

# Partnerstwo publiczno- prywatne

Warszawa, kwiecień 2020

Iceland  
Liechtenstein  
Norway grants



Ministerstwo  
Funduszy  
i Polityki Regionalnej



Norweski Związek  
Władz Lokalnych  
i Regionalnych



## **Partnerstwo publiczno-prywatne. Minipodręcznik**

Publikacja powstała w związku z projektem „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju”, realizowanym przez Związek Miast Polskich oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów w ramach Programu „Rozwój Lokalny”, współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021 w ramach umowy dotacji z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej.

### **Autor:**

dr hab. Katarzyna Sobiech-Grabka, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

### **Wydawca:**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

Adres korespondencyjny: ul. Cieszyńska 2, 30-015 Kraków

tel.: (00 48) 12 634 23 22 wew. 28

fax: (00 48) 12 633 94 05

[www.irmir.pl](http://www.irmir.pl)

# Uwagi wstępne

Niniejszy mini-podręcznik został przygotowany w celu wsparcia procesu szkoleniowego realizowanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w projekcie „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju w ramach programu „Rozwój lokalny.” Celem tego opracowania jest uzupełnienie wiedzy pracowników samorządowych w zakresie możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w skutecznym zarządzaniu majątkiem komunalnym.

Ze względu na to, że tematyka PPP od kilku lat jest szeroko podejmowana przez różnych autorów, a ich publikacje, często przygotowane w ramach projektów unijnych, są dostępne w domenie publicznej, *Minipodręcznik* nie będzie powielać tych treści. Warto jednak poszerzyć wiedzę, na przykład za pomocą witryny „Platforma PPP”, administrowanej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, w ramach której dostępne są m.in. następujące treści:

- [e-learning](#) o PPP,
- [narzędzie wspierające](#) planowanie przygotowania projektu,
- [e-wytyczne](#),
- [Biuletyny PPP](#).

Niektóre z nich będą wykorzystane w pierwszej części *Minipodręcznika*, którego zadaniem jest przybliżenie idei PPP i najważniejszych zagadnień dotyczących właściwego przygotowania projektu.

Druga część jest natomiast swego rodzaju mapą dobrych praktyk i doświadczeń, za pomocą których można opisać polskie projekty PPP w wybranych sektorach infrastruktury komunalnej.

# Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych

## Ramy prawne PPP w Polsce

Możliwość współpracy sektora publicznego z przedsiębiorstwami prywatnymi w formule PPP jest regulowana przez następujące akty prawne:

- ✦ [Ustawa z dnia 19 grudnia 2008r. o partnerstwie publiczno-prywatnym](#);
- ✦ [Ustawa z dnia 21 października 2016r. o umowie koncesji](#) na roboty budowlane lub usługi;
- ✦ [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych](#) → stosowane do wyboru partnera prywatnego;
- ✦ [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych](#) → zgodność sposobu wydatkowania pieniędzy przy realizacji PPP przez podmiot publiczny z zasadami obowiązującymi sektor publiczny;
- ✦ [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami](#) → w zakresie możliwości wykorzystania nieruchomości z zasobu publicznego do realizacji projektu PPP;
- ✦ inne, właściwe sektorowo (np.: ustawa o grobach i cmentarzach wojskowych, ustawa o zakładach opieki zdrowotnej, ustawa o finansowaniu dróg publicznych, prawo wodne itd.);
- ✦ [Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r.](#) w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie;
- ✦ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie [sprawozdawczości budżetowej](#);
- ✦ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych ([tekst jednolity](#));
- ✦ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego [sposobu klasyfikacji](#) tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

# Na czym polega PPP?

Formuła PPP jest dość złożonym modelem wieloletniej współpracy podmiotów publicznych z przedsiębiorstwami prywatnymi, a przedmiotem współpracy jest świadczenie usługi publicznej. Strony umowy angażują się w realizację projektu na wiele lat, jej niezbędnym elementem jest **powierzenie partnerowi prywatnemu odpowiedzialności za długoterminowe utrzymanie składnika majątkowego**. Dzięki włączeniu partnera prywatnego do wspólnego z podmiotem publicznym planowania projektu, z uwzględnieniem środków prywatnych współfinansujących koszty projektu w całym cyklu jego życia, możliwe jest osiągnięcie odpowiedniej efektywności przedsięwzięcia.

