

WALDEMAR WALCZAK*

Organizacyjno-prawne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Aktualnie coraz częściej zaczyna się dostrzegać potrzebę zmian w zarządzaniu publicznym i konieczność wypracowania nowych rozwiązań oraz instrumentów, które umożliwią podmiotom publicznym bardziej skuteczne i efektywne realizowanie powierzonych ustawowych zadań. Warto podkreślić, że sposób zarządzania organizacjami sektora państwowego jest niezwykle ważnym elementem, który ma istotny wpływ na całą gospodarkę, zważywszy na fakt, że organy władzy publicznej posiadają uprawnienia decyzyjne dotyczące wydatkowania bardzo dużych kwot pieniędzy. Szczególnego znaczenia nabiera interaktywny charakter powiązań i komplementarnych przepływów kapitałowych pomiędzy podmiotami publicznymi a sektorem przedsiębiorstw, jak również organizacji pozarządowych. Najważniejszą misją administracji publicznej powinno być podejmowanie działań na rzecz dbania o dobro publiczne i realizowanie zadań mających na celu interes społeczny.

W ostatnich latach daje się wyraźnie zaobserwować wzrastające zainteresowanie współdziałaniem podmiotów publicznych z sektorem prywatnym w wykonywaniu szeregu zadań o charakterze publicznym¹, co wiąże się z potrzebą określenia regulacji prawnych wyznaczających ramy podejmowanej współpracy².

W roku 2009 weszły w życie dwie ważne ustawy, które regulują zasady realizacji inwestycji publiczno-prywatnych: ustawa o partnerstwie publiczno-

* Dr, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 29–33.

² K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne, przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 85–91; K. Łyszyk, M. Domurat, *Uregulowania prawne dotyczące PPP oraz koncesji na roboty budowlane i usługi*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 15–26; A. Gajewska-Jedwabny (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 109–131.

-prywatnym oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi³. Wprowadzone rozwiązania prawne stały się ważnym impulsem sprawczym otwierającym szereg nowych możliwości podejmowania współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi i prywatnymi inwestorami. Dodatkowym argumentem, który przemawia na rzecz partnerstwa, jest rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, co rzutuje na ograniczone możliwości pozyskiwania nowych kredytów na cele inwestycyjne.

Trzeba pamiętać, że w przypadku realizacji inwestycji współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013 również wymagany jest częściowy wkład własny oraz posiadanie należytego zabezpieczenia finansowego dla planowanego projektu. To wszystko sprawia, że podmioty publiczne szukają alternatywnych metod i sposobów, aby pozyskać zaangażowanie kapitałowe prywatnych inwestorów, którzy będą skłonni partycypować w złożonych i kosztownych przedsięwzięciach.

Celem opracowania jest zaprezentowanie i omówienie organizacyjno-prawnych aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, zwracając szczególną uwagę zarówno na możliwe korzyści dzięki takiej współpracy, jak również na potencjalne zagrożenia i bariery wynikające z nieprecyzyjnych zapisów ustawowych. Przedmiotem analiz i rozważań zostały objęte zagadnienia dotyczące obszarów zastosowania PPP (*public-private partnership*) i znaczenia takiej formy współpracy, a także nakreślono oczekiwania ze strony prywatnych inwestorów oraz ewentualne ryzyko związane z nieprawidłowościami przy wydatkowaniu środków publicznych.

1. Istota i podstawy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego

M. Moszoro opisując istotę partnerstwa publiczno-prywatnego, wyraża opinię, że jest to „innowacyjne podejście do organizacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej”⁴. Wydaje się, że takie sformułowanie może budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza, że nie do końca akcentuje cel oraz przesłanki, jakie są fundamentem oraz podstawą wspólnie podejmowanych działań. Ogólnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy przy realizacji określonych zadań, podejmowanej na podstawie

³ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100); Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2009 r., nr 19, poz. 101).

⁴ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 29.

podpisanej umowy pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem z sektora prywatnego, która jest oparta na zasadach i warunkach zgodnych z obowiązującymi przepisami określonymi w stosownej ustawie⁵. Umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy stronami porozumienia jest najważniejszym dokumentem prawnym regulującym wzajemne zobowiązania, kwestie finansowania wspólnie realizowanego przedsięwzięcia, a także określającym podział zadań i obowiązków, jak również podział przyszłych dochodów itp.

Zgodnie z zapisem art. 1 pkt 2 ustawy, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Należy podkreślić, że wprowadzone nowe regulacje prawne dają możliwość stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego nie tylko do realizacji zadań o charakterze publicznym, co stanowi istotną zmianę w stosunku do poprzedniej ustawy. Nowy zapis można zinterpretować w ten sposób, że w rezultacie podjętych działań obie strony mogą liczyć na określone korzyści wynikające ze wspólnego zaangażowania w dane przedsięwzięcie. Można sądzić, że skłonność do podejmowania tego typu współpracy jest w znacznym stopniu zależna od zachowania partnerskich relacji i równoważenia korzyści. Partnerstwo powinno opierać się na wnikliwym przeanalizowaniu dążeń i celów każdej ze stron, aby wspólnie podejmowane działania były wzajemnie zgodne i uzupełniające się. Równie ważną kwestią powinno być zagwarantowanie, że projekty realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego będą ekonomicznie racjonalne oraz będą generowały wymierne korzyści dla społeczeństwa. Trzeba bowiem zaznaczyć, że idea partnerstwa publiczno-prywatnego nie powinna być wykorzystywana dla realizacji partykularnych interesów wybranej grupy prywatnych przedsiębiorców, którzy będą głównymi beneficjentami finansowych korzyści. Przyjmując powyższą przesłankę, należy uznać, że partnerstwo publiczno-prywatne może być metodą współpracy w celu realizacji określonego przedsięwzięcia ze sfery zadań publicznych⁶ wówczas, gdy dzięki tej współpracy możliwe jest zapewnienie sprawnego i efektywnego wykonania zadania i jednocześnie osiągnięcie pozytywnych skutków z punktu widzenia interesu społecznego.

