

REALIZACJA MIEJSKICH INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH ZWIĄZANYCH Z OCHRONĄ ŚRODOWISKA Z WYKORZYSTANIEM PARTNERSTWA PUBLICZNO–PRYWATNEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Ochrona środowiska jest jednym z głównych zadań publicznych, jakie są nałożone na polskie miasta przez ustawę o samorządzie gminnym.¹ Zgodnie z obowiązkiem dostosowania się Polski do wymogów prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej, w celu wykonania tego zadania polskie miasta zobowiązane będą w najbliższych latach do zrealizowania wielu proekologicznych inwestycji infrastrukturalnych związanych z ochroną środowiska.² Będą to często inwestycje rozłożone na wiele lat. Koszty tych inwestycji oraz skala ich trudności mogą przewyższyć możliwości finansowe oraz organizacyjne wielu miast. Warto także zwrócić uwagę na brak odpowiedniego doświadczenia polskich miast w realizacji tego typu inwestycji. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że bez odpowiedniego wsparcia ze strony podmiotów prywatnych polskie miasta mogą nie być w stanie zrealizować wymogów stawianych przez prawo Unii Europejskiej i przez to nie będą mogły prawidłowo wypełniać nałożonych na nie zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska.

1 Artykuł 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

2 M. Rudnicki, Prawno–finansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska, Lublin 2005, s. 69.

Partnerstwo publiczno–prywatne jako metoda realizacji miejskich zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska

Artykuł 9 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że w celu realizacji zadań oraz prowadzenia działalności gospodarczej miasto może zawierać umowy z innymi podmiotami.³ Także artykuł 3 Ustawy o gospodarce komunalnej⁴ upoważnia miasta do powierzania w drodze umowy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom zewnętrznym. Na podstawie tych przepisów miasta mogą podjąć współpracę z podmiotami prywatnymi w celu wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska. Jest to niezwykle ważne w szczególności dla realizacji nowych miejskich inwestycji infrastrukturalnych z tej dziedziny. W wielu krajach europejskich od wielu lat współpraca ta realizowana jest w sposób niezwykle skuteczny w formule partnerstwa publiczno–prywatnego (zwanego w dalej również „PPP”). Przedstawiciele literatury są zgodni, że ta konstrukcja prawna może być skutecznie wykorzystywana do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska również przez polskie miasta.⁵ Takie rozwiązanie wskazuje wprost także ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.,⁶ która w artykule 40a dopuszcza współfinansowanie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na zasadach określonych w ustawie o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku.⁷

W ostatnich latach polskie miasta zaczęły interesować się możliwościami, jakie PPP daje w praktyce. Największy dotychczas na polskim rynku projekt z wykorzystaniem partnerstwa publiczno–prywatnego, mający na celu realizację ustawowych zadań miejskich z zakresu ochrony środowiska i dostosowywanie polskiej infrastruktury ochrony środowiska do wymogów prawa Unii Europejskiej, jest aktualnie realizowany w Poznaniu. W dniu 8 kwietnia 2013 roku Poznań i spółka Sita Zielona Energia sp. z o.o. podpisały umowę o partnerstwie publiczno–prywatnym, której przedmiotem jest realizacja wspólnego przedsięwzięcia, jakim jest budowa i eksploatacja spalarni odpadów w Poznaniu. Wartość umowy wynosi około 3,5 mld PLN.⁸ Budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w formule PPP planowana jest także w Łodzi.⁹ Z kolei w Krakowie realizowany jest projekt budowy Zbiorczego Punktu Gromadzenia Odpadów (ZPGO) wraz z zakupem wyposa-

3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

4 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

5 M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty...*, *op. cit.*, s. 589; zob. także: A. Barczak, *Partnerstwo publiczno–prywatne w gospodarce odpadami komunalnymi*, artykuł opublikowany, [w:] *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*, Warszawa 2008, s. 21.

6 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

7 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno–prywatnym, (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

8 A. Ferek, I. Handzlik, *Partnerstwo ożywia miasta*, artykuł opublikowany w dzienniku „Rzeczpospolita” z 18 października 2013 roku, s. B7.

