

# Partnerstwo publiczno-prywatne innowacyjną formą realizacji przedsięwzięć w sektorze nieruchomości

*Public-Private Partnership innovative form of implementation in the real estate sector*

*Agnieszka Rudnik, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji*

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje problem oceny rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce od 2009 roku do sierpnia 2016 roku ze szczególnym uwzględnieniem sektora nieruchomości. W badanym okresie podpisano ponad 100 umów dotyczących PPP. W opracowaniu projekty te zostały zanalizowane pod kątem wyboru modelu ich funkcjonowania, charakteru zadań publicznych, ze względu na obszary realizacji oraz podział administracyjny kraju. Wskazano wady i zalety PPP wraz z tendencjami tej formy współpracy w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** PPP, zamówienia publiczne, koncesja na usługi, sektor prywatny, sektor publiczny.

The article discusses the problem of the assessing the development of public-private partnership (PPP) in Poland since 2009 until August 2016 with particular emphasis on the real estate sector. There were more than 100 contracts signed for PPP in the analyzed period. In the study, these projects have been analyzed in terms of the model of their operation, the nature of public tasks, due to the areas of implementation and the administrative division. They pointed out the advantages and disadvantages of PPP with the tendencies of this form of cooperation in the future.

**Keywords:** PPP, public procurement, service concession, private sector, public sector.

ABSTRACT

## Wstęp

Zachodzące przemiany społeczno-gospodarcze powodują, że świadczenie usług publicznych na oczekiwany przez społeczeństwo poziomie staje się trudniejsze i coraz większego znaczenia nabiera koncepcja współpracy sektora publicznego i prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne, określane w skrócie jako PPP (ang. *public-private partnership*), to wspólna realizacja zadania publicznego przy udziale podmiotu publicznego i prywatnego.

Głównym założeniem PPP jest takie współdziałanie, które przynosi korzyści zarówno dla interesu publicznego, jak i prywatnych przedsiębiorców. Umożliwia ono zwiększenie efektywności usług publicznych poprzez wspólny podział ryzyka, wykorzystanie doświadczenia partnera prywatnego w przedsięwzięciach realizowanych przez administrację publiczną. W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne jest stosunkowo nową formą wykonywania zadań publicznych, bo realizowaną od 2009 roku.

Celem artykułu jest próba podsumowania funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce od momentu wejścia w życie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.) do chwili obecnej, ze szczególnym uwzględnieniem sektora nieruchomości. Przedstawiono zrealizowane projekty wskazując na potencjalne korzyści zastosowania tej formuły, łączącej współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego.

W opracowaniu skorzystano z dostępnej literatury, raportów, analizy danych statystycznych, a także z informacji dostępnych na portalach internetowych.

## Analiza partnerstwa publiczno-prywatnego w latach 2009-2016

Partnerstwo publiczno-prywatne jest jednym z częściej poruszanych zagadnień w kontekście rozważania innowacyjnego podejścia do świadczenia usług użyteczności publicznej i dokonywania inwestycji przez podmioty publiczne. Postęp społeczno-gospodarczy stawia przed sektorem publicznym coraz więcej złożonych zadań, co zmusza go do podejmowania różnorodnych działań, by móc je zrealizować. Usługi użyteczności publicznej, a także związane z nimi inwestycje w rynek nieruchomości, stanowią nieodłączną część życia codziennego i gospodarczego. Jak zauważa J. Rutkowski (Rutkowski 2010: 3) spowolnienie gospodarcze, pogłębiający się deficyt budżetu państwa i finansów publicznych generuje wzrost długu publicznego, tak więc każda inicjatywa zmierzająca do poprawy sprawności zarządzania powinna znaleźć zrozumienie społeczne i akceptację polityczną. Podmioty publiczne zmuszone są do poszukiwania dodatkowych źródeł kapitału, które można wykorzystać w realizowanych przez nie przedsięwzięciach. Partnerstwo publiczno-prywatne jako innowacyjny sposób na zdynamiczowanie rozwoju i inwestycji w realizacji zadań publicznych staje się powoli istotnym elementem polityki rozwoju państwa. Takie współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w realizowaniu ustawowych zadań może być korzystne dla obu stron. Podmiot publiczny realizuje ustawowe cele społeczne poprzez zapewnienie usług z zakresu użyteczności publicznej, natomiast przedsiębiorca prywatny ma stabilne źródło dochodu, dostęp do nowych rynków zbytu, a przez wykonywany projekt możliwość dalszego rozwoju i funkcjonowania. Współpraca taka umożliwia również, jak pisze A. Cenker (Cenker 2009: 40), uzupełnienie wiedzy i doświadczenia sektora publicznego w danej dziedzinie o umie-

