.

Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii określa dany projekt jako wart realizacji (jest oceniony jako *value for money*), jeśli stosunek kosztów i jakości dóbr i usług świadczonych obywatelom jest odpowiedni, a ich odbiorcy są nimi usatysfakcjonowani. Nie jest to więc w żadnym wypadku przedsięwzięcie realizowane jedynie po najniższych kosztach, tak samo jak w przypadku omówionych powyżej propozycji analiz *value for money*. Warto już na początku planowania danego projektu zwrócić uwagę na to, jakie czynniki oraz jaki ich poziom będą krytyczne w celu uzyskania zadawalającego wszystkich interesariuszy *value for money*, to znaczy takiego, który nakłoni do realizacji danego przedsięwzięcia.

Poniżej zostały wymienione główne czynniki determinujące możliwość określenia projektu jako wartego realizacji (*value for money*) zaprezentowane w *Value for Money Assessment Guidance*²¹:

1. odpowiedni podział poszczególnych rodzajów ryzyka pomiędzy partnerami zaangażowanymi w projekt. Mowa tu o takiej alokacji ryzyka, która umożliwia najlepsze zarządzanie nim,
2. koncentracja na kosztach generowanych przez aktywa zaangażowane w przedsięwzięcie podczas całego cyklu życia tego projektu, a nie jedynie na tych, które ponoszone są podczas początkowych inwestycji,
3. uważne planowanie oraz projektowanie infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług w celu ewentualnej integracji usług wymagających odpowiedniej infrastruktury i tych, do dostarczenia których nie jest ona wymagana. Istnieje możliwość integracji niektórych funkcji i uzyskanie oszczędności podwyższających *value for money* danego projektu,
4. przygotowanie określonych wymagań dotyczących planowanego przedsięwzięcia, w tym świadczonych usług, przez stronę publiczną. Umożliwia to reakcję potencjalnych partnerów prywatnych na konkretne oczekiwania władz i możliwie najlepsze, innowacyjne propozycje dotyczące elementów najważniejszych z publicznego punktu widzenia,

¹⁸ Mowa tu o *Outline Business Case (OBC)*.

¹⁹ Na podstawie: *Prepare the PRICE2 outline Business Case*, <http://www.prince2primer.com/prepare-the-prince2-outline-business-case/>, data pobrania: 12.08.2013 r.

²⁰ Mowa tu o informacji opublikowanej w *Official Journal of the European Union (OJEU Notice)*.

²¹ Na podstawie: *Value for Money Assessment Guidance*, HM Treasury, November 2006 r.

III. Ppp w praktyce

5. zapewnienie wystarczającej elastyczności ze strony wszystkich partnerów partycypujących w realizacji przedsięwzięcia w celu umożliwienia wprowadzenia ewentualnych zmian na każdym etapie zaawansowania projektu. Zwraca się też uwagę na to, że zmiany te powinny być implementowane po możliwie najniższych kosztach, tak by ostatecznie nie zakłóciły całkowitego rozrachunku świadczącego o *value for money* projektu,
6. zapewnienie odpowiednich motywatorów w celu efektywnego przygotowania całej infrastruktury na czas i sprawnego świadczenia usług objętych projektem przez poszczególnych partnerów,
7. posiadanie wystarczającego doświadczenia i umiejętności przez przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego zaangażowanych w projekt i odpowiednie ich wykorzystanie podczas jego realizacji,
8. bieżąca kontrola kosztów i skali projektu oraz stałe zarządzanie nimi w celu upewnienia się, czy nie przekraczają one zaplanowanych wcześniej rozsądnych limitów,
9. zapewnienie długoterminowej stabilności przedsięwzięcia, która to, choć wydawać by się mogło mieści się niejako w definicji omawianych projektów (zaplanowane są one na kilka, kilkanaście lub kilkadziesiąt lat), jest konieczna w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu *value for money*,
10. przeznaczenie odpowiednich zasobów na przygotowanie projektu. Godne uwagi przedsięwzięcie powinno być oczekiwane przez interesariuszy na długo przed wprowadzeniem świadczonych w jego ramach usług na dany rynek.

Nie ulega wątpliwości, że w wielu wypadkach warto jest stosować formułę partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak, podejmując decyzję o realizacji konkretnego przedsięwzięcia, należy dołożyć starań w celu zbadania, czy w konkretnych okolicznościach ppp przyniesie wystarczające korzyści, czy *value for money* tego projektu będzie na poziomie uzasadniającym jego realizację.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Bartosz Korbus

Instytut PPP

4.1. Druga edycja Konkursu 3P – podsumowanie

Za nami rozstrzygnięcie drugiej edycji Konkursu 3P, w ramach którego podmioty publiczne ubiegały się o kompleksowe doradztwo dla zaplanowanych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego przedsięwzięć publicznych.

W poprzednim numerze „Biuletynu ppp” informowaliśmy o tym, jakie projekty zostały zgłoszone do Konkursu, jakie przeszły ocenę formalną i zostały dopuszczone do oceny merytorycznej. Jej wyniki miały stać się podstawą do podjęcia przez Jury Konkursu 3P decyzji o wyłonieniu Laureatów Konkursu 3P. Przypomnijmy, iż do drugiej edycji Konkursu 3P zostało zgłoszonych 5 przedsięwzięć przygotowanych przez pracowników urzędów gminy: Bobolice, Borów, Kędzierzyn-Koźle, Krosno i Krzywiń.

Ocena projektów II edycji Konkursu 3P

Wśród zgłoszonych projektów dwa dotyczyły przedsięwzięć o charakterze wodno-kanalizacyjnym. Zarówno Gmina Borów, jak i Gmina Krzywiń zaplanowały do realizacji w formule ppp inwestycje dotyczące modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków. Obydwa projekty wynikają z potrzeb, kompleksowo zdiagnozowanych i przemyślanych przez władze poszczególnych gmin. Ponadto, zdaniem Jury, projekty te mają szansę przyczynić się do rozwoju ppp w sektorze wodno-kanalizacyjnym jako przykład tego, że projekty ppp mogą ograniczać się do wybranych elementów inwestycji bez konieczności powierzania partnerowi prywatnemu zarządzania całym procesem świadczenia usług (przedsięwzięcie Gminy Borów). Może to być pouczająca wskazówka dla tych podmiotów, które znajdują się w sytuacji, w jakiej nie ma zgody politycznej na większe urynkowanie procesu świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych. Mogą stanowić dobry przykład dla tych gmin, przed którymi wciąż stoją decyzje w sprawie przeprowadzenia inwestycji w zakresie dostosowania procesu oczyszczania ścieków komunalnych zgodnie z dyrektywą unijną, która nakłada na wszystkie gminy obowiązek wprowadzenia jej zapisów do końca 2015 roku (przedsięwzięcie Gminy Krzywiń). Jury Konkursu ma również nadzieję, że realizacja relatywnie niewielkich przedsięwzięć zachęci inne gminy do współpracy z sektorem prywatnym przy realizacji podobnych inwestycji, tym bardziej że, ze względu na niewielki efekt ekologiczny, najprawdopodobniej jednostki samorządu terytorialnego nie będą mogły liczyć na popularne dotąd wsparcie unijne.

Projekt Gminy Bobolice, zakładający budowę obiektu mieszkalnego przeznaczanego na stały pobyt w nim osób starszych oraz budowę infrastruktury usługowej, rekreacyjnej i sportowej, został uznany przez Jury Konkursu jako szansa na zaangażowanie kapitału prywatnego w proces tworzenia infrastruktury społecznej i świadczenia usług użyteczności publicznej. Już teraz widoczny jest niedobór tego typu usług w Polsce, przy jednocześnie niskim standardzie ich świadczenia, a wraz z procesem starzenia się społeczeństwa i migracjami wewnętrznymi i emigracją zarobkową popyt na usługi opiekuńcze znaczenie wzrośnie. Dzięki wykorzystaniu formuły ppp, w przedsięwzięciach, które dotyczą opieki nad osobami niesamodzielnymi życiowo, szczególnie tymi, którzy są w podeszłym wieku, podmiot publiczny pozyskuje środki pieniężne na realizację swych zadań, przy zachowaniu nadzoru publicznego nad standardem świadczonych usług. Sektor prywatny może jednocześnie zaproponować usługi szerszemu kręgowi odbiorców oraz czerpać z tytułu dodatkowych usług istotne dochody. W ocenie Jury, przedsięwzięcie zasłużyło na nagrodę w Konkursie, ze względu na swój skomplikowany

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

i wieloaspektowy charakter, wymagający fachowego wsparcia. Powyższy projekt może być bardzo dobrym przykładem, który wskaże, w jaki sposób realizować analogiczne przedsięwzięcia.

Gmina Kędzierzyn-Koźle, która po raz drugi brała udział w Konkursie **3P**, przedłożyła, tym razem, projekt zakładający budowę nowoczesnego ośrodka handlowego w miejscu istniejącego targowiska miejskiego. W ocenie Jury, gmina w sposób przemyślany zaplanowała zakres realizacji inwestycji publicznych w formule ppp. Dlatego uznano, iż wsparcie doradcze będzie cennym uzupełnieniem doświadczeń zdobywanych przez Gminę Kędzierzyn-Koźle w partnerstwie publiczno-prywatnym. Projekt może mieć istotne znaczenie w podnoszeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi i utrzymaniem targowisk miejskich, co jest przedmiotem troski licznych samorządów.

Z kolei przedsięwzięcie zgłoszone do Konkursu **3P** przez Gminę Krosno zakładało budowę połączenia komunikacyjnego między dwiema ulicami miasta Krosna. Jednak, ze względu na niewskazanie w dokumentacji zgłoszeniowej informacji wystarczających do oceny wykonalności inwestycji w formule ppp, Jury Konkursu podjęło decyzję o nieprzyznaniu wsparcia w ramach Konkursu **3P**.

Laureaci II edycji Konkursu **3P**

Decyzją Jury drugiej edycji Konkursu **3P** zostały przyznane cztery nagrody główne w postaci nieodpłatnego, kompleksowego wsparcia doradczego, a Laureatami zostali:

Uczestnik drugiej edycji Konkursu 3P	Nazwa przedsięwzięcia ppp
Gmina Bobolice	Dom Późnej Starości z zagospodarowaniem terenu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego
Gmina Borów	Modernizacja oczyszczalni ścieków w Borku Strzelińskim
Gmina Kędzierzyn-Koźle	Budowa targowiska miejskiego przy ulicy Damrota w Kędzierzynie-Koźlu
Gmina Krzywiń	Partnerstwo Publiczno-Prywatne narzędziem kompleksowej realizacji zadania własnego Gminy Krzywiń w zakresie gospodarki ściekowej w obszarze miasta Krzywiń oraz miejscowości Jerka i Łuszkowo

Obok nagród głównych, Jury zdecydowało również o przyznaniu wyróżnień w tej edycji Konkursu. Otrzymały je wszystkie podmioty, które przesłały na Konkurs zgłoszenia przedsięwzięć publicznych planowanych do realizacji w formule ppp. Wyróżnienie w Konkursie **3P** zapewnia udział w wizycie studyjnej, zorganizowanej przez PARP, w jednym z krajów Unii Europejskiej, który charakteryzuje się rozwiniętym rynkiem ppp. Uczestnictwo przedstawicieli wyróżnionych podmiotów w takim spotkaniu będzie dobrą okazją do wymiany doświadczeń z realizacji przedsięwzięć w formule ppp, a także może przyczynić się do większej aktywności w zakresie realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wszystkim Laureatom gratulujemy i życzymy powodzenia w realizacji zaplanowanych przedsięwzięć.

Skład Jury II edycji 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.



Bogusława Bartoszek, Regionalna Izba Gospodarcza w Katowicach

Absolwentka Wydziału Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu Śląskiego. Ukończyła studia podyplomowe w Wyższej Szkole Biznesu w Nowym Sączu oraz w Szkole Głównej Handlowej. Od 18 lat pracuje w instytucji samorządu gospodarczego, zajmując się specyfiką działalności małych i średnich przedsiębiorstw. Jest sekretarzem Kapituły Laurów Umiejętności i Kompetencji oraz Śląskiej Nagrody Jakości, jednocześnie organizuje co roku uroczyste gale wręczenia nagród. Od trzech lat współtworzy Europejskie Kongresy Małych i Średnich Przedsiębiorstw, będące platformą dialogu, wymiany doświadczeń i poglądów przedstawicieli nauki, samorządu i biznesu.



dr Irena Herbst, Fundacja Centrum PPP

Ekonomista specjalizujący się w finansowaniu inwestycji i ekonomice budownictwa. Jej 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, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

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 w programie URBACT, który dotyczył sieci tematycznej NODUS. Była jurorem w konkursie „Revitare” organizowanym przez Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych.

Wykładowca na szkoleniach i studiach 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.



Agnieszka Kalisiewicz, Ministerstwo Gospodarki

Absolwentka ekonomii na Uniwersytecie Europejskim „Viadrina” we Frankfurcie nad Odrą (RFN), gdzie wyróżniona została nagrodą dla najlepszej studentki zagranicznej. Pracowała naukowo w Akademii Europejskiej oraz na Uniwersytecie Bundeswehry w Hamburgu. Ukończyła studia podyplomowe na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2004 r. pracuje w Ministerstwie Gospodarki. Jest urzędnikiem mianowanym. Obecnie w Departamencie Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki zajmuje się sprawami partnerstwa publiczno-prywatnego. Autorka i współautorka publikacji z zakresu konkurencyjności gospodarki, konkurencyjności przemysłu, przedsiębiorczości i migracji.



Bartosz Korbus, Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (specjalizacja prawo finansowe), a także studiów podyplomowych z zakresu prawa unijnego oraz zarządzania funduszami UE. W roku 2003 założył Fundację Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Jest ekspertem z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego, członkiem Zespołu ds. ppp w Ministerstwie Gospodarki, redaktorem naczelnym czasopisma pt. FORUM PPP – magazyn inwestycji publicznych, autorem licznych publikacji poświęconych zagadnieniom ppp, zamówień publicznych. Od 2011 roku pełni funkcję koordynatora projektu systemowego PARP pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne” ze strony Partnera projektu – Instytutu PPP.

Jolanta Korzun, Ministerstwo Gospodarki

Absolwentka Wydziału Prawa na Uniwersytecie 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, Ministerstwo Gospodarki

Radca prawny, Dyrektor Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Gospodarki, były ekspert Komisji Europejskiej w Grupie ekspertów ds. zamówień publicznych. W latach 2000-2007 był prawnikiem w Departamencie Prawa Unii Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (obecnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych), a następnie Zastępcą Dyrektora Departamentu Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki. Odbył staż w Służbie Prawnej Komisji Europejskiej w 2004 r. W latach 2007-2011 praktykował w kancelarii prawnej w Warszawie. W latach 2011-2013 był ekspertem Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan.



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 z prawa unijnego.

Anna Świebocka-Nerkowska, PARP

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 Polityka Regionalna 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.



Małgorzata Kuś-Konieczna

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



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Prezentacja projektów nagrodzonych w II edycji Konkursu 3P

Dom opieki dla ludzi starszych w Bobolicach

Jednym z przedsięwzięć nagrodzonych w Konkursie 3P jest projekt pn. „Dom Późnej Starości z zagospodarowaniem terenu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Bobolicach” zgłoszony przez Gminę Bobolice. To już drugi projekt planowany do realizacji w formule ppp, który gmina przedłożyła do Konkursu 3P. Tym razem Jury Konkursu zdecydowało o tym, że planowane przedsięwzięcie dostanie wsparcie w postaci kompleksowego doradztwa.

Na uwagę zasługuje fakt, iż Gmina Bobolice, planując swoją inwestycję, daje sygnał innym samorządom w Polsce do tego, aby zmierzyły się one, sięgając po partnerstwo publiczno-prywatne, z obecnie występującymi tendencjami demograficznymi związanymi z wydłużonym wiekiem społeczeństwa oraz z zapotrzebowaniem na usługi o charakterze opiekuńczym.

Dla obecnych władz gminy istotną sprawą jest jej rozwój społeczny i gospodarczy. Poprzez m.in. realizację kierunków rozwoju zawartych w dokumentach strategicznych, takich jak: „Gminna Strategia Integracji i Polityki Społecznej na lata 2005-2013 w mieście i gminie Bobolice” oraz „Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Bobolice na lata 2003-2013”, gmina dąży do wypracowania sprawnego i efektywnego programu pomocy, umożliwiającego skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych z zakresu usług opiekuńczych, w tym przede wszystkim osób starszych. Uzasadnieniem dla przeprowadzenia projektu jest również fakt, iż gmina realizuje zadania własne gminy wynikające m.in. z art. 7, ust. 1, pkt 5 i 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 17 ust. 1 pkt 11, art. 50 ust. 1 i 2, art. 54 ust. 1 i 2, art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

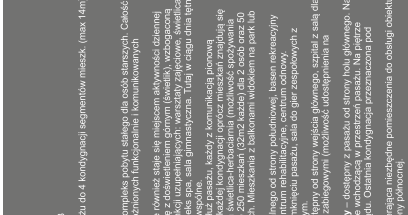
Przeprowadzone wnikliwe analizy wykazały, że ze względu na lokalizację inwestycji w mieście, innowacyjność przedsięwzięcia oraz brak w bliskim sąsiedztwie tego typu placówek, które spełniałyby wysokie standardy o charakterze opiekuńczym i zdrowotnym, planowane przedsięwzięcie jest inwestycją w pełni uzasadnioną. Projekt ten spełnia warunki bezpiecznego inwestowania, wykazując przy tym rentowność nawet w przypadku wystąpienia znaczących zmian na rynku, nie generując zagrożenia jego finansowej wykonalności.

Celem projektu jest stworzenie profesjonalnej, nowoczesnej i komfortowej infrastruktury, dostosowanej do potrzeb osób starszych w oparciu o sprawdzone rozwiązania techniczne wynikające ze zbioru norm dotyczących projektowania Neufert oraz polskich uregulowań w tego typu inwestycjach.

