



*Aleksander Zacharko*

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7587-8673>

## **REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH GMINY W RAMACH PARTNERSTWA PUBLICZNO- PRYWATNEGO. PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI<sup>1</sup>**

**Streszczenie (abstrakt):** Celem artykułu jest przedstawienie problematyki realizacji zadań publicznych gminy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Transformacja ustrojowa nasiliła procesy prywatyzacyjne także w gospodarce samorządu terytorialnego. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego ma niewątpliwie pozytywny wpływ na rozwój lokalny jak i regionalny.

**Słowa kluczowe:** zadania publiczne, samorząd terytorialny, partnerstwo publiczno-prywatne, umowa

### **IMPLEMENTATION OF THE COMMUNE'S PUBLIC TASKS AS PART OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP – CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION**

**Abstract:** The aim of the article is to present the issues of the implementation of public tasks of the commune within the framework of public-private partnership. The political transformation has intensified privatization processes in the economy of local government. The institution of public-private partnership undoubtedly has a positive impact on local and regional development.

**Keywords:** public task, local government, public private partnership, contract

### **Zagadnienia wstępne**

W dyskursie naukowym podkreśla się niesłabnącą popularność partnerstwa publiczno-prywatnego zarówno w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach świata, jak i w Unii Europejskiej. Do zalet partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje się, że metoda ta stwarza podmiotom publicznym możliwość wykorzystania wiedzy oraz *know-how*<sup>2</sup> wysoko

---

<sup>1</sup> Artykuł oparty jest o treść pracy mgr. A. Zacharko, *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce samorządu gminnego* napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. T. Kocowskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, maszynopis Wrocław 2021.

<sup>2</sup> Pojęcie *know-how* nie jest jednolicie zdefiniowane w ustawodawstwie polskim, na przykład w art. 2 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. 2021, poz. 275, w którym stwierdza się, że regulacje wspomnianej ustawy się do umów dotyczących nieujawnionych do wiadomości publicznej informacji technicznych lub technologicznych oraz zasad organizacji i zarządzania, co do których podjęto działania zmierzające do zapobieżenia ich ujawnieniu. Termin ten występuje w przepi-

wyspecjalizowanych przedsiębiorców prywatnych oraz prowadzi do szybkiej i jakościowo lepszej realizacji zadań publicznych, co daje podmiotowi publicznemu dodatkowe źródło finansowania zadań publicznych.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mieści się wiele wariantów współpracy, co jest wygodnym rozwiązaniem dla sektora publicznego<sup>3</sup>.

Jak pisze Ihor Nazarkevych, partnerstwo publiczno-prywatne jest istotnym narzędziem rozwoju gospodarczego krajów, regionów i lokalnych społeczności, zapewnia intensyfikację współpracy sektora publicznego, społeczeństwa i przedsiębiorczości, co umożliwia realizację złożonych projektów infrastrukturalnych<sup>4</sup>.

Jest szczególnie efektywną formą realizacji dużych przedsięwzięć w których pojawiają się wspólne interesy sektora publicznego, społeczeństwa i biznesu. Jednakże jak dodaje I. Nazarkevych wiele projektów zakończyło się niepowodzeniem, a źródłem porażki była nieznamość zasad i charakteru współpracy w modelach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz niski poziom zaangażowania w realizację projektu<sup>5</sup>.

Z kolei Krystyna Brzozowska podkreśla, że w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane są różnorakie cele, a przede wszystkim:

- finansowanie publicznych przedsięwzięć inwestycyjnych kapitałem prywatnym,
- rozłożenie ryzyka związanego z infrastrukturalnymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi pomiędzy strony partnerstwa,
- przyspieszenie rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej,
- zwiększenie efektywności świadczenia usług publicznych,
- polepszenie jakości świadczonych usług publicznych<sup>6</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pogląd Marty Kołodziej-Hajdo, która wskazuje, że współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przynosi wiele korzyści obu sektorom, a w szczególności odbiorcom usług, czyli społeczeństwu<sup>7</sup>.

M. Jia, Z. Zhang wymieniają trzy grupy efektów realizacji zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Dwa pierwsze to efekty bezpośrednie polegające na nabywaniu zasobów i usprawnienia zarządzania w organizacjach publicznych, przepły-

---

sach podatkowych. Art. 5a ust.34 lit. c przyjmuje, iż know-how to równowartość udokumentowanej wiedzy, wiedzy (informacji) nadającej się do wykorzystania w działalności przemysłowej, naukowej lub handlowej.