jętności inwestorów prywatnych. Cenne może też się okazać wykorzystanie przedsiębiorczości, doświadczenia partnera prywatnego w zarządzaniu realizowanymi zadaniami publicznymi. Realizacja projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest bardzo popularną formą współpracy w większości krajów, zwłaszcza w wysoko rozwiniętych gospodarczo. Obserwując zrealizowane projekty PPP w wielu krajach europejskich wskazać można, że partnerstwo może być z powodzeniem stosowane w różnych dziedzinach gospodarki, przede wszystkim w infrastrukturze dróg, budownictwa socjalnego i komunalnego, a także typowych usługach użyteczności publicznej. Jak zauważył A. Korbus (Korbus, Wawrzyniak, Jędrzejewski, *Gospodarczyk* 2011: 8) już kilka lat wcześniej Komisja Europejska podkreśliła wzrastającą rolę tego instrumentu i uznaje go za kluczowy element strategii antykrzysowej i efektywne narzędzie realizowania długoterminowych reform strukturalnych. Unia Europejska zauważa, iż podmioty publiczne nie zawsze są w stanie wykonywać pewne inwestycje, natomiast przedsiębiorcy często dysponują odpowiednim kapitałem i są zainteresowani szybkim wykonywaniem projektu, co ma znaczący wpływ na jego efektywną realizację. Realizacja danych przedsięwzięć może przynieść obustronne korzyści, jednakże podejmując współpracę z sektorem prywatnym, podmiot publiczny powinien dokonać oszacowania kosztów i ryzyka projektu oraz dobrać odpowiedni model tego typu współpracy.

### **Partnerstwo publiczno-prywatne jako wspólna realizacja przedsięwzięcia**

W szerokim znaczeniu, jak wskazują M. Kania oraz P. Marquardt (Kania, Marquardt 2010: 11), partnerstwo publiczno-prywatne to taka forma współpracy sektora publicznego i prywatnego, której celem jest realizacja dobra publicznego lub też współpraca partnerska przy realizacji stosunkowo dużych projektów, których zamiarem jest wykonywanie zadań użyteczności publicznej. Również w publikacji zbiorowej *Partnerstwo publiczno-prywatne na tle regulacji prawnych* (Jacyszyn, Kalinowski, Kujawski 2005: 17) autorzy definiują tę współpracę jako metodę korzystania z infrastruktury i unowocześnienia świadczonych usług opartych na wzajemnym partnerstwie między sektorem publicznym i prywatnym. Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.) przedmiotem jest realizacja przedsięwzięcia polegająca na wspólnym podziale zadań i ryzyka.

### **Definicja podmiotu publicznego**

Dla określenia zakresu regulacji konieczne jest zdefiniowanie stron uczestniczących w realizacji przedsięwzięcia, a więc podmiotu publicznego oraz partnera prywatnego (Kania, Marquardt 2010: 21). Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym pod pojęciem podmiot publiczny rozumie się (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.):

1. Jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
2. Inną osobę prawną utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie, pojedynczo lub wspól-

nie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

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

3. Związki podmiotów, o których mowa w punktach 1 i 2.

Podmioty publiczne zostały podzielone przez ustawodawcę na trzy grupy: do pierwszej zaliczono jednostki sektora finansów publicznych, niezależnie od posiadania przez nie osobowości prawnej. Drugą grupę stanowią pozostałe jednostki organizacyjne, spełniające kumulatywnie dwa warunki: muszą wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej i być kontrolowane przez podmioty publiczne. Do trzeciej grupy zaliczono związki powyższych podmiotów (Kania, Marquardt 2010: 22). Ustalając krąg podmiotów publicznych należy się odnieść się do Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, która wskazuje podmioty sektora finansów publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