Projekt zakłada budowę obiektu o następujących parametrach: powierzchnia zabudowy ok. 12 296 m², powierzchnia użytkowa ok. 24 680 m², powierzchnia zabudowy ok. 122 658 m³, w której zaprojektowano łącznie 550 miejsc dla domowników w 250-ciu pokojach dwuosobowych o wymiarach ok. 32 m² i 50-ciu pokojach jednoosobowych o wymiarach ok. 27 m². Projekt zakłada budowę mieszkań z balkonami, których widok będzie wychodził na park lub wewnętrzny ogród. Obiekt składał się będzie z czterokondygnacyjnych segmentów mieszkaniowych rozmieszczonych wzdłuż korytarza, będzie wyposażony w windę. W każdym z segmentów, oprócz pokoi, znajdować się będą pomieszczenia pielęgnacyjne oraz mała świetlica-herbaciarnia. Segment mieszkalny tworzył będzie funkcjonalną całość z jednokondygnacyjnym



ZESPÓŁ APARTAMENTÓW Z SERWISEM DLA OSÓB STARSZYCH – DOM POGODNA JESIEŃ W BOBOLICACH



Dane liczbowe.

Planowana liczba loków: 14 256 m²
 Powierzchnia zabudowy: 24 680 m²
 Powierzchnia działki: 122 688 m²
 Wysokość od 1 kondygnacyjnego poziomu do 4 kondygnacji segmentów mieszcz. (max. 14m)

Opis obiektu kulturowego.

Obiekt kulturowy stanowi zamknięty kompleks pobytu stałego dla osób starszych. Celem: wybudowania segmentów wyodrębnionych funkcjonalnie i komunikacyjnie. **Parasol** - pełni funkcję komunikacyjną ale również służy miejscem aktywności dobowej i nocnej, wewnątrz i z dostępem do funkcji użytkowych. **Wieża** - służy jako miejsce gromadzenia główna, kawiarnia, jadalnia, aula, kompleks spa, sala gimnastyczna. Tutaj w ciągu dnia pełni funkcję kawiarni, a w nocy służy jako miejsce gromadzenia. **Sądowny mieszka** - służy jako miejsce gromadzenia, służy do komunikacji, planowania wspólnych działań osobowym. Na każdej kondygnacji oprócz mieszkań znajdują się pomieszczenia wspólnego użytku: kawiarnia, jadalnia, sala gimnastyczna, sala do gier, basen, sauna, sauna parowa, sauna fryska, centrum rehabilitacyjne, centrum odnowy biologicznej, centrum SPA, centrum rekreacji pasażu, sala do gier, zaplanowany z trybunami i schodami zlokalizowanym. **Blok medyczny** - osobny segment oddzielony od strefy wejścia głównego, szpital z salą dla pacjentów, gabinety lekarskie, gabinety fizjoterapeutyczne, gabinety rehabilitacyjne, gabinety pielęgnacyjne i zabiegowe (nozdrówka, podświetlenia ra- dioterapii). **Blok administracyjno-gastroonomiczny** - oddzielny z pasażu od strefy hali głównego. Na każdej kondygnacji znajdują się pomieszczenia administracyjne, gabinety lekarskie, gabinety fizjoterapeutyczne, gabinety rehabilitacyjne, gabinety pielęgnacyjne i zabiegowe (nozdrówka, podświetlenia ra- dioterapii). **Blok mieszkalny** - w partycje bloku mieszkalnego, od strony południowej, basen rekreacyjny z trybunami, sauna parowa, sauna fryska, centrum rehabilitacyjne, centrum odnowy biologicznej, centrum SPA, centrum rekreacji pasażu, sala do gier, zaplanowany z trybunami i schodami zlokalizowanym.

Blok administracyjno-gastroonomiczny - oddzielny z pasażu od strefy hali głównego. Na każdej kondygnacji znajdują się pomieszczenia administracyjne, gabinety lekarskie, gabinety fizjoterapeutyczne, gabinety rehabilitacyjne, gabinety pielęgnacyjne i zabiegowe (nozdrówka, podświetlenia ra- dioterapii). **Blok mieszkalny** - w partycje bloku mieszkalnego, od strony południowej, basen rekreacyjny z trybunami, sauna parowa, sauna fryska, centrum rehabilitacyjne, centrum odnowy biologicznej, centrum SPA, centrum rekreacji pasażu, sala do gier, zaplanowany z trybunami i schodami zlokalizowanym.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



A1 KONDYGNACJE 1,2,3 - BLOK MIESZKALNY:

- pokój 2 osobowe 32 m²
- pokój 1 osobowe 27 m²
- świetlica, jadalnia-herbaciarnia
- pomieszczenie obsługi
- pomieszczenia gospodarcze
- komunikacja z windą
- blok świetlicy głównej, auli;
- KONDYGNACJA 0:
- kawiarnia, klub

A2 KONDYGNACJE 1,2,3 - BLOK MIESZKALNY:

- pokój 2 osobowe 32 m²
- pokój 1 osobowe 27 m²
- świetlica, jadalnia-herbaciarnia
- pokój pielęgnacyjny
- pomieszczenie obsługi
- pomieszczenia gospodarcze
- komunikacja z windą
- KONDYGNACJA 0:
- warsztaty pracy twórczej
- kawiarnia, klub

A3 KONDYGNACJE 1,2,3 - BLOK MIESZKALNY:

- pokój 2 osobowe 32 m²
- pokój 1 osobowe 27 m²
- świetlica, jadalnia-herbaciarnia
- pokój pielęgnacyjny
- pomieszczenie obsługi
- pomieszczenia gospodarcze
- komunikacja z windą
- KONDYGNACJA 0:
- sala treningowa, zapiegowe;
- basen, sauna, spa,

A4 KONDYGNACJE 1,2,3 - BLOK MIESZKALNY:

- pokój 2 osobowe 32 m²
- pokój 1 osobowe 27 m²
- świetlica, jadalnia-herbaciarnia
- pokój pielęgnacyjny
- pomieszczenie obsługi
- pomieszczenia gospodarcze
- komunikacja z windą
- KONDYGNACJA 0:
- sala treningowa, zapiegowe;
- basen, sauna, spa,

A5 KONDYGNACJE 1,2,3 - BLOK MIESZKALNY:

- pokój 2 osobowe 32 m²
- pokój 1 osobowe 27 m²
- świetlica, jadalnia-herbaciarnia
- pokój pielęgnacyjny
- pomieszczenie obsługi
- pomieszczenia gospodarcze
- komunikacja z windą
- KONDYGNACJA 0:
- blok magazynowy

B1 KONDYGNACJE 1+:

- strefa wejścia głównego:
- hol główny
- komunikacja
- szatnia
- toalety

B2 KONDYGNACJE 1+:

- dostęp do funkcji usługowych
- główne komunikacja kompleksu
- hala aparatura wenezyjska
- aneksy usług czasowych
- jadalnia
- otwora
- świetlica główna
- warsztaty itp..

C KONDYGNACJE 1,2,3:

- blok mieszkalny:
- administracja
- pokoje personelu
- KONDYGNACJA 0:
- blok kuchenny
- jadalnia główna

D SZPITAL:

- gabinety lekarskie
- sala otworych
- replika

E SALA SPORTOWA:

- sala do gier zespołowych
- trybuny
- sala fitness
- szatnie
- toalety

F PAMIŁOK GOŚCINNY:

- pokoje gościnne

G DZIEDZINIEC GŁÓWNY WEJŚCIOWY

H LĄDOWISKO HELIKOPTERA

I DACH ZIELONY

J OGRODY WEWNĘTRZNE

P PARKING / OK. 100 MP



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

BOBOLICE



Bobolice to 10-tysięczna, dynamicznie rozwijająca się gmina, leżąca w północno-zachodniej Polsce, w województwie zachodniopomorskim, w powiecie koszalińskim. Miasto o powierzchni 367,74 km² położone jest na Pojezierzu Bytowskim, nad rzeką Chociel, w pobliżu

jeziora Chlewo Wielkie, pomiędzy dwoma głównymi ośrodkami administracyjno-gospodarczymi: Koszalinem i Szczecinkiem. Korzystne usytuowanie miasta oraz specyficzny układ sieci drogowej krzyżujący drogi wojewódzkie, krajowe i powiatowe umożliwia łatwy dojazd i tranzyt. Zbiegają się tu droga krajowa Nr 11 – łącząca polskie morze z aglomeracją śląską i Nr 25 prowadząca do Bydgoszczy i Warszawy, co działa na korzyść Bobolic, które stały się miastem atrakcyjnym nie tylko dla turystów, ale i inwestorów.

Gmina wyznaczając i udostępniając atrakcyjne i przygotowane pod względem inwestycyjnym tereny, tworzy „dobry klimat” dla realizacji różnego typu przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi miasta. Świadczą o tym atrakcyjne i przygotowane pod względem infrastruktury technicznej tereny inwestycyjne, preferencje podatkowe, klimat inwestycyjny, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez władze gminy oraz otwartość na wspólne inwestycje w ramach partnerstwa publiczno-privatnego.

Bobolice, ze względu na swoje unikatowe położenie, mają bardzo duży potencjał do rozwoju turystyki. Poprzez walory przyrodniczo-krajobrazowe, rekreacyjno-wypoczynkowe oraz gościnność przyciągają do siebie rzesze turystów z Polski i z zagranicy o każdej porze roku. Dobrze zlokalizowana i rozwijająca się wciąż baza agroturystyczna umożliwia obcowanie z różnorodną oraz niepowtarzalną fauną i florą.

wewnętrzny korytarzem, który pełnił będzie funkcję komunikacyjną, stając się jednocześnie miejscem aktywności dziennej mieszkańców. W każdym z segmentów funkcjonować będą m.in. świetlica główna, kawiarnia, jadalnia, aula. Oprócz planowanych segmentów mieszkalnych, przewiduje się docelowo budowę lądowiska dla helikopterów oraz domu gościnnego, parkingów, boiska sportowego, amfiteatru, terenu golfowego, sali gimnastycznej, parku z bogatą zielenią, terenu przeznaczanego pod ogródkę, itp.

Gmina przewiduje realizację przedmiotowego projektu wspólnie z partnerem prywatnym na zasadach określonych Ustawą o partnerstwie publiczno-privatnym. Partner prywatny zaprojektuje, wybuduje, sfinansuje i będzie zarządzał przedsięwzięciem, które, ze względu na duży zasięg inwestycyjny, zaplanowano do realizacji w poszczególnych etapach. Czas trwania umowy ppp to 30 lat. Wartość inwestycji szacowana jest na ok. 25 mln zł brutto. Podmiot publiczny – gmina, wniesie, jako wkład finansowy i rzeczowy, działkę przeznaczoną pod planowaną inwestycję. Natomiast partner prywatny, zgodnie z założeniami projektu, wniesie większość wkładu finansowego, którego spłata odbywać się będzie z przychodów generowanych przez przedsięwzięcie ppp.

Działka, na której będzie znajdować się inwestycja, ma powierzchnię 14,6916 ha. W sąsiedztwie znajdują się zabudowy jedno- i wielorodzinne oraz zakłady produkcyjne nieuciążliwe dla ludzi i środowiska. Teren jest uzbrojony w media: gaz, wodę i ścieki, energię, sieć telekomunikacyjną. Stanowi zwartą i płaską powierzchnię. Częściowo porośnięty jest samosiewami różnych gatunków drzew w wieku ok. 8 lat. Nieruchomość jest niezabudowana i posiada aktualną decyzję lokalizacyjną na budowę Domu Późnej Starości.

Wielopłaszczyznowa lokalizacja inwestycji stanowi atut tego przedsięwzięcia. Ze względu na położenie działki, w mieście umożliwiony jest łatwy i szybki dojazd do centrum, jak i do dróg wyjazdowych z miasta (droga krajowa Nr 11 i Nr 25).

Założeniem projektu jest, iż z usług powstałego obiektu będą korzystać mieszkańcy Gminy Bobolice, regionu, jak i całej Polski, a także obywatele innych państw.



Widok jeziora Pniewo,
Gmina Bobolice
fot. Roman Andrzej Koliński

Rozmowa z Burmistrzem Bobolic Mieczysławą Brzozą

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

Dla mnie jako Burmistrza Bobolic istotną sprawą jest rozwój społeczny i gospodarczy Gminy Bobolice. W tym kierunku czynimy wiele starań, aby mieszkańcom żyło się coraz lepiej. Dlatego też podjęliśmy decyzję związaną z działaniami z zakresu ppp. Gmina Bobolice dostrzegła możliwości i korzyści, które stwarza nowoczesna formuła ppp. O organizowanym przez PARP Konkursie 3P dowiedziałam się podczas konferencji w Szczecinie. Już wtedy podjęłam decyzję o wzięciu udziału w tym przedsięwzięciu. Gmina Bobolice dwukrotnie wzięła udział w Konkursie, zgłaszając w I edycji inwestycję pn. „Hotel wraz z częścią komercyjną w Bobolicach” otrzymaliśmy wyróżnienie, które nie pociągało za sobą możliwości wsparcia doradczego przy przygotowaniu i przeprowadzeniu inwestycji w formule ppp. Postanowiłam po raz kolejny podjąć wyzwanie i zgłosić projekt pn. „Dom Późnej Starości z zagospodarowaniem terenu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”. Projekt ten swoją innowacyjnością zyskał aprobatę i zainteresowanie Jury Konkursu 3P, otrzymując nagrodę główną oraz wyróżnienie.



Biorąc pod uwagę obecną sytuację na rynku, mam świadomość, że powzięte przez gminę działania w pozyskaniu partnera prywatnego dla powyższych inwestycji, to proces długotrwały, a na wymierne efekty trzeba będzie cierpliwie czekać. Jednak nie boimy się takich wyzwań, gdyż lokalny samorząd od lat podejmuje odważne decyzje, których efektem jest m.in. wybudowanie na europejskim poziomie, nowoczesnego Centrum Edukacji Sportu i Rekreacji w Bobolicach z m.in. pełnowymiarową halą sportowo-widowiskową oraz z kompleksem boisk sportowych Orlik 2012. Dlatego też uzyskane wsparcie doradcze w Konkursie 3P ma dla gminy ogromne znaczenie. Urzeczywistni planowaną od dwóch lat inwestycję, zmniejszając w znacznym stopniu nakłady na przeprowadzenie tej kosztownej i niezbędnej obsługi prawnej przedsięwzięcia.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ Co sprawiło największe trudności w przygotowaniu wniosku?

Bazując na zdobytym już doświadczeniu z I edycji Konkursu **3P**, nie mieliśmy większych problemów z przygotowaniem dokumentacji konkursowej. Zarówno Regulamin, jak i Formularz Konkursu były czytelne i łatwe do uzupełnienia, a posiadana przez nas dokumentacja i dotychczasowe działania przygotowawcze pozwoliły na prawidłowe złożenie i uzupełnienie wniosku.

■ Jakie są najpilniejsze potrzeby inwestycyjne gminy i czy któreś z nich rozważają Państwo zrealizować w formule ppp?

Staramy się inwestować w rozwój infrastruktury na terenie Gminy Bobolice, stąd wiele zadań inwestycyjnych powziętych zarówno w latach poprzednich, jak i w 2013 roku. Są to przede wszystkim środki pochodzące z Unii Europejskiej, które przeznaczone są na inwestycje, np. na budowę tarasu widokowego w Bobolicach, budowę i doposażenie stadionu sportowego w miejscowości Kłanino, budowę i doposażenie placów zabaw, turystykę, kulturę oraz przygotowanie terenów inwestycyjnych, czego świadectwem jest dobrze rozwinięta, ciągle modernizowana infrastruktura. Bobolice są w dużym stopniu zwodociągowane i skanalizowane. Ponadto rokrocznie budujemy chodniki i parkingi, a także poprawiamy stan dróg gminnych. Poza inwestycjami w ppp, tj. „Dom Późnej Starości z zagospodarowaniem terenu w formule partnerstwa publiczno – prywatnego w Bobolicach” oraz „Hotel wraz z częścią komercyjną w Bobolicach”, planujemy realizację przedsięwzięcia pn. „Zakład przetwórstwa i chłodnictwa rolno-spożywczego wraz ze skupem płodów rolnych i runa leśnego z infrastrukturą techniczną”. Liczymy, że udział w Konkursie **3P** oraz prowadzona na szeroką skalę promocja naszych inwestycji przyczynią się do zainteresowania podmiotów prywatnych wspólną realizacją przedsięwzięć publicznych.

Zapraszamy inwestorów do Gminy Bobolice!

Budowa oczyszczalni ścieków w Borku Strzelińskim

Następnym projektem, który uzyskał wsparcie doradcze jest przedsięwzięcie Gminy Borów pn. „Modernizacja oczyszczalni ścieków w Borku Strzelińskim”. Obecnie istniejąca oczyszczalnia mechaniczno-biologiczna jest eksploatowana od 1993 r. Z uwagi na zły stan techniczny oraz plany rozbudowy sieci kanalizacyjnej w gminie podjęto decyzję o modernizacji i rozbudowie. Wskutek realizacji projektu i oddania do użytkowania nowoczesnej oczyszczalni, zredukowane zostaną koszty oczyszczania ścieków. Stworzony zostanie trwały, efektywny i zgodny z wymogami ochrony środowiska sposób zagospodarowania osadów ściekowych.



Głównym celem projektu jest uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Borów. Planując zakres projektu, wzięto pod uwagę kilka istotnych uwarunkowań, które można wskazać, jako szczególne w porównaniu do innych gmin powiatu strzelińskiego. Borów posiada dogodną lokalizację. Jest położony najbliżej Wrocławia – w porównaniu do innych gmin powiatu. Istnieje dość dobre połączenie komunikacji samochodowej. Przewiduje się, iż proces „rozrastania się” aglomeracji wrocławskiej obejmie także Borów. Widoczne są tendencje do lokalizacji inwestycji produkcyjnych w miejscowościach okolicznych, jak również rozwój mieszkalnictwa ukierunkowany jest na tereny w odległości do 30 km od Wrocławia. Z tego powodu realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia ma znaczenie kapitalne dla lokalnej społeczności, ale również i inwestorów zamierzających podejmować działalność gospodarczą na terenach gminy.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

BORÓW



Gmina Borów leży w południowej części województwa dolnośląskiego, w powiecie strzelińskim, w odległości ok. 25 km od Wrocławia. Teren gminy przecinają dwa ważne szlaki komunikacyjne: linia kolejowa Wrocław–Praga o znaczeniu regionalnym ze stacją kolejową i bocznicą w miejscowości Boreczek oraz drogą wojewódzką nr 395 biegnąca z Wrocławia przez Strzelin do granicy z Czechami. Korzystne położenie w stosunku do stolicy regionu oraz bliskość zjazdu z autostrady A-4 (ok. 10km) są niewątpliwie atutami tego terenu. Gmina, choć przede wszystkim o charakterze rolniczym, sukcesywnie się zmienia. Trend do osiedlania się poza miastem i atrakcyjne ceny działek budowlanych powodują, że dynamicznie rozwija się budownictwo jednorodzinne. Systematycznie opracowuje się dokumenty planistyczne i przeznaczają kolejne tereny pod zabudowę jednorodziną.

