

Piotr Feczko

# Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) instrumentem realizacji zadań publicznych w Polsce i w innych krajach UE

To support and accelerate the delivery of infrastructure renewal, high quality public services and the efficient use of public assets through better and *stronger* partnerships between the public and private sectors<sup>1</sup>.

## Wprowadzenie

Do jednych z większych ciężarów spoczywających na władzach publicznych należą zadania z zakresu prowadzenia inwestycji publicznych i zapewnienia usług publicznych. W szczególności należy do nich budowa i utrzymanie infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecz-

---

<sup>1</sup> Motto przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego z Wielkiej Brytanii (Partnerships UK – PUK, formed in 2000 out of HM Treasury, is a joint venture that bridges the gap between public and private sectors, with a majority stake held by the private sector. PUK offers a blend of public and private sector commercial expertise combined with hands-on experience in the development and delivery of numerous Private Finance Initiative (PFI) and other Public Private Partnerships (PPP) projects), [www.partnershipsuk.org.uk](http://www.partnershipsuk.org.uk).

nej. Inwestycje te mogą mieć różną wielkość (począwszy od przedszkola, a kończąc na porcie), jednakże z zasady stanowią istotne obciążenie dla budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W dłuższej perspektywie znaczna część z nich winna przynieść szereg korzyści zewnętrznych, które podniosą efektywność działalności podmiotów gospodarczych, poprzez m.in. rozszerzanie rynków, pobudzanie procesów inwestycyjnych i spadek kosztów. Wśród środków realizacji polityki inwestycyjnej można wyróżnić środki administracyjnoprawne<sup>2</sup>, zaś jednym z tych środków jest partnerstwo publiczno-prywatne (dalej zwane PPP).

Polskie finanse publiczne są nadal w niezadowalającym stanie, a wielu badaczy określa ich stan mianem kryzysu, zaś po środki z budżetów zgłaszają się coraz to nowi chętni. Podobnie rzecz się ma ze stanem samych władz publicznych. Dlatego ich wpływ na gospodarkę przez możliwość wszczynania i prowadzenia niewątpliwie potrzebnych procesów inwestycyjnych ulega coraz większemu ograniczeniu. Nie pozostają bez wpływu na to nawoływania do obniżania dochodów władz publicznych (podatków) i do racjonalizacji ich wydatków<sup>3</sup>. Zatem jest oczywiste, że do realizacji wielu zadań publicznych zasoby władz publicznych są niewystarczające i konieczne jest pozyskanie zasobów spoza sektora publicznego. Jednym z instrumentów mogących okazać się pomocne, jest funkcjonujące już z powodzeniem w wielu krajach europejskich i pozaeuropejskich, partnerstwo publiczno-prywatne.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest pod względem prawnym instytucją należącą do sfery umów cywilnoprawnych<sup>4</sup>, przy których zawieraniu stosuje się przepisy o zamówieniach publicznych. Za-

<sup>2</sup> B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2004, s. 413–414.

<sup>3</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Warszawa 2005, s. 708–715.

<sup>4</sup> Jest tu oczywiste, że klasyczne rozróżnienie Ulpiana *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim* – w przypadku PPP jest kłopotliwe, aczkolwiek uprawnia do wysunięcia wniosku, że PPP należy do sfer zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego, albowiem ma je łączyć z korzyścią dla interesu publicznego i prywatnego.

daniem polityki finansowej władz publicznych przy tych umowach jest stosowanie instrumentów prawnych i procedur, które zabezpieczając interes publiczny, zapewniają możliwie najlepsze wydatkowanie środków publicznych. Umowa PPP jest umową wzajemną, w wyniku której obie strony winny spełnić należne świadczenia z zapewnieniem im właściwej jakości. Jednakże realizacja takich umów potencjalnie jest obciążona ryzykiem. Dlatego dla zabezpieczenia zaangażowanych środków publicznych konieczne jest stosowanie prawnych zabezpieczeń, które są licznie przewidziane w regulacji dotyczącej PPP<sup>5</sup>.

