



Sektor wodno-kanalizacyjny

Dobre praktyki PPP



Sektor wodno-kanalizacyjny

Dobre praktyki PPP

Publikacja przygotowana przez **zespół autorski Fundacji Centrum PPP** w składzie:

Irena Herbst

Bartosz Mysiorski

Katarzyna Sobiech- Grabka

przy współpracy ekspertów zewnętrznych:

Tomasza Korczyńskiego

Część II publikacji przygotowana przy współpracy Saur Konstancja sp. z o. o.

Korekta językowa: Magdalena Rokicka

Opracowanie graficzne i skład: Maciej Grabowski

Zdjęcia: Saur Konstancja spółka z o. o.

ISBN: SWK: 978-83-61796-89-3

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (CPPP), Konfederacja Lewiatan (KL) oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MiIR) oświadczają, że treść opracowania ma charakter informacyjny i nie stanowi porady profesjonalnej ani opinii, która jest przekazywana klientom na podstawie indywidualnej oceny ich sytuacji i potrzeb.

CPPP, KL i MiIR nie odpowiadają za błędne interpretacje treści publikacji ani za następstwa czynności podjętych na ich podstawie. W związku z tym użytkownik korzystający z informacji zawartych w niniejszej publikacji czyni to na swoją wyłączną odpowiedzialność.

MiIR upoważnia odbiorców niniejszej publikacji do jej użytkowania, pobierania, wyświetlania, kopiowania i rozpowszechniania, w całości lub w części, ze wskazaniem źródła pochodzenia cytowanych materiałów. Bezwzględnie zabronione jest wykorzystywanie niniejszego dokumentu i jego treści do celów komercyjnych. Dokument może zawierać odesłania do serwisów internetowych podmiotów trzecich. MR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Słowo wstępne



Witold Stowik
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie
Inwestycji i Rozwoju

Przygotowana publikacja jest efektem jednego z działań, które wynikają z przyjętej w lipcu 2017 r. *Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*. Pomimo upływu 8 lat funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nadal istnieje duże zapotrzebowanie na upowszechnianie dobrych przykładów realizacji projektów PPP. Skala wykorzystania tego narzędzia jest wciąż zbyt mała, a doświadczenia wielu rozwiniętych rynków PPP pokazują, że właściwie przygotowane i zrealizowane projekty PPP mogą przynieść korzyści wszystkim stronom uczestniczącym w przedsięwzięciu.

Publikacja *Sektor wodno-kanalizacyjny*, zawierająca opis projektu modernizacji oczyszczalni ścieków w obrębie miasta i gminy Konstancin-Jeziorna, jest kolejną z cyklu „**Dobre praktyki PPP**”. W poszczególnych opisach dobrych praktyk chcemy przybliżyć kwestie związane z przygotowaniem projektów PPP w różnych sektorach, zwracając uwagę na cechy charakterystyczne i specyfikę projektów dotyczących, oprócz sektora wodno-kanalizacyjnego, także budynków użyteczności publicznej, infrastruktury parkingowej, efektywności energetycznej i innych zrealizowanych w ostatnich latach projektów PPP.

Umowa PPP w zakresie usług i modernizacji oczyszczalni ścieków została podpisana w 2012 r. Prace budowlane zostały zakończone trzy lata później i od 2015 r. rozpoczął się 29-letni okres świadczenia usług na bazie zmodernizowanej infrastruktury, której właścicielem jest partner prywatny. Doświadczenia z kilkuletniego okresu przygotowania inwestycji stanowią cenne źródło analiz i przemyśleń, jak z powodzeniem zrealizować inwestycję w partnerstwie z podmiotem prywatnym w trybie umowy PPP. Publikacja *Sektor wodno-kanalizacyjny* przybliży kwestie związane ze specyficznymi aspektami infrastruktury komunalnej.

Wszystkie publikacje z zakresu dobrych praktyk będą też dostępne w wersji elektronicznej na stronie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju poświęconej zagadnieniom partnerstwa publiczno-prywatnego: ppp.gov.pl.

Spis treści

Słowniczek używanych terminów	8
Część I. Miejsce sektora wodno-kanalizacyjnego na rynku PPP	13
1. Czy projekty budowy i utrzymania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej można realizować w formule PPP?	13
2. Regulacje prawne dla projektów PPP w sektorze wodnokanalizacyjnym	18
3. Modelowa ścieżka dojścia do projektów wodno-kanalizacyjnych realizowanych w formule PPP	35
4. Sektor projektów wodno-kanalizacyjnych na tle polskiego rynku	51
Część II. Studium przypadku świadczenia usługi oczyszczania ścieków z modernizacją oczyszczalni w gminie Konstancin-Jeziorna	59
1. Ogólna charakterystyka gminy Konstancin-Jeziorna	59
2. Kluczowe informacje o aktualnych podmiotach i systemie wodno-ściekowym gminy Konstancin-Jeziorna	60
3. Analiza sytuacji gminy Konstancin-Jeziorna przed przystąpieniem do partnerstwa publiczno- prywatnego	63
4. Przygotowanie i przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego	67
5. Istotne elementy przedsięwzięcia	69
6. Etap realizacji modernizacji oczyszczalni	76
7. Krótka charakterystyka zmodernizowanej oczyszczalni ścieków	81

8. Wpływ rozwiązań i decyzji administracyjnych na koszt inwestycji i eksploatacji	84
9. Współpraca Saur Konstancja z zamawiającym	85
10. Kluczowe korzyści z realizacji przedsięwzięcia	86
I. Odciążenie budżetu gminy od konieczności sfinansowania modernizacji oczyszczalni	86
II. Brak wpływu przedsięwzięcia na dług gminy i indywidualny wskaźnik zadłużenia	87
III. Gwarancje kosztów oczyszczania	87
IV. Dodatkowe przychody Metsä Tissue S.A.	87
V. Zachowanie wszystkich miejsc pracy przy eksploatacji oczyszczalni	87
VI. Optymalizacja kosztów inwestycji i eksploatacji	88
VII. Finansowanie remontów, odtworzenia i modernizacji elementów instalacji bez zaangażowania budżetu gminy	88
 Wnioski końcowe	 89
 Aneks nr 1. Możliwe modele PPP. Rekomendacje	 90
 Źródła	 101
Spis rysunków	101
Spis tabel	102

Słowniczek używanych terminów

Alokacja ryzyka – podział ryzyka między partnerów umowy o PPP.

Analizy przedrealizacyjne (wstępne) – analizy ekonomiczno-finansowe, techniczne i prawne przeprowadzane w celu weryfikacji założeń dotyczących planowanego projektu inwestycyjnego celem doboru najwłaściwszego wariantu realizacji przedsięwzięcia pod kątem finansowym, technicznym i prawnym.

Dialog konkurencyjny – tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, a następnie zaproszeniu do udziału w dialogu podmiotów spełniających warunki udziału w postępowaniu w liczbie określonej w ogłoszeniu (co najmniej 3), zamawiający prowadzi z tymi wykonawcami dialog dotyczący wszelkich aspektów udzielanego zamówienia (w przypadku projektów PPP – przedsięwzięcia), a następnie zaprasza ich do składania ofert. Tryb ten jest stosowany dla zamówień o szczególnie złożonym charakterze, gdy zamawiający nie jest w stanie określić, które z rozwiązań jest dla niego najkorzystniejsze i w najwyższym stopniu spełnia jego wymagania. Ma na celu umożliwienie zamawiającemu dokonania precyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia oraz określenie sposobów jego realizacji. Rozwiązania przedstawione podczas dialogu przez wykonawców służą zamawiającemu do sporządzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Doradcy – przedsiębiorcy realizujący funkcje doradcze na rzecz partnerów prywatnych lub publicznych w procesie przygotowania i realizacji przedsięwzięć w formule PPP.

Finansowanie dłużne – wykorzystywanie obcych, zwrotnych źródeł finansowania.

Instytucjonalne PPP – przedsięwzięcie PPP z utworzeniem wspólnego podmiotu przez podmiot publiczny i prywatny. Utworzonemu podmiotowi zostaje powierzona realizacja określonych zadań publicznych (inaczej „zinstytucjonalizowane PPP”).

Kluczowe wskaźniki efektywności (ang. Key Performance Indicators, KPI) – finansowe i niefinansowe wskaźniki stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów organizacji lub przedsięwzięcia. KPI są także narzędziem kontroli menedżerskiej, pozwalają szybko podejmować decyzje, planować i nadawać prioryte-

ty działaniom oraz reagować na pojawiające się problemy. Wspierają również procesy ciągłego doskonalenia i efektywne wykorzystywanie posiadanych przez organizację zasobów.

Komparator PSC (ang. Public Sector Comparator) – narzędzie analizy porównawczej, dzięki zastosowaniu którego można ocenić korzystność metody PPP w odniesieniu do innych metod realizacji danego przedsięwzięcia; PSC umożliwia porównanie wybranej, najlepszej oferty PPP z modelem tradycyjnym.

Koncesja – szczególny typ zamówienia publicznego, w którym zamawiający powierza stronie prywatnej (koncesjonariuszowi) wykonanie określonych robót budowlanych lub świadczenie usług, a wyłącznym lub przeważającym źródłem wynagrodzenia koncesjonariusza są przychody uzyskiwane bezpośrednio od użytkowników wybudowanej infrastruktury lub świadczonych usług, np. w formie biletów wstępu, opłat (np. parkingowych czy za pobór wody).

Kontraktowe PPP – PPP oparte na umowie o PPP, bez tworzenia wspólnego podmiotu przez podmiot publiczny i prywatny.

Model finansowy – arkusz kalkulacyjny MS Excel zawierający szczegółowe projekcje finansowe odzwierciedlające przyjęte założenia projektowe; model generuje podstawowe komponenty rachunku zysku i strat, przepływów finansowych oraz bilansu.

Ocena efektywności (ang. Value for Money, VfM) – wskaźnik sumy korzyści odniesionych przez sektor publiczny i społeczeństwo w wyniku zastosowania koncepcji PPP w stosunku do poniesionych kosztów; w uproszczeniu wyraża opłacalność lub wartość dodaną z przedsięwzięcia inwestycyjnego. Wykazanie VfM powinno być żelazną zasadą przy realizacji każdego projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Formuła PPP powinna być wykorzystana w celu realizacji przedsięwzięcia tylko wówczas, gdy przynosi określone korzyści w porównaniu z realizacją zadania metodą tradycyjną.

Opłata za dostępność – model wynagrodzenia w PPP, w którym partner prywatny otrzymuje od podmiotu publicznego okresowe płatności w zamian za zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu świadczonych usług przez wskazany w umowie czas. Wysokość wynagrodzenia jest niezależna od popytu na świadczoną usługę.