Uzyskane rezultaty i efekty powinny być przeważające w stosunku do korzyści, jakie byłyby możliwe dzięki samodzielnej realizacji tego zadania lub przedsięwzięcia przez powołany w tym celu podmiot publiczny. Udział w przedsięwzięciu prywatnego inwestora powinien być zatem racjonalnie uzasadniony z punktu widzenia ekonomicznego, a także gwarantować najwyższą jakość wykonanych zadań, np. ze względu na posiadane unikalne zasoby,

⁵ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100); zob. szerzej: M. Kania, P. Marquardt, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku*, Dom Organizatora, TNOiK, Toruń 2010.

⁶ Por. A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.

umiejętności, kluczowe kompetencje. Warto dodać, że przede wszystkim powinno się przyjąć perspektywę osiągnięcia wymiernych korzyści i generowania wartości w perspektywie strategicznej, a nie tylko patrzeć na iluzoryczne i pozorne oszczędności ekonomiczne. Jest to niezwykle ważny problem, niestety, dość często lekceważony przez władze, które postrzegają rzeczywistość społeczno-gospodarczą poprzez pryzmat doraźnych sukcesów propagandowych i politycznych.

Dla dalszych rozważań zasadne jest, aby przybliżyć interpretacje najważniejszych pojęć, jakie są stosowane w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, w celu wyjaśnienia, kto może być stroną takiego porozumienia. Pod pojęciem **podmiot publiczny** należy rozumieć:

- 1) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- 2) inną osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50%,
 - posiadają połowę udziałów albo akcji,
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym,
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- 3) związki podmiotów wymienionych w pkt 1 i 2.

Podmiotem publicznym są organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki czy też fundusze celowe. Warto dodać, że publiczną stroną umowy o PPP mogą być również takie instytucje jak państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonania zadań publicznych.

Praktyka dowodzi, że projekty PPP najczęściej są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, głównie ze względu na szeroki zakres zadań tych jednostek, obejmujący m. in. infrastrukturę drogową, gospodarkę komunalną, służbę zdrowia, ochronę środowiska itd. Ważnym argumentem przemawiającym na korzyść takiej współpracy jest upatrywanie formuły PPP jako realnej szansy przeprowadzenia inwestycji przekraczających możliwości budżetowe lokalnych samorządów.

Drugą stroną umowy PPP jest **partner prywatny**, którym może być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny⁷. Na gruncie obowiązujących w Polsce

⁷ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 2.

przepisów pojęcie przedsiębiorcy jako podmiotu prawa jest szeroko definiowane m.in. w kodeksie cywilnym, a także w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z zapisami art. 43¹ kodeksu cywilnego przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33, § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową⁸. Według art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, którą należy interpretować jako działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły.

Przedsiębiorcą zagranicznym jest osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą (art. 5). Pod pojęciem osoby zagranicznej należy rozumieć⁹:

- osobę fizyczną nieposiadającą obywatelstwa polskiego,
- osobę prawną z siedzibą za granicą,
- jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą.

Partnerstwo publiczno-prywatne odbywa się poprzez wspólne zaangażowanie stron w realizację danego przedsięwzięcia, które ustawodawca definiuje jako¹⁰:

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

Takie zapisy oznaczają, że strony mogą się angażować w realizację projektów obejmujących swoim zakresem różne obszary działalności. Warto podkreślić, że w nowej ustawie zrezygnowano z ograniczenia partnerstwa wyłącznie do wykonywania zadań publicznych, co sprawia, że dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe staje się nawiązywanie znacznie szerszej i bardziej elastycznej współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Trzeba jednakże pamiętać,

⁸ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, z późn. zm.; Ustawa z 8 stycznia 2010 r. (DzU z 2010 r., nr 40, poz. 222).

⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, z późn. zm.; Ustawa z 19 grudnia 2008 r. (DzU z 2009 r., nr 18, poz. 97).

¹⁰ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 1–2.

iż dominującym kryterium oceny zasadności współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego powinno być podejmowanie takich inicjatyw, które w szczególności będą przyczyniały się do rozwiązywania istotnych problemów społeczno-gospodarczych, takich jak:

- zapewnienie sprawnego systemu opieki zdrowotnej,
- przeciwdziałanie bezrobociu i tworzenie nowych miejsc pracy,
- budowa nowych budynków mieszkalnych, poprawa efektywności i sprawności zarządzania posiadanym przez władze samorządowe majątkiem komunalnym,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski,
- budowa infrastruktury transportowej (drogi ekspresowe, autostrady), przebudowa i modernizacja dworców kolejowych,
- rewitalizacja obszarów miejskich, rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, odnawianie zabytków, budowa obiektów sportowo-rekreacyjnych,
- budowa oczyszczalni ścieków, działania proekologiczne,
- upowszechnianie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- komercjalizacja badań naukowych, transfer wiedzy z uczelni do biznesu, zacieśnianie współpracy pomiędzy sektorem nauki a praktyką gospodarczą, stwarzanie warunków do rozwijania innowacyjności polskiej gospodarki,
- działania podejmowane na rzecz polityki spójności i zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter ramowy i zawiera wytyczne odnośnie do sposobu nawiązania współpracy i wykonywania zadań w ramach partnerstwa. Trzeba dodać, że wpisuje się ona w regulacje już funkcjonujące w polskim systemie prawnym i stanowi spójną całość z innymi ustawami. Istotne znaczenie ma przede wszystkim ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, stwarzająca nowe możliwości wykonywania zadań publicznych przy zaangażowaniu środków prywatnych i wykorzystaniu potencjału podmiotów z sektora prywatnego.

Ustawa o koncesji wprowadza nową procedurę wyboru koncesjonariusza. Jest to procedura umożliwiająca koncesjodawcy ograniczenie formalności związanych z prowadzeniem postępowania o zawarcie umowy koncesji (np. weryfikacja spełniania warunków udziału w postępowaniu następuje po wyborze najkorzystniejszej oferty) oraz przyspieszenie prowadzonego postępowania¹¹.