PPP można uznać za pewnego rodzaju odmianę tak poszukiwanej tzw. trzeciej drogi. W ciągu ostatnich dwóch stuleci ludzkość przekonała się, że ani dziewiętnastowieczny kapitalizm, ani „droga do socjalizmu” nie sprawdziły się, m.in. w dziedzinie inwestycji publicznych i świadczenia usług publicznych. Jedną z przyczyn upadku „drogi do socjalizmu” była jej nieekonomiczność, która szczególnie przejawiała się w niegospodarności, niecelowości, nadużyciach i marnotrawstwie przy inwestycjach publicznych i świadczeniu usług publicznych. Natomiast nieskrępowany kapitalizm zapewniał (zgodnie z doktryną ograniczania władz publicznych do pozycji „stróża nocnego”) jedynie ograniczony zakres inwestycji publicznych, a jeszcze mniejszy zakres usług publicznych. W takiej sytuacji dochodziło m.in. do rażących nierówności i wykluczenia społecznego. Podobnie niedoskonałą okazała się współczesna koncepcja prywatyzacji zadań publicznych. Zawodzi ona podczas świadczenia usług publicznych w przypadkach braku występowania mechanizmów konkurencyjnych, która to sytuacja jest częsta podczas świadczenia usług publicznych. Sprywatyzowane przedsiębiorstwa użyteczności publicznej działające w warunkach monopoli naturalnych (woda, kanalizacja, energetyka itp.) mają tendencję do wykorzystywania swojej pozycji naturalnego monopolisty. Konsekwencją tego jest brak spodziewanych długookresowych obniżek cen

---

<sup>5</sup> *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006, s. 41–42.

i pojawienie się licznych dodatkowych kosztów, a nawet obniżenie jakości usług. Konkurencja zdaje się ograniczać jedynie do momentu przetargu na dany monopol naturalny<sup>6</sup>.

## Pozytywna regulacja PPP w Polsce

Obecnie PPP w Polsce reguluje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 28 lipca 2005 r.<sup>7</sup> i wydane do niej rozporządzenia:

- 1) Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>8</sup>,
- 2) Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>9</sup>,
- 3) Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>10</sup>.

Zagadnienie PPP stało się po uchwaleniu wspomnianej ustawy przedmiotem licznych publikacji prasowych i co najmniej kilku pozycji książkowych, w tym komentarzy. Jednakże brak jest orzecznictwa na czas oddania niniejszego artykułu, albowiem PPP do tej pory nie jest w Polsce wdrażane w praktyce. W Ministerstwie Finansów został napisany projekt zmiany wspomnianej ustawy z 14 kwietnia 2006 r., natomiast w Ministerstwie Gospodarki powstał analogiczny projekt z 18 grudnia 2006 r. Do momentu pisania tego tekstu żaden z tych projektów nie został skierowany do sejmu.

---

<sup>6</sup> *Partnerskie współdziałanie w sektorze prywatnym i publicznym*, red. B. Plawgo, W. Zaremba, Białystok 2005, s. 39–41.

<sup>7</sup> Dz.U. z 6 września 2005 r.

<sup>8</sup> Dz.U. z 13 lipca 2006 r.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Podstawowe przepisy tej ustawy znajdują się w jej rozdziale I. Definicja legalna PPP z art. 1, ust. 2 wspomnianej ustawy brzmi: „oparta na umowie o partnerstwie publiczno-privatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie”. Pojęcie zadania publicznego nie zostało tutaj zdefiniowane przez ustawodawcę, czyli aktualnie zostało pozostawione w szczególności praktyce i orzecznictwu. Dotychczasowe liczne ujęcia zadania publicznego w doktrynie (i w orzecznictwie, ale nie dotyczącym tej ustawy) nie są jednoznaczne. Z całą pewnością słuszne są poglądy twierdzące, że zadanie publiczne należy na potrzeby PPP rozumieć możliwie najszerszej, a sama konstrukcja PPP może dotyczyć przekazywania zadań publicznych ze sfery *dominium*, zaś jest niewystarczającą podstawą do przekazywania zadań publicznych ze sfery *imperium* (w szczególności uprawnień do wydawania aktów administracyjnych)<sup>11</sup>. Trudno nie zgodzić się z ogólnym stwierdzeniem, że publicznymi będą tylko te zadania, które zostały za takowe uznane przez przepis prawa<sup>12</sup>. Jednakże czy należy wymagać od ustawodawcy stworzenia katalogu zadań publicznych? Wydaje się, że katalog otwarty tych zadań byłby tu pomocny, albowiem mógłby ugruntować pewność prawną dla PPP<sup>13</sup>.

