

RAPORT GRUDZIEŃ 2019

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU **TRANSPORTU TRAMWAJOWEGO W POLSCE**

AGATA KOZŁOWSKA
DR ŁUKASZ ZABOROWSKI

WSPÓŁPRACA:
BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI





Instytut Sobieskiego
ul. Lipowa 1a lok. 20
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl

AGATA KOZŁOWSKA
DR ŁUKASZ ZABOROWSKI
WSPÓŁPRACA:
BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI

PARTNERSTWO
PUBLICZNO-PRYWATNE
JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU
**TRANSPORTU TRAMWAJOWEGO
W POLSCE**

Raport jest współfinansowany ze środków otrzymanych
z NIW-CRSO w ramach Programu PROO.



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2019
ISBN 978-83-948806-6-8

Projekt i produkcja: Piotr Perzyna
Okładka: Piotr Perzyna



NOWEMEDIA24.PL

PARTNERSTWO
PUBLICZNO-PRYWATNE
JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU
**TRANSPORTU TRAMWAJOWEGO
W POLSCE**

AGATA KOZŁOWSKA
DR ŁUKASZ ZABOROWSKI

WSPÓŁPRACA:
BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	7
2. TRAMWAJ JAKO ŚRODEK TRANSPORTU I NARZĘDZIE ODNOWY URBANISTYCZNEJ – DOŚWIADCZENIA FRANCUSKIE	10
3. OCENA SYTUACJI I MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA TRAMWAJU W POLSCE	17
3.1 OLSZTYN	24
3.2 WROCŁAW	27
3.3 KRAKÓW	28
4. ROZWÓJ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE	30
4.1 RODZAJE PPP	30
4.2 PODSUMOWANIE NAJWAŻNIEJSZYCH POJĘĆ W PPP	32
4.3 DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA OBOWIĄZYWANIA USTAWY O PPP	43
4.4 ANALIZA ROZWOJU PPP W POLSCE	42
4.5 FAKTY I MITY W PPP	48
5. PRZYGOTOWANIE PROJEKTU W FORMULE PPP – PROPONOWANA ŚCIEŻKA DZIAŁAŃ	52
6. BIBLIOGRAFIA	60
7. O AUTORACH	62

WSTĘP



Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) rozwija się w Polsce od ponad dekady. Pierwsze pojedyncze próby przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego z udziałem partnerów prywatnych zostają coraz częściej zastępowane przez rozwiązania systemowe. Chociaż skala projektów cały czas wzrasta i może być nawet związana z zagospodarowaniem części miast, ich liczba jest zdecydowanie zbyt mała. Nie mamy również wielu projektów PPP dotyczących transportu publicznego, nowych technologii teleinformacyjnych czy energetyki.

Poprzez ustawowe uregulowanie pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego w 2005 r. przełamano barierę psychologiczną dotyczącą nawiązywania współpracy z prywatnymi firmami w celu przeprowadzenia inwestycji publicznych. Wprowadzono również nowe narzędzia służące strategicznemu planowaniu inwestycji, takie jak: analizowanie i wybór najkorzystniejszej formuły inwestycyjnej dla interesu publicznego (ang. *value for money*), długofalowe planowanie inwestycyjne i budżetowe, szacowanie opłacalności określonej ścieżki działań i ryzyk z nią związanych, a także poszukiwanie najkorzystniejszego finansowania dla projektów. Dodatkowo, uelastyczniono sposoby działania w celu realizacji projektów PPP: wprowadzono różne formy dysponowania wkładem własnym na cele realizacji przedsięwzięcia, umożliwiono prowadzenie projektu w formie spółki prawa handlowego z wybranym partnerem prywatnym czy wdrożono różne tryby zakończenia współpracy i sposoby zarządzania powstałą infrastrukturą po zakończeniu umowy o PPP.

Obecnie problematykę PPP regulują trzy główne ustawy, są to: ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ (dalej: Ustawa o PPP), ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi² (dalej: Ustawa o umowie koncesji) oraz ustawa Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Ustawa Pzp). Punktem spajającym te trzy akty prawne jest forma wyboru partnera prywatnego, opisana w ustawie o PPP: partner prywatny może być wybrany w jednym z trybów opisanych w ustawie Prawo zamówień publicznych albo Ustawie o umowie koncesji.

W celu zwiększenia skali i efektywności inwestycji w formule PPP jako element Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju rząd Polski w 2017 r. przyjął „Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”⁴ (Polityka Rządu ds. PPP). Wprost wskazano w niej na PPP jako jedno z narzędzi realizacji usług i rozwoju infrastruktury, które ma za zadanie utrzymać dotychczasowe tempo rozwoju tejże infrastruktury, co wymaga zaangażowania do 2030 r. kapitału o wartości 1,5 bln zł⁵. Ze względu na brak możliwości dysponowania takimi środkami przez podmioty publiczne konieczne jest pozyskanie do realizacji tych inwestycji środków prywatnych.

1. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1693, t.j. z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1528).
3. Ustawa z dnia 10 października 2018 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) – tekst jednolity.
4. Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17).
5. Tamże.

6. O tym szczegółowo w dalszej części Raportu.
7. Raport rynku PPP 2009 – I-III kw. 2019, https://www.ppp.gov.pl/media/system/slow-niki/Raport-z-rynku-PPP-III-kw-2019-final_1.pdf [dostęp: 05.11.2019].
8. Tamże, s. 4.

PPP, z punktu widzenia zarządzania finansowego, umożliwia podmiotowi publicznemu przeprowadzenie inwestycji bez angażowania środków publicznych na etapie zaprojektowania, budowy lub modernizacji, a także rozłożenie płatności w czasie i uiszczenie ich na etapie eksploatacji powstałej infrastruktury. Formuła ta daje także możliwość efektywniejszego planowania wydatków budżetowych, strategicznego planowania inwestycji oraz przeprowadzenia priorytetyzacji projektów inwestycyjnych. Rozwiązania prawne przyjęte w obowiązujących ustawach⁶ pozwalają również na ujęcie transakcji PPP, pod pewnymi warunkami, w sposób neutralny dla bilansu podmiotu publicznego, co nie powinno być jedyną motywacją sięgnięcia po to narzędzie realizacji zadań publicznych, jednakże pozwala to na strategiczne planowanie inwestycyjne w dłuższym horyzoncie czasowym.

Dla partnerów prywatnych zaangażowanie się w przedsięwzięcia realizowane w formule PPP wiąże się z uzyskiwaniem długofalowych, stabilnych źródeł przychodów sprzyjających planowaniu działalności biznesowej.

Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala uzyskać wartość dodaną, dla przedsięwzięcia realizowanego w tej formule, określaną poprzez wzrost efektywności powstałej infrastruktury czy świadczonych usług lub krótszy czas realizacji wyznaczonych zadań. Aby to osiągnąć, niezbędna jest ocena efektywności przedsięwzięcia na jak najwcześniejszym etapie przygotowań i rekomendacja optymalnego ustrukturyzowania transakcji.

Planując publiczne inwestycje infrastrukturalne, należy przede wszystkim mieć na względzie interes publiczny oraz pamiętać, że PPP stanowi jedno z dostępnych narzędzi realizacji przedsięwzięć, którego wykorzystanie powinno być zawsze uzasadnione większą korzyścią dla podmiotu publicznego oraz wyższą efektywnością wykorzystania publicznych zasobów.

Analiza rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, według Raportu rynku PPP 2009 – I-III kw. 2019⁷ (dalej: Raport rynku PPP), wykazuje, że w ciągu 10 lat (od 2009 r. do III kw. 2019 r.) zawarto umowy o PPP o łącznej wartości ponad 6 mld zł⁸, z czego jednym z największych projektów (o wartości 491 mln zł) jest zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku. Nieprzypadkowo wskazuje się na to przedsięwzięcie, bowiem formuła PPP sprawdza się w projektach wieloaspektowych, wymagających połączenia różnych dziedzin biznesowych i obszarów publicznych, wybudowania różnego rodzaju infrastruktury o charakterze publicznych oraz komercyjnym. Ten efekt „synergii”, wzajemnego współlistnienia elementów o różnym przeznaczeniu, stanowi o potencjale przedsięwzięcia do realizacji go w formule PPP oraz przesądza o efektywności zastosowanego rozwiązania.

Takimi projektami są te dotyczące zagospodarowania części dzielnic lub miast, a także projekty rewitalizacyjne, bardzo często połączone z budową lub przebudową układu drogowego czy sieci transportowych. Za przykład zrealizowanych projektów PPP w tym obszarze mogą posłużyć: budowa parkingu podziemnego pod placem Nowy Targ we Wrocławiu, rewitalizacja dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie, rewitalizacja obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku.

9. Tamże, s. 11–13.

Dużo jest też zamierzeń inwestycyjnych w tym obszarze, planuje się m.in.: zagospodarowanie Placu Społecznego we Wrocławiu, zagospodarowanie dzielnicy Nowy Port w Gdańsku, zagospodarowanie Fortu Służewiec, budowę linii tramwajowej KST w Krakowie, etap IV w modelu PPP, rewitalizację kwartału Targowa – Ząbkowska – Brzeska – Kijowska w Warszawie⁹.

W poniższym raporcie przedstawiamy model partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście możliwości wykorzystania go w projektach budowy systemów tramwajowych. Tramwaj to znacznie więcej niż środek transportu. Doświadczenie miast francuskich przekonuje, iż największą korzyścią z uruchomienia tramwaju jest prowadzona równolegle wszechstronna odnowa urbanistyczna. Pojawienie się nowoczesnego środka transportu szynowego przemienia wizerunek miasta, nadaje mu wymiar „metropolitalny”. W obrębie aglomeracji tramwaj zwiększa dostępność i prestiż śródmieścia, co jest szczególnie pożądane wobec żywiołowo zachodzącego w Polsce zjawiska suburbanizacji. Jest on również środkiem podniesienia atrakcyjności dzielnic dotkniętych problemami społecznymi poprzez wprowadzenie elementu infrastruktury o wymiarze „wielkomiejskim”.

W związku z budową tramwaju podejmowane są równocześnie liczne przedsięwzięcia urbanistyczne – rewitalizacja zabudowy historycznej, osiedli mieszkaniowych, obiektów przemysłowych, z uwzględnieniem nowych funkcji kulturalnych, edukacyjnych i komercyjnych. Wprowadzenie wygodnego i sprawnego środka transportu publicznego pozwala ponadto na uwolnienie śródmiejskich ulic i placów od nadmiernie rozwiniętej funkcji transportowej. Do projektowania powstających przestrzeni publicznych we Francji przykładą się najwyższą dbałość – zlecenia otrzymują renomowane pracownie architektoniczne, a realizacje traktowane są jak dzieła sztuki. To proces „odzyskiwania miasta”, które zostaje na nowo odkryte przez mieszkańców jako atrakcyjna przestrzeń życia społecznego.

W raporcie odnosimy się do stanu prawnego obowiązującego na dzień 5 listopada 2019 r.

2

**TRAMWAJ JAKO ŚRODEK
TRANSPORTU I NARZĘDZIE
ODNOWY URBANISTYCZNEJ**
– DOŚWIADCZENIA FRANCUSKIE

10. F. Laisney, *Atlas du tramway dans les villes françaises*, Éditions Recherches, 2011 (tłum. aut.).
11. M. Olesen, C. Lassen, *Rationalities and materialities of light rail scapes*, „Journal of Transport Geography” 2016, nr 54, s. 373–382, za: F. Ferbrache, R. D. Knowles, *City boosterism and place-making with light rail transit: A critical review of light rail impacts on city image and quality*, „Geoforum” 2017, nr 80, s. 103–113.
12. F. Ferbrache, R. D. Knowles, *City boosterism and place-making with light rail transit: A critical review of light rail impacts on city image and quality*, „Geoforum” 2017, nr 80, s. 103–113.
13. F. Laisney, dz. cyt.
14. D. Désveaux i in., *Tramways à la française*, Archibooks, 2013.
15. F. Laisney, dz. cyt.

Tramwaj to znacznie więcej niż tylko środek transportu. Transport szynowy ma „mityczny powab”, którego nie posiada żaden drogowy środek transportu. Mistrz literatury francuskiej – Julien Gracq w książce „La forme d’une ville” („Postać miasta”) poszukuje przejawów miejskiego życia. Przeglądając przewodniki zauważa: „Jeśli na planie nie znajdują się kropkowane linie oznaczające sieć tramwajów elektrycznych, przewracam stronę, tak oczywiście nieciekawą, i już mnie nie ma”. Dalej wyjaśnia: „Skąd bierze się to dziwaczne uprzedzenie, trudno mi powiedzieć. Prawdopodobnie w niewiedzy o prawidłowościach systemów transportowych, w której tkwiłem, miasto bez tramwajów jawiło mi się jako odpowiednik tego, czym mógłby być kraj bez kolei”¹⁰.

Tramwaj to symbol nie tylko miejskości, lecz – wielkomiejskości. By być „miastem światowym” konieczny jest jakiś rodzaj kolei miejskiej. W norweskim Bergen tak mówiono o uruchomieniu tramwaju na drugim krańcu Europy – w Grenoble: „to było osiągnięcie porażające, nie tylko jako projekt transportowy, ale jako projekt rozwoju miasta”¹¹. To w Grenoble zdefiniowano urbanistyczny „efekt tramwaju”¹². Otwarcie nowej dziewięciokilometrowej linii w roku 1987 było ewenementem, gdyż w okresie powojennym we Francji sukcesywnie usuwano tramwaje – ogółem z kilkudziesięciu miast. Przy wprowadzeniu tramwaju w Grenoble po raz pierwszy podjęto odnowę urbanistyczną „od pierzei do pierzei”. Po raz pierwszy linię poprowadzono deptakiem, który połączył ściśle centrum z dworcem kolejowym. Po raz pierwszy również zastosowano niskopodłogowy tabor dostępny dla osób niepełnosprawnych. To tu tramwaj nazwano „ruchomą przestrzenią publiczną”. Grenoble stało się laboratorium dla inżynierów, którzy będą pracowali przy kolejnych projektach tramwajowych przez ostatnie trzy dekady¹³.

„Tramwaj «à la française» – miejski, nowoczesny, cichy, estetyczny, czysty projekt transportowy – zakłada wielowymiarowe działanie, przynosząc dogłębną zmianę, od aglomeracji jako całości aż do umiejscowienia krawężnika”¹⁴. We Francji tramwaj to nie tylko oferta przewozowa, ale także „le centre et le moteur” – „ośrodek i silnik” całościowych projektów urbanistycznych. Powiązanie urbanistyki i transportu nie jest wynalazkiem francuskim, jednak tylko we Francji to się „celebruje”. To jest wręcz cel przedsięwzięcia, mówi się: tramwaj – „urbanista”, „pejzażysta”, „architekt”. Z wprowadzeniem tramwaju wiąże się „odzyskiwanie miasta od fundamentów”. To „la ville réinventée” – „miasto powtórnie wynalezione”¹⁵.

„*De façade à façade*” – „od pierzei do pierzei” – tak określa się całościową przemianę przestrzeni przy okazji budowy linii tramwajowej. We Francji omawiając nowoczesne systemy tramwajowe, podaje się nazwiska ich twórców – architektów, plastyków – tak jak w przypadku zabytków architektury i innych dzieł sztuki¹⁶. Nowoczesny tramwaj to świadoma kompozycja artystyczna, a jednocześnie część większych kompozycji, które tworzą przestrzeń miejskie. Tramwaj stanowi ważny składnik miejskiego *genius loci*.

Prowadzenie linii przez reprezentacyjne place, wąskie ulice, powierzchnie wodne, tereny zielone jest środkiem do przyciągnięcia większej liczby użytkowników – zarówno samego tramwaju, jak i przestrzeni miejskiej. Takie odcinki uważane są za „*épisodes onirique*” – marzenia senne, które czynią przebieg trasy oryginalnym, wyjątkowym. Podejście to wpisuje się w teorię „tworzenia miejsc”¹⁷.

„Efekt tramwaju” to dowartościowanie śródmieścia, polepszenie jego dostępności i przywrócenie mu największego prestiżu w skali aglomeracji. „Budowanie wizerunku jest kluczem do rewitalizacji centralnych przestrzeni i utrzymania silnych śródmieść”¹⁸.