Partner prywatny – przedsiębiorca bądź przedsiębiorca zagraniczny, z którym zawarto umowę o PPP.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) – wspólna realizacja przedsięwzięcia (tradycyjnie będącego w gestii podmiotu publicznego), oparta na długookresowej umowie, przewidującej podział ryzyka i korzyści między partnerem prywatnym a podmiotem publicznym, odpowiedni do stopnia realizowania przez nich określonych zadań; na mocy umowy partner prywatny odpowiada za świadczenie usługi publicznej (proces gospodarowania), odpowiedzialność za jakość i dostępność do usługi w dalszym stopniu ponosi podmiot publiczny. Zakres odpowiedzialności podmiotu prywatnego obejmuje zwykle także projektowanie inwestycji i sfinansowanie nakładów inwestycyjnych.

Podmiot publiczny – podmiot sektora publicznego (np. organ administracji rządowej lub samorządowej, ale również niektóre spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalne), prowadzący postępowanie na wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia PPP i zawierający umowę o PPP z wybranym partnerem prywatnym.

Przedsięwzięcie PPP – projekt, którego realizacja oparta jest na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, połączony z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związany.

Ryzyko – możliwość nieosiągnięcia zakładanych rezultatów na skutek działania różnego rodzaju czynników bądź uzyskanie rezultatów innych od oczekiwanych (z określonym prawdopodobieństwem).

Spółka PPP (ang. Special Purpose Vehicle, SPV) – odrębny podmiot prawny powołany w celu realizacji projektu przez obie strony umowy lub przez partnera prywatnego.

Składnik majątkowy – nieruchomość, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo, rzecz ruchoma oraz prawo majątkowe.

Umowa o PPP – umowa zawarta na podstawie ustawy o PPP, w której partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Zamknięcie finansowe – uzyskanie finansowania przez partnera prywatnego na inwestycję PPP.

Zamknięcie komercyjne – podpisanie umowy o PPP przez podmiot publiczny i partnera prywatnego.

Zarządzanie ryzykiem – identyfikacja rodzajów ryzyka, jakie mogą pojawić się w trakcie realizacji inwestycji, a następnie ich ocena, analiza i odpowiednia alokacja oraz monitorowanie i kontrola.

ŹRÓDŁA PRAWA

Kodeks cywilny – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

Prawo budowlane – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.).

Ustawa o PPP – Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).

Ustawa PZP – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.).

Ustawa o finansach publicznych – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.).

Ustawa o gospodarce komunalnej – Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 827).

Ustawa o odpadach – Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

Ustawa o umowie koncesji – Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1920).

Prawo wodne – Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121 ze zm.).

Ustawa OoŚ – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.).

Ustawa POŚ – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.).

Ustawa o podatku od nieruchomości – Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.).

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 328 ze zm. z dnia 27 października 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 2180).

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

Część I. Miejsce sektora wodno-kanalizacyjnego na rynku PPP

1. Czy projekty budowy i utrzymania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej można realizować w formule PPP?

Terminem partnerstwa publiczno-prywatnego określa się projekty inwestycyjno-eksploatacyjne realizowane na podstawie umowy długoterminowej wspólnie przez władze publiczne i podmioty sektora prywatnego (podmioty rynkowe), których celem jest stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych.

W przedsięwzięciach PPP podmioty sektora publicznego i prywatnego, działając wspólnie, jednocześnie realizują cele indywidualne. Partner publiczny świadczy usługi publiczne, do czego zobowiązują go przepisy prawa, partner prywatny prowadzi działalność gospodarczą i osiąga z tego tytułu zyski. PPP nie jest zatem prywatyzacją działań władzy publicznej czy też zwolnieniem jej z obowiązków świadczenia usług publicznych i odpowiedzialności za poziom dostępności do nich. W projektach PPP rozdzielone zostają domeny działań gospodarczych i odpowiedzialności politycznej (prawnej). Sprywatyzowane zostają działania gospodarcze – proces inwestycyjny, eksploatacji i zarządzania projektem. Za poziom i jakość dostępnych społeczeństwu usług publicznych jednak nadal odpowiada władza publiczna. Inaczej mówiąc: w projektach PPP strona publiczna z reguły odpowiada za zdefiniowanie celów przedsięwzięcia, a także za monitoring i kontrolę zgodności działań z interesem publicznym. Z kolei partner prywatny jest najczęściej odpowiedzialny za działania gospodarcze (wykonawcze), w tym budowę i eksploatację. Prawa i obowiązki obu stron zapisane zostają w umowie PPP.

Umowa PPP ma charakter cywilnoprawny, określa prawa i obowiązki obu stron, identyfikuje i wycenia ryzyko ich dotrzymania oraz zawiera mechanizm pozwalający na wypłatę wynagrodzenia dla partnera prywatnego w adekwatnej wysokości do podjętych w umowie zobowiązań w zakresie poziomu i standardu świadczonych przez niego usług.

Stosowanie PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym jest prawnie dopuszczalne i w wielu przypadkach (jak pokazują doświadczenia polskie i zagraniczne) uzasadnione ekonomicznie.

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków jest zadaniem własnym gminy¹. Oznacza to, iż odpowiada ona za jego realizację i finansowanie. Gmina może to zadanie realizować samodzielnie lub wspólnie z inną gminą, opierając się na własnym potencjale i budżecie lub też przy wykorzystaniu formuły PPP – delegując na partnera prywatnego obowiązek świadczenia zaopatrzenia w wodę i odprowadzania/oczyszczania ścieków przy zadanych mu parametrach/standardach ilościowych i jakościowych oraz danej, zatwierdzonej przez gminę, cenie.



DOBRA PRAKTYKA

Decyzja o wyborze formy realizacji zadania inwestycyjnego powinna wynikać z analizy korzyści dla sektora publicznego. Z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, nakazującego wydatkowanie środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, wynika zasada optymalnego wyboru metod i środków osiągnięcia celów publicznych. Z tego względu rekomendowane jest przeprowadzanie analizy opłacalności PPP.

PPP stosujemy tylko wtedy, gdy korzyści, jakie przynosi zastosowanie tej formuły, przeważają nad korzyściami możliwymi do osiągnięcia przy zastosowaniu modelu tradycyjnego. Większe korzyści formuły PPP osiąga się pomimo większych kosztów przygotowania projektu PPP (bardziej skomplikowany model działania) i wyższego kosztu pozyskania kapitału transakcyjnego.

Wykorzystanie formuły PPP sprowadza się do zawarcia umowy cywilnoprawnej, na mocy której partner prywatny wyremontuje/zaprojektuje i wybuduje infrastrukturę wodno-kanalizacyjną (w tym oczyszczalnię ścieków) i będzie nią zarządzać przez określony w umowie okres. Partner prywatny poniesie też koszty finansowania wszystkich etapów budowy i koszty eksploatacji. Zwrot poniesionych nakładów powiększony o zysk z tytułu ww. działalności gospodarczej partner prywatny uzyskuje poprzez pobór opłat z tytułu dostarczania wody i odprowadzania ścieków lub w postaci wynagrodzenia od podmiotu publicznego. Wysokość stawek opłat określa taryfa opłat

¹ Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

opracowana przez partnera prywatnego i zatwierdzona uchwałą gminy. Specyfiką projektów wodno-kanalizacyjnych realizowanych w formule PPP jest:

- działanie w warunkach monopolu naturalnego, co przekłada się na zmniejszone ryzyko działania, przede wszystkim mniejsze ryzyko popytu. Popyt na usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest względnie stały, możliwy do przewidzenia i nie jest determinowany zmianami cyklu koniunkturalnego;
- zasadność stosowania różnych modeli PPP: w trybie koncesji na usługi, koncesji na roboty budowlane, w trybie zamówienia publicznego. **Podstawowym kryterium wyboru jest tu zakres przedmiotowy umowy: tylko usługi lub inwestycja i usługi oraz – zawsze – eksploatacja**;
- przypisywanie ryzyka budowy/modernizacji i dostępności, a także w znacznej części popytu partnerowi prywatnemu. Stąd też, **projekty w sektorze wodno-kanalizacyjnym realizowane są w Polsce przede wszystkim w formule koncesji**. Ryzyko popytu w polskiej praktyce w całości lokalizowane jest po stronie podmiotu publicznego tylko w projektach PPP na zaprojektowanie i budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków wraz ze świadczeniem usług oczyszczania ścieków i te właśnie projekty realizowane są w trybie zamówienia publicznego;
- przejmowanie, najczęściej, przez partnera prywatnego istniejącej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i jej remontowanie oraz ewentualnie rozbudowa;
- udział majątkowy podmiotu publicznego w postaci gruntu pod oczyszczalnię czy rozbudowę istniejącej infrastruktury dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

FRAGMENT WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM SAUR KONSTANCJA ANDRZEJEM KRUKIEM ²

Katalog powodów na „tak” dla modelu PPP w wodociągach i kanalizacji oraz możliwych korzyści dla podmiotów publicznych płynących ze współpracy z partnerem prywatnym jest bardzo szeroki i należałoby go odnieść do konkretnej sytuacji, w której znajduje się zamawiający. I tak:

- Na podstawie doświadczeń SAUR i moich własnych mogę powiedzieć, iż obecnie zamawiający, jeśli decydują się na realizację przedsięwzięć PPP, to prawie zawsze z przyczyn finansowych. Z punktu widzenia interesów bu-

² Andrzej Kruk – Dyr. ds. Rozwoju w Saur Polska sp. z o.o. Członek Zarządu Saur Konstancja sp. z o.o. w latach 2014–2017.

dżetu gminnego pozabilansowe finansowanie inwestycji komunalnych, tj. bez wpływu na dług publiczny i indywidualny wskaźnik zadłużenia, jest bardzo atrakcyjne. Dodatkową korzyścią z tego płynącą jest również nieograniczanie zdolności inwestycyjnej zamawiającego, która może być wykorzystana do realizacji innych ważnych społecznie inwestycji komunalnych.

- Kolejnym powodem do rozważenia wdrożenia modelu PPP w wodociągach i kanalizacji jest niezaprzeczalnie optymalizacja kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych w stosunku do klasycznego sposobu realizacji projektu, na przykład modernizacji oczyszczalni ścieków, gdzie rozdzielony jest etap przygotowania i/lub realizacji inwestycji od jej eksploatacji. Partner prywatny, inwestując własne środki, gwarantuje koszty, jakość usługi i bierze na siebie pełną odpowiedzialność za całość przedsięwzięcia. Dlatego też będzie dostosowywał inwestycję na każdym jej etapie od projektu do wykonawstwa do rzeczywistych i konkretnych potrzeb, wybierając tak technologię, rozwiązania techniczne czy też urządzenia, aby zmniejszyć koszty eksploatacji w długoletniej perspektywie.
- Niemniej istotnym powodem rozważenia realizacji inwestycji wodno-kanalizacyjnych w modelu PPP jest korzystna alokacja ryzyka i minimalizacja jego wpływu na finalny koszt świadczenia usług. Partner prywatny jako profesjonalny, branżowy inwestor ma w tym zakresie lepsze kompetencje płynące z doświadczenia i realizacji wielu podobnych inwestycji.
- Ze względu na poziom wynagrodzeń w samorządach lub w w małych i średnich spółkach komunalnych, nie można oczekiwać zatrudnienia najlepszych specjalistów zajmujących się zarządzaniem wodociągami, kanalizacją czy też oczyszczalnią ścieków. Dla partnera prywatnego ma to istotne znaczenie, gdyż dobrze prowadzona eksploatacja i konserwacja, a także dostęp do najnowszej wiedzy w tym zakresie gwarantuje optymalizację kosztów i wydłuża czas życia poszczególnych obiektów czy też urządzeń. Przy eksploatacji w modelu klasycznym nie jest to już takie pewne.
- Kolejną korzyścią dla systemu wodno-kanalizacyjnego zarządzanego w modelu PPP jest brak zależności funkcjonowania partnera prywatnego od lokalnej polityki. W takim przypadku cel jest prosty: skupiamy się na świadczeniu usługi o wysokiej jakości po możliwie najniższych kosztach.