<sup>3</sup> M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] *Przedsiębiorca: zagadnienia wybrane*, (red.) R. Blicharz, Wyd. UŚl., Katowice 2017, s. 348-349 i cyt. tam obszerna lit.

<sup>4</sup> J. Nazarkevych, *Organizacja partnerstwa publiczno-prywatnego w warunkach wzrostu transparentności procesów i zmiany struktury stosunków gospodarczych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, Nr 496, s. 95.

<sup>5</sup> Tamże, s. 95 i nast.

<sup>6</sup> K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, Wyd. Fachowe Ce-DeWu, Warszawa 2006, s. 23.

<sup>7</sup> M. Kołodziej-Hajdo, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako narzędzie nowoczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2015”, Nr 224, s. 54-55 i cyt. tam lit.

wu *know-how* i innowacji, w trzeciej grupie efektów są korzyści dla odbiorców usług publicznych, są to tzw. efekty zewnętrzne<sup>8</sup>.

Nina Leśniak-Niedbalec, analizując instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, stwierdza, że w praktyce najczęściej partnerem publicznym są jednostki samorządu terytorialnego. Zatem projekty realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mogą przyczynić się do rozwiązania istotnych problemów społeczno-gospodarczych na obszarze działania tych jednostek. Partnerstwo publiczno-prywatne to istotne narzędzie realizacji inwestycji, które nadal wymagają ożywienia i promocji z uwagi na duże potrzeby krajowe w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury<sup>9</sup>.

Zaś Marta Łakomy słusznie konstatuje, że pełne wykorzystanie możliwości wynikających z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego potrzebuje akceptacji społecznej i większego zaangażowania sektora publicznego dla realizacji inwestycji w tej formule<sup>10</sup>.

### **1. Podstawy prawne w zakresie realizacji zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego:**

W ramach podstaw prawnych realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego można wymienić:

- 1) ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 407.);
- 2) ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2021 r. poz.305);
- 3) ustawę z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129);
- 4) ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.);
- 5) ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1371 ze zm.);
- 6) ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 541 ze zm.).

Analiza wymienionych wyżej aktów prawnych wskazuje, iż można wyróżnić kilka podstawowych modeli realizacji zadań publicznych przez gminy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

---

<sup>8</sup> M. Jia, Z. Zhang, *When Does Trust Influence Cooperation Effects in Public-Private Partnership?* „Sam Advanced Management Journal” Summer 2009.

<sup>9</sup> N. Leśniak-Niedbalec, *Prawna definicja partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Rocznik Lubuski” 2017, Tom 43, cz. 2, s. 197-198.

<sup>10</sup> M. Łakomy, *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, Nr 30, s. 76.

## 2. Modele partnerstwa publiczno-prywatnego

W literaturze przedmiotu oraz mając na uwadze praktykę gospodarczą można wyróżnić kilka kluczowych<sup>11</sup> i pomocniczych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego. Do podstawowych modeli partnerstwa należy zaliczyć:

– **Build-Operate-Transfer.** W ramach tego trybu zawierana jest umowa (lub umowy), na podstawie której podmiot prywatny zobowiązuje się do realizacji inwestycji. Podmiot prywatny finansuje przedsięwzięcie. Po wykonaniu inwestycji infrastrukturalnej następuje przekazanie prawa własności na rzecz podmiotu publicznego, który następnie zawiera umowę cywilnoprawną na udostępnienie obiektu podmiotowi prywatnemu. Podmiot prywatny, użytkując obiekt, ma możliwość zwrotu nakładów i uzyskania założonego zysku.

– **Warp-Around-Addition.** W ramach trybu *Warp-Around-Addition* następuje zawarcie porozumienia, którego celem jest modernizacja istniejącej infrastruktury. Podmiot prywatny czerpie zyski z prowadzonej działalności w wyniku zrealizowanych ulepszeń. Po zakończeniu umowy zrealizowane modernizacje przechodzą na własność podmiotu publicznego jako właściciela infrastruktury.