Uprzywilejowanie śródmieścia dotyczy zarówno przemieszczeń czasowych – wyboru miejsca robienia zakupów czy spędzania czasu wolnego, jak i stałych decyzji o miejscu zamieszkania bądź prowadzenia interesów. W miastach francuskich w korytarzu wzdłuż linii tramwajowej ceny mieszkań są wyraźnie wyższe. Stwierdza się wzrost liczby klientów sklepów rzędu 20% bądź więcej¹⁹. Podobne efekty zanotowano w miastach angielskich (Croydon, Manchester, Newcastle)²⁰.

Tramwaj to „katalizator nowego miejskiego stylu życia”²¹, jak to określono w Bergen. Zachęca do wyjścia do ludzi, do przebywania w przestrzeni publicznej. Kojarzy się z pewnością i porządkiem: samo sąsiedztwo linii tramwajowej zwiększa poczucie bezpieczeństwa w godzinach wieczornych²². Efekt ten osiąga się przez „odzyskiwanie przestrzeni”. Śródmiejskie ulice, place, dotychczas zawłaszczone przez funkcję transportową, zostają odzyskane jako przestrzeń życia społecznego. Kosztem zmniejszenia przekroju jezdni dla tramwaju wydziela się niezależne torowiska, ustala priorytet na skrzyżowaniach. Szczególne wrażenie robią szerokie bulwary, niegdyś zajęte przez wielopasmowe arterie z parkingami, obecnie mające charakter „liniowych” reprezentacyjnych placów miejskich²³.

16. Tamże.

17. F. Ferbrache, R. D. Knowles, *City...*

18. D. Banister, J. Berechman, *Transport investment and the promotion of economic growth*, „Journal of Transport Geography” 2001, nr 9, s. 209–218, za: F. Ferbrache, R. D. Knowles, *City...*

19. F. Laisney, dz. cyt.

20. R. D. Knowles, F. Ferbrache, *Evaluation of wider economic impacts of light rail investment on cities*, „Journal of Transport Geography” 2016, nr 54, s. 430–439.

21. M. Olesen, *Framing light rail projects – Case studies from Bergen, Angers and Bern*, „Case Studies on Transport Policy” 2014, nr 2, s. 10–19, za: F. Ferbrache, R. D. Knowles, *City...*

22. *The Modern Tram in Europe*, Müncher Verkehrs-gesellschaft mbH, 2008.

23. F. Laisney, dz. cyt.

24. Y. Boquet, *The renaissance of tramways and urban redevelopment in France*, „Miscellanea Geographica” 2017, nr 21, z. 1, s. 5–18.

25. F. Laisney, dz. cyt.

„Efekt tramwaju” nie ogranicza się do śródmieścia. Linie wyznaczają osie aglomeracji. Dla przybyszów z zewnątrz tory tramwajowe to znak, że zaczyna się prawdziwe miasto. Mieszkańcom śródmieścia tramwaj daje szybki dostęp do zielonych terenów rekreacyjnych na krańcach zabudowy miejskiej. Tka sieć połączeń między osiedłami mieszkaniowymi. Ułatwia integrację, przeciwdziałając podziałowi miasta na wyobcowane strefy funkcjonalne, który miał miejsce przez ostatnie dziesięciolecie. Przywraca ideę miasta spójnego, bez obszarów wykluczenia społecznego. W miastach francuskich włączenie „trudnych” dzielnic jest wręcz priorytetem przy planowaniu sieci. Tramwaj nie tylko zwiększa dostępność tych rejonów miasta, ale i wnosi jakość przestrzeni na poziomie śródmiejskim. We Francji publiczne nakłady na rewitalizację są co do zasady powiązane z projektami tramwajowymi. W 2009 roku 30% dotacji na miejskie projekty w zakresie transportu szynowego było przeznaczone na odnowę „socjalnych” dzielnic mieszkaniowych wzdłuż linii tramwajowych. Przykłady tego rodzaju przedsięwzięć to: Les Coteaux w Miluzie, La Paillade w Montpellier, La Source w Orleanie, Orgeval w Reims, HautePierre w Strasburgu²⁴. W Bordeaux wprowadzenie tramwaju do dzielnic po przeciwnej stronie rzeki Garonna, dotychczas „wykluczonych”, polepszyło ich dostęp do rynku pracy: nastąpiło wyrównanie wysokości wynagrodzeń.

Szczególny bodziec rozwojowy tramwaj wywołuje w miastach, które całościowo przechodzą kryzys społeczno-gospodarczy. Dlatego budowę tramwaju podjęły cztery ośrodki przemysłowe: Le Mans, Miluza, Saint-Étienne i Valenciennes. W Saint-Étienne powstała linia do głównego dworca kolejowego, do którego dotychczas był słaby dostęp transportem publicznym. Utworzono zintegrowany węzeł komunikacyjny, a na odzyskanych terenach kolejowych – nową śródmiejską dzielnicę z biurami pod kątem najemców z sąsiedniego Lyonu. W Miluzie krzyżowe linie wyznaczają rozpoznawalną strukturę urbanistyczną. Ponadto innowacją w skali Francji stał się tramwaj dwusystemowy korzystający z podmiejskiej linii kolejowej w dolinie Thur. Valenciennes z zagłębia hutniczego przemienia się w „biegun doskonałości” – ośrodek gospodarki opartej na wiedzy²⁵.

W śródmieściu czy poza nim – we Francji podejmowane są wielkie projekty urbanistyczne z wykorzystaniem tramwaju jako czynnika orientującego przestrzeń. „Sztyna” linia transportu publicznego o wysokich możliwościach przewozowych sprzyja ciągłości i zagęszczeniu zabudowy. Przeprowadzenie tramwaju jest kluczowym czynnikiem rewitalizacji zdegradowanych historycznych dzielnic, osiedli mieszkaniowych, obszarów przemysłowych bądź pokolejowych, jak również tworzenia nowych dzielnic miejskich „na surowym korzeniu”.

Brest to główne miasto Dolnej Bretanii, północno-zachodni, celtycki kraniec Francji. Będąc wysuniętym na zachód, w głąb Atlantyku, Brest stanowił główny port wojenny Francji. Obecnie w gminie miejskiej liczy 150 tys., zaś w obszarze zurbanizowanym 210 tys. ludności. Ze względu na wielkie zniszczenia (90% zabudowy) podczas II wojny światowej przylgnęła doń opinia mało atrakcyjnego miasta odbudowanego z betonu. Jednym z przyczynków do przełamania negatywnego wizerunku było otwarcie pierwszej linii tramwajowej w roku 2012²⁶.

26. Portal urbanistyczny Eco-quartiers, Les Capucins, <http://www.eco-quartiers.fr/#/fr/espace-infos/etude-de-cas/les-capucins-35/>.

27. Tamże.

28. Tamże.

29. Tamże.

Równoległe z wprowadzeniem tramwaju podjęto „Grand projet urbain rive droite” – „Wielki projekt urbanistyczny prawobrzeże”. Tamtejsze dzielnice Recouvrance i Capucins to teren rozwojowy w sąsiedztwie śródmieścia, oddzielony estuarium ujściowym rzeki Penfeld. Sercem projektu jest Plateau des Capucins – płaskie wzniesienie w zakolu rzeki, położone naprzeciw centrum miasta – jeden z największych w Europie terenów postoczniowych, opuszczony w roku 2004. Cel określono następująco: „Ponowne zagospodarowanie miejsca pamięci zbiorowej, by zapisać nową kartę naszej historii”²⁷.

Głównym projektantem przedsięwzięcia został wybrany Bruno Fortier, laureat Grand Prix w zakresie urbanistyki, nagrody przyznawanej przez ministra spójności terytorialnej. W ramach rewitalizacji przewidziano trzy „bieguny” wielofunkcyjnego zagospodarowania miejskiego:

- 560 mieszkań, w tym 25% do wynajmu na warunkach preferencyjnych, 25% po obniżonych cenach; 50% w wolnym dostępie (45 tys. mkw.);
- biura, centrum kongresowe, hotel, restauracje, sklepy (45 tys. mkw.);
- instytucje kulturalne i edukacyjne (20 tys. mkw.)²⁸.

Zabudowa mieszkaniowa i biurowa zaprojektowana została w wyższej części założenia, od strony przystanku tramwajowego Les Capucins. Poszczególne budynki łączą pasaż dostępne dla pieszych i rowerzystów – prowadzone łagodnie po zboczu z widokiem na miasto. Dla zachowania morskiego *genius loci*, na którym wizerunek buduje cała „Brest Métropole Océane”, ulice otrzymały nazwy od sławnych przylądków, z centralną ulicą Przylądka Dobrej Nadziei. Na skraju części mieszkaniowej zaplanowano „*cité internationale*” z mieszkaniami dla zagranicznych pracowników naukowych i studentów oraz usługami towarzyszącymi²⁹.

30. Tamże.

31. Ośrodek kultury Le Fourneau, <https://www.lefourneau.com/>.

32. F. Laisney, dz. cyt.

33. Tamże.

Część kulturalno-edukacyjna to zrewitalizowane dawne hale stoczniowe. Jako cel przyjęto „osiągnąć powiązanie między wymianą kulturalną, działaniami artystycznymi i przemysłem kreatywnym”. Wewnątrz wygospodarowano przestrzeń publiczną o imponującej wielkości 10 tys. mkw., która mieszcząc do 6 tys. widzów, może służyć wszelkiego rodzaju wystawom bądź przedstawieniom. Dostępny jest ponadto pasaż handlowy ze sklepami i lokalami usługowymi o powierzchni 3 tys. mkw.³⁰.

Wśród instytucji mieszczących się w „Les Ateliers des Capucins” poczesne miejsce zajmuje Narodowe Centrum Sztuki Ulicy Le Fourneau („Piec”). Jego misją jest wprowadzanie działań artystycznych w przestrzeń publiczną w celu tworzenia nowych miejsc bezpośredniego kontaktu artystów z mieszkańcami³¹.

Miluzja leży w Alzacji, regionie historycznie niemieckojęzycznym, na północnym wschodzie Francji. Miasto liczy 110 tys. ludności w gminie miejskiej, w aglomeracji – tworzonej od 2001 r. przez 32 gminy o powierzchni 158 km² – 170 tys., zaś w miejskim obszarze funkcjonalnym – 230 tys. ludności. Wobec kryzysu związanego z utratą przez miasto dotychczasowych funkcji ustanowiono program wsparcia na rzecz zwiększenia atrakcyjności turystycznej i kulturalnej Miluzy. Ma ona stać się światowym ośrodkiem muzeologicznym w zakresie cywilizacji przemysłowej. Miasto posiada narodowe muzeum motoryzacji, unikatowe muzea druku na tkaninie i tapet ściennych oraz znaczące muzea kolei i elektryczności³².

Miejscem przemian o wymiarze „tak praktycznym, jak i symbolicznym” stał się plac Porte Jeune – modernistyczne założenie urbanistyczne z lat 70. XX wieku – położony na skraju starego miasta. Stumetrowy wieżowiec La Tour de l'Europe, będący dominantą zespołu, otoczony był przestrzenią o przewartościowanej funkcji transportowej, nieprzyjazną dla pieszego. Przyczyniło się to do zaniku handlu w okolicy, w szczególności na Avenue de Colmar³³.

Odnowa wspomnianego placu miała miejsce za sprawą pracowni architektonicznej Reichen & Robert. Przestrzeń okoliczną całkowicie przebudowano, wprowadzając też duży obiekt handlowy. Zastosowano „delikatną”, gęstą siatkę usług miejskich – nowy biegun „nowoczesności i wymiany”. Postawiono na dostępność różnymi środkami transportu z różnych odległości, by przyciągnąć możliwie wielu klientów. Przestrzeń udostępniono pieszym, jednocześnie wprowadzając całościowo elegancką nawierzchnię i szlachetne gatunki drzew. Obecnie Porte Jeune jest węzłem integrującym poszczególne linie tramwaju, z możliwością przesiadki „drzwi w drzwi”. Wzdłuż Avenue de Colmar, będącej trasą przebiegu tramwaju, w dzielnicy Vauban-Neppert powierzchnią 45 ha wybrano do rewitalizacji zabudowę mieszkaniową.

Wraz z uruchomieniem tramwaju w roku 2006 podjęto jedno z największych przedsięwzięć odnowy urbanistycznej we Francji, złożone z licznych projektów o łącznej wartości 342 mln euro. Jednym z celów było powiększenie śródmieścia poprzez włączenie doń starszych dzielnic. Za ich zalety uznano: bliskość centrum miasta, bogactwo dziedzictwa architektonicznego oraz obsługę tramwajem. Odnowę prowadzono „dzielnicą po dzielnicę”: Bourtzwiller, Wolf-Wagner, Vauban-Neppert, Franklin, Briand, Les Coteaux. Obszar bezpośrednio objęty odnową liczy 34 tys. mieszkańców. Przewidziano ogółem 172 działania, z czego do października roku 2019 wykonano 87%. Wykorzystano przy tym 140 tys. godzin profesjonalnego doradztwa³⁴.

TRAMWAJ JAKO ŚRODEK TRANSPORTU – ZALETY FUNKCJONALNE I TECHNICZNE

Tramwaj, w połączeniu z innymi czynnikami, jest środkiem odnowy urbanistycznej. „Efekt tramwaju” dotyczy również samego systemu transportu publicznego. Pierwszym oczywistym skutkiem wprowadzenia tramwaju jest zwiększenie liczby osób korzystających z transportu publicznego na jego trasie. Zjawisko to wiąże się z zamianą środka transportu z drogowego na szynowy, a występuje nawet w przypadku, gdy parametry obsługi – jak czas przejazdu i częstość kursowania – pozostają bez zmian. Po prostu użytkownicy z założenia odbierają transport szynowy jako wygodniejszy od drogowego.

Mniej oczywisty jest fakt, iż sama obecność tramwaju zwiększa użytkowanie całego systemu transportu publicznego. Jeśli w mieście jest tramwaj, mieszkańcy chętniej korzystają również z autobusu³⁵. Według doświadczeń miast francuskich po uruchomieniu tramwaju wykorzystanie transportu publicznego wzrasta przeciętnie o 30% i już nie spada do poprzedniego poziomu. Ponadto rozszerza się wachlarz użytkowników, przede wszystkim o osoby młode oraz dotychczas korzystające z samochodu³⁶.

Do tych wszystkich korzyści mniej lub bardziej pośrednich dochodzą bezpośrednie techniczne zalety tramwaju jako środka transportu szynowego. Pierwsza najważniejsza korzyść to oszczędność energii wynikająca z zastosowania techniki kolejowej. Ruch stalowego koła po stalowej szynie minimalizuje opór toczenia. W przeliczeniu na jednostkę pracy przewozowej – np. przewiezienie 1 osoby na odległość 1 km – transport szynowy jest kilkakrotnie mniej energochłonny od drogowego. Francuska Agencja Ochrony Środowiska i Zarządzania Energią (ADEME) wylicza ilość dwutlenku węgla wydzielanego w związku z codziennym poruszaniem się jednej osoby na odległość 1 km w ciągu roku: samochód osobowy wykorzystywany przez jedną osobę („autosolizm”) – 129 kg, samochód osobowy wykorzystywany wspólnie przez dwie osoby – 65 kg, motocykl – 38 kg, autobus – 33 kg, metro – 10 kg, tramwaj – 7 kg³⁷.

34. Portal miasta Miluza, *Programme de rénovation urbaine*, <https://www.milhouse.fr/ma-ville/urbanisme-et-habitat/programme-de-renovation-urbaine/>.

35. The Modern Tram...

36. F. Laisney, dz. cyt.

37. Tamże.

38. M. Kelles-Krauz, *Czynniki ekonomiczne i organizacyjne racjonalizacji komunikacji miejskiej*, Bog & Art, Kajetanów 1998.

39. F. Laisney, dz. cyt.

Ruch po szynach przekłada się również na wygodę jazdy. W przeciwieństwie do pojazdu drogowego tramwaj zapewnia poczucie płynności ruchu. Sposób poruszania się nowoczesnego tramwaju można porównać do ruchomego tarasu widokowego. Płynność ruchu i przeszklone ściany dają wrażenie kontynuacji pobytu na ulicy, na placu, w parku. To jest właśnie czynnik wspomnianej idei „ruchomej przestrzeni publicznej”. Cechy transportu szynowego dające wygodę użytkownikowi przekładają się również na trwałość infrastruktury i taboru, znacznie większą niż w przypadku transportu drogowego. Zaletą klasycznego tramwaju jest również fakt, że jest to technologia znana i udoskonalana od ponad wieku. To technologia standardowa, a tym samym dostępna i tania. To jest przewaga tramwaju nad „innowacyjnymi” środkami transportu miejskiego.