Planowane przedsięwzięcie zakłada współpracę z partnerem prywatnym w zakresie zaprojektowania, wybudowania, sfinansowania i zarządzania tj. realizację projektu w modelu DBFO. Przedsięwzięcie jednak nie obejmuje kompleksowego powierzenia partnerowi prywatnemu zarządzania siecią wodno-kanalizacyjną, a jedynie realizację części infrastruktury. Okres współpracy z partnerem prywatnym będzie trwał przez 15 lat. Z założeń projektu wynika, że wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie z przychodów generowanych przez przedsięwzięcie ppp bez udziału finansowego podmiotu publicznego. Planowany koszt przedsięwzięcia to 4,5 mln. Możliwość realizacji projektu, który z uwagi na duże koszty nie byłby możliwy do wykonania w najbliższym czasie, przy współudziale partnera prywatnego otworzył przed Gminą Borów nowe perspektywy. Jury Konkursu, w uzasadnieniu przyznania Gminie Borów wsparcia doradczego dla planowanego projektu, zwróciło uwagę na fakt, iż sukces realizacji tego przedsięwzięcia będzie miał znaczenie z punktu widzenia dobrych praktyk dla innych gmin znajdujących się w analogicznej sytuacji jak Gmina Borów – braku możliwości sfinansowania nakładów ze środków własnych i źródeł zewnętrznych, ze względu na niedużą skalę projektu i niedostatki budżetu inwestycyjnego. Na uwagę zasługuje również to, w jaki sposób gmina zaplanowała zakres współpracy z partnerem prywatnym – ma on zająć się realizacją tylko wybranych elementów przedsięwzięcia, a nie konieczności całości inwestycji. Z tego względu projekt może mieć znaczenie dla rozwoju ppp w sektorze wodno-kanalizacyjnym, jako przykład tego, że projekty ppp nie muszą ograniczać się do oddania stronie prywatnej zarządzania całym procesem świadczenia usług. Przykład Borowa może zachęcić inne podmioty publiczne do planowania przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w sytuacjach, w których nie ma zgody politycznej na pełne urynkwienie procesu świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych.

Rozmowa z Wójtem Gminy Borów Waldemarem Grochowskim

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

Na etapie podejmowania decyzji, w jakiej formule realizować to zadanie, przeprowadziliśmy wstępne rozeznanie rynku, które polegało na udzieleniu odpowiedzi na pytania: czy i w jakim zakresie prywatni inwestorzy byłiby zainteresowani realizacją takiego zadania w formule ppp. Z uzyskanych informacji wynikało, że takie zainteresowanie jest spore. Nie mając żadnego doświadczenia w realizacji tego typu przedsięwzięć, postanowiliśmy skorzystać z możliwości, jakie dawał udział w konkursie tj. pozyskanie bezpłatnego doradztwa prawnego, ekonomicznego i technicznego. Udało się, co nas bardzo cieszy.



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ *Co sprawiło największe trudności w przygotowaniu wniosku?*

Muszę przyznać, że posiadamy już jakieś doświadczenie w pisaniu i składaniu różnego rodzaju wniosków aplikacyjnych. Być może dlatego nie mieliśmy większych problemów z jego przygotowaniem. Sam formularz wniosku nie był zbyt skomplikowany, a instrukcja jego wypełniania była czytelna i zrozumiała.

Budowa targowiska miejskiego w Kędzierzynie-Koźlu

Kolejnym nagrodzonym projektem jest przedsięwzięcie Gminy Kędzierzyn-Koźle pn. „Budowa targowiska miejskiego przy ulicy Damrota w Kędzierzynie-Koźlu”.

KĘDZIERZYN-KOŹLE



Kędzierzyn-Koźle to 61-tysięczne miasto w województwie opolskim, ważny ośrodek administracyjny, przemysłowy i kulturalny regionu. Położone na blisko 123 km² miasto cechuje się szczególną atrakcyjnością krajobrazu oraz lokalizacją przyjazną rozwojowi przemysłu.

Położenie w stosunkowo niedalekiej odległości (300–400 km) od sześciu stolic europejskich: Warszawy, Berlina, Pragi, Wiednia, Brukseli i Budapesztu, 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 stwarza przebiegająca przez gminę trasa międzynarodowej magistrali kolejowej wschód–zachód, przewidzianej do włączenia do Europejskiego Systemu Transportu Kolejowego. Na terenie miasta funkcjonuje Kędzierzyńsko-Kozielski Park Przemysłowy, stwarzający warunki do podejmowania nowych inicjatyw gospodarczych. Utworzenie KKPP, którego pozostałymi udziałowcami są Grupa Azoty ZAK SA i JPM Holding SA, nadaje mu industrialny charakter. Potencjalnych inwestorów może zainteresować 76 ha terenu inwestycyjnego włączonego do Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej bądź ponad 35-hektarowy teren Portu Rzecznego Koźle. Rozwój miasta oparty jest nie tylko na przemyśle. W jego rozwoju należy podkreślić znaczącą rolę Instytutu Ciężkiej Syntezy Organicznej – jednostki, która od ponad 60 lat prowadzi prace badawcze w dziedzinie nauk chemicznych. Ich wynikiem są liczne publikacje, patenty i wdrożenia. W chwili obecnej miasto jest liderem Kędzierzyńsko-Kozielskiego Subregionalnego Obszaru Funkcjonalnego, który będzie odpowiedzialny za nowe, zintegrowane podejście do polityki miejskiej w nadchodzącej perspektywie finansowania.

Od blisko pięćdziesięciu lat przy ulicy Konstantego Damrota w Kędzierzynie-Koźlu funkcjonuje targowisko. To miejsce nierozwalnie związane jest z życiem codziennym kolejnych pokoleń mieszkańców miasta, którzy od wczesnych godzin rannych do południa, od poniedziałku do soboty przychodzą w poszukiwaniu świeżych, sezonowych warzyw, owoców i kwiatów od lokalnych wytwórców. Zmieniają się pory roku, towary, a czas na targowisku, jakby się zatrzymał. Ostatnia modernizacja została przeprowadzona wiele lat temu a obecna estetyka i funkcjonalność tego miejsca nie odpowiadają oczekiwaniom osób korzystających z placu targowego. Działalność handlowa prowadzona na 84 stanowiskach, zlokalizowanych na przestrzeni 0,295 ha odbywa się w utrudnionych warunkach. Istniejące obiekty budowlane, pełniące funkcję handlową o konstrukcji stalowej oraz drewnianej, są w złym stanie technicznym i nie spełniają potrzeb najemców i klientów. W chwili obecnej jedynym rozwiązaniem jest rozbiórka istniejących stoisk i budowa nowych z wykorzystaniem nowoczesnych i dostępnych rozwiązań technicznych dla tego typu obiektów.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



W związku z powyższym gmina podjęła pierwsze kroki mające na celu doprowadzenie do przebudowy tej przestrzeni. Przy udziale Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych, zarządzającego tym terenem oraz po wysłuchaniu uwag i sugestii kupców powstała koncepcja (wizja) nowego Targowiska Miejskiego.

Targowisko miejskie
w Kędzierzynie-Koźlu przy
ul. Damrota – obecnie

Przedsięwzięcie zakłada budowę obiektów – kontenerów o funkcji handlowej, otwartych oraz zamkniętych, niepodpiwniczonych, parterowych, z gotowych elementów konstrukcji stalowej oblicowanej płytami warstwowymi. Zadaszenie stoisk otwartych ma zostać wykonane z kratownic, rygli oraz słupów posadowionych na gruncie za pośrednictwem żelbetowych stóp fundamentowych. Prefabrykowane kontenery handlowe zamknięte, posadowione zostaną na gruncie za pośrednictwem płyty betonowej zbrojonej konstrukcyjnie. Kontenery zostaną wyposażone w indywidualną instalację elektryczną oraz instalację wodno-kanalizacyjną. Łączna liczba stanowisk stałych (otwartych i zamkniętych) to 82 miejsca. Cały teren zostanie oświetlony oraz utwardzony kostką brukową.

Gmina szacuje, że koszt tej inwestycji nie powinien przekroczyć kwoty 4 milionów złotych. Rozwiązania, które wypracowano, uzyskały 1 lutego 2013 r. pozytywną opinię Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Jednocześnie (z uwagi na rozmieszczenie części stanowisk na granicy działki w celu efektywniejszego wykorzystania powierzchni) gmina wystąpiła za pośrednictwem Artura Widłaka, starosty powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o udzielenie zgody na dokonanie odstępstwa od wymogów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodę na odstępstwo gmina uzyskała na początku czerwca 2013 r. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby rozpocząć kolejne



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Targowisko miejskie
– koncepcja

działania związane z realizacją tego przedsięwzięcia, a mianowicie przygotować analizy wpływu realizacji inwestycji na kondycję finansową gminy oraz przeprowadzić postępowania na wybór partnera prywatnego do realizacji inwestycji. Gmina Kędzierzyn-Koźle otwarta jest na propozycje i pomysły potencjalnego partnera, stąd też opracowana koncepcja będzie traktowana jako materiał bazowy do rozmów.

Rozmowa z Prezydentem Miasta Kędzierzyn-Koźle Tomaszem Wantułą



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

Już na początku 2012 roku Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle dała zielone światło Prezydentowi do podjęcia kroków zmierzających do realizacji czterech zadań inwestycyjnych, ważnych z punktu widzenia gminy, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Zdając sobie sprawę, że materia jest złożona, wymagająca wyspecjalizowanej, wielopoziomowej wiedzy zdecydowaliśmy się wziąć udział w I edycji Konkursu 3P, w którym nagrodą było objęcie bezpłatnym wsparciem doradczym na etapie przygotowania inwestycji do realizacji. Nasz projekt został doceniony przez Jury Konkursu 3P i dziś możemy cieszyć się pierwszymi działaniami podjętymi w celu przeprowadzenia przedsięwzięcia związanego z remontem kozielskiego Rynku. Kiedy PARP ogłosiła rozpoczęcie II edycji Konkursu wiedzieliśmy, że jest to kolejna szansa, aby uzyskać profesjonalną pomoc przy przygotowaniu analiz przedrealizacyjnych oraz wyborze partnera prywatnego, który byłby zainteresowany remontem i utrzymaniem miejskiego targowiska przy ul. Damrota. Niezmiernie cieszymy się, że również ten projekt zostanie objęty pomocą. Trzeba zauważyć, że przygotowanie inwestycji w tym modelu, opracowanie analiz, dokumentów jest kosztowne, a podmiot publiczny nie ma gwarancji, że cały proces zakończy się sukcesem. Ostatni Raport NIK na temat partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje, że ppp może być szansą dla wielu gmin na przeprowadzenie niezbędnych dla mieszkańców inwestycji, a zaangażowanie w ten proces fachowego doradztwa znacznie te szanse podwyższa.

■ *Co sprawiło największe trudności w przygotowaniu wniosku?*

Był to nasz drugi wniosek konkursowy, więc ścieżkę mieliśmy niejako przetartą. Jeśli dobrze sobie przypominać pewien problem sprawiło nam jednak oszacowanie wartości zadania. Nie tylko dlatego, że nie posiadamy dokumentacji technicznej i kosztorysów inwestorskich, ale również z uwagi na trudności z oszacowaniem wartości utrzymania i zarządzania tym obiektem przez partnera prywatnego w okresie

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

najbliższych lat. Tak naprawdę wartość „tej części zadania” można w przybliżeniu poznać dopiero po etapie dialogu konkurencyjnego, kiedy to zostanie doprecyzowany zakres prac partnera oraz okres, w jakim widzi on możliwość współpracy ze stroną publiczną. Myślę, że szacowanie wartości zamówienia jest problemem większości podmiotów publicznych, które rozpoczynają postępowanie i przygotowują się do publikacji ogłoszenia o zamówieniu. To właśnie wysokość zamówienia wskazuje, gdzie powinniśmy zamieścić ogłoszenie o zamówieniu, a także z jakiego rodzaju zamówieniem mamy do czynienia.

■ *Jakie są najpilniejsze potrzeby inwestycyjne gminy i czy któreś z nich rozważają Państwo zrealizować w formule ppp?*

Kędzierzyn-Koźle to stosunkowo młode miasto, które w swoich obecnych granicach administracyjnych funkcjonuje od niecałych 40 lat. Powstało przez połączenie Kędzierzyna, Koźła, Kłodnicy oraz Sławęcic – co sprawia, że powierzchniowo jesteśmy największym miastem na Opolszczyźnie, ale też stawia wysoko poprzeczkę. Zauważamy, że mieszkańcy nie mają warunków do integracji. Brak jest jednolitego centrum, miejsca, które łączyłoby mieszkańców i było przeznaczone do spotkań i plenerowych imprez kulturalnych. Stąd jednym z pomysłów było wyremontowanie przestrzeni kozielskiego Rynku i nadanie jej nowego wizerunku. To zadanie jest jednym z czterech wskazanym do realizacji w modelu ppp. Niedaleko Rynku usytuowane jest zabytkowe Podzamcze. Obecnie jesteśmy na etapie daleko posuniętego dialogu konkurencyjnego i liczymy, że prowadzone z partnerem prywatnym rozmowy zakończą się złożeniem oferty, która będzie do zaakceptowania przez Gminę. W przygotowaniu jest jeszcze nagrodzone przedsięwzięcie remontu targowiska przy ul. Damrota. Niestety jesteśmy po dwóch nieudanych próbach wyboru partnera zainteresowanego budową nowego kompleksu basenowego w naszym mieście. Nie przestajemy jednak szukać możliwości sfinansowania tego zadania podobnie jak i innych działań, takich jak: budowa północnej obwodnicy miasta, przebudowa głównej arterii czy wykorzystanie potencjału rzeki Odry. Są to kierunki działań istotne z punktu widzenia mieszkańców oraz rozwoju miasta, do realizacji których będziemy sukcesywnie dążyć w najbliższych latach.

Budowa nowej oczyszczalni ścieków w Gminie Krzywiń

Jury Konkursu **3P** przyznało także Gminie Krzywiń nagrodę główną za projekt pn. „Partnerstwo Publiczno-Prywatne narzędziem kompleksowej realizacji zadania własnego Gminy Krzywiń w zakresie gospodarki ściekowej w obszarze miasta Krzywiń oraz miejscowości Jerka i Łuszkowo”. Przedsięwzięcie to wpisuje się w pilne potrzeby inwestycyjne gminy w zakresie świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych, jak również umożliwi gminie wywiązanie się z obowiązków wynikających z wdrożenia (do końca 2015 r.) dyrektywy unijnej dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

Miasto Krzywiń do chwili obecnej nie ma własnej oczyszczalni ścieków oraz sieci kanalizacji sanitarnej. Na ten stan miało wpływ wiele czynników, z których do najistotniejszych należy zaliczyć:

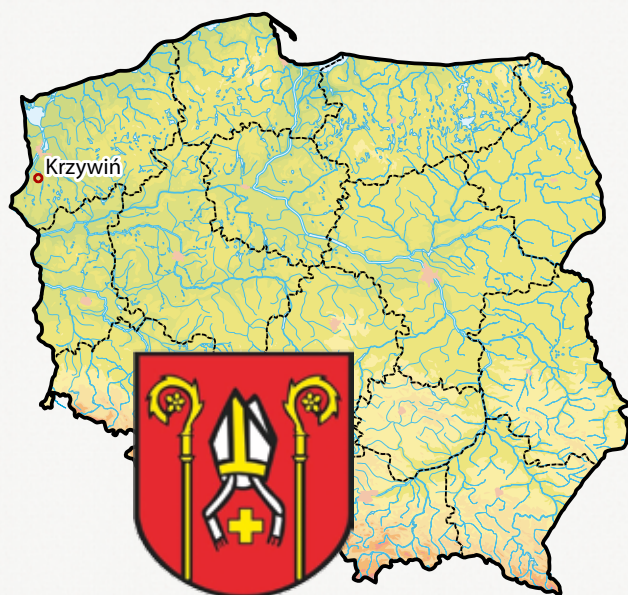
- niski budżet, z którego trudno wygenerować środki inwestycyjne na realizację wielomilionowej inwestycji,
- budowa kanalizacji sanitarnej jest powiązana z koniecznością przebudowy istniejącej kanalizacji deszczowej, która przez długie lata była wykorzystywana przez mieszkańców jako kanalizacja ogólnospławna, w związku z czym stan techniczny rurociągów jest fatalny i prowadzenie prac budowlanych – wykopów w sąsiedztwie tej kanalizacji może powodować jej zawalenie, a co za tym idzie ponoszenie kolejnych dużych środków finansowych na odbudowę,
- środki zewnętrzne oferowane w ramach programów unijnych przewidują refundację kosztów budowy kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków, natomiast niemożliwe jest pozyskanie dofinansowania na odbudowę kanalizacji deszczowej,
- gmina uczestniczyła w dużym programie obejmującym ponad 30 gmin pod nazwą Stowarzyszenie Gmin Nadobrzezańskich, jednak dofinansowanie inwestycji w tym trybie nie obejmowało odbudowy kanalizacji deszczowej, a ostateczna wartość refundacji budowy kanalizacji sanitarnej nie przekroczyłaby 60% kosztów kwalifikowanych, co mogłoby znacznie obciążyć budżet gminy,
- gmina podjęła próbę pozyskania środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Wielkopolskiego, jednak dofinansowania nie uzyskano, i może szczęśliwie, jak dziś z perspektywy czasu

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

uważają przedstawiciele gminy, ponieważ samodzielnie, z prawie niedomykającym się budżetem, wykonano by jedynie pierwszy etap skanalizowania wraz z wybudowaniem oczyszczalni. W takiej sytuacji zamknęłoby to możliwość wykonywania jakichkolwiek innych inwestycji infrastrukturalnych na terenie miasta i gminy na kolejne lata, a w przypadku konieczności odbudowy kanalizacji deszczowej, zniszczonej w wyniku prowadzonych prac, budżet gminy stałby się niewystarczający.