– **Operate and Maintenance i Desing-Build.** Powyższe tryby współpracy są do siebie zbliżone. Natomiast w ramach trybu *Operate and Maintenance* podmiot publiczny zawiera umowę z podmiotem prywatnym, który bieżąco utrzymuje infrastrukturę publiczną. Podmiot prywatny w zamian za ponoszone koszty obsługi pobiera opłaty lub wynagrodzenie od użytkowników bądź koszty pokrywa z własnego budżetu podmiot publiczny, natomiast *Desing-Build* opiera się na umowie, na podstawie której podmiot prywatny projektuje, realizuje projekt, a następnie zajmuje się bieżącym utrzymaniem infrastruktury. Przez okres obowiązywania umowa infrastruktura jest własnością podmiotu prywatnego.

Ponadto należy wskazać kilka tzw. trybów dodatkowych realizacji przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. **Lease-Purchase.** Ten tryb przewiduje zaprojektowanie, finansowanie i realizację inwestycji przez podmiot prywatny, który następnie wydzierżawia obiekt podmiotowi publicznemu.

Z kolei **Buid-Own-Operate-Transfer** oparty jest na zezwoleniu udzielonym przez podmiot publiczny, który umożliwia finansowanie, wykonanie oraz obsługę inwestycji infrastrukturalnej. Partner prywatny czerpie zyski z opłat użytkowników. Po okresie wskazanym w umowie, infrastruktura jest przekazywana podmiotowi publicznemu.

Nadto należy wskazać jeszcze tryb **Temporary Privatization** polegający na czasowym przeniesieniu prawa własności publicznej na podmiot prywatny, który dokonuje ulepszeń i modernizacji infrastruktury, a następnie po okresie umowy przekazuje ponownie podmio-

---

<sup>11</sup> Model angielski Private Finance Initiative łączy ideę przetargu na zakup dóbr kapitałowych z koncepcją długoterminowego nabywania usług od sektora prywatnego i model francuski o bardziej rozbudowanych formach realizacyjnych dopuszczających prywatnych operatorów do działania na majątku publicznych, por. M. Bitner, *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne”, 2003, Nr 2, s. 25; R. Sowiński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym in statu nascendi*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 264 i nast.

towi publicznemu. Modernizacja infrastruktury zapewnia w dalszej perspektywie poprawę jakości usług przez podmiot publiczny<sup>12</sup>.

### 3. Polityka rządu w kreowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego

W polityce rządu przyjętej w uchwale Rady Ministrów nr 116/2017 z dnia 26 lipca 2017 roku wskazano podstawowe cele polityki w ramach rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, kluczowe zasady jej realizacji, działania i odpowiedzialność poszczególnych instytucji oraz problem monitoringu i ewaluacji ww. polityki.

We wstępie do założeń polityki rządu podkreślono m.in., że formuła partnerstwa publiczno-prywatnego przyniesie wymierne korzyści zarówno podmiotowi publicznemu jak i odbiorcom usług. Dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu zostaną dostarczone wysokiej jakości usługi publiczne. Analiza rynku partnerstwa publiczno-prywatnego potwierdziła, iż to jednostki samorządu terytorialnego są dominującym podmiotem zamawiającym (co potwierdziła statystyka realizowanych zamierzeń w latach 2009-2016).

Jak podkreślono w celach polityki rządu istotna jest działalność odpowiednich struktur administracyjnych na szczeblu centralnym. Do października 2020 roku organem odpowiedzialnym za rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego był minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, po reorganizacji rządu centralną jednostką koordynująco-zarządzającą jest Minister Rozwoju, Pracy i Technologii. Do zadań departamentu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego należą następujące działania, polegające na m.in.: wdrożeniu polityki w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, koordynacji działań administracji publicznej, przygotowaniu projektów, niezbędnych regulacji prawno-instytucjonalnych, wspieraniu merytorycznym podmiotów publicznych przygotowujących i realizujących projekty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, ocenianiu zrealizowanych przedsięwzięć, czy prowadzeniu działań informacyjnych polegających na nawiązaniu współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a otoczeniem administracji.

Ważną częścią działalności rządu jest również prowadzenie działalności szkoleniowej o charakterze regionalnym, profilowanym czy w formie warsztatów specjalistycznych.

Na uwagę zasługują także opracowania dotyczące bazy realizowanych zamierzeń w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, co implikuje upowszechnianie dobrych praktyk w ramach powyższej formuły.

Istotną częścią polityki rządu są również działania w zakresie wdrożenia instrumentów wsparcia finansowego i ustanowienia systemu gwarancji i poręczeń dla sektora publicznego przy współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszem Rozwoju.

Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego ma dotyczyć zarówno małych jak i dużych projektów inwestycyjnych realizowanych w różnych formach współpracy sektora publicznego i prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne powinno być wykorzystane w szczególności do realizacji zadań publicznych w sektorach

---

<sup>12</sup> B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wyd. 2, Warszawa 2009, s. 282 i nast.

takich jak: ochrona środowiska, transport, edukacja, infrastruktura miejska, kultura, sport, turystyka i rekreacja, ochrona zdrowia, infrastruktura informatyczna, czy efektywność energetyczna. Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego odnosi się do umów o różnym okresie obowiązywania. Jak podkreślono, umowy powinny być zawierane na okres umożliwiający zwrot nakładów, tj. od 10 do 30 lat.

Ważna konstatacja wynika z celów polityki rządu, a stanowi o tym, że decyzja podjęta przez podmiot publiczny o realizacji projektów inwestycyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego winna mieć na uwadze szeroko rozumiany interes publiczny, natomiast korzyści z zastosowania ww. formuły należy porównać z innymi metodami realizacji inwestycji, np. z zastosowaniem tradycyjnych trybów zamówień publicznych. Nadto wybór partnera prywatnego powinien być dokonany z należytą starannością i z myślą o jego wiedzy oraz doświadczeniu. Istotna jest innowacyjność sektora prywatnego i kreatywność rozwiązań. Wybór partnera prywatnego powinien być dokonany w oparciu o obowiązujące prawo. Należy przy tym unikać nadinterpretacji przepisów prawnych i nadmiernego ograniczenia jawności w procedurze zawierania umów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Pomimo prywatyzacji zadań publicznych, tj. zlecenia świadczenia pewnych usług na rzecz podmiotu prywatnego czy ich realizacji w formule spółki z udziałem partnera prywatnego, w dalszym ciągu odpowiedzialność za oczekiwaną jakość usług ponosi podmiot publiczny<sup>13</sup>.

#### **4. Partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej**

Przechodząc do oceny instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w jej praktycznym wymiarze należy podkreślić, iż badania nad wykorzystaniem instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego zostały zapoczątkowane po wejściu w życie ustawy z 2005 roku. Jednakże, jak potwierdziły wyniki badań, w okresie między wejściem w życie ustawy z 2005 roku a wprowadzeniem istotnych zmian ustawą z 2008 roku, instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego nie była wykorzystywana w znaczącym stopniu. Na ten fakt złożyło się wiele czynników, w tym niedoskonałości ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku.

Jak pisze Michał Kania do głównych wad ustawy należało zaliczyć: brak doprecyzowania kluczowych pojęć, takich jak zadania publiczne, czy też brak kryteriów określających korzyści dla interesu publicznego, brak spójności przepisów zawartych w ustawie. Nadto ustawa nakładała na strony współpracy zbyt wiele obowiązków, które zniechęcały do zawiązywania partnerstwa publiczno-prywatnego, przy tym przepisy nakładały takie same wymagania zarówno na projekty o dużej jak i małej wartości<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 342; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 41-42.

<sup>14</sup> M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] *Przedsiębiorca: zagadnienia wybrane*, (red.) R. Blicharz, Katowice 2017, s. 355.

Ocena wdrażania modelu partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy czy instrumentu realizacji zadań publicznych jest dość trudna do jednoznacznej oceny. Nie ulega wątpliwości, iż ważnym czynnikiem jest poziom rozwoju regionów czy gmin<sup>15</sup>.

Jednakże na podstawie przeprowadzonych badań przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju<sup>16</sup> za okres od 2009 do września 2019 roku spośród zawartych 564 umów w fazie realizacji jest 137 umów. Postępowania były prowadzone w oparciu o ustawę – Prawo zamówień publicznych i ustawę o koncesjach na roboty i usługi. Do najważniejszych sektorów, w których były prowadzone postępowania należy zaliczyć:

- sektor energetyczny,
- sektor sportu i turystyki,
- sektor wodno-kanalizacyjny,
- sektor edukacji, kultury,
- sektor usług transportowych,
- sektor gospodarki odpadami.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, w ostatnich latach mamy tendencję wzrostową liczby zawartych umów. Na szczególną uwagę w badanym okresie zasługuje 2013 rok, kiedy zawarto umowy o najwyższej wartości:

- budowa poznańskiej spalarni odpadów (783 mln zł),
- powstanie sieci szerokopasmowej w województwie mazowieckim i podkarpackim (458 mln zł)

oraz 2019 rok, w którym nastąpił wybór najkorzystniejszej oferty w projekcie zagospodarowania odpadów komunalnych w Olsztynie (648 mln. zł).

