

JUSTYNA PRZEDAŃSKA

Uniwersytet Wrocławski

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO FORMA WSPÓŁPRACY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z OTOCZENIEM

Abstrakt: Artykuł prezentuje instytucję partnerstwa publiczno- prywatnego, będącego kolejnym wcieleniem funkcjonującego od dawna mechanizmu uczestniczenia sektora prywatnego w wykonywaniu zadań publicznych. Partnerstwo publiczno- prywatne oznacza wszelkie formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, które dążą do zapewnienia finansowania budowy, odbudowy, a także zarządzania infrastrukturą, jej utrzymania lub do świadczenia usług. Współpraca administracji publicznej z partnerami prywatnymi podczas świadczenia zadań publicznych zawsze powinna wiązać się z przyjęciem założeń o realizacji wspólnych interesów (nie tylko interesu publicznego czy tylko interesu prywatnego), a także o odpowiedzialności za powodzenie przedsięwzięcia.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno- prywatne, administracja publiczna, zadania publiczne

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wspólne realizowanie zadań przez administrację publiczną i pomioty prywatne — na swój sposób — przyjęło się już w przestrzeni życia publicznego. Nie da się ukryć, że administracja publiczna, szczególnie jednostek samorządu terytorialnego, uzyskawszy prawną możliwość, coraz chętniej włącza pomioty ze swojego otoczenia do szeroko rozumianej „pomocy” w świadczeniu usług publicznych¹.

Przenikanie się sektora publicznego z sektorem prywatnym, szczególnie w sytuacji włączania tego drugiego do działalności publicznej, po okresie transformacji

¹ Zob. na przykład <http://www.ppp.gov.pl/Strony/home.aspx> (dostęp: 1.05.2017); też J. Czapotowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” 2005, nr 10; A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002; A. Habuda, *Podstawowe problemy nowego publicznego zarządzania i ich implikacje dla urzędników i menedżerów publicznych*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej. Materiały z VI Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej Warszawa, 4–5 listopada 2005 r.*, Białystok 2006.

1989 roku może wydawać się czymś oczywistym. Słysząc jeszcze, choć na szczęście coraz rzadziej, głosy postulujące, by administrację publiczną zmodernizować na wzór działającego w warunkach konkurencji sektora prywatnego². Przykłady prób zastosowania koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*) także obrazują, że przekładalność wzorów postępowania z jednego sektora do drugiego jest nie do zastosowania w czystej postaci³. Różnice między modelowymi strukturami zarządzania przestrzenią publiczną i prywatną wypływają, jak się zdaje, z nieco głębszej logiki niż tylko z różnic strukturalnych. Warto pokrótce przyjrzeć się zatem fundamentom realizacji zadań publicznych w perspektywie synchronicznej.

MIĘDZY SEKTOREM PUBLICZNYM A SEKTOREM PRYWATNYM

Wiele zależy od perspektywy metodologicznej, w której można oglądać państwo i społeczeństwo. Tu przyjmę perspektywę systemową, w myśl której rozwój społeczeństwa zachodzi w wyniku tworzenia się różnic. Społeczeństwa europejskie są obecnie w fazie zróżnicowania funkcjonalnego, to znaczy, że na całe społeczeństwo składają się liczne systemy społeczne (system prawa, system administracji, system medycyny, system sztuki itp.), które dalej dzielą się na mniejsze. W stadium poprzednim społeczeństwa były zorganizowane hierarchicznie, to znaczy jedne grupy społeczne dominowały nad innymi, jedne systemy miały wartość nadrzędną, inne podrzędną. Z tego okresu współczesne systemy społeczne Europy Zachodniej dziedziczą uprzywilejowaną rolę prawa i państwa jako systemów nadrzędnych. Dzieje się tak nieprzypadkowo i nie jest to wynik walki o władzę ani wspierania partykularnych interesów. Jak wspomniałam, społeczeństwa rozwijają się w wyniku tworzenia się różnic, według zasady „im więcej różnic, tym bardziej rozwinięte społeczeństwo”. Jednak ten mechanizm, który nieuchronnie prowadzi do wzrostu kompleksowości społeczeństwa, może nieść zagrożenia załamania się subtelnej równowagi między współegzystującymi subsystemami społecznymi. Ponieważ nieskrępowany wzrost kompleksowości systemu społecznego grozi katastrofą (analogicznie chociażby do systemu komputerowego, który zostaje zasypany zbyt dużą ilością

² A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.

³ M. Swora, *Wdrażanie zasad New Public Management w samorządzie terytorialnym — pomiędzy teorią a praktyką*, [w:] *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja — nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica, 23–26 maja 2004 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2004; D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015.

danych), społeczeństwo jako całość przypisuje szczególną rolę państwu i prawu, utrzymując ich nadrzędną pozycję, które ograniczają tzw. przestrzeń dowolności.

We współczesnych demokracjach parlamentarnych, w których dba się o rozwój wolnego rynku, dba się o zrównoważony rozwój społeczny w ten sposób, że z jednej strony istnieje obszar wolności gospodarczej, w której podmioty prywatne prowadzą rynkową grę o zyski, wykorzystując paletę różnic społecznych, z drugiej zaś istnieje obszar aktywności państwa, które na mocy społecznego porozumienia (w naszym wypadku jest nim państwo prawa) i za pomocą ustalonych przez prawo narzędzi ogranicza powstawanie niektórych różnic społecznych⁴. W tym sensie państwo jest zobowiązane prawem do tego, by być stróżem wolności obywatelskich, równości wobec prawa, wolności wyznania, prawa do opieki medycznej, prawa do pracy oraz wielu innych — prawo do wolności lub do danej usługi publicznej należy w perspektywie systemowej rozumieć jako zatrzymanie naturalnie działającego różnicowania, które może zakłócić swobody obywatelskie wynikające z obowiązującego prawa. Z kolei zapobieganie powstawaniu różnicom w określonych obszarach społecznych jest jednoznaczne z działaniem przeciwnym naturalnym mechanizmom, więc z natury rzeczy kosztowne (mowa także o kosztach społecznych).