### **Definicja partnera prywatnego**

Drugą stroną umowy w zakresie realizacji projektów w ramach PPP reprezentuje partner prywatny, którym może być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.). Pojęcie partnera prywatnego stanowi kluczowe znaczenie dla zakresu podmiotowego stosowania ustawy o PPP. W prawie polskim pojęcie przedsiębiorcy jest szeroko definiowane m.in. w Kodeksie cywilnym, a także w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z artykułem 43<sup>1</sup> punkt 1 ustawy Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.) przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w artykule 33<sup>1</sup> punkt 1, czyli jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej definiuje przedsiębiorcę jako osobę fizyczną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.). Aby uznać przedsiębiorcę za partnera prywatnego mogącego nawiązać stosunki obligacyjne na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, przedsiębiorca musi prowadzić działalność gospodarczą we własnym imieniu. Jak słusznie zauważył A. Panasiuk, podmiot wykonujący daną działalność gospodarczą czyni to nie tylko w imieniu własnym, ale także na własny rachunek, przez co ponosi ryzyko gospodarcze wykonywane-go przedsięwzięcia (Panasiuk 2009: 308). Do przedsiębiorców zalicza się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, którą należy interpretować jako działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Osoba fizyczna, która nie prowadzi działalności gospodarczej nie może podjąć współpracy w ramach PPP z podmiotem publicznym. Zasadniczo statusu przedsiębiorcy nie mają również stowarzyszenia ani fundacje oraz izby rzemieślnicze, ponieważ nie są one utworzo-

ne w celach komercyjnych i nie prowadzą działalności gospodarczej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009: 20). Partnerami prywatnymi nie mogą być organizacje pozarządowe, kościoły lub inne związki wyznaniowe.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej definiuje przedsiębiorcę zagranicznego jako osobę zagraniczną wykonującą działalność gospodarczą za granicą oraz obywatela polskiego wykonującego działalność gospodarczą za granicą. Natomiast jako osobę zagraniczną należy rozumieć:

- osobę fizyczną nieposiadającą obywatelstwa polskiego;
- osobę prawną z siedzibą za granicą;
- jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).

### Cel partnerstwa publiczno-prywatnego

Przedmiotem umowy o PPP jest przedsięwzięcie, którego celem inwestycyjnym może być (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.):

- budowa lub remont obiektu budowlanego;
- świadczenie usług;
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność;
- inne świadczenia połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji zadania publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Konieczne wydaje się odniesienie do innych przepisów prawa. Zgodnie z ustawą o prawie budowlanym (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) przez budowę lub remont obiektu budowlanego rozumie się również wykonanie obiektu oraz odbudowę, rozbudowę, nadbudowę. Warunkiem przeprowadzenia inwestycji w trybie PPP jest późniejsze zarządzanie przez partnera prywatnego wybudowanym lub wyremontowanym obiektem. Możliwe jest również przedsięwzięcie, które będzie polegało na świadczeniu usług w oparciu o powstałą w ramach PPP infrastrukturę i które będzie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem tą infrastrukturą (Kozłowska 2006). Składnik majątkowy, który jest wykorzystywany do realizacji projektów w ramach PPP lub jest z nim związany, ustawa (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.) definiuje jako nieruchomości, część składową nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu artykułu 55<sup>1</sup> ustawy Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.) rzecz ruchomą oraz prawo majątkowe. PPP polega także na finansowaniu, projektowaniu, budowie, renowacji, zarządzaniu lub eksploatacji obiektów infrastruktury, a w innych przypadkach obejmuje świadczenie usług tradycyjnie realizowanych przez władze publiczne (Komunikat Komisji do PE 2009).

Wobec powyższego, wśród kluczowych elementów współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wymienić należy charakteryzujące je cechy (Korbus, Srokosz, Wawrzyniak, Panasiuk 2010: 20):

- współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym;
- umowny charakter (w ramach stosunku cywilnoprawnego);

- charakter celowy: realizacja przedsięwzięć (budowa infrastruktury, dostarczanie usług) tradycyjnie wykonywanych przez stronę publiczną;
- optymalny podział zadań;
- podział ryzyk;
- obustronną korzyść.