9 <http://bazappp.gov.pl/project/details/general/1992/>

zenia i kontenerów. W ramach tego projektu podmiot prywatny zobligowany został do budowy ZPGO oraz do utrzymania i zarządzania tym obiektem.¹⁰

Polskie miasta mogą wykorzystać PPP nie tylko do budowy i modernizacji infrastruktury niezbędnej do wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska, ale także do współpracy z podmiotami prywatnymi przy wykonywaniu usług komunalnych z tej dziedziny. W ramach takiej współpracy mogą być świadczone wysokiej jakości usługi publiczne mające na celu ochronę środowiska, takie jak: usuwanie odpadów, oczyszczanie miasta, usługi wodno-kanalizacyjne, usługi mające na celu dostarczenie lokalnej społeczności wody pitnej.

Na potrzeby niniejszego artykułu partnerstwo publiczno-prywatne można określić jako połączenie doświadczeń, wiedzy, możliwości, umiejętności i wzajemnych kompetencji podmiotów publicznych i prywatnych, mające na celu wykonanie określonych zadań publicznych. Główną zaletą PPP dla polskich miast jest możliwość realizacji przez nie nowych inwestycji bez wykorzystywania własnych środków finansowych. Jednakże w przypadku inwestycji z zakresu ochrony środowiska, które często oparte są na innowacyjnych technologiach, także *know-how* oraz doświadczenie podmiotów prywatnych w realizacji podobnych przedsięwzięć stają się niezwykle istotnymi przesłankami dla wykorzystania mechanizmu prawnego PPP. Pozostałe zalety PPP dla polskich miast, jakie należy wymienić przy planowaniu budowy infrastruktury ochrony środowiska z wykorzystaniem tego mechanizmu prawnego, to przede wszystkim skrócenie czasu realizacji inwestycji, transfer nowoczesnych technologii, do których dostęp mają podmioty prywatne, a także sprawne zarządzanie inwestycją oraz możliwość generowania dodatkowych przychodów z inwestycji przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń podmiotu prywatnego.

Realizacja projektów PPP z zakresu ochrony środowiska w Polsce na podstawie ustawy o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku

Mechanizm PPP w Polsce uregulowany jest aktualnie przez ustawę z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (zwana dalej „ustawą o PPP”) Według tej ustawy przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Partnerstwo publiczno-prywatne można określić jako formę realizacji zadań publicznych nałożonych na miasta z wykorzystaniem wsparcia podmiotów prywatnych. Charakterystyczne dla tej formy jest to, że w trakcie jej stosowania miasta nie tracą kontroli nad realizowanymi przedsięwzięciami, są one wciąż za nie odpowiedzialne. Ustawa o PPP daje polskim miastom możliwość stałej kontroli nad

10 <http://www.bazapppp.gov.pl/project/details/general/2541/>

przedsięwzięciami mającymi na celu realizację zadań z zakresu ochrony środowiska z wykorzystaniem mechanizmu PPP. To właśnie odróżnia PPP od prywatyzacji.¹¹ Ustawa o PPP zezwala polskim miastom na realizację następujących przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska:

- budowa lub remont infrastruktury mającej na celu wypełnianie zadań z zakresu ochrony środowiska (np. oczyszczalni ścieków, spalarni odpadów komunalnych, infrastruktury mającej na celu zapewnienie mieszkańcom miast dostępu do czystej wody lub ochronę gleby i zbiorników wodnych);
- świadczenie usług mających na celu wypełnianie zadań z zakresu ochrony środowiska (np. ekologiczna utylizacja odpadów komunalnych, usługi wodno–kanalizacyjne, usługi w zakresie utrzymania czystości i porządku w miastach);
- wykonanie dzieła mającego na celu wypełnianie zadań z zakresu ochrony środowiska, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność (np. wyposażenie miejskich obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej w instalacje mające na celu oszczędność zużycia wody, ciepła i energii elektrycznej); oraz
- inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno–prywatnego lub jest z nim związany (np. utrzymanie i zarządzanie spalarnią odpadów wybudowaną z wykorzystaniem mechanizmu prawnego PPP).