W tym kontekście ważne jest także uwzględnienie „miękkich” aspektów społecznych, a w szczególnym przypadku kultury politycznej. Kultura polityczna to skala, na której można określić stosunek społeczeństwa i poszczególnych ludzi do roli obywatela oraz stosunek obywatela do państwa, organów przedstawicielskich, administracji publicznej itp. Bez wahania można przyjąć, że kraje, które są dziś symbolem głębokiej i zinstytucjonalizowanej współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym, jak na przykład Nowa Zelandia czy Wielka Brytania, cechuje wysoka kultura polityczna, co oznacza, że obywatele z łatwością wypełniają powierzone im zadania, istnieje stosunkowo niewielkie ryzyko korupcji, a między państwem i jego obywatelami zachodzi relacja oparta na wzajemnym zaufaniu. Te „miękkie” wartości społeczne, które nie poddają się prostej kwantyfikacji i oszacowaniom, powstają bardzo powoli jako efekty wieloletniego kształtowania relacji w państwie i społeczeństwie. Mają one znaczący wpływ na administrowanie przestrzenią publiczną, ponieważ umożliwiają sukcesywne zmniejszanie obszaru kontroli społecznej.

W państwach o niskim kredycie zaufania obywateli do struktur administracyjnych o wiele trudniej przeprowadzić reformę administracji publicznej, która włączałaby w swoje działania aspekty prywatne, ponieważ nie występuje tu między obywatelem a państwem naturalna relacja współpracy, lecz raczej współzawodnictwa⁵ lub indyferentyzmu. W skrajnych przypadkach współzawodnictwo obywateli i organów państwa przeradza się w patologię w postaci rozbudowanego systemu korupcji i ne-

⁴ Na temat systemowej koncepcji społeczeństwa zob. N. Luhmann, *Systemy społeczne*, przeł. M. Kaczmarczyk, Kraków 2007.

⁵ Por. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Warszawa 2007; R. Hardin, *Zaufanie*, przeł. A. Gruba, Warszawa 2009.

potyzmu po stronie obywateli oraz przerośniętego aparatu kontroli społecznej po stronie państwa⁶.

Wprowadzanie rynkowych metod zarządzania przestrzenią publiczną w wypadku niskiej kultury politycznej danego państwa stawia pod jeszcze większym znakiem zapytania całą procedurę, ponieważ przekazywanie dotychczasowych zadań administracji publicznej podmiotom prywatnym musi wiązać się z wysokim zaufaniem wobec tychże podmiotów. Kwestią oceny pozostaje pytanie, jaka kultura polityczna istnieje w Polsce. A trzeba dodać, że ma ona wpływ nie tylko na relacje między obywatelami a organami administracji publicznej, lecz wpływa (może w sposób najistotniejszy) także na postawy członków społeczeństwa działających w społecznej roli wypełniających funkcje publiczne. Podkreślali to między innymi Hubert Izdebski i Michał Kulesza:

W kraju takim jak Polska, pozbawionym podstaw funkcjonowania służby publicznej przez wiele dziesięcioleci, nie można od razu wprowadzić bardziej elastycznych i mniej publicznoprawnych (tj. rynkowych) rozwiązań wprowadzanych ostatnio w niektórych krajach zachodnich, lecz najpierw należy wprowadzić rozwiązania typu klasycznego, a dopiero później, w miarę krzepnięcia instytucji demokratycznych i samej służby cywilnej, uelastycznić funkcje jej rozwiązania⁷.

Przypominając pokrótce systemową koncepcję organizacji prywatnej i publicznej, można zauważyć, że modelowa struktura organizacyjna w obszarze prywatnym ma charakter systemu zamkniętego. Żeby funkcjonowała w swoim środowisku, musi spełnić trzy warunki: pochłaniać określone zasoby, generować zysk i działać w granicach prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że wszystkie pozostałe elementy funkcjonowania systemu organizacyjnego w obszarze prywatnym nie podlegają swoistym uporządkowaniom zewnętrznym, lecz wewnętrznym. Ani państwo, ani obywatele nie mają podstaw do wglądu, analizy ani ingerencji w działające na wolnym rynku podmioty gospodarcze, te zaś nie mają żadnego żywego interesu w dbaniu o cokolwiek innego w swoim otoczeniu, co nie byłoby bezpośrednio związane z ich funkcjonowaniem. Innymi słowy, przedsiębiorca nie musi i — co do zasady — nie interesuje go tzw. dobro publiczne. Nim zajmują się bowiem podmioty sektora publicznego zorganizowane systemowo w sposób otwarty — wszystkie ich działania podlegają kontroli (na różnych poziomach), nadzorowi, a także szeroko rozumianemu wglądowi, są ponadto kontrolowane przez niezawisłe sądy nie tylko ze względu na działanie w granicach prawa, lecz także ze względu na obowiązek dbania o dobro publiczne — czym jest dobro publiczne, to zupełnie inna kwestia. Kontrola sądowa sprawowania zadań publicznych stwarza zatem możliwość rzeczywistego reagowania instancji kontrolnej wobec nieprzestrzegania przez organy publiczne zasad sprawowania

⁶ Na temat zjawiska interpasyności społecznej zob. A. Chmielewski, *Dwie koncepcje jednoci. Interwencje filozoficzno-polityczne*, Wrocław 2006; także J. Przedańska, *Spoleczeństwo obywatelskie jako idea filozoficzna*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 21–22.

⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 219.

władzy nad dobrem publicznym i tym samym możliwość zapobiegania systemowemu zamykaniu się administracji publicznej.

Z kolei same systemy społeczne różnią się od siebie czasem nieznacznie, a czasem bardzo⁸. Nie inaczej jest z systemem prawnym, niejako nadbudowanym na systemie społecznym. System prawny nie jest wystarczająco elastyczny, by móc — bez szkody dla całości i jego poszczególnych części — pomieścić wszystkie idee czy koncepcje, które zaistniały (lub powinny zaistnieć) w innych systemach. Nie można również wprowadzać pojedynczych tez bez zwracania uwagi na zachowanie całego systemu. Można go zmieniać jedynie racjonalnie w okresie długofalowym⁹. Nie oznacza to, że nie należy zmieniać, usprawniając działań administracji publicznej, przeciwnie — jest to warunek konieczny do prawidłowego jej funkcjonowania oraz rozwoju. Jak pisał Jan Jeżewski:

Dysfunkcje biurokracji nie są jej cechą genetyczną, [...] przeciwnie, jest ona formułą organizacyjną, która w sposób najbardziej oczywisty jest w stanie zapewnić administracji przetrwanie — a przez to istotnie wpływa na kondycję państwa. [...] dysfunkcje biurokracji pojawiają się z zewnątrz, ich źródłem są uwarunkowania istniejące poza nią, wzmacniane lub osłabiane impulsami pochodzącymi z ideologii lub z koncepcji politycznych mniej czy bardziej wyizolowanych, abstrahujących od czynników zapewniających w dalszym okresie równowagę w mechanizmie działania państwa¹⁰.

IDEA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Kategoria partnerstwa publiczno-privatnego jest niczym innym — idąc za słowami Michała Kuleszy — jak następnym wcieleniem funkcjonującego od dawna mechanizmu uczestniczenia sektora prywatnego w wykonywaniu zadań publicznych¹¹. Partnerstwo publiczno-privatne ukształtowało się jako forma współpracy podmiotów sektora publicznego z partnerami sektora prywatnego przy realizacji zadań publicznych; bywa ono też określane jako świadczenie „usług pożytku publicznego” przez podmioty prywatne¹².

⁸ „When a transfer of a particular management system or technique is contemplated, one needs to consider how far each of these major factors — culture, the political system, the pattern of institutions, the management strategy, the nature of the primary task — matches between the exporting and importing jurisdictions. The more mismatches, the more probable it is that the transfer will fail or produce unexpected results”. Zob. Ch. Pollitt, *From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms*, CLAD Ninth International Conference, Madrid, 2–5 November 2004.

⁹ „Tożsamość państwa wywodzi się zarazem z ciągłości administracji, która jest kręgosłupem państwa, oraz z przekonania, że rutyna działania administracji jest podstawowym warunkiem stabilności i trwania”, zob. J. Jeżewski, *O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] *Biurokracja*, s. 252.

¹⁰ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 251.

¹¹ M. Kulesza, *Partnerstwo publiczno-privatne. Uwagi wstępne*, „Finanse Komunalne Ekstra” 2003, nr 2, s. 7.

¹² Szeroko na temat partnerstwa publiczno-privatnego zob. J.R. Antoniuk, *Partnerstwo publiczno-privatne*, [w:] *Zakres ustroju samorządu lokalnego i regionalnego*, red. M. Baron-Wiaterek,

Zgodnie z definicją przyjętą przez Komisję Europejską partnerstwo publiczno-prywatne oznacza wszelkie formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym (światem biznesu), które dążą do zapewnienia finansowania budowy, odbudowy, a także zarządzania infrastrukturą, jej utrzymania lub do świadczenia usług¹³.

Pionierem w nawiązywaniu współpracy między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (*Public-Private Partnership*) jest Wielka Brytania (gdzie wypracowano własną nazwę — *Private-Finance Initiative*, PFI), która stosuje tę formę od 1992 roku. Oprócz Wielkiej Brytanii rynek partnerstwa publiczno-prywatnego dość wysoko jest notowany we Francji, w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i we Włoszech¹⁴. Spoza krajów nieeuropejskich można wymienić Kanadę, Nową Zelandię, Australię i Japonię¹⁵.

E. Knosala, L. Zacharko, Gliwice 2009; M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2; A. Tyśkiewicz-Mazur, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym — wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11; M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006; W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, LEX/el. 2009; J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007; *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, red. E. Kornberger-Sokołowska, Warszawa 2008; J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006; K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9; W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7; A. Klimas, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle prawa i polityki Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1; M. Rudnicki, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Wybrane zagadnienia prawnoustrojowe i finansowe*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7; B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009; D. Sześciło, *Rządowe instytucje wspierające — klucz do dynamicznego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11; M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2005; K. Płonka-Bielenin, *Spółka komandytowa jako forma realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016.

¹³ „The term public-private partnership («PPP») is not defined at Community level. In general, the term refers to forms of cooperation between public authorities and the world of business which aim to ensure the funding, construction, renovation, management or maintenance of an infrastructure or the provision of a service” — Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, Brussels 2004, COM(2004) 327 final.