Wydzielona trasa, wielkość taboru i niezawodność obsługi przekładają się na zdolność przewozową. Dla autobusu sięga ona 3 tysięcy pasażerów w jednym kierunku na godzinę. Tramwaj nawet bez wydzielenia trasy w ogólnym ruchu ulicznym jest w stanie obsłużyć potok 4–5 tys. osób. Natomiast przy wydzielonej trasie wraz z priorytetem na skrzyżowaniach zdolność przewozowa tramwaju sięga 15 tys. pasażerów w jednym kierunku na godzinę³⁸. Wydzielanie trasy tramwaju jest tylko pozorną stratą przestrzeni. Osoba poruszająca się samochodem osobowym zajmuje (przeliczeniowo) – 58 mkw., rowerzysta – 4 mkw., pasażer autobusu (150 miejsc) – 2 mkw., zaś pasażer tramwaju (250 miejsc) – 1,5 mkw. Zaleta ta jawi się jako pierwszorzędna: wszakże zawłaszczanie przestrzeni przez ruch pojazdów to obecnie jedna z głównych uciążliwości życia w mieście. Uwalnianie przestrzeni dodatkowo wspiera inne przyjazne dla otoczenia środki transportu – przemieszczanie się pieszo i rowerem³⁹.

OCENA SYTUACJI I MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA TRAMWAJU W POLSCE

3

Tworząc koncepcję transportu publicznego dla wybranego miasta, należy zadać pytanie o celowość wykorzystania szynowych środków transportu. We Francji ustalono, że tramwaj powinien być podstawowym środkiem transportu w ośrodkach liczących 200–500 tys. mieszkańców⁴⁰. Wielkości te dotyczą tzw. aglomeracji miejskich, które ze względu na odmienności podziału terytorialnego można traktować jako wielkościowe odpowiedniki polskich gmin miejskich. Na 24 francuskie aglomeracje liczące 190–500 tys. ludności tylko 3 nie mają tramwaju. Ponadto tramwaj posiada Besançon, liczące 135 tys. mieszkańców w aglomeracji⁴¹. W Niemczech tramwaje obsługują blisko 60 ośrodków⁴². Za dolną granicę wielkości miasta, gdzie warto wprowadzać tramwaj, przyjmuje się 150 tys. ludności⁴³. Nierzadkie są jednak przypadki jego stosowania w ośrodkach mniejszych – podobnie jak i w Austrii, Szwajcarii, Republice Czeskiej, a także w Polsce. Na 11 polskich miast z przedziału 200–500 tys. ludności (w gminie miejskiej) tramwaju pozbawione są 4: Lublin, Białystok, Gdynia i Radom. Z nich Gdynia i Lublin posiadają, jako nieliczne w kraju, inny rodzaj transportu elektrycznego – trolejbus.

40. Y. Boquet, dz. cyt.

41. F. Laisney, dz. cyt.; uaktualnione.

42. *The Modern Tram...*

43. F. Laisney, dz. cyt.

W przedziale 150–200 tys. znajduje się 7 miast, a w nich 4 bez tramwaju. Tu lokuje się: Olsztyn, który jako jedyny w ostatnim czasie uruchomił nowy system, oraz Gliwice, które ostatnio zaskoczyły ekspertów, pozbywając się tramwaju. Wreszcie w przedziale 90–150 tys. mamy 17 ośrodków, z czego 6 z sieciami tramwajowymi.

W Polsce kwestia wyposażenia w tramwaj różnicuje się wciąż według dawnych granic zaborczych. Największe ośrodki pozbawione tramwaju znajdują się na wschodzie, względnie południu Polski, to jest w dawnych zaborach austriackim i rosyjskim. Wyjątkiem jest śląski Rybnik, którego znaczniejszy rozwój przypada jednak dopiero na drugą połowę XX wieku. Z dawnych sieci w zaborze austriackim ostała się tylko jedna – w Krakowie, zaś w zaborze rosyjskim – trzy: w Łodzi i Warszawie oraz w Zagłębiu Dąbrowskim. Ta trzecia połączona jest z siecią w Zagłębiu Górnośląskim. Wreszcie w Częstochowie znajduje się jedyny system uruchomiony w okresie Polski Ludowej. Natomiast na ziemiach zachodnich i północnych zachowało się 10 sieci oraz powstała nowa w Olsztynie.

SYSTEMY TRAMWAJOWE W POLSCE WEDŁUG DŁUGOŚCI SIECI

OŚRODEK	LUDNOŚĆ (TYS.)		DŁUGOŚĆ SIECI (KM)	
	GMINA (2016)	MIEJSKI OBSZAR FUNKCYJONALNY	W ROKU 2016	PRZYROST OD ROKU 2000
konurbacja śląsko-dąbrowska	Katowice 295 Sosnowiec 202 (Gliwice 180) Zabrze 173 Bytom 167 (...)	2480	174	-30
Warszawa	1778	2790	130	8
Łódź	685	1040	124	2
Kraków	771	1180	100	12
Wrocław	641	880	90	4
Poznań	536	910	82	6
Szczecin	402	560	64	4
Gdańsk	467	1100	56	6
Bydgoszcz	350	500	41	11
Toruń	202	300	24	3
Elbląg	120	170	17	4
Częstochowa	223	380	15	4
Gorzów	124	160	12	-
Olsztyn	172	230	11	11
Grudziądz	95	140	9	-

MIASTA WEDŁUG LUDNOŚCI W GMINIE (TYS.)

- Z PRZEDZIAŁU 90-500 TYS LUDNOŚCI

- WYPOSAŻONE I NIWYPOSAŻONE W SIECI TRAMWAJOWE



Perspektywy rozwoju systemów tramwajowych w Polsce to nie tylko rozbudowa istniejących sieci. Większy bodziec rozwojowy wywołamy uruchamiając nowe systemy w ośrodkach dotychczas pozbawionych miejskiego transportu szynowego. W szczególności wskazać należy największe miasta nieposiadające ani tramwaju, ani trolejbusu. Są to Białystok, Kielce i Radom, ośrodki o strukturze przestrzennej dogodnej do planowania tras wydajnego transportu publicznego, z głównymi źródłami ruchu układającymi się w pasma po przeciwnych stronach śródmieścia.

Godnym uwagi kierunkiem jest ponadto model tramwaju dwusystemowego. Rozwiązanie to polega na wykorzystaniu mniej uczęszczanych linii kolejowych do ruchu podmiejskiego obsługiwanego taborami tramwajowymi. Niestety dotychczas nie znajduje ono zastosowania w Polsce ze względu na brak stosownych regulacji prawnych. Jego wprowadzenie należy rozważyć zwłaszcza w miastach posiadających rozwinięte węzły kolejowe oraz gęsto zaludnione zaplecza, zwłaszcza te o charakterze aglomeracji. Jako przykłady można wymienić: Bielsko-Białą, Jelenią Górę, Rybnik, Tarnów, Wałbrzych.

Szczególne przypadki stanowią miasta przecięte granicą państwową, gdzie wprowadzenie tramwaju mogłoby nastąpić przez proste przedłużenie sieci znajdującej się u sąsiadów. Takie możliwości mają: Cieszyn z Czeskim Cieszynem, Słubice z Frankfurt nad Odrą oraz Zgorzelec z Görlitz. Wyjątkową uwagę należałoby wreszcie poświęcić Łodzi, której unikatowa sieć tramwajów podmiejskich należy do największych w Europie.

W wydany przez Instytut Sobieskiego opracowaniu „Tramwaj dla polskich miast” przedstawiono koncepcje nowych sieci tramwajowych w pięciu miastach. Są one zróżnicowane zależnie od wielkości i struktury przestrzennej miasta bądź aglomeracji. Najbardziej klasyczne przypadki to Kielce i Radom, dla których zaproponowano po dwie krzyżujące się linie tramwaju miejskiego. W pozostałych trzech miastach trasy miejskie zostają wyprowadzone na linie kolejowe w modelu tramwaju dwusystemowego. W Bielsku-Białej i w Tarnowie korzyścią z oferowanego rozwiązania jest zrównoważenie niesymetrycznego rozmieszczenia głównych źródeł ruchu w mieście. Wreszcie dla Białegostoku zaproponowano najbardziej rozbudowany układ oparty o tramwajową linię średnicową, na obu końcach skupiającą wiązki linii promieniowych.

NOWE SYSTEMY TRAMWAJOWE W POLSCE WEDŁUG PROPOZYCJI INSTYTUTU SOBIESKIEGO

OŚRODEK	LUDNOŚĆ (TYS.)		SIEĆ MIEJSKA				SIEĆ KOLEJOWA (TRAMWAJ DWUSYSTEMOWY)	
	GMINA MIEJSKA (2018)	MIEJSKI OBSZAR FUNKCJONALNY (SZACUNKOWO)	KIERUNKI	DŁUGOŚĆ [km]	LICZBA PRZYSTANKÓW	ŚR. ODLEGŁOŚĆ MIĘDZY PRZYSTANKAMI [m]	KIERUNKI	LICZBA PRZYSTANKÓW W GMINIE MIEJSKIEJ
Białystok	297	380	Bojary, Dziesięciny, Fasty, Nowe Miasto, Osiedle Piasta, Zielone Wzgórze	25	45	570	Fasty, Lewickie, Sobolewo	12
Radom	213	350	Gołębiów, Józefów, Południe, Ustronie	22	37	600	-	-
Kielce	196	320	Barwinek, Osiedle Świątokrzyskie, Ślichowice, Uroczysko	18	35	540	-	-
Bielsko-Biała	171	410	Biała Wschód, Osiedle Karpackie	8	16	530	Andrychów, Skoczów, Żywiec	9
Tarnów	109	250	Osiedle Legionów	6	14	450	Tuchów, Żabno	5

44. Agencja Rozwoju Przemysłu, Startuje Program Fabryka – pierwszym etapem rewitalizacja dawnej Fabryki Broni, www.arp.pl/dla-mediow/aktualnosci/startuje-program-fabryka-pierwszym-etapem-rewitalizacja-dawnej-fabryki-broni.

Systemy tramwajowe mogą być czynnikiem odnowy urbanistycznej miast i poprawy ich wizerunku. W szczególności potrzebują ich takie ośrodki jak Bielsko-Biała, Radom i Tarnów – duże miasta pozbawione statusu wojewódzkiego, a tym samym cierpiące na niedobór wyższego rzędu funkcji publicznych.

W Tarnowie przywrócenie historycznego przebiegu linii tramwajowej byłoby bodźcem do odrodzenia centralnych funkcji śródmieścia. Sprzyjałaby temu zamiana ulicy Krakowskiej w reprezentacyjny pasaż pieszy, przybliżający zabytkowe stare miasto do głównego węzła transportu publicznego przy dworcu kolejowym. Wielki potencjał rozwojowy posiadają poprzemysłowe tereny położone wzdłuż średnicowej linii kolejowej między Plantami a Starym Cmentarzem. Doskonała dostępność piesza od dworca kolejowego i ścisłego centrum miasta czyni ten obszar potencjalną lokalizacją wszelkich zaawansowanych przedsięwzięć gospodarczych – stanowiących konkurencyjną alternatywę dla sąsiednich dużych miast: Krakowa i Rzeszowa. Koncepcja urbanistyczna nowej dzielnicy o charakterze wielkomiejskim była niedawno prezentowana w Tarnowie.

Podobnie w Bielsku-Białej proponowany przebieg linii tramwajowej sprzyja szeroko zakrojonej rewitalizacji przestrzeni śródmiejskich. Prowadzenie linii ciągiem ulic 3 Maja i Zamkowej winno zmierzać do zmiany ich charakteru na reprezentacyjny bulwar śródmiejski. Działanie takie przewidziane jest w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania miasta. Leżąca dalej na koncepcyjnym przebiegu linii dzielnica Biała Wschód, o charakterze częściowo poprzemysłowym, znajduje się blisko centrum miasta. To znakomity teren rozwojowy dający perspektywę stworzenia nowoczesnej dzielnicy o charakterze wielkomiejskim. Przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia całościowej regulacji urbanistycznej.

Dla Radomia wprowadzenie nowoczesnego środka transportu miejskiego byłoby bodźcem do przełamania negatywnego wizerunku, którego źródeł należy szukać jeszcze w komunistycznej propagandzie po protestach Czerwca 1976 roku. Ześrodkowanie linii tramwaju w ścisłym centrum miasta służyłoby podniesieniu prestiżu i zwiększeniu dostępności śródmieścia oraz rewitalizacji zdegradowanej zabudowy historycznej. Jednocześnie pierwsza proponowana linia przebiega w pobliżu strefy przemysłowej „Łucznik”. Znajdujący się tam budynek Fabryki Broni z okresu II Rzeczypospolitej jest obecnie przedmiotem pierwszego i największego projektu rewitalizacyjnego w ramach programu „Fabryka” prowadzonego przez Agencję Rozwoju Przemysłu. Zakłada on udostępnienie obiektu na wysokiej klasy biura o łącznej powierzchni 18 tys. mkw.⁴⁴.

Należy zaznaczyć, że w Radomiu cały obszar dawnych Zakładów Metalowych „Łucz-
nik”, o powierzchni 20 ha wymaga nowej regulacji urbanistycznej w kierunku nowej
dzielnicy o charakterze śródmiejskim, nie tylko z funkcją biurową. Przedsięwzięcie
nawiązuje do koncepcji przedstawianych przez Radomskie Towarzystwo Naukowe
począwszy od roku 2013, w związku z dyskusją w sprawie Kontraktu Terytorialnego.
Kolejne dwa projekty: regionalny – „Centralna Oś Przyspieszenia” (COP) oraz miej-
ski – „Radomski Biegun Innowacji” – zakładały powiązane działania w zakresie urba-
nistyki i transportu, nauki i edukacji oraz budowania wizerunku.

45. Radomskie Towarzystwo
Naukowe, www.rtn.radom.pl.

Pierwsza linia tramwaju miała połączyć nie tylko największe dzielnice mieszkani-
owe, ale także główne instytucje naukowo-badawcze – istniejące i planowane. W ra-
mach działań urbanistycznych zakładano całościową przebudowę otoczenia główne-
go dworca kolejowego oraz strefy „Łucznik”, a ponadto stworzenie reprezentacyjnej
przestrzeni publicznej w miejscu historycznego założenia dzielnicy mieszkaniowej
Fabryki Broni. W sferze infrastruktury naukowej proponowano umiejscowienie w Ra-
domiu nowych jednostek badawczych wybranych instytucji z Warszawy⁴⁵.

Warto przyrzeć się prowadzonym obecnie dwóm projektom powiększenia sieci
tramwajowych. Pierwszy z nich to realizowany przez miasto Olsztyn w tradycyjnej
formule zamówienia publicznego projekt rozbudowy dwóch linii tramwajowych.

Drugie przedsięwzięcie to budowa i utrzymanie linii tramwajowej KST, etap IV w mo-
delu partnerstwa publiczno-prywatnego w Krakowie.

46. Ł. Zaborowski, Tramwaj dla polskich miast, <https://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Zaborowski-Tramwaj-dla-polskich-miast-PDF.pdf>.

47. Portal dot. projektu „Rozwój transportu zbiorowego w Olsztynie – trakcja szynowa”, O projekcie, tramwaje.olsztyn.eu/o-projekcie/ [dostęp: 30.10.2019].

3.1 OLSZTYN

Rozbudowa sieci tramwajowej w Olsztynie szczególnie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ istnieje tam pierwszy w Polsce współcześnie uruchomiony system tramwajowy. Miasto planuje i prowadzi to przedsięwzięcie w kilku etapach, począwszy od 2006 r., a inwestycja jest dofinansowana ze środków funduszy Unii Europejskiej. Pierwsze trzy linie tramwajowe działają od 19 grudnia 2015 roku i umożliwiają podróżnym sprawniejszy transport z osiedli mieszkalnych do dworca PKP/PKS i centrum Olsztyna. Szerzej na temat historii przedsięwzięcia oraz szczegółów dotyczących wariantów linii tramwajowej można przeczytać w raporcie „Tramwaj dla polskich miast”⁴⁶.

