

Michał Kania

UNIwersytet Śląski w KATOWICACH

Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako forma realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania publiczne stają przed wieloma problemami. Wśród problemów tych dwa jawią się jako zasadnicze. Po pierwsze: w jaki sposób pozyskać **źródła finansowania** danego zadania publicznego, po drugie: jak zapewnić **odpowiedni, wysoki i innowacyjny** standard realizowanego przedsięwzięcia?

Wśród licznych instytucji prawno-ekonomicznych służących realizacji zadań publicznych coraz większą popularność w Polsce zyskuje, doskonale znana wielu krajom Unii Europejskiej, instytucja partnerstwa publiczno-privatnego. W instytucji tej upatruje się częstokroć najlepszego sposobu sprostania również przez podmioty samorządowe rosnącym oczekiwaniom społecznym.

W niniejszym opracowaniu w pierwszej kolejności wskazana zostanie definicja pojęcia partnerstwa publiczno-privatnego. W dalszej kolejności omówiona zostanie geneza tej instytucji prawno-ekonomicznej. Następnie przedstawione zostaną wypracowane w praktyce warianty PPP oraz wskazane zostaną obszary potencjalnego ich wykorzystania. Całość zakończy krótkie podsumowanie.

I. Pojęcie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

1. Partnerstwo publiczno-privatne stanowi metodę realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne we współpracy z partnerami prywatnymi. Jest ono często w literaturze przedmiotu określane jako **złożony proces, obejmujący całokształt działań organizacyjnych, począwszy od sporządzania analiz, aż do zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-privatnym i następnie wspólnego faktycznego realizowania przedsięwzięcia**¹. Z punktu widzenia praktyki w partnerstwie publiczno-privatnym wyróżnia się kilka faz, obejmujących: etap identyfikacji projektu, etap wyboru partnera prywatnego i negocjacji warunków umowy, etap zawarcia umowy oraz etap realizacji projektu.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-privatnym przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem

¹ M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym. Komentarz*. Warszawa 2006, s. 33.

prywatnym. Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada zatem odstępianie od zasady finansowania świadczenia usług publicznych wyłącznie środkami publicznymi, na rzecz zastąpienia ich kapitałem prywatnym. W świetle art. 34 ustawy z 29 sierpnia 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 projekt hybrydowy polega zaś na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu art. 2 pkt. 24 rozporządzenia ogólnego, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej. Inwestycją infrastrukturalną jest przy tym budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

2. Warto wskazać w tym miejscu na definicje PPP, które funkcjonują w dwóch porządkach prawnych najczęściej i najskuteczniej wykorzystujących omawianą instytucję. Chodzi mianowicie o regulacje Wielkiej Brytanii oraz Francji. W piśmiennictwie brytyjskim przez partnerstwo publiczno-prywatne (*Public Private Partnerships*) rozumie się długoterminową umowę zawieraną pomiędzy sektorem publicznym a partnerami prywatnymi, której przedmiotem jest zaprojektowanie, wykonanie oraz sfinansowanie infrastruktury publicznej przez sektor prywatny. Ten rodzaj współpracy charakteryzuje się zagwarantowaniem płatności pochodzących ze środków użytkowników na rzecz partnerów prywatnych². We francuskiej doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się natomiast, iż od końca lat osiemdziesiątych, pod presją konieczności zaspokojenia potrzeb finansowych i pod wpływem przykładów płynących z zagranicy, zwłaszcza z Wielkiej Brytanii, władze publiczne zastanawiały się nad nowymi konstrukcjami umownymi mającymi na celu realizację inwestycji, usług oraz obiektów publicznych³. W wyniku prowadzonych prac doszło do stworzenia nowych instrumentów prawnych przejawiających cechy wspólne, określanых zbiorczym mianem partnerstwa publiczno-prywatnego (*Partenariat publics-privé*). Wskazuje się przy tym na dwie sytuacje takiego partnerstwa. W pierwszej partnerstwo jest możliwe do zastosowania na gruncie przepisów szczegółowych, takich jak wznoszenie budynków przeznaczonych dla służby penitencjarnej. Potocznie mówi się w takiej sytuacji o partnerstwie sektorowym. W drugiej partnerstwo możliwe jest do zastosowania na gruncie ordonansu n 2004-559 z 17 czerwca 2004 roku (17), który ustanowił nową kategorię umów administracyjnych: umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴.