Przedmiotem koncesji może być robota budowlana lub usługa w rozumieniu PZP. Umowa koncesji jest umową odpłatną, a wynagrodzenie podmiotu prywatnego – koncesjonariusza – polega albo wyłącznie na przekazaniu prawa do korzystania z przedmiotu koncesji, albo na przekazaniu takiego prawa wraz

¹¹ Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

z płatnością podmiotu publicznego – koncesjonariusza. Płatność ta z kolei nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Okres, na jaki zostaje zawarta umowa, zasadniczo nie powinien być dłuższy niż 30 lat w przypadku koncesji na roboty budowlane i 15 lat dla koncesji na usługi¹². W odróżnieniu od umowy o PPP, która uwzględnia podział zadań i ryzyka pomiędzy stronami umowy, ustawa o koncesji przewiduje, iż koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji.

W polskim systemie prawnym, oprócz wymienionych ustaw, istnieją dodatkowe akty prawne, które określają relacje i zasady współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym¹³.

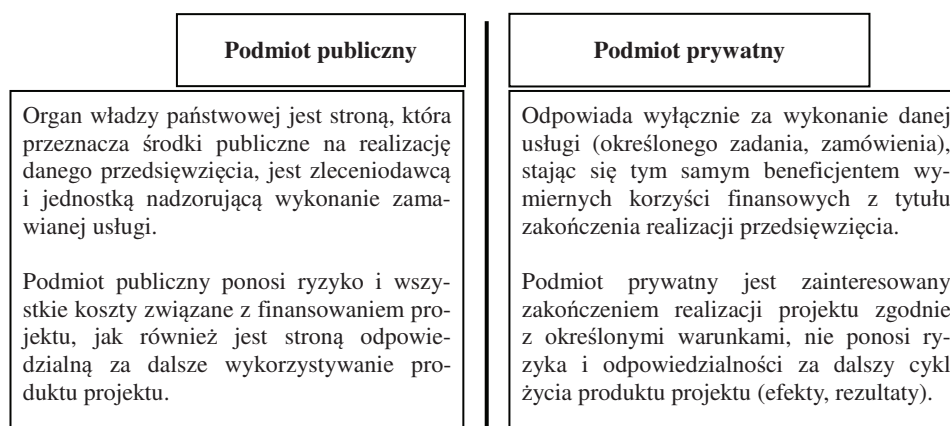
Analizując istotę współpracy w ramach PPP, należy zwrócić uwagę, że *Prawo zamówień publicznych* przewiduje, iż za wykonaną pracę wykonawca musi otrzymać pełne wynagrodzenie składające się na wartość zamówienia. W przeciwieństwie do elastycznych metod współpracy, jakie zapewniają ustawa o PPP czy ustawa o koncesji, zamawiający nie ma prawa do swobodnego kształtowania sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego czy też udziału tylko w części kosztów związanych z realizacją przedsięwzięcia. Dlatego też idea partnerstwa publiczno-prywatnego zasadniczo się różni od innych możliwych

¹² Ustawa dopuszcza jednakże w uzasadnionych przypadkach przedłużenie okresu umowy, jeśli jest to związane z przewidywanym okresem zwrotu nakładów poniesionych przez koncesjonariusza, art. 24. Koncesjonariusz w szczególnych okolicznościach może ponadto zawrzeć z koncesjonariuszem dodatkową umowę na wykonanie robót budowlanych nieobjętych koncesją (o wartości nie większej niż 50% koncesji), jeśli wystąpiły okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawierania umowy koncesji, art. 25.

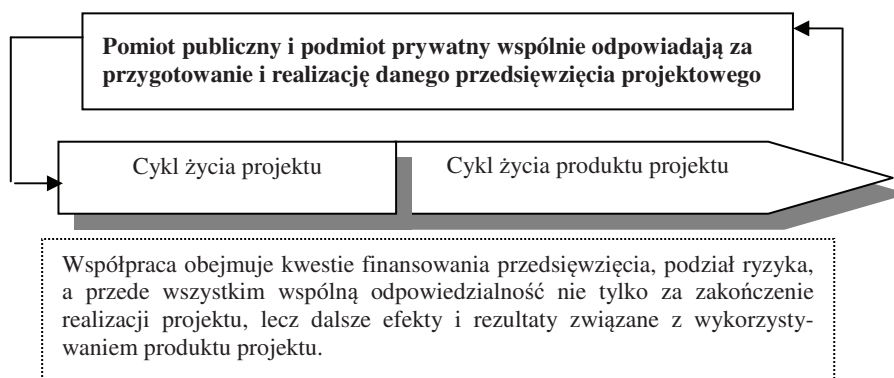
¹³ 1. Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43) z późn. zm. Ustawa z 17 października 2003 r. (DzU z 2003 r., nr 199, poz. 1937). Jest to ogólny akt prawny dający podstawę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami zewnętrznymi, określa ramy tej współpracy w zakresie zadań publicznych. Zawiera liczne ograniczenia co do przedmiotu podjętej współpracy w formie kapitałowej spółki prawa handlowego (np. wykazanie realizacji celu publicznego). 2. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 1997 r., nr 115, poz. 741) z późn. zm.; Ustawa z 5 listopada 2009 r. (DzU z 2009 r., nr 206, poz. 1590). Umożliwia współpracę w przypadku, kiedy występuje gospodarowanie nieruchomościami należącymi do jednostki samorządu terytorialnego lub gdy dana nieruchomość jest zarządzana przez partnera prywatnego na podstawie umowy o zarządzanie. Nieruchomości należące do jednostek samorządu terytorialnego mogą zostać sprzedane lub oddane w użytkowanie wieczyste, dzierżawione lub wynajęte określonym podmiotom. Podejmowane działania mają sformalizowaną postać i dotyczą współpracy w ramach umów określających charakter dysponowania nieruchomościami, co w rozumieniu PPP stanowi jeden z etapów szerszej współpracy. 3. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (DzU z 2004 r., nr 19, poz. 177) z późn. zm. Ustawa z 2 grudnia 2009 r. (DzU z 2009 r., nr 223, poz. 1778). Określa metodę współpracy między zamawiającym i wykonawcą ograniczającą się do wykonania konkretnego zamówienia za konkretną sumę. Ustawa zawiera także sformalizowane procedury prowadzące do wyboru wykonawcy. Zamówienie publiczne jest umową odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