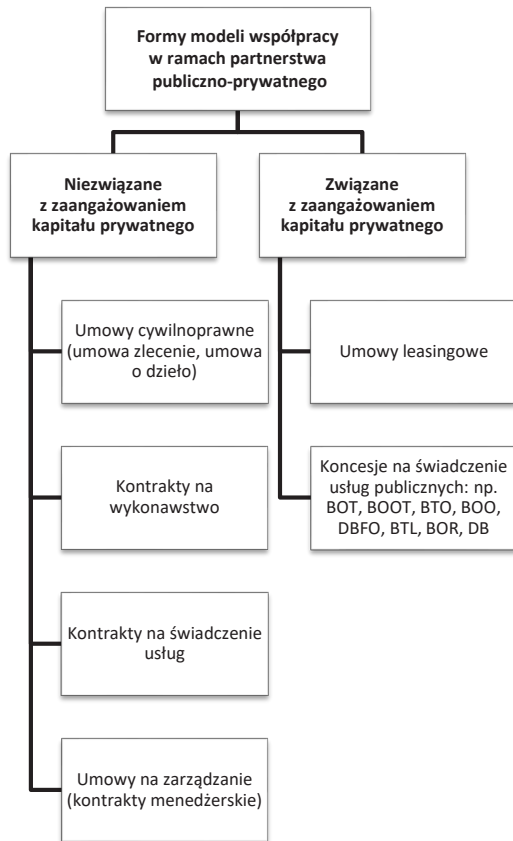
Celem podmiotów publicznych jest zaspokojenie potrzeb zbiorowych. Partnerzy prywatni oczekują stopy zwrotu inwestycji na satysfakcjonującym ich poziomie. Należy skonstruować taką formę i model współpracy, który zapewni korzyści obydwu stronom kontraktu i wysoką efektywność projektu (Gajewska-Jedwabny 2007: 6).

Charakterystycznym dla projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest długotrwałość stosunku prawnego łączącego partnerów ze względu na długoterminowość kontraktów, które często są zawierane na wiele lat. Współpraca w ramach PPP podejmowana jest na podstawie umowy, która kompleksowo opisuje cały projekt, musi zapewnić sprawiedliwy podział ryzyka i pozyskiwanych korzyści, określić wynagrodzenie za realizację przedsięwzięcia. Nie mogą być stosowane żadne uprzywilejowania pozycji prawnej i ekonomicznej którejs z stron tej umowy, ponieważ byłoby to sprzeczne z ideą partnerstwa, zasadami prawa cywilnego i handlowego, wśród których należy wymienić: zasady wolności gospodarczej, równości praw przedsiębiorców, swobody umów (Jacyszyn, Kalinowski 2005: 27). PPP może być też realizowane w formie specjalnie powołanej w tym celu spółki, tzw. spółki celowej (ang. *Project Company* lub *Special Purpose Vehicle*), (Brzozowska 2010: 63), w której współnikami są: podmiot publiczny, prywatny, a także podmioty finansujące przedsięwzięcie, ale nieangażujące się w bieżące zarządzanie przedsiębiorstwem lub spółką. Spółka ta powstaje w celu realizacji umowy, a przedmiot jej działalności jest ograniczony do przedmiotu współpracy w oparciu o PPP. Po zakończeniu czasu trwania umowy winna ona przekazać podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, wykorzystywany przy realizacji projektu w stanie niepogorszonym z uwzględnieniem jego zużycia wskutek użytkowania.

### Modele partnerstwa publiczno-prywatnego

Na świecie istnieje wiele form współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jest to uzależnione od sytuacji gospodarczej i poziomu rozwoju danego kraju. Wybór odpowiedniego modelu decyduje o sukcesie planowanego przedsięwzięcia. W niniejszej dysertacji przedstawiono podziały z uwzględnieniem form najczęściej stosowanych oraz omówiono stosowane modele realizacji projektów pomiędzy partnerem publicznym a prywatnym. Typologię sposobów i form organizacyjno-prawnych świadczenia usług publicznych i PPP można przeprowadzić tylko w sposób przybliżony (Lissowki 2012: 41). Rodzaje modeli najczęściej budowane są na podstawie powiązanych kryteriów własności, zakresu przekazywania usług publicznych, sposobu finansowania, podziału ryzyka itd. W państwach członkowskich w miarę gromadzonego doświadczenia poszukiwane są coraz to lepsze rozwiązania, które umożliwiają w większym stopniu uwzględnienie specyfiki danych przedsięwzięć. Na rysunku 1 przedstawiono najczęściej stosowane formy modeli współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Rysunek 1. Formy modeli współpracy w ramach partnerstwa publiczno-privatnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Brzozowska 2010: 37-38.

### Analiza PPP w latach 2009-2016 w Polsce

Zgodnie z danymi zawartymi w bazie Projektów Partnerstwa Publiczno-Privatnego dotyczącymi zawieranych umów w latach od 2009 roku do sierpnia 2016 roku podpisano niewiele ponad 100 umów na ogólną wartość 5 068,18 mln zł brutto. Umowy opiewające na największą kwotę dotyczyły PPP realizowanych w trybie prawa zamówień publicznych – dialogu konkurencyjnego, natomiast najmniej przeznaczono na przetargi nieograniczone, bo 39,80 mln zł brutto, co przedstawiono w tabeli 1.