Pod względem wartości dominują dwa sektory: sektor telekomunikacyjny i gospodarki odpadami, natomiast najwięcej umów jest realizowanych w sektorach takich jak: infrastruktura transportowa, sport i turystyka i efektywność energetyczna. Umowy zostały zawarte w trybie ustawy o koncesjach na roboty i usługi (39%), a w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (35%). W liczbie zawartych umów przodują polskie samorządy (89%), w tym gminy miejskie. Odnotowano jedynie znikomy procent umów, których stroną były organy administracji rządowej (7 przypadków), w tym budowa siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu.

W trakcie procedury zawarcia umów jednostki publiczne korzystały ze wsparcia doradców, tj. w przygotowaniu ogłoszenia postępowania, czy jego trwania, jednakże badania potwierdzają, że podmioty publiczne ponoszą bardzo wysokie koszty doradztwa.

Polska praktyka partnerstwa publiczno-prywatnego potwierdza, że zdecydowana większość umów jest realizowana, a jedynie ok. 12% to przypadki braku ich realizacji

---

<sup>15</sup> J. T. Hryniewicz, *Jakość rządzenia i polityka spójności w wybranych grupach regionów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7-8, s. 5-23.

<sup>16</sup> Zob. [https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z\\_rynku](https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z_rynku) [dostęp: 20.11.2021].

z powodu wcześniejszego rozwiązania umowy czy niewykonania dzieła (dotyczy to umów koncesyjnych).

Zatem strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego pozwala wykorzystać kapitał ludzki i doświadczenie sektora prywatnego.

Na szczególną uwagę zasługuje wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu w oparciu o przeprowadzone badania, najczęściej wykorzystanym modelem partnerstwa publiczno-prywatnego jest model polegający na przeniesieniu na podmiot prywatny odpowiedzialności za projektowanie, budowę i finansowanie (częściowe finansowanie) oraz eksploatację obiektu przez okres oznaczony w umowie, po którym następuje przekazanie obiektu na rzecz podmiotu publicznego. Najczęściej to były modele BOT, DFBO, czy BOO. W umowach koncesyjnych zawieranych na okres 20 lub 30 lat na partnerze prywatnym spoczywało ryzyko związane z projektowaniem, budową, zarządzaniem i eksploatacją obiektu. Partner prywatny uzyskiwałby prawo do przychodów, na przykład organizacji imprez sportowych, koncertów<sup>17</sup>. W przypadku, gdy uzyskiwane przychody nie osiągałyby oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji, partner prywatny może oczekiwać wsparcia ze strony podmiotu publicznego<sup>18</sup>. Jako przykład inwestycji dedykowanej dla całej rodziny można wskazać Wrocławski Aquapark. W 2003 roku miasto Wrocław zleciło przygotowanie studium wykonalności. W oparciu o przygotowane studium miasto Wrocław dokonało wyboru formy realizacji przedsięwzięcia. Kryteriami wyboru partnera prywatnego były: cena, doświadczenie w projektowaniu, budowie lub nadzorze inwestorskim oraz eksploatacji tego typu obiektów<sup>19</sup>. Do realizacji umowy partnerstwa publiczno-prywatnego powołano spółkę specjalnego przeznaczenia. Udział podmiotu publicznego wynosi 25%, a podmiotu prywatnego 75%. W 2008 roku zawarto ze spółką umowę dzierżawy obiektu na okres 30 lat. Z danych statystycznych wynika, że spółka osiąga bardzo wysokie zyski, na przykład w 2016 roku dochody spółki wyniosły ponad 8 mln zł<sup>20</sup>.

Jako przykład kolejnej inwestycji realizowanej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, to modernizacja kąpieliska na terenie Ośrodka Rekreacyjnego Planty w Mikołowie. Celem przedsięwzięcia jest umożliwienie mieszkańcom gminy Mikołów dostępu do całorocznej i wielofunkcyjnej infrastruktury sportowej oraz rekreacji wodnej na terenie OR Planty. Gmina Mikołów jako wkład własny wnosi na podstawie umowy użytkowania nieruchomości zlokalizowane na terenie OR Planty. Gmina nie dopuszcza przenoszenia własności obiektu na partnera prywatnego. Partner prywatny winien sfinansować w całości prace projektowe, roboty budowlane i ponosić będzie wydatki eksploatacyjne związane z zarządzaniem obiektu. Gmina rozważyła współfinansowanie części wydatków eksploata-

<sup>17</sup> A. Bronikowska, M. Kurzyński, *PPP w infrastrukturze sportowej i rekreacji*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, (red.) A. Gajewska-Jedwabny, Warszawa 2007, s. 227 i nast.

