

Anna Wojtkowiak  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań własnych gminy**

### **1. Wprowadzenie**

Partnerstwo publiczno-prywatne jest instytucją prawną, która tworzy „prawne ramy realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne, bez skutku zwalniającego podmioty publiczne, czyli organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, od odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań bez względu na to, że są one faktycznie realizowane przez partnera prywatnego”<sup>1</sup>.

Na podstawie art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>2</sup> jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>3</sup>. W związku z tym można przyjąć, że partnerstwo publiczno-prywatne to jedna z form realizacji zadań własnych przez gminy.

Pojęcie „partnerstwo publiczno-prywatne” wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, w których pierwotnie miało zastosowanie w celu realizacji zadań edukacyjnych i finansowania instalacji komunalnych. W połowie XX wieku było też wykorzystywane do określania współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w zakresie renowacji miast oraz do określania finansowanych przez państwo usług

---

<sup>1</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 343, zob. też W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 10, M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 9.

<sup>2</sup> t.j. Dz.U. 2011, nr 45, poz. 236.

<sup>3</sup> Dz.U. nr 19, poz. 100 ze zm.

na rzecz wspólnot lokalnych przez podmioty spoza sektora publicznego, czyli przez tzw. podmioty non profit (np. stowarzyszenia, fundacje).<sup>4</sup>

Pierwszym aktem prawnym regulującym instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego w polskim systemie prawnym była ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>5</sup>. Ustawa została uchwalona w celu stworzenia norm prawnych służących realizacji m.in. zadań samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu środków pochodzących od prywatnych przedsiębiorców. Z uzasadnienia projektu ustawy wynikało, że ustawa miała również na celu „pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, przez stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych”, a także usunięcie przeszkód, które w ówczesnym stanie prawnym powodowały, że przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego obarczone były dużym ryzykiem dla obydwu stron. Poza tym ustawa miała spowodować usunięcie barier psychologicznych, dotyczących roli i funkcji administracji publicznej w realizacji zadań publicznych przy udziale partnera prywatnego.<sup>6</sup>

Zgodnie z założeniami projektodawców ustawa nie tworzyła nowych instytucji prawa administracyjnego i gospodarczego, wprowadzała jedynie pewne zmiany do już istniejących regulacji prawnych, mające na celu ich ujednoczenie z prawem wspólnotowym.

Mimo ambitnych założeń projektodawców ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym ustawa ta „nie przyczyniła się do upowszechnienia partnerstwa publiczno-prywatnego, jak również nie stała się „złotym środkiem” na szybki rozwój inwestycji infrastrukturalnych”.<sup>7</sup>

Za podstawowe wady ustawy z 2005 r. uznawano zbyt skomplikowane procedury związane z realizacją partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przyjęte przez ustawodawcę założenie, że partnerstwo publiczno-prywatne można stosować jedynie wówczas, gdy przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia<sup>8</sup> a także daleko posuniętą formalizację na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> K. Płonka-Bielenin, T. Moll, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2012, s. 15, zob. też E.R. Yescome, *Partnerstwo publiczno-prywatne zasady wdrażania i finansowania*, Kraków 2008, s. 19.

<sup>5</sup> Dz.U. nr 169, poz. 1420.

<sup>6</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, druk sejmowy nr 3174 z 20 sierpnia 2004 r., s. 19 i nast.

<sup>7</sup> K. Płonka-Bielenin, op. cit., s. 21.

<sup>8</sup> zob. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

<sup>9</sup> K. Płonka-Bielenin, T. Moll, op. cit., s. 21, zob. też W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009, s. 11.

## 2. Charakterystyka podstawowych pojęć zawartych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym

W obecnie obowiązującym stanie prawnym podstawę partnerstwa publiczno-prywatnego tworzą przepisy ustawy z 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, która zastąpiła ustawę z 2005 r.

Ustawa z 2008 r. jest kompleksowym aktem prawnym, który reguluje zasady i tryb współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wprowadzenie partnerstwa publiczno-prywatnego do systemu prawnego spowodowało, że stało się ono jedną z form realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Sięgnięcie do partnerstwa publiczno-prywatnego, jako formy realizacji zadań publicznych przez gminy jest często związane z trudnościami w ich finansowaniu ze środków publicznych.