¹⁴ United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, New York-Geneva 2007, s. 8.

¹⁵ Na przykład w Meksyku przy budowie infrastruktury transportowej i energetycznej już w latach 80. XX w. zaczęto korzystać z zaangażowania podmiotów prywatnych, z kolei w Chile formuła PPP znajduje zastosowanie między innymi przy budowie dróg, lotnisk czy więzień, zob. D. Sześciło, *Rządowe instytucje wspierające*, s. 19; International Monetary Fund, *Public-Private Partnerships*, Washington 2004, s. 4–5.

Założeniem modelu PFI jest przeniesienie na podmiot prywatny odpowiedzialności za projektowanie, finansowanie, budowę i utrzymanie danego przedsięwzięcia (na przykład obiektu infrastruktury). Podmiot publiczny — na podstawie długoterminowej umowy — nabywa usługi świadczone przez podmiot prywatny oraz kontroluje działalność podmiotu prywatnego w fazie eksploatacji¹⁶. Dzięki PFI dochodzi do zmiany dotychczasowej roli sektora publicznego — z właściciela na kupującego usługę wytwarzaną przez podmiot prywatny, a jednocześnie kontrolera jakości tych usług i strażnika interesu publicznego¹⁷.

W ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym można wyszczególnić kilka rodzajów umów, przy czym ustawodawca zostawił dowolność wyboru określonego typu umowy, tak by można było go jak najlepiej dostosować do charakteru podejmowanego przedsięwzięcia. Są to na przykład: eksploatacja i utrzymanie (*Operation & Maintenance*), projektowanie i budowa (*Design & Build*), projektowanie, budowa i eksploatacja (*Design & Build & Operation*), rozbudowa „wokół bazy” (*Warp Around Addition*), czyli rozbudowa już istniejącego obiektu, dzierżawa i sprzedaż (*Lease & Purchase*), okresowa prywatyzacja (*Temporary Privatization*), dzierżawa (sprzedaż), modernizacja i eksploatacja (*Lease & Develop & Operate* lub *Buy & Develop & Operate*), budowa, eksploatacja i przekazanie (*Build & Operate & Transfer*) albo modernizacja, eksploatacja (posiadanie) i przekazanie (*Modernize & Operate/Own & Transfer*) lub też budowa, dzierżawa (najem) i przekazanie (*Build & Lease/Rent & Transfer*), projektowanie, budowa, finansowanie i eksploatacja (*Design & Build & Finance & Operate*) lub projektowanie, budowa, zarządzanie i finansowanie (*Design & Create & Manage & Finance*) albo budowa, posiadanie i eksploatacja (*Build & Own & Operate*) bądź też odnowienie, posiadanie, eksploatacja (*Renew & Own & Operate*)¹⁸.

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE — DOŚWIADCZENIA POLSKIE

W Polsce po raz pierwszy partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) zostało uregulowane ustawą z 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁹ oraz trzema rozporządzeniami wykonawczymi²⁰. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy pojęcie

¹⁶ The Stationery Office, *Public Private Partnerships. The Government's approach*, London 2000, s. 15.

¹⁷ D. Sześciło, *Rządowe instytucje wspierające*, s. 17–18.

¹⁸ Więcej na temat poszczególnych typów umów zob. J.R. Antoniuk, *op. cit.*, s. 121–123.

¹⁹ Ustawa z 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 roku w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. Nr 125, poz. 866); rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 125, poz. 867); rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 roku w sprawie

partnerstwa publiczno-prywatnego definiowano jako opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywała się na zasadach określonych w ustawie.

Warto jednak zaznaczyć, że ustawa z 2005 roku w żaden sposób nie upowszechniła instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, przeciwnie, okazało się, iż na jej podstawie nie doszło finalnie do zawarcia ani jednej umowy o współpracy. Jednym z głównych problemów tej ustawy były zawile procedury występujące już na etapie, który poprzedzał podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego²¹. Dodatkowo podmiot prywatny był zobligowany do wykonania wielu skomplikowanych analiz porównawczych (ekonomiczno-finansowych, prawnych, dotyczących zarówno składników majątkowych, jak i określenia rozkładu ryzyka między stronami), których wynik miał niejako udowodniać, że partnerstwo publiczno-prywatne jest lepszą formą realizacji inwestycji niż klasyczne sposoby. Kwestią kluczową, na którą niespecjalnie chciano zwracać uwagę²², był deficyt ogólnodostępnej wiedzy na temat samej instytucji partnerstwa, o jakichkolwiek programach pilotażowych nawet nie wspominając — rzecz to, niestety, nad wyraz charakterystyczna dla polskiego obszaru stanowienia prawa, a przede wszystkim wprowadzania nowych rozwiązań. Co prawda w projekcie ustawy z 2005 roku przewidywano utworzenie rządowej instytucji — odpowiadającej kompetencjom brytyjskiej jednostce doradczej, Taskforce, która zapewnia merytoryczne wsparcie przy planowaniu przedsięwzięć i zawieraniu umów z partnerami prywatnymi — czyli centrum partnerstwa publiczno-prywatnego²³, który to jednak pomysł nie został pozytywnie przyjęty przez Sejm. W tym samym czasie 41 podmiotów (kancelarie, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze itp.) powołało fundację o takiej samej nazwie, która spośród wielu założonych sobie zadań miała między innymi opracowywać zasady dobrych praktyk w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego,

ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. Nr 125, poz. 868).