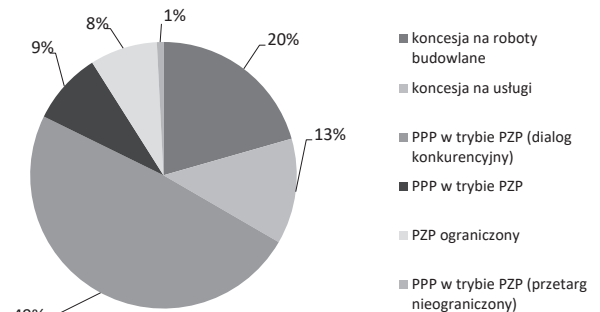
Tabela 1. Realizacja PPP w latach 2009 do sierpień 2016 roku ze względu na procedurę i wartość projektu w mln zł

Procedura zawarcia umowy	Wartość projektu w mln zł brutto
koncesja na roboty budowlane	1 031,59
koncesja na usługi	641,62
PPP w trybie PZP (dialog konkurencyjny)	2 451,56
PPP w trybie PZP	493,18
PZP ograniczony (budowa) /koncesja (operator)	410,44
PPP w trybie PZP (przetarg nieograniczony)	39,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Bazy Projektów PPP.

Wykres 1 przedstawia wartości procentowe realizacji PPP ze względu na wartość projektu w danej procedurze. Największe kwoty zainwestowano w przedsięwzięcia, które były przeprowadzone w trybie zamówień publicznych – dialogu konkurencyjnym.

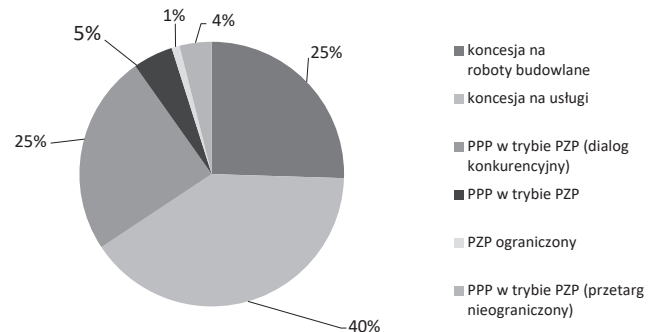
Wykres 1. Realizacja PPP w latach 2009 do sierpień 2016 roku ze względu na wartość projektu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Bazy Projektów PPP.

W przypadku realizacji PPP ze względu na procedurę wyboru umowy dotyczyły głównie koncesji na usługi, a także koncesji na roboty budowlane. Koncesje na usługi stanowiły 40% wszystkich zrealizowanych projektów, roboty budowlane 25%, na równi z PZP w trybie dialogu konkurencyjnego. Najmniejszym zainteresowaniem cieszył się natomiast przetarg ograniczony. Na wykresie 2 zobrazowano realizację PPP ze względu na procedurę.

Wykres 2. Realizacja PPP w latach 2009 do sierpień 2016 roku ze względu na procedurę



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Bazy Projektów PPP.

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-privatnego obejmowała wiele sektorów. Największą ilość przedsięwzięć zrealizowano w obszarze infrastruktury transportowej, sportu i turystyki. Budynki publiczne stanowiły zaledwie 6% projektów. Do najciekawszych przykładów projektów w zakresie budowy, przebudowy i termoizolacji można zaliczyć w poszczególnych latach poniższe inwestycje.

W 2009 roku zrealizowano w formule PPP tylko dwa przedsięwzięcia. Jeden z projektów dotyczył robót budowlanych polegających na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na stację dializ wraz z poradnią nefrologiczną. Wartość projektu to 6,40 mln zł;

Rok 2010 to okres wzrostu popularności projektów w formule PPP, zawarto 11 umów, wśród których wymienić można:

- roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje i media oraz sprzęt, właściwe dla funkcji i przeznaczenia tego typu obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na oddział łóżkowy nefrologiczny. Wartość projektu to 1,5 mln zł;
- budowę parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ we Wrocławiu wraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem. Wartość projektu to 38,73 mln zł;
- przebudowę Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym. Wartość projektu to 5,28 mln zł;
- koncesję na roboty budowlane dla zadania pn. „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”. Wartość projektu to 19,81 mln zł;
- budowę kotłowni na odnawialne źródła energii oraz wytwarzanie energii cieplnej. Wartość projektu to 4 mln zł.