Na obecnym etapie inwestycja zakłada budowę trakcji dla kolejnych dwóch linii tramwajowych. Jednej nr 4 łączącej wschodnią część osiedla Jaroty i Pieczewo z fabryką Michelin i dużymi obiektami sportowo-rekreacyjnymi, do skrzyżowania ulic Piłsudskiego – Kościuszki i dalej do zintegrowanego węzła przesiadkowego przy dworcu PKP/PKS oraz drugiej nr 5 prowadzącej do nowej dwutorowej krańcówki na Placu Jedności Słowiańskiej, tworząc węzeł przesiadkowy przy Wysokiej Bramie. Ponad sześciokilometrowe, podwójne torowisko zostanie poprowadzone z pętli autobusowej w Pieczewie ulicami Wilczyńskiego, Krasickiego, Synów Pułku, Wyszyńskiego i al. Piłsudskiego do obecnej infrastruktury na skrzyżowaniu ulic Kościuszki i Piłsudskiego. W ramach inwestycji zostanie wybudowana estakada tramwajowa nad skrzyżowaniem ulic Krasickiego z Synów Pułku, która nie zmieni obecnego układu drogowego, przez co nie będzie zakłócać ruchu pojazdów przy jednoczesnym bezkolizyjnym przejeździe tramwaju nad tym skrzyżowaniem i ulicami. Jej budowa jest optymalnym rozwiązaniem wobec pagórkowatego ukształtowania terenu, dużych różnic wysokości i zajętości obszaru oraz ze względów konstrukcyjnych i warunków technicznych wymaganych dla torowisk tramwajowych.

Celem projektu jest zwiększenie dostępności komunikacyjnej osiedla Jaroty i Pieczewo z centrum miasta i dworcem PKP/PKS oraz różnymi urzędami i miejscami użyteczności publicznej znajdującymi się po drodze, w tym Aquasferą, stadionem Stomilu i halą Urania. Ponadto przewiduje się uregulowanie ruchu w zatłoczonych obszarach Olsztyna, zwiększenie wygody i skrócenie czasu podróży komunikacją miejską poprzez nadanie priorytetu na skrzyżowaniach z sygnalizacją, a także poprawę bezpieczeństwa na olsztyńskich ulicach⁴⁷.

Rozbudowa sieci tramwajowej na obecnym etapie również dofinansowana jest przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020. Aktualnie, na dzień oddania niniejszego Raportu, projekt uzyskał pozytywną ocenę JASPERS⁴⁸ i, jako duży projekt, czeka na zatwierdzenie przez Komisję Europejską. Szacowany budżet na realizację zaprojektowanych robót budowlanych wynosi około 370 mln zł.

48. Portal Funduszy Europejskich, Projekty inwestycyjne, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/projekty-inwestycyjne/>.

49. Informacje uzyskane od przedstawicieli Urzędu Miasta Olsztyna.

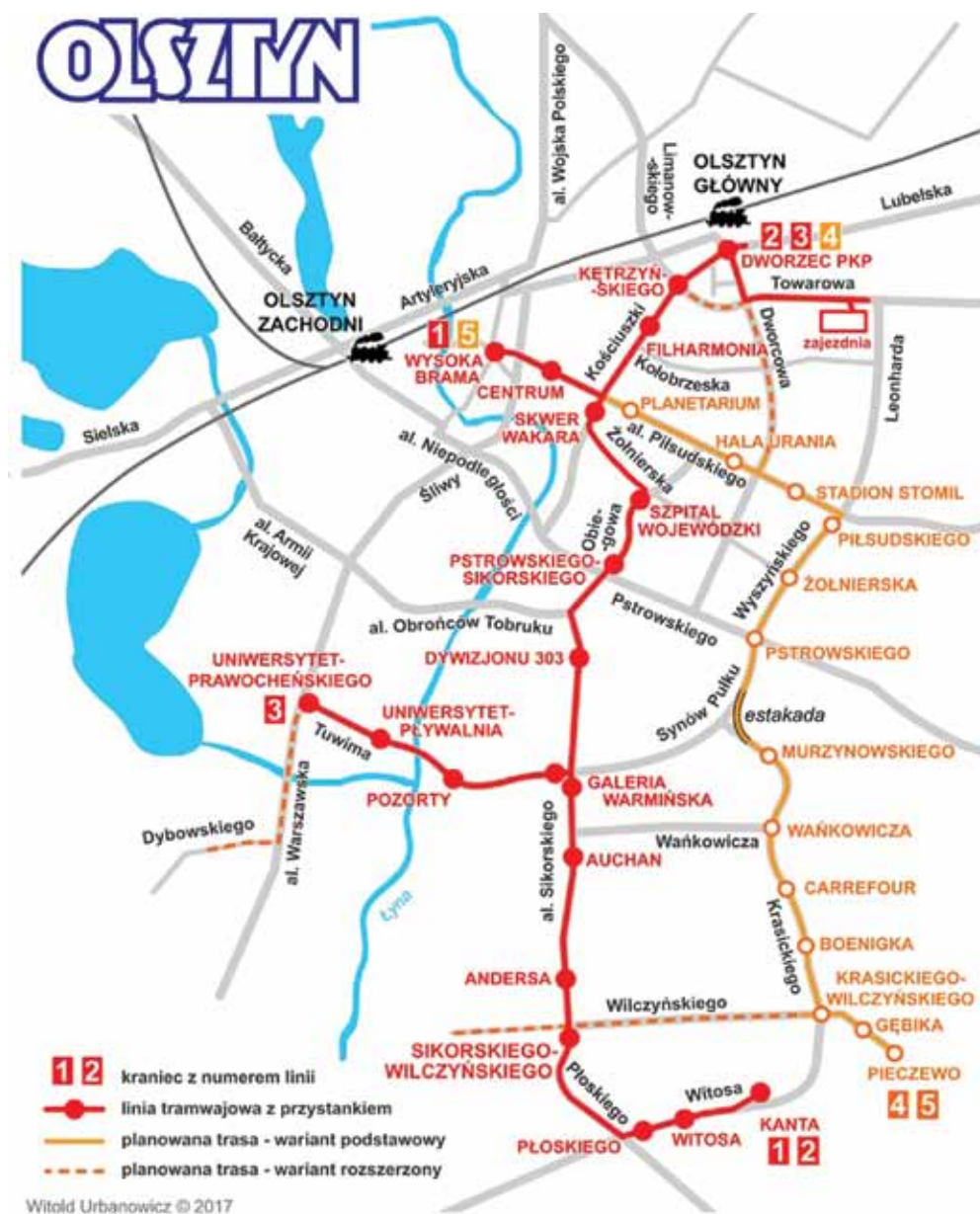
Na uwagę zasługuje kompleksowe podejście do przedsięwzięcia przez władze miasta Olsztyna, które z tą inwestycją połączyły działania związane z odprowadzeniem wód deszczowych, niską emisyjnością i oświetleniem tras tramwajowych, na które również pozyskano dodatkowe dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej.

Z rozmów z realizującymi projekt wynika, że przebieg i bliskość linii tramwajowych ma wpływ na powstawanie nowych inwestycji mieszkaniowych i komercyjnych w Olsztynie, a często deweloperzy zaznaczają, że ich osiedla położone są w niedalekiej odległości od przystanków tramwajowych.

Funkcjonowanie linii tramwajowych działa centrotwórczo, zwiększa mobilność mieszkańców i znacząco skraca dojazd komunikacją miejską do samego centrum miasta (z ponad 40 do 22 minut⁴⁹). Obecnie z tramwajów korzysta w ciągu doby około 20 tys. osób.

Na następnej stronie zaprezentowano schemat przebiegu nowej linii tramwajowej w Olsztynie.

SCHEMAT PRZEBIEGU NOWEJ LINII TRAMWAJOWEJ



3.2 WROCŁAW

Na dzień oddania niniejszego Raportu trwa postępowanie przetargowe na kolejny etap budowy trasy autobusowo-tramwajowej łączącej centrum Wrocławia z osiedlem Nowy Dwór. Jest to kontynuacja robót budowlanych niezbędnych dla budowy wydzielonego, zabudowanego torowiska tramwajowego od pl. Orłąt Lwowskich (z wpięciem w ul. Podwale i ul. Piłsudskiego) ulicami Robotniczą i Strzegomską z wyprowadzeniem torowiska w ulicę Rogowską⁵⁰. Roboty, które mają zostać zlecone, stanowią uzupełnienie wcześniej zleconych prac, ze względu na konieczność rozpoczęcia inwestycji zgodnie z harmonogramem. Inwestycja będzie współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

Szczególny charakter wrocławskiego przedsięwzięcia polega na tym, że dla tramwajów i autobusów będzie wydzielony całkowicie odrębny pas komunikacyjny⁵¹. Transport zbiorowy ma działać niezależnie od jezdni, która pozostanie w obecnym kształcie. Koncepcja ta wynika z potencjału i dynamicznego rozwoju osiedla Nowy Dwór, którego mieszkańcy aktualnie nie posiadają alternatywnego, wobec istniejącej jezdni, dojazdu do centrum miasta, co powoduje codzienne wielokilometrowe korki i praktycznie zatrzymanie ruchu w godzinach szczytu. Z kolei istniejąca jezdnia posiada dwa pasy ruchu, wobec czego nie jest możliwe utworzenie na niej odrębnego buspasa, nie mówiąc o zlokalizowaniu linii tramwajowej.

Zgodnie z pomysłem całkowicie niezależnego pasa dla tramwajów i autobusów transport zbiorowy zostanie wyodrębniony, a jazda nim będzie o wiele szybsza i sprawniejsza. Tramwaje i autobusy zyskają na tym oddzieleniu i będą niezależne od ruchu odbywającego się na głównej jezdni.

50. Opis przedmiotu zamówienia dla zadania nr 03900, http://www.wi.wroc.pl/html/przetargi/pliki/p_67_2019/a/opz.pdf [dostęp: 12.11.2019].

51. Na podstawie rozmów z przedstawicielami miasta Wrocławia.

52. Informacje na temat projektu zaczerpnięto z Opisu potrzeb i wymagań podmiotu publicznego, <http://kzdwk.home.pl/zikit/sprawy-urzedowe/przetargi/7274-dialog-konkurencyjny-znak-sprawy-2iv2018> [dostęp: 15.10–05.11.2019].

3.3 KRAKÓW

Projekt rozbudowy krakowskiej sieci tramwajowej pod nazwą „Budowa linii tramwajowej KST, etap IV w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego” jest pierwszym tego typu przedsięwzięciem realizowanym w formule PPP w Polsce. Postępowanie dotyczące wyboru partnera prywatnego prowadzone jest na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych w trybie dialogu konkurencyjnego.

Celem tego zamierzenia jest połączenie istniejącej sieci tramwajowej poprzez poprowadzenie nowej linii od skrzyżowania ul. Jana Pawła II z ul. Lema i Meissnera poprzez ul. Meissnera, Młyńską, Lublańską, Dobrego Pasterza, Krzesławicką, Bohomolca, ks. Kazimierza Jancarza do istniejącej pętli tramwajowej „Mistrzejowice” o łącznej przewidywalnej długości 4526 m⁵².

Zakres przedsięwzięcia obejmuje zaprojektowanie infrastruktury tramwajowej, sfinansowanie zamierzenia, budowę linii tramwajowej z tunelem, utrzymanie wybudowanej infrastruktury tramwajowej w zakresie utrzymania samego tunelu wraz z jazdami oraz utrzymania torowiska i trakcji oraz podstacji trakcyjnych wraz z systemem zdalnego sterowania wykonanym w ramach zadania i układem kabli zasilających oraz sterowniczych. Na etapie eksploatacyjnym partner prywatny będzie odpowiedzialny za przeprowadzenie planowanych remontów oraz modernizacji.

Ryzykiem partnera prywatnego będzie sfinansowanie przedsięwzięcia. W ramach współdziałania podmiot publiczny zobowiązał się do podjęcia działań w celu pozyskania środków z funduszy Unii Europejskiej, jednak w przypadku ich braku partner prywatny będzie zobowiązany do zapewnienia finansowania dla inwestycji w niezbędnym zakresie.

Wynagrodzenie dla wykonawcy będzie wypłacone w formie opłaty za dostępność po zakończeniu budowy, w okresie eksploatacji.

Zakres przedsięwzięcia, obowiązki partnera prywatnego i standardy w ramach utrzymania, szczegółowy podział ryzyka oraz wielkość płatności podmiotu publicznego będą przedmiotem negocjacji w ramach dialogu konkurencyjnego. Umowa jest przewidziana na 24 lata, w tym roboty budowlane na okres 4 lat.

W postępowaniu dotyczącym wyboru partnera prywatnego przyjęto dwa kryteria wyboru: wynagrodzenie partnera prywatnego (terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego) oraz podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

PRZEBIEG TRASY ROZBUDOWYWANEJ LINII TRAMWAJOWEJ W KRAKOWIE



INSTYTUT
SOBIESKIEGO



Źródło: Urząd Miasta Krakowa, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/tramwaj-domistrzejowic-w-ppp-krakow-zaprasza-trzy-firmy-61728.html>

4

**ROZWÓJ PARTNERSTWA
PUBLICZNO-PRYWATNEGO
W POLSCE**

53. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 573, t.j. z późn. zm.).

54. Por. art. 1 ust. 2 Ustawy o PPP.

4.1 RODZAJE PPP

Współpracę sektora prywatnego z publicznym wprowadziła do polskiego systemu prawnego ustawa o gospodarce komunalnej⁵³ poprzez umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego umownego powierzania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom trzecim (art. 3). Przez długi czas obowiązywały również przepisy dotyczące tzw. „małego PPP”, tj. koncesji na roboty budowlane, która była uregulowana w ustawie Prawo zamówień publicznych do 2009 r. Ponad 10 lat później, najpierw w 2005 r., a następnie w 2009 r., realizacja przedsięwzięć publiczno-prywatnych została szczegółowo uregulowana w Ustawie o PPP oraz w odrębnej Ustawie o umowie koncesji.

PPP zakłada współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego przy realizacji określonego przedsięwzięcia, które jest najczęściej wieloetapowe (w jego zakres wchodzi np. zaprojektowanie, wybudowanie, zarządzanie oraz operowanie powstałą infrastrukturą), wymaga pozyskania finansowania z różnych źródeł (montaż finansowy) oraz przeprowadzenia wielu działań, na podstawie podziału zadań i ryzyka pomiędzy stronami, w które zaangażowanie partnera prywatnego stanowi wartość dodaną w stosunku do realizacji przedsięwzięcia w sposób wyłącznie publiczny (np. poprzez wniesienie nowego lub specyficznego know-how, szybsze przeprowadzenie inwestycji, lepsze zarządzanie)⁵⁴.

Ustawa o PPP wskazuje na kluczowe elementy partnerstwa publiczno-prywatnego, takie jak:

- Zawarcie umowy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym
- Wspólna realizacja przedsięwzięcia
- Podział zadań i ryzyk pomiędzy stronami umowy o PPP
- Wynagrodzenie partnera prywatnego

Szczególnym rodzajem PPP jest koncesja na roboty budowlane lub usługi, która jest uregulowana w Ustawie o koncesji.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy o koncesji koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które stanowi w przypadku:

- 1) **koncesji na roboty budowlane** – wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy;
- 2) **koncesji na usługi** – wyłącznie prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy.

Ustawa o koncesji rozróżnia koncesję na roboty budowlane (przedmiotem koncesji na roboty budowlane jest wykonanie – budowa obiektu budowlanego) i koncesję na usługi (przedmiotem koncesji na usługi jest wykonywanie – świadczenie usług).

W doktrynie i w praktyce PPP dzieli się na partnerstwo kontraktualne i instytucjonalne, a dalej, w zależności od etapów przedsięwzięcia, w jakie ma być zaangażowany partner prywatny, wyróżnia się modelowe (podstawowe) warianty PPP stanowiące podstawę do budowania struktury dla konkretnego projektu.

PPP kontraktualne jest oparte na umowie (kontrakcie) o PPP i polega na bezpośredniej współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego bez tworzenia dodatkowej formuły organizacyjnej w celu zrealizowania postanowień umownych.

PPP instytucjonalne realizowane jest poprzez spółkę PPP. Zgodnie z art. 14 ust. 1 Ustawy o PPP umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową. Umowa o PPP może również przewidywać, że w celu jej wykonania partner prywatny nabydzie udziały lub akcje spółki z udziałem podmiotu publicznego (art. 14 ust. 1 zdanie drugie Ustawy o PPP).