Przedmiot umowy PPP ustawodawca zdefiniował w art. 2, ust. 1 ustawy jako „realizację przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego”. Istotę PPP wedle wspomnianej ustawy określa jej art. 3, ust. 1, wedle którego PPP „może

<sup>11</sup> M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 32–35.

<sup>12</sup> J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym*, Warszawa 2006, s. 20.

<sup>13</sup> Taki katalog mógłby zostać przekazany delegacją z ustawy do rozporządzenia (zasadniczo wtedy byłby bardziej elastyczny i szybciej modyfikowalny, aczkolwiek z dotychczasowej polskiej praktyki legislacyjnej wynika, że nie zawsze łatwiej zmienić ustawę niż rozporządzenie). Natomiast katalog zamknięty nadmiernie krępowałby wykorzystywanie PPP tylko do ściśle określonych zadań wobec szybko zmieniających się uwarunkowań administracji publicznej i gospodarki, które powodują nieustanne zmiany w zakresie zadań stojących przed władzami publicznymi.

stanowiąć sposób realizacji przedsięwzięcia, jeśli przynosi to korzyści dla interesu publicznego, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji przedsięwzięcia”. Zatem pojawia się tutaj konieczność oceny różnych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia. Jednakże nie jest to rachunek ekonomiczny ograniczony tylko do badania potencjalnego wyniku finansowego mierzonego w pieniądzu. W owej ocenie ustawodawca przewidział, oprócz czystej oszczędności, kwestie podniesienia jakości usług lub obniżenia uciążliwości dla otoczenia (art. 3, ust. 3).

„Słowniczek ustawowy” zawarty w art. 4 ustawy zawiera w szczególności następujące definicje:

- 1) inwestycji (budowa, rozbudowa, przebudowa połączona z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, będącym przedmiotem tej inwestycji albo z nią związanym, lub świadczeniem powiązanych z nim usług publicznych),
- 2) partnera prywatnego (może nim być: przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, organizacja pozarządowa, kościół lub inny związek wyznaniowy, podmiot zagraniczny, jeśli jest przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełnia warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej),
- 3) podmiotu publicznego (za taki ustawa uznaje organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, Polską Akademię Nauki i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonania zadań publicznych, z wyłączeniem banków, przedsiębiorstw i spółek handlowych),
- 4) przedsięwzięcia – może nim być:
  - a) zaprojektowanie lub realizacja inwestycji w wykonaniu zadania publicznego,

- b) świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym,
  - c) działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, przeprowadzone na podstawie projektu przedłożonego przez podmiot publiczny lub połączony z jego zaprojektowaniem przez partnera prywatnego, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego nie będzie mieć formy zapłaty sumy pieniężnej przez podmiot publiczny,
  - d) przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne wspomagające realizację zadań publicznych, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodziło w przeważającej części ze źródeł innych niż środki podmiotu publicznego;
- 5) wynagrodzenie partnera prywatnego (to prawo partnera prywatnego do pobierania pożytków lub uzyskiwania innych korzyści z przedsięwzięcia lub zapłatę sumy pieniężnej przez podmiot publiczny).