W przypadku służb lub spółek gminnych bywa z tym różnie. Ostatnim powodem za rozważeniem modelu PPP w wodociągach i kanalizacji, o którym chciałbym tylko wspomnieć, jest racjonalna polityka taryfowa, która obecnie często służy innym celom niż zapewnieniu odpowiedniego poziomu jakości usług i stabilności systemu wodno-kanalizacyjnego.

W sektorze wodno-kanalizacyjnym zastosowanie mają trzy podstawowe modele PPP:

- **PPP w trybie koncesji na świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków;**
- **PPP w trybie koncesji na roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu i rozbudowie lub kompleksowej modernizacji sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wraz ze świadczeniem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków;**
- **PPP w trybie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków wraz ze świadczeniem usług oczyszczania ścieków.**

W modelu PPP w trybie koncesji na usługi lub na roboty budowlane wynagrodzeniem jest czerpanie przez partnera prywatnego korzyści z tytułu umowy w postaci opłat za pobór wody i odprowadzanie/oczyszczanie ścieków, opłat, które pokrywają koszty ponoszone przez partnera prywatnego. Pobór opłat odbywa się zazwyczaj przez partnera prywatnego od odbiorców z tytułu świadczonych ww. usług.

Ograniczenie wynagrodzenia partnera prywatnego do przychodów z tytułu opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków pozwala na realizację projektu bez udziału budżetu publicznego. Potrzebne na ten cel środki publiczne mogą być zatem wydatkowane przez podmiot publiczny na finansowanie innego zadania publicznego.

Model PPP w trybie zamówienia publicznego stosowany jest przede wszystkim w projektach zakładających inwestycję realizowaną i finansowaną przez partnera prywatnego, a jego wynagrodzenie wiąże się najczęściej (w całości lub w części) z płatnościami dokonywanymi przez podmiot publiczny na przykład w postaci zakupu usług. Pobór opłat od użytkowników dokonywany jest w tym przypadku zazwyczaj przez podmiot publiczny.

Szczegółowy opis modeli PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnych rekomendowanych do stosowania w Polsce zawiera aneks.

2. Regulacje prawne dla projektów PPP w sektorze wodnokanalizacyjnym

Sektor wodociągowo-kanalizacyjny cechuje daleko posunięta regulacja poszczególnych aspektów jego funkcjonowania. Wpływa to również na zasady realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w tym sektorze gospodarki. Stosunkowo duża elastyczność przepisów dotyczących PPP i koncesji stoi zatem niejako w przeciwstawie do otoczenia prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa dostarczające wodę i odprowadzające ścieki. Wpływ regulacji sektorowych przejawia się chociażby w stosunkowo ograniczonej liczbie możliwych do zastosowania modeli realizacji projektów szeroko pojętego PPP przy przedsięwzięciach związanych z gospodarką wodną i ściekową. Istotny wpływ na sposób realizacji projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym mają także inne przepisy prawne, w szczególności regulacje środowiskowe, budowlane czy związane z gospodarowaniem nieruchomościami i zagospodarowaniem przestrzennym. Poniżej omawiamy te regulacje prawne, które odnoszą się do specyfiki sektora, a rezygnujemy z opisu tych, które są w zasadzie identyczne dla wszystkich sektorów.

USTAWA O ZBIOROWYM ZAOPATRZENIU W WODĘ I ZBIOROWYM ODPROWADZANIU ŚCIEKÓW

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest najważniejszym aktem prawnym związanym z prowadzeniem działalności w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. W ślad za ustawą o samorządzie gminnym ustawodawca w art. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków niejako powtórzył, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków stanowi jedno z zadań własnych gminy, przy czym może być ono wykonywane wspólnie przez kilka gmin (np. w formie związku międzygminnego lub na podstawie porozumień międzygminnych).

Istotną kwestią regulowaną przez przepisy tej ustawy są zasady i warunki działania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Przedsiębiorstwa te uprawnione są do świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków za pośrednictwem zarządzanych przez nie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Ustawa określa między innymi krąg podmiotów, które mogą uzyskać status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, oraz warunki, jakie muszą one speł-

nić (związane m.in. z określonym potencjałem finansowym i technicznym), aby uzyskać stosowne zezwolenie wydawane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (chyba że dany podmiot jest ustawowo zwolniony z obowiązku jego uzyskania). Sama procedura wydawania zezwolenia podlega ogólnym przepisom o postępowaniu administracyjnym. W przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uregulowano także przesłanki cofnięcia zezwolenia.

Ustawodawca uregulował również kwestię obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które można podzielić na następujące kategorie:

- utrzymanie infrastruktury technicznej w należyłym stanie;
- zapewnienie budowy nowej infrastruktury (na podstawie tzw. wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych);
- kontrola jakości wody;
- kontrola ilości i jakości ścieków;
- poszerzanie sieci.

Działalność prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne musi być przy tym zgodna z regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Obligatoryjne elementy tego regulaminu również zostały określone w ustawie. Wraz z niedawno wprowadzonymi zmianami³, na radę gminy nałożono obowiązek przygotowania projektu regulaminu, choć podstawą do jego sporządzenia są projekty opracowane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Uchwalenie regulaminu przez radę gminy następuje na podstawie opinii organu regulacyjnego – dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Sama opinia wydawana jest w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Bardzo znaczącą kwestią uregulowaną w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, szczególnie z perspektywy inwestorów prywatnych, jest kwestia taryf za dostarczanie wody i odbiór ścieków. Są one ustalane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na okres trzech lat⁴ i powinny uwzględniać ponoszone przez ten podmiot koszty (również wynikające z planowanych

³ Zmiany wprowadzone Ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 2180).

⁴ Do 11 grudnia 2017 r. okres, na jaki przedsiębiorstwa ustalały taryfę, wynosił 1 rok.

inwestycji określonych we wspomnianym wyżej wieloletnim planie), zmieniające się warunki ekonomiczne, skalę działalności oraz marżę zysku. Jednocześnie stawki taryf są przypisywane poszczególnym tzw. taryfowym grupom odbiorców, które wyodrębnia się na podstawie charakterystyki zużycia wody lub odprowadzonych ścieków, warunków świadczenia usług oraz na podstawie sposobu rozliczeń za te usługi. Jako że sektor wodociągowo-kanalizacyjny jest sektorem użyteczności publicznej, ustawodawca przyznał stronie publicznej istotną kompetencję o charakterze nadzorczym – taryfy ustalone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne podlegają bowiem zatwierdzeniu przez organ regulacyjny w drodze decyzji (do 11 grudnia 2017 r. – przez radę gminy w drodze uchwały), chyba że taryfa została zmieniona wyłącznie w związku ze zmianą stawki podatku VAT. Do wniosku o zatwierdzenie uchwały przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołącza projekt taryfy i szczegółowe uzasadnienie.

Powyższe ograniczenie swobody w stosowaniu polityki cenowej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, podyktowane w dużej mierze wrażliwym charakterem tego sektora (podwyżki cen wody czy ścieków są szybko odczuwalne przez mieszkańców, zwłaszcza przez grupy najuboższe), może stanowić czynnik wpływający na ograniczone zainteresowanie partnerów prywatnych realizacją projektów PPP w modelach zbliżonych do koncesyjnych, w których partner prywatny po zawarciu umowy o PPP ma wykonywać obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Czynnikiem, który nieco ogranicza ryzyko związane z brakiem pełnej swobody w ustalaniu stawek taryf, jest przyznane radzie gminy uprawnienie do podjęcia uchwały w przedmiocie dopłat dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców. Niemniej jednak wyegzekwowanie takiego obowiązku na podstawie postanowień umowy o PPP może być utrudnione, rada gminy bowiem nie jest w tym zakresie związana żadnymi przesłankami ustawowymi i jej decyzja w tym zakresie ma charakter uznaniowy.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa również obligatoryjne elementy umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, jaką z odbiorcą usług zawiera przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Jakkolwiek sama umowa ma charakter umowy cywilnoprawnej i zastosowanie znajdują do niej przepisy Kodeksu cywilnego, tak w przypadku kontraktów na świadczenie tego typu usług ustawodawca ograniczył kodeksową zasadę swobody umów. Co więcej, kompetencję do rozstrzygania niektórych sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług wraz z ostatnią kompleksową nowelizacją ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ście-

ków również przyznano organowi regulacyjnemu. Spory te na wniosek strony organ rozstrzyga w drodze decyzji, przy czym wspomniana nowelizacja wprowadziła katalog możliwych rozstrzygnięć podejmowanych przez organ regulacyjny. Powyższe zmiany sprawiły zatem, że działalność prowadzona w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym w stopniu jeszcze większym niż dotychczas obarczona jest ryzykiem regulacyjnym, które musi zostać uwzględnione przez każde prywatne przedsiębiorstwo zainteresowane prowadzeniem działalności w tym sektorze.

Co warte podkreślenia, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zasadniczo nie będzie miała zastosowania do projektów PPP realizowanych w modelu podwykonawczym, gdzie partner prywatny będzie świadczył usługi odbioru i oczyszczania ścieków w będącej jego własnością (lub dzierżawioną) oczyszczalni ścieków na rzecz działającego na terenie gminy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Zasady współpracy stron w takim modelu będą zatem oparte głównie na przepisach ustawy o PPP i Kodeksu cywilnego.

USTAWA O GOSPODARCE KOMUNALNEJ

Działalność gminy w sprawach związanych z gospodarką wodno-ściekową stanowi, jak już wskazano wcześniej, realizację zadań własnych gminy. Do tej działalności znajdują zatem zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce komunalnej. Gospodarką komunalną można określić wykonywanie przez gminę zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (w przypadku gminy – potrzeb ogółu jej mieszkańców). Ustawodawca doprecyzował, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Do takich usług niewątpliwie należy zaliczyć usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Jeśli chodzi o spółki, samorządy zasadniczo mogą tworzyć jedynie spółki kapitałowe (lub przystępować do nich) (tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne), przy czym zdecydowaną najpopularniejszą formą dla tzw. spółek komunalnych (czyli będących własnością jednostek samorządu terytorialnego)

jest forma spółki z o.o. Wyjątek stanowią w tym zakresie przepisy ustawy o PPP, które w przypadku zinstytucjonalizowanego PPP zezwalają podmiotowi publicznemu i partnerowi prywatnemu na utworzenie po zawarciu umowy o PPP nie tylko spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej, lecz także spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej.