W PPP określa się **rezultat projektu**, jednak bez arbitralnie wskazywanej przez podmiot publiczny metody osiągnięcia tego rezultatu. Umowa PPP powinna być tak skonstruowana, żeby partner prywatny miał motywację do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów w całym cyklu życia projektu. Oznacza to, że podmiot publiczny w momencie ogłaszania postępowania na wybór partnera prywatnego nie musi mieć opracowanej dokumentacji wykonawczej dla danego zadania. Mało tego, wcześniej przygotowana dokumentacja może wręcz przeszkodzić w osiągnięciu pełnych korzyści z PPP: korzystania z wiedzy i doświadczenia partnera prywatnego w zakresie projektowania i optymalizacji relacji nakłady/efekty.




## PPP w pigułce

Kompaktowym źródłem wiedzy o PPP jest wydany przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju [Miniporadnik dla instytucji publicznych](#). Znajdują się w nim: charakterystyka PPP, prezentacja modeli PPP, opis ścieżki dojścia do projektu, praktyczne wskazówki, jak uniknąć błędów w procesie przygotowania projektów partnerskich, omówienie roli zespołu projektowego w jednostce publicznej i znaczenia właściwej komunikacji z interesariuszami. Uzupełnieniem jest dekalog PPP, omówienie najpopularniejszych mitów związanych z tą formułą, sekcja FAQ i studia przypadków.

Poszukiwanie know-how i ustalenie optymalnych zasad współpracy stron powinno być przedmiotem konkurencyjnej procedury wyboru partnera prywatnego. Najczęściej w tym celu stosuje się opisaną w PZP instytucję **dialogu konkurencyjnego** (w polskiej praktyce zdarzały się takie umowy, gdzie partner był wybierany w innych trybach określonych w PZP, łącznie z przetargiem nieograniczonym, jednak z powodu dużej złożoności PPP nie zaleca się takiego podejścia).

Na etapie zaproszenia do dialogu podmiot publiczny powinien sformułować **opis potrzeb i wymagań**, nie zaś szczegółową specyfikację istotnych warunków zamówienia. Pozwoli to

partnerowi prywatnemu na podjęcie decyzji o wyborze najlepszej technologii realizacji projektu. Z tego względu za ograniczające efektywną realizację danego zadania publicznego będą zapisy podobne do poniższego:

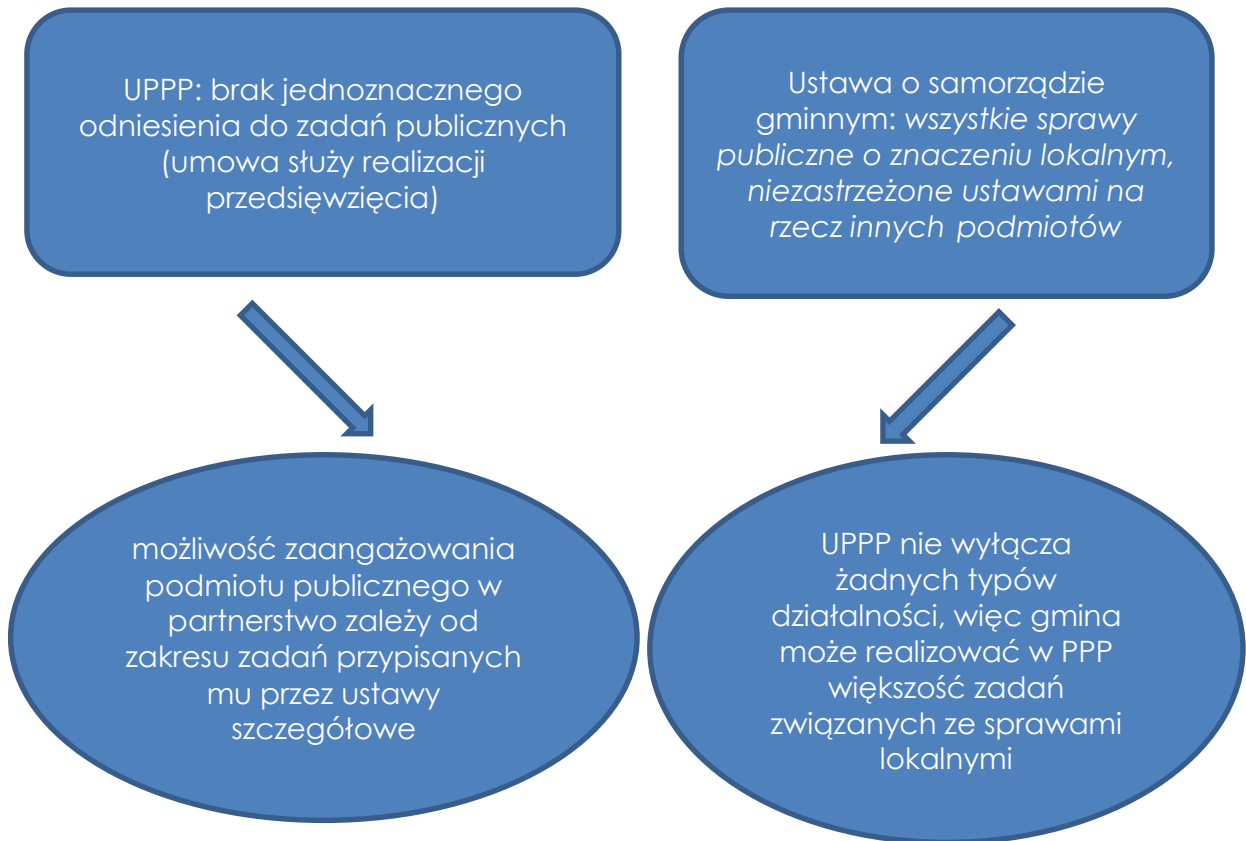
 Przedmiotem przedsięwzięcia jest budowa oczyszczalni ścieków wraz z systemem kanalizacji sanitarnej i deszczowej. Zgodnie z dokumentacją techniczną, zakres działań obejmuje w szczególności budowę: 1) biologicznej oczyszczalni ścieków o wyd. 900 m<sup>3</sup>/d wraz z infrastrukturą i przyłączami oraz zagospodarowaniem terenu, budynkiem techniczno-administracyjnym i zarurowaniem cieku wodnego, 2) kolektorów głównych grawitacyjnych z przyłączami, 3) kolektorów ciśnieniowych wraz z uzbrojeniem, 4) przepompowni ścieków wraz z instalacją elektryczną zasilania oraz zjazdami z dróg publicznych, 5) kanalizacji deszczowej, 6) studzienek kanalizacyjnych. Sieć kanalizacyjna: 1) sumaryczna długość sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami: ok. ... km, 2) sumaryczna długość kanalizacji deszczowej: ... km, 3) liczba przepompowni: ... szt.

Ustawa o PPP nie narzuca **wzorców umów PPP** – przedstawiono w niej co prawda wykaz elementów obowiązkowych umowy PPP, ale z założoną dużą swobodą kształtowania, w ramach procesu negocjacji, elementów stosunku umownego między stronami. Tym samym poszczególne składowe umowy, nawet w ramach tego samego sektora infrastruktury komunalnej, mogą być kształtowane nieco inaczej, w zależności od specyfiki danej inwestycji, celów nakreślonych przez podmiot publiczny, jego sytuacji finansowej, atrakcyjności projektu dla przedsiębiorstw prywatnych i zdolności negocjacyjnych.

**Kiedy możliwe jest sięganie po PPP?** Lapidarna odpowiedź brzmi – wtedy, gdy nie jest to zabronione przez inne ustawy sektorowe (por. rysunek 1). Na gruncie art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, w połączeniu z art. 16 Konstytucji, samorząd może sięgać po PPP, dążąc do harmonijnego rozwoju gospodarczo-społecznego gminy. Czy jednak oznacza to, że przykładowo sektor publiczny może wraz z przedsiębiorstwem prywatnym budować centrum handlowe na gruncie miejskim? Wydaje się, że inwestycja tego rodzaju mogłaby wywołać pytania o możliwy zakres działalności podmiotu publicznego. Budowa i utrzymanie obiektów handlowych nie należy do zadań własnych gminy, pomimo generowania pozytywnych impulsów rozwojowych czy podatkowych.