²¹ M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *op. cit.*, s. 133 n.

²² Zob. D. Sześciło, *Rządowe instytucje wspierające*, s. 23–24; M. Bitner, *Finansowanie strukturalne w jednostkach samorządu terytorialnego — skąd przyszło, dokąd zmierza?*, [w:] *Obligacje komunalne w Polsce*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty BRE Bank. CASE” 2006, nr 86, s. 30.

²³ Do podstawowych zadań centrum, mającego działać jako zakład budżetowy utworzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki, miało należeć: zbieranie i opracowywanie oraz upowszechnianie wzorców dobrych praktyk partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym zwłaszcza klauzul umownych, zasad zarządzania przedsięwzięciami partnerstwa publiczno-prywatnego i nadzorowania ich oraz standardów usług publicznych realizowanych na zasadach właściwych dla partnerstwa publiczno-prywatnego, a także metod obniżania kosztów tych przedsięwzięć i usług; przygotowywanie materiałów informacyjnych oraz prowadzenie szkoleń w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego; dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, ze szczególnym uwzględnieniem stanu i perspektyw zaangażowania finansowego sektora prywatnego; prowadzenie rejestru umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, zob. art. 50 ust. 1 i 2 projektu, http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/3174_p.htm (dostęp: 2.05.2017).

popularyzując wiedzę na temat tej instytucji czy też opracowując standardy w zakresie przetargów (wzory dokumentów i umów)²⁴.

Nowa ustawa z 2008 roku o partnerstwie publiczno-privatnym²⁵ wprowadziła zmiany, które miały ułatwić partnerom prywatnym nawiązywanie współpracy z podmiotami publicznymi. Zmiany wiązały się ze znacznym — w stosunku do poprzedniej ustawy — odformalizowaniem sposobu realizowania zadań publicznych w ramach zawieranej umowy o partnerstwie, między innymi przez likwidację obowiązku sporządzania pracochłonnych i kosztownych analiz na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji przez podmiot publiczny w zakresie realizacji zadania w formule partnerstwa publiczno-privatnego. Zgodnie z art. 3 ustawy o PPP minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego — analogicznie do art. 28 ustawy o PPP z 2005 roku — został obciążony zadaniami w zakresie upowszechniania i promowania partnerstwa publiczno-privatnego, dokonywania analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-privatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego. Tym razem jednak resort wspiera wykorzystanie partnerstwa publiczno-privatnego przez powołaną w styczniu 2011 roku Platformę Partnerstwa Publiczno-Privatnego. Porozumienie w tej sprawie podpisali ministrowie, prezesi urzędów centralnych, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie, przewodniczący organizacji samorządowych i Banku Gospodarstwa Krajowego (28 podmiotów publicznych), a później dołączyły kolejne gminy (miasta), marszałkowie województw, spółki publiczne, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, agencje rozwoju regionalnego, publiczne placówki medyczne i uczelnie wyższe²⁶. Platforma nie jest złym rozwiązaniem, chociaż odgrywa ona rolę wyłącznie informacyjną. Uważam, że brak ośrodka strategicznego, który koordynowałby zadania powstających jednostek, stanowi niewątpliwie słabość rozwijającej się w Polsce infrastruktury instytucjonalnej na rzecz upowszechniania partnerstwa publiczno-privatnego. Są jednak głosy w doktrynie, że to i tak zanadto — W. Gonet twierdzi, że: przypisywanie zadań związanych z upowszechnianiem i analizowaniem funkcjonowania PPP jakiegokolwiek resortowi jest zbędne. Partnerstwo publiczno-privatne, jako sposób realizacji inwestycji i usług, nie wymaga szczególnej uwagi związanej z analizowaniem jego stanu. Należy je traktować jak każdą inną formę działania administracji publicznej²⁷.

Ustawa określa zasady, na jakich ma opierać się współpraca między stronami umowy, tak by zakwalifikować ją jako partnerstwo publiczno-privatne: umowa o partnerstwie publiczno-privatnym musi być podstawą współpracy (art. 7 ustawy o PPP); współpraca musi być związana między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym (art. 2 ustawy o PPP); współpraca musi służyć realizacji

²⁴ Więcej na temat działalności fundacji zob. <http://www.centrum-ppp.pl/start,1> (dostęp: 2.05.2017).

²⁵ Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm., dalej: ustawa o PPP).

²⁶ Zob. <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/partnerstwo-publiczno-privatne> (dostęp: 4.05.2017). Także <http://www.ppp.gov.pl> (dostęp: 4.05.2017).

²⁷ W. Gonet, *Komentarz*, LEX/el. 2009.

(wykonaniu) zadania publicznego; realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia jest za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego; partner prywatny ponosi w całości lub w części wydatki na realizację przedsięwzięcia lub zapewnia ich poniesienie przez osoby trzecie; przystąpienie do współpracy musi być poprzedzone zamieszczeniem przez podmiot publiczny ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym UE oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 5 ustawy o PPP); wybór partnera prywatnego musi zostać dokonany na zasadach określonych w ustawie (art. 4 ustawy o PPP) czy umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym musi zawierać postanowienia, które zostały określone w ustawie (na przykład art. 7 ust. 3 ustawy o PPP).

Ustawa o PPP w art. 1 ust. 2 stanowi, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, którym może być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Podmiotami publicznymi w świetle obowiązującej ustawy są:

a) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych;

b) inna niż wymieniona osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemająca 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.