Partnerem prywatnym współpracującym z miastami przy realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska może być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Według powszechnie panującego w literaturze poglądu pojęcie „przedsiębiorca” oraz „przedsiębiorca zagraniczny” należy definiować zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.¹²

Pomimo że ustawa o PPP tego nie nakazuje, polskie miasta planujące realizację dużych inwestycji infrastrukturalnych związanych z ochroną środowiska powinny dokonać dogłębnej wstępnej analizy, czy planowana przez nie inwestycja możliwa jest do zrealizowania z wykorzystaniem PPP. W ramach tej analizy dane miasto powinno opracować ogólną koncepcję planowanego przedsięwzięcia oraz wybrać właściwy model współpracy z wykorzystaniem mechanizmu PPP. Gdy analiza przeprowadzona przez dane miasto wskaże, że PPP jest odpowiednią formą realizacji

11 M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2010, s. 60.

12 M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym, Komentarz*, Warszawa 2010, s. 173; zob. także: T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym, Praktyczny Komentarz*, Warszawa 2011, s. 45; zob. także: W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym*, Warszawa 2009, s. 22; zob. także: A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi, Partnerstwo publiczno–prywatne, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308; *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.).

inwestycji infrastrukturalnej z zakresu ochrony środowiska, następnym istotnym krokiem, jaki musi podjąć to miasto, jest przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego. Według ustawy o PPP wybór ten może być dokonany na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (zwana dalej „ustawą p.z.p.”)¹³ lub ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (zwana dalej ustawą o koncesji)¹⁴. Wybór stosowania przepisów jednej z tych ustaw proceduralnych uzależniony został od formy, w jakiej partner prywatny będzie wynagradzany. Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno–prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno–prywatnym stosuje się przepisy ustawy o koncesji, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPP. W pozostałych przypadkach zastosowanie znajdują wprost postanowienia ustawy p.z.p. Na mocy nowelizacji z dnia 7 maja 2010 roku,¹⁵ ustawa o PPP wprowadziła jeszcze trzecie rozwiązanie, mianowicie w sytuacji gdy nie ma zastosowania ustawa o koncesji lub przepisy ustawy p.z.p., wyboru partnera prywatnego dokonuje się „w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności”, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o PPP z 2008 roku, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.¹⁶ Należy stwierdzić, że w przypadku realizacji skomplikowanych inwestycji infrastruktury ochrony środowiska najbardziej adekwatnym trybem wyboru partnera prywatnego jest tryb oparty na procedurze negocjacyjnej. W polskim prawie przesłankę tę spełnia aktualnie:

- tryb wyboru uregulowany obecnie w artykułach 6–20 ustawy o koncesji;
- dialog konkurencyjny, uregulowany obecnie w artykułach 60 a–60 e ustawy p.z.p.;
- negocjacje z ogłoszeniem uregulowane aktualnie w art. 54–60 ustawy p.z.p. oraz
- negocjacje bez ogłoszenia uregulowane obecnie w art. 61–65 ustawy p.z.p.

Warto zauważyć, że wybór partnera prywatnego do realizacji wspomnianego powyżej największego dotychczas projektu PPP w Polsce w zakresie ochrony środowiska – budowy i eksploatacji spalarni w Poznaniu – oparty był na trybie dialogu konkurencyjnego.¹⁷ Wielu autorów wskazuje właśnie na dialog konkurencyjny jako

13 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

14 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.).

15 Art. 73 Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U z 2010 r. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.).

16 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

17 A. Ferek, I. Handzlik, Partnerstwo ożywia..., *op. cit.*, s. B7.

najodpowiedniejszy tryb wyboru partnera prywatnego.¹⁸ Podobne zdanie wyraził też ustawodawca w projekcie ustawy o PPP z 2008 roku¹⁹.