Zdarzają się co prawda takie projekty PPP, w których występuje tego rodzaju komponent komercyjny (np. galeria handlowa w projekcie rewitalizacji terenów przydworcowych w Sopocie), jednak nie jest to nadrzędny, czy też jedyny cel realizacji inwestycji. Służy on jedynie wzmocnieniu efektywności projektu, dzięki czemu strona publiczna nie musi angażować w partnerstwo własnych środków finansowych bądź zobowiązywać się do długoterminowych płatności na rzecz partnera prywatnego.

## Rysunek 1. Zadania możliwe do realizacji w formule PPP



Źródło: opracowanie własne

Warto przy tym pamiętać, że z ogłoszonej przez rząd RP [Polityki ws. PPP](#) jednoznacznie wynika, że PPP jest równoprawną z innymi modelami metodą realizacji usług publicznych. Nie oznacza to jednak, iż PPP pozostaje optymalną formułą realizacji każdego projektu. O zasadności i efektywności zastosowania modelu PPP przesądzają bowiem [obowiązkowe analizy przedrealizacyjne](#). Podmioty publiczne mogą również zwracać się do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z prośbą [o opinię](#) w sprawie planowanego projektu PPP.

Ścieżka dojścia do zawarcia umowy PPP jest czasowo- i kosztochłonna. Z tego powodu warto zabezpieczyć na każdym etapie życia projektu **czynniki sprzyjające osiągnięciu sukcesu, m.in.:**

- ⊕ właściwe wstępne założenia organizacyjno-finansowe (dobrze opracowany model PPP, korzystanie z [doświadczeń](#) w realizacji podobnych projektów),
- ⊕ możliwie duży zakres projektu (czemu towarzyszą odpowiednio wysokie nakłady inwestycyjne),

- ⊕ zaakceptowanie przez stronę publiczną, że celem partnera prywatnego jest osiągnięcie zysku z działalności gospodarczej,
- ⊕ sprawny **zespół projektowy** po stronie publicznej,
- ⊕ rzetelnie przeprowadzone analizy wstępne (obowiązkowe na gruncie ustawy o PPP, czasem istnieje konieczność skorzystania z [usług doradczych](#)),
- ⊕ testowanie rynku,
- ⊕ otwarta komunikacja ze wszystkimi interesariuszami projektu,
- ⊕ dobrze przeprowadzony dialog konkurencyjny (lub inna procedura wyboru partnera, dopuszczalna na gruncie PZP),
- ⊕ harmonijna współpraca z wybranym partnerem prywatnym w fazie budowy i eksploatacji obiektów (interesujące studium przypadku z praktyki zarządzania poznańską spalarnią odpadów można znaleźć w [Biuletynie PPP 10/2019](#)),
- ⊕ dobre zabezpieczenie interesów publicznych, zwłaszcza na etapie zakończenia umowy.