Warto wspomnieć, że ostatnia nowelizacja Ustawy o PPP wprowadziła nowe przepisy dotyczące spółki PPP (art. 14a i 14b). Spółkę powołuje się na czas oznaczony niezbędny do wykonania umowy o PPP i zakończenia jej spraw. Czas trwania spółki może zostać ewentualnie przedłużony na czas nieoznaczony, jeśli partner prywatny przed upływem terminu na jaki została zawiązana spółka PPP, zbył udział w tej spółce albo akcje spółki na rzecz podmiotu publicznego albo zostały one umorzone. Generalną zasadą jest, że najpóźniej w terminie roku od dnia zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zbywa udziały w tej spółce albo akcje tej spółki na rzecz podmiotu publicznego lub podlegają one umorzeniu. Te nowe regulacje ucięły dyskusję, która dotyczyła czasu działania spółki PPP oraz ewentualnego zaprzestania jej funkcjonowania po zakończeniu umowy o PPP.

55. Por. T. Korczyński i in., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 43.

56. Por. tamże; UNIDO, BOT. *Buduj – eksploatuj – przekaz. Poradnik*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 11; M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 82–83.

57. Art. 2 ust. 1 Ustawy o PPP.

58. Art. 2 ust. 2 Ustawy o PPP.

Partnerstwo publiczno-prywatne, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, przyjmuje strukturę najbardziej efektywną dla modelu zaangażowania partnera prywatnego w daną inwestycję⁵⁵. Do najbardziej rozpowszechnionych w praktyce odmian PPP, związanych z określeniem etapu, w jaki zaangażowany jest partner prywatny, należy zaliczyć m.in.⁵⁶:

- BOT (*build-operate-transfer*) – buduj-eksploatuj-przekaz
- DBOT (*design-build-operate-transfer*) – projektuj-buduj-eksploatuj-przekaz
- BOOT (*build-own-operate-transfer*) – buduj-przejmuj-eksploatuj-przekaz
- BOO (*build-own-operate*) – buduj-przejmuj-eksploatuj
- DBFM (*design-build-finance-maintenance*) – projektuj-buduj-finansuj-zarządzaj
- DBFO (*design-build-finance-operate*) – projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj

4.2 PODSUMOWANIE NAJWAŻNIEJSZYCH POJĘĆ W PPP

Podmiotem publicznym, zawierającym umowę o PPP, może być⁵⁷:

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- b) inna, niż określona w lit. a, osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, niedziałająca w zwykłych warunkach rynkowych, której celem nie jest wypracowanie zysku oraz nieponosząca strat wynikających z prowadzenia działalności, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50 % lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

Przez **partnera prywatnego** należy rozumieć przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego⁵⁸.

W przypadku umowy koncesji po stronie publicznej zawiera ją zamawiający, określony w art. 2 pkt 11 Ustawy o umowie koncesji (w tym zamawiający zgodnie z definicją art. 3 ust. 1 pkt 1-3a Ustawy Pzp, przedsiębiorstwo publiczne, podmiot prowadzący działalność sektorową).

59. Art. 2 ust. 4 Ustawy o PPP.

Podmiotem, który może stać się wykonawcą, jest osoba fizyczna albo prawna, albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej lub grupa takich podmiotów, które ubiegają się o zawarcie umowy koncesji lub złożyły ofertę (art. 2 pkt 10 Ustawy o umowie koncesji).

Przedmiotem umowy o PPP jest **przedsięwzięcie**, co oznacza powiązane ze sobą działania i etapy służące osiągnięciu określonego celu inwestycyjnego, tj.:⁵⁹

- a) budowa lub remont obiektu budowlanego;
- b) świadczenie usług;
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność;
- d) inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Zasadniczo możliwe jest też przedsięwzięcie, które będzie polegało na świadczeniu usług w oparciu o powstałą w PPP infrastrukturę, tj. przedsięwzięcie w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b Ustawy o PPP połączone z utrzymaniem i/lub zarządzaniem. Zatem w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego występuje obowiązek utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

W przypadku koncesji – przedmiotem umowy jest wykonanie **robót budowlanych** w rozumieniu jednego z rodzajów działalności określonych w Załączniku I do dyrektywy 2014/23/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 1, z późn. zm.) lub **usług** w rozumieniu Ustawy Pzp (zgodnie z art. 2 pkt 9 Ustawy o umowie koncesji).

W związku z obowiązywaniem dwóch odrębnych ustaw dotyczących współpracy sektora publicznego i prywatnego, tj. Ustawy o PPP i Ustawy o umowie koncesji, można zaobserwować następujące praktyczne i legislacyjne różnice pomiędzy partnerstwem a koncesją na roboty budowlane lub usługi.

60. Ten rodzaj PPP został omówiony w dalszej części Raportu.

PRAKTYCZNE I LEGISLACYJNE RÓŻNICE POMIĘDZY PARTNERSTWEM A KONCESJĄ NA ROBOTY BUDOWLANE LUB USŁUGI

ZAGADNIENIE	PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE	KONCESJA NA ROBOTY BUDOWLANE LUB USŁUGI
Forma	Kontraktowa albo zinstytucjonalizowana	Wyłącznie kontraktowa (w koncesji nie ma możliwości zawiązania spółki pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, chyba że jest to PPP w trybie koncesji ⁶⁰)
Formuła	Współpraca	Zlecenie
Przedmiot	Przedsięwzięcie	Roboty budowlane lub usługi
Podział ryzyka	Alokacja ryzyka pomiędzy stronami w zależności od rodzaju i struktury przedsięwzięcia	Większość ryzyka ekonomicznego ponosi wykonawca
Wkład własny	Każda ze stron może wnieść wkład własny (pieniężny lub niepieniężny) na cele realizacji przedsięwzięcia	Nie występuje instytucja wkładu własnego; zamawiający udostępnia składnik majątkowy na cele realizacji robót budowlanych
Dysponowanie składnikiem majątkowym	Każda prawnie dopuszczalna forma, w tym sprzedaż, jeśli jest związana z celem przedsięwzięcia	W ramach umowy koncesji nie dochodzi do przeniesienia własności składnika majątkowego
Wynagrodzenie	Przedsięwzięcie obejmuje etap, w ramach którego partner prywatny uzyskuje wynagrodzenie. Wynagrodzenie pochodzi z przychodów lub z zapłaty podmiotu publicznego w różnych proporcjach (w zależności od przedsięwzięcia)	Wynagrodzenie pochodzi przede wszystkim z prawa do eksploatacji przedmiotu koncesji (nie jest to część przedsięwzięcia) i stanowi przeważającą część w stosunku do ewentualnych płatności zamawiającego na rzecz wykonawcy

Wspólna realizacja przedsięwzięcia wyraża się w zawarciu umowy o współpracy – umowy o PPP, w ramach której szczegółowo określone są zadania i podział ryzyk pomiędzy stronami. Ryzyko budowy, dostępności i popytu (podział ryzyk) wpływa na ocenę umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym pod kątem państwowego długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 Ustawy o PPP zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak: gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.

Zakres poszczególnych rodzajów ryzyka mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz czynniki uwzględniane przy ocenie ryzyka określa Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie⁶¹ (art. 18a ust. 2 Ustawy o PPP).

Na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązany jest do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią (jak wskazuje art. 7 ust. 1 Ustawy o PPP), co oznacza, że partner prywatny powinien ponieść w całości wydatki na realizację przedsięwzięcia (ewentualnie osoba trzecia, np. instytucja finansowa).

Do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się, w zależności od przyjętej formuły wynagrodzenia partnera prywatnego, przepisy Ustawy o koncesji albo Ustawy Pzp w zakresie nieuregulowanym w Ustawie o PPP (może być wdrożone PPP w trybie Ustawy Pzp) albo w trybie Ustawy o koncesji..

61. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. z 2015 r., poz. 284).

Wynagrodzeniem za realizację przedsięwzięcia, zgodnie z Ustawą o PPP, jest prawo do pobierania pożytków:

WYNAGRODZENIE = PRAWO DO POBIERANIA POŻYTKÓW

lub takie prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej:

**WYNAGRODZENIE =
PRAWO POBIERANIA POŻYTKÓW
+ ZAPŁATA SUMY PIENIĘŻNEJ OD PODMIOTU PUBLICZNEGO**

Partner prywatny ponosi większość ryzyka popytu (rzeczywistego wykorzystania) lub ryzyka dostępności (faktycznej dostępności), od których zależy wysokość jego wynagrodzenia. Świadczenie podmiotu publicznego może być również wniesione w postaci świadczenia pieniężnego na rzecz partnera prywatnego (wkładu własnego), określonego co do wysokości i terminów, przeznaczonego na pokrycie części kosztów budowy i/lub kosztów eksploatacyjnych, w tym dopłat do usług.

**WKŁAD WŁASNY PIENIĘŻNY =
CZĘŚĆ KOSZTÓW BUDOWY
+ CZĘŚĆ KOSZTÓW EKSPLOATACJI < CAŁOŚĆ KOSZTÓW PRZEDSIĘWZIĘCIA**

Istotne jest zatem prawidłowe rozumienie i kwantyfikacja kluczowych pojęć użytych w Ustawie o PPP, takich jak: prawo do czerpania pożytków, poniesienie części wydatków na budowę, poniesienie części wydatków na eksploatację, w tym dopłaty do usług (poniesienie części wydatków związanych ze świadczeniem usług), ryzyko dostępności, ryzyko popytu – tym bardziej, że w dużej części nie zostały one szerzej doprecyzowane w Ustawie o PPP.

Ponadto w standardach i dobrych praktykach PPP w krajach o rozwiniętym rynku partnerstwa wykształciły się charakterystyczne formy płatności wynagrodzenia, takie jak opłaty za dostępność czy opłaty od użytkowników, które przybrały szereg praktycznych postaci, takich jak opłaty rzeczywiste, opłaty ukryte (ang. *shadow tolls*), opłaty mieszane. Zróżnicowane są także metodologie uzależniania opłat od rzeczywistego wykorzystania lub od faktycznej dostępności (gotowości eksploatacyjnej), co może powodować

różny sposób oceny ryzyka związanego z daną formą płatności wynagrodzenia i sposób ich dokumentowania (np. zmienna opłata za dostępność, uzależniona od oceny punktowej gotowości eksploatacyjnej i standardów dostępności określonych w umowie, lub stała opłata za dostępność, pomniejszana o kary umowne z tytułu obniżenia dostępności). Żadne z tych pojęć nie zostało wprost odniesione do przedmiotowych ustaw, za wyjątkiem skrótowego omówienia możliwości stosowania shadow tolls na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które znalazło się w uzasadnieniu do projektu Ustawy o koncesji.

Wynagrodzeniem koncesjonariusza za wykonanie przedmiotu koncesji, zgodnie z Ustawą o koncesji, jest prawo do eksploatacji:

$$\begin{aligned} \text{WYNAGRODZENIE} = \\ \text{WARTOŚĆ OBIEKTU BUDOWLANEGO/USŁUG} = \\ \text{WARTOŚĆ PRAWA DO EKSPLOATACJI} \end{aligned}$$

lub takie prawo, wraz z płatnością od koncesjodawcy:

$$\begin{aligned} \text{WYNAGRODZENIE} = \\ \text{WARTOŚĆ OBIEKTU BUDOWLANEGO/USŁUG} = \\ \text{WARTOŚĆ PRAWA DO EKSPLOATACJI} \\ + \text{PŁATNOŚĆ OD KONCESJODAWCY} \end{aligned}$$

Płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza:

$$\text{NAKŁADY NA WYKONYWANIE KONCESJI} > \text{PŁATNOŚĆ KONCESJODAWCY}$$

Koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji:

$$\text{RYZYO EKONOMICZNE KONCESJONARIUSZA} > \text{RYZYO KONCESJODAWCY}$$

62. Raport Rynku PPP..., s. 3.

63. Szacunki własne na podstawie informacji z rynku.

64. Szacunki własne na podstawie informacji z rynku.

65. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zamierzen-inwestycyjnych-ppp/>.

4.3 DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA OBOWIĄZYWANIA USTAWY O PPP

Od kiedy obowiązuje Ustawa o PPP, tj. od 2009 r., zawarto 155 umów o partnerstwie publiczno-prywatnym lub o koncesji na roboty budowlane⁶² wobec podjętych analiz oraz ogłoszonych postępowań, które nie zakończyły się zawarciem umowy o PPP, a które łącznie szacuje się na około 600 przedsięwzięć⁶³. Nie jest to liczba zadowalająca. W pierwszych 9 miesiącach 2019 r. podpisano 5 umów o łącznej wartości 140 mln zł i wszczęto 17 postępowań o łącznej wartości 260 mln zł⁶⁴. Widać zatem, że realizowane są niewielkie projekty, w których zaangażowanie środków i efekty z ich przeprowadzenia są nieznaczące.

Warto zaznaczyć, że obecnie trwają prace nad oceną efektywności realizacji w modelu PPP dwóch inwestycji portowych (port w Gdańsku i w Gdyni), co, mając na względzie zaangażowanie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, jako finansującego usługi doradcze przy tych przedsięwzięciach, pozwala sądzić, że inwestycje te również będą wdrażane. Równocześnie w trakcie zawierania umowy o PPP jest obecnie największy projekt w Polsce – „Zagospodarowanie frakcji palnej z odpadów komunalnych poprzez termiczne przekształcenie wraz z odzyskiem energii wykorzystywanej dla zapewnienia dostaw ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w Olsztynie, wraz z zaprojektowaniem i wybudowaniem Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów oraz Kotłowni Szczytowej, a także sfinansowaniem nakładów inwestycyjnych i zarządzaniem infrastrukturą” (wartość przedsięwzięcia w zakresie nakładów inwestycyjnych wynosi 860 mln zł).

Jak wynika z powyższych danych, mamy w Polsce znaczne różnice w wartościach inwestycji PPP, a jednocześnie liczba wszystkich publiczno-prywatnych zamierzeń jest niewielka – obecnie 130 projektów⁶⁵.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są następujące:

- Brak strategicznego podejścia do PPP i przeprowadzenia analiz, które obszary zadań publicznych i w jakich sferach gospodarczych najlepiej nadają się do zrealizowania metodą PPP – w jednostkach samorządu terytorialnego pracuje się nad pojedynczymi, nie zawsze trafnie zidentyfikowanymi przedsięwzięciami, zamiast określić projekty lub grupy projektów, które mogą być realizowane w formule PPP.

- Traktowanie PPP jako środka zaradczego na problemy z finansowaniem zadań publicznych – przez co w PPP próbuje się realizować przedsięwzięcia, które w tej formule nigdy się nie sprawdzą i są nieopłacalne (np. projekty za małe lub takie, w których brak jest możliwości uzyskania efektu synergii pomiędzy działalnością publiczną i komercyjną) albo podejmuje się próby realizowania przedsięwzięć w niewłaściwej formule (próbując przenieść na partnera prywatnego większość ryzyka albo skłonić go do sfinansowania przedsięwzięcia bez możliwości zagwarantowania zwrotu z nakładów).
- Brak wypracowanych standardów w zakresie utrzymania infrastruktury lub zarządzania obiektami publicznymi – do tej pory eksploatacja infrastruktury uzależniona była od środków, jakimi dysponuje administracja na jej utrzymanie, innymi słowy: trudno było mówić o standardach utrzymania, skoro działano wyłącznie w zakresie dostępności środków. W PPP partner prywatny z jednej strony jest odpowiedzialny za operowanie infrastrukturą (czyli utrzymanie, zarządzanie, eksploatację) i rozliczany z tego zadania, z drugiej – uzyskuje wynagrodzenie z efektywnej działalności na tym etapie. W związku z tym w umowach o PPP jednymi z najważniejszych zapisów są te dotyczące standardów utrzymania, które jeszcze w Polsce nie zostały wypracowane. Zacerpnięte są ze wzorów umów zagranicznych albo tworzone przy pomocy firm – potencjalnych partnerów prywatnych, zainteresowanych zawarciem danej umowy o PPP.
- Brak wypracowanych metod szacowania ryzyka dla projektów w różnych obszarach gospodarczych – brak metodologii liczenia ryzyka powoduje, że często jest ono niedoszacowane albo analizy nie uwzględniają podstawowych ryzyk dla danego przedsięwzięcia.
- Brak dobrych praktyk w zakresie różnorodnych obszarów gospodarczych, w których można zastosować partnerstwo publiczno-prywatne, oraz w zakresie dokumentacji na wybór partnera prywatnego, różnych zakresów analiz (w zależności od specyfiki przedsięwzięcia), wzorów umów, case studies czy podręczników z opisem różnych przypadków, chociaż to powoli się zmienia w związku z funkcjonowaniem Platformy PPP⁶⁶ oraz działalności Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

66. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, www.ppp.gov.pl.

67. Zarządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 października 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rządowych projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. Urz. Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 2019 r., poz. 17).

68. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, <https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/departament-partnerstwa-publiczno-prywatnego1> [dostęp: 04.11.2019].

- Mentalne bariery przed stosowaniem PPP związane m.in. z zagrożeniem korupcją (mimo że partnera prywatnego wybiera się w konkurencyjnej procedurze, a przeprowadzone analizy powinny uzasadnić wybór tej formuły realizacji inwestycji).
- Brak wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego (wśród samorządowców oraz partnerów prywatnych) lub postrzeganie tej formuły jako skomplikowanej i wymagającej o wiele więcej nakładów niż w przypadku tradycyjnego zamówienia publicznego.
- Brak jednego ośrodka na szczęblu administracji centralnej, który skupiałby w sobie wsparcie merytoryczne, ale również finansowe (np. w postaci gwarancji, wykupu obligacji) realizowanych projektów PPP.

Dzięki przyjęciu przez rząd Polityki PPP oraz nowelizacji Ustawy o PPP, która wprowadziła szereg niezbędnych zapisów (m.in. dotyczących spółek publiczno-prywatnych czy formuły step-in), nastąpiło „nowe otwarcie”, którego celem jest zwiększenie liczby zawieranych umów o PPP oraz ułatwienie korzystania z tej formuły przez podmioty publiczne. Wyrazem tego są następujące działania podejmowane na szczęblu rządowym:

- działalność Departamentu PPP w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju w zakresie doradztwa przy planowanych inwestycjach;
- powołanie pełnomocnika rządu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego w randze sekretarza stanu;
- powołanie Zespołu ds. rządowych projektów PPP, który ma pełnić rolę wsparcia dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w propagowaniu zwiększania wykorzystania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze rządowym⁶⁷.

Warto zwrócić uwagę, że Departament PPP w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju jest odpowiedzialny m.in. za: realizację zadań wynikających z ustawy o PPP, prowadzenie Platformy PPP, stworzenie i aktualizację kompleksowej bazy danych oraz monitorowanie wszystkich działań w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanych na terenie kraju⁶⁸.

W szczególności zajmuje się zaś doradztwem przy projektach PPP oraz przygotowywaniem opinii na temat zasadności realizacji danego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (na podstawie art. 3b Ustawy o PPP).

Z kolei do zadań Zespołu należy przede wszystkim⁶⁹:

- opiniowanie przekazanych Zespołowi projektów aktów prawnych i innych dokumentów pod kątem stwarzania warunków, by partnerstwo publiczno-prywatne było jedną z opcji rozważanych w podejmowaniu decyzji o wyborze metody realizacji inwestycji;
- proponowanie nowych projektów i działań w jednostkach podległych i nadzorowanych przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne wspierających formułę partnerstwa publiczno-prywatnego;
- proponowanie rozwiązań dotyczących zmian legislacyjnych ułatwiających realizację projektów rządowych w formule PPP;
- proponowanie i opiniowanie działań w zakresie promocji partnerstwa publiczno-prywatnego jako instrumentu efektywnej realizacji zadań publicznych przez organy administracji rządowej.

Powyższe działania niewątpliwie domykają rządową strukturę organizacyjną, która ma na celu zwiększenie poczucia bezpieczeństwa podmiotów publicznych w zakresie stosowania narzędzia realizacji inwestycji jakim jest PPP. Poprzez działania promocyjne, edukacyjne (warsztaty, szkolenia, wyjazdy), dofinansowanie usług doradczych dla podmiotów publicznych oraz obecność przedstawicieli rządu na różnych konferencjach i wydarzeniach dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego postrzeganie tej formuły zmienia się wśród podmiotów publicznych. Należy jednak pamiętać, że możliwość realizacji projektów PPP i ich efektywność zależy w istotnej, jeśli nie w przeważającej, części od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie, możliwości pozyskania finansowania przez partnerów prywatnych, warunków finansowania projektów w formule PPP przez banki i inne instytucje finansowe, a także od ram prawnych regulujących tego typu relacje. Mając na względzie powyżej opisane przeszkody i powolny rozwój rynku PPP w Polsce, cały czas pozostaje jeszcze dużo do zrobienia.

69. Zarządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 października 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rządowych projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. Urz. Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 2019 r., poz. 17).

70. Na podstawie Raportu Rynku PPP w Polsce.

71. Wcześniej obowiązująca ustawa o koncesji na roboty budowlane posługiwała się pojęciami koncesjodawca i koncesjonariusz. Ponieważ dane dotyczą przedsięwzięć realizowanych na podstawie wcześniej i obecnie obowiązującej ustawy, przytoczono pojęcia w pierwotnym i obecnym brzmieniu.

4.4 ANALIZA ROZWOJU PPP W POLSCE

Poniżej przedstawiono krótką analizę rozwoju rynku PPP w Polsce w ciągu ostatnich 10 lat⁷⁰.

FORMUŁY REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ PPP

Przedsięwzięcia, dla których zawarto umowę o PPP, zostały zrealizowane w różnych formułach prawno-finansowych:

- **177 PPP w trybie Pzp**

PPP w trybie Pzp – jest to umowa o PPP zawarta z partnerem prywatnym, wybranym na podstawie Ustawy Pzp, w której wynagrodzenie partnera prywatnego w przeważającej części pochodzi od podmiotu publicznego (art. 4 ust. 2 Ustawy o PPP), a strony dzielą się ryzykami związanymi z realizacją przedsięwzięcia.

- **167 koncesji na usługi**

Koncesja na usługi – jest to udzielone koncesjonariuszowi/wykonawcy⁷¹ prawo do świadczenia usług publicznych za wynagrodzeniem, pochodzącym głównie od użytkowników (w mniejszej części od koncesjodawcy/zamawiającego), w tym pobieranie pożytków, a koncesjonariusz/wykonawca ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (art. 1 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 Ustawy o koncesji).

- **111 PPP w trybie koncesji**

PPP w trybie koncesji – jest to umowa o PPP zawarta z partnerem prywatnym, wybranym na podstawie Ustawy o koncesji, w której wynagrodzenie partnera prywatnego jest uzyskiwane w wyniku prowadzonej przez niego działalności (ewentualna zapłata wynagrodzenia przez podmiot publiczny ma wyłącznie charakter dopełniającej), a strony dzielą się ryzykami związanymi z realizacją przedsięwzięcia.

- **105 koncesji na roboty budowlane**

Koncesja na roboty budowlane – jest to udzielone koncesjonariuszowi/wykonawcy prawo wybudowania i eksploatacji obiektu budowlanego, w ramach którego wynagrodzenie koncesjonariusza/wykonawcy za budowę pochodzi z pożytków (w mniejszej części od koncesjodawcy/zamawiającego), a koncesjonariusz/wykonawca ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (art. 1 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 Ustawy o koncesji).

Z powyższych danych widać, że największą popularnością cieszy się wybór partnera prywatnego w trybie opisanym w Ustawie Pzp. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego uzasadniają to zwiększeniem bezpieczeństwa prowadzonego postępowania, a także przeznaczaniem do realizacji w formule PPP projektów z małym komponentem komercyjnym, w którym konieczne jest dokonywanie płatności ze strony podmiotu publicznego.

Należy też wziąć pod uwagę, że po ostatniej nowelizacji Ustawa o PPP daje niejako pierwszeństwo Ustawie Pzp w zakresie wyboru partnera prywatnego (art. 4 ust. 1 Ustawy o PPP), w taki sposób, że na podstawie tej ustawy można również wybrać wykonawcę w projektach koncesyjnych,

W istotnym zakresie jest również stosowana koncesja na usługi. Z rozmów z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego wynika, że dzięki tej formule podmiot pozyskiwany do operowania infrastrukturą komunalną bierze na siebie ryzyka dostępności i popytu i jest odpowiedzialny za takie prowadzenie działalności, związanej z tymi usługami, aby osiągnąć z niej wynagrodzenie. Podmiot publiczny (zamawiający) w takim przypadku nie uiszcza wynagrodzenia na rzecz wykonawcy albo jest ono niewielkie i pełni funkcję wyłącznie dopełniającą podstawowe wynagrodzenie, które pochodzi głównie od użytkowników. Wartością dodaną dla zamawiających jest zdjęcie z siebie ryzyka generowania działalności na danym obiekcie czy infrastrukturze, a jedynie rozliczanie z tego zadania wykonawcę.

PODMIOTY PUBLICZNE REALIZUJĄCE PPP

Większość postępowań na wybór partnera prywatnego była ogłaszana przez podmioty publiczne, którymi są jednostki samorządu terytorialnego: gminy, miasta, powiaty i województwa (411). Jednak są przedsięwzięcia, które zostały zrealizowane przez inne podmioty publiczne, takie jak: spółki komunalne, jednostki budżetowe, administrację rządową, uczelnie wyższe, samorządowe instytucje kultury czy związki gmin.

Poniższa tabela prezentuje niektóre inne rodzaje podmiotów publicznych, które zawarły umowy o PPP, oprócz jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast, powiatów i województw).

NIEKTÓRE INNE RODZAJE PODMIOTÓW PUBLICZNYCH, KTÓRE ZAWARŁY UMOWY O PPP, OPRÓCZ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (GMIN, MIAST, POWIATÓW I WOJEWÓDZTW)

LP. PODMIOT	PROJEKT	WARTOŚĆ PROJEKTU	FORMUŁA
1. SP ZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie	Zaprojektowanie, wykonanie i wyposażenie w instalacje i media oraz sprzęt dla obiektu przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na oddział łóżkowy nefrologiczny	1 500 000 zł	Koncesja na roboty budowlane
2. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Bochni „Szpital Powiatowy” im. bł. Marty Wieckiej	Budowa parkingu wraz z dojazdową drogą wewnętrzną przy ul. Windakiewicza w Bochni	512 270 zł	Koncesja na roboty budowlane
3. Mazowiecki Szpital Wojewódzki w Warszawie Sp. z o.o.	Wybór partnera prywatnego do utworzenia Ośrodka Radioterapii	50 000 000 zł	PPP w koncesji
4. Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie	Obsługa i administrowanie Zbiornikiem Punktem Gromadzenia Odpadów przy ul. Nowohuckiej w Krakowie	6 500 000 zł	Koncesja na usługi
	Koncesja – przebudowa przejścia podziemnego Lubicz – Basztowa wraz z budową nowych pawilonów handlowych oraz modernizacją istniejących	2 600 000 zł	Koncesja na roboty budowlane
	Prowadzenie na terenie Gminy Miejskiej Kraków wypożyczalni rowerów – Krakowski Rower Miejski	5 500 000 zł	Koncesja na usługi
	Prowadzenie działalności reklamowej na panelach zintegrowanych z wiatami przystankowymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków – dostarczenie, montaż i utrzymanie takich wiat	1 547 450 zł	Koncesja na usługi

LP.	PODMIOT	PROJEKT	WARTOŚĆ PROJEKTU	FORMUŁA
		Koncesja na modernizację infrastruktury przystankowej poprzez wymianę wiat przystankowych oraz budowę daszów w nowych lokalizacjach	55 000 000 zł	PPP w koncesji
5.	Ministerstwo Finansów	Skład, druk, kolportaż wydania papierowego oraz przygotowanie wydania internetowego, jak również sprzedaż i obsługa sprzedaży prenumery wersji papierowej i abonamentu wydania internetowego dwumiesięcznika Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów	585 600 zł	Koncesja na usługi
6.	Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o.	Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu	43 300 000 zł	Koncesja na roboty budowlane
7.	Teatr im. J. Słowackiego w Krakowie	Rewitalizacja Budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3, zgodnie z umową zawartą na podstawie przepisów ustawy z dnia 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym	6 461 396 zł	PPP w koncesji
8.	Politechnika Warszawska	Realizacja usług związanych z organizacją Konferencji Euroanalysis XVII (25–29 sierpnia 2013 r.)	569 083 zł	Koncesja na usługi
9.	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa Oddział Regionalny w Gdyni	Świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną, tj. produkcji energii ciepłej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz jej przesyłu do odbiorców, usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną, tj. wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców osiedla w m. Siemirowice i przepompowywanie ścieków wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury	17 710 000 zł	Koncesja na usługi

LP.	PODMIOT	PROJEKT	WARTOŚĆ PROJEKTU	FORMUŁA
10.	Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zawierciu	Wykorzystanie zasobów biogazu ze składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Zawierciu dla pozyskania energii	1 000 000 zł	PPP w koncesji
11.	Stowarzyszenie Lubuska Sieć Szerokopasmowa	Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na częstotliwości obejmującej cztery duplekso-we kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, z zakresu 3600-3800 MHz na obszarze koncesyjnym 08.1	21 000 000 zł	Koncesja na usługi
12.	Instytut Pamięci Narodowej	Wyprodukowanie – na podstawie scenariusza opracowanego przez podmiot prywatny lub na jego zlecenie – filmu dokumentalnego o tematyce przedstawiającej rolę kobiet w powstaniu i działalności NSZZ Solidarność w latach 80. XX wieku	300 000 zł	Koncesja na usługi
		Wyprodukowanie – na podstawie scenariusza opracowanego przez podmiot prywatny lub na jego zlecenie – filmu dokumentalnego o niezależnym obiegu wydawniczym w Polsce, w latach 80. XX wieku	200 000 zł	Koncesja na usługi
13.	Agencja Rozwoju Mazowsza S.A.	Przedsięwzięcie polegające na realizacji, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem, w ramach projektu „Internet dla Mazowsza”	475 000 000 zł	PPP w Pzp
14.	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A.	Koncesja na usługi Operatora Infrastruktury świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Projekcie: Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej	222 310 798 zł	PPP w koncesji

LP.	PODMIOT	PROJEKT	WARTOŚĆ PROJEKTU	FORMUŁA
15.	Uniwersytet Jagielloński – Collegium Medicum	Wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia polegającego na zaprojektowaniu i przebudowie Kompleksu budynków przy ulicy Badurskiego 13, 15, 17 i 19 w Krakowie Prokocimiu wraz z przyległym terenem i infrastrukturą (dalej „Obiekt”) oraz świadczeniu usług w zakresie zarządzania tymi obiektami	81 000 000 zł	PPP w Pzp
16.	Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie	Rozbudowa i eksploatacja parkingu dla samochodów przy ul. Kukulczej w Krakowie	1 990 774 zł	PPP w koncesji
17.	Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	125 636 000 zł	PPP w Pzp
18.	Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska	Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet z wykorzystaniem częstotliwości obejmującej cztery dwupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, o numerach: 21, 22, 23 i 24, z zakresu 3600-3800 MHz na obszarze koncesyjnym 08.2	20 000 000 zł	Koncesja na usługi
19.	Aquadrom Sp. z o.o.	Zawarcie umowy na adaptację, wyposażenie i operowanie Strefą Suchą w Aquadromie w Rudzie Śląskiej	4 200 000 zł	PPP w koncesji
20.	Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu	Wybór Operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnym w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu	67 000 000 zł	PPP w koncesji
21.	Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego	Zawarcie umowy na usługi Operatora Infrastruktury świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w projekcie pod nazwą Śląska Regionalna Sieć Szkieletowa.	226 735 376 zł	PPP w koncesji

WARTOŚĆ REALIZOWANYCH UMÓW O PPP

Umowa o PPP zawarta na najniższą kwotę wartości projektu dotyczy obsługi przewozów w transporcie zbiorowym na terenie Gminy Łazy – wartość projektu to 15 000 zł (projekt był realizowany w koncesji na usługi).