² E.R. Yescombe, *Public Private Partnership. Principles of Policy and Finance*. Oxford 2007, s. 3.

³ P.L. Frier, J. Petit, *Precis de droit administratif*. Paris 2010, s. 348.

⁴ Tamże.

II. Geneza Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

1. Przejść należy w tym miejscu opracowania do wskazania genezy PPP. Powodem wykorzystywania PPP stało się założenie, zgodnie z którym **zadania publiczne mogą być skutecznie realizowane w ramach współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym. Każdy z wymienionych sektorów posiada bowiem swoje mocne strony, które jeżeli zostaną odpowiednio połączone służyć będą realizacji przedsięwzięć publicznych o wysokim standardzie i szerokiej dostępności dla interesu publicznego.** Wychodzi się zatem z założenia, iż oparcie się o metodę *win – win* pozwala osiągnąć doskonałe rezultaty również w sektorze realizacji szeroko pojętych usług publicznych.

Jednym z pierwszych znanych przykładów zlecenia wykonania zadania publicznego przedsiębiorstwu z sektora prywatnego jest współpraca miasta Boston z Water Works Company w 1652 roku. Do najbardziej spektakularnych zaś przykładów współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym zalicza się budowę oraz eksploatację Wieży Eiffla w Paryżu, jak również budowę Kanału Sueskiego, który wykonany i sfinansowany został w całości przez podmiot prywatny w zamian za prawo do zarządzania tym kanałem przez okres blisko 90 lat⁵.

2. Pierwszą polską ustawą poświęconą w całości regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego była ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶. Wraz z jej wejściem w życie w spektrum prawnych form działania administracji publicznej pojawiła się nowa forma, jaką jest umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁷. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 roku była wynikiem trwających kilka lat prac nad instytucjonalizacją współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym, podejmowanej w celu efektywnej ekonomicznie i sprawnej realizacji zadań spoczywających na organach administracji publicznej, w tym na jednostkach samorządu terytorialnego⁸. Zasadniczym celem wprowadzenia ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym do polskiego porządku prawnego stać miało się pobudzenie inwestycji sektora publicznego na skutek stworzenia optymalnych

⁵ Szerzej zob. *Partnerstwo publiczno-prywatne*. Red. A. Gajewska-Jedwabny. Warszawa 2007, s. 1.

⁶ Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.

⁷ M. Kania, P. Marquardt, *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Toruń 2010, s. 4 i n.

⁸ B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*. Warszawa 2009.

ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych w celu realizacji przedsięwzięć przynoszących korzyści dla interesu publicznego. Ustawa miała również służyć usunięciu przeszkód, które powodowały, że przedsięwzięcia służące realizacji zadań publicznych były obciążone dużym ryzykiem dla obydwu stron. Wskazywano ponadto na edukacyjny i informacyjny cel ustawy. Współpraca w celu wykonania zadań publicznych, na podstawie przepisów ustawy, miała wzorem innych krajów zagwarantować sprawność ich realizacji, jak również ich wykonanie na zasadach korzystnych dla podmiotów publicznych oraz partnerów prywatnych.