Tendencja wzrostu utrzymała się także w 2011 roku, zawarto 12 umów w formule PPP. Do interesujących przykładów projektów w zakresie budowy, przebudowy i termoizolacji można zaliczyć:

- projekt budowy szpitala powiatowego w Żywcu. Wartość projektu to 138,78 mln zł;
- przebudowę przejścia podziemnego Lubicz-Basztowa wraz z budową nowych pawilonów handlowych oraz modernizacją istniejących w Krakowie. Wartość projektu to 2,58 mln zł;
- budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spoielarnią. Wartość projektu to 25,50 mln zł;
- budowę zakładu odzysku odpadów komunalnych wchodzącego w skład planowanego Regionalnego Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w miejscowości Wawrzynki Gmina Żnin. Wartość projektu to 27,1 mln zł.

W 2012 roku zawarto 16 umów w ramach PPP. Poniżej przedstawiono przykłady ich realizacji:

- zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów, z udziałem podmiotów prywatnych. Wartość projektu to 100 mln zł;
- budowa parkingu dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu. Wartość projektu to 43,30 mln zł;
- zaprojektowanie, wybudowanie i zarządzanie budynkiem wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu z przeznaczeniem na lokale socjalne w Oławie przy ul. Zwierzyniec Duży. Wartość projektu to 5,74 mln zł.

W 2013 roku zrealizowano 18 umów w formule PPP, te dotyczące budowy, przebudowy i termoizolacji to:

- kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wartość projektu to 10,49 mln zł;
- zaprojektowanie, sfinansowanie, wybudowanie i eksploata-

cja kolumbariów na terenie gdańskich cmentarzy komunalnych (Budowa i eksploatacja kolumbariów na Cmentarzu Oliwskim w Gdańsku). Wartość projektu to 8,63 mln zł;

- koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych oraz innych elementów wyposażenia „Przystanek dla Warszawy”. Wartość projektu to 98 mln zł.

W 2014 roku również zrealizowano 18 umów w formule PPP, dotyczyły one m.in.:

- budowy hali sportowej w Karczmiskach wraz z wyposażeniem realizowanej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wartość projektu to 11,32 mln zł;
- wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia polegającego na zaprojektowaniu i przebudowie kompleksu budynków przy ulicy Badurskiego 13, 15, 17 i 19 w Krakowie Prokocimiu wraz z przyległym terenem i infrastrukturą oraz świadczeniu usług w zakresie zarządzania tymi obiektami. Wartość projektu to 0,22 mln zł;
- termomodernizacji obiektów oświatowych w Bytomiu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wartość projektu to 49,51 mln zł;
- koncesji na modernizację infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę zadaszeń w nowych lokalizacjach. Wartość projektu to 45,41 mln zł.
- zaprojektowaniu, budowie, finansowaniu i eksploatacji instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów na terenie Zakładu Zagospodarowania Odpadów Sp. z o. o. w Raciborzu. Wartość projektu to 118 mln zł.

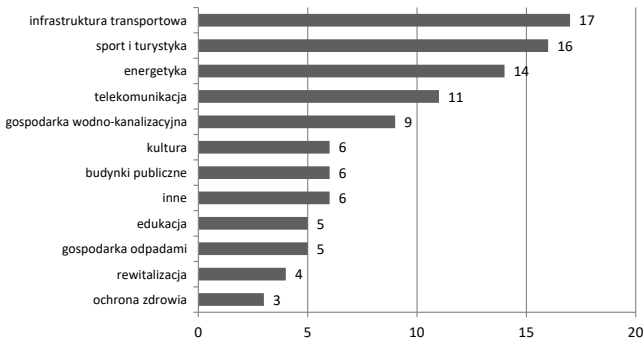
W 2015 roku zrealizowano 23 umowy w formule PPP, wśród których wymienić można:

- rozbudowę i eksploatację parkingu dla samochodów przy ul. Kukułczej w Krakowie. Wartość projektu 2,45 mln zł;
- termomodernizację obiektów użyteczności publicznej w gminie Dębe Wielkie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wartość projektu to 11,67 mln zł;
- budowę budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wartość projektu to 49 mln zł;
- zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku. Wartość projektu to 400 mln zł;
- adaptację, wyposażenie i operowanie Strefą Suchą w Aquadromie w Rudzie Śląskiej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wartość projektu to 4,20 mln zł;
- budowę wielokondygnacyjnego parkingu podziemnego na placu Mikołaja Kopernika w Opolu wraz z zagospodarowaniem powierzchni placu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wartość projektu to 100 mln zł.