Bardzo istotne znaczenie w praktyce działalności gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego ma art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej. Przesądza on bowiem o możliwości powierzenia w drodze umowy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym (przede wszystkim – przedsiębiorcom działającym w formie spółki kapitałowej) lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (np. przedsiębiorcy działający w formie spółek osobowych, np. spółki jawnej czy komandytowej). Zawarcie takiej umowy może być dokonane między innymi na podstawie przepisów ustawy o PPP, ustawy PZP lub ustawy o umowie koncesji. Przywołany przepis stanowi zatem źródło uprawnienia gmin do realizacji projektów PPP w sferze użyteczności publicznej.

O wyborze sposobu i formy prowadzenia gospodarki komunalnej (samorządowy zakład budżetowy, spółka komunalna, umowa o PPP, umowa o zamówienie publiczne, umowa koncesji) co do zasady decydują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, czyli rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

USTAWA O PPP

Ustawa o PPP z uwagi na swój ramowy charakter niewątpliwie stwarza możliwość realizacji na podstawie ujętych w niej przepisów projektów inwestycyjnych czy projektów związanych ze świadczeniem usług użyteczności publicznej w sektorze wodno-ściekowym. Realizacja takich przedsięwzięć może przybrać różne formy, przy czym wpisanie ich w definicję „przedsięwzięcia” uregulowaną w przepisach ustawy o PPP nie powinno nastroczać żadnych trudności. Jak przewiduje art. 2 pkt 4 ustawy o PPP, przedsięwzięciem może być między innymi:

- budowa lub remont obiektu budowlanego (np. budowa lub gruntowna modernizacja oczyszczalni ścieków);
- świadczenie usług (np. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, oczyszczanie ścieków);

- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność (np. gruntowna modernizacja infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, instalacja nowoczesnego systemu monitoringu, w tym urządzeń telemetrycznych i pomiarowych).

Dodatkowym wymogiem stawianym przez ustawodawcę dla przedsięwzięcia realizowanego na podstawie ustawy o PPP jest uwzględnienie w zakresie obowiązków partnera prywatnego usług utrzymania lub zarządzania infrastrukturą (np. oczyszczalnią ścieków lub siecią wodociągowo-kanalizacyjną), która jest wykorzystywana do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związana. Co charakterystyczne, w projektach PPP i koncesji realizowanych w sektorze wodno-kanalizacyjnym obowiązki partnera prywatnego na etapie eksploatacji zasadniczo najczęściej będą obejmowały nie tylko podstawowe utrzymanie techniczne, lecz także pełne zarządzanie powierzoną infrastrukturą z możliwością świadczenia usług bezpośrednio na rzecz użytkowników końcowych (dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków) w zamian za odpłatność.

Ze względu na definicję podmiotu publicznego uregulowaną w przepisach ustawy PPP można jednocześnie wskazać, że w przypadku sektora wodno-ściekowego taką rolę może odgrywać zarówno gmina, jak i gminna spółka komunalna będąca przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym w rozumieniu przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Przy czym w tym drugim przypadku będzie zasadniczo chodziło wyłącznie o przedsięwzięcia realizowane w modelu „hurtowym”, gdzie partner prywatny ma być *de facto* podwykonawcą przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Współdziałanie strony publicznej w przypadku przedsięwzięć PPP w sektorze wodno-ściekowym (i zasadniczo w wielu innych sektorach gospodarki) najczęściej przybierze formę wniesienia wkładu własnego. Wkładem własnym będzie mogła być sieć wodociągowo-kanalizacyjna, istniejąca na terenie gminy oczyszczalnia ścieków lub nieruchomości, na której partner prywatny wybuduje nową oczyszczalnię ścieków. Można przy tym założyć, że wniesienie wkładu własnego w postaci infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej powinno zasadniczo nastąpić w formie dzierżawy, partner prywatny bowiem będzie prowadził działalność gospodarczą z wykorzystaniem tego majątku. Jednocześnie przepisy ustawy o PPP określają zasady zwrotu wkładu własnego strony publicznej. Nieruchomości, budynki czy infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna

wniesione w ramach projektu PPP, przy wykorzystaniu których partner prywatny lub Spółka PPP realizował(a) przedsięwzięcie, powinny zostać zwrócone gminie po zakończeniu kontraktu PPP w stanie nie pogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania, chyba że umowa o PPP stanowi inaczej.

Wynagrodzenie partnera prywatnego w projektach PPP realizowanych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym zasadniczo może przybrać dwie formy:

- dochodów czerpanych ze świadczenia usług bezpośrednio na rzecz użytkowników końcowych w postaci opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, które mogą być ewentualnie (po podjęciu przez radę gminy odpowiedniej uchwały) uzupełniane dopłatami strony publicznej do świadczonych usług – ta forma wynagrodzenia znajdzie zastosowanie w projektach realizowanych w modelu koncesyjnym, w których partner prywatny będzie posiadał status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego;
- płatności podmiotu publicznego za świadczenie usług oczyszczania dostarczanych do oczyszczalni ścieków (płatnikiem wynagrodzenia należnego stronie prywatnej powinno być zasadniczo działające na terenie gminy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, którym może być sama gmina lub gminna spółka komunalna), które mogą być ewentualnie uzupełnione wynagrodzeniem za realizację inwestycji – ta forma wynagrodzenia znajdzie zastosowanie w modelu podwykonawczym (hurtowym), w którym partner prywatny będzie eksploatował oczyszczalnię ścieków, jednakże nie będzie posiadał statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Z uwagi na bardzo ograniczoną regulację aspektów proceduralnych w ustawie o PPP (kryteria oceny ofert), ustawa ta nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej dokonania wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu. Zastosowanie znajdą zatem przepisy ustawy PZP lub ustawy o umowie koncesji.

USTAWA O UMOWIE KONCESJI

Dokonanie wyboru partnera prywatnego na podstawie przepisów ustawy o umowie koncesji nastąpi w sytuacji, gdy jego zakładanym wynagrodzeniem będzie wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego albo wykonywania usług będących przedmiotem umowy, albo takie prawo wraz z płatnością. Taki model wynagrodzenia wystąpi w tych projektach, w których partner prywatny będzie zobowiązany do uzyskania statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i będzie pobierał

opłaty za dostarczanie wody i/lub odprowadzanie ścieków od mieszkańców gminy. Nie jest jednakże wykluczone, że owo wynagrodzenie będzie uzupełnianie płatnościami strony publicznej (np. dopłatami do usług, środkami przeznaczonymi na modernizację infrastruktury).

Warto zauważyć, że ustawa o umowie koncesji może być samodzielną podstawą do realizacji projektu związanego ze świadczeniem usług użyteczności publicznej. Tego typu przedsięwzięcia, jakkolwiek zaliczane do szeroko pojętego PPP, dla odróżnienia od typowych przedsięwzięć PPP realizowanych na podstawie ustawy o PPP określane bywają jako „czysta koncesja”.

Teoretycznie projekty realizowane w modelach, które zakładają uzyskanie przez partnera prywatnego statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i pobieranie opłat za świadczone usługi bezpośrednio od mieszkańców, mogą być realizowane zarówno jako „PPP w trybie koncesji”, jak i jako „czysta koncesja”. Zasadnicza różnica dotyczy kwestii podziału ryzyka ekonomicznego. Ustawa o umowie koncesji wymaga, aby w przypadku przedsięwzięć *stricte* koncesyjnych koncesjonariusz ponosił ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą. Oczywiście w przypadku sektora wodno-ściekowego działalność gospodarcza jest prowadzona w warunkach monopolu naturalnego (tylko jeden podmiot ma dostęp do infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej na danym obszarze; w przypadku działania na terenie gminy dwóch lub więcej podmiotów świadczących tego typu usługi każdy z nich działa niejako na innym odcinku), więc z natury rzeczy ryzyko gospodarcze partnera prywatnego jest ograniczone. Niemniej jednak w tego typu przedsięwzięciach w ramach ryzyka związanego z popytem na usługi można wskazać chociażby na istotną rolę ryzyka demograficznego. W przypadku projektu realizowanego w formule koncesyjnej możliwości zagwarantowania mechanizmów ograniczających ryzyko partnera prywatnego w tym obszarze będą dosyć ograniczone. Z kolei formuła PPP w trybie koncesji daje w tym zakresie stronie publicznej większą elastyczność co do podziału ryzyka ekonomicznego i umożliwia dokonanie odpowiedniego jego podziału między strony umowy o PPP w przypadku, gdyby z analiz finansowych i ekonomicznych wynikała taka konieczność.

Obecna ustawa o umowie koncesji, w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki (ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r.⁵) dosyć kompleksowo reguluje aspekty proceduralne

⁵ Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 ze zm.

postępowania o zawarcie umowy koncesji (np. szeroki katalog przestępstw wykluczenia z postępowania, potencjalne trzy tryby postępowania, dalej idące wymogi dotyczące dokumentacji postępowania).

Warto przy tym dodać, że obecnie obowiązująca ustawa o umowie koncesji ogranicza w stosunku do poprzedniej dopuszczalny okres, na jaki można zawrzeć umowę (dotyczy to zarówno umów koncesji, jak i umów o PPP zawieranych na podstawie tej ustawy). Zasadą jest bowiem zawieranie umowy na okres nieprzekraczający 5 lat, podczas gdy w świetle poprzednio obowiązującej ustawy koncesyjnej umowę koncesji na usługi można było zawrzeć na okres do 15 lat, a umowę koncesji na roboty budowlane – aż do 30 lat (a pod pewnymi warunkami – nawet na okres dłuższy).

USTAWA PZP

Postępowanie na wybór partnera prywatnego powinno zostać przeprowadzone na podstawie ustawy PZP w tych przypadkach, w których nie znajdzie zastosowania ustawa o umowie koncesji (art. 4 ust. 2 ustawy o PPP). Zasadniczo znajdzie ona zastosowanie w przypadku takich przedsięwzięć, w których model wynagrodzenia jest oparty w całości lub w przeważającej mierze na uiszczanej przez podmiot publiczny opłacie za dostępność lub innej formie płatności strony publicznej. Innymi słowy, chodzi o projekty, w których głównym odbiorcą usług świadczonych przez partnera prywatnego jest podmiot publiczny lub podmiot od niego zależny – jak ma to często miejsce w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym.