Po analizie możliwych rozwiązań oraz nieudanych próbach aplikacji o środki zewnętrzne, które i tak w przypadku gminy powodowałyby realizację inwestycji w przeciągu wielu lat, narodził się pomysł partnerstwa publiczno-prywatnego, jako instrumentu umożliwiającego realizację kluczowego zadania własnego gminy, jakim jest wyposażenie aglomeracji w kanalizację sanitarną. Formuła ppp pozwoli gminie na wykonanie całości projektu jednorazowo w krótkim czasie, z należytą starannością i przy minimalizacji kosztów inwestycyjnych.

KRZYWIŃ



Miasto i Gmina Krzywiń położone są w południowo-zachodniej części Wielkopolski. Gmina zajmuje powierzchnię 177 km² objętych ochroną krajobrazu, liczy nieco ponad 10 000 mieszkańców, z czego 1 576 mieszka w Krzywiniu. Gmina ma typowo rolniczy charakter. Od kilkunastu lat rozwija się w dziedzinie: działalności gospodarczej, produkcyjno-usługowo-handlowej oraz w turystyce.

Swoją działalność prowadzi około 500 podmiotów gospodarczych. Na ponad 9 tysiącach hektarów gospodarują rolnicy indywidualni.

Ponadto działalność produkcyjną prowadzą zakłady powiązane z produkcją rolną, w tym najbardziej znany producent światowej jakości materiału siewnego spółka „Danko”. Zakład Nasiennorolny w Kopaszewie zajmuje się m.in. uprawą i wdrażaniem na rynek nowych odmian zbóż. Na terenie gminy znalazły również miejsce przedsiębiorstwa prowadzące nieszkodliwą dla środowiska działalność gospodarczą związaną głównie z rolnictwem i budownictwem rolniczym. Walorem gminy jest gęsta sieć dróg o ciągle poprawiającej się jakości, bliskość znanych szlaków komunikacyjnych oraz konkurencyjna cena gruntów. Inwestycje komunalne sprzyjają bowiem nie tylko mieszkańcom, ale i inwestorom, którzy podejmują w gminie działalność gospodarczą.

Duże możliwości gospodarcze tkwią także w turystyce, usługach, budownictwie. Trzy strzeżone kąpieliska wokół jezior w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone pod kompleksowe usługi rekreacyjno-turystyczne.

W 1992 roku na terenach gminy został utworzony Agroekologiczny Park Krajobrazowy im. gen. Dezyderyego Chłapowskiego o powierzchni 17 200 hektarów. Niemal w całości park usytuowany jest w Międzyregionie Równiny Kościańskiej, a południowo – wschodni skrawek, okolice jeziora Zbęchy, obejmuje Pojezierze Krzywińskie.

Na terenie Gminy Krzywiń znajduje się ponadto przeniesiona prosto z planu filmowego „Pana Tadeusza” dekoracja folwarku Soplicowo stworzona przez światowej sławy scenografa Allana Starskiego, która stała się jednym z ciekawszych obiektów na Mickiewiczowskim Szlaku wiodącym przez Wielkopolskę.

Zaplanowane przez gminę przedsięwzięcie polegać ma na wybudowaniu oczyszczalni ścieków o wydajności odpowiadającej planowanemu zasięgowi oddziaływania, tj. mieszkańcom i podmiotom gospodarczym w miejscowościach Krzywiń, Jerka i Łuszkowo. Sam obiekt oczyszczalni ścieków planuje się zlokalizować na działce gminnej położonej w obrębie geodezyjnym Czerwona Wieś, dla której funkcjonuje uchwalony przez Radę Miejską Krzywinia Miejski Plan Zagospodarowania Przestrzennego, z przeznaczeniem gruntów pod budowę oczyszczalni ścieków i gdzie w chwili obecnej znajduje się zrekultywowane składowisko odpadów komunalnych. Projekt budowy kanalizacji sanitarnej obejmuje swym zasięgiem miejscowość Krzywiń. Planuje się wykonanie projektu technicznego kolektora tłoczno-łączącego nowo budowaną oczyszczalnię ścieków

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



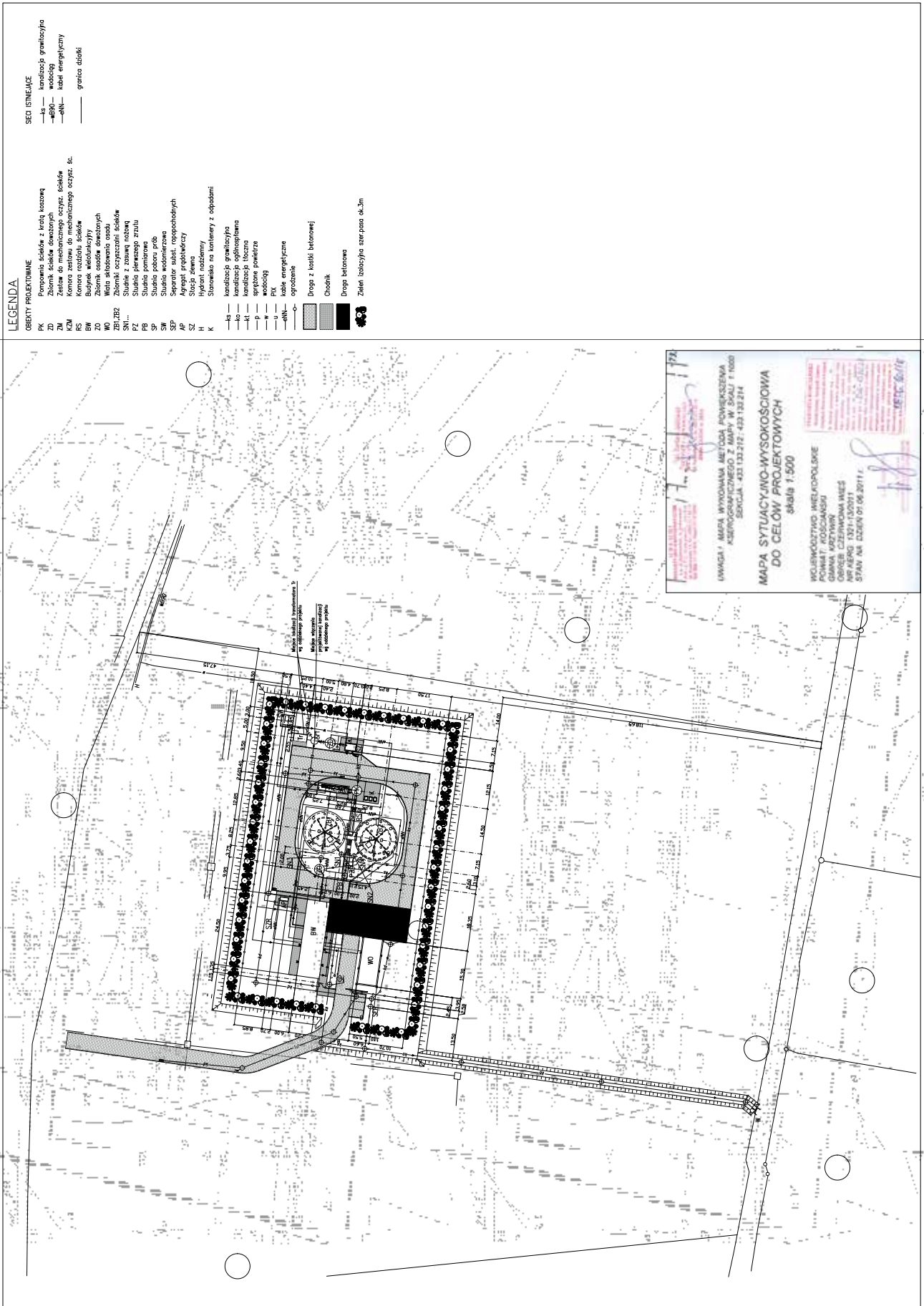
Urząd Miasta
i Gminy Krzywiń

przy miejscowości Krzywiń z istniejącą oczyszczalnią ścieków w miejscowości Jerka. Włączenie do planowanej oczyszczalni dla miasta Krzywiń ścieków pochodzących z oczyszczalni ścieków w Jerce ma na celu scentralizowanie i dociążenie nowo projektowanej oczyszczalni, a jednocześnie wzmocnienie opłacalności inwestycji dla partnera prywatnego poprzez zapewnienie regularnych dostaw większej ilości ścieków bytowych i pochodzących z podczyszczalni podmiotów prywatnych. Dzięki większej wydajności centralnej oczyszczalni większa ilość ścieków dowożonych z przydomowych oczyszczalni ścieków będzie mogła być dostarczana i oczyszczana, co jest bardzo istotne z punktu widzenia planów gminy, które nie przewidują dalszej rozbudowy sieci kanalizacyjnej. Zadanie oczyszczania ścieków komunalnych z pozostałych niewielkich i rozproszonych miejscowości gminnych gmina zamierza zrealizować poprzez dofinansowanie budowy indywidualnych przydomowych oczyszczalni ścieków. Program dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków funkcjonuje już na terenie gminy od dwóch lat i cieszy społeczną aprobatą i dużą popularnością. Przełączenie ścieków komunalnych z miejscowości Jerka i Łuszkowo do nowo projektowanej oczyszczalni umożliwi likwidację starej oczyszczalni w miejscowości Jerka, która jest obiektem adoptowanym z oczyszczalni ścieków poprodukcyjnych nieistniejącej już mleczarni. Likwidacja obiektu zredukuje koszty utrzymania infrastruktury oczyszczania ścieków, co korzystnie wpłynie na wynik finansowy całości przedsięwzięcia objętego ppp.

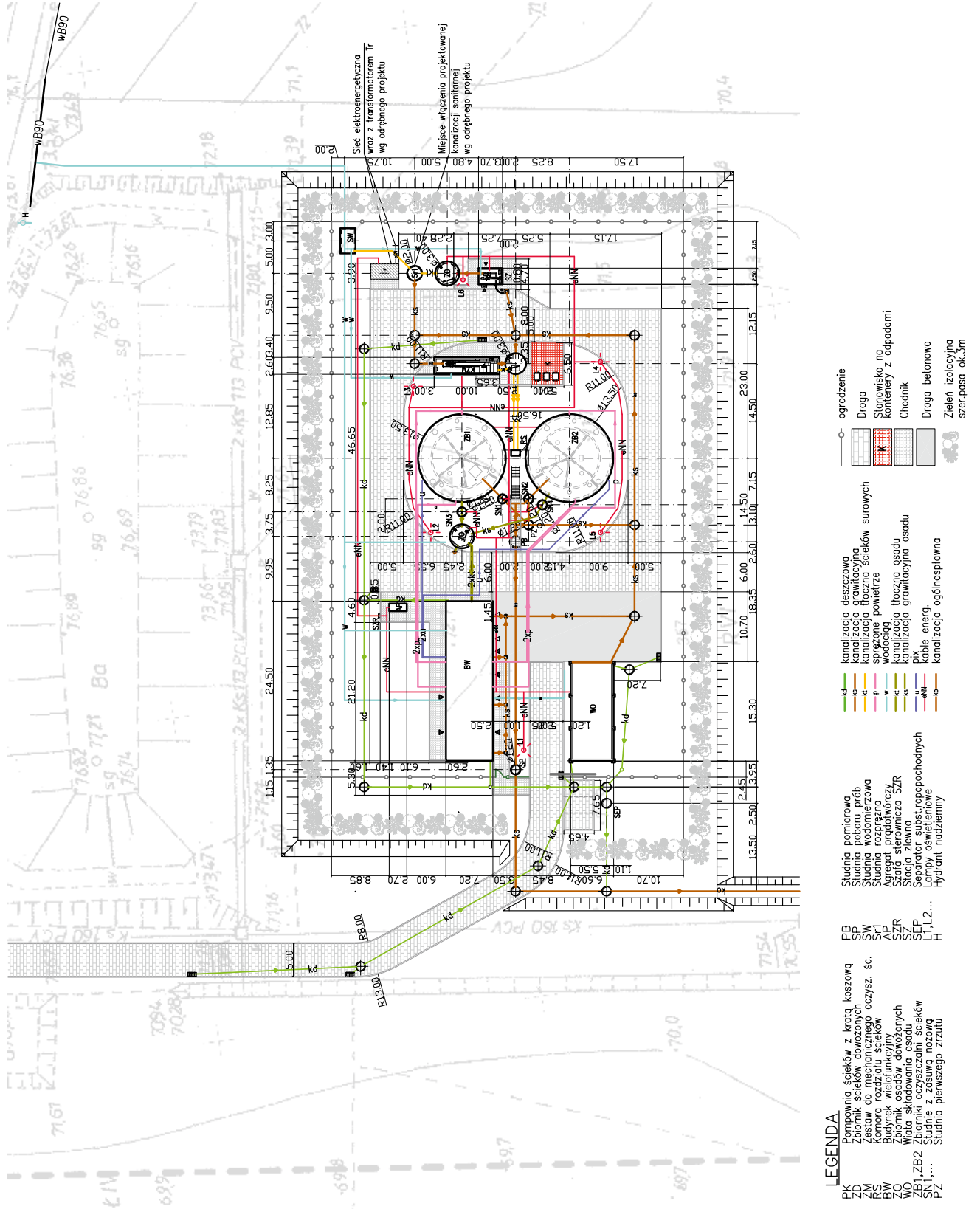
Gmina opracowała już dokumentację projektową dla oczyszczalni ścieków oraz kanalizacji sanitarnej. Podczas przygotowywania dokumentacji technicznej, gmina uzyskała wszelkie niezbędne zgody właścicieli, w wyniku czego zostały wydane wymagane pozwolenia: wodno-prawne i pozwolenie na budowę. Dokumentacja obejmuje następujące obiekty: oczyszczalnię ścieków, kanalizację sanitarną dla miasta Krzywiń etapy I-IV, przyłączy energetyczne SN dla oczyszczalni ścieków wraz z trafostacją, kanalizację sanitarną w obrębie dróg wojewódzkich przebiegających przez Krzywiń oraz budowę drogi dojazdowej do oczyszczalni ścieków.

Całość przedsięwzięcia obejmującego wybór partnera prywatnego, adaptację dokumentacji projektowych do wymagań partnera prywatnego, budowę infrastruktury i uruchomienie (rozruch) oczyszczalni ścieków gmina planuje wykonać do końca 2015 roku.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