Wykres 3 przedstawia realizację PPP ze względu na obszary wykorzystywania w Polsce.

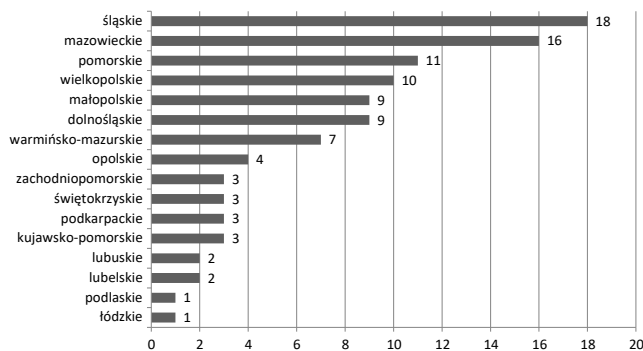
Kolejnym obszarem, który został poddany analizie był podział na województwa, w których realizowano formułę PPP. Najwięcej umów zawarto w województwach śląskim oraz mazowieckim. Najmniej natomiast w województwach lubuskim i łódzkim. Wykres 4 obrazuje szczegółowy podział na poszczególne województwa.

Wykres 3. Realizacja PPP w latach 2009 do sierpień 2016 roku ze względu na obszary wykorzystywania PPP w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Bazy Projektów PPP.

Wykres 4. Realizacja PPP w latach 2009 do sierpień 2016 roku ze względu na obszary wykorzystywania PPP w Polsce w podziale na województwa

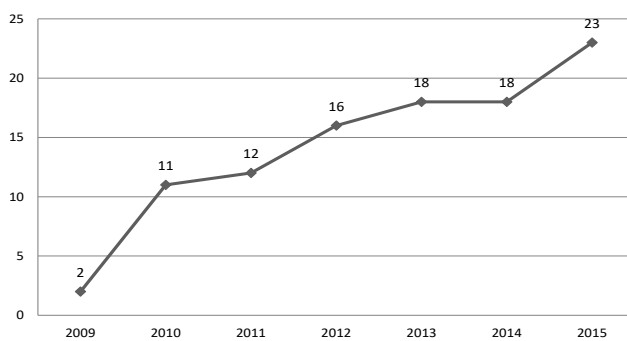


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Bazy Projektów PPP.

### Próby oceny dotychczasowego funkcjonowania PPP w Polsce i dalsze perspektywy

Partnerstwo publiczno-prywatne to współpraca nieco bardziej skomplikowana niż tradycyjne zamówienia publiczne, udzielane w trybie zamówień publicznych, czy koncesja. Obserwując tendencje od 2009 roku do 2015 roku zauważalny jest wyraźny wzrost, natomiast niepokojący jest fakt, że do sierpnia 2016 roku zawarto tylko 2 umowy. Na wykresie 5 przedstawiono realizację umów w ramach PPP w latach 2009-2016.

Wykres 5. Realizacja PPP w latach 2009-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Bazy Projektów PPP.

Współpraca w ramach PPP w Polsce rozwija się bardzo powoli, a liczba zawartych do tej pory umów nie jest zadawalająca. Przyczyn takiego stanu jest wiele. Obok przeszkód natury prawnej wskazuje się jeszcze inne kwestie: mentalnościowe i brak wystarczającej ilości

dobrych praktyk. Ponadto, jak stwierdza A. Kozłowska (Kozłowska 2006: 15), zauważalny jest brak wypracowanych metod oceny ryzyka dla projektów w różnych obszarach gospodarczych, nikła wiedza na temat PPP wśród samorządowców oraz partnerów prywatnych, brak wypracowanych standardów w zakresie utrzymania infrastruktury lub zarządzania projektami publicznymi. Funkcjonują również mity na temat tego, że PPP jest utożsamiane z prywatyzacją majątku publicznego, a także że jest to korupcyjna formuła realizacji przedsięwzięć. Ponadto, cała procedura związana z PPP jest długim i skomplikowanym procesem, a realizacja projektów może spowodować wzrost kosztów przedsięwzięcia. Koszty finansowania w ramach PPP czasami są wyższe niż w przypadku samodzielnej realizacji projektu przez sektor publiczny, zostaje to jednak zrównoważone poprzez przeniesienie określonych ryzyk na partnera prywatnego oraz fakt, iż jest to umowa, z której partner prywatny jest rozliczany. Do tej pory pewnym rodzajem konkurencji dla PPP były też środki unijne, których w większości w formie bezzwrotnej finansowane są inwestycje w naszym kraju.