form współdziałania sektora prywatnego i publicznego. Paradoksalnie ta różnica może z jednej strony stwarzać nowe możliwości i płaszczyzny współpracy, z drugiej strony i tak część przedsiębiorców jest bardziej zainteresowanych pozyskiwaniem kontaktów na lukratywne zamówienia publiczne, nie ponosząc dodatkowego ryzyka, a także nie partycypując w kosztach realizowanego przedsięwzięcia (rys. 1).

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE



PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE



Rys. 1. Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, można powiedzieć, że partnerstwo publiczno-prywatne charakteryzuje:

1) umowa, która stanowi podstawę do nawiązania współpracy – zgodnie z zapisami ustawy o PPP umowa jest warunkiem zaistnienia partnerstwa;

- 2) współdziałanie i współodpowiedzialność partnerów za realizację przedsięwzięcia;
- 3) podział zadań i ryzyka pomiędzy stronami porozumienia – np. partner prywatny zobowiązuje się do poniesienia części wydatków związanych z realizacją projektu, a partner publiczny do współdziałania w osiągnięciu celu współpracy poprzez wniesienie wkładu własnego;
- 4) wynagrodzenie finansowe podmiotu prywatnego jest pochodną udziału oraz stopnia zaangażowania w dane przedsięwzięcie, a także zależy od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, co oznacza, iż jest skorelowane z efektami i rezultatami wykorzystywania produktu projektu;
- 5) źródło pochodzenia wynagrodzenia partnera prywatnego warunkuje zastosowana procedura wyboru partnera.

2. Organizacyjne formy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Spośród kilkunastu prób stworzenia typologii formuł realizacji przedsięwzięć PPP wg rozmaitych kryteriów, jedną z powszechnie uznawanych jest klasyfikacja projektów pochodząca z *Wytycznych dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, opracowana przez Komisję Europejską. Klasyfikacja w wytycznych KE opiera się na założeniu, że podstawowym czynnikiem różnicującym przedsięwzięcia PPP jest stopień prywatnej kontroli nad projektem oraz zakres zaangażowania finansowego w projekt partnera prywatnego. W wytycznych KE współpraca sektora publicznego i prywatnego została podzielona na cztery kategorie: partnerstwo publiczno-prywatne w formie „kontraktowania”, BOT, DBFO oraz „koncesji”¹⁴.

Kontraktowanie (*contracting*) jest rodzajem współpracy, która odbywa się poprzez zlecenie stronie prywatnej zaprojektowania i budowy obiektu użyteczności publicznej. Projektowanie i budowa obiektu w całości finansowana jest przez sektor publiczny i obiekt stanowi jego wyłączną własność. Przy stosowaniu tego partnerstwa chodzi przede wszystkim o przeniesienie ryzyka projektowego i budowlanego na partnera prywatnego.

Według KE zastosowanie tego typu partnerstwa jest zasadne w przypadku projektów, które nie wymagają dużych nakładów pracy i czasu związanych z późniejszą bieżącą obsługą obiektu oraz w przypadku, kiedy jednostka

¹⁴ B. Korbus, *Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 13–17.

publiczna chce sama zarządzać obiektem. Taki rodzaj PPP oznacza tradycyjne zamówienia sektora publicznego w zakresie budowy obiektów użyteczności publicznej, kierowane do sektora prywatnego. Dla rzetelności prowadzonych rozważań warto jednak odnotować, że taka współpraca nie jest organizacyjną formą partnerstwa publiczno-prywatnego zgodnie z rozumieniem definicji ustawowej tego pojęcia.

BOT (*build, operate, transfer*; wybuduj, eksploatuj/zarządzaj, przekaz). Zgodnie z nazwą kontrakt tego typu obejmuje zaprojektowanie obiektu, jego budowę oraz bieżącą eksploatację przez z góry ustalony okres. W ramach tego typu partnerstwa obiekt jest finansowany przez sektor publiczny i pozostaje jego własnością. Powodem dla realizacji tego typu partnerstwa jest potrzeba przeniesienia nie tylko ryzyka projektowego i budowlanego, jak to miało miejsce przy „kontraktowaniu”, ale również ryzyka związanego z eksploatacją obiektu. Według KE partnerstwo takie doskonale sprawdza się w sektorach gospodarki wodnej i zarządzania odpadami oraz gdy zarządzanie obiektem jest procesem złożonym, wymagającym specjalistycznej wiedzy lub nastroczającą szczególnych trudności, np. natury technicznej. Istnieją również dwie dość popularne odmiany partnerstwa typu BOT¹⁵:

1) **BOOT (*build, own, operate, transfer*; wybuduj, bądź właścicielem, zarządzaj/eksploatuj, przekaz)** różni się od klasycznego BOT czasowym przeniesieniem praw własności na podmiot prywatny;

2) **ROT (*rehabilitate, operate, transfer*; przywróć do stanu używalności/podnieś standard, eksploatuj, przekaz)** dotyczy obiektu już istniejącego; zadaniem partnera prywatnego jest – zgodnie z nazwą formuły – przywrócenie go do stanu używalności lub podniesienie jego standardu użytkowego/funkcjonalnego.