Zakreślenie prawnych ram pojęcia przedsięwzięcia zawiera art. 2 pkt 4 ustawy o PPP, co oznacza, że przedsięwzięciem jest: budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonywanie dzieła²⁸, a 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.

Dotykając specyfiki i charakteru umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, należy zauważyć, że jeżeli w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym zostaną zawarte i odpowiednio nazwane zobowiązania właściwe umowom na-

²⁸ „Dziełem może być każde dobro materialne lub niematerialne, które powstało na skutek pracy lub umiejętności przyjmującego zlecenie, czyli partnera prywatnego. Dziełem o charakterze materialnym może być na przykład urządzenie techniczne, natomiast dziełem o charakterze niematerialnym może być na przykład projekt architektoniczny. Ustawodawca wskazuje, że wykonanie dzieła powinno być związane z wyposażeniem składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność”, zob. K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-prywatne*, s. 10.

zwanym, to do tych zobowiązań będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego²⁹.

Poszczególne zobowiązania stron umowy o partnerstwie będą mogły być wyrażone zarówno w umowach nazwanych, jak i w umowach nienazwanych. Dopiero jednak zaciągnięcie zobowiązań w kontekście określonym ustawą o partnerstwie publiczno-privatnym z 2008 r. pozwala zakwalifikować daną umowę do umów o partnerstwo publiczno-privatne. Podstawowym wyróżnikiem umowy o partnerstwie publiczno-privatnym jest uczestnictwo kontrahenta z sektora publicznego oraz łączące się z tym niezbędne obostrzenia prawne dotyczące na przykład trybu zawarcia umowy czy pozycji podmiotu publicznego w tym stosunku prawnym³⁰.

Kluczową kwestią analizy partnerstwa publiczno-privatnego jako sposobu realizacji zadań rodem z nowego zarządzania publicznego jest wspomniane w art. 7 wynagrodzenie. Wynika z niego, że umowa taka jest kontraktem odpłatnym, co oznacza, iż strony umowy uzyskują korzyść majątkową, jedna w postaci wykonania tej umowy, czyli zrealizowania zadania publicznego, druga natomiast poprzez otrzymanie zapłaty określonej sumy pieniężnej bądź prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-privatnego³¹. Jerzy Jacyszyn i Tomasz Kalinowski zaznaczają, że wynagrodzenie partnera prywatnego powinno mieć charakter świadczenia pieniężnego, choć zapłata nie musi pochodzić z budżetu państwa czy budżetu jednostki samorządu terytorialnego — może ona polegać również na prawie partnera prywatnego do pobierania opłat od użytkowników albo na prawie do pobierania pożytków z przedmiotu przedsięwzięcia³².

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest zagadnienie podziału zadań i ryzyk między stronami umowy. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy o PPP przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka³³ między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Ustawa nie konkretyzuje jednak, czym jest ryzyko; posłużenie się przez ustawodawcę tym sformułowaniem „ma na celu jedynie podkreślenie, że partnerzy mają realizować przedsięwzięcie wspólnie”³⁴, chociaż nie jest to przecież sprawa tak oczywista.

Z kolei

wskazanie podziału ryzyka w art. 1 ma charakter jedynie wytycznej — nie wiążą się z nim żadne przepisy kształtujące pozycję partnerów czy wymagania dotyczące samej umowy. Jest to zrozumiałe, skoro niezależnie od ukształtowania postanowień umowy o partnerstwie publiczno-privatnym zastosowanie [...] mają przepisy prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi³⁵.

²⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).

³⁰ K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-privatne*, s. 12.

³¹ Por. M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *op. cit.*, s. 135–143.

³² J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *op. cit.*, s. 53.

³³ Więcej na temat ryzyka realizacji przedsięwzięcia: E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-privatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Kraków 2008, s. 39–42.

³⁴ K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-privatne*, s. 14.

³⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym, druk sejmowy nr 1180 z 20 października 2008 roku, s. 6–19.

WNIOSKI KOŃCOWE

Janusz Łętowski podkreślał, że

w sferze stosunków indywidualnych, można powiedzieć, iż zastąpienie stosunku administracyjnego stosunkiem prawa prywatnego powoduje nieskuteczność kontroli administracyjnej (łącznie z sądowną) i zastąpienie jej kontrolą sądową o charakterze prywatnoprawnym, opartą na innych zasadach i realizującą zupełnie inne cele. Administracja bowiem cokolwiek czyni, musi to czynić w interesie publicznym, natomiast przedsiębiorca prywatny działa z uwagi na własny zysk i on jest głównym motorem jego poczynań³⁶.

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego może być jednak swoistym zaprzeczeniem tym znamionnym słowom. W dobie rozwoju społeczno-gospodarczego i technologicznego, gdy idea socjalnego państwa dobrobytu na dobre zakorzeniła się w świadomości obywateli oczekujących od administracji publicznej realizacji zadań sfery publicznej (zapewniania coraz nowszych inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie w zakresie transportu, energetyki, gospodarki wodno-kanalizacyjnej i telekomunikacji, warunkujących rozwój gospodarki), a sektor publiczny nie dysponuje wystarczającymi środkami na finansowanie infrastruktury, współpraca z sektorem prywatnym jest już zjawiskiem nieuniknionym. Tylko od legislatora, podmiotów publicznych, jak również zasad i wartości kultury politycznej zależy, w jaki sposób ta idea będzie realizowana.