Spośród ofert współpracy przedstawionych przez potencjalnych partnerów prywatnych miasto wybiera tę najkorzystniejszą na podstawie art. 6 ustawy o PPP. Według tego przepisu najkorzystniejsza oferta przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Obowiązkowymi kryteriami, które miasta muszą wziąć pod uwagę są:

- podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym; oraz
- terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Dodatkowymi kryteriami są w szczególności:

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych; oraz
- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

Z wybranym na podstawie powyższych kryteriów podmiotem miasto zawiera umowę o partnerstwie publiczno–prywatnym. Umowa ta jest węzłem obligacyjnym, regulującym stosunki prawne między podmiotem publicznym oraz partnerem prywatnym w perspektywie długoterminowej. Jej podstawowym celem jest stabilizacja zasad prowadzenia wspólnego przedsięwzięcia oraz jednoznaczne określenie przesłanek jego realizacji.²⁰ Ustawa o PPP pozostawia stronom dużą swobodę w kształtowaniu treści tej umowy. *Essentialia negoti* tej umowy to:

- zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji planowanego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, które jest uzależnione przede wszyst-

18 K. Jaworek, Partnerstwo publiczno–prywatne, Teoria i praktyka, M. Kania (red.), Katowice 2013, s. 100; zob. także: K. Płonka Bielenin, Partnerstwo publiczno–prywatne, Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2012, s. 85; zob. także: T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno–prywatnych, Warszawa 2010, s. 51; zob. także: P. Marquardt, Partnerstwo publiczno–prywatne, komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku, Toruń 2010, s. 66.

19 Projekt ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym oraz uzasadnienie, druk sejmowy nr 3174 z dnia 20 sierpnia 2004 roku, s. 14, opublikowany na: <http://orka.sejm.gov.pl/>

20 M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie..., *op. cit.*, s. 305–306.

- kim od wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno–prywatnego;
- zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią;
 - zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania z partnerem prywatnym w celu realizacji przedsięwzięcia;
 - wskazanie skutków nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania (w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego);
 - zasady i tryb prowadzenia kontroli realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny;
 - określenie przeznaczenia składników majątkowych składających się na wkład własny wniesiony przez podmiot publiczny oraz
 - określenie wzajemnych rozliczeń stron w sytuacji, gdy poszczególne składniki majątkowe składające się na ich wkłady własne zostały wykorzystane przez podmiot prywatny w sposób oczywiście sprzeczny z ich przeznaczeniem określonym w umowie o PPP (np. gdy składnik majątkowy nie został przeznaczony do realizacji przedsięwzięcia).

Pozostałe postanowienia umowy mogą być dowolnie ukształtowane przez jej strony. Powinny one określać w szczególności najważniejsze świadczenia stron, zmierzające do realizacji wspólnego przedsięwzięcia, okres, na jaki umowa została zawarta, warunki przedłużenia lub skrócenia tego okresu, a także warunki i sposób rozwiązania umowy przed upływem tego okresu. Co więcej, strony powinny również dokładnie określić wzajemne obowiązki oraz odpowiedni podział ryzyk i odpowiedzialności. Należy stwierdzić, że w przypadku realizacji wspólnych przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska z wykorzystaniem mechanizmu PPP strony powinny uregulować w umowie m.in.:

- obowiązki, jakie wynikają dla stron z tytułu polskiego i unijnego prawa ochrony środowiska;
- normy, jakie zgodnie z przepisami polskiego i unijnego prawa ochrony środowiska musi spełniać realizowane w ramach PPP przedsięwzięcie;
- dokładny podział ryzyk wynikających z planowanego przedsięwzięcia, w szczególności ryzyk związanych z wypełnieniem przez realizowane przedsięwzięcie wymogów stawianych przez prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej;
- klauzulę regulującą wprowadzanie zmian do umowy w przypadku wystąpienia zmian w prawie, w szczególności w polskim i unijnym prawie ochrony środowiska, mających wpływ na postanowienia umowy;

- wzajemne rozliczenie stron po wygaśnięciu umowy; należy zasugerować, aby umowa zawierała zapis, że po jej wygaśnięciu infrastruktura wybudowana na jej podstawie będzie nadal wykorzystywana do realizacji zadań mających na celu ochronę środowiska.