Z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego wiązano w Polsce duże oczekiwania, licząc na znaczne zainteresowanie, zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i partnerów prywatnych, możliwością zawiązywania zinstytucjonalizowanej współpracy przy realizacji licznych przedsięwzięć infrastrukturalnych i usługowych⁹. Partnerstwo publiczno-prywatne nie było jednak w praktyce wykorzystywane na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 roku. Można wskazać kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Jako pierwszą wymienić można **nieprzygotowanie praktyczne podmiotów publicznych do wykorzystywania nowej metody realizacji zadań publicznych**. Brak doświadczeń oraz częste niezrozumienie podstaw współpracy na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego skutkowało brakiem podejmowania decyzji o wykorzystaniu omawianej instytucji. Kolejną przyczyną był **brak wsparcia podmiotów publicznych przez wyspecjalizowany personel prawno-ekonomiczny w zakresie współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym**. Inną przyczyną braku wykorzystywania partnerstwa publiczno-prywatnego były **wady legislacyjne ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 roku**. Do głównych wad błędnie *notabene* zaliczano przede wszystkim: brak doprecyzowania kluczowych pojęć, takich jak zadania publiczne czy też kryteria określające korzyści dla interesu publicznego. Innym poważnym mankamentem wydawał się **brak spójności przepisów zawartych w ustawie**. W ocenie zaś projektodawcy nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym ustawa z 2005 roku **nakładała na strony współpracy zbyt wiele obowiązków, które zniechęcały do zawiązywania partnerstwa publiczno-prywatnego**. Co więcej przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 roku nakładały takie same wymagania na projekty o dużej, jak i małej wartości. Koszt przygotowania małego projektu w znacznej mierze uszczuplał oszczędności wynikające z formuły partnerstwa.

⁹ M. Kania, *Legal Aspects of New Possibilities for Foreign Entrepreneurs*. w: *Free Movement of Goods and Persons Cross The Polish-Czech-Slovak Border: Legal Differences and Similarities*. Red. B. Mikołajczyk. Katowice 2012.

W efekcie rozwiązania przyjęte w ustawie nakładały zbyt duże obciążenia administracyjne (biurokratyczne) oraz ograniczały wolność realizacji inwestycji przez partnerów publicznych i prywatnych¹⁰.

Wskazane mankamenty doprowadziły do podjęcia prac nad zmianą ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Głównymi wytycznymi przyświecającymi opracowaniu nowej ustawy były: eliminacja zbędnych obciążeń administracyjnych oraz likwidacja nadmiernych ograniczeń, także co do przedmiotu i treści samej umowy. Wszystkie przepisy, które znalazły się w projekcie, są wyrazem pięciu podstawowych założeń, tj.:

- przyznania zainteresowanym jak największej swobody kształtowania partnerstwa,
- ochrony najważniejszych interesów publicznych,
- ochrony uzasadnionych interesów partnerów prywatnych,
- ochrony długu publicznego,
- zgodności z prawem Unii Europejskiej¹¹.

3. *Lege iuris* zagadnienie PPP regulowane jest na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W świetle art. 4 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 ustawy w przypadkach innych niż określone w ust. 1 (sytuacja tzw. opłat za dostępność), do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieregulowanym w ustawie.

III. Modele Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

W praktyce gospodarczej wykształciły się następujące formy współpracy w ramach PPP¹²:

¹⁰ *Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, druk nr 1180, www.sejm.gov.pl, s. 29.

¹¹ Tamże, s. 3 i 4.

¹² B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 282.

Build-Operate-Transfer – uznawany jest za podstawowy typ PPP. Co do zasady wskazana forma wydaje się najlepiej służyć większości inwestycji związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności. Inne tryby partnerstwa stanowią niejako wariacje trybu podstawowego. W przypadku wskazanego trybu zawierana jest umowa bądź ich większa ilość, na podstawie których partner prywatny zobowiązuje się do sfinansowania realizowanej przez siebie inwestycji infrastrukturalnej. Główny ciężar finansowania inwestycji ciąży na partnerze prywatnym. Po wykonaniu przez partnera prywatnego prac, przekazuje on prawo własności do wykonywanej inwestycji partnerowi publicznemu. Następnie partner publiczny, będący właścicielem infrastruktury, udostępnia ją na podstawie umowy cywilnoprawnej partnerowi prywatnemu, który użytkuje ją do czasu osiągnięcia zwrotu poniesionych nakładów i osiągnięcia założonego zysku. Partner publiczny uzyskuje tym samym przez cały czas trwania partnerstwa określone wpływy budżetowe z tytułu udostępniania infrastruktury podmiotowi prywatnemu. Istotnym elementem tej formy współpracy staje się elastyczne określenie przewidywanego zysku, który ma zostać osiągnięty przez partnera prywatnego.