Partnerstwo publiczno-prywatne można scharakteryzować jako rozwiązanie hybrydowe³⁷. Choć powszechnie uznaje się partnerstwo publiczno-prywatne za duże osiągnięcie w dziedzinie organizacji życia publicznego, to jednak trzeba zwrócić uwagę, że ten szczególny rodzaj umowy, w ramach której mogą być realizowane przedsięwzięcia publiczne, zrodził się nie z potrzeby lepszego czy też pełniejszego wypełniania roli państwa wobec obywatela, lecz z konieczności obniżania ekonomicznych kosztów, jakie na przykład jednostka samorządu terytorialnego musi ponosić podczas realizacji swoich zadań³⁸.

³⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 16.

³⁷ Por. R. Szostak, *Charakter prawny umów koncesyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 53–71. Także ustawa z 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. poz. 1920), która w związku z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94 z 2014 r., s. 1) zastąpiła ustawę z 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r. poz. 113). R. Szostak podkreśla, że „w ciągu siedmiu lat obowiązywania ustawy z 2009 roku koncesji udzielono zaledwie w około 50 przypadkach, skali całego kraju. Dominowały koncesje budowlane na budowę i utrzymanie parkingów, stadionów, obiektów rekreacyjnych itd., natomiast w sporadycznych wypadkach udzielano koncesji usługowej, zwłaszcza na utrzymanie stref płatnego parkowania, nierentownych linii autobusowych, wypożyczalni rowerów oraz na konserwację oświetlenia ulicznego”, *ibidem*, s. 59.

³⁸ Sama więc motywacja wydaje się świadczyć o tym, że można obserwować tu swoiste odchylenie od szczególnej kultury prawnej w sferze publicznej, w której umowa społeczna (skodyfikowana przez prawo) zakłada obciążanie obywatela kosztami funkcjonowania państwa w formie powszechnego opodatkowania i jednocześnie zakłada, że państwo weźmie na siebie ciężar realizacji

Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym instytucji partnerstwa publiczno- prywatnego większość kontrolowanych stwierdziła, że formuła partnerstwa publiczno- prywatnego jest brana pod uwagę wyłącznie wtedy, kiedy nie ma innych źródeł finansowania planowanych przedsięwzięć, co oznacza, iż niedostateczną wagę przywiązywano do innych korzyści, które płyną z partnerstwa (na przykład szybszy i tańszy proces budowy obiektów przez partnera prywatnego czy lepsza jakość zarządzania lub bardziej efektywnej eksploatacji inwestycji będącej przedmiotem partnerstwa)³⁹. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podejmowanie przez podmioty publiczne przedsięwzięcia w systemie partnerstwa publiczno- prywatnego mimo niewielkiej dotychczas skali realizacji inwestycji publicznych w tej formule. Jak zaznaczono:

kontrolowane jednostki w zróżnicowanym stopniu były przygotowane do realizacji przedsięwzięć PPP. Najlepiej były przygotowane jednostki zaangażowane w realizację przedsięwzięć PPP w większej skali, które korzystały z fachowego doradztwa i analizowały przyczyny niepowodzenia nieudanych postępowań⁴⁰.

Warto jednak pamiętać, że wokół partnerstwa publiczno- prywatnego narosło mnóstwo mitów⁴¹, i to nie tylko w przestrzeni publicystycznej — z niezrozumiałych względów niektórzy określają partnerstwo publiczno- prywatne jako nową formę prywatyzacji zadań publicznych⁴², w ten sposób przypisując mu te same

zadań publicznych, które z tej umowy społecznej wynikają. Przyjmując taką perspektywę, można by powiedzieć, że wprowadzenie partnerstwa publiczno- prywatnego ewidentnie narusza tę delikatną tkankę materii społecznego porozumienia. Dopuszcza ono bowiem na przykład odpłatność mieszaną za wykonanie usługi publicznej przez partnera prywatnego, w której ramach może pojawić się wprowadzenie opłat za korzystanie ze świadczenia w ramach tej umowy (budowa dróg publicznych, obiektów sportowych czy rekreacyjnych). Por. Pricewaterhouse Coopers, *7 mitów i 3 prawdy o partnerstwie publiczno- prywatnym*, Warszawa 2006.

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno- prywatnego* (KGP-4101-01-00/2012), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4883,vp,6353.pdf>, s. 13 (dostęp: 5.05.2017).

⁴⁰ *Ibidem*, s. 5. „Doradcy, których zadaniem było przeprowadzenie analiz i przygotowanie, byli zatrudniani w sposób gospodarny i przy zachowaniu zasad konkurencji. Nieprawidłowości polegały na nierzetelnym przygotowaniu niektórych przedsięwzięć PPP, co nie pozwoliło na wyłonienie partnera prywatnego do ich realizacji lub prowadziło do zawarcia umów na warunkach niekorzystnych dla podmiotu publicznego. Podejmowano też próby realizacji przedsięwzięcia PPP bez przeprowadzenia analiz wskazujących na optymalny sposób realizacji planowanej inwestycji publicznej lub ignorowano wyniki przeprowadzonych analiz w postępowaniach zmierzających do wyboru partnera prywatnego. Negocjowane umowy nie dochodziły do skutku, ponieważ podmioty publiczne dążyły do obarczenia maksymalnym ryzykiem przedsięwzięcia partnera prywatnego i nie godziły się na dopłaty na rzecz partnera prywatnego, nawet kiedy takie dopłaty wynikały z przeprowadzonych analiz”, *ibidem*, s. 5–6.