### Podsumowanie

Rynek PPP stwarza ogromne szanse. Jego szybki wzrost wymaga jednak przełamania barier i aktywności jednostek sektora publicznego i partnerów prywatnych. Cenne wydaje się korzystanie z doświadczeń krajów europejskich w realizacji projektów w ramach PPP. W Polsce do tej pory PPP rozwija się dość powoli, natomiast eksperci przypuszczają, że w najbliższym okresie, ze względu na sytuację gospodarczo-finansową kraju, a szczególnie po wyczerpaniu dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej, jego rola będzie wzrastała. Zainteresowanie wykorzystaniem formuły PPP wykazuje Ministerstwo Rozwoju. W dniu 7 lipca 2016 roku zorganizowano w siedzibie Ministerstwa spotkanie konsultacyjne, na którym omówiono projekt rządowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, stworzenie odpowiednich warunków do postępu formuły PPP. Podczas posiedzenia Zespołu ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego powołano grupy robocze, ponadto ustalono zadania, którymi zajmą się eksperci, tj. przeglądem prawa dotyczącego PPP i przygotowaniem projektu rządowej polityki w tym zakresie (<https://www.ppp.gov.pl/> 2016).

W celu wyeliminowania barier w rozwoju partnerstwa, Ministerstwo Rozwoju zadeklarowało do końca 2017 roku przygotowanie projektu rządowej polityki dotyczącej PPP, opracowanie wzorcowych dokumentów umownych i przetargowych oraz organizację szkoleń. Ma również powstać baza projektów, która może być realizowana w ramach PPP, szersze wykorzystanie dostępnych źródeł finansowania w realizacji projektów PPP (w tym Polskiego Funduszu Rozwoju) oraz środków i instrumentów gwarancyjnych Unii Europejskiej. Ponadto, konieczne wydaje się wsparcie merytoryczne i weryfikacja planowanych projektów, zwiększenie liczby ekonomicznie zasadnych inwestycji rządowych w formule PPP. Do tej pory zdecydowana większość przedsięwzięć dotyczyła projektów samorządowych, brakowało natomiast inwestycji rządowych, które mają istotne oddziaływanie na naszą gospodarkę. Rynek PPP stwarza ogromne szanse. Jego szybki wzrost wymaga jednak przełamania barier i aktywności jednostek sektora publicznego i partnerów prywatnych.

Źródłem finansowania badań i artykułu były środki własne autorki.

## Bibliografia

1. Brzozowska K., (2010) *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa: CeDeWU.
2. Cenker A., (2009) *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa: SGH.
3. Gajewska-Jedwabny A., (2007) *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa: C.H. Beck.
4. [https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/MR\\_polityka\\_krajowa\\_ppp.aspx](https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/MR_polityka_krajowa_ppp.aspx) [17.09.2016].
5. Jacyszyn J., Kalinowski T., Kujawski R., (2005) *Partnerstwo publiczno-prywatne na tle regulacji prawnych*, Warszawa: Agencji TNOiK.
6. Kania M., Marquardt P., (2010) *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2009 r.*, Toruń: Dom Organizatora.
7. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów - Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnych COM (2009) 615, Bruksela.
8. Korbus B., Srokosz T., Wawrzyniak M., Panasiuk A., (2010) *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
9. Korbus B., Wawrzyniak M., Jędrzejewski A., Gospodarczyk D., (2011) *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, Warszawa: C&C.
10. Kozłowska A., (2016) *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Doświadczenia i szanse na przyszłość*, Warszawa: Instytut Sobieskiego.
11. Lissowski O., (2012) *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*, Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS.
12. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, (2009) *Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013*, Warszawa.
13. Panasiuk A., (2009) *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa: Beck.
14. Rutkowski J., (2010) *Partnerstwo publiczno-prywatne. Warunki i wybrane obszary jego funkcjonowania*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
15. Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.).
16. Ustawa z 7 lipca 1994 roku, Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
17. Ustawa z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).