<sup>18</sup> Tamże, s. 229.

<sup>19</sup> Tamże, s. 227.

<sup>20</sup> Zob. <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/aqusparki-w-polsce-jak-nie-utapie-pieniedzy/zgbqf4> [dostęp: 15.12.2020].



cyjnych. Wynagrodzenie dla partnera prywatnego będą stanowić korzyści komercyjne z obiektu kąpieliska miejskiego<sup>21</sup>.

### **5. Postulaty zmian ustawodawstwa w zakresie szerszego wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego przez samorząd gminny**

Warto na wstępie skonstatować, iż do 2005 roku nie było regulacji ustawowych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Od 2005 roku zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>22</sup>, która, jak podkreślono, była zbyt restrykcyjna i spowodowała, że w czasie obowiązywania powyższej ustawy nie zostały zrealizowane żadne znaczące projekty.

Jak wspomniano, momentem przełomowym było uchwalenie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesjach na roboty budowlane lub usługi, która została zastąpiona ustawą z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi.

Jak podkreślono wcześniej, od 2009 roku obserwuje się systematyczny wzrost zawartych umów w ramach partnerstwa.

Niemniej jednak wskazane korzyści z realizacji zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i kolejne zmiany ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku nie stworzyły pełnych możliwości wykorzystania realizacji inwestycji infrastrukturalnych w powyższej formule.

Analiza dotychczasowego ustawodawstwa oraz ocena praktyki gospodarczej dają podstawy do wysunięcia następujących wniosków w zakresie zmian uregulowań prawnych:

Po pierwsze, na szczeblu rządowym należy stworzyć centralną instytucję, która realizowałaby funkcję programującą, certyfikującą czy kontrolną, a zarazem stanowiącą wsparcie dla instytucji zamawiających.

Po drugie, przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym powinny w większym stopniu określać zasady dotyczące finansowania inwestycji czy zarządzania w ramach zawartej umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy mieć również na uwadze ograniczenia, tj. limit zobowiązań dla jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co skutkuje ograniczeniem możliwości zaciągania przez samorządy nowych zobowiązań<sup>23</sup>. Niewątpliwie do zalet dla strony publicznej należy terminowe ukończenie projektu oraz przeniesienie ryzyka realizacji projektu na partnera prywatnego, jednakże z punktu widzenia partnera prywatnego w dalszym ciągu

---

<sup>21</sup> Zob. [https://bip.mikolow.eu/?p=document&action=showqid=8679&bar\\_id=4653](https://bip.mikolow.eu/?p=document&action=showqid=8679&bar_id=4653) [dostęp: 13.10.2020].

<sup>22</sup> Dz.U. z 2005, poz. 1420 ze zm.

<sup>23</sup> R. Placek, *Partnerstwo publiczno-prywatne w śląskich samorządach*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, Nr 273, s. 214.

zauważa się wysoki koszt procesu przetargowego oraz odroczony w czasie zwrot nakładów z inwestycji<sup>24</sup>.

Po trzecie, przepisy powinny w większym stopniu uwzględniać możliwości zmiany warunków umów, mając na uwadze długoterminowy okres jej obowiązywania oraz wprowadzić ograniczenia wzrostu opłat za korzystanie z obiektów infrastruktury<sup>25</sup>.

Po czwarte, przepisy powinny stwarzać bariery w zakresie niewłaściwego podziału ryzyka w danym przedsięwzięciu, czy przerzucania znaczącego ryzyka na podmiot prywatny, co wpływa często na zaniechanie jego realizacji.

Po piąte, istotnym problemem jest organizacja prawna na stopniu samorządu gminnego w zakresie przygotowania projektów. Zatem koniecznością staje się określenie wymagań formalno-prawnych, co do funkcjonowania zespołów projektowych, tj. w zakresie wiedzy i doświadczenia<sup>26</sup>. Jak podkreśla się w załączniku do uchwały Rady Ministrów nr 116/2017 z dnia 26 lipca 2017 roku, zbyt mała liczba osób o właściwych kompetencjach lub zła organizacja zespołu projektowego powoduje istotne wydłużenie przygotowania projektu, a często wpływa negatywnie na postrzeganie i zainteresowanie projektem<sup>27</sup>.