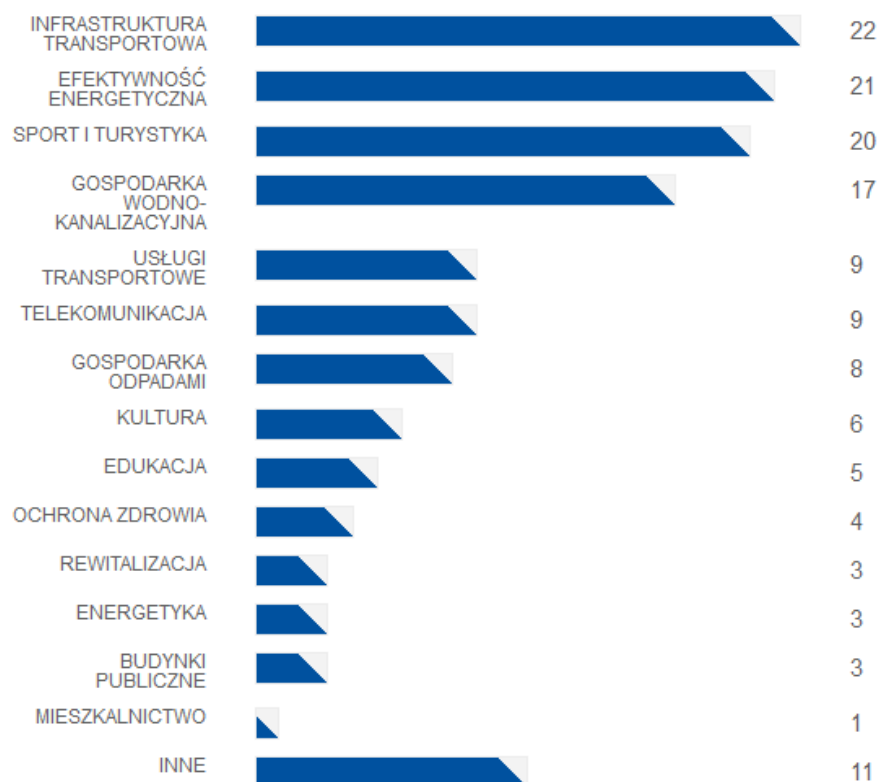
## Czy PPP przypomina Yeti?

To przewrotne pytanie ilustruje obiegową opinię nt. skali występowania PPP w Polsce – często spotyka się stwierdzenie, że [polski rynek PPP](#) to „kilkanaście inwestycji”. W rzeczywistości jest ich nieco więcej (na wykresie poniżej można zaobserwować, jak wygląda sytuacja w podziale na sektory) – w Polsce podpisano 142 umowy PPP (według stanu na 23.04.2020r.).

Jest to poziom niższy niż w innych krajach, jednak nie można zapominać, że w Wielkiej Brytanii (liderującej w stosowaniu PPP) w formule PPP realizuje się między 15% a 22% wszystkich inwestycji publicznych (w zależności od roku).



Rysunek 2. Inwestycje PPP według sektorów w Polsce, stan na 23.04.2020r.



Źródło: Dane MFIPR, <https://www.ppp.gov.pl/analiza-rynku-ppp/> (dostęp 23.04.2020).

## Wynagrodzenie partnera prywatnego

Analiza powyższego wykresu może prowadzić do pytania, **w jaki sposób partner prywatny może być wynagradzany** w projektach PPP w sektorach użyteczności publicznej – np. w edukacji i kulturze? Intuicyjnie kojarzymy bowiem PPP z wprowadzeniem odpłatności za korzystanie z usługi/obiektu od użytkownika końcowego, o co w wymienionych sektorach może być trudno (zwłaszcza w odniesieniu do budynków publicznych). **Prawo do pobierania pożytków** z przedmiotu partnerstwa w postaci płatności od użytkowników końcowych (oparte na zasadzie – *kto korzysta, ten płaci*) to tylko jedna z możliwości. Pozostałe to:

- ⊕ płatności w oparciu o opłatę za dostępność,
- ⊕ płatności w oparciu o tzw. opłaty ukryte,
- ⊕ płatność w formie mieszanej, łącząca elementy płatności od użytkowników końcowych z dopłatami od podmiotu publicznego.

**Pożytkami z przedmiotu partnerstwa** najczęściej będą opłaty wnoszone przez użytkowników – odbiorców danej usługi (np. korzystający parkingu, miejsca pochówku, przejazdu, z pływalni itd.). Druga metoda wynagrodzenia, czyli **opłata za dostępność** (bywa też zwana płatnością opartą na gotowości eksploatacyjnej) oznacza, że partner prywatny, pod warunkiem utrzymywania składnika majątkowego w gotowości eksploatacyjnej (w określonym umową PPP standardzie), otrzymuje od strony publicznej wynagrodzenie w ustalonej wysokości. Wynagrodzenie nie jest powiązane z rzeczywistym stopniem wykorzystania usługi, czyli nie zależy od popytu na tę usługę. Łączne płatności dla partnera prywatnego muszą w tym przypadku uwzględniać sumaryczną wielkość nakładów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych, jak i koszt rozłożenia płatności w czasie. Na etapie eksploatacji, jeżeli odpowiada za nią partner prywatny<sup>1</sup>, wysokość płatności powinna być zależna od jakości i wolumenu usług przez niego świadczonych. Oznacza to, że **w umowie strony muszą zawrzeć szczegółową specyfikację dostępności i niedostępności danej usługi**. Opisu dokonuje się przez system mierników zwanych **kluczowymi wskaźnikami efektywności** (ang. *Key Performance Indicators*, KPI).