Operate and Maintenance – w tym rodzaju PPP podmiot publiczny zawiera z podmiotem prywatnym umowę, na mocy której podmiot prywatny zajmuje się utrzymaniem oraz bieżącą eksploatacją określonych składników infrastruktury publicznej. Własność infrastruktury pozostaje w rękach podmiotu publicznego, a partner prywatny zapewnia jego obsługę. Istotne jest również, że partner prywatny pokrywa koszty utrzymania infrastruktury. Jednocześnie partner prywatny pobiera wynagrodzenie w formie bądź bezpośrednich opłat od beneficjentów, bądź w drodze transferów z budżetu publicznego. Ten rodzaj partnerstwa wskazuje się jako odpowiedni dla szerokiej gamy usług, w tym np. utrzymania terenów zielonych, budynków publicznych czy też dróg lub parkingów miejskich. Zaletą tego rodzaju partnerstwa jest przede wszystkim polepszenie jakości i wydajności świadczonych usług oraz oszczędność kosztów ponoszonych przez podmiot publiczny. Jako wady wskazuje się ograniczenie wpływu władzy publicznej na jakość świadczonych usług, jak również pozostałe zagrożenia typowe dla wszystkich rodzajów PPP.

Design-Build – w tym rodzaju współpracy podmiot publiczny zawiera umowę z partnerem prywatnym, na podstawie której partner prywatny zajmuje się zaprojektowaniem i/lub, w zależności od postanowień umowy, realizacją zaprojektowanej przez siebie inwestycji, a następnie jej bieżącym wykorzystaniem i utrzymaniem. Infrastruktura powstała na podstawie umowy przez cały okres jej obowiązywania stanowi własność partnera prywatnego. Zalety oraz

wady kształtują się podobnie jak w przypadku trybu *Operate and Maintenance*. Bardzo zbliżoną do omawianego trybu partnerstwa formą współpracy jest tzw. *Turnkey Operation*, przewidziana do realizacji inwestycji bardziej złożonych w zakresie technologii czy też „wrażliwości politycznej”, np. w zakresie energetyki.

Warp Around Addition – ten rodzaj współpracy przewiduje możliwość ulepszenia już istniejącej infrastruktury technicznej znajdującej się we władaniu podmiotu publicznego. Istnieje w tym wariantcie opcja przewidująca zawarcie porozumienia, na mocy którego partner prywatny sfinansuje i wykona określone roboty lub usługi służące polepszeniu istniejącej infrastruktury. Partner prywatny będzie zobowiązany do obsługi ulepszeń i jednocześnie uprawniony do czerpania zysków z prowadzonej działalności. Po zakończeniu okresu obowiązywania umowy ulepszenia przechodzą na własność właściciela infrastruktury. Jako zaletę wskazuje się podniesienie standardu świadczonych usług związanych z infrastrukturą. Jednostka samorządu terytorialnego może przy pomocy omawianego rodzaju partnerstwa dostarczyć mieszkańcom dodatkowych usług o charakterze publicznym. Całość ryzyka finansowego związana z wykonaniem ulepszenia ciąży na partnerze prywatnym. Wskazuje się, że w celu przerzucenia ryzyka na partnera prywatnego istnieje konieczność uniknięcia przez podmiot publiczny poręczeń budowlanych obejmujących zobowiązanie partnera prywatnego związane z daną inwestycją. Wskazany rodzaj współpracy ma ponadto tę zaletę, że umożliwia partnerowi prywatnemu wejście w posiadanie wysorozwiniętych technologii. Jednocześnie inwestycja w takie technologie rodzi niebezpieczeństwo wysokich kosztów jej dokończenia w razie wycofania się podmiotu prywatnego.