### 2.1. przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego

Obecnie obowiązująca ustawa nie zawiera definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, która znajdowała się w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Definicja partnerstwa publiczno-prywatnego została zastąpiona pojęciem przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, którym w myśl art. 1 ust. 2 ustawy, jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przykładem takiej współpracy może być budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła. W doktrynie podkreśla się, że istotą instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego jest „oparta na umowie współpraca podmiotów publicznego i prywatnego, służąca realizacji przedsięwzięcia mieszczącego się w ramach zadań ustawowo przypisanych podmiotowi publicznemu o charakterze gospodarczym, a więc przede wszystkim związanego z gospodarowaniem mieniem”<sup>10</sup>.

Natomiast przedmiotem tej umowy jest zobowiązanie się partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienie ich przez osobę trzecią. Jednocześnie w ramach umowy partnerstwa publiczno-prywatnego podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego<sup>11</sup>.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest umową cywilnoprawną, do której stosuje się w pewnym zakresie<sup>12</sup> przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r., koncesji na roboty budowlane i usługi<sup>13</sup>, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo

<sup>10</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 345, zob. też M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, op. cit., s. 20.

<sup>11</sup> Art. 7 ust.1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

<sup>12</sup> Wyboru partnera prywatnego.

<sup>13</sup> Dz.U. nr 19, poz. 101 ze zm.

zamówień publicznych<sup>14</sup> oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>15</sup>. Umowa ma charakter odpłatnej umowy dwustronnie zobowiązującej, przy czym każda ze stron ponosi część ryzyka z tytułu realizacji przedsięwzięcia. Na skutek wykonania umowy „obie strony umowy uzyskują korzyść majątkową, jedna w postaci wykonania tej umowy, a druga poprzez otrzymanie zapłaty określonej sumy pieniężnej bądź prawa do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego.”<sup>16</sup>

Wynagrodzenie partnera prywatnego najczęściej ma charakter świadczenia pieniężnego, jednak zapłata może polegać również na uprawnieniu partnera prywatnego do pobierania:

- 1) opłat od użytkowników zrealizowanego przedsięwzięcia<sup>17</sup> lub
- 2) pożytków z przedmiotu przedsięwzięcia<sup>18</sup>.

Wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykonania lub faktycznej dostępności przedmiotu zamówienia. Poza tym umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa skutki jej nienależytego wykonania lub niewykonania. Są to w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółki utworzonej w celu wykonania umowy.

## 2.2. podmiot publiczny

Określając pojęcie podmiotu publicznego ustawodawca wyraźnie nawiązuje do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, przyjmując, w art. 2 pkt 1, że przez podmiot publiczny należy rozumieć:

- a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inną, niż określona w lit. a, osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, 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 lub 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;

<sup>14</sup> Zob. t.j. Dz.U. 2013, poz. 907 ze zm.

<sup>15</sup> Zob. t.j. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651.

<sup>16</sup> K. Płonka-Bielenin, T. Moll, op. cit., s. 101.

<sup>17</sup> Np. parku wodnego.

<sup>18</sup> J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 53.

W literaturze podmiotu podnosi się, że określony w ustawie z 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym katalog podmiotów publicznych jest szerszy niż w poprzednio obowiązującej ustawie z 2005 r. o podmioty, które mogły wcześniej posiadać wyłącznie status partnera prywatnego (np. spółki komunalne wykonujące powierzone im zadania własne na rynkach regulowanych)<sup>19</sup>

Sektor finansów publicznych w myśl art. 9 ustawy o finansach publicznych<sup>20</sup> tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

W praktyce za podmiot publiczny w myśl art. 2 pkt 1 lit. a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (zaliczany do kategorii jednostek sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych) uprawniony do realizacji zadań własnych gminy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można uznać: gminę, związek gmin, komunalną jednostkę budżetową, samorządowy zakład budżetowy, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, samorządową instytucję kultury oraz inną samorządową osobę prawną utworzoną na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Pojęcie podmiotu publicznego w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym nie ogranicza się tylko do kategorii jednostek sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, ponieważ obejmuje swoim zakre-

<sup>19</sup> K. Płonka-Bielenin, T. Moll, op. cit., s.