⁴¹ Zob. Pricewaterhouse Coopers, *op. cit.*

⁴² Na przykład A. Miruć, *Partnerstwo publiczno- prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 488.

problemy i kontrowersje co formie, która i tak w czystej postaci w Polsce niemalże nie występuje (błąd polegający na utożsamianiu prywatyzacji zadań publicznych z prywatyzacją realizacji zadań publicznych).

Konkludując, specyfika przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego polega na: przejęciu przez partnera prywatnego finansowania przedsięwzięcia, czyli swoistego zastąpienia w tym zakresie podmiotu publicznego, którego ustawowym zadaniem jest świadczenie usługi publicznej, ponadto — w zależności od postanowień umowy — na wypłacie przez podmiot publiczny wynagrodzenia partnerowi prywatnemu oraz na przekazaniu, po okresie, na który została zawarta umowa, powstałych w wyniku projektu partnerstwa publiczno-prywatnego (na przykład mieszkań, budynków użyteczności publicznej, dróg, parkingów itp.)⁴³.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest celem samym w sobie, tylko metodą sprawniejszej realizacji celów publicznych. Z kolei współpraca administracji publicznej z partnerami prywatnymi podczas świadczenia zadań publicznych⁴⁴ zawsze powinna wiązać się z przyjęciem założeń o realizacji wspólnych interesów (nie tylko interesu publicznego czy tylko interesu prywatnego), a także o współodpowiedzialności za powodzenie przedsięwzięcia. Jest to więc formuła pozwalająca na wprowadzenie w życie elementu koniecznego otoczenia administracji publicznej, jakim jest — w sensie wykonawczym — sfera przedsiębiorców publicznych.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A FORM OF COOPERATION OF PUBLIC ADMINISTRATION WITH THE ENVIRONMENT

Summary

The article presents the legal nature of the public-private partnership, which is another form of a long-standing mechanism of participation of the private sector in the fulfilling the public tasks. Public-private partnership means all forms of cooperation between public authorities and the private sector, which are designed to finance the construction, management and maintenance of infrastructure, or to provide services. Public administration cooperation with private partners in the delivery of public tasks should always involve assuming common interests (not just public interest or private interest), and co-responsibility for the success of the project.

Keywords: public-private partnership, public administration, public tasks

⁴³ Zob. http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/rap_PPP_ostateczna_wersja.pdf.

⁴⁴ W bazie umów partnerstwa publiczno-prywatnego funkcjonującej w ramach wspomnianej Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, opartych na umowie z 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawie z 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi, zarejestrowano do tej pory (stan na 31 grudnia 2016 roku) tylko 122 umowy.

BIBLIOGRAFIA

- Antoniuk J.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] *Zakres ustroju samorządu lokalnego i regionalnego*, red. M. Baron-Wiaterek, E. Knosala, L. Zacharko, Gliwice 2009.
- Bitner M., *Finansowanie strukturalne w jednostkach samorządu terytorialnego — skąd przyszło, dokąd zmierza?*, [w:] *Obligacje komunalne w Polsce*, red. E. Balcerowicz, „Zeszyty BRE Bank CASE” 2006, nr 86.
- Bitner M., *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.
- Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Chmielewski A., *Dwie koncepcje jedności. Interwencje filozoficzno-polityczne*, Wrocław 2006.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” 2005, nr 10.
- Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, LEX/el. 2009.
- Gonet W., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 7.
- Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, Brussels, 30.4.2004 r., COM(2004) 327 final.
- Habuda A., *Podstawowe problemy nowego publicznego zarządzania i ich implikacje dla urzędników i menedżerów publicznych*, [w:] *Urzędnik a menedżer publiczny. Profil absolwenta studiów administracji a potrzeby polskiej służby publicznej. Materiały z VI Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej Warszawa, 4–5 listopada 2005 r.*, Białystok 2006.
- Hardin R., *Zaufanie*, przeł. A. Gruba, Warszawa 2009.
- International Monetary Fund, *Public-Private Partnerships*, Washington 2004.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006.
- Jaxa Dębicka A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008.
- Jeżewski J., *O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Klimas A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle prawa i polityki Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 1.
- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009.
- Kulesza M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Uwagi wstępne*, „Finanse Komunalne Ekstra” 2003, nr 2.
- Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Luhmann N., *Systemy społeczne*, przeł. M. Kaczmarczyk, Kraków 2007.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (KGP-4101-01-00/2012)*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4883,vp,6353.pdf>.
- Miruć A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2005.
- Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, red. E. Kornberger-Sokołowska, Warszawa 2008.
- Płonka-Bielenin K., *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9.
- Płonka-Bielenin K., *Spółka komandytowa jako forma realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016.
- Pollitt Ch., *From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms*, CLAD Ninth International Conference, Madrid, 2–5 November 2004.
- Pricewaterhouse Coopers, *7 mitów i 3 prawdy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006.
- Przedkańska J., *Spółeczeństwo obywatelskie jako idea filozoficzna*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.
- Rudnicki M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Wybrane zagadnienia prawnoustrojowe i prawnofinansowe*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7.
- The Stationery Office, *Public Private Partnerships. The Government’s approach*, London 2000.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja — nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica, 23–26 maja 2004 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Swora M., *Wdrażanie zasad New Public Management w samorządzie terytorialnym — pomiędzy teorią a praktyką*, [w:] *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Sześciło D., *Rządowe instytucje wspierające — klucz do dynamicznego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11.
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015.
- Szostak R., *Charakter prawny umów koncesyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Warszawa 2007.
- Tyśkiewicz-Mazur A., *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym — wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
- United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, New York-Geneva 2007.
- Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Kraków 2008.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007.