DBFO (*design, build, finance, operate*; zaprojektuj, wybuduj, finansuj, eksploatuj/zarządzaj). Partnerstwo w formie DBFO przewiduje, że podmiot prywatny będzie odpowiedzialny za projekt, budowę oraz zarządzanie obiektem przez określony w umowie okres. Ponadto, w odróżnieniu od partnerstwa w formule BOT, obiekt staje się w czasie trwania kontraktu własnością strony prywatnej – jest ona jednak odpowiedzialna za pozyskanie finansowania projektu. Podczas zarządzania obiektem podmiot prywatny odzyskuje zainwestowane środki z subwencji przekazywanych przez podmiot publiczny. Zastosowanie takiego partnerstwa umożliwia transfer ryzyka do sektora prywatnego w obszarze projektowania, budowy, eksploatacji oraz pozyskiwania finansowania.

¹⁵ Szerzej na ten temat pisze W. Grzybowski, *Aneks nr 2 do umowy Warianty wdrożeń PPP różnice i zastosowanie, Zasady partnerstwa publiczno-prywatnego*, za: <http://www.mg.gov.pl> (26.04.2010).

Koncesje (*concessions*) przypominają w zasadzie DBFO. Główna różnica polega na tym, że podmiot prywatny nie korzysta z subwencji publicznych, lecz odzyskuje poniesione koszty z opłat wnoszonych przez użytkowników obiektu. Stosowanie tego schematu jest polecane przez KE wtedy, gdy ma zastosowanie unijna zasada „zanieczyszczający płaci” oraz korzystne jest przeniesienie na podmiot prywatny ryzyka projektowego, budowlanego, eksploatacyjnego i finansowego. Schemat ten znajduje zastosowanie szczególnie w przypadku projektów, które umożliwiają wprowadzenie opłat pobieranych od użytkowników danej infrastruktury, np. przy budowie autostrad, w sektorze gospodarki wodnej oraz zarządzaniu odpadami.

Należy zaznaczyć, że Komisja Europejska nie definiuje jednoznacznie PPP, a jedynie określa pewne ramy oraz charakter relacji pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Najważniejszą kwestią w przygotowywaniu i realizacji partnerstwa jest wybranie właściwej formy wdrażania projektu, jednoznacznie precyzującej zakres obowiązków i odpowiedzialności każdej ze stron uczestniczących w przedsięwzięciu. Określa ona również w zarysie odpowiedzialność partnerów za pozyskanie finansowania realizacji inwestycji oraz jej późniejszej eksploatacji.

Analiza prawno-organizacyjnych aspektów realizacji PPP wymaga skonstatowania, że nowa ustawa stwarza możliwość podejmowania współpracy sektora publicznego i prywatnego w dodatkowej formule organizacyjnej, jaką jest zawiązanie spółki.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w formie spółki

Według polskiego ustawodawstwa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że podmiot publiczny i partner prywatny dla realizacji określonego przedsięwzięcia powołają spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Cel i przedmiot działalności takiej spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Prawa z należących do Skarbu Państwa udziałów lub akcji w spółce wykonuje organ administracji rządowej, który zawiązał spółkę jako podmiot publiczny¹⁶. Obejmuje to naturalnie kompetencje delegowania przedstawicieli do zarządu i rady nadzorczej takiej spółki¹⁷. Ponadto podmiotowi publicznemu przysługuje prawo pierwokupu akcji lub udziałów partnera prywatnego w spółce.

¹⁶ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 14.

¹⁷ Por. K. Wąsowski, *Rola zasad corporate governance w partnerstwie publiczno-prywatnym*, „Przegląd Corporate Governance” 2009, nr 2, [Polski Instytut Dyrektorów], s. 33–38.

Ważnym zagadnieniem jest kwestia zagwarantowania ochrony długu publicznego, co znajduje swoje odzwierciedlenie w zapisach ustawy. Artykuł 17 stanowi, że „łączną kwotę, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe, określa ustawa budżetowa”. Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych spowodowała wprowadzenie wymogu uzyskania zgody Ministra Finansów na realizację przedsięwzięć finansowanych z budżetu państwa w przypadkach gdy kwota przekracza 100 mln zł¹⁸. Minister Finansów podejmuje swoją decyzję w terminie 6 tygodni od dnia otrzymania wniosku.

Nieprecyzyjny jest zapis art. 6, który rodzi problemy interpretacyjne: „najkorzystniejsza jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia”. Pojęcie „najkorzystniejszy” można rozumieć jako różnicę pomiędzy wynikiem użytecznym a kosztami działania, natomiast efekty działań ocenia się poprzez pryzmat ekonomii oraz prakseologii. Ustawodawca wskazuje, że „kryteriami oceny są”: podział zadań i ryzyka, terminy i wysokość płatności podmiotu publicznego oraz „mogą być” dodatkowe, natomiast nie określa, jaką wagę należy przypisywać jednej i drugiej kategorii. Warto jeszcze dodać, iż w praktyce nie zawsze zmiana „korzystności” jest proporcjonalna do zmiany ekonomicznej, a zatem najkorzystniejszy wariant nie zawsze jest zarazem najbardziej ekonomiczny.