LEGENDA

- PK Pompiwnia ścieków z kratką kosztową
- ZM Zbiornik ścieków dowożonych
- ZM Zbiornik ścieków dowożonych
- ZM Komora rozdzielu ścieków
- BS Budynek wielofunkcyjny
- ZO Zbiornik osadów dowożonych
- WO Włazo składowania osadu
- ZB1, ZB2 Zbiorniki oczyszczalni ścieków
- ZB1, ZB2 Zbiorniki z zasswą nożową
- PZ Studnia pierwszego zrzutu
- PB Studnia pomiarowa
- SB Studnia poboru prób
- SW Studnia wodociągowa
- SRL Komora rozdzielu ścieków
- AP Agregat prądowiczy
- SZR Szafa sterownicza SZR
- SZ Stacja zlewna
- SEP Separator subst.ropopochodnych
- H Lampy oświetleniowe
- H1, L2, L3, L4, L5, L6, L7, L8, L9, L10, L11, L12, L13, L14, L15, L16, L17, L18, L19, L20, L21, L22, L23, L24, L25, L26, L27, L28, L29, L30, L31, L32, L33, L34, L35, L36, L37, L38, L39, L40, L41, L42, L43, L44, L45, L46, L47, L48, L49, L50, L51, L52, L53, L54, L55, L56, L57, L58, L59, L60, L61, L62, L63, L64, L65, L66, L67, L68, L69, L70, L71, L72, L73, L74, L75, L76, L77, L78, L79, L80, L81, L82, L83, L84, L85, L86, L87, L88, L89, L90, L91, L92, L93, L94, L95, L96, L97, L98, L99, L100, L101, L102, L103, L104, L105, L106, L107, L108, L109, L110, L111, L112, L113, L114, L115, L116, L117, L118, L119, L120, L121, L122, L123, L124, L125, L126, L127, L128, L129, L130, L131, L132, L133, L134, L135, L136, L137, L138, L139, L140, L141, L142, L143, L144, L145, L146, L147, L148, L149, L150, L151, L152, L153, L154, L155, L156, L157, L158, L159, L160, L161, L162, L163, L164, L165, L166, L167, L168, L169, L170, L171, L172, L173, L174, L175, L176, L177, L178, L179, L180, L181, L182, L183, L184, L185, L186, L187, L188, L189, L190, L191, L192, L193, L194, L195, L196, L197, L198, L199, L200, L201, L202, L203, L204, L205, L206, L207, L208, L209, L210, L211, L212, L213, L214, L215, L216, L217, L218, L219, L220, L221, L222, L223, L224, L225, L226, L227, L228, L229, L230, L231, L232, L233, L234, L235, L236, L237, L238, L239, L240, L241, L242, L243, L244, L245, L246, L247, L248, L249, L250, L251, L252, L253, L254, L255, L256, L257, L258, L259, L260, L261, L262, L263, L264, L265, L266, L267, L268, L269, L270, L271, L272, L273, L274, L275, L276, L277, L278, L279, L280, L281, L282, L283, L284, L285, L286, L287, L288, L289, L290, L291, L292, L293, L294, L295, L296, L297, L298, L299, L300, L301, L302, L303, L304, L305, L306, L307, L308, L309, L310, L311, L312, L313, L314, L315, L316, L317, L318, L319, L320, L321, L322, L323, L324, L325, L326, L327, L328, L329, L330, L331, L332, L333, L334, L335, L336, L337, L338, L339, L340, L341, L342, L343, L344, L345, L346, L347, L348, L349, L350, L351, L352, L353, L354, L355, L356, L357, L358, L359, L360, L361, L362, L363, L364, L365, L366, L367, L368, L369, L370, L371, L372, L373, L374, L375, L376, L377, L378, L379, L380, L381, L382, L383, L384, L385, L386, L387, L388, L389, L390, L391, L392, L393, L394, L395, L396, L397, L398, L399, L400, L401, L402, L403, L404, L405, L406, L407, L408, L409, L410, L411, L412, L413, L414, L415, L416, L417, L418, L419, L420, L421, L422, L423, L424, L425, L426, L427, L428, L429, L430, L431, L432, L433, L434, L435, L436, L437, L438, L439, L440, L441, L442, L443, L444, L445, L446, L447, L448, L449, L450, L451, L452, L453, L454, L455, L456, L457, L458, L459, L460, L461, L462, L463, L464, L465, L466, L467, L468, L469, L470, L471, L472, L473, L474, L475, L476, L477, L478, L479, L480, L481, L482, L483, L484, L485, L486, L487, L488, L489, L490, L491, L492, L493, L494, L495, L496, L497, L498, L499, L500, L501, L502, L503, L504, L505, L506, L507, L508, L509, L510, L511, L512, L513, L514, L515, L516, L517, L518, L519, L520, L521, L522, L523, L524, L525, L526, L527, L528, L529, L530, L531, L532, L533, L534, L535, L536, L537, L538, L539, L540, L541, L542, L543, L544, L545, L546, L547, L548, L549, L550, L551, L552, L553, L554, L555, L556, L557, L558, L559, L560, L561, L562, L563, L564, L565, L566, L567, L568, L569, L570, L571, L572, L573, L574, L575, L576, L577, L578, L579, L580, L581, L582, L583, L584, L585, L586, L587, L588, L589, L590, L591, L592, L593, L594, L595, L596, L597, L598, L599, L600, L601, L602, L603, L604, L605, L606, L607, L608, L609, L610, L611, L612, L613, L614, L615, L616, L617, L618, L619, L620, L621, L622, L623, L624, L625, L626, L627, L628, L629, L630, L631, L632, L633, L634, L635, L636, L637, L638, L639, L640, L641, L642, L643, L644, L645, L646, L647, L648, L649, L650, L651, L652, L653, L654, L655, L656, L657, L658, L659, L660, L661, L662, L663, L664, L665, L666, L667, L668, L669, L670, L671, L672, L673, L674, L675, L676, L677, L678, L679, L680, L681, L682, L683, L684, L685, L686, L687, L688, L689, L690, L691, L692, L693, L694, L695, L696, L697, L698, L699, L700, L701, L702, L703, L704, L705, L706, L707, L708, L709, L710, L711, L712, L713, L714, L715, L716, L717, L718, L719, L720, L721, L722, L723, L724, L725, L726, L727, L728, L729, L730, L731, L732, L733, L734, L735, L736, L737, L738, L739, L740, L741, L742, L743, L744, L745, L746, L747, L748, L749, L750, L751, L752, L753, L754, L755, L756, L757, L758, L759, L760, L761, L762, L763, L764, L765, L766, L767, L768, L769, L770, L771, L772, L773, L774, L775, L776, L777, L778, L779, L780, L781, L782, L783, L784, L785, L786, L787, L788, L789, L790, L791, L792, L793, L794, L795, L796, L797, L798, L799, L800, L801, L802, L803, L804, L805, L806, L807, L808, L809, L810, L811, L812, L813, L814, L815, L816, L817, L818, L819, L820, L821, L822, L823, L824, L825, L826, L827, L828, L829, L830, L831, L832, L833, L834, L835, L836, L837, L838, L839, L840, L841, L842, L843, L844, L845, L846, L847, L848, L849, L850, L851, L852, L853, L854, L855, L856, L857, L858, L859, L860, L861, L862, L863, L864, L865, L866, L867, L868, L869, L870, L871, L872, L873, L874, L875, L876, L877, L878, L879, L880, L881, L882, L883, L884, L885, L886, L887, L888, L889, L890, L891, L892, L893, L894, L895, L896, L897, L898, L899, L900, L901, L902, L903, L904, L905, L906, L907, L908, L909, L910, L911, L912, L913, L914, L915, L916, L917, L918, L919, L920, L921, L922, L923, L924, L925, L926, L927, L928, L929, L930, L931, L932, L933, L934, L935, L936, L937, L938, L939, L940, L941, L942, L943, L944, L945, L946, L947, L948, L949, L950, L951, L952, L953, L954, L955, L956, L957, L958, L959, L960, L961, L962, L963, L964, L965, L966, L967, L968, L969, L970, L971, L972, L973, L974, L975, L976, L977, L978, L979, L980, L981, L982, L983, L984, L985, L986, L987, L988, L989, L990, L991, L992, L993, L994, L995, L996, L997, L998, L999, L1000

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Rozmowa z Burmistrzem Krzywinia Jackiem Nowakiem



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

Podstawowym powodem przystąpienia do Konkursu 3P było i jest pragnienie wykonania wielkiego zadania inwestycyjnego, czyli rozwiązanie najbardziej palącego problemu, z jakim od dziesięcioleci zmagają się miasto Krzywinia, a tym samym Gmina Krzywinia. Mam tu na myśli budowę oczyszczalni i sieci kanalizacyjnej dla miasta Krzywinia. To inwestycja, której realizacja, z uwagi na swoją skalę, w poprzednich kadencjach władz wywoływała „gęsią skórę” na samą myśl o niej. Podejrzewam, że właśnie z tego powodu nie tylko nie przygotowano koncepcji budowy i stosownych projektów, ale co gorsza nie zadbano o sfinansowanie przedsięwzięcia, choć istniały wówczas ku temu sprzyjające okoliczności. Po objęciu stanowiska burmistrza Miasta i Gminy Krzywinia, w listopadzie 2010 r., postanowiłem zmierzyć się z tym trudnym przedsięwzięciem. W pierwszej kolejności zleciłem wykonanie dokumentacji technicznej, a następnie rozpocząłem starania o sfinansowanie inwestycji ze środków zewnętrznych. Niestety, zakończyły się one niepowodzeniem i dlatego, poszukując innych możliwości realizacji koncepcji, zdecydowałem się na partnerstwo publiczno-prywatne. Dzisiaj wiem, że wykorzystanie innych niż ppp możliwości realizacji inwestycji rodziłoby poważne skutki finansowe dla Gminy Krzywinia, faktycznie blokując jej rozwój, w związku z brakiem możliwości sfinansowania realizacji innych zadań przez wiele lat i kadencji. Partnerstwo publiczno-prywatne daje możliwość realizacji inwestycji w krótkim czasie. Składając wniosek na Konkurs 3P, realizowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, liczyłem na pozytywny wynik i na uzyskanie wparcia w postaci usług doradczych, które mają wspomóc Gminę w wykonaniu wielu trudnych i skomplikowanych procedur związanych z ppp. Jestem przekonany, że dzięki uzyskanemu wsparciu bez problemów i z sukcesem wybudujemy długo oczekiwaną przez mieszkańców Miasta i Gminy Krzywinia kanalizację i oczyszczalnię, chroniąc jednocześnie środowisko i finanse samorządu. Poza tym wykonamy coś co przez dziesiątki lat wydawało się niemożliwe do zrealizowania.

■ *Co sprawiło największe trudności w przygotowaniu wniosku?*

Wniosek nie był skomplikowany i w związku z tym nie było większych problemów z przygotowaniem. Poza tym w wątpliwych sprawach pytaliśmy pracowników Organizatora Konkursu. Dokumentacja została dobrze opracowana, zostaliśmy laureatami i z tego się ogromnie cieszę. A przed nami jeszcze wiele pracy.

■ *Jakie są najpilniejsze potrzeby inwestycyjne gminy i czy któreś z nich rozważają Państwo zrealizować w formule ppp?*

Najpilniejsze potrzeby inwestycyjne gminy to przede wszystkim infrastruktura kanalizacyjna i drogowa, a także poszukiwanie oszczędności poprzez planowaną termomodernizację obiektów publicznych. Rozważam realizację zadań z zakresu infrastruktury oraz termomodernizacji obiektów w formule ppp.

4.2. Działania Ministerstwa Gospodarki w zakresie ppp

Bartosz Korbus

Instytut PPP

Upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania ppp, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego to jedno z zadań Ministerstwa Gospodarki zapisane w ustawie o ppp¹.

W tym celu Ministerstwo Gospodarki podejmuje szereg działań, które mają służyć realizacji ww. zapisów ustawy. Jednym z nich było utworzenie elektronicznej bazy danych o przedsięwzięciach realizowanych lub planowanych do realizacji w formule ppp o nazwie Baza Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – dostępna pod adresem www.bazappp.gov.pl. Celem funkcjonowania Bazy Projektów PPP jest zebranie i usystematyzowanie informacji na temat projektów ppp w Polsce, a co za tym idzie propagowanie wiedzy na temat form współpracy podmiotów prywatnych z sektorem publicznym.

Oprócz wiedzy na temat projektów ppp na portalu są zamieszczane wiadomości o organizowanych przedsięwzięciach promujących ppp w danym regionie, takich jak szkolenia, konferencje, a także informacje o publikacjach na temat funkcjonowania ppp w Polsce i zagranicą.

Korzystanie z Bazy jest bezpłatne i nie wymaga logowania do przeglądania zamieszczonych tam informacji.

Ministerstwo Gospodarki podejmuje także liczne działania edukacyjno-promocyjne – organizuje szkolenia, konferencje, przygotowuje tłumaczenia dokumentów unijnych poświęconych tematyce ppp, prowadzi badania i analizy rynku ppp w Polsce.

Na uwagę zasługuje również działający przy Ministerstwie od 2010 r. Zespół ds. partnerstwa publiczno-prywatnego². Został powołany jako organ pomocniczy Ministra Gospodarki o charakterze opiniodawczo-doradczym. Zespół skupia ekspertów ds. ppp reprezentujących organy administracji rządowej oraz podmioty prywatne, których cele statutowe nawiązują do działania na rzecz rozwoju ppp w Polsce. Do głównych zadań Zespołu należy przygotowywanie rekomendacji związanych z promocją i wprowadzeniem w życie ppp, w szczególności w zakresie proponowania rozwiązań dotyczących zmian legislacyjnych ułatwiających realizację partnerstwa publiczno-prywatnego, tworzenia warunków lepszej komunikacji oraz dialogu pomiędzy administracją, biznesem, partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi w sprawach dotyczących ppp.



Do inicjowania, a następnie koordynowania opisanych działań w Ministerstwie Gospodarki został powołany Wydział Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. O wypowiedź na temat roli Wydziału PPP funkcjonującego w obrębie Departamentu Instrumentów Wsparcia, o realizowanych zadaniach oraz planach zwróciliśmy się do Pani Dyrektora Departamentu Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki Agnieszki Buły-Kopańskiej.

¹ Art. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, z późn.zm.

² Zarządzenie nr 43 Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Agnieszka Buła-Kopańska

Dyrektor Departamentu
Instrumentów Wsparcia
Ministerstwa Gospodarki

■ **Bartosz Korbus (BK):** *Jak wygląda struktura Wydziału Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Gospodarki ?*

Agnieszka Buła-Kopańska (A.B-K): W lutym 2013 roku w ramach struktur Departamentu Instrumentów Wsparcia Minister Gospodarki powołał Wydział Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, który obecnie liczy 5 osób. Stworzenie Wydziału PPP stanowi jeden z wielu elementów wypełnienia art. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-privatnym, w którym zapisano: „*Do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie ustawy należy w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-privatnego, dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-privatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego.*”

■ **B.K.:** *Jakie działania są podejmowane w ramach powołanego Wydziału?*

A.B-K: Wypełniając zapis art. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o ppp, powołany w Ministerstwie Gospodarki Wydział Partnerstwa Publiczno-Prywatnego realizuje działania o charakterze analitycznym, legislacyjnym, informacyjnym, promocyjnym, szkoleniowym oraz organizacyjnym.

W obszarze działań o charakterze informacyjnym Wydział PPP udostępnił na stronach www.mg.gov.pl oraz www.bazappp.gov.pl opracowany przez Ministerstwo Gospodarki „Poradnik w zakresie efektywności energetycznej w budynkach publicznych”, przetłumaczoną na język angielski Ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o ppp oraz pięć tłumaczeń publikacji nt. partnerstwa publiczno-privatnego wydanych przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC). Zawarto również umowę z OECD na przetłumaczenie na język polski publikacji pt. „*Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*”, która niebawem zostanie udostępniona na stronie Ministerstwa Gospodarki oraz zasili Bazę Projektów PPP.

W obszarze promocji Wydział PPP zrealizował wiele działań. Dla przykładu, przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki wystąpili na konferencji pn. „*Speed uppp Poland*” zorganizowanej w Warszawie przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, na konferencji pn.: „*Status quo polskiego ppp a niemieckie doświadczenia*” zorganizowanej przez Polsko-Niemiecką Izbę Przemysłowo-Handlową AHK w Krakowie. Ponadto jednym z prelegentów na konferencjach pod nazwą „*Dzień Informacyjny Europejskiego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w zakresie Fotoniki*” zorganizowanej m.in. przez firmę Bumar PCO S.A. oraz „*Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Karczew z zastosowaniem formuły ppp oraz dotacji NFOŚiGW*” był przedstawiciel Wydziału PPP. Uczestniczyliśmy również w Targach MIPIM we Francji, podczas których prezentowaliśmy polski rynek ppp oraz prowadziliśmy rozmowy na temat organizacji Dnia Polskiego w 2014 roku. Natomiast na międzynarodowych targach budowlanych w Stambule pt. „*Yapi Fuarı – TurkeyBuild*” przeprowadziliśmy prezentację ppp na seminarium zorganizowanym, w ramach targów, przez Wydział Promocji Handlu i Inwestycji w Ankarze oraz Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Wzięliśmy udział także w debacie publicznej nt. inwestycji w infrastrukturę sportową, która odbyła się w Polskim Klubie Infrastruktury Sportowej.

Poza tym na bieżąco wspieramy starania pomysłodawców celem uzyskania honorowego patronatu Ministra Gospodarki dla podejmowanych przedsięwzięć z zakresu ppp, np. dla konferencji pt. „*Ppp w praktyce*” organizowanej przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, dla przedstawicieli podmiotów publicznych, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, dla drugiej edycji Warsztatów Sektorowych PPP organizowanych we wrześniu i październiku br. w Warszawie. Ponadto wspieramy Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji materiałami promocyjnymi o ppp zaprojektowanymi i sfinansowanymi przez resort gospodarki.

Jeśli chodzi o obszar działań organizacyjnych, to przedstawiciele Wydziału PPP brali udział w pracach grup roboczych EPEC, w spotkaniach z firmami doradczymi, przedstawicielami Banku Światowego w Warszawie dotyczących planowanych do realizacji projektów spalarniowych oraz w debacie nt. podstawowych kwestii dotyczących rozwoju ppp w Europie, zorganizowanej przez EPEC w Paryżu.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Dwie przedstawicielki Wydziału Partnerstwa Publiczno-Prywatnego aktywnie uczestniczą w pracach Jury Konkursu 3P, Konkursu, który jest przeprowadzany w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pn. „Partnerstwo publiczno-prywatne”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przypomnę krótko, iż celem projektu jest upowszechnienie wiedzy o ppp i wyłonienie modelowych przedsięwzięć w formule ppp. Jury Konkursu 3P przyznaje nagrody główne w postaci nieodpłatnego, profesjonalnego wsparcia doradczego dla wybranych projektów oraz wyróżnienia w postaci nieodpłatnego uczestnictwa w misji studyjnej podejmującej problematykę ppp w krajach Unii Europejskiej.

Do ważnych zadań Wydziału PPP należy organizacja i koordynacja prac Zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego przy Ministrze Gospodarki. Podczas ostatniego spotkania Zespołu, które odbyło się 4 czerwca br., Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, Marian Cichosz, przekazał wyniki niedawnej kontroli NIK w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego. Omawialiśmy również ocenę ex-post ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o ppp oraz propozycje zmian do ww. ustawy. Przedstawiciele Instytutu PPP, Fundacji Centrum PPP oraz Ministerstwa Finansów wypowiadali się na temat nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w przedmiocie dostosowania kryteriów zaliczania wynagrodzenia wypłacanego partnerowi prywatnemu do specyfiki formuły ppp. Dyskusja nad wniesionymi na Zespół zagadnieniami, pokazała, że pomimo sprzyjającego klimatu dla partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prób przełamania uprzedzeń pomiędzy kluczowymi resortami oraz instytucjami zaangażowanymi w rozwój ppp istnieje jeszcze wiele obszarów, które wymagają pogłębionej refleksji. Należy więc podejmować jak najwięcej tego typu inicjatyw, aby doprowadzić do zminimalizowania obszarów rozbieżności i doprowadzać do formułowania propozycji dobrych zmian w legislacji dotyczącej sfery ppp.

■ **B.K.:** *Skoro Pani Dyrektor przywołuje dyskusję na temat zmian w prawie, to chciałbym zapytać o termin wydania rozporządzenia wykonawczego do art. 18a ustawy o ppp. Czy termin ten został już zaplanowany?*

A.B.-K.: Projekt rozporządzenia, o którym mowa w art. 18a ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przeszedł fazę uzgodnień wewnątrzresortowych i jest obecnie na etapie uzgodnień w ramach Zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego przy Ministrze Gospodarki. Na chwilę obecną nie jest znany dokładny termin wydania przedmiotowego rozporządzenia.

■ **B.K.:** *Na koniec rozmowy proszę o wskazanie głównych planów Wydziału PPP na najbliższy okres.*

A.B.-K.: Wydział PPP przywiązuje znaczącą wagę do działań o charakterze analitycznym. Obecnie pracujemy nad zdefiniowaniem poziomu zainteresowania firm prywatnych tematyką ppp oraz określeniem perspektyw dalszego zaangażowania instytucji publicznych w rozwój ppp w Polsce. Powstanie raport we współpracy z ekspertami ds. ppp pt. „Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój ppp w Polsce”.