Temporary Privatization – ten rodzaj współpracy polega na przeniesieniu publicznej własności infrastruktury na podmiot prywatny. Celem takiego działania jest, po pierwsze, ulepszenie oraz modernizacja przez partnera prywatnego, tj. nowego właściciela, infrastruktury służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, po drugie zaś, wykorzystywanie tej infrastruktury do celów związanych z realizacją zadania publicznego. Podmiot prywatny po okresie określonym w umowie obowiązany jest do przeniesienia własności infrastruktury na podmiot publiczny. Przeniesienie czasowe własności posiada zaletę polegającą na odciążeniu podmiotu publicznego w sferze uprawnień właścicielskich przy jednoczesnym zapewnieniu poprawy jakości świadczonych usług. Podczas przeniesienia prawa własności na podmiot prywatny ryzyko uszkodzeń czy też utraty spoczywa na podmiocie prywatnym. Ten rodzaj partnerstwa wymaga szczegółowego określenia zasad współpracy między partnerami, w tym kar umownych.

Build-Own-Operate-Transfer – ten rodzaj współpracy polega na tym, że partner prywatny otrzymuje wymaganymi przepisami prawa zezwolenie na finansowanie, wykonanie a następnie obsługę określonych inwestycji. Partner prywatny, zarządzając wybudowaną infrastrukturą, czerpie zyski z opłat wnoszonych przez konsumentów. Po okresie, który gwarantuje partnerowi prywatnemu osiągnięcie zysku, infrastruktura przekazywana jest partnerowi publicznemu. Jako zaletę tego rodzaju współpracy wskazuje się najbardziej wydajne i efektywne wykorzystywanie zaangażowanych zasobów oraz uniknięcie zbędnych zwiększających dług publiczny wydatków. Ponadto po wygaśnięciu umowy infrastruktura dostarcza partnerowi prywatnemu znacznych dochodów. Ryzyko ekonomiczne planowania i realizacji spoczywa co do zasady na partnerze prywatnym. Jako wady omawianego trybu wskazuje się zagrożenia związane z niestaranym zabezpieczeniem interesu publicznego w umowie o partnerstwie. Konieczne staje się ustalenie szczegółowych zasad dotyczących pobieranych przez partnera opłat jak również pozostałych kwestii dotyczących wszystkich rodzajów partnerstwa, tj. tzw. pakietu gwarancyjnego.

Lease-Purchase – w tym rodzaju partnerstwa partner prywatny projektuje, finansuje i przeprowadza inwestycję, a następnie udostępnia ją np. przez wdzierżawienie podmiotowi publicznemu. Inwestycja realizowana jest pod ścisłym nadzorem i wskazówkami podmiotu publicznego. Jako zaletę wskazuje się możliwość szybkiego dostępu do określonej infrastruktury, na którą nie stać w normalnych warunkach podmiotu publicznego. Rozwiązanie to może zatem znaleźć zastosowanie tam gdzie zakup środków trwałych przekracza aktualne możliwości finansowe podmiotu publicznego. Inwestycja gwarantuje szybki dostęp do nowych technologii. Ryzyko związane z bieżącym utrzymaniem wykorzystywanego sprzętu ciąży na podmiocie prywatnym.

IV. Obszary wykorzystania Partnerstwa Publiczno – Prywatnego

1. Wskazuje się na następujące sektory możliwego wykorzystania instytucji PPP:

- sektor transportowy, w skład którego wchodzi aktywa umożliwiające przemieszczanie się środków transportu, jak drogi, mosty, tunele, szlaki wodne, linie kolejowe, a także terminale, gdzie pasażerowie i towary wchodzi na daną trasę bądź ją opuszczają, jak np. dworce kolejowe, terminale i lotniska. W części infrastruktury drogowej sektor ten obejmuje system kontroli bezpieczeństwa i zapewnienia ciągłości ruchu, w tym m.in. oznakowanie, sygnalizację, programy informatyczne¹³,

¹³ Zob. *Partnerstwo publiczno-prywatne*. Red. A. Gajewska-Jedwabny. Warszawa 2007, s. 168.