Czynności poprzedzające zawarcie umowy PPP są uregulowane w rozdziałach II i III wspomnianej ustawy oraz w rozporządzeniach. Pierwszą fazą PPP jest jego przygotowanie. W świetle obowiązującego art. 11 tej ustawy, polega ono na podjęciu przez podmiot publiczny decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia. Podmiot publiczny jest zobowiązany do sporządzenia analizy danego przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz zagrożeń związanych z jego realizacją. Przedmiotowa analiza ma dotyczyć w szczególności: ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia, aspektów ekonomicznych i finansowych (w tym porównania kosztów realizacji przedsięwzięcia jako PPP, z kosztami realizacji w inny sposób), porównania korzyści realizacji przedsięwzięcia jako PPP z korzyściami i zagrożeniami społecznymi realizacji w inny sposób, stanu prawnego składników majątkowych (w razie planowania przeniesienia praw do nich w związku z realizacją danego PPP). Powyższa analiza nie jest zatem typową pry-

watną analizą kosztów i korzyści na użytek komercyjnego przedsiębiorstwa, albowiem ma cechy społecznej analizy kosztów i korzyści, która dotyczy nie tylko zysków, ale szerszy zakres oddziaływań przedsięwzięcia na otoczenie (np. nie ma cen rynkowych za ocalenie zagrożonych gatunków czy ocalenie życia ludzkiego)<sup>14</sup>.

Wskazane normy ustawowe są dokładnie skonkretyzowane regulacją wspomnianych rozporządzeń w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ponadto jeśli z tej analizy wynika, że dane przedsięwzięcie PPP wymaga jakiegokolwiek finansowania z budżetu państwa, to (zgodnie z art. 12 wspomnianej ustawy) minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje na wniosek podmiotu publicznego zgodę na realizację danego przedsięwzięcia (taka zgoda lub odmowa wydania zgody nie jest decyzją administracyjną, czyli nie będzie podlegała kontroli przez zaskarżenie w trybie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego i sędowo-administracyjnego<sup>15</sup>).

Jednakże regulacja przygotowania PPP jest jedną z głównych przyczyn niestosowania PPP w obrocie i została poddana krytyce przez przedstawicieli docelowych adresatów wspomnianej ustawy. Obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie są nadmierne. Prezydent Poznania Ryszard Grobelny powiedział: „Nie znam przypadku, by skutecznie działała ustawa o PPP. To miał być element aktywizacji rozwojowej i dogadywania się różnych środowisk, a wręcz zniechęca do takiej działalności”. Dyrektor biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski stwierdził: „Obecnie obowiązująca ustawa tylko przeszkadza w inwestycjach. Od początku jej obowiązywania nie zrealizowano żadnego projektu”. Henryk Michałkowski z Konfederacji Pracodawców Polskich dodał (odnosząc się do słabości podmiotów publicznych

<sup>14</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 329–330.

<sup>15</sup> Wskazane rozwiązanie jest, moim zdaniem, jak najbardziej właściwe, albowiem w razie wydawania tu decyzji administracyjnej mogłoby się okazać, po jej wzruszeniu w sposób przewidziany prawem (przykładowo, cztery lata po rozpoczęciu danego przedsięwzięcia w ramach PPP), że umowa danego przedsięwzięcia PPP jest nieważna.



względem obowiązków analitycznych mogących powodować rezygnację z PPP): „Wyniknąć to może z braku wyspecjalizowanej własnej kadry do przeprowadzenia proponowanej projektem zakresu analizy i konieczności posiłkowania się firmami zewnętrznymi, np. kancelariami prawnymi i firmami doradztwa gospodarczego”<sup>16</sup>.

Natomiast najkorzystniejszą ofertę partnera prywatnego dla realizacji przedsięwzięcia danego PPP wybiera się w świetle art. 15 ustawy (w zakresie nieuregulowanym tą ustawą stosuje się ustawę z 29 stycznia 2004 Prawo o zamówieniach publicznych<sup>17</sup>). Stanowi on, że najkorzystniejszą ofertą jest oferta przedstawiająca najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów (w tym podziału zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym oraz partnerem prywatnym, a także ewentualnych terminów i wysokości świadczeń podmiotu publicznego).