Umowa o PPP może przewidywać, że w celu jej wykonania miasto i partner prywatny zawiązą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo–akcyjną. W spółce komandytowej i komandytowo–akcyjnej miasto nie może być komplementariuszem. Cel i przedmiot działalności spółki powinien zostać uregulowany w umowie o PPP i nie może wykraczać poza zakres tej regulacji. Spółka zawiązana na mocy umowy o PPP ma charakter celowy, jej zadaniem jest realizacja przedsięwzięcia partnerstwa publiczno–prywatnego. Tworzenie spółek celowych przez miasta i partnerów prywatnych może być dobrym rozwiązaniem, jeśli chodzi o pozyskiwanie funduszy na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska w formule PPP od podmiotów trzecich. Zazwyczaj bowiem przy wysokich kwotach dofinansowania instytucje finansowe wymagają, aby finansowanie projektów odbyło się właśnie przy zastosowaniu modelu spółki celowej.²¹ Zaletą powoływania spółek celowych do realizacji projektów PPP mających na celu ochronę środowiska jest także fakt, że w ramach takich spółek możliwa jest lepsza organizacja wzajemnej współpracy stron przy realizacji skomplikowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych.²² Spółki celowe były już tworzone w polskiej praktyce realizacji miejskich projektów mających na celu wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska z wykorzystaniem mechanizmu prawnego PPP. Jako modelowy przykład takiej spółki w literaturze podaje się spółkę Saur Neptun Gdańsk S.A. (SNG) zawiązaną w 1992 roku przez miasto Gdańsk i francuską firmę Saur. Celem spółki jest świadczenie usług gospodarki wodnej i kanalizacyjnej na terenie Gdańska, Sopotu oraz sąsiednich gmin. Relacje pomiędzy miastem Gdańsk oraz partnerem prywatnym zostały uregulowane w umowie, której okres obowiązywania wynosi 30 lat.²³ Warto zauważyć, że spółka SNG została zawiązana w celu wykonywania zadań publicznych w formule PPP, pomimo że w momencie jej powstawania nie działała żadna ustawa regulująca stosowanie PPP w Polsce.

Ustawa o PPP wprowadziła generalną zasadę, według której zakazane są istotne zmiany postanowień zawartej już umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego. Odstępstwem od tej zasady jest sytuacja, gdy podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany już w ogłoszeniu o partnerstwie publiczno–prywatnym lub w dokumentacji postępo-

21 A. Panasiuk, *Koncesja...*, *op. cit.*, s. 345.

22 M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie...*, *op. cit.*, s. 474.

23 K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno–prywatne, przesłanki, możliwości, bariery*, Warszawa 2006, s. 186–188; zob. także: A. Samacka, *Partnerstwo publiczno prywatne*, A. Gajewska–Jedwabny (red.), Warszawa 2007, s. 214–215; zob. także: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007, s. 114–116.

wania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. Oznacza to, że jeśli nie występuje opisany powyżej wyjątek od generalnej zasady, w umowach o PPP mogą być wprowadzane jedynie zmiany wynikające z istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego (np. wejście w życie nowej ustawy o PPP, ogłoszenie upadłości partnera prywatnego).

Zarówno miasta, jak i współpracujący z nimi partnerzy prywatni wnoszą do realizowanego przedsięwzięcia wkłady własne. Według ustawy o PPP wkład własny może stanowić w szczególności:

- poniesienie części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia oraz
- wniesienie składnika majątkowego.

W praktyce przedsięwzięć PPP większą rolę odgrywał będzie wkład własny wnoszony przez miasta. W celu realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska w konstrukcji PPP wkładem własnym miast może być w szczególności:

- zapłata wynagrodzenia na rzecz podmiotu prywatnego;
- wniesienie nieruchomości (gruntów, budynków, lokali użytkowych, nieruchomości rolnych);
- wniesienie części składowej nieruchomości (np. jeden z budynków położonych na terenie nieruchomości składającej się z działki i kilku budynków, należącej do danego miasta zostanie przeznaczony na budowę spalarni odpadów);
- wniesienie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55 (1) k.c. (np. spółki komunalnej zajmującej się utylizacją odpadów);
- wniesienie rzeczy ruchomych (np. pojazdów należących do miast);
- dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego na rzecz osób trzecich (np. w przypadku budowy miejskiej elektrowni wiatrowej z wykorzystaniem PPP miasto może dopłacać do rachunków płaconych przez użytkowników ekologicznej energii wytwarzanej przez tę elektrownię).