W roku 2013 zawarto umowy PPP o najwyższej wartości, w tym umowy na: budowę poznańskiej spalarni odpadów (783 mln zł), powstanie sieci szerokopasmowej w województwie mazowieckim (458 mln zł) oraz w województwie podkarpackim (310 mln zł). Największy projekt PPP w Polsce to przedsięwzięcie pn. „Zagospodarowanie frakcji palnej z odpadów komunalnych poprzez termiczne przekształcenie wraz z odzyskiem energii wykorzystywanej dla zapewnienia dostaw ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w Olsztynie, wraz z zaprojektowaniem i wybudowaniem Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów oraz Kotłowni Szczytowej, a także sfinansowaniem nakładów inwestycyjnych i zarządzaniem infrastrukturą” (wartość przedsięwzięcia w zakresie nakładów inwestycyjnych wynosi 860 mln zł). Przedsięwzięcie jest aktualnie w fazie zawierania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Ogółem do końca września 2019 r. w ramach PPP zawarto umowy PPP o łącznej wartości 6,034 mld zł.

4.5 FAKTY I MITY W PPP

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego, szczególnie w środowisku, gdzie nie wykorzystuje się tej formy wykonywania zadań publicznych, obrosło w wiele mitów. Nieporozumienia te dotyczą charakterystycznych cech partnerstwa, które odróżniają je od klasycznych zamówień publicznych oraz niewiadomych, związanych z nowymi pojęciami używanymi w procesie przygotowania partnerstwa publiczno-prywatnego, takimi jak korzyść, value for money, podział ryzyka i inne.

Do najważniejszych mitów, związanych z formułą PPP, które mają istotny wpływ na decyzje, czy w ogóle rozpatrywać PPP jako jedno z narzędzi realizacji inwestycji, należą: mit o tym, że PPP jest tożsame z prywatyzacją majątku publicznego oraz mit dotyczący korupcjogenności tej formuły realizacji przedsięwzięć. Bezrefleksyjne przyjęcie tych dwóch podstawowych mitów za fakt może spowodować negatywną odpowiedź na pytanie, czy PPP stanowi odpowiednie narzędzie do realizacji danej inwestycji. Ponad-

to forsowanie partnerstwa do inwestycji, w której nie będzie ono optymalnym rozwiązaniem, może doprowadzić do uwiarygodnienia niektórych mitów, np. ze względu na rozminięcie się oczekiwań strony publicznej i prywatnej procedura wyboru partnera może się istotnie wydłużyć i skomplikować.

Najczęstsze mity na temat PPP zaprezentowano poniżej.

MIT 1 – PPP JEST KOŁEM RATUNKOWYM DLA REALIZACJI INWESTYCJI PRZY BRAKU ŚRODKÓW W BUDŻECIE PODMIOTU PUBLICZNEGO

Nie każde przedsięwzięcie opłaca się realizować w formule PPP – niekiedy inwestycja ma zbyt małą wartość w stosunku do kosztów, które muszą zostać poniesione na etapie przygotowawczym i kosztów finansowania. Dodatkowo w ramach PPP nie zawsze uda się wypracować model, w którym partner prywatny weźmie na siebie całe ryzyko i dodatkowo sfinansuje cały projekt. W zależności od przyjętego modelu PPP podmiot publiczny może wypłacać wynagrodzenie partnerowi prywatnemu albo wziąć na siebie ryzyko pokrycia części kosztów realizacji przedsięwzięcia.

Na jak najwcześniejszym etapie (czyli już na etapie analiz, a na pewno na etapie negocjacji w ramach postępowania na wybór partnera prywatnego) do rozmów powinny być włączone instytucje finansujące, aby ostateczna struktura przedsięwzięcia była bankowalna (od angielskiego pojęcia bankability). Partner prywatny działa w warunkach rynkowych i zaangażuje się w projekt tylko wówczas, jeśli będzie miał gwarancję otrzymania wynagrodzenia.

Analizy przedrealizacyjne powinny wskazywać optymalny wariant realizacji przedsięwzięcia – niekiedy rekomenduje się odstępianie od PPP.

MIT 2 – POPRZEC PPP DOCHODZI DO PRYWATYZACJI INFRASTRUKTURY PUBLICZNEJ

Współpraca pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym opiera się na długoletnim kontrakcie (np. nawet na okres 25 lat), a zasadą jest, że powstała lub użyta do realizacji przedsięwzięcia infrastruktura wraca do podmiotu publicznego po zakończeniu umowy o PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne nie stanowi prywatyzacji infrastruktury, a – co najwyżej – prywatyzację wykonywania zadań publicznych: partner prywatny realizuje zadania lub świadczy usługi publiczne, ale odpowiedzialność za wykonanie zadania publicznego pozostaje przez cały czas po stronie publicznej.

72. Por. M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 45 i następne; E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 37.

Należy wziąć pod uwagę, że PPP jest związane z monopolistycznym świadczeniem usługi (przez sektor publiczny), a prywatyzacja wprowadza konkurencję na danym rynku (PPP nie jest właściwą formą dla każdej inwestycji)⁷². Zakres i wynagrodzenie za realizację zadania w PPP są określone w umowie, podczas gdy zarządzanie majątkiem sprywatyzowanym podlega prawom rynku i jest niezależne od wpływu podmiotu publicznego.

Postrzeganie PPP w kontekście prywatyzacji ma również miejsce wśród partnerów prywatnych, którzy, biorąc w zarządzanie komercyjne część danej infrastruktury, nie potrafią zrozumieć, że podmiot publiczny ma prawo kontroli również nad tym obszarem jako częścią przedsięwzięcia (np. w projektach łączących obiekty publiczne i handlowe: dworce kolejowe z galerią handlową, obiekty sportowo-rekreacyjne z towarzyszącymi lokalami handlowymi).

Istotą PPP jest takie połączenie funkcji publicznej i komercyjnej, aby uzyskać optymalny wynik dla obydwu stron, wyrażający się w efekcie synergii.

MIT 3 – FORMUŁA PPP NIESIE ZE SOBĄ RYZYKO KORUPCJI ORAZ ZBYT WYSOKIEGO, NIEUZASADNIIONEGO ZYSKU DLA PARTNERA PRYWATNEGO

PPP opiera się na umowie, która jest zawierana w wyniku przeprowadzonego konkurencyjnego postępowania na wybór partnera prywatnego i wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie Ustawy o PPP. Postępowanie jest prowadzone na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych albo na podstawie Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, a więc z zastosowaniem procedur na co dzień stosowanych przez sektor publiczny.

Dodatkowo projekt PPP powinien być wdrożony wówczas, jeśli jego korzyść w stosunku do innych wariantów realizacji tego przedsięwzięcia (value for money) jest uzasadniona w analizach przedrealizacyjnych (prawno-organizacyjnych, finansowo-ekonomicznych, ryzyka oraz technicznych).

Wynagrodzenie oczekiwane przez partnera prywatnego jest rynkowo weryfikowane poprzez jego udział w konkurencyjnym postępowaniu na wybór partnera prywatnego. W ramach negocjacji strony dochodzą do porozumienia, jaką wartość dodał partner prywatny wniesie do projektu (np. nowa technologia, know-how, sposób zarządzania i inne). PPP ma szansę na powodzenie tylko wówczas, gdy oferta partnera prywatnego jest odpowiedzią na rzeczywiste potrzeby podmiotu publicznego. W analizach bierze się również pod uwagę oczekiwane przez partnera prywatnego wynagrodzenie, a

podczas konsultacji rynkowych, a następnie podczas negocjacji z partnerem prywatnym koncepcje realizacji przedsięwzięcia są weryfikowane.

MIT 4 – PPP JEST DŁUGIM I SKOMPLIKOWANYM PROCESEM

Procedura wyboru partnera prywatnego odpowiada postępowaniom, do których stosowania zobowiązane są podmioty publiczne (Prawo zamówień publicznych, postępowanie koncesyjne), a odpowiednie przygotowanie do partnerstwa ułatwi negocjacje podczas postępowania. Ze względu na to, że w jego ramach strony przeprowadzają negocjacje, postępowania te są dłuższe niż zwykły przetarg. Przykłady przedsięwzięć realizowanych w formule PPP pokazują, że dobrze przygotowane inwestycje są realizowane sprawnie, a procedura wyboru partnera prywatnego trwa od 6 do około 20 miesięcy (w zależności od wielkości przedsięwzięcia, stopnia skomplikowania, odwołań albo skarg składanych przez podmioty biorące udział w postępowaniu).

MIT 5 – PPP POWODUJE WZROST KOSZTÓW REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA

W zależności od przyjętego modelu PPP na podmiocie publicznym mogą spoczywać zobowiązania wynikające z wynagrodzenia partnera prywatnego (tzw. opłaty za dostępność). Podział zadań i ryzyk w partnerstwie powinien być dopasowany do specyfiki przedsięwzięcia w taki sposób, aby umożliwić korzystność PPP w stosunku do innych możliwych wariantów jego realizacji. Koszty finansowania w PPP często są wyższe niż w przypadku zaciągnięcia zobowiązań przez sektor publiczny i samodzielnej realizacji projektu, jednak jest to zrównoważone przez transfer określonych ryzyk na partnera prywatnego oraz rezultat, który ma być wynikiem umowy o PPP i z którego partner prywatny jest rozliczany (umowa o PPP jest umową rezultatu).

5

**PRZYGOTOWANIE PROJEKTU
W FORMULE PPP**
– PROPONOWANA ŚCIEŻKA DZIAŁAŃ

73. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Wytyczne, <https://www.ppp.gov.pl/wytyczne/> [dostęp: 05.11.2019].

Uważamy, że w obecnej sytuacji gospodarczej i finansowej zdecydowanej większości polskich miast formuła PPP jest najlepsza do zdynamizowania rozwoju ich sieci tramwajowych. Jest to też wielka szansa rozwojowa nie tylko dla polskich miast, ale również polskiego biznesu i polskiej gospodarki. Dlatego wszystkim polskim samorządom proponujemy poniższą ścieżkę działania.

Projekt planowany do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga przeprowadzenia procesu przygotowawczego ze względu na to, że tego typu przedsięwzięcia są wieloetapowe, przewidują zaangażowanie partnera prywatnego w różnym zakresie na kolejnych etapach oraz charakteryzują się złożonym montażem finansowym, zakładającym różne źródła finansowania (np. finansowanie publiczne, dłużne – ze strony partnera prywatnego, ze środków funduszy Unii Europejskiej itp.). Ustawa o PPP nie określa zakresu i sposobu przygotowania projektu do realizacji z wyjątkiem wprowadzenia obowiązku sporządzenia oceny efektywności przeprowadzenia przedsięwzięcia w ramach PPP w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych (art. 3a ust. 1 Ustawy o PPP).

W ramach oceny efektywności podmiot publiczny musi uwzględnić przede wszystkim zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeśli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany (art. 3a ust. 2 Ustawy o PPP).

Ścieżka działań pokazująca jak przygotować projekt PPP, aby zrealizować go efektywnie, jest wypracowywana od dekady przy okazji przeprowadzania tego typu projektów w Polsce, ale można również korzystać z doświadczeń przedsięwzięć zrealizowanych w Europie i na świecie.

Promowaniem dobrych praktyk w tym zakresie zajmuje się Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, które na Platformie PPP zamieszcza raporty z przygotowań realizowanych projektów oraz opracowało Wytyczne, w jaki sposób przeprowadzać i przygotować projekt PPP⁷³ (dalej: Wytyczne PPP). Wytyczne PPP są praktycznym narzędziem, wskazującym jak krok po kroku przygotować i zrealizować projekt PPP. Nie są one wiążące. Obligatoryjne są wyłącznie dla przedsięwzięć wspieranych przez resort rozwoju.

Projekt PPP jest realizowany w trzech głównych etapach: przygotowawczym, inwestycyjnym i operacyjnym (eksploatacyjnym). Dla potrzeb niniejszego Raportu omówiona zostanie przygotowawcza ścieżka działań do momentu decyzji podmiotu publicznego o rozpoczęciu postępowania na wybór partnera prywatnego.

Podkreślenia wymaga fakt, że etapy przygotowań dla projektów (planowanych do realizacji w formule PPP) i ich ramy są jednolite, chociaż zakres i sposób przygotowań zależy od wielkości i stopnia skomplikowania przedsięwzięcia. Nie należy jednak przystępować do wyboru partnera prywatnego bez przeprowadzenia choćby podstawowych analiz, ze względu na czekające podmiot publiczny negocjacje, pozwalające jak najlepiej doprecyzować wszystkie szczegóły współpracy pomiędzy stronami przyszłej umowy o PPP w ramach postępowania. Niezbędne jest wówczas opracowanie stanowiska negocjacyjnego podmiotu publicznego, aby mógł stać się merytorycznym partnerem dla partnera prywatnego już w trakcie jego wyboru.

Postępowanie zgodnie ze ścieżką przygotowawczą przynosi następujące profity dla podmiotu publicznego:

- wskazuje na korzyść i większą efektywność realizacji projektu w formule PPP niż w sposób tradycyjny (w drodze udzielenia zamówienia publicznego);
- minimalizuje ryzyko popełnienia błędów finansowych i prawnych w zakresie strukturyzowania projektu;
- minimalizuje ryzyko zawarcia umowy, w wyniku której nie realizuje się założonych celów i interesu publicznego;
- zmniejsza ryzyko negatywnych skutków kontroli przez organy kontroli i nadzoru.

Decyzja o rozpoczęciu realizacji projektu budowy lub rozbudowy sieci tramwajowej w formule PPP powinna wynikać z przeprowadzonych działań przygotowawczych – z analiz oraz konsultacji z rynkiem i instytucjami finansowymi.

Dzięki rzetelnemu przygotowaniu projektu podmiot publiczny zyskuje argumenty na wypadek, gdyby instytucje kontrolne kwestionowały zasadność podjętych decyzji. Każdy projekt będzie oceniany – przez społeczność, użytkowników, kontrolerów, inne podmioty publiczne, potencjalnych przyszłych partnerów prywatnych. Warto profesjonalnie i w sposób partnerski przygotowywać projekty.

74. Por. Wytyczne PPP, Tom I: Przygotowanie projektów, s.17, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-PPP-T-1.pdf> [dostęp: październik 2019].

Co decyduje o zarekomendowaniu modelu PPP dla danego przedsięwzięcia?

- **Potencjał komercyjny i rodzaj przedsięwzięcia** – decyduje o strukturze projektu; czy mamy do czynienia z projektem project finance, skąd będzie pochodziło wynagrodzenie dla partnera prywatnego, w jakiej procedurze ma być wybrany partner prywatny.
- **Wielkość projektu** – zarówno pod względem zakresu infrastruktury, jaka ma być zrealizowana, jak i pod względem wartości – czy jest adekwatna do kosztów przygotowawczych i transakcyjnych.
- **Możliwość i zakres zaangażowania podmiotu publicznego w projekt** – w zależności od tego, czy przedsięwzięcie będzie wymagało zaangażowania finansowego podmiotu publicznego, istotne są warunki, na jakich będzie mógł on uczestniczyć w projekcie oraz jakie są jego wieloletnie plany inwestycyjne.
- **Możliwość określenia wymaganych standardów utrzymania oraz wskaźników efektywności dla projektu** – jakie obowiązki będzie ponosił partner prywatny, co uzasadnia większą korzystność (efektywność) dla formuły PPP i czy podmiot publiczny potrafi je określić, opisać sposób mierzenia wskaźników oraz dysponuje osobami odpowiedzialnymi za współpracę z partnerem prywatnym na tym etapie.
- **Cykl życia projektu** – w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mamy do czynienia z infrastrukturą o długim okresie użytkowania, a strony będą musiały porozumieć się co do sposobu dbania o nią w tym czasie (konserwacje, remonty, modernizacje, dostosowanie do zmian w prawie i inne konieczne działania)⁷⁴.