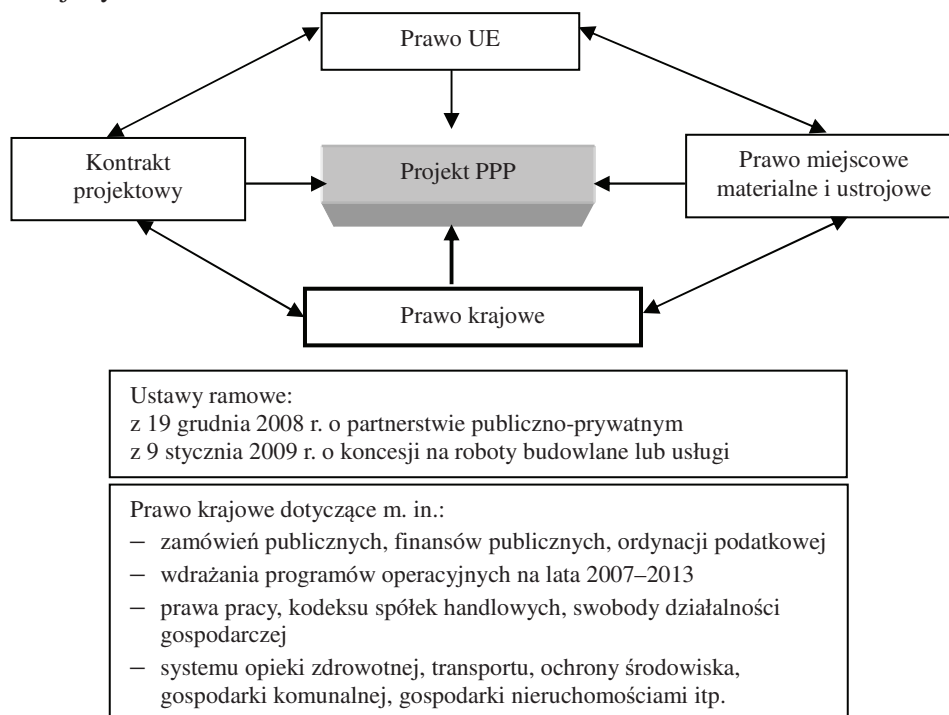
Kolejny niezwykle ważny problem rozstrzyga art. 32 ustawy, który umożliwia realizację projektów PPP z wykorzystaniem środków UE. Oznacza to, że w ramach programu operacyjnego dofinansowane mogą być także projekty, które są realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, na podstawie nowej ustawy z 19 grudnia 2008 r. Bez wątpienia ten przepis otwiera dodatkowe możliwości pozyskiwania środków finansowych na realizację projektów PPP¹⁹.

W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że każdy projekt PPP oparty musi być na złożonej strukturze prawnej, włączając regulacje obowiązujące na poziomie UE, krajowym i lokalnym. Trzeba pamiętać, że projekty dofinansowane ze środków unijnych muszą także odpowiadać kryteriom w ramach danego programu operacyjnego w latach 2007–2013.

¹⁸ Z wyłączeniem środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁹ Zob. szerzej: *Aspekty prawne PPP. Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce*, projekt szkoleniowy realizowany przez Fundację Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, która uzyskała dotację na organizację 16 wydarzeń konferencyjno-warsztatowych w ramach pomocy technicznej ze środków Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Projekt był realizowany w 16 województwach w okresie wrzesień 2009 – marzec 2010 dla podmiotów publicznych i prywatnych; za: <http://www.centrum-ppp.pl> (26.04.2010).

Na przedsięwzięcia PPP ma wpływ hierarchia ustrojów prawnych²⁰, co obrazuje rys. 2.



Rys. 2. Hierarchia struktur prawnych w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: opracowano na podstawie: *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej*, s. 8.

Można sądzić, że rozwój i kształt projektów PPP jest zależny przede wszystkim od ram prawnych, jakie wyznacza dla tego typu przedsięwzięć prawo krajowe, dlatego też zostały w 2009 r. wprowadzone w życie dwie nowe ustawy.

Rolą postanowień kontraktowych jest sprecyzowanie zobowiązań partnerów, zawsze jednak muszą być one zgodne z regulacjami narzuconymi przez struktury lokalnej czy krajowej legislatury, a ostatecznie z prawem tworzonym na poziomie Unii Europejskiej.

²⁰ T. Tasan-Kok, M. Załączna, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, Sprawne Państwo. Program Ernst & Young, Warszawa 2010, s. 8.

4. Możliwe korzyści osiągane dzięki projektom PPP i pojawiające się zagrożenia

Przy okazji rozważania korzyści, jakie można odnieść dzięki zaangażowaniu w partnerstwo publiczno-prywatne, powinno się uwzględnić kilka płaszczyzn. Jest to podyktowane faktem, że analizując pozytywne aspekty współpracy w ramach PPP, można skierować uwagę na wiązkę potencjalnych wymiernych efektów, która może być inaczej postrzegana przez władze państwowe, prywatnych przedsiębiorców, a także odczuwana przez społeczeństwo. Ta swoista triada przeplatających się oczekiwań, celów oraz partykularnych interesów sprawia, że harmonizowanie potrzeb mieszkańców z realnymi możliwościami władzy wydaje się najważniejszym wyzwaniem.

Do głównych zalet realizowania projektów w formule PPP zalicza się:

- 1) możliwość wygenerowania dodatkowych funduszy inwestycyjnych bez naruszania ograniczeń budżetowych;
- 2) zwiększoną efektywność ekonomiczną poniesionych nakładów w stosunku do osiągniętych celów i pełniejszy stopień zaspokojenia potrzeb publicznych w ramach środków znajdujących się w dyspozycji podmiotów publicznych;
- 3) lepszą alokację ryzyka, w ramach której każdy z partnerów bierze na siebie elementy ryzyka związanego z wykonaniem zadań, z którymi najlepiej sobie poradzi, przy najmniejszych kosztach;
- 4) motywację stron do racjonalizacji wydatków i poszukiwania zysków, ponieważ wynagrodzenie partnera prywatnego jest powiązane z efektami wykorzystywania produktu projektu;
- 5) partner prywatny może znacząco poprawić swoją pozycję na rynku, zyskując tym samym pewne źródło przyszłych dochodów;
- 6) społeczeństwo może zyskać wyższą jakość i poziom świadczonych usług publicznych, np. w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, a także korzystać z lepszej sieci transportowej itd.

W ramach realizacji dużych przedsięwzięć inwestycyjnych poszczególne przypadki nawiązania partnerstwa mogą okazać się cennymi możliwościami pozyskania alternatywnych źródeł finansowania i efektywną metodą pozyskiwania dodatkowych środków finansowych. Najważniejszą zaletą jest fakt, że w ramach współpracy między sektorem prywatnym i publicznym opartej na koncepcji PPP istnieje wiele rozmaitych form ułożenia wzajemnych relacji, adekwatnie do specyfiki uwarunkowań konkretnego projektu i sektora, w którym ma być realizowany.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że partnerstwo publiczno-prywatne jest wyłącznie jednym z możliwych instrumentów realizacji zadań publicznych, a decyzja o zaangażowaniu w konkretne przedsięwzięcie powinna być gruntownie przeanalizowana i rozważona. Aby zminimalizować niebezpieczeństwo

wystąpienia nieprawidłowości w ramach realizacji PPP, partnerzy od samego początku powinni jasno określić cele, jakie chcą osiągnąć w ramach współpracy.