Wydział PPP pracuje również nad określeniem dziedzin, w których ppp jest najbardziej efektywne i celowe gospodarczo. Opracowywany jest projekt dokumentu wskazującego na główne kierunki polityki państwa względem rozwoju ppp, uwzględniającego podstawowe wektory polityki państwa wobec ppp oraz analizującego instrumenty wspierające rozwój ppp w Polsce.

Podjęliśmy prace nakierowane na przyspieszenie rozwoju ppp poprzez udostępnienie opisu standardowych klauzul, które występują przy zawieraniu umów ppp, np. na budowę parkingu, budynku użyteczności publicznej – urzędu, szkoły z halą sportową i boiskiem, infrastruktury kanalizacyjnej, budynku komunalnego. Zleciliśmy przygotowanie wzorcowej dokumentacji opisującej standardowe klauzule umowy o ppp.

W zakresie niezwykle istotnych działań legislacyjnych podejmowanych przez Wydział PPP Ministerstwa Gospodarki znajdują się prace nad poprawą istniejących zapisów prawa dotyczącego projektów realizowanych w formule ppp. Stanowiąc one będą odpowiedzią resortu gospodarki na postulaty przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i sektora prywatnego. Przygotowujemy opracowanie projektu założeń do nowelizacji ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

zmieniającej obowiązujące przepisy prawa. Prowadzone są również prace nad wykonaniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 18a ustawy o ppp w zakresie wydania rozporządzenia w sprawie ryzyk, o czym już wcześniej wspomniałam.

Ponadto pracujemy na rzecz poprawy widoczności i rozpoznawalności informacji o ppp, wykorzystując w tym celu portale internetowe, które zasilane są w stosowne dokumenty i wiedzę z zakresu dobrych praktyk ppp. Będziemy również zamieszczać informacje w mediach, podczas konferencji, warsztatów i spotkań poświęconych tematyce ppp. Będziemy promowali polskie inicjatywy ppp poprzez udział w targach w Poznaniu i w Ostródzie oraz na konferencjach organizowanych przez Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji przy ambasadach RP w celu zainteresowania zagranicznych partnerów inwestycjami w formule ppp w Polsce.

W planach Wydziału jest także zwołanie drugiego w tym roku posiedzenia Zespołu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego, udział w posiedzeniach międzynarodowych organizacji zajmujących się tematyką ppp w celu uzyskania wpływu na kierunki działań tych organizacji oraz udział w pracach grupy roboczej partnerstwa publiczno-prywatnego powołanej w ramach projektu „Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu”, aby poznać doświadczenia i opinie sektora prywatnego w zakresie ppp. Dodam, że w ramach prac Grupy roboczej prowadzona jest dyskusja nad strategiczną rolą biznesu na rzecz angażowania się w realizację celów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem tych z zakresu zrównoważonego rozwoju (m.in. gospodarka odpadami, budowa szkół i szpitali, budowa dróg i inne) z wykorzystaniem ppp, pozyskanie wkładu biznesu w kształtowanie zapisów nowelizacji ustawy o ppp, zapoznanie się z analizami dotyczącymi kluczowych barier w zakresie rozwoju ppp i dyskusja nad ich pokonaniem oraz praca nad upowszechnianiem zastosowania form ppp w realizację celów strategicznych przez przedsiębiorstwa. Oczekujemy, że efektami prac Grupy w 2013 roku będzie przygotowanie projektu ustawy o ppp z uwzględnieniem głosu i doświadczeń biznesu oraz zaplanowanie działań upowszechniających ppp w środowisku biznesowym, jako skutecznej formy realizacji celów publicznych przez przedsiębiorstwa prywatne.

Będziemy też nadal uczestniczyli w pracach Jury Konkursu 3P, gdyż jest to efektywne narzędzie służące upowszechnianiu wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Podsumowując, chciałabym dodać, iż partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań publicznych jest w Polsce relatywnie nowa. I mimo że dla wielu w dalszym ciągu kojarzy się z szeregiem ryzyk, to jednak zyskała w ostatnich latach zainteresowanie mediów, a liczba organizowanych wydarzeń związanych z tematyką ppp rośnie, podobnie jak i przedsięwzięć realizowanych w formule ppp.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w dalszym ciągu najwięcej ogłoszonych postępowań ppp należało do branży sportowej, rekreacyjnej i turystycznej, takich jak: baseny, kąpieliska, termy, stadiony, hale i ośrodki rekreacyjno-sportowe. Niewiele mniej przedsięwzięć dotyczyło branży transportowej, z projektami takimi jak: parkingi, drogi, wiaty przystankowe, dworce. Na trzecim miejscu znajdują się dwa sektory: edukacja i kultura oraz środowisko. To optymistyczny obraz rynku ppp, gdyż pokazuje, że partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce rozwija się w podobnych sektorach co w krajach Europy Zachodniej, które mają dłuższe doświadczenia w tym zakresie niż nasz kraj.

Wywiązywanie się Ministerstwa Gospodarki z ustawowego obowiązku upowszechniania partnerstwa publiczno-prywatnego usuwa jedną z głównych barier dla dynamicznego rozwoju tej formy realizacji zadań publicznych, a mianowicie istnienie w świadomości społecznej niekorzystnych stereotypów opartych głównie na braku wiedzy o ppp. Dlatego tak ważne jest skuteczne przekazywanie rzetelnej wiedzy i informacji partnerom prywatnym i podmiotom publicznym. W tym sensie dziękuję Redakcji „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” za rozmowę i możliwość przedstawienia informacji na temat zaangażowania Ministerstwa Gospodarki w rozwój ppp, eliminowanie złych skojarzeń poprzez zwiększanie efektywności ppp oraz tworzenie przyjaznych regulacji prawnych. Uważam, że jest to warunek konieczny do skutecznej implementacji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

V. ABC ppp

5.1. Budowa hoteli przez gminę we współpracy z partnerem prywatnym w ramach spółki ppp

Bartosz Korbus
Instytut PPP

Specyfiką wielu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze turystyczno-rekreacyjnym i sportowym jest budowa i eksploatacja obiektów hotelowych. W projektach ppp obiekty hotelowe najczęściej nie będą stanowiły głównego przedmiotu przedsięwzięcia, a jedynie uzupełniać będą główne funkcje publiczne realizowane w ramach danego projektu (sportowe, turystyczne lub rekreacyjne). W praktyce budowa i eksploatacja hotelu stanowić będzie wynagrodzenie partnera prywatnego za realizację zadania publicznego. Nie mniej, realizacja tego typu obiektów komercyjnych może w pewnych warunkach stanowić niedopuszczalne działanie gminy poza sferą użyteczności publicznej. Celem niniejszego artykułu jest analiza dopuszczalności i warunków realizacji obiektów hotelowych w ramach projektów ppp realizowanych w formie spółki celowej, zwanej dalej „SPV” (z ang. SPV Special Purpose Vehicle), powołanej do realizacji umowy o ppp.

Budowa i eksploatacja hoteli, jako działalność gospodarcza

Hotele realizowane w ramach przedsięwzięć ppp służą osiągnięciu przez partnera prywatnego lub spółkę SPV stopy zwrotu pozwalającej zrekomensować nakłady na część publiczną przedsięwzięcia, z reguły deficytową. W tym świetle przedmiot działalności partnera prywatnego lub SPV należy uznać za zarobkową działalność budowlaną i usługową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły, tj. za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej², zwanej dalej „u.s.d.g.”. Jak wskazuje Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 lutego 2005 r.³, działalnością gospodarczą jest działalność wykazująca zawodowy, czyli stały charakter, podporządkowanie regułom zysku i opłacalności (lub zasadzie racjonalnego gospodarowania), oraz uczestnictwo w działalności gospodarczej (w obrocie gospodarczym). Należy wskazać, że o zarobkowym charakterze działalności przesądza zamiar jego osiągnięcia, a nie faktyczne (rzeczywiste) przysporzenie po stronie podmiotu gospodarczego. W wyroku z dnia 26 września 2008 r.⁴ Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „dana działalność jest zarobkowa, jeżeli jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu (zarobku), rozumianego, jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami. Działalność pozbawiona tego aspektu jest działalnością charytatywną, społeczną, kulturalną i inną (określaną mianem non profit)”. Do zakresu rodzajowego działalności gospodarczej należy zaliczyć m.in. roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków niemieszkalnych, wynajem nieruchomości, jak i usługi hotelarskie⁵. Prowadzenie działalności gospodarczej w sposób zorganizowany oznacza, że została ustanowiona struktura organizacyjna działalności, rozumiana raczej, jako stały sposób jej prowadzenia niż jako struktura „rzeczowa”⁶. Ciągłość działalności gospodarczej oznacza, że działalność gospodarcza jej nastawiona na nieokreślony z góry okres czasu⁷. Przy czym należy wskazać, że ciągłość nie wyklucza prowadzenia działalności gospodarczej sezonowo. Tym samym należy uznać, że w przypadku działalności gospodarczej nie jest wymagana cecha ciągłości w ścisłym znaczeniu, lecz raczej rodzajowa powtarzalność, a nie jednorazowość działań⁸.

¹ Art. 14 ust 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100, z późn.zm.

² Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn.zm.

³ III CZP 88/04, OSN(C) 2006, nr 1, poz. 5.

⁴ II FSK 789/07, LEX nr 495147.

⁵ Zob. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), Dz. U. z 2008 r. Nr 207, poz. 1293 z późn. zm.

⁶ (Tak WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 10 czerwca 2008 r., I SA/GI 886/07, dostępny na www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/722635EC78).

⁷ Tak SN w wyroku z dnia 4 stycznia 2008 r., I UK 208/07, LexPolonica nr 1878022.

⁸ Tak zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2008 r., I SA/GI 886/07, dostępny na www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/722635EC78.

Budowa i eksploatacja hoteli, a zadania własne gminy.

Ze względu na to, że budowa hoteli służyć ma w ramach umowy o ppp wykonywaniu działalności gospodarczej, należy rozstrzygnąć, czy gmina może podejmować się działalności gospodarczej w zakresie budowy i wynajmu obiektów hotelowych (zlecając je partnerowi prywatnemu lub SPV). Nadmienić należy, że zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawą ustroju gospodarczego w naszym kraju jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP).

Wolność gospodarczą gminy ograniczają przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹, zwanej dalej „u.g.k.”. Przedmiotowa ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego (JST). Gospodarka komunalna JST polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1 u.g.k.). Z powyższego przepisu wynikają jednoznacznie dwie normy: **działalność gospodarczą gmina może wykonywać jedynie w zakresie zadań własnych i jedynie w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej**¹⁰. Nie będzie *a contrario* dopuszczalne wykonywanie przez gminę działalności gospodarczej poza zakresem zadań



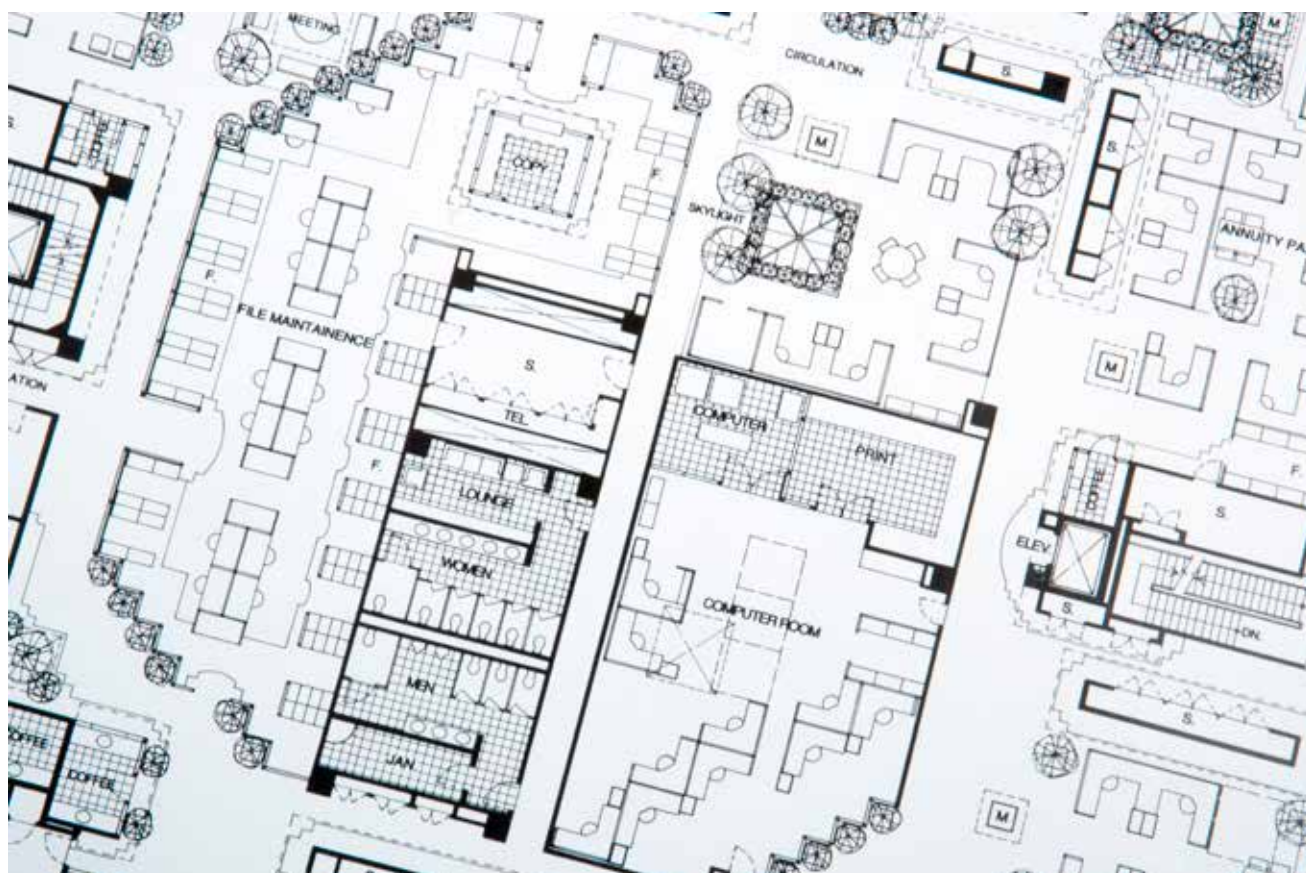
własnych lub w innym celu niż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Zasadnicza odmiennosc między gospodarką komunalną, a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że **gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego**. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co, siłą rzeczy, musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków

⁹ Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn.zm.

¹⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2012 r., V CSK 366/11, LEX nr 1231630.

aktywności gospodarczej i kulturalnej¹¹. Z powyższego wyroku wynika, że gmina nie może prowadzić gospodarki komunalnej w celach zarobkowych. Podkreślić jednak należy, że w literaturze przedmiotu pojawia się stanowisko zgodnie z którym obecnie, w warunkach gospodarki rynkowej, założenie o całkowicie niekomercyjnym charakterze omawianych usług nie odpowiada już ekonomicznej rzeczywistości, co wynika z faktu, że najczęściej w praktyce jest tak, że działalność polegająca na świadczeniu usług użyteczności publicznej jest wykonywana w celach ewidentnie zarobkowych (tj. z zamiarem osiągnięcia zysków) i nie zmienia tego nawet fakt, że zysk ten jest traktowany jako drugoplanowy¹². Tym samym uprawnione jest stwierdzenie, że gospodarka komunalna gminy jest formą działalności gospodarczej¹³, a JST może być uznana za przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą tylko w zakresie wykonywania zadań własnych i tylko wtedy, gdy są one związane z udziałem tej jednostki w obrocie cywilno-prawnym.

Pojęcie „gospodarka komunalna” będzie obejmowało aktywność zarówno JST, jak i związków JST, działalność odrębnych od danej JST osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym dana jednostka samorządowa powierzyła w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej (art. 3 u.g.k.), a także odrębne w sensie prawnym od danej JST podmioty prawa (np. spółki prawa handlowego), które zostały utworzone przez te jednostki samorządowe.



W sensie przedmiotowym gospodarka komunalna jest równoznaczna z wykonywaniem zadań własnych spoczywających na JST i ukierunkowanych na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zaspokojenie tych potrzeb jest istotą wszystkich zadań własnych JST. Zgodzić się należy z poglądem, że w zakresie przedmiotowym analizowanego pojęcia mieszczą się wszystkie zadania własne JST, a więc zadania polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej¹⁴. Rekonstrukcja zakresu zadań własnych gminy powinna się zacząć od wskazania, że gmina wykonuje wszystkie zadania publiczne samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych JST. Stosownie natomiast do art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca

¹¹ Zob. wyrok NSA w Gdańsku z 9 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OwSS 2003/4/105/105.

¹² Zob. M. Szydło, Komentarz do art.1 ustawy o gospodarce komunalnej, stan prawny na 2008.04.15, Lex.

¹³ Stosownie do cytowanego powyżej wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2012 r., V CSK 366/11.

¹⁴ Tamże.

V. ABC ppp

1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵, zwanej dalej „u.s.g.”, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wśród zadań własnych gminy przepisy u.s.g. ujmują zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty we wszystkich sprawach, w szczególności w zakresie katalogu zadań wskazanych w art. 7 ust. 1 u.s.g. W orzecznictwie wskazuje się, że każdy z zakresów spraw wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g. winien być potwierdzony i uszczegółowiony w ustawie odrębnej, poświęconej tematycznie sprawom stanowiącym zadania gminy¹⁶. Spośród katalogu zadań wskazanych w art. 7 ust. 1 u.s.g. wskazać należy na zadania dotyczące gospodarki nieruchomościami (pkt. 1), kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (pkt. 10) oraz promocji gminy (pkt. 18). Jakkolwiek brzmienie tych przepisów nie pozwala na jednoznaczne przypisanie budowy hoteli do któregoś z ustawowych zadań własnych gminy, to uprawnione jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej (nie mniej, z ostrożności należy podkreślić, że w wielu rozstrzygnięciach nadzorczych regionalne izby obrachunkowe niejednokrotnie uznawały wyliczenie zadań własnych zamieszczone w art. 7 ust. 1 u.s.g. za mające charakter zamknięty i wyczerpujący, wbrew językowemu brzmieniu przepisu). Ogólne kryteria uznania danego zadania za zadanie własne gminy wskazywał wielokrotnie w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, podnosząc, że z przepisów Konstytucji RP wynika, iż ustawodawca zwykły powinien powierzać JST, a konkretnie gminom, jako zadania własne, jedynie takie zadania, „które, po pierwsze, mają charakter publiczny, po drugie, wiążą się z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców, tj. osób mieszkających w gminie, po trzecie, mogą być realizowane w obrębie właściwości miejscowej JST”¹⁷.