Podobnie jak w przypadku stosowania ustawy o umowie koncesji do procedury wyboru partnera prywatnego, zawarcie umowy o PPP na podstawie ustawy PZP oznacza, że jej przepisy znajdą zastosowanie praktycznie we wszystkich aspektach proceduralnych – poczynając od regulacji dotyczących zasad szacowania wartości zamówienia i określania jego przedmiotu, poprzez kwestie związane z dokumentami wymaganymi od wykonawców (partnerów prywatnych), a kończąc na przesłankach unieważnienia postępowania.

Przepisy ustawy PZP mają zastosowanie nie tylko do postępowania na wybór partnera prywatnego, lecz także do samej umowy o PPP. Należy zatem uwzględnić regulacje odnoszące się do czasu trwania umowy. Te w przypadku sektora wodno-ściekowego są wyjątkowo liberalne – ustawa o PZP zezwala bowiem w przypadku zamówień na dostawę wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków

do takiej sieci na zawarcie umowy na czas nieoznaczony, co stanowi wyjątek od generalnej zasady udzielania zamówień publicznych na czas określony. Ze względu na brak uregulowania w ustawie o PPP kwestii związanych z czasem trwania umowy w przypadku projektów PPP realizowanych na podstawie ustawy PZP teoretycznie istnieje zatem możliwość zawarcia umowy na czas nieoznaczony. W praktyce jednak ciężko wyobrazić sobie zastosowanie takiego rozwiązania. Co jednak istotne, ostatnią kompleksową nowelizacją ustawy PZP ustawodawca zwolnił podmioty publiczne planujące zawarcie umowy o PPP na czas dłuższy niż 4 lata (w praktyce krótsze umowy są bardzo rzadko spotykane) z obowiązku wysłania stosownego zawiadomienia do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zawierającego uzasadnienie faktyczne i prawne. Tym samym ustawodawca racjonalnie założył, że przedsięwzięcia realizowane w formule PPP z natury rzeczy mają charakter współpracy długoterminowej.

Jeśli wynik przeprowadzonych analiz przedrealizacyjnych wykaże, że model PPP/koncesji jest w przypadku danego przedsięwzięcia nieefektywny, oczywiście nie ma żadnych przeszkód do zawarcia przez gminę w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym klasycznej umowy o zamówienie publiczne. W takim przypadku zastosowanie znajdują przepisy regulujące zasady udzielania zamówień sektorowych, gdyż jednym z rodzajów działalności sektorowej w myśl ustawy PZP jest tworzenie sieci przeznaczonych do świadczenia publicznych usług związanych z produkcją lub dystrybucją wody pitnej lub dostarczania wody pitnej do takich sieci lub kierowania takimi sieciami. Ponadto zamawiający, którzy udzielają zamówień w celu wykonywania tego rodzaju działalności, stosują przepisy o zamówieniach sektorowych również do zamówień związanych między innymi z kanalizacją i oczyszczaniem ścieków.

KODEKS CYWILNY

Tak jak w przypadku innych sektorów niż wodno-kanalizacyjny przepisy Kodeksu cywilnego mają wpływ zarówno na sam proces wyboru partnera prywatnego, jak i realizację umowy w zakresie nieuregulowanym zapisami PZP oraz ustawy o umowie koncesji. Na etapie realizacji umowy o PPP Kodeks cywilny znajdzie jeszcze szersze zastosowanie – umowa o PPP jest niewątpliwie umową cywilnoprawną. We wszystkich powyższych kwestiach regulacje Kodeksu cywilnego są jednolite dla, w zasadzie, wszystkich sektorów. **Jednak specyfika sektora wodno-kanalizacyjnego decyduje o szczególnym znaczeniu przepisów Kodeksu cywilnego w przypadku realizacji projektów PPP w trybie koncesji, gdzie partner prywatny będzie świadczył usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na rzecz odbiorców końcowych.**

Przepisy kodeksowe będą miały bowiem zastosowanie do umów zawieranych przez partnera prywatnego z odbiorcami (z uwzględnieniem ograniczeń płynących z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Szersze zastosowanie Kodeksu cywilnego będzie natomiast miało miejsce przy przedsięwzięciach realizowanych w modelu PPP w trybie PZP (eksploatacja oczyszczalni ścieków obejmująca świadczenie usług oczyszczania ścieków na rzecz działającego w gminie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego).

W przypadku działalności prowadzonej w sektorze wodno-ściekowym istotnego znaczenia mogą nabrać również przepisy związane z ograniczonymi prawami rzeczowymi, a to z uwagi na konieczność ustanawiania służebności przesyłu w przypadku rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz wynikające z ustanowienia takiej służebności uprawnienia i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Warto także zwrócić uwagę na art. 49 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że urządzenia przesyłowe służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów (a zatem również przyłącza wodociągowo-kanalizacyjne), pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa. W rezultacie, jeśli partner prywatny przyłączy takie urządzenia do swojej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, odbiorca usług będzie mógł zażądać od partnera prywatnego nabycia tych urządzeń za odpowiednim wynagrodzeniem pod warunkiem, że poniósł koszt ich budowy. Niemniej jednak również w tym zakresie zastosowanie znajduje zasada swobody umów, ponieważ partner prywatny i dany odbiorca usług będą mogli uregulować tę kwestię odmiennie w zawartej między nimi umowie.

USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą mieć szczególne znaczenie przy realizacji projektów PPP związanych z oczyszczalniami ścieków. Nieruchomość, na której zlokalizowana jest istniejąca oczyszczalnia (która ma zostać poddana gruntownej modernizacji) lub na której partner prywatny ma wybudować oczyszczalnię, stanowić będzie najprawdopodobniej wkład własny strony publicznej, co oznacza, że gmina będzie musiała uwzględniać wymogi określone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zasadniczo w takich przypadkach może dojść albo do sprzedaży nieruchomości na rzecz partnera prywatnego (ewentualnie na rzecz Spółki PPP, utworzonej wspólnie

przez strony umowy o PPP), albo do oddania jej w dzierżawę (w celu czerpania przez partnera prywatnego pożytków z wykonywania działalności polegającej na oczyszczaniu ścieków).

Sprzedaż nieruchomości może być dokonana w trybie bezprzetargowym, o ile wybór partnera prywatnego nastąpił na podstawie ustawy o umowie koncesji lub ustawy PZP i przy założeniu, że przeniesienie własności nieruchomości stanowi wniesienie wkładu własnego do przedsięwzięcia przez stronę publiczną. Dodatkowo w przypadku sprzedaży nieruchomości gmina będzie mogła, pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody rady gminy, udzielić partnerowi prywatnemu lub Spółce PPP bonifikaty od ceny sprzedaży. Jednocześnie art. 68a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza wymóg, aby sprzedaż nastąpiła z zastrzeżeniem na rzecz podmiotu publicznego prawa odkupu. Złożenie przez gminę oświadczenia o skorzystaniu z tego prawa (dla którego wymagana jest forma aktu notarialnego) rodzi ten skutek, że partner prywatny (względnie Spółka PPP) jest zobowiązany do przeniesienia własności nieruchomości na rzecz gminy. Odsprzedaż nieruchomości następuje za zwrotem ceny, która powinna uwzględniać z jednej strony udzieloną partnerowi prywatnemu (Spółce PPP) bonifikatę, a z drugiej – waloryzację. Warto podkreślić, że możliwość skorzystania przez stronę publiczną z prawa odkupu jest obwarowana terminem – oświadczenie o skorzystaniu z tego uprawnienia może być złożone najpóźniej w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia umowy o PPP.

Warto również zaznaczyć, że w przypadku realizacji projektu w formie instytucjonalnego PPP, a zatem przez utworzoną wspólnie przez strony umowy o PPP Spółkę PPP, nieruchomość, na której znajduje się lub ma się znajdować oczyszczalnia ścieków, może zostać wniesiona do Spółki PPP w formie aportu, czyli jako wkład niepieniężny podmiotu publicznego.

W przypadku wniesienia nieruchomości w formie dzierżawy, ustawa o gospodarce nieruchomościami wymaga zastosowania trybu przetargowego dla tych umów, które zawierane są na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Rada gminy może jednak wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy i wydaje się, że w przypadku projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym, gdzie sam wybór partnera prywatnego poprzedzony jest zasadniczo procedurą przetargową, taka zgoda powinna być udzielona przy założeniu, że wydzierżawienie nieruchomości partnerowi prywatnemu (lub Spółce PPP) stanowi wniesienie wkładu własnego przez stronę publiczną.

Dla porządku można również wskazać, że nieruchomość, która ma być wykorzystywana do realizacji przedsięwzięcia PPP, może być również przekazana nieodpłatnie partnerowi prywatnemu lub Spółce PPP (art. 13 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami). W przypadku projektów realizowanych w sektorze wodno-ściekowym, z uwagi na to, że infrastruktura zasadniczo służy do czerpania dochodów ze świadczenia określonych usług, wydaje się, że to rozwiązanie znajdzie ograniczone zastosowanie.

USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Znaczenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwidoczni się przy realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze wodno-ściekowym wówczas, gdy teren, na którym ma być zlokalizowana inwestycja (np. nowa oczyszczalnia ścieków), nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W razie braku takiego planu strona, której przypisano w umowie o PPP obowiązki dotyczące pozyskania decyzji administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, będzie zobowiązana do uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopiero uzyskanie którejś z tych decyzji umożliwi uzyskanie pozwolenia na budowę na podstawie prawa budowlanego.

Ustalenie, jaką decyzję poprzedzającą ubieganie się o pozwolenie na budowę należy pozyskać, powinno nastąpić z uwzględnieniem katalogu celów publicznych, które określone są w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeśli przedsięwzięcie ma służyć jednemu z wymienionych w tym przepisie celów, wówczas inwestor musi uzyskać decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W kontekście powyższego należy zwrócić uwagę, że wśród celów publicznych ustawa o gospodarce nieruchomościami wymienia między innymi:

- budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania; oraz
- budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Wydaje się zatem, że w przypadku projektów PPP realizowanych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym w praktycznie każdym przypadku przed uzyskaniem pozwolenia na budowę konieczne będzie pozyskanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (oczywiście o ile dana nieruchomość nie będzie objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego). Można przyjąć, że taką decyzję będzie wydawał wójt, burmistrz albo prezydent miasta przy założeniu, że realizowany projekt będzie inwestycją celu publicznego o znaczeniu powiatowym lub gminnym. Gdyby inwestycję zaklasyfikowano jako przedsięwzięcie o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim, wówczas decyzję również będzie wydawał wójt, burmistrz albo prezydent miasta, jednak w uzgodnieniu z marszałkiem województwa.

Jeśli jednak dane przedsięwzięcie nie będzie służyło realizacji żadnego z celów publicznych (co, jak już podkreślono wyżej, w przypadku przedsięwzięć z sektora wodno-ściekowego będzie jednak bardzo mało prawdopodobne), wówczas przed uzyskaniem pozwolenia na budowę konieczne będzie uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanej przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W kontekście planowania i zagospodarowania przestrzennego warto jeszcze zwrócić uwagę na obowiązki gminy wynikające z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Gmina powinna bowiem ustalić kierunki rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ujętych w studium i w miejscowym planie jest zobowiązane zapewnić przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Ten aspekt również powinien być wzięty pod uwagę przy planowaniu realizacji projektu PPP w jednym z modeli quasi-koncesyjnych.