- sektor opieki zdrowotnej obejmujący budowę i modernizację placówek szpitalnych, ośrodków podstawowej opieki medycznej, placówek stałego pobytu dla osób starszych, przewlekle lub umyślowo chorych, przygotowanie i wdrażanie systemów informatycznych, wdrażanie nowych technologii, usługi kliniczne¹⁴,
- ochrona środowiska obejmująca gospodarkę odpadami komunalnymi oraz gospodarkę wodno-kanalizacyjną¹⁵.
- budowa lub modernizacja budynków publicznych, obejmująca m.in. budynki sądów, siedziby władz miejskich, rządowych i Policji,
- sektor sportu i rekreacji, obejmujący m.in. budowę i modernizację obiektów sportowych, parków wodnych, obiektów rozrywkowych i kulturalnych¹⁶,
- sektor penitencjarny obejmujący m.in. budowę i utrzymanie budynków zakładów penitencjarnych, usługi polegające na edukacji więźniów, opiekę medyczną¹⁷.

2. Warto podkreślić, że w sumie w Polsce na dzień 1 stycznia 2014 roku zawarto jedynie 58 umów w ramach 277 postępowań w sprawie realizacji projektów PPP¹⁸. Jedynie zatem co piąte ogłoszone postępowanie kończy się zawarciem umowy o PPP. Wskazana relacja stanowi jeden z największych mankamentów polskiego rynku PPP. Unieważnione postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego wskazują na źle przygotowane założenia projektu (braki w analizach) bądź też na braki w zdolnościach negocjacyjnych potencjalnych stron umowy.

Należy zauważyć, że obecnie polski rynek PPP nie znajduje się jeszcze w zasadniczej fazie oceny funkcjonowania tej instytucji – fazie realizacji projektów, ze względu na zbyt krótki okres liczony od dat zawarcia umów o PPP.

3. Przechodząc do analizy obecnej sytuacji dotyczącej wykorzystania PPP w krajach Unii Europejskiej wskazać należy, iż według raportu opracowanego przez Europejskie Centrum Wiedzy na temat Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

¹⁴ Tamże, s. 193–195.

¹⁵ Tamże, s. 209–210.

¹⁶ Tamże, s. 227-231.

¹⁷ Tamże, s. 244.

¹⁸ *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Red. B. Korbus, R. Cieślak. Warszawa 2013, s. 16.

z siedzibą w Luksemburgu w pierwszej połowie 2014 roku zawarto 34 umowy o partnerstwie publiczno-privatnym. W raporcie brano pod uwagę jedynie te umowy, których wartość przekraczała 10 milionów Euro. Liczba ta wskazuje na tendencję wzrostową w stosunku do lat ubiegłych gdzie m.in. w pierwszej połowie 2013 roku liczba zawartych umów wynosiła 24. Średnia wartość transakcji w pierwszej połowie 2014 roku wyniosła 264 miliony Euro. Całkowita wartość transakcji PPP w pierwszej połowie 2014 roku wyniosła 9 miliardów Euro. Największe transakcje pochodziły z sektora infrastruktury drogowej. Sektor ten zaliczyć należy do najszybciej rozwijających się obszarów zadań publicznych, w których wykorzystywane jest PPP. Poza nim PPP było wykorzystywane w następujących sektorach¹⁹:

- edukacja – 9 zawartych umów,
- ochrona zdrowia – 4 zawarte umowy,
- sport i rekreacja – 4 zawarte umowy,
- ochrona środowiska – 4 zawarte umowy.

Wśród krajów najchętniej wykorzystujących PPP wymienić należy²⁰:

- Wielką Brytanię,
- Francję,
- Niemcy,
- Holandię,
- Hiszpanię.

Według danych na dzień 1 stycznia 2014 roku w Polsce od początku obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym zawarto 58 umów w ramach 277 postępowań w sprawie realizacji projektów PPP²¹. Największe zainteresowanie projektami PPP w okresie od początku obowiązywania nowej ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym obserwuje się w następujących sektorach²²:

- sport i rekreacja – 23,44%,
- parkingi – 10,53%,

¹⁹ European Public-Private Partnership Centre, *Market Update Review of the European PPP Market First half of 2014*, s. 2.

²⁰ Tamże, s. 3.

²¹ *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce*. Red. B. Korbus, R. Cieślak. Warszawa 2013, s. 16.