Zawarcie umowy o PPP jest czynnością cywilnoprawną<sup>18</sup>. Umowa o PPP jako umowa prawa cywilnego jest umową: a) nienazwaną (wedle uzasadnienia tej ustawy, zamiarem ustawodawcy nie było powstanie nowej umowy nazwanej); b) dwustronnie obowiązującą; c) odpłatną; d) konsensualną; e) najczęściej niewzajemną (wydaje się, że w większości przypadków świadczenia stron umowy nie będą ekwiwalentne – np. umowa postanowi, że partner prywatny będzie uzyskiwał w przypadku wybudowania mostu wynagrodzenie jedynie w postaci opłat od przejeżdżających mostem). Umowa o PPP nie ma nakazanej prawem formy jej zawarcia, ale dla bezpieczeństwa obrotu powinna to być co najmniej zwykła forma pisemna (skądinąd w art. 20 wspomnianej ustawy ustawodawca wspomina o podpisaniu umowy). Jedynie w przypadku powołania spółki kapitałowej w celu wykonania danej umowy o PPP (o której mowa w art. 19 ustawy), przy zawieraniu umowy o PPP obligatoryjna

<sup>16</sup> L. Sobiech, *Nie będzie skomplikowanych analiz*, „Gazeta Prawna”, 6 lutego 2007.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2004 Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

<sup>18</sup> Tak też należy ją zakwalifikować – do prawnych form działania administracji wedle powszechnie przyjętej w doktrynie prawa administracyjnego typologii prawnych form działania administracji.

jest forma aktu notarialnego dla zawarcia tej umowy o PPP<sup>19</sup>. Do tej pory powstały dwa projekty nowelizacji wspomnianej ustawy. Pierwszy z nich to projekt powstały w Ministerstwie Finansów z 14 kwietnia 2006 r. Upraszcza on procedurę przygotowania PPP i doprecyzowuje wiele pojęć (np. pojęcia korzyści dla interesu publicznego). W szczególności rozwiązania te mają zwiększyć atrakcyjność PPP dla sfery publicznej i prywatnej przez zwiększenie przejrzystości procedur (np. wyboru wariantu realizacji przedsięwzięcia) oraz ograniczenie formalności i obowiązków sprawozdawczych (w tym przekazanie całości kompetencji dotyczących PPP ministrowi właściwemu dla spraw finansów publicznych)<sup>20</sup>.

Natomiast w Ministerstwie Gospodarki powstał analogiczny projekt z 18 grudnia 2006 r. W jego uzasadnieniu napisano: „Po roku obowiązywania ustawy nie uzyskano efektów z jej funkcjonowania. Nie podpisano żadnej umowy na realizację przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego [...] okazało się, że ustawa zawiera uregulowania, które powodują powstawanie barier formalnych w jej stosowaniu, co zniechęca podmioty publiczne i podmioty prywatne do angażowania się w przedsięwzięcia realizowane tą metodą”. Projekt ten zmierza do zniwelowania tych przeszkód w szczególności przez: a) „uproszczeniu procesu przygotowania partnerstwa publiczno-prywatnego m.in. poprzez eliminację przepisów nakładających na podmiot publiczny obowiązek sporządzania bardzo skomplikowanych analiz; b) uporządkowanie definicji, wprowadzenie przejrzystych procedur wyboru wariantu realizacji przedsięwzięcia, ograniczenie obowiązków sprawozdawczych itp.”<sup>21</sup>.

Do momentu oddania tego artykułu żaden projekt nowelizacji nie wpłynął do sejmu. Oba projekty zmierzają w podobnym kierunku, czyli przede wszystkim do uproszczenia procedury przygotowania PPP.