<sup>20</sup> Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.

sem pojęciowym także inną, niż określona w art. 2 pkt 1 lit. a, osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, 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.

W związku z tym do grupy podmiotów publicznych wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. b i c ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym należy też zaliczyć **podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, pod warunkiem, że są podmiotami przez nie kontrolowanymi**, względnie związki takich podmiotów. Jednocześnie należy zauważyć, że podmiot publiczny zależny od jednostek sektora finansów publicznych musi w myśl definicji ustawowej posiadać osobowość prawną<sup>21</sup>, (co nie jest wymagane w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych).

W praktyce do podmiotów publicznych zależnych od jednostek sektora finansów publicznych zaliczamy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne, w których jednostki sektora finansów publicznych mają ponad połowę akcji lub udziałów.

### 2.3. partner prywatny

W art. 2 pkt 2 ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym znajduje się definicja ustawowa pojęcia partnera prywatnego, którym może być:

- 1) przedsiębiorca lub
- 2) przedsiębiorca zagraniczny.

Należy zauważyć, że ustawa nie zawiera definicji pojęcia przedsiębiorcy, ani też nie odsyła do żadnej definicji tego pojęcia znajdującej się w innym akcie prawnym. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-privatnym ustawodawca precyzował, iż partnerem prywatnym, może być przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zabieg ten zasługiwał na aprobatę, ponieważ jednoznacznie odsyłał do konkretnej definicji ustawowej tego kluczowego z punktu widzenia ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym pojęcia.

---

<sup>21</sup> Jak słusznie podnosi się w literaturze przedmiotu powoduje to wykluczenie z grona podmiotów publicznych, np. spółek komandytowych czy komandytowo-akcyjnych, które są tzw. ułomnymi osobami prawnymi, co powoduje łatwe obchodzenie przepisów ustawy, poprzez tworzenie podmiotów zależnych od jednostek sektora finansów publicznych w postaci spółek osobowych, nie zobowiązanych do stosowania ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym (szerzej na ten temat zob. M. Kania, P. Marquardt, *Partnerstwo publiczno-privatne, Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, Toruń 2010, s. 41-42.).

W polskim systemie prawnym występuje wiele definicji ustawowych pojęcia przedsiębiorcy, wśród których za podstawową i uniwersalną uważa się definicję zamieszczoną w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>22</sup>. W związku z tym należy przyjąć, że ustawodawca formułując definicję partnera prywatnego, jako przedsiębiorcy bez doprecyzowania tego pojęcia miał na myśli przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Słuszność takiej interpretacji potwierdza również treść uzasadnienia projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w którym posłużono się odesłaniem do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej definiując partnera prywatnego<sup>23</sup>.

Partnerem prywatnym w rozumieniu ustawy jest także przedsiębiorca zagraniczny, przy czym ustawa również nie zawiera definicji tego pojęcia. Jednak w literaturze przedmiotu analogicznie przyjmują się<sup>24</sup>, że jak w przypadku pojęcia przedsiębiorcy mają tu zastosowanie przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, które zawierają definicję przedsiębiorcy zagranicznego<sup>25</sup>.

### 3. Pozytywne i negatywne aspekty realizacji zadań własnych gminy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

W literaturze przedmiotu podnosi się, że lista zalet realizacji inwestycji na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego jest znacznie dłuższa niż lista wad. Jednak mimo tego może się zdarzyć, że nie będzie to najlepsza forma realizacji zadań własnych gminy<sup>26</sup>. Doświadczenia krajów, które realizują różnego rodzaju przedsięwzięcia wykorzystując partnerstwo publiczno-prywatne wskazują, że zapewnia ono samorządom i władzom państwowym szereg korzyści. W przedsięwzięciach realizowanych tą metodą sektor publiczny ponosi odpowiedzialność za zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i świadczenie danego rodzaju usług oraz współpracę z sektorem prywatnym, która ma prowadzić do efektywnej realizacji danego przedsięwzięcia<sup>27</sup>. Z punktu widzenia mieszkańców danej gminy nie po-