Po zawarciu przez miasto i partnera prywatnego umowy o PPP rozpoczyna się realizacja przedsięwzięcia zgodnie z zapisami tej umowy. Z uwagi na długoterminowy charakter projektów PPP bardzo ważne jest, aby miasta stale kontrolowały realizowane z wykorzystaniem instrumentu PPP przedsięwzięcia. W momencie podpisania umowy o PPP miasto przekazuje bowiem partnerowi prywatnemu bieżące wykonywanie danego zadania z zakresu ochrony środowiska, jednakże nie pozbywa się odpowiedzialności za jakość i prawidłowy sposób wykonania tego zadania. Nieprawidłowe wykonywanie postanowień umowy przez partnera prywatnego poprzez wadliwą realizację przedsięwzięcia może prowadzić do rozwiązania umowy o PPP. W przypadku wystąpienia takiej sytuacji ustawodawca zabezpieczył ciągłość

realizacji przedsięwzięcia wskazując, że niezwłocznie po rozwiązaniu umowy o PPP miasto jest zobligowane do dokonania wyboru nowego partnera prywatnego, chyba że przedsięwzięcie ma być realizowane w inny sposób.

Po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia następuje wzajemne rozliczenie nakładów poniesionych przez strony umowy o PPP. Rozliczenie to polegać będzie głównie na przekazaniu jednej ze stron tej umowy lub podmiotowi trzeciemu składnika majątkowego (którym może być nieruchomości, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo, rzecz ruchoma lub prawa majątkowe), który był wykorzystany do realizacji przedsięwzięcia. Przykładowo, w przypadku przedsięwzięcia, którego przedmiotem była budowa miejskiej elektrowni wiatrowej i jej eksploatacja przez partnera prywatnego przez okres 30 lat, rozliczenie będzie polegało na przekazaniu własności wybudowanej elektrowni oraz związanej z nią infrastruktury na rzecz jednego z wymienionych powyżej podmiotów po upływie 30 lat. Ustawa o PPP wprowadza normę względnie obowiązującą (*ius dispositivum*), na podstawie której po zakończeniu czasu trwania umowy o PPP partner prywatny lub spółka celowa związana przez strony tej umowy przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy w stanie nie pogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania. Strony mogą jednakże zastrzec w umowie o PPP inne rozwiązanie, na mocy którego składnik majątkowy przypadnie np. partnerowi prywatnemu lub podmiotowi trzeciemu. Wypada zgodzić się z autorami, że strony umowy o PPP mają swobodę w określeniu wyboru rozliczenia przekazania składnika majątkowego. Przekazanie to może mieć charakter odpłatny lub nieodpłatny.²⁴

Podsumowanie

Jak pokazują doświadczenia innych państw europejskich oraz dotychczasowe projekty PPP realizowane w Polsce, skomplikowane zadania publiczne z zakresu ochrony środowiska, jakie nakłada na polskie miasta prawo polskie oraz prawo Unii Europejskiej mogą być skutecznie realizowane z wykorzystaniem mechanizmu prawnego PPP. Polskie miasta muszą jednakże nauczyć się, jak efektywnie wykorzystywać tę instytucję w praktyce. Dla sukcesu tych projektów bardzo ważne jest dokładne przygotowanie każdego przedsięwzięcia od strony prawnej oraz prawidłowe przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego. Wydaje się, że w najbliższych latach, które można określić jako pierwszy okres obowiązywania kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej PPP w Polsce, polskie miasta powinny korzystać z pomocy profesjonalnych doradców prawnych przy realizacji projektów z wykorzystaniem tego narzędzia. Jest to praktyka, która sprawdziła się na całym świecie.²⁵ Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat realizacji przedsięwzięć partnerstwa pu-

²⁴ M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie..., *op. cit.*, s. 425.

²⁵ E.R. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne, zasady wdrażania i finansowania, Kraków 2008, s. 139.