---

<sup>19</sup> W. Gonet, *Uwagi o umowie o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 6.

<sup>20</sup> *BOT w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, red. M. Adamska, Warszawa 2006, s. 260–263.

<sup>21</sup> [www.mgip.gov.pl](http://www.mgip.gov.pl).

## PPP w innych krajach UE na przykładzie Wielkiej Brytanii i Irlandii

Zinstytucjonalizowane PPP działa już z powodzeniem w wielu krajach świata, z których można wymienić USA, Wielką Brytanię, Hiszpanię i Irlandię. PPP jest instrumentem polityki UE. Komisja Europejska (Dyrektoriat Generalny) opracowała dokument *Guidelines for successful public – private partnerships*. Wedle tego opracowania, sektor prywatny ma dla PPP następujące cztery zasadnicze zadania:

- „- to provide additional capital,
- to provide alternative management and implementation skills,
- to provide value added to the consumer and the public at large,
- to provide better identification of needs and optimal use of resources”.

Wskazówki tego dokumentu dotyczą przede wszystkim:

- „- ensuring open market access and fair competition,
- protecting the public interest and maximising value added,
- defining the optimal level of grant financing both to realize a viable and sustainable project but also to avoid any opportunity for windfall profits from grants,
- accessing the most effective type of PPP for a given project”.

Zakres wytycznych skupia się w pięciu obszarach tematycznych:

- „a) PPP structures, suitability and success factors,
- b) legal and regulatory structures,
- c) financial and economic Implications of PPPs,
- d) integrating grant financing and PPP objectives,
- e) Conception, planning and implementation of PPPs”.

Komisja przedstawia PPP jako narzędzie szczególnie użyteczne dla krajów Europy Centralnej: „The positive characteristics of PPP arrangements in developing infrastructure appear particularly attractive for the Candidate Countries (CCs) of Central Europe given the enormous financing requirements, the equally large funding shortfall, the need for efficient public services, growing market sta-

bility and privatization trends creating a favourable environment for private investment”<sup>22</sup>.

Podobnie do PPP odnosi się „Eurostat”: „Public partnerships with private units have been observed for a long time in EU Member States. Such arrangements take various forms, including concessions which normally do not raise difficulties as regards their treatment in national accounts. Recently however, new kinds of arrangements have been made in a few Member States, and a significant increase in these arrangements is expected for various reasons such as efforts to increase efficiency of public expenditure and to improve the quality of public services”<sup>23</sup>.

Wedle dostępnych informacji, największe przedsięwzięcia PPP w UE powstają aktualnie w Wielkiej Brytanii. Jako ich przykłady można podać:

- a) projekt „Aquatrine” (dostarczanie i odprowadzanie wody dla sfery obronności – wartość ponad dwa miliardy funtów),
- b) projekt „Barts and the Royal London Hospitals” (przebudowa kompleksu szpitali w Londynie pochodzących z czasów wiktoriańskich – wartość ponad miliard funtów),
- c) projekt „Forest Holidays” (ogólnokrajowa przebudowa i modernizacja sieci leśnych miejsc wypoczynkowych przeznaczonych dla szerokich kręgów społeczeństwa),
- d) projekt „Partnership for Schools” (15-letni program przebudowy lub odnowy każdej szkoły w Anglii wspierany coroczną kwotą ponad 2,2 miliarda funtów)<sup>24</sup>.

Na potrzeby tego artykułu na uwagę zasługuje irlandzka regulacja PPP – ustawa Prawo o instytucjach publicznych (porozumienia o partnerstwie publiczno-prywatnym) z 21 lutego 2002 r. Wedle jej art. 3, ust 1 „instytucja publiczna może, albo sama, albo we współpracy

---

<sup>22</sup> European Commission (Directorate General), Guidelines for successful public – private partnerships, Bruksela 2003.

<sup>23</sup> Wytyczne Eurostatu dotyczące PPP, „Eurostat News”, 11 lutego 2004, [www.ippp.pl](http://www.ippp.pl).