PRAWO BUDOWLANE

Realizacja przedsięwzięć PPP obejmujących wykonanie inwestycji zawsze wiąże się z koniecznością przestrzegania przepisów prawa budowlanego i aktów wykonawczych. Sektor wodociągowo-kanalizacyjny nie jest tutaj żadnym wyjątkiem. W szczególności należy wskazać na obowiązki dotyczące uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia robót, a później również uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Uzyskanie pozwolenia na budowę będzie wymagane chociażby w przypadku budowy oczyszczalni ścieków (z wyjątkiem małych przydomowych oczyszczalni

o wydajności 7,5 m³ na dobę), dla których równocześnie konieczne jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Budowa sieci kanalizacyjnych i przyłączy kanalizacyjnych wymaga z kolei dokonania zgłoszenia budowy, a jednocześnie po zakończeniu ich budowy inwestor nie musi uzyskać pozwolenia na użytkowanie (wystarczające jest zawiadomienie o zakończeniu budowy). Z punktu widzenia partnera prywatnego realizującego przedsięwzięcia inwestycyjne w formule PPP istotne będą także przepisy prawa budowlanego dotyczące praw i obowiązków podmiotów uczestniczących w procesie inwestycyjnym, zasady odpowiedzialności czy szczegółowe przepisy o charakterze technicznym. Z kolei w aktach wykonawczych określono szczegółowe wymogi techniczne dla różnych typów obiektów budowlanych czy też wymogi odnoszące się do projektu budowlanego.

PRAWO WODNE

Przepisy wciąż obowiązującego prawa wodnego nakładają określone wymogi na podmioty, które prowadzą działalność w sektorze wodno-kanalizacyjnym. W celu poboru wody lub wprowadzania ścieków do wód lub ziemi konieczne jest bowiem uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, przy czym obowiązek ten może obciążać zarówno przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, jak i podmiot nieposiadający takiego statusu (np. operatora oczyszczalni ścieków), który prowadzi działalność tego rodzaju. W zależności od rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej dany podmiot może być zobowiązany do uzyskania pozwolenia na pobór wód lub pozwolenia na wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi.

PRZEPISY ŚRODOWISKOWE

Wykonywanie działalności gospodarczej w sektorze wodno-ściekowym jest nierozdzielnie związane z kwestiami ochrony środowiska, co oznacza, że również przepisy środowiskowe mają wpływ na warunki realizacji projektów PPP w tym obszarze.

Ustawa POŚ reguluje chociażby kwestię opłat za korzystanie ze środowiska, która należąca jest między innymi za pobór wód oraz odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi. Ich wysokość określona jest obecnie w przepisach wykonawczych do ustawy POŚ⁶.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2015 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. z 2015 r., poz. 1875), przy czym nowe stawki wejdą w życie w dniu 1 stycznia 2018 r. na mocy obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska (M.P z 2017 r., poz. 875).

Ponadto należy mieć na uwadze potencjalną konieczność uzyskania tzw. pozwolenia zintegrowanego po zakończeniu procesu inwestycyjnego.

Przy realizacji przedsięwzięć PPP w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym konieczne jest także uwzględnienie przepisów ustawy OOŚ. W przypadku niektórych inwestycji konieczne może być bowiem przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której wydanie *de facto* pozwala dopiero rozpocząć cały proces inwestycyjny. Wydanie takiej decyzji jest wymagane dla tzw. przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określonych w przepisach wykonawczych do ustawy OOŚ⁷. Wśród przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymieniono między innymi duże instalacje do oczyszczania ścieków, przewidziane do obsługi nie mniej niż 100 tysięcy tzw. równoważnych mieszkańców (termin zdefiniowany w prawie wodnym). Z kolei do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko ustawodawca zaliczył między innymi niektóre przedsięwzięcia związane z sieciami kanalizacyjnymi (pod warunkiem, że zakresem projektu objęty jest nie mniej niż 1 km sieci), mniejsze instalacje do oczyszczania ścieków i niektóre instalacje do oczyszczania ścieków przemysłowych.

Co warto jednak podkreślić, partnerzy prywatni często deklarują, że obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia powinien obciążać stronę publiczną jako tę stronę, która lepiej potrafi zarządzać ryzykiem w tym zakresie.

W kontekście przepisów środowiskowych można wymienić również wymogi ustawy o odpadach dotyczące zasad postępowania z tzw. osadami ściekowymi, czyli rodzajem specyficznego odpadu wytwarzanego w procesie oczyszczania ścieków. Ustawa o odpadach i akty wykonawcze na jej podstawie określają między innymi zasady zagospodarowania tych osadów w zależności od ich rodzaju czy kaloryczności (ponowne wykorzystanie, przekazywanie do instalacji spalania odpadów, przekazanie na składowiska odpadów). Te przepisy będą zatem miały szczególne znaczenie w przypadku realizacji projektów PPP obejmujących swoim zakresem rzeczowym świadczenie przez partnera prywatnego usług oczyszczania ścieków.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 71).

FINANSE PUBLICZNE

Jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do uwzględniania przy realizacji projektów PPP przepisów z zakresu finansów publicznych. Z punktu widzenia gmin wdrażających przedsięwzięcia w sektorze wodno-ściekowym najistotniejsze kwestie dotyczące finansów publicznych odnoszą się do kwestii:

- zabezpieczenia środków na realizację przedsięwzięcia (o ile strona publiczna będzie przekazywała jakiegokolwiek środki);
- wpływu zobowiązań wynikających z umowy o PPP na dług publiczny;
- klasyfikacji wydatków wynikających z umowy o PPP na indywidualny wskaźnik zadłużenia gminy.

We wszystkich powyższych kwestiach finansowanie projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym, a także zasady klasyfikacji wydatków podlegają takim samym regulacjom jak przedsięwzięcia PPP w innych sektorach.

O specyfice sektora można mówić jedynie w aspekcie wpływu podjętych przez gminę zobowiązań z tytułu przedsięwzięć PPP w sektorze na dług publiczny. Podkreślić bowiem należy zdecydowanie przyjazną w tym przedmiocie współzależność ze względu na to, że w zasadzie wszystkie możliwe modele projektów PPP w tym sektorze mogą być tak skonstruowane, aby nie generować długu publicznego i nie zwiększać indywidualnego wskaźnika zadłużenia gminy. Decyduje o tym ustalony w umowie PPP podział ryzyka. I tak, zgodnie z art. 18a ustawy o PPP zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego i deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy i większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu. W przypadku przedsięwzięć realizowanych w sektorze wodno-ściekowym, obejmujących komponent inwestycyjny, w których występuje rzeczywiste ryzyko budowy (rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, budowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków), można przyjąć, że będzie możliwe przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka budowy i ryzyka dostępności. W takich projektach partner prywatny co do zasady ponosi również ryzyko popytu, ale ze względu na wykonywanie działalności w warunkach monopolu naturalnego i ewentualne dopłaty ze strony publicznej w świetle analiz prawnych może się okazać, że *de facto* ryzyko popytu nie zostało w całości przeniesione na stronę prywatną.

Z kolei w projektach opartych na modelu podwykonawczym, gdzie popyt na usługi oczyszczania ścieków jest zapewniany przez stronę publiczną, ryzyko budowy i dostępności znajduje się po stronie prywatnej.

Zgodnie z przeprowadzoną w 2015 r. nowelizacją ustawy o PPP⁸ **we wszystkich wymienionych w pkt I.1 modelach PPP stosowanych w sektorze, w których mamy do czynienia z komponentem inwestycyjnym (modernizacja, rozbudowa, budowa), poniesione przez partnera prywatnego z tego tytułu nakłady pieniężne refundowane są mu przez podmiot publiczny w ramach wypłacanego wynagrodzenia; wydatki te klasyfikowane są jako wydatki majątkowe i nie powiększają indywidualnego wskaźnika zadłużenia.**

3. Modelowa ścieżka dojścia do projektów wodno-kanalizacyjnych realizowanych w formule PPP

Nie istnieje jedna modelowa ścieżka dojścia dla projektu PPP, także w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Istnieje natomiast szereg rekomendacji bazujących na polskich i zagranicznych doświadczeniach, jak tego typu projekty mogłyby być przygotowywane i następnie realizowane. Jedną z nich jest metodologia przygotowana przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP⁹, oparta na sześciu krokach:

1. Identyfikacja projektu i analiza możliwości wykorzystania PPP.
2. Przygotowanie organizacyjne.
3. Przygotowanie do wszczęcia postępowania.
4. Postępowanie na wybór partnera prywatnego.
5. Sfinalizowanie umowy o PPP i uzgodnień finansowych.
6. Zarządzanie umową.

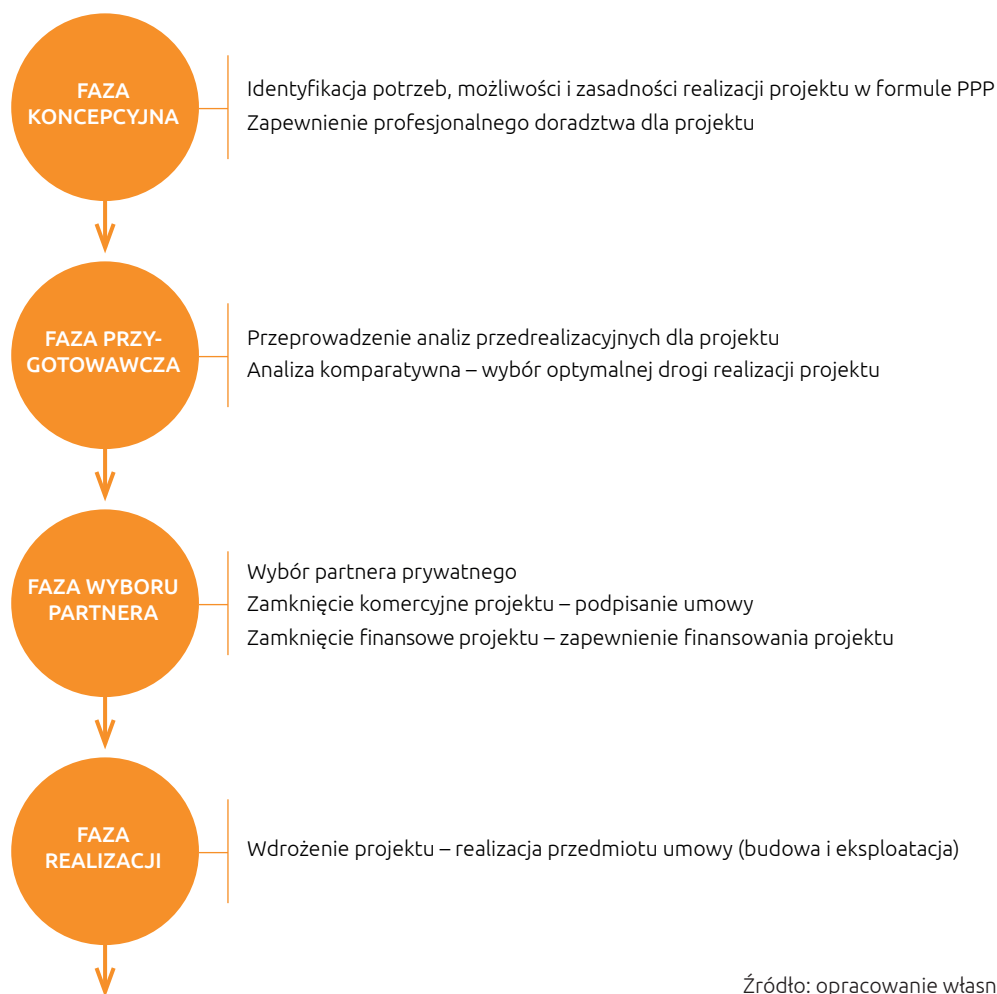
⁸ Art. 7 ust. 2a. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może wyodrębnić w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego wysokość płatności ponoszonych przez podmiot publiczny na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia, spełniających przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu art. 124 ust. 4 albo art. 236 ust. 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

⁹ ang. European PPP Expertise Centre – EPEC.