bliczno–prywatnego w Polsce jednoznacznie stwierdza, że w latach, w których przeprowadzono kontrolę NIK (2009–2012), do wykonania przedsięwzięć w tej formie najlepiej przygotowane były podmioty publiczne, które korzystały z pomocy fachowych, zewnętrznych doradców.²⁶ Dla realizacji nowych projektów bardzo ważne jest także wsparcie instytucji państwowych. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powinien aktywnie wspomagać miasta zainteresowane wykorzystaniem PPP do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska w przygotowywaniu tych projektów od strony merytorycznej, technicznej, koncepcyjnej i realizacyjnej. Ministerstwo Gospodarki, które według ustawy o PPP odpowiedzialne jest za upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno–prywatnego, powinno prowadzić zakrojone na szeroką skalę działania, mające na celu zachęcenie miast do wykorzystania tej właśnie konstrukcji prawnej do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Na koniec warto wspomnieć, że niezwykle ważne jest także zaangażowanie samych miast oraz podmiotów, które tymi miastami zarządzają. Muszą one dostrzec, że PPP jest mechanizmem prawnym, dzięki któremu można sprawniej realizować inwestycje infrastrukturalne związane z ochroną środowiska i zacząć częściej wykorzystywać ten mechanizm w praktyce.

BIBLIOGRAFIA

- Barczak A., Partnerstwo publiczno–prywatne w gospodarce odpadami komunalnymi, [w:] Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym, Warszawa 2008.
- Baza projektów partnerstwa publiczno–prywatnego prowadzona przez Ministra Gospodarki pod adresem: <http://www.bazappp.gov.pl>
- Bejm M., Bogdanowicz P., Piotrowski P., Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym: Komentarz, Warszawa 2010.
- Brzozowska K., Partnerstwo publiczno–prywatne, przesłanki, możliwości, bariery, Warszawa 2006.
- Ferek A., Handzlik I., Partnerstwo ożywia miasta, artykuł opublikowany w dzienniku „Rzeczpospolita” z 18 października 2013 roku, s. B7.
- Gonet W., Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2009.
- Korczyński T., Kozłowska A., Kozłowski K., Mednis A., Nowaczek A., Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno–prywatnych, Warszawa 2010.
- Marquardt P., Kania M., Partnerstwo publiczno–prywatne: komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku, Toruń 2010.
- Moszoro M., Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze użyteczności publicznej, Warszawa 2010.
- Panasiuk A., Koncesja na roboty budowlane lub usługi, Partnerstwo publiczno – prywatne: Komentarz, Warszawa 2009, s. 308.

26 Raport NIK: „Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego”, zatwierdzony przez Prezesa NIK 24 kwietnia 2013 roku, opublikowany na: www.nik.gov.pl, s. 5.

- Partnerstwo publiczno–prywatne, Gajewska–Jedwabny A. (red.), Warszawa 2007.
- Partnerstwo publiczno–prywatne, Teoria i praktyka, Kania M. (red.), Katowice 2013.
- Płonka–Bielenin K., Moll T., Partnerstwo publiczno–prywatne: Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, Warszawa 2012.
- Projekt ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym oraz uzasadnienie, druk sejmowy nr 3174 z dnia 20 sierpnia 2004 roku, opublikowany na: <http://orka.sejm.gov.pl/>
- Raport NIK: Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego, zatwierdzony przez Prezesa NIK 24 kwietnia 2013 roku, opublikowany na: www.nik.gov.pl
- Rudnicki M., Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska, Lublin 2005.
- Skoczyński T., Ustawa o partnerstwie publiczno–prywatnym: Praktyczny Komentarz, Warszawa 2011.
- Yescombe E.R., Partnerstwo publiczno–prywatne, zasady wdrażania i finansowania, Kraków 2008.
- Zysnarski J., Partnerstwo publiczno–prywatne w sferze usług komunalnych, Gdańsk 2007.

**DEVELOPING THE URBAN ENVIRONMENTAL PROTECTION
INFRASTRUCTURE IN POLAND BY USING
THE PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIP**

The main purpose of this article is to present the legal aspects of developing the urban environmental protection infrastructure in Poland by using the public–private partnership (PPP).

The PPP is an increasingly important tool for delivering public services in many European countries. The article proves that the PPP could also be used both efficiently and effectively in Poland. In particular, Polish cities may use this tool to develop the urban environmental protection infrastructure. The procedure of using the PPP by Polish cities is regulated by the Polish Act on PPP dated 19 December 2008. The article describes the material legal aspects of this procedure. It also presents conclusions regarding the possible significant increase in the use of PPP by Polish cities in the area of environmental protection.

Keywords: public–private partnership, Polish cities, urban environmental protection infrastructure, act on public–private partnership, PPP agreement