<sup>24</sup> Partnerships UK, Partnerships UK Five Years Review (z 2006), [www.partnershipsuk.org.uk](http://www.partnershipsuk.org.uk).

z inną osobą (w tym inną instytucją publiczną) zawierać porozumienia (w niniejszej ustawie zwane porozumieniami o partnerstwie publiczno-prywatnym) z osobą (w niniejszej ustawie zwaną partnerem) o wypełnienie zadań instytucji publicznej określonych w porozumieniu w odniesieniu do:

- a) projektowania i budowy składnika majątkowego wraz ze świadczeniem powiązanych usług oraz zapewnieniem finansowania powyższych działań, jeżeli jest to wymagane,
- b) budowy składnika majątkowego wraz ze świadczeniem powiązanych usług oraz zapewnieniem finansowania powyższych działań, jeżeli jest to wymagane,
- c) projektowania i budowy składnika majątkowego wraz z zapewnieniem finansowania powyższych działań, jeżeli jest to wymagane,
- d) świadczenia usług dotyczących składnika majątkowego przez nie krócej niż 5 lat, wraz z zapewnieniem finansowania powyższych usług, jeżeli jest to wymagane<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 3, ust. 2 wspomnianej ustawy irlandzkiej, „instytucja publiczna może, za zgodą właściwego ministra, albo sama, albo łącznie z inną osobą (w tym także z inną instytucją publiczną) spowodować utworzenie i zarejestrowanie przedsiębiorstwa lub przystąpić jako udziałowiec do istniejącej spółki, dla celów porozumienia partnerstwa publiczno-prywatnego bądź zawarcia takiego porozumienia”.

Natomiast wedle art. 4, ust. 2 „zadanie powierzone partnerowi w ramach porozumienia o partnerstwie publiczno-prywatnym może być wykonywane przez partnera w jego własnym imieniu, z zastrzeżeniem ogólnego nadzoru i kontroli ze strony właściwej instytucji publicznej oraz bez względu na takie porozumienie, zadanie to może być nadal wypełniane przez daną instytucję publiczną i partnera – indywidualnie przez któregośkolwiek z nich albo łącznie”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Tłumaczenie irlandzkiej ustawy Prawo o instytucjach publicznych (porozumienia o partnerstwie publiczno-prywatnym) z 21 lutego 2002 r. wykonane przez M. Szymańską, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, [www.ippp.pl](http://www.ippp.pl).

## Podsumowanie

Doświadczenia innych krajów wskazują na możliwość poczynienia dzięki stosowaniu PPP znacznych oszczędności w wydatkach publicznych (doświadczenia brytyjskie wskazują na kilkanaście procent). Przykładowo, w Wielkiej Brytanii w latach 1998–2004 co dziewiąta inwestycja publiczna była realizowana w ramach PPP. Jeśliby przyjąć (czyniąc statystyczne porównanie liczby ludności Polski do liczby ludności UE i mnożąc przez uzyskany tak wskaźnik wartość realizowanych transakcji PPP w UE), że roczna wartość transakcji PPP w Polsce może wynieść 4–5 miliardów złotych, to oszczędności dla naszych finansów publicznych mogłyby wynieść co najmniej 400 mln zł<sup>26</sup>.

Przyjęcie regulacji modyfikującej aktualnie obowiązującą ustawę jest konieczne wobec faktycznego bojkotu dotychczasowych przepisów przez ich adresatów, którzy zostali obciążeni nadmiernymi obowiązkami i rygorami. Na koniec można zacytować słowa znawcy gospodarki lokalnej, Jerzego Paryska: „partnerstwo to trudna forma i droga współdziałania, jednak droga konieczna, jeśli ma być uruchomiony i wykorzystany ten, jeszcze jeden, efektywny czynnik rozwoju lokalnego”<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ocena skutków regulacji projektu Ministerstwa Gospodarki, Zmiany ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 18 grudnia 2006 r.

<sup>27</sup> J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001, s. 161.