Metodologia ta jest propagowana przez Platformę PPP w formie przewodnika¹⁰ *Projekt PPP od A do Z*.

Autorzy niniejszego opracowania, mimo sygnalizowanego braku jednej uniwersalnej ścieżki dojścia do projektu PPP, podjęli próbę opracowania modelowego sposobu postępowania w procesie przygotowania i wdrażania projektu PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Zaprezentowana poniżej metodologia ścieżki dojścia jest wynikiem nie tyle kompilacji różnych podejść do procesu przygotowania, przeprowadzania i rozliczania przedsięwzięć inwestycyjnych, co przede wszystkim odpowiedniego dostosowania

Rysunek 1. Ścieżka dojścia do projektu PPP – schemat uproszczony



Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ http://www.ppp.gov.pl/publikacje/publikacje/strony/projekt_ppp_od_a_do_z_01082012.aspx (dostęp 15.09.2017).

wania tego procesu do polskich uwarunkowań prawno-organizacyjnych, ekonomiczno-finansowych i technicznych.

Duży stopień skomplikowania, a także długoterminowy charakter projektów PPP powodują, że ich prawidłowe przygotowanie i następnie skuteczne wdrożenie wymaga od wszystkich zaangażowanych partnerów należytej staranności i efektywnego współdziałania. Niewielkie wciąż doświadczenie polskiego rynku PPP powoduje, że średni czas przygotowania projektu – od momentu wszczęcia postępowania wyboru partnera prywatnego do jego zamknięcia – wynosił 10 miesięcy (nie wspominając o okresie poprzedzającym samo postępowanie, który również był długi i średnio trwał od 6 do nawet 36 miesięcy). Nie odbiega to znacznie od standardów czasowego przygotowania projektów PPP w innych krajach.

Na rysunku 1 został przedstawiony rekomendowany stronie publicznej plan procedowania, krok po kroku, związany z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym.

FAZA KONCEPCYJNA

I. Identyfikacja potrzeb, możliwości i zasadności realizacji planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego w formule PPP (szacowany czas realizacji: 2–3 miesiące).

a. Powołanie przez podmiot publiczny **zespołu projektowego**, którego zadaniem będzie prawidłowe przygotowanie i realizacja projektu.

b. Identyfikacja celów realizacji planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz zgromadzenie kluczowych informacji i danych niezbędnych do późniejszego przeprowadzenia zalecanych analiz przedrealizacyjnych. To na tym etapie sformułowane zostaną cele, które chce osiągnąć podmiot publiczny, czyli na przykład:

- poprawa skuteczności i efektywności świadczenia usług w oparciu o istniejącą infrastrukturę wodno-kanalizacyjną;
- zwiększenie poziomu i jakości świadczonych usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków drogą budowy (modernizacji) sieci wodno-kanalizacyjnych;
- poprawa skuteczności i efektywności świadczonych usług poprzez budowę/modernizację oczyszczalni ścieków;

- określenie potencjalnego, opcjonalnego zakresu niezbędnych działań umożliwiających realizację zadanego celu (zadanych celów).

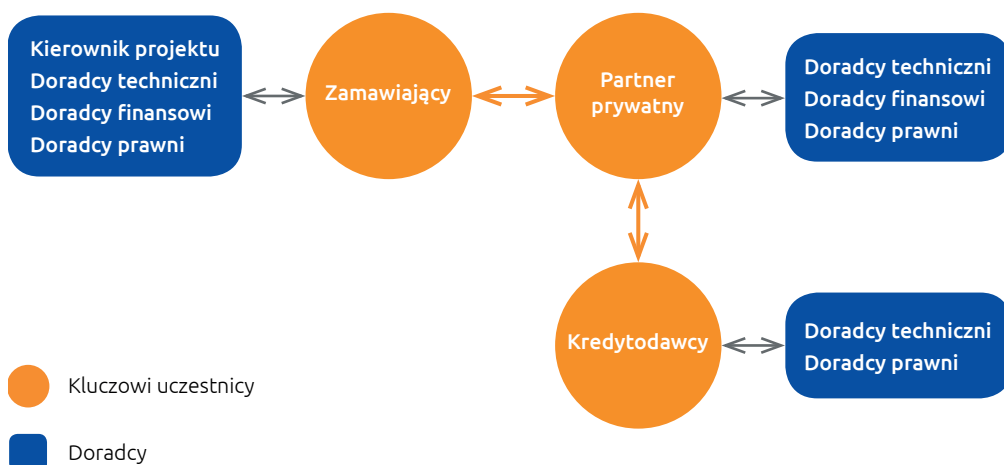
Zidentyfikowany w ten sposób zakres możliwych zadań warunkuje wybór jednego spośród następujących modeli organizacji i finansowania:

- przedsięwzięcie w trybie koncesji na świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków;
- przedsięwzięcie w trybie koncesji na roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu i rozbudowie lub kompleksowej modernizacji sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wraz ze świadczeniem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków;
- przedsięwzięcie w trybie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków wraz ze świadczeniem usług oczyszczania ścieków;
- model tradycyjny polegający na zawarciu przez gminę w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym klasycznej umowy o zamówienie publiczne.

c. Sprawdzenie możliwości realizacji planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego w formule PPP.

d. Wybór doradcy, który pomoże w przeprowadzeniu wybranych wstępnych analiz przedrealizacyjnych (opcjonalnie).

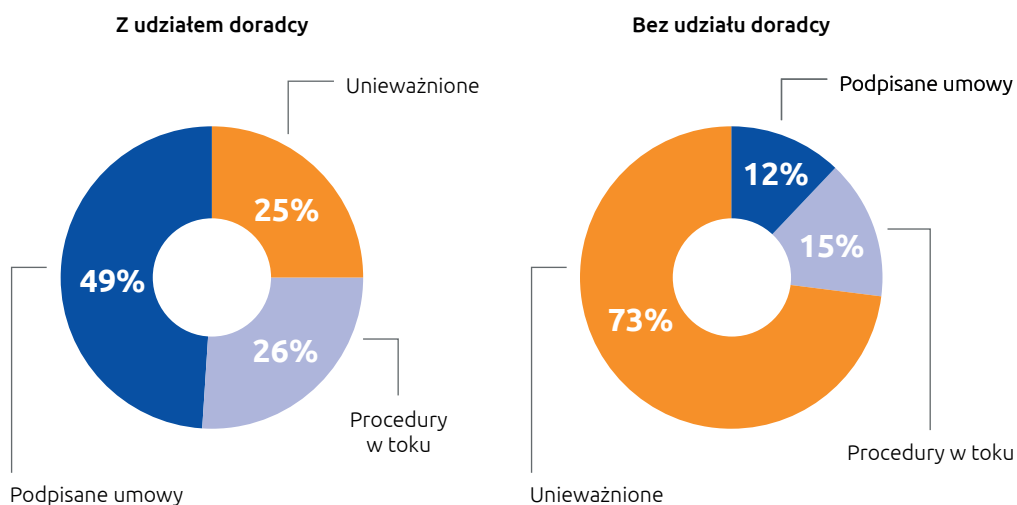
Rysunek 2. Miejsce doradców przy przygotowaniu projektu PPP



Źródło: Rola i korzystanie z usług doradców przy przygotowywaniu i wdrażaniu projektów PPP. Tłumaczenie MliR materiału EPEC, Warszawa, październik 2015, s. 5.

Ze względu na konieczność posiadania specjalistycznej wiedzy z zakresu działań związanych z dostarczaniem wody, odprowadzaniem ścieków czy ich oczyszczaniem, zrozumiała duża przewaga merytoryczna chętnych do współpracy firm prywatnych w sektorze wodno-kanalizacyjnym nad pracownikami strony publicznej powoduje, iż rola doradców podmiotu publicznego w procesie przygotowania projektu PPP jest niezmiernie ważna. Jak pokazują badania (por. rysunek 2), ich udział znacząco zwiększa skuteczność rozpoczętych postępowań o wybór partnera prywatnego.

Rysunek 3. Rezultat postępowań na wybór partnera prywatnego w okresie od 2009 r. do stycznia 2017 r. dla projektów o wartości powyżej 20 mln zł



Źródło: Fundacja Centrum PPP, opracowanie własne, 2017

FRAGMENT WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM SAUR KONSTANCJA¹¹

„Kluczowym warunkiem sukcesu jest także zaangażowanie przez zamawiającego zewnętrznego doradcy do przygotowania i przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego. Doradca powinien zagwarantować odpowiednią jakość postępowania, dokumentów, umów etc.”

¹¹ Andrzej Kruk – Dyr. ds. Rozwoju w Saur Polska sp. z o.o. Członek Zarządu Saur Konstancja sp. z o.o. w latach 2014-2017.

- e. **Wstępne zdefiniowanie potencjalnego zakresu** i skali planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego.
- f. **Ocena potencjału pozyskania partnerów prywatnych** dla przedsięwzięcia – zarówno wykonawców, jak i instytucji finansujących tego typu projekty.
- g. **Przeprowadzenie wstępnej analizy** komparatywnej – porównującej realizację przedsięwzięcia metodą tradycyjną z projektem w formule PPP, patrz Tabela 1

Różnice sposobu prowadzenia przedsięwzięcia w obu formułach są na tyle istotne, że wymagają wstępnej oceny możliwości i zasadności zastosowania każdej z nich.