Po wyznaczeniu celów planowanego przedsięwzięcia władze mogą wybrać najstosowniejszy dla ich osiągnięcia model partnerstwa. Zostanie on zapisany w umowie określającej relacje i podział zadań między partnerami. Wszystkie świadczenia stron powinny zostać precyzyjnie zdefiniowane, a podmiot publiczny na etapie ustaleń współpracy z podmiotem prywatnym powinien skoncentrować się na zabezpieczeniu interesu publicznego przed niebezpieczeństwami, jakie wystąpić mogą przy realizacji nie dość starannie wynegocjowanych warunków umowy. Nie budzi wątpliwości fakt, że odpowiednie zdiagnozowanie krytycznych czynników ryzyka związanego z realizowanym przedsięwzięciem oraz właściwy ich podział pomiędzy stronami zwiększa szanse skutecznej realizacji danego przedsięwzięcia.

Można wyszczególnić kilka najważniejszych kategorii ryzyka, jakie występują w realizacji projektów PPP. Zalicza się do nich m. in.²¹ ryzyko związane z:

- błędami popełnionymi w fazie konceptualizacji danego przedsięwzięcia, brakiem staranności na etapie przygotowania planu projektu, nieznajomością metodyki zarządzania projektami, brakiem odpowiednich zasobów materialnych i niematerialnych (wiedza, doświadczenie, kluczowe kompetencje) niezbędnych dla zapewnienia skutecznej realizacji nadrzędnych celów projektu,
 - nietrafnym wyborem partnera prywatnego,
 - błędnym skalkulowaniem całkowitych kosztów przedsięwzięcia,
 - błędnym oszacowaniem przyszłych dochodów, jakie ma przynosić dane przedsięwzięcie,
 - nieprawidłowym zdefiniowaniem głównych ograniczeń projektowych, jakimi są czas, koszty, zakres i jakość projektu – niewłaściwe zbilansowanie tych kluczowych parametrów,
 - zawieraniem kontraktów i systemem regulacji,
 - wymogami ochrony środowiska oraz zachowania dziedzictwa kulturowego obszarów, na których wdrażane jest przedsięwzięcie,
- a także ryzyko:
- utraty kontroli nad jakością świadczonych usług,
 - związane z pracami budowlanymi (konstrukcyjnymi),
 - kursowe,
 - polityczne, ukryty protekcjonizm.

W przypadku konkretnego przedsięwzięcia każda z wymienionych kategorii ryzyka może mieć różną siłę oddziaływania i wartość, co oznacza, że zawsze trzeba rozpatrywać ryzyko z uwzględnieniem uwarunkowań indywidualnego projektu. Dlatego też zaleca się, aby analizować kategorie ryzyka w sposób kompleksowy, dostrzegając jednocześnie wzajemne powiązania oraz interakcje.

²¹ Por. B. Korbus, *op. cit.*, s. 9–13.

Takie podejście zapewni bardziej obiektywne i merytoryczne spojrzenie na złożoność i wielowymiarowość omawianej problematyki.

Wnikliwa obserwacja konstruującej się rzeczywistości społeczno-politycznej oraz paradygmaty zarządzania stosowane w jednostkach administracji publicznej skłaniają do uzasadnionej refleksji, że najpoważniejszym ryzykiem jest to, aby formuła PPP nie stała się formułą prawną legalizującą komplementarne przepływy środków publicznych nakładających się na sieć układów i powiązań partyjno-biznesowych. Argumentem, który wzmacnia słuszość i zasadność wyrażonej konstatacji są procesy i zjawiska, które można obserwować w JST, mające swój wymiar finansowy, odnoszące się do takich działań, jak:

1) definiowanie wymagań i kryteriów w ogłoszeniach konkursowych pod konkretne wcześniej „ustawione” osoby – „zasady przeprowadzania otwartych i konkurencyjnych naborów” na wolne urzędnicze stanowiska pracy, kryteria awansów na stanowiska kierownicze w formule powierzania obowiązków, w świetle zagwarantowanych w kodeksie pracy zasad równego traktowania w zatrudnieniu itd.;

2) metodyka profilowania SIWZ w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych;

3) „kryteria” doboru osób wyznaczanych do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej w spółkach z udziałem kapitałowym JST, czego dalszą kontynuacją jest metodyka powoływania prezesów spółek i członków zarządu (brak przejrzystości, ogólnej dostępności, jawności procedur; stanowiska „zarezerwowane” dla wąskiego kręgu osób, dominanta partykularnych korzyści nad interesem publicznym itp.).

Nakreślone zjawiska i procesy mają fundamentalne znaczenie, bowiem są odzwierciedleniem wzmacnianych i utrwalanych wzorców zachowań, które rzutują na kierunek przepływu środków publicznych do wąskiej grupy wybranych beneficjentów z tzw. kręgu zaufanych fachowców. Trudno jest zgodzić się z tezą, że te nasilające się patologie są wyrazem dbania o dobro publiczne oraz służą poprawie funkcjonowania administracji, a także mają na celu pogłębianie zaufania obywateli do państwa i jego organów.

Organizacje sektora finansów publicznych, w tym urzędy administracji samorządowej, które zgodnie z założeniami ustawy powinny działać w sposób jawny, przejrzysty, nie budzący uzasadnionych podejrzeń i wątpliwości związanych z dysponowaniem środkami pochodzącymi z naszych podatków, stały się miejscem, które zostało przejęte i zawłaszczone przez wąskie grono polityków, którzy traktują organizacje utrzymywane z pieniędzy podatników jak prywatne folwarki, służące realizacji partykularnych interesów.