## Konkluzje

Brak wdrażania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego na gruncie ustawy o PPP z 2005 roku spowodował potrzebę uchwalenia nowej regulacji prawnej w tym przedmiocie. Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym została uchwalona 19 grudnia 2008 roku<sup>28</sup>. Ustawa z 2008 roku w odmienny sposób określiła zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, odformalizowania sposobu realizowania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Nadto zniesione zostało błędne założenie, jakim było wskazanie, iż podmioty sektora publicznego mogą posłużyć się formułą współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jedynie wówczas, gdy jest ona metodą korzystniejszą od innych tradycyjnych sposobów realizacji zadań publicznych.

Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, pełne wykorzystanie możliwości wynikających w partnerstwa publiczno-prywatnego potrzebuje akceptacji społecznej i większego zaangażowania sektora publicznego do realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Warto również podkreślić, że na strukturę partnerstwa publiczno-prywatnego będzie

---

<sup>24</sup> M. Łakomy, *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, Nr 30, s. 76.

<sup>25</sup> K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie*, Warszawa 2010, s. 34; a także M. Łakomy, *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, Nr 30, s. 72.

<sup>26</sup> Bariery rynku PPP w Polsce – załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 116/2017 z dnia 26 lipca 2017 r., s. 8.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 407.

kształtować konieczność dostosowania polskiej gospodarki do wymogów unijnych, np. w zakresie ochrony środowiska czy sektora energetycznego<sup>29</sup>.

Jednakże kryzys gospodarczy spowodowany pandemią może w istotny sposób wpłynąć na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w najbliższym czasie z uwagi na zdolność finansową sektora prywatnego.

## Bibliografia

1. Bitner M., *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, „Finanse komunalne” 2003, nr 2.
2. Bronikowska A., Kurzyński M., *PPP w infrastrukturze sportowej i rekreacji*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne* (red.), A. Gajewska-Jedwabny, Warszawa 2007.
3. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie*, Warszawa 2010.
4. [https://bip.mikolow.eu/?p=document&action=showqid=8679&bar\\_id=4653](https://bip.mikolow.eu/?p=document&action=showqid=8679&bar_id=4653).
5. <https://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/aqusparki-w-polsce-jak-nie-utopie-pieniedzy/zgbqf4>.
6. <https://www.centrum-ppp.pl>.
7. <https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-ryнку>.
8. Hryniewicz T.J., *Jakość rządzenia i polityka spójności w wybranych grupach regionów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7-8.
9. Jia M., Zhang Z., *When Does Trust Influence Cooperation Effects in Public- Private Partnership?*, „Sam Advanced Management Journal” Summer 2009.
10. Kania M., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] *Przedsiębiorca: zagadnienia wybrane*, (red.) R. Blicharz, Katowice 2017.
11. Kołodziej-Hajdo M., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako narzędzie nowoczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, „Studia Ekonomiczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, Nr 224.
12. Korbus B., Stawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wyd. 2, Warszawa 2009.
13. Korbus B., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Warszawa 2010, UZP.
14. Łakomy M., *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, Nr 30.
15. Nazarkevych J., *Organizacja partnerstwa publiczno-prywatnego warunkach wzrostu transparentności procesów i zmiany struktury stosunków gospodarczych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, Nr 496.
16. Niedbalec-Leśniak N., *Prawna definicja partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Rocznik Lubuski” 2017, Tom 43, Cz. 2.
17. Placek R., *Partnerstwo publiczno-prywatne w śląskich samorządach*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, Nr 273.
18. Sowiński R., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym in statu nascendi*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.
19. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.

---

<sup>29</sup> M. Łakomy, op.cit. s. 76.

20. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym, Dz.U. z 2005, poz. 1420 ze zm.
21. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym, Dz. U. z 2022 r. poz. 407.
22. Zacharko A., *Partnerstwo publiczno- prywatne w praktyce samorządu gminnego*, praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. T. Kocowskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, maszynopis, Wrocław 2021.
23. Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 116/2017 z dnia 26 lipca 2017 r.

**Dane kontaktowe:**

Aleksander Zacharko, Aleksander.zacharko@gmail.com