Rekomendacja czy projekt ma być realizowany w formule PPP, czy w innym wariantcie, powinna zostać poprzedzona następującymi działaniami przygotowawczymi:

- 1) **Wstępne analizy przedrealizacyjne**, tzw. **skan projektu** – zawierają weryfikację materiałów, jakie posiada podmiot publicznych, charakterystykę projektu, identyfikację celów podmiotów publicznych oraz wstępnie określonych dostępnych modeli PPP, pod względem finansowym, prawnym i technicznym, identyfikację możliwych źródeł finansowania projektu, wstępną rekomendację modelu realizacji przedsięwzięcia

- 2) **Test rynku** (*market testing*) – skonsultowanie z rynkiem możliwych wariantów realizacji projektu w celu uzyskania stanowisk potencjalnych partnerów prywatnych co do możliwości zaangażowania się w projekt i ich opinii co do ustrukturyzowania projektu
- 3) **Ocena efektywności realizacji projektu w formule PPP⁷⁵** – szczegółowe analizy uwzględniające stanowisko partnerów prywatnych wyrażone podczas konsultacji rynkowych, zawierające takie analizy jak:
- Analizę interesariuszy
 - Analizy techniczne
 - Analizy ryzyka
 - Analizy prawne
 - Analizy podatkowe
 - Analizy rynkowe
 - Analizy popytu
 - Analizy ekonomiczno-finansowe
 - Analizę Value for Money

75. Por. także, s. 67 i następne.

Kolejność wykonywania ww. analiz jest uzależniona od stopnia przygotowania i specyfiki danego projektu. Ich kolejność może być również inna, w zależności od wyników konsultacji rynkowych oraz analiz ekonomiczno-finansowych. Wyniki analiz przedrealizacyjnych stanowią punkt wyjścia do opracowania stanowiska negocyjacyjnego podmiotu publicznego. Dokument ten umożliwia zespołowi, pracującemu po stronie publicznej, ustalenie wspólnego stanowiska w najważniejszych kwestiach dotyczących przedsięwzięcia i powinien zawierać:

- Określenie preferowanych warunków realizacji przedsięwzięcia
- Określenie warunków brzegowych od strony organizacyjnej, finansowej, technicznej, formalnoprawnej
- Określenie potencjalnych kwestii spornych przewidywanych podczas negocjacji i sposobów ich rozwiązania
- Przygotowanie pytań od kandydatów i propozycji odpowiedzi
- Wskazanie konsekwencji przyjęcia różnych ścieżek postępowania
- Analizę SWOT dla wstępnych propozycji kandydatów
- Harmonogram przeprowadzenia negocjacji z uwzględnieniem rund i liczby spotkań, a także spraw poruszanych w trakcie danej rundy

Stanowisko negocjacyjne powinno być przyjęte przez komisję przetargową i powinno stanowić wytyczne do prowadzenia negocjacji z partnerem prywatnym w ramach postępowania na wybór partnera prywatnego.

Istotne jest to, że jakkolwiek analizy te powinna wieńczyć rekomendacja w zakresie optymalnego wariantu realizacji przedsięwzięcia, będą one i tak aktualizowane podczas postępowania na wybór partnera prywatnego. Koncepcje prezentowane przez partnerów prywatnych podczas negocjacji w zakresie finansowania, struktury prawno-organizacyjnej i wykonalności technicznej przedsięwzięcia będą miały wpływ na zmiany wyników analiz. Analizy powinny być przetwarzane lub aktualizowane (szczególnie dotyczy to modelu finansowego) adekwatnie do szczegółów przedstawianych przez partnerów. Zmiany te będą mieć wpływ również na stanowisko negocjacyjne podmiotu publicznego, które jest opracowywane na podstawie wyników analiz.

Poniżej zaprezentowano poglądowo proces przygotowawczy do wyboru partnera prywatnego.

PROCES PRZYGOTOWAWCZY DO WYBORU PARTNERA PRYWATNEGO



76. Por. tamże, s. 53–66.

77. Por. tamże, s. 99.

Warto dodać, że równolegle do przygotowywanych analiz powinny mieć miejsce działania po stronie podmiotu publicznego, zmierzające do stworzenia wewnątrz struktury organizacyjnej zespołu odpowiedzialnego za proces przygotowawczy do realizacji projektu PPP, zawarcie umowy, a następnie monitoring jej wykonywania (zarządzanie umową o partnerstwie publiczno-prywatnym). Należy przede wszystkim⁷⁶:

- Powołać zespół pracowników i ekspertów działający po stronie podmiotu publicznego
- Wyodrębnić komisję przetargową, która będzie odpowiedzialna za przeprowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego
- Przygotować zarządzenia o powołaniu zespołu i komisji, regulaminy działania komisji, regulamin przeprowadzenia dialogu/negocjacji (w zależności od trybu postępowania na wybór partnera prywatnego)
- Powołać doradców i ekspertów do udziału w przygotowaniu przedsięwzięcia
- Zebrać materiały, dokumenty, w tym formalne decyzje, które już zostały opracowane w ramach przygotowań do projektu
- Przygotować harmonogram działań dla całości prac przygotowawczych oraz harmonogram dialogu/negocjacji z uwzględnieniem tematów poruszanych na spotkaniach w ramach każdej kolejnej rundy

Celem wszystkich powyżej zarysowanych działań przygotowawczych jest takie ustrukturyzowanie projektu, aby był bankowalny⁷⁷, tj. aby umożliwił partnerowi prywatnemu pozyskanie finansowania dla przedsięwzięcia na konkurencyjnych, rynkowych warunkach. Niekiedy jest to związane z koniecznością zapewnienia wsparcia finansowego ze strony podmiotu publicznego na minimalnym niezbędnym poziomie.

Ocena projektu PPP pod kątem bankowości będzie miała bezpośrednie przełożenie na koszty finansowania, zabezpieczenia i gwarancje oczekiwane od podmiotu publicznego. Ocena jest bezpośrednio związana z alokacją ryzyka, w szczególności ryzyka, które ma ponosić partner prywatny. Jeśli instytucja finansowa uzna, że partner prywatny nie jest w stanie zarządzać przypisanymi mu ryzykami, wówczas pozyskanie finansowania będzie utrudnione ze względu na jego zwiększony koszt, który banki

wiążą ze zbyt dużym ryzykiem projektowym. Te koszty przełożą się na wszystkie inne transakcje występujące w projekcie, w tym na płatności ze strony budżetu podmiotu publicznego (jeśli takie są przewidziane) czy na wysokość opłat, jakie będą ponosili przyszli użytkownicy infrastruktury, która ma powstać w wyniku realizacji przedsięwzięcia w formule PPP⁷⁸.

78. Por. także s. 100–101.

W celu zmniejszenia ryzyka projektów PPP, jako specyficznych kontraktów zawieranych przez podmiot publiczny, który do tej pory działał wyłącznie w reżimie Ustawy Pzp, wprowadzono do Ustawy o PPP regulację, tzw. step-in w art. 10a. Zgodnie z tym artykułem podmiot publiczny może zawrzeć umowę z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie w całości lub w części (czyli bankiem bądź inną instytucją finansową), na mocy której, w przypadku poważnego zagrożenia realizacji przedsięwzięcia, będzie mógł przenieść na tę osobę trzecią całość lub część obowiązków partnera prywatnego, wraz ze związanymi z nimi prawami. To rozwiązanie musi być zaplanowane wcześniej i zamieszczone w ogłoszeniu o postępowaniu na wybór partnera prywatnego lub w innej dokumentacji postępowania. Ma ono na celu umożliwienie czasowego przejęcia kontroli i zarządzania projektem przez instytucję finansową w sytuacji, kiedy partner prywatny nie realizuje przedsięwzięcia albo prowadzi je w taki sposób, że występuje poważne zagrożenie w jego realizacji, a – co za tym idzie – zagrożenie spłaty pozyskanego finansowania. Wprowadzona regulacja i możliwość skorzystania z tego nowego rozwiązania znacząco mityguje ryzyka związane z długoletnimi kontraktami PPP.

W praktyce ocena przedsięwzięcia pod kątem bankowalności na początkowym etapie przygotowawczym jest równoznaczna z możliwością zrealizowania go z sukcesem i zawarcia efektywnej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Istotne jest zatem jak najwcześniejsze rozpoczęcie konsultacji z bankami (np. poprzez włączenie ich w market testing, a następnie zaproszenie do udziału w negocjacjach) w celu zebrania opinii ich przedstawicieli.

6

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1693, t.j. z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r., poz. 1528).
3. Ustawa z dnia 10 października 2018 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) – tekst jednolity.
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 573, t.j. z późn. zm.).
5. Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17).
6. Raport rynku PPP 2009 – I-III kw. 2019, https://www.ppp.gov.pl/media/system/slowniki/Raport-z-ryнку-PPP-III-kw-2019-final_1.pdf [dostęp: 05.11.2019].
7. Ł. Zaborowski, *Tramwaj dla polskich miast*, <https://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/Zaborowski-Tramwaj-dla-polskich-miast-PDF.pdf>.
8. Portal dot. projektu „Rozwój transportu zbiorowego w Olsztynie – trakcja szynowa”, O projekcie, tramwaje.olsztyn.eu/o-projekcie/ [dostęp: 30.10.2019].
9. Portal Funduszy Europejskich, Projekty inwestycyjne, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/projekty-inwestycyjne/>.
10. Opis przedmiotu zamówienia dla zadania nr 03900, http://www.wi.wroc.pl/html/przetargi/pliki/p_67_2019/a/opz.pdf [dostęp: 12.11.2019].
11. Zarząd Dróg Miasta Krakowa, Dialog konkurencyjny. Znak sprawy: 2/IV/2018, <http://kzdwk.home.pl/zikit/sprawy-urzedowe/przetargi/7274-dialog-konkurencyjny-znak-sprawy-2iv2018> [dostęp: 15.10–05.11.2019].
12. T. Korczyński i in., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 43.
13. UNIDO, BOT. *Buduj – eksploatuj – przekaz. Poradnik*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 11.
14. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 82–83.
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. z 2015 r., poz. 284).
16. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zamierzen-inwestycyjnych-ppp/>.
17. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, www.ppp.gov.pl.
18. Zarządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 października 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw rządowych projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. Urz. Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 2019 r, poz. 17).
19. M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 45 i następne.

20. E. R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 37.
21. Wytyczne PPP, Tom I: Przygotowanie projektów, s.17, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-PPP-T-1.pdf>.
22. D. Banister, J. Berechman, *Transport investment and the promotion of economic growth*, „Journal of Transport Geography” 2001, nr 9, s. 209–218, za: F. Ferbrache, R. D. Knowles, *City boosterism and place-making with light rail transit: A critical review of light rail impacts on city image and quality*, „Geoforum” 2017, nr 80, s. 103–113.
23. Y. Boquet, *The renaissance of tramways and urban redevelopment in France*, „Miscellanea Geographica” 2017, nr 21, z. 1, s. 5–18.
24. D. Désveaux i in., *Tramways à la française*, Archibooks, 2013.
25. F. Ferbrache, R. D. Knowles, *City boosterism and place-making with light rail transit: A critical review of light rail impacts on city image and quality*, „Geoforum” 2017, nr 80, s. 103–113.
26. M. Kelles-Krauz, *Czynniki ekonomiczne i organizacyjne racjonalizacji komunikacji miejskiej*, Bog & Art, Kajetanów 1998.
27. R. D. Knowles, F. Ferbrache, *Evaluation of wider economic impacts of light rail investment on cities*, „Journal of Transport Geography” 2016, nr 54, s. 430–439.
28. F. Laisney, *Atlas du tramway dans les villes françaises*, Éditions Recherches, 2011.
29. M. Olesen, *Framing light rail projects – Case studies from Bergen, Angers and Bern*, „Case Studies on Transport Policy” 2014, nr 2, s. 10–19, za: F. Ferbrache, R. D. Knowles, City...
30. M. Olesen, C. Lassen, *Rationalities and materialities of light rail scapes*, „Journal of Transport Geography” 2016, nr 54, s. 373–382, za: F. Ferbrache, R. D. Knowles, City...
31. *The Modern Tram in Europe*, Müncher Verkehrs-gesellschaft mbH, 2008.

Źródła internetowe

1. Agencja Rozwoju Przemysłu, www.arp.pl/dla-mediow/aktualnosci/startuje-program-fabryka-pierwszym-etapem-rewitalizacja-dawnej-fabryki-broni [dostęp: 04.11.2019].
2. Portal urbanistyczny Eco-quartiers, www.eco-quartiers.fr/#/fr/espace-infos/etudes-de-cas/le-s-capucins-35 [dostęp: 04.11.2019].
3. Ośrodek kultury Le Fourneau, www.lefourneau.com [dostęp: 04.11.2019].
4. Portal miasta Miluza, www.mulhouse.fr/ma-ville/urbanisme-et-habitat/programme-de-renovation-urbaine [dostęp: 04.11.2019].
5. Radomskie Towarzystwo Naukowe, www.rtn.radom.pl [dostęp: 04.11.2019].
6. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, <https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/departament-partnerstwa-publiczno-prywatnego1> [dostęp: 04.11.2019].

7

O AUTORACH



AUTOR:

AGATA KOZŁOWSKA

agata.kozłowska@sobieski.org.pl

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. infrastruktury. Prawnik – koordynuje i prowadzi projekty, w szczególności odpowiada za prawną stronę przedsięwzięć. Pracowała m.in. przy projektach inwestycyjnych z udziałem partnera prywatnego dla Gdańska i Sopotu, Warszawy, Olsztyna, Ostrocy, Gniezna, Malborka, Łodzi, Katowic i Szczecina.

Od ponad 15 lat doradza przy projektach realizowanych w formule PPP. Była członkiem zespołu pracującego nad ustawą o PPP. Prowadzi szkolenia na temat PPP, koncesji i zamówień publicznych. Wykładowca na konferencjach Urzędu Zamówień Publicznych.

Autorka i współautorka książek na temat PPP i koncesji (w tym komentarza do ustawy o PPP) oraz artykułów, analiz i raportów na ten temat. Członek Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Konsultantów Zamówień Publicznych.

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.



AUTOR

DR ŁUKASZ ZABOROWSKI

lukasz.zaborowski@sobieski.org.pl

Ekspert Instytutu Sobieskiego ds. rozwoju regionalnego, polityki przestrzennej i transportu publicznego. Pracownik biura planistycznego w Radomiu i wykładowca akademicki w Krakowie. Autor analiz i koncepcji zmian struktury terytorialno-administracyjnej kraju na szczeblu województw oraz lokalizacji instytucji publicznych wyższego rzędu. Autor opracowań w zakresie planowania transportu publicznego regionalnego i miejskiego. Znamca geografii historyczno-kulturowej Polski i Europy. Prezes Radomskiego Towarzystwa Naukowego.

Absolwent Międzywydziałowych Studiów Ochrony Środowiska na Uniwersytecie Warszawskim oraz Wydziału Transportu i Wydziału Ekonomicznego Politechniki Radomskiej. Doktoryzował się w Instytucie Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.



FOTO: Piotr Gilarski

WSPÓŁPRACA

BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI

bartlomiej.michalowski@sobieski.org.pl

Ekspert ds. nowych technologii, a od maja 2019 r. również członek zarządu Instytutu Sobieskiego. Jest związany z rynkiem teleinformatycznym od przeszło 20 lat. Pracował w Orange Polska, CISCO, Hewlett-Packard, Statoil i na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Zajmuje się rozwiązaniami z obszarów Smart City, IoT, AI, Smart Grid i Cyberbezpieczeństwa. W 2018 i 2019 r. opublikował raporty „Internet of Things (IoT) i Artificial Intelligence (AI) w Polsce”, „Szanse i wyzwania polskiego Przemysłu 4.0” i „Polska (prawdziwie) cyfrowa”.

Absolwent Politechniki Warszawskiej, Wydziału Mechatroniki, gdzie uzyskał w 1993 r. dyplom z automatyki przemysłowej. W 1995 r. ukończył studia podyplomowe z zarządzania, finansów i marketingu w ramach programu „Copernic” we Francji. W 2000 r. uzyskał dyplom z marketingu przemysłowego na INSEAD w Fontainebleau. W 2013 r. ukończył program „Innovation for Economic Development (IFED)” na Harvard Kennedy School of Government.

TWORZYMYS IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego

Lipowa 1a/20
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl

ISBN 978-83-948806-6-8



Linie tramwajowe są wyrazem rozwoju i zagospodarowania miast i ich dzielnic w sposób nowoczesny i funkcjonalny.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest narzędziem, które pozwala na realizację złożonych przedsięwzięć inwestycyjnych z udziałem prywatnych inwestorów i kapitału. W przypadku projektów, związanych z rewitalizacją, ożywieniem i zwiększeniem funkcjonalności części miast, udział partnera prywatnego, który projektuje, buduje oraz eksploatuje infrastrukturę stanowi pod wieloma względami wartość dodaną. Linie tramwajowe to jeden z wielu przykładów przedsięwzięć, gdzie PPP również jest wykorzystywane.

Raport jest współfinansowany ze środków otrzymanych z NIW-CRSO w ramach Programu PROO.



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030

PROO