Skutkiem braku dostępności usługi lub dostępności w niższym od umownego standardzie będą kary umowne / potrącenia wynagrodzenia. Wymiar finansowy tych kar musi być odczuwalny dla partnera prywatnego. Jeśli kary miałyby charakter symboliczny, nie można uznać, że ryzyko dostępności jest ponoszone przez partnera prywatnego, co będzie miało konsekwencje dla wliczania zobowiązań podmiotu publicznego wobec partnera prywatnego do państwowego długu publicznego oraz deficytu sektora finansów publicznych. Symboliczne kary nie będą także miały znaczenia motywującego dla partnera prywatnego (szybka reakcja celem usunięcia źródeł niedostępności nie będzie w jego interesie, skoro działanie oportunistyczne jest po prostu tańsze).

W przypadku **opłat ukrytych** usługa dla użytkownika końcowego pozostaje bezpłatna, natomiast płatności od podmiotu publicznego do partnera prywatnego są zależne od rzeczywistego wykorzystania obiektu/wolumenu świadczonych usług.

Ostatnią formą wynagrodzenia partnera prywatnego jest **forma mieszana**, w której część wynagrodzenia partnera będzie pochodzić z korzyści z przedmiotu partnerstwa, a część z zapłaty sumy pieniężnej bezpośrednio przez podmiot publiczny. Taka konstrukcja wynagrodzenia pozwala ograniczyć ryzyko nieosiągnięcia oczekiwanej rentowności projektu i zapewnić minimalną stopę zwrotu z inwestycji. Wysokość płatności strony publicznej powinna być jednak niższa niż wkład własny partnera prywatnego w przedsięwzięcie – tylko w takiej sytuacji ryzyko odzyskania pozostałej części nakładów i

---

<sup>1</sup> Zgodnie z ustawą partner prywatny może tylko utrzymywać obiekt, a nie zajmować się pełną eksploatacją łącznie ze świadczeniem usług. Różnicę między utrzymaniem a świadczeniem usług widać choćby dla projektów z sektora ochrony zdrowia (np. budowa szpitala): w przypadku modelu utrzymaniowego partner prywatny odpowiada za projekt, finansowanie, budowę i bieżące utrzymywanie budynku (usługi komplementarne – np. pralnia, posiłki, sprzątnięcie, zarządzanie parkingiem itd.), ale nie świadczy już usług medycznych.

wypracowanie dochodu z inwestycji będzie spoczywać w zasadniczej części na partnerze prywatnym.

### **Od czego zależy wybór formy płatności?**

W znacznym stopniu jest on zdeterminowany charakterem projektu i jego potencjałem komercyjnym. I tak, płatności od użytkowników końcowych będą możliwe w przypadku projektów, które zapewniają wysoką stopę zwrotu z inwestycji. Mogą to być projekty dotyczące zapewniania usług o charakterze użyteczności publicznej, dla których popyt jest względnie stabilny (a zatem zapewniający jednolity strumień przychodów dla partnera prywatnego), np. gospodarka wodno-kanalizacyjna, gospodarowanie odpadami komunalnymi. Druga grupa to projekty o zmiennej stopie rentowności, gdzie na jej poziom wpływają różne czynniki ryzyka (np. pojawienie się konkurencji). Ta grupa projektów wymaga większego zaangażowania od partnera prywatnego na etapie eksploatacji, aby mógł on wypracować założony zysk.