Komisja Europejska formułuje kilka cennych wskazówek, na jakich powinna się opierać współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Szczególną uwagę powinno się zwrócić na konieczność zapewnienia w ramach

przedsięwzięć PPP otwartego dostępu do rynku i konkurencji. Wymogom tym powinny sprostać w szczególności stosowane w ramach współpracy procedury wyboru partnerów prywatnych, określenie zasad, na jakich korzystają oni z pomocy publicznej oraz uregulowanie kwestii dotyczących odnawiania kontraktów (szczególnie w przypadku wariantów PPP angażujących koncesjonowanie). Kolejnym niezwykle ważnym elementem jest zapewnienie ochrony interesu publicznego, co łączy się z potrzebą wypracowania sprawnych i skutecznych mechanizmów kontroli poczynąń władzy.

Należy zgodzić się z tą słuszną opinią, ponieważ bez uwzględnienia powyższych aspektów partnerstwo może nie spełnić pokładanych w nim nadziei, a tym samym nie będzie służyło realizacji celów związanych z dobrem publicznym.

Podsumowanie

Nowe uregulowania prawne bez wątpienia znacząco upraszczają procedury formalne i dają podstawę do bardziej elastycznej współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w Polsce. Dla powodzenia projektów realizowanych w formule PPP bardzo duże znaczenie ma upowszechnianie i popularyzacja wiedzy o możliwościach podejmowania takiej współpracy, a także promowanie *the best practices* na kanwie zrealizowanych z sukcesem projektów. Przyjazny klimat, wsparcie ze strony władz rządowych dla działań edukacyjnych przybliżających i wyjaśniających istotę oraz możliwe korzyści wynikające z PPP okazuje się równie ważnym czynnikiem, który odgrywa istotną rolę w procesie podnoszenia świadomości rangi i znaczenia efektywnego zarządzania publicznego.

Czynniki tkwiące w otoczeniu, które w istotny sposób uzasadniają perspektywy rozwoju PPP w Polsce, to m. in. brak wystarczającej ilości środków budżetowych na sfinansowanie niezbędnych inwestycji publicznych, niewydolny system zarządzania publicznymi zakładami opieki zdrowotnej (np. rosnące zadłużenie szpitali), deficyt w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury (transportowej, energetycznej, budowlanej, informatycznej), wzrastające zadłużenie JST, fundusze strukturalne na lata 2007–2013, które mogą być wykorzystywane jako część wkładu publicznego w projekt, organizacja Euro 2012 – wymuszają przyspieszenie tempa prac w zakresie realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych (budowa autostrad, obiektów sportowych, kompleksów rekreacyjno hotelowych).

Jest bardzo ważne, aby właściwie rozumieć i pojmować idee partnerstwa publiczno-prywatnego, które nie może oznaczać prostej prywatyzacji majątku państwowego i zadań publicznych. Partnerstwo należy utożsamiać z formą współpracy opartą na wzajemnym zaufaniu stron, uzgodnionym i zaakceptowa-

nym podziale obowiązków i ryzyka, prowadzącym w rezultacie do równoważenia osiąganych korzyści. Wybór partnera prywatnego powinien gwarantować równość szans, dostępność i uczciwą konkurencję, musi być zatem przeprowadzany w oparciu o czytelne i merytorycznie uzasadnione kryteria, uwzględniając przesłanki ekonomiczne, jak również zagwarantowanie najwyższej jakości realizowanego przedsięwzięcia.

Wnikliwych analiz i rozważań wymaga także określenie najbardziej adekwatnego i optymalnego modelu PPP z punktu widzenia nadrzędnego celu projektu i najważniejszych uwarunkowań rzutujących na jego skuteczną realizację. W tym miejscu trzeba także zwrócić uwagę na precyzyjne określenie możliwości zaangażowania pieniędzy publicznych w dane przedsięwzięcie, wysokość zysków partnera prywatnego, jednak zawsze nadrzędnym kryterium oceny musi być interes społeczny. Nie powinno być tak, że np. dzięki wybudowaniu nowego odcinka autostrady przede wszystkim ta inwestycja przynosi zyski dla prywatnego przedsiębiorcy, który dzięki kontraktowi ma źródło gigantycznych dochodów, władze rządowe się cieszą i mogą pochwalić spektakularnym sukcesem, a przeciętnego Polaka po prostu nie stać, aby zapłacić wygórowaną opłatę za przejazd daną trasą. Podany przykład jedynie wskazuje na przesunięcie środka ciężkości w niewłaściwym kierunku, wypaczając tym samym istotę założeń partnerstwa. Trzeba jednak pamiętać, że tego typu kwestie nie są uregulowane żadnymi przepisami prawnymi, dlatego też stanowią szczególnie wrażliwy problem. Na koniec należy stwierdzić, że oprócz podstaw prawnych niezwykle ważne dla kształtowania właściwych rozwiązań w ramach PPP są takie czynniki, jak uczciwość osób posiadających uprawnienia decyzyjne (zarówno po stronie podmiotu publicznego, jak i prywatnego) oraz stosowane w praktyce zarządzania normy moralno-etyczne – społeczna odpowiedzialność biznesu.

WALDEMAR WALCZAK

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN POLAND

In 2009 the two valid Acts regulating the principles of public-private partnership in Poland came into effect. Entered the new legal solutions became important causative impulse opening the row of new opportunities of undertaking the cooperation between public sector and private investors. The subject of public-private partnership is shared completion of a projects based on the division of tasks and risks among the public entity and the private partner.

In the article the author refers to key issues concerning the benefits form partnership of public and private entities in the new regulatory environment. The particular attention was paid on complex approach for deployment of PPP projects, identifying important dimensions and forms of

possible cooperation, and underlying the potential barriers arising out of inaccurate statutory regulations, and possible risks connected with irregularities at the disbursement of public funds.

Analyzing the conditionality and processes related with PPP in Poland were pointed out the crucial factors which are projecting onto chances and prospects of the partnership development.