Budowa i eksploatacja hoteli w sferze czy poza sferą użyteczności publicznej?

Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej stanowi zasadniczy wymiar gospodarki komunalnej JST (art. 1 ust. 2 u.g.k.). Poza zakresem zadań o charakterze użyteczności publicznej, gospodarka komunalna może być wykonywana jedynie w drodze wyjątku i tylko w przypadku zaistnienia ustawowych do tego przesłanek (o czym dalej). Zadania użyteczności publicznej polegają na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Usługi użyteczności publicznej, a więc będące w ramach wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej (przez podmioty mieszczące się

¹⁵ Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95, późn.zm.

¹⁶ Wyrok NSA z 20 lipca 2012 r., I OSK 843/12, Lex nr 1218321.

¹⁷ Orzeczenie TK K 4/95; orzeczenie TK z dnia 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK ZU 1997, z. 2, poz. 18; orzeczenie TK z dnia 30 września 1997 r., K 6/97, OTK ZU 1997, z. 3-4, poz. 38.

w podmiotowym zakresie pojęcia „gospodarka komunalna”) świadczone bądź też organizowane (w sposób bieżący i nieprzerwany) powinny być usługami powszechnie dostępnymi. Powyższe pozwala uznać, że usługi hotelowe zasadniczo nie mają charakteru usług użyteczności publicznej. Przede wszystkim oferowane przez hotel usługi nie będą miały charakteru powszechnie dostępnego. Przesądza o tym ekskluzywny charakter tych usług (są adresowane do wąskiego grona odbiorców) oraz brak możliwości skierowania przeciwko gminie skutecznego roszczenia o udostępnienie prawa do korzystania z tych usług. W końcu, zwykle nie wiążą się z elementarnymi potrzebami wspólnoty lokalnej. Adresatem usług hotelu będą przede wszystkim goście spoza danej jednostki, a nie sami mieszkańcy tego miasta. Z uwagi na powyższe, wykonywanie działalności gospodarczej przez gminę w zakresie usług hotelowych należy ocenić, jako działalność gminy poza sferą użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.s.g. gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Gmina w tym zakresie nie może korzystać ze swobody działalności gospodarczej. Wskazuje się, że celem takiej regulacji jest, po pierwsze, dążenie do skoncentrowania działalności gospodarczej gminy na jej zadaniach ustawowych (działalność o charakterze użyteczności publicznej), a po drugie – ochrona rynku przed wynikającym z przewagi informacyjnej gminy niebezpieczeństwem zmonopolizowania rynku¹⁸. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym: „gmina zaliczana jest do osób prawnych prowadzących ubocznie bezpośrednią działalność gospodarczą. Inny jest jednak cel jej działalności. W przypadku gmin cho-



dzi bowiem nie tyle o zdobycie środków pieniężnych na realizację celów statutowych, ale o działanie w sferze użyteczności publicznej, a więc w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej¹⁹.

Przepisem regulującym dopuszczalność i warunki prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej określa art. 10 u.g.k. W świetle tego przepisu, gmina, poza sferą użyteczności publicznej, może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli:

1. łącznie zostaną spełnione następujące warunki:
 - a) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
 - b) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia,

¹⁸ Zob. A. Szewc, Komentarz do art.9 ustawy o samorządzie gminnym, stan prawny na: 2012.07.31, Lex.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 1999 r., SA/Bk 1354/98, niepubl.

V. ABC ppp

2. zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową,
3. przedmiotem działalności spółki jest zajmowanie się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Na wstępie należy przypomnieć, że działalność gospodarcza gminy (w rozumieniu art. 9 ust. 2 u.s.g.) musi się cechować dokładnie tymi samymi cechami, o których jest wyraźnie mowa w art. 2 u.s.d.g (tj. zarobkowy charakter, zorganizowany sposób wykonywania, a także ciągłość) oraz że polega ona zawsze na uczestniczeniu przez gminę w obrocie gospodarczym – działalnością gospodarczą gminy jest także kapitałowe uczestnictwo gminy w spółkach kapitałowych. Kapitałowe uczestnictwo gminy w spółce jedynie wtedy będzie przejawem wykonywania przez gminę działalności gospodarczej (w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 9 ust. 2 u.s.g.), gdy działalność samej spółki, w której gmina uczestniczy jako wspólnik, będzie się znamionowała wspomnianymi wyżej cechami konstytutywnymi dla pojęcia działalności gospodarczej zdefiniowanej w art. 2 u.s.d.g. Jeżeli działalność spółki kapitałowej, w której gmina posiada status wspólnika, ma charakter zarobkowy (tj. wykonywana w celu zarobkowym), zorganizowany (tj. odbywa się przy wykorzystaniu zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych składających się na pojęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ Kodeksu cywilnego) oraz ciągły (tj. wykonywana regularnie i to przez dostatecznie długi okres), to wówczas można przyjąć niewzruszalne domniemanie, że również sama gmina, jako wspólnik spółki prowadzi działalność w ten właśnie sposób (tj. zarobkowo, ciągle oraz w sposób zorganizowany), co z kolei pozwala stwierdzić, że wykonuje ona wówczas działalność gospodarczą (w rozumieniu art. 9 ust. 2 u.s.g.).

Odnosnie pierwszej ze wskazanych powyżej przesłanek zaangażowania gminy w działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, to trzeba w tym kontekście mocno podkreślić, że ewentualne utworzenie przez gminę spółki lub też przystąpienie do niej będzie mogło nastąpić jedynie w celu pełniejszego zaspokojenia – poprzez działalność danej spółki – tych konkretnych, a dotąd niezaspokojonych potrzeb. Spółka prawa handlowego powinna być zatem dla gminy swego rodzaju instrumentem (narzędziem), za pomocą którego gmina zaspokoi te zgłaszane przez samorządową społeczność i niezaspokojone do tej pory (a przynajmniej nie w pełni zaspokojone) potrzeby. Zaspokajanie tych konkretnych potrzeb powinno należeć do zakresu działania danej gminy i być jej publicznym zadaniem. Gmina bowiem nie może – jak to zostało już wielokrotnie podkreślone – ani utworzyć spółki, ani też do niej przystąpić w żadnym innym celu, jak tylko realizacja publicznych zadań spoczywających na danej gminie (dotyczy to również spółek, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.g.k.). Fakt niezaspokojenia określonych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym może więc uzasadnić dopuszczalność utworzenia przez gminę spółki prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej lub też dopuszczalność przystąpienia przez gminę do takiej spółki jedynie wtedy, gdy zaspokajanie owych potrzeb należy do zakresu działania danej gminy. Niezaspokojone potrzeby gminnej (lokalnej) wspólnoty samorządowej muszą w istocie kumulatywnie polegać na braku pracy znacznej części mieszkańców danej gminy oraz na braku lub też niedostatecznym poziomie „aktywizacji gospodarczej” w tejże gminie, czego wyrazem jest chociażby brak „ożywienia rynku lokalnego”. Równocześnie, aby gmina mogła utworzyć spółkę prawa handlowego lub też przystąpić do niej poza sferą użyteczności publicznej, musi wykazać, że wcześniej były już podejmowane (niekoniecznie zresztą przez samą gminę jako taką) określone działania i środki prawne wynikające z obowiązujących przepisów prawa, lecz ani nie doprowadziły one do aktywizacji gospodarczej (w tym zwłaszcza do ożywienia rynku lokalnego), ani też nie spowodowały trwałego ograniczenia bezrobocia.

Gmina może utworzyć spółkę prawa handlowego mającą prowadzić działalność poza sferą użyteczności publicznej lub też może przystąpić do takiej spółki „jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową”. Art. 10 ust. 2 u.g.k. w żaden sposób nie ogranicza przedmiotowego zakresu działania (tj. rodzajów prowadzonej działalności) spółki prawa handlowego, która jest tworzona przez gminę lub też do której gmina przystępuje w sytuacji wskazanej w omawianym przepisie. Trzeba jednak pamiętać, że spółka taka, podobnie jak zresztą każda inna jednostka organizacyjna tworzona przez gminę (lub też do której gmina przystępuje), może prowadzić swoją działalność tylko i wyłącznie w celu wykonywania spoczywających na macierzystej gminie zadań publicznych, sprowadzających się do zaspokajania potrzeb artykułowanych przez daną wspólnotę samorządową. Aby gmina mogła utworzyć spółkę prawa handlowego poza

sferą użyteczności publicznej lub też przystąpić do niej w warunkach opisanych w art. 10 ust. 2 u.g.k., to musi najpierw istnieć i zostać konkretnie zidentyfikowany określony, należący do niej (a nie do innych gminnych osób prawnych), składnik mienia komunalnego, którego zbycie lub też rozporządzenie nim w inny sposób spowodowałoby dla danej gminy poważną stratę majątkową. Ów składnik mienia komunalnego musi przy tym zostać następnie wniesiony do danej spółki w charakterze aportu. Ocena tego, czy zbycie określonego składnika mienia komunalnego, czy też rozporządzenie nim w inny sposób (np. przez ustanowienie na tym składniku ograniczonego prawa rzeczowego lub też poprzez oddanie go w najem lub dzierżawę) spowoduje w danej gminie poważną stratę majątkową, musi być oczywiście dokonana przez nią w sposób zindywidualizowany, z uwzględnieniem istniejących konkretnych okoliczności rynkowych (możliwości popytowych), w tym kształtujących się na rynku lokalnym cen dotyczących składników majątkowych. Gmina powinna wykazać, że istniejące i dostępne dla niej możliwości rozporządzenia określonym składnikiem gminnego majątku doprowadzą nieuchronnie do tego, że poniesie ona poważną stratę majątkową.



Stosownie do art. 10 ust. 3 u.g.k. gmina może tworzyć (kapitałowe) spółki prawa handlowego mające prowadzić działalność poza sferą użyteczności publicznej (niekoniecznie zresztą będącą działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 u.s.d.g.), a także może przystępować do takich właśnie spółek, o ile zajmują się one jakimś ze wskazanych konkretnie rodzajów działalności, tj. działalnością bankową, ubezpieczeniową, doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, względnie też są ważne dla rozwoju gminy. Należy przy tym pamiętać, że w każdym przypadku spółki takie muszą wykonywać działalność mieszczącą się w zakresie zadań publicznych danej macierzystej gminy, a więc muszą – w taki czy inny sposób – zaspokajać potrzeby artykułowane przez mieszkańców tejże gminy. Gmina bowiem nie może tworzyć spółek ani też przystępować do nich w żadnym innym celu, jak tylko w przypadku realizacji spoczywających na niej zadań publicznych.

Gmina w końcu ma możliwość utworzenia spółki (mającej działać poza sferą użyteczności publicznej) lub możliwość przystąpienia do spółki, o ile dana spółka jest ważna dla rozwoju gminy. W tym kontekście trzeba zauważyć, że ważna dla rozwoju gminy (w rozumieniu przyjętym w komentowanym przepisie) jest spółka, która nie tylko przyczynia się, poprzez wykonywaną przez siebie działalność, do realizowania określonego zadania publicznego spoczywającego na macierzystej gminie (co samo w sobie nie jest z punktu widzenia omawianego przepisu jeszcze wystarczające), ale która równocześnie wnosi istotny wkład w perspektywiczny rozwój tej gminy oraz dzięki której rozwój (progresja) gminy w określonym zakresie spraw będzie postępował w sposób o wiele szybszy i bardziej obiecujący. Spółka taka musi być zatem motorem prorozwojowych tendencji w danej gminie, w tym zwłaszcza katalizatorem potrzebnych zmian (reform) społeczno-ekonomicznych. Interpretacja sformułowania „spółka ważna dla rozwoju gminy” nie może być przez organy gminy dokonywana w sposób rozszerzający i ekstensywny.

Budowa i eksploatacja hoteli przez gminę jest niedopuszczalna?

W świetle powyższego podjęcie się przez gminę samodzielnie, w drodze zlecenia partnerowi prywatnemu lub SPV, działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej w zakresie usług hotelowych jest, co do zasady, niedopuszczalne. W wyroku z dnia 15 grudnia 2010 r.²⁰, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zakwestionował dopuszczalność podejmowania się przez gminę działalności hotelarskiej w ramach użyteczności publicznej. Zgodnie z zaistniałym w przedmiotowej sprawie stanem faktycznym Rada Gminy M. podjęła uchwałę w sprawie utworzenia przez gminę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, wspólni z dwoma innymi spółkami: „A” (z siedzibą w I.) oraz „B” (z siedzibą w P.). Zgodnie z brzmieniem § 3 teże uchwały, przedmiotem działalności nowo tworzonej spółki miałyby być „sfinansowanie i zrealizowanie inwestycji polegającej na budowie, eksploatacji i zarządzaniu hotelem i pływalnią w M.”. Rozstrzygnięciem nadzorczym – niezaskarżonym przez gminę – Wojewoda D. stwierdził nieważność fragmentu § 4 wspomnianej uchwały. Następnie ten sam organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z prawem § 3 teże uchwały, wyłącznie jednak we fragmencie „hotelem”. Skarżący upatrywał sprzeczności tego właśnie zapisu zakwestionowanego aktu z postanowieniami art. 10 u.g.k. Wskazał należy, że w odpowiedzi Gmina M. uznała skargę za zasadną. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 u.g.k. – „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. W tym świetle, w ocenie Sądu, działalność hotelarska nie może być zaliczona do zadań o charakterze użyteczności publicznej (w rozumieniu cytowanego przepisu), z tego choćby względu, iż nie służy ona z pewnością do „bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. W tej sytuacji, utworzenie i przystąpienie przez Gminę M. do spółki, której działalność miałyby polegać – między innymi – na sfinansowaniu i realizacji działalności hotelarskiej, byłoby dopuszczalne wyłącznie w ramach możliwości przewidzianych w art. 10 ust. 1-3 u.g.k., gdzie mowa o tworzeniu i przystępowaniu gmin do spółek prawa handlowego „poza sferą użyteczności publicznej”. W ocenie WSA nie zostały spełnione przesłanki określone we wskazanych przepisach. Kontrolowana uchwała w ogóle nie dotyczy „zbycia składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki”, ani też sytuacji, w której rozporządzenie tym składnikiem „w inny sposób” miałyby spowodować dla gminy „poważną stratę majątkową”. Nie zostały zatem spełnione wymagania przewidziane w art. 10 ust. 2 u.g.k. W rachubę nie wchodzi również żaden z przypadków wymienionych w ust. 3 tego samego artykułu. Nie można wreszcie racjonalnie twierdzić, że właśnie w zakresie świadczenia usług hotelarskich istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej (na tamtym rynku lokalnym), co z kolei oznacza brak jednej z przesłanek, których dopiero łączne (w koniunkcji) spełnienie uzasadnia ewentualne tworzenie przez gminy spółek prawa handlowego (i przystępowanie do takich spółek) na podstawie art. 10 ust. 1 u.g.k. W końcu, WSA odniósł się do art. 6 ust. 1. u.s.g. – wedle którego do zakresu działania samorządów gminnych należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Tymczasem działalność hotelarska uznana została za działalność gospodarczą, której prowadzenie zostało zastrzeżone wyłącznie dla przedsiębiorców (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych – jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn.zm., w związku z u.s.d.g.).

Powyższa ocena WSA we Wrocławiu poprzedzona była m.in. stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, która uznała, że finansowanie budowy hotelu z restauracją i basenem nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, o którym mowa w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność hotelarsko-restauracyjna, będąca działalnością gospodarczą, wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej²¹. Należy również zwrócić uwagę na negatywną ocenę praktyki podejmowania się przez niektóre JST budowy i prowadzenia hoteli formułowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli, w ocenie której działalność taka jest „nielegalna”²².

²⁰ III SA/Wr 672/10.

²¹ Uchwała RIO w Katowicach z dnia 5 maja 2005 r., 65/XVII/05, LexPolonica nr 2242017.

²² Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu, Wrocław, wrzesień 2010 r.

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do następujących konkluzji:

1. budowa i wynajem hoteli stanowi działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów u.s.d.g.,
2. budowa i wynajem hoteli jest zasadniczo działalnością gminy poza sferą użyteczności publicznej,
3. budowa i wynajem hoteli może wyjątkowo stanowić zadanie własne gminy, jeżeli wyraźnie służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej,
4. budowa i wynajem hoteli stanowi działalność gospodarczą gminy poza obszarem użyteczności publicznej i może zostać uznana za działalność dopuszczalną, jeżeli służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, a ponadto jej prowadzenie uzasadnione jest zaistnieniem jednej z trzech przesłanek wskazanych w art. 10 ust. 1-3 u.g.k.,
5. zadania w zakresie budowy i wynajmu hoteli gmina może realizować poza sferą użyteczności publicznej poprzez utworzenie spółki lub przystąpienie do spółki kapitałowej.

W świetle powyższego można stwierdzić, że gmina nie będzie mogła zlecić partnerowi prywatnemu lub SPV budowy i eksploatacji hotelu. Budowa hotelu nie mogłaby stanowić przedmiotu przedsięwzięcia ppp. Umowa o ppp przewidująca takie rozwiązanie mogłaby zostać w tej części kwestionowana jako nieważna. Należy jednak stwierdzić, że nie istnieją przeszkody formalne uniemożliwiające partnerowi prywatnego lub SPV, w zamian za realizację określonego zadania publicznego gminy, uzyskanie, w ramach wynagrodzenia, prawa do budowy na odrębnej nieruchomości hotelu stanowiącego źródło przychodów pokrywających nakłady na część realizacji przedsięwzięcia ppp.