Opłata za dostępność występuje z reguły w przypadku przedsięwzięć:

- ⊕ dla których nie jest możliwe (technicznie lub ze względu na obowiązujące przepisy prawne) wprowadzenie odpłatności od użytkowników końcowych,
- ⊕ o niewielkiej stopie zwrotu (np. sektor edukacji, infrastruktura społeczna, często też projekty sportowo-rekreacyjne, np. pływalnie),
- ⊕ w sektorach, w których trudno prognozować stopień wykorzystania zamówionej usługi,
- ⊕ gdy popyt nie zależy od czynników, które mógłby kontrolować partner prywatny (np. więziennictwo, ochrona zdrowia).

Forma ta może też być stosowana dla projektów, w których z różnych przyczyn podmiot publiczny nie decyduje się na wprowadzenie odpłatności ze strony użytkownika końcowego – odbiorcy usługi, nawet jeśli technicznie byłoby to możliwe. W takim przypadku wybór priorytetu polityki publicznej determinuje wybór modelu wynagrodzenia partnera prywatnego.

Podobna może być motywacja podmiotu publicznego wybierającego system opłat ukrytych – z jednej strony usługa pozostanie „bezpłatna” (oczywiście, chodzi o płatności bezpośrednie za korzystanie z niej, pomijamy tutaj kwestię obciążeń podatkowych ponoszonych przez mieszkańców) dla korzystających, ale z drugiej – partner prywatny będzie zmotywowany do współdziałania z podmiotem publicznym tak, by z obiektu korzystała możliwie duża grupa konsumentów.

Rozważmy pokrótce przykład parkingu *Park and Ride*. W większości przypadków, aby zachęcić kierowców do zostawienia tam samochodu i korzystania z komunikacji publicznej, przy spełnieniu określonych warunków (np. rodzaj biletu komunikacji publicznej,

którym posługuje się kierowca) parkowanie jest dla nich bezpłatne. Żeby zatem współpracować z partnerem prywatnym przy budowie i eksploatacji parkingu *Park and Ride*, strona publiczna musi rozważyć, w jaki sposób ukształtuje model wynagrodzenia. Mimo istnienia technicznej możliwości wprowadzenia odpłatności od kierowców, bardziej prawdopodobną metodą byłaby opłata za dostępność lub opłaty ukryte – te dwie formy umożliwiają bowiem zachęcenie kierowców do korzystania z parkingu, a jednocześnie, zwiększając atrakcyjność obiektu dla kierowców, wpływają na jego obciążenie i możliwość uzyskania satysfakcjonującej stopy zwrotu przez partnera prywatnego. Bolączką władz gminy pozostaje jednak kwestia znalezienia źródła sfinansowania płatności na rzecz partnera prywatnego w sytuacji, w której znaczna część samorządów dotuje zakłady transportu publicznego. W takiej sytuacji przekazywanie partnerowi prywatnemu części wpływów z biletów z komunikacji publicznej nie byłoby opłacalne.

Z mieszaną formą wynagrodzenia mamy do czynienia w praktyce najczęściej wtedy, gdy podmiot publiczny zobowiąże się do dopłat w przypadku zaistnienia określonych zdarzeń (zmaterializowania się określonych rodzajów ryzyka), np. zmiany sytuacji gospodarczej, która uniemożliwi osiągnięcie przychodów od użytkowników końcowych.

## PPP a indywidualne wskaźniki zadłużenia

Tematyka przepływów finansowych od podmiotu publicznego do partnera prywatnego prowokuje do postawienia kolejnego pytania: w jaki sposób **PPP wpływa na sytuację sektora finansów publicznych?** Czy opłata za dostępność powiększa indywidualne wskaźniki zadłużenia?

Zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego, ani deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu, przy uwzględnieniu wpływu na wymienione kategorie ryzyka takich czynników, jak: gwarancje i finansowanie przez podmiot publiczny, a także alokacja aktywów po zakończeniu umowy PPP. Szczegółowe regulacje dotyczące oceny ryzyka są unormowane w [Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy jego ocenie](#). W przypadku opłaty za dostępność możliwe jest wyodrębnienie komponentu tej opłaty, odpowiadającej nakładom inwestycyjnym poniesionym przez partnera prywatnego. Będą one zaliczane do wydatków majątkowych.