<sup>22</sup> Zob. t.j. Dz. U. 2013, poz. 672, ze zm. Za uniwersalnym zastosowaniem pojęcia przedsiębiorcy opowiadała się min. A. Walaszek – Pyziół, której zdaniem wbrew sugestii jaką może wywoływać literalne brzmienie definicji pojęcia przedsiębiorcy ujęte w ustawie o działalności gospodarczej, należy przyjąć, że definicja ta ma charakter uniwersalny, czyli obowiązuje na gruncie wszystkich ustaw posługujących się tym pojęciem, bez definiowania go (zob. A. Walaszek – Pyziół, *Status prawny przedsiębiorcy w świetle projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1999, Nr 5, s. 4 – autorka reprezentuje ten pogląd komentując projekt ustawy Prawo działalności gospodarczej zastąpionej obecnie obowiązującą ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.).

<sup>23</sup> K. Płonka-Bielenin, T. Moll, op. cit., s. 48-50.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>25</sup> Zob. art. 5 pkt. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

<sup>26</sup> G. Cern, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 6, s. 24.

<sup>27</sup> G. Cern, op. cit., s. 23.

winno mieć znaczenia, jaki podmiot realizuje zadania własne a jedynie fakt, czy są one realizowane w sposób właściwy, odpowiadający ich racjonalnym oczekiwaniom. Już sam fakt, że podmioty publiczne odpowiadają przed mieszkańcami danej wspólnoty samorządowej za realizację, np. usług o charakterze użyteczności publicznej powinien motywować je do należytej staranności przy ich realizacji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Staranność ta powinna przejawiać się we właściwym doborze partnera prywatnego<sup>28</sup>, odpowiednim skonstruowaniu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zwłaszcza w kwestii dotyczącej bieżącej kontroli jej realizacji i wynagrodzenia partnera prywatnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że gmina powierzając realizację zadań własnych na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym nie może pozbyć się wpływu na kształtowanie cen i opłat za usługi komunalne. Powszechna dostępność usług komunalnych, oznacza, że ceny tych usług powinny być przystępne dla przeciętnie zamożnego mieszkańca gminy na terenie, której są świadczone. Usługi komunalne często są realizowane w warunkach monopolu naturalnego, dlatego zlecenie ich wykonywania podmiotom prywatnym nie może doprowadzić do sytuacji wykorzystywania przez nie uprzywilejowanej pozycji. Dlatego w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym powinny zostać zawarte zapisy wskazujące, że zmiana cen jest uzależniona od zgody organu wykonawczego lub stanowiącego gminy<sup>29</sup>.

Jedną z zalet zastosowania koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość pozyskania dodatkowych środków pozabudżetowych na finansowanie projektów służących dobru publicznemu, co zmniejsza obciążenia budżetu gminy.

Do korzyści wynikających ze współpracy sektora publicznego i prywatnego w ramach z partnerstwa publiczno-prywatnego należy też zaliczyć wysoką jakość przedsięwzięcia uzyskiwaną w wyniku zastosowania odpowiednich materiałów i wysokiej jakości wykonywanych prac, wymianę doświadczeń pomiędzy tymi sektorami, korzystanie z najnowszych technologii oraz dopływ zasobów finansowych, które umożliwiają rozwój własnych koncepcji kadry sektora publicznego. Ponadto może mieć miejsce transfer zagranicznych technologii do lokalnego sektora publicznego. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego zmniejsza ryzyko wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu z powodu braku odpowiedniej wielkości środków publicznych, umożliwia rozbudowę i poprawę infrastruktury, przy ograniczonej konieczności zadłużenia się sektora publicznego<sup>30</sup>.

Zaletą tej formy współpracy jest też możliwość pełnego wykorzystania potencjału gmin, w realizacji często bardzo kosztownych zadań o charakterze użyteczności publicznej, dzięki zmniejszeniu ograniczeń finansowych, które najczęściej je

<sup>28</sup> Przy zachowaniu wszelkich standardów dot. procedury wyboru partnera prywatnego (zob. art. 4, 5 ustawy o ppp).

<sup>29</sup> W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010, s. 39-40.