²² Tamże, s. 29.

- edukacja – 8,61%,
- infrastruktura komunalna – 8,13% ,
- gospodarka wodno-kanalizacyjna – 7,18%,
- energetyka – 6,70%.

Podsumowanie

1. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego stanowić może metodę skutecznego realizowania zadań publicznych, w tym zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

2. PPP jest szeroko wykorzystywane w krajach Unii Europejskiej do realizacji nie tylko dużych inwestycji infrastrukturalnych, ale również mniejszych lokalnych przedsięwzięć samorządowych.

3. Wypracowane w praktyce warianty PPP dają możliwość realizacji szerokiego spektrum przedsięwzięć.

4. Wydaje się, iż obecne perspektywy rozwoju PPP w Polsce są stosunkowo dobre. Poniżej przedstawiono zestawienie czynników mających pozytywny oraz negatywny wpływ na rozwój omawianej instytucji.

Czynniki pozytywnie wpływające na rozwój PPP w Polsce	Czynniki negatywnie wpływające na rozwój PPP w Polsce
Ugruntowane regulacje prawne	Obawa przed kolejnymi zmianami prawnymi wynikającymi z konieczności implementacji do dnia 18 kwietnia 2016 roku nowych dyrektyw unijnych w sprawie zamówień publicznych oraz w sprawie udzielania koncesji
Pozytywne wyniki kontroli NIK w zakresie dotychczas realizowanych projektów PPP. / Informacja o wynikach kontroli: REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ W SYSTEMIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO KGP-4101-01-00/2012 Nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP/	Braki w zakresie wiedzy na temat instytucji PPP leżące zarówno po stronie publicznej, jak i po stronie prywatnej
Świadomość kadr podmiotów publicznych co do istoty współpracy opartej o PPP	Nieudane „flagowe” projekty wpływające na postrzeganie instytucji PPP w całym sektorze
Pojawienie się wzorców dobrych praktyk PPP i wzorców umów PPP w poszczególnych sektorach	

Dobre wzorce płynące z praktyki innych krajów Unii Europejskiej	
Stabilizacja gospodarcza w skali kraju i otoczeniu makroekonomicznym	
Przyjazny „klimat” wokół instytucji PPP	
Wyczerpywanie się środków finansowych pochodzących z funduszy unijnych	

SUMMARY

Michał Kania

Public-Private Partnership as a legal form of local government activity

The article deals with the problem of public-private partnership in Poland. Public-private partnership is a relatively new method of the providing public tasks in cooperation between public authority and private entity. It can be used in various areas, *inter alia*: public transport, public facility, roads and public services. There are many advantages connected with public-private partnership including: good quality for public interest, innovation and relatively low costs for citizen. Poland is still not using PPP in such a scope as other UE countries, as for example: France, Germany or Italy. Therefore there should be many activities taken, which can rise the use of the public-private partnership to the large scale.

Bibliografia

Źródła drukowane

„Dziennik Ustaw” 2005, nr 169, poz. 420; 2009, nr 19, poz. 100.

European Public-Private Partnership Centre, *Market Update Review of the European PPP Market First half of 2014*.

Opracowania

Frier P. L., Petit J. (2010), *Precis de droit administratif*, Paris.

Kania M. (2012), *Legal Aspects of New Possibilities for Foreign Entrepreneurs*, [w:] *Free Movement of Goods and Persons Cross The Polish-Czech-Slovak Border. Legal Differences and Similarities*, red. B. Mikołajczyk, Katowice.

Kania M., Marquardt P. (2010), *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno- prywatnym*, Toruń.

Korbus B. P., Strawiński M. (2009), *Partnerstwo publiczno- prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa.

Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A. (2006), *Ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym. Komentarz*, Warszawa.

Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno- prywatnego w Polsce (2013), red. B. Korbus, R. Cieślak, Warszawa.

Partnerstwo publiczno- prywatne (2007), red. A. Gajewska-Jedwabny, Warszawa.

Yescombe E. R. (2007), *Public Private Partnership. Principles of Policy and Finance*, Oxford.