# Co dzieje się z wytworzonym majątkiem po zakończeniu umowy PPP?

Zasadniczo po zakończeniu umowy PPP składniki majątkowe wykorzystywane do realizacji przedsięwzięcia pozostają własnością podmiotu publicznego. Jeśli kwestia ta nie znajdzie innego uregulowania w umowie PPP, zwrotowi na jego rzecz powinny podlegać wszystkie składniki majątkowe (również wkład własny partnera prywatnego) wykorzystywane do realizacji danego przedsięwzięcia.

Możliwe jest także inne rozstrzygnięcie – własność nieruchomości publicznych może być przeniesiona na rzecz partnera prywatnego. W przypadku złożonych przedsięwzięć PPP liczba składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji projektu może być znaczna, a część z nich po okresie umownym może nie mieć wartości operacyjnej, bądź ekonomicznej dla podmiotu publicznego. Dlatego też ich przekazywanie na rzecz podmiotu publicznego przez partnera prywatnego może okazać się niecelowe bądź też zwiększyć koszty PPP dla strony publicznej. Pozostawienie przy partnerze prywatnym aktywów o ściśle komercyjnym charakterze może być w takiej sytuacji racjonalne. W związku z tym należy dokładnie przeanalizować, które składniki majątkowe powinny podlegać przekazaniu (zwrotowi) do podmiotu publicznego. W przypadku pozostawienia jakichś składników majątkowych przy partnerze prywatnym, przeniesienie własności nieruchomości publicznej na partnera prywatnego nie może mieć charakteru nieodpłatnego.

Składniki majątkowe, które są niezbędne do dalszego niezakłóconego świadczenia usługi publicznej (w okresie umowy PPP zapewnianej przez partnera prywatnego) powinny być zwrócone podmiotowi publicznemu. Składniki powinny być przekazane w stanie nie pogorszonym, przy uwzględnieniu zużycia, które następuje na skutek prawidłowego używania. Dzięki temu podmiot publiczny będzie mógł płynnie przejąć (samodzielnie albo po wyborze nowego operatora) świadczenie usługi publicznej, z wykorzystaniem danego składnika majątkowego.

Płynie z tego wniosek, że w interesie obu stron umowy PPP jest właściwe opisanie w umowie standardu i procedury przekazania składników majątkowych, sposobu oceny ich zużycia, a także wymaganych remontów lub ulepszeń. Przy określaniu stanu nieruchomości w momencie jej przekazania zwrotnego na rzecz podmiotu publicznego istotny będzie nie tylko aspekt fizyczny, ale i stan prawny tego składnika majątkowego. Przekazany składnik powinien być wolny od obciążeń. Gdyby zatem przejęcie składnika miało wywoływać negatywne konsekwencje majątkowe dla podmiotu publicznego, powinien on w umowie PPP zastrzec sobie możliwość odstąpienia od przejęcia tego składnika.

Powyższe uwagi dotyczyły umów realizowanych w oparciu o ustawę PPP. W przypadku oparcia współpracy partnerskiej na ustawie koncesyjnej, stosunki własnościowe infrastruktury wytworzonej w celu realizacji przedsięwzięcia są sztywno określone w tej ustawie: jedynym właścicielem nieruchomości i znajdujących się na niej obiektów po okresie umowy pozostaje podmiot publiczny. Nie ma możliwości odmiennego uregulowania umownego tej kwestii.

## Mapa drogowa: PPP w wybranych sektorach

W ramach projektu *Rozwój PPP w Polsce* przygotowane zostały prezentacje w zakresie dobrych praktyk sektorowych:

- ✦ przedsięwzięcia PPP z sektora [budynków użyteczności publicznej](#)
- ✦ przedsięwzięcia PPP z sektora efektywności energetycznej – [oświetlenia ulicznego](#)
- ✦ przedsięwzięcia PPP z sektora [parkingów](#)
- ✦ przedsięwzięcia PPP z sektora [wodno-kanalizacyjnego](#)
- ✦ przedsięwzięcia PPP z sektora [rewitalizacji](#)
- ✦ przedsięwzięcia PPP z sektora efektywności energetycznej – [termomodernizacja budynków](#)

Warto zapoznać się również z działaniami [UM Giżycko](#) i [UG Małkinia](#) w sektorze mieszkań komunalnych.