<sup>30</sup> Zob. G. Cern, op. cit., s. 23-24.



dotykają. Poza tym do zalet partnerstwa publiczno- prywatnego można zaliczyć niższy całkowity koszt projektu w trakcie obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym, wyrównanie i rozłożenie w czasie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny, dzięki ich równomiernemu podziałowi w fazie eksploatacji przedsięwzięcia i transferowi ryzyka do sektora prywatnego a także ograniczenie ryzyka wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu z powodu braku odpowiednich środków publicznych, co wynika z faktu, że sektor prywatny jest zdeterminowany dzięki zastrzeżeniu w umowie o partnerstwie publiczno- prywatnym odpowiednich kar na wypadek razem inwestycji w określonym terminie<sup>31</sup>.

Natomiast do zagrożeń wynikających z zastosowania formuły partnerstwa publiczno- prywatnego zaliczamy możliwość wystąpienia spadku jakości usług wykonywanych przez partnera prywatnego w zastępstwie władz publicznych. Fakt ten może wynikać m.in. z wadliwie przygotowanej umowy pomiędzy partnerem prywatnym a danym organem władzy publicznej lub z braku odpowiedniego nadzoru nad partnerem prywatnym. Umowa o partnerstwie publiczno- prywatnym powinna zawierać postanowienia dotyczące możliwości stosowania kar lub zachęt finansowych do utrzymania jakości świadczonych usług a także kryteria, według których owa jakość będzie sprawdzana. W umowie należy też określić ewentualne zasady i częstotliwość przeprowadzanych kontroli<sup>32</sup>. Brak tych elementów w umowie może spowodować nie tylko spadek jakości świadczonych usług, lecz nawet nadmierne zużycie lub wręcz dewastację infrastruktury powierzonej podmiotom prywatnym w celu realizacji przez nie zadań publicznych.

### **Streszczenie**

Partnerstwo publiczno- prywatne jest instytucją prawną, która tworzy prawne ramy realizacji zadań własnych gminy przez podmioty prywatne, bez skutku zwalniającego gminę od odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań, mimo że są one faktycznie realizowane przez partnera prywatnego. Zachętę do realizacji zadań własnych przez gminy w formie partnerstwa publiczno- prywatnego odnajdujemy w art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, na podstawie którego gminy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej (czyli zadań własnych) podmiotom zewnętrznym w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym. W związku z tym można przyjąć, że partnerstwo publiczno- prywatne to jedna z form realizacji zadań własnych przez gminy.

<sup>31</sup> Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Partnerstwo publiczno- prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, op. cit., s. 24.

<sup>32</sup> G. Cern, op. cit., s. 24.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-privatne, sektor publiczny, sektor prywatny, gospodarka komunalna, gmina.

### Summary

Public-private partnership is a legal institution, which creates a legal framework for the implementation of the tasks of the municipality by private parties, without the effect of releasing the municipality from liability for these tasks, even though they are actually implemented by the private partner. Incentive to carry out their tasks by the municipality in the form of public-private partnerships is found in art. 3 of the Act of 20 December 1996 on municipal services, according to which the municipality may entrust the execution of the tasks of the municipal economy (that is, their own tasks) to external entities under the provisions of the Act of 19 December 2008 on public-private partnership. Therefore it can be assumed that the public-private partnership is one of the forms of their own tasks by municipalities.

**Keywords:** public-private partnership, public sector, private sector, public utilities, community.

### Bibliografia

#### Pozycje książkowe i artykuły

- Cern G., *Partnerstwo publiczno-privatne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 6, s. 24.
- Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym*, Warszawa 2006.
- Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009.
- Gonet W., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010.
- Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym*, Warszawa 2006.
- Kania M., Marquardt P., *Partnerstwo publiczno-privatne, Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, Toruń 2010.
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym*, Warszawa 2006.
- Płonka-Bielenin K., Moll T., *Partnerstwo publiczno-privatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym*, Warszawa 2012.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Uzasadnienie projektu ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym, druk sejmowy nr 3174 z 20 sierpnia 2004 r.
- Walaszek-Pyziół A., *Status prawny przedsiębiorcy w świetle projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 5.
- Yescome E.R., *Partnerstwo publiczno-privatne zasady wdrażania i finansowania*, Kraków 2008.