Aleksandra Dyrek-Orlando

Radca prawny/doradca
podatkowy, Baster

Rogoziński i Partnerzy

Kancelaria Radców Prawnych

Patryk Piwowar

Radca prawny, Baster

Rogoziński i Partnerzy

Kancelaria Radców Prawnych

5.2. Opodatkowanie podatkiem VAT wykupu przez podmiot publiczny udziałów lub akcji w spółce celowej ppp jako formuły wynagrodzenia partnera prywatnego

Wstęp

Jednym z kluczowych powodów realizacji przedsięwzięć w formule ppp jest pozyskanie kapitału prywatnego dla realizacji publicznych przedsięwzięć inwestycyjnych. Partner prywatny w zamian za swe zaangażowanie oczekuje wynagrodzenia. Co do zasady strona prywatna za swoje zaangażowanie może oczekiwać wynagrodzenia pieniężnego wypłacanego z budżetu lub prawa do eksploatacji przedmiotu przedsięwzięcia, za sprawą którego partner prywatny (koncesjonariusz) czerpie dochody ze świadczonych usług użyteczności publicznej czy dodatkowej działalności komercyjnej opłacanej bezpośrednio przez konsumentów usług świadczonych w ramach umowy. Pewne szanse uzyskania wynagrodzenia w sensie ekonomicznym stwarzają: instytucja wkładu własnego oraz zasady gospodarowania majątkiem wytworzonym w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Jeśli przedsięwzięcie jest realizowane z wykorzystaniem spółki celowej ppp, której udziały mogą być przedmiotem obrotu, w tym wykupu części prywatnej przez podmiot publiczny lub osoby trzecie, konieczne jest przeanalizowanie zasad skutków podatkowych tego typu operacji. Niejednokrotnie zasady, na jakich opodatkowana ma być transakcja, determinują jej ostateczny kształt. Warto zatem dokładnie zapoznać się z zasadami, na jakich opodatkowane podatkiem VAT mogą być procesy zachodzące w ramach przedsięwzięć ppp.

Spółka celowa tworzona na podstawie ustawy ppp

Podstawą dla realizacji inwestycji w oparciu o przepisy ustawy o ppp¹ jest umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym (zwana dalej „umową o ppp”), zawierana pomiędzy podmiotem publicznym oraz partnerem prywatnym (zgodnie z art. 7 i nast. ustawy o ppp). Postanowieniami ww. umowy strony mogą przewidzieć powstanie spółki, której będą wspólnikami i która będzie realizowała przedmiot zamierzonego partnerstwa.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ppp, strony umowy o realizację przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mogą postanowić, iż dla celów realizacji takiego przedsięwzięcia zostanie utworzona spółka celowa. Powyższa norma dodatkowo precyzuje, iż możliwe formy prawne dla spółki celowej to:

- a. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością,
- b. spółka akcyjna,
- c. spółka komandytowa,
- d. spółka komandytowo-akcyjna,

do których powstania oraz funkcjonowania stosuje się przepisy Kodeksu Spółek Handlowych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o ppp. Postanowienia umowy o ppp określają również cel i przedmiot działalności spółki celowej.

W tym miejscu należy podkreślić, iż realizacja przedmiotu danego przedsięwzięcia ppp może zostać powierzona spółce celowej, która będzie spółką nowo utworzoną. Tym samym wykluczyć należy możliwość przystępowania podmiotu publicznego do spółki handlowej, będącej jednocześnie podmiotem występującym w przedsięwzięciu jako partner prywatny czy też podmiotem utworzonym przez partnera prywatnego na potrzeby realizacji przedsięwzięcia. Spółka celowa tworzona w ramach przepisów ustawy o ppp powstaje jako nowy podmiot, którego wspólnikami są podmiot publiczny oraz partner prywatny, z zastrzeżeniem, iż w przypadku spółki komandytowej czy też komandytowo-akcyjnej podmiot publiczny nie może być komplementariuszem takiej spółki.

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn.), zwana dalej „ustawą o ppp”.

Przypomnieć należy, iż istotnym atutem wyboru przez partnerów formy spółki celowej jako narzędzia do realizacji przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego jest fakt, iż zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych² spółka prawa handlowego nie jest podmiotem sektora publicznego, a tym samym, powstające w związku z jej działalnością zobowiązania nie mają wpływu na dług publiczny, co pozostaje niezmiernie istotne dla podmiotu publicznego, który co do zasady, przy realizacji swych zadań publicznych i zaciąganiu kolejnych zobowiązań, ograniczony jest regulacjami określającymi możliwy stopień zadłużenia, wpływający na zadłużenie finansów publicznych. Forma celowej spółki handlowej powoduje neutralność zaciąganych przez nią zobowiązań dla długu publicznego, a zobowiązania podmiotu publicznego związane z wniesieniem wkładu do takiej spółki objęciem jej akcji lub udziałów, a także ich zakup niebędący, zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych, wydatkami bieżącymi tylko majątkowymi, również nie będą wpływały na limit zadłużenia.

Sprzedaż udziałów lub akcji spółki celowej

W przypadku utworzenia na potrzeby realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego spółki celowej, o której mowa w art. 14 ustawy o ppp, wszelkie przewidywane przez strony, zmiany w strukturze właścicielskiej takiej spółki winny być określone postanowieniami umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Mając na uwadze istotę współpracy stron, jak i fakt, że spółka celowa tworzona jest jako narzędzie służące realizacji przedmiotu zawartej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, to istotnym pozostaje by przez cały okres obowiązywania ww. umowy jej strony były tożsame ze współnikami utworzonej spółki celowej. Wszelkie zamierzone zmiany w strukturze właścicielskiej spółki winny być tym samym przewidziane postanowieniami umowy o ppp. Zatem w umowie strony winny określić możliwe przypadki, kiedy własność udziałów lub akcji posiadanych przez podmiot publiczny, lub partnera prywatnego może podlegać sprzedaży w całości lub części. Z ostrożności nadmienić należy, iż w przypadku, gdy spółka celowa posiadałaby formę spółki komandytowej, sprzedaż odnosiłaby się do ogółu praw i obowiązków współnika (jeśli taka możliwość byłaby przewidziana na podstawie art. 10 KSH). Jednakże wskazać należy, iż w konsekwencji sprzedaż taka wiązałaby się ze zmianą podmiotową w spółce celowej, a tym samym zmianą stron umowy o ppp, co winno następować w przypadkach zupełnie wyjątkowych. Tym samym niniejszy artykuł w dalszej części będzie odnosił się wyłącznie do możliwych kapitałowych form prawnych spółki celowej.

Zaangażowanie podmiotu publicznego w spółkę celową, i z reguły związany z tym po stronie publicznej wkład określonego składnika majątkowego, zasadniczo będzie się wiązał z utrzymaniem przez podmiot publiczny stanu posiadanych udziałów lub akcji spółki celowej na poziomie co najmniej równym jak w chwili powstania tej spółki. Natomiast istotnym jest wskazanie przypadków, w jakich będzie możliwe zbywanie swych udziałów lub akcji spółki celowej przez partnera prywatnego, który na podstawie postanowień umowy o ppp przyjął do realizacji określone zadania oraz ryzyka związane z realizacją przedsięwzięcia. Istotność właściwego zabezpieczenia sytuacji, w której do jakichkolwiek zmian w zakresie stanu posiadania udziałów lub akcji spółki celowej miałyby dochodzić po stronie partnera prywatnego, potwierdza norma art. 16 ustawy o ppp. Ustawodawca w art. 16 ustawy o ppp przewidział prawo pierwokupu akcji lub udziałów spółki celowej należących do partnera prywatnego, a zbycie takich akcji lub udziałów z pominięciem procedury pierwokupu uznał za nieważne. Takie rozwiązanie zapewnia podmiotowi publicznemu m.in. utrzymywanie kontroli nad działalnością spółki, realizacją przedmiotu partnerstwa, jak również bezpieczeństwem oraz stabilnością posiadanego przez spółkę celową majątku.

Jak już wskazano powyżej, strony umowy o ppp winny wyraźnie określić zamierzone zmiany w strukturze właścicielskiej spółki celowej, w tym w szczególności związane ze zbywaniem posiadanych przez współników akcji lub udziałów spółki w części lub całości. O ile sprzedaż udziałów lub akcji przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego czy też podmiotu trzeciego w praktyce jest mało prawdopodobna (ze względu choćby na istotę partnerstwa i współtworzenia przez podmiot publiczny spółki celowej, a w ślad za tym wnoszenia do spółki po stronie publicznej określonego składnika majątkowego), o tyle o wiele częściej w praktyce możliwe są przypadki zbywania udziałów lub akcji spółki celowej przez partnera prywatnego.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.).

Sprzedaż udziałów/akcji spółki celowej a rozliczenia partnerów przedsięwzięcia ppp

Poza szczególnymi przypadkami związanymi z koniecznością zmiany podmiotowej po stronie partnera prywatnego, należy zwrócić uwagę na przypadki, gdy udziały lub akcje znajdujące się w posiadaniu partnera prywatnego będą zbywane w całości lub części na rzecz podmiotu publicznego, będącego współnikiem spółki celowej. Sytuacja taka może mieć miejsce, w szczególności w przypadku ustalenia przez strony partnerstwa, iż w ramach rozliczenia przedsięwzięcia będzie następował wykup przez podmiot publiczny akcji lub udziałów spółki celowej należących do partnera prywatnego. W takim przypadku umowa partnerstwa publiczno-prywatnego winna precyzyjnie określać przedmiot, termin lub terminy sprzedaży udziałów lub akcji (strony mogą postanowić o jednorazowej transakcji bądź też o realizacji sprzedaży w sposób częściowy, na podstawie określonego harmonogramu), cenę, za jaką będzie realizowana sprzedaż oraz ewentualne dodatkowe warunki uzgodnione przez strony.



W tym miejscu przypomnieć należy, iż obecnie obowiązująca ustawa o ppp nie wskazuje zamkniętego katalogu możliwych form wynagrodzenia partnera prywatnego (katalog taki wynikał uprzednio z treści art. 4 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym). Wprowadzie art. 4 ustawy o ppp odnosi się do form wynagrodzenia partnera prywatnego, jednakże czyni to jedynie w kontekście wpływu rodzaju wynagrodzenia na wybór właściwej procedury dla dokonania wyboru partnera prywatnego i zawarcia umowy o ppp. Jednocześnie, ani wykładania literalna, ani systemowa tej normy nie dają podstaw dla przyjęcia tezy, iż jedyne możliwe formy wynagradzania partnera prywatnego przewiduje art. 4 ustawy o ppp. Potwierdzeniem dla powyższego jest choćby treść art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o ppp, z którego wynika, iż kryteriami oceny ofert partnerów prywatnych są m.in. *terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane*.

Zatem możliwym rozwiązaniem jest przyjęcie, iż rozliczenia pomiędzy partnerami przedsięwzięcia realizowanego przy pomocy spółki celowej, jaka zostanie utworzona na mocy postanowień umowy o ppp, będą następowały poprzez transakcję sprzedaży na rzecz podmiotu publicznego udziałów lub akcji posiadanych przez partnera prywatnego w spółce celowej (jednorazowo czy też w drodze kilku transakcji), na zasadach określonych w umowie o ppp. Cena za zbywane akcje lub udziały winna w takim przypadku obejmować koszty oraz nakłady partnera prywatnego związane z realizacją przedmiotu ppp. W tym miejscu dodatkowo zaznaczyć należy, iż przyjęcie powyższego rozwiązania może stanowić alternatywne rozwiązanie dla likwidacji spółki

celowej, jaka miałyby miejsce po zakończeniu przedsięwzięcia ppp oraz po zakończeniu okresu obowiązywania umowy łączącej partnera prywatnego i podmiot publiczny (początkowo wspólników w spółce celowej ppp).

Mając na uwadze powyższe – forma rozliczenia należności partnera prywatnego, w drodze wykupu posiadanych przez niego udziałów lub akcji w spółce celowej, może stanowić dodatkowe bądź alternatywne rozwiązanie dla stosowanej w praktyce formy zapłaty sumy pieniężnej jako wynagrodzenie, będące ekwiwalentem za wykonanie prac, obejmujące koszty i nakłady poniesione przez partnera prywatnego.

Sprzedaż udziałów/akcji spółki celowej – konsekwencje w zakresie podatku VAT

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT³, opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług (VAT) podlegają: odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju. Transakcje te podlegają opodatkowaniu, jeśli są wykonywane przez podatnika VAT, działającego w takim charakterze. Definicję działalności gospodarczej na potrzeby podatku VAT określa treść art. 15 ustawy o VAT. Zgodnie z tym przepisem, *podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.*

Zbycie udziałów w spółce prawa handlowego, co do zasady, nie jest traktowane jako czynność podlegająca opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług (ani jako dostawa towarów, ani jako świadczenie usług), lecz jest traktowane jako wykonywanie prawa własności, znajdującego się poza zakresem VAT. Jak wskazują organy podatkowe i sądy, sprzedaż udziałów jest czynnością polegającą na zarządzaniu własnym budżetem w celu maksymalizacji zwrotu z inwestycji, a czerpanie korzyści z posiadanego prawa własności nie może samo w sobie być traktowane jako działalność gospodarcza. Jeżeli samo posiadanie takich udziałów nie stanowi działalności gospodarczej, to także ich sprzedaż nie będzie działalnością gospodarczą. Zatem tylko tę działalność, którą można zidentyfikować i zaliczyć do zawodowej płaszczyzny jednostki, należy uznać za rodzącą obowiązki w podatku od towarów i usług (zob.: Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 28 lipca 2010 r., nr IPPP1-443-409/10-6/AS).

W przypadku zbycia udziałów w spółce celowej będzie dochodziło jedynie do dyspozycji składnikiem majątkowym, a czynność taka, będąca wykonaniem uprawnień przysługujących właścicielowi, nie stanowi działalności usługowej podatnika – wspólnika spółki. W związku z powyższym sprzedaż udziałów spółki celowej przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego za jednorazową zapłatą ceny nie będzie podlegać opodatkowaniu VAT.

Pewne ryzyko uznania takiej sprzedaży za czynność opodatkowaną VAT jest związane z sytuacją, w której dochodzi do stopniowego wykupu udziałów lub akcji spółki celowej. Organy podatkowe mogłyby bowiem próbować argumentować, iż cykliczne dokonywanie sprzedaży w spółce ma charakter działalności handlowej i w związku z tym powinno podlegać VAT.

Zbycie udziałów należy połączyć z wykonywaniem działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o VAT, w sytuacji gdy:

1. właściciel udziałów jednocześnie uczestniczy w zarządzaniu spółką, której udziały posiada (w zakresie wykraczającym poza zwykłe prawa i obowiązki udziałowca, np. poprzez wykonywanie czynności o charakterze administracyjnym, finansowym, handlowym lub technicznym),
2. sprzedaż udziałów/akcji prowadzona jest w ramach działalności maklerskiej lub brokerskiej,

³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o VAT”.

V. ABC ppp

- posiadanie udziałów/akcji jest bezpośrednim, stałym i koniecznym rozszerzeniem działalności gospodarczej, (por. Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 2 października 2012 r., nr ILPP2/443-645/12-4/SJ).

Wydaje się, że w kontekście przedsięwzięć ppp, ryzyko rozpoznania działalności gospodarczej w postaci cyklicznej sprzedaży udziałów lub akcji jest stosunkowo niskie, a nawet gdyby była to działalność gospodarcza, to można skorzystać w tym zakresie ze zwolnienia z VAT. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 41 ustawy o VAT – *zwalnia się od podatku usługi, których przedmiotem są instrumenty finansowe, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 oraz z 2011 r. Nr 10, poz. 622), z wyłączeniem przechowywania tych instrumentów i zarządzania nimi, oraz usługi pośrednictwa w tym zakresie*. Dodatkowo, zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 27 rozporządzenia wykonawczego VAT, *zwalnia się od podatku usługi, w tym także usługi pośrednictwa, których przedmiotem są udziały w: a) spółkach, b) innych niż spółki podmiotach, jeżeli mają one osobowość prawną – z wyłączeniem usług przechowywania tych udziałów i zarządzania nimi*.

Opłata za dostępność a VAT

Mając na uwadze, iż zastosowanie rozwiązania ze spółką celową w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego i rozliczenia pomiędzy stronami, poprzez wykup przez podmiot publiczny posiadanych przez partnera prywatnego udziałów lub akcji takiej spółki, mogą być wykorzystywane w praktyce jako forma dodatkowa czy też zastępcza dla stosowanych powszechnie w projektach ppp opłat za dostępność. Wskazać należy również na opodatkowanie VAT, występujące przy stosowaniu opłaty za dostępność w rozliczeniach z partnerem prywatnym. Jak już wskazano powyżej, odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju (w tym udostępnienie, np. w formie najmu infrastruktury wytworzonej w ramach ppp) podlega opodatkowaniu VAT.

Równocześnie, zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy o VAT, prawo do odliczenia podatku naliczonego przysługuje podatnikom w zakresie, w jakim nabywane towary i usługi są wykorzystywane do działalności opodatkowanej. W sytuacji zatem, gdy podmiot publiczny korzysta z inwestycji (i płaci partnerowi prywatnemu opłatę za dostępność) w celu prowadzenia działalności opodatkowanej VAT, przysługuje mu prawo do odliczenia podatku naliczonego. Natomiast jeśli podmiot publiczny wykorzystuje wykonaną w drodze partnerstwa inwestycję na realizację działań własnych, niepodlegających VAT (np. działalność socjalną), to prawo do odliczenia mu nie przysługuje.

Podsumowanie

Zastosowanie formy spółki celowej do realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego jest atrakcyjnym w praktyce rozwiązaniem, ze względu na zapewnienie stabilności i kontroli względem majątku wniesionego do takiej spółki czy w odniesieniu do możliwego limitu zadłużenia podmiotu publicznego. Przyjęcie takiego rozwiązania daje opisane wyżej korzyści odnośnie obciążeń z tytułu podatku VAT, powodując z pewnością jego przewagę w zakresie rozliczania partnerów względem stosowanej opłaty za dostępność, zwłaszcza w przypadkach, gdy partnerowi publicznemu nie przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego w tej opłacie.



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 stowarzyszonego w Polsce konsorcjum 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 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