Tabela 1. Tradycyjne zamówienia publiczne a PPP: kluczowe różnice organizacyjne

Aspekt organizacyjny przedsięwzięcia	Zamówienie publiczne	Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)
Analizy przedrealizacyjne	Nie ma konieczności przeprowadzenia analiz.	Rekomendowane ze względu na potwierdzenie celowości stosowania modelu PPP.
Możliwości realizacyjne zamawiającego	Procedura znana i powszechna, możliwość przeprowadzenia własnymi siłami.	Korzystanie z doradczego wsparcia zewnętrznego jest celowe ze względu na złożoność projektu i niewielkie doświadczenia sektora publicznego.
Czas potrzebny na wybór wykonawcy/partnera prywatnego	Terminy zdeterminowane przez zapisy prawa zamówień publicznych.	Terminy częściowo zdeterminowane przez prawo zamówień publicznych. Ze względu na złożoność PPP i stosowanie procedur negocjacyjnych postępowanie jest dłuższe.
Sposób finansowania fazy inwestycyjnej i wynagrodzenie wykonawcy/partnera prywatnego	Zamawiający zabezpiecza środki finansowe samodzielnie. Zapłata wykonawcy w pełnej wysokości po zakończeniu prac objętych zamówieniem publicznym.	Finansowanie fazy inwestycyjnej zwykle w całości lub znacznej części jest po stronie partnera prywatnego. Wynagrodzenie partnera może przybrać formę niepieniężną. Płatności mają charakter cykliczny, są rozłożone w czasie trwania umowy o PPP.
Czas trwania umowy	Umowa krótkoterminowa, odpowiednio do czasu koniecznego na przeprowadzenie inwestycji/realizację usługi/dostawy.	Umowa długoterminowa, czas powiązany z umożliwieniem partnerowi osiągnięcia oczekiwanej stopy zwrotu.
Eksploatacja składnika majątkowego	Podmiot publiczny.	W zasadniczej części – partner prywatny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu z analiz przedrealizacyjnych dla projektu pn. „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”, MR, Warszawa, październik 2014, s. 10. oraz *Podręcznik metodologii komparatora PPP wraz z narzędziami analitycznymi*, PARP, Warszawa 2015.

- h. Wstępna ocena** warunków uzyskania **akceptacji społecznej** dla realizacji projektu i przeprowadzenie ewentualnych konsultacji społecznych. Promocja projektu.
- i. Opracowanie harmonogramu** prac nad przygotowaniem projektu.

Rezultaty etapu:

- Przygotowanie wstępnych założeń projektu.
- Opracowanie harmonogramu działań projektowych.

II. Zapewnienie profesjonalnego kompleksowego doradztwa dla projektu (szacowany czas realizacji: 4–6 miesięcy).

Działania dla tej fazy procesu przygotowania projektu PPP mają charakter uniwersalny – są takie same dla wszystkich sektorów, ale jak już wspomniano wyżej, dysponowanie przez podmiot publiczny profesjonalnym doradztwem jest, ze względu na specyfikę sektora wodno-kanalizacyjnego, niezwykle istotne. Do działań w tym przedmiocie należy w szczególności:

- a. Określenie oczekiwań i skali potrzeb doradczych w trzech wymiarach: prawno-organizacyjnym, ekonomiczno-finansowym i technicznym (por. rysunek 2).
- b. Określenie sposobu i trybu wyboru doradców.
- c. Przeprowadzenie procesu wyboru i podpisanie umów z doradcami.

Rezultaty etapu:

- Określenie oczekiwań wobec doradców.
- Wyłonienie zespołu doradców.

FAZA PRZYGOTOWAWCZA

III. Przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych w celu wybrania optymalnej formy wdrażania projektu (szacowany czas realizacji: 4–6 miesięcy).

W fazie przygotowania projektu PPP dla sektora wodno-kanalizacyjnego sekwencja działań jest zbliżona do przygotowania projektu w innych sektorach. Podkreślić jednak należy istotną cechę decydującą zarówno o specyfice tego sektora, jak i wpływającą na sposób strukturyzacji projektu i wybór jego zakresu przedmiotowego. Jak już wcześniej wspomniano, zapotrzebowanie na projekty PPP w tym sektorze wynika bowiem nie tylko z dużych potrzeb infrastrukturalnych i deficytu środków publicznych, lecz także w znacznej mierze z zapotrzebowania na specjalistyczną wiedzę, którą dysponują prywatni przedsiębiorcy. Potrzebie tej odpowiada duże zainteresowanie prywatnych firm, dodatkowo motywowane istotnie niższym poziomem ryzyka działania w sektorze wodno-kanalizacyjnym, specyficznym dla funkcjonowania w warunkach monopolu naturalnego. Duża przewaga merytoryczna chętnych do współpracy firm prywatnych powoduje, iż rola profesjonalnie przygotowanych analiz przedrealizacyjnych jest niezmiernie ważna, tym bardziej że zaopatrzenie w wodę należy do wrażliwego społecznie rodzaju usług publicznych. Istotne jest:

- a. Określenie warunków brzegowych deklaracji udziału inwestorów**, bazujące na wcześniejszym testowaniu rynku (punkt I.f. Ocena potencjału pozyskania partnerów prywatnych) oraz na wstępnej analizie komparatywnej (punkt I.g. Przeprowadzenie wstępnej analizy komparatywnej).
- b. Określenie** oczekiwanych kluczowych **wskaźników efektywności** (KPI) dla planowanej usługi publicznej.
- c. Weryfikacja wstępnych założeń projektowych** (prawno-organizacyjnych, ekonomiczno-finansowych i technicznych),.
- d. Przygotowanie założeń technicznych** (szacunek kosztów kapitałowych, kosztów operacyjnych oraz przygotowanie harmonogramu dla realizacji projektu w modelu PPP i metodą tradycyjną).
- e. Weryfikacja możliwości pozyskania finansowania z funduszy Unii Europejskiej.**
- f. Przeprowadzenie właściwej analizy porównawczej** (komparatora) dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, na które składać się będą między innymi następujące dziedziny:
 - » przewidywane harmonogramy obu procedur,
 - » ocena całości planowanych kosztów (inwestycyjnych i eksploatacyjnych) w całym cyklu życia projektu,

- » identyfikacja, alokacja i ocena ryzyka w całym cyklu życia projektu (do identyfikacji ryzyka można posłużyć się założeniami przedstawionymi w tabeli 2),
- » obliczenie bieżącej wartości netto obu badanych form realizacji przedsięwzięcia,
- » ocena wpływu danego przedsięwzięcia na aktualną i przyszłą budżetową sytuację podmiotu publicznego,
- » ocena aspektów jakościowych (dostępność, jakość usługi, wartość dodana – Value for Money),
- » ocena całościowa obu rozwiązań na podstawie powyższych elementów.

Komparator jest narzędziem, dzięki któremu na podstawie analizy finansowo-ekonomicznej porównuje się wyniki badanego przedsięwzięcia w co najmniej dwóch wariantach realizacji.

I tak porównanie wyników efektywności finansowej i ekonomicznej w wariantcie samodzielnej realizacji projektu przez podmiot publiczny z wynikami w wariantcie współpracy z partnerem prywatnym (PPP) umożliwia odpowiedź na pytanie, czy współpraca ze stroną prywatną jest uzasadniona:

- jeżeli w wariantcie samodzielnej realizacji – w modelu tradycyjnym – strona publiczna osiągnie większą efektywność finansową (NPV¹² i IRR¹³) niż w wariantcie współpracy w ramach PPP oraz wyższa będzie efektywność ekonomiczna projektu (ENPV¹⁴ i ERR¹⁵), wówczas projekt należy przeprowadzić w formule tradycyjnej;
- jeżeli w wariantcie współpracy w ramach PPP strona publiczna osiągnie wyższą efektywność finansową (NPV i IRR) niż w formule tradycyjnej oraz korzystne będą wyniki efektywności ekonomicznej, projekt należy realizować w formule współpracy w ramach PPP.

Tak więc komparator pozwala wyliczyć wskaźniki efektywności dwóch przeciwstawianych sobie rozwiązań. Ich porównanie dostarcza odpowiednich argumentów umożliwiających podjęcie i uzasadnienie decyzji o wyborze PPP.

g. Wybór formy prawnej realizacji projektu:

- » instytucjonalne PPP,
- » kontraktowe PPP.

¹² ang. *Net Present Value* – zaktualizowana wartość netto.

¹³ ang. *Internal Rate of Return* – wewnętrzna stopa zwrotu.

¹⁴ ang. *Economic Net Present Value* – ekonomiczna zaktualizowana wartość netto projektu z uwzględnieniem korzyści i kosztów społecznych.

¹⁵ ang. *Economic Rate of Return* – ekonomiczna stopa zwrotu z uwzględnieniem korzyści i kosztów społecznych.

Rezultaty etapu:

- Wybór formuły realizacji projektu – wskazanie optymalnego modelu implementacji projektu.
- Przygotowanie wstępnej struktury projektu (prawnej, finansowej i technicznej), niezbędnej do wszczęcia procedury wyboru partnera prywatnego.
- Opracowanie dokumentu precyzującego zasady przeprowadzenia dialogu konkurencyjnego (w tym m.in. działania poprzedzające dialog, zasady prowadzenia kolejnych tur dialogu, komunikowania się stron dialogu).
- Zbadanie opłacalności, jaką daje metoda PPP w porównaniu z tradycyjnymi metodami realizacji inwestycji.
- Raport z korzyści dotyczących zastosowania formuły PPP i długoterminowej współpracy z sektorem prywatnym.
- Dokładny pomiar kosztów operacyjnych funkcjonowania danej usługi publicznej.
- Opracowana lista potencjalnych inwestorów (partnerów prywatnych/koncesjonariuszy).
- Matryca podziału ryzyka i propozycja mechanizmu płatności.
- Rozstrzygnięcie co do klasyfikacji ewentualnych wydatków po stronie publicznej w podziale na majątkowe i bieżące.

FRAGMENT WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM SAUR KONSTANCJA¹⁶

„(...) istotnym warunkiem powodzenia przedsięwzięć PPP jest ich dobre przygotowanie przez zamawiającego. Poprzez dobre przygotowanie rozumiem tutaj m.in. trafną identyfikację potrzeby będącej podstawą potencjalnego przedsięwzięcia PPP, takie określenie jego zakresu, aby było ono opłacalne, rzetelne przygotowanie i weryfikacja istniejących danych, przyjęcie realistycznych założeń oraz prognoz na ich podstawie, przygotowanie wstępnych uproszczonych analiz, które jeśli będą pozytywne to powinny być potwierdzone analizami przedrealizacyjnymi, których zakres i charakter powinien być dostosowany do konkretnych potrzeb”

¹⁶ Andrzej Kruk – Dyr. ds. Rozwoju w Saur Polska sp. z o.o. Członek Zarządu Saur Konstancja sp. z o.o. w latach 2014-2017.

👍 PRAKTYCZNA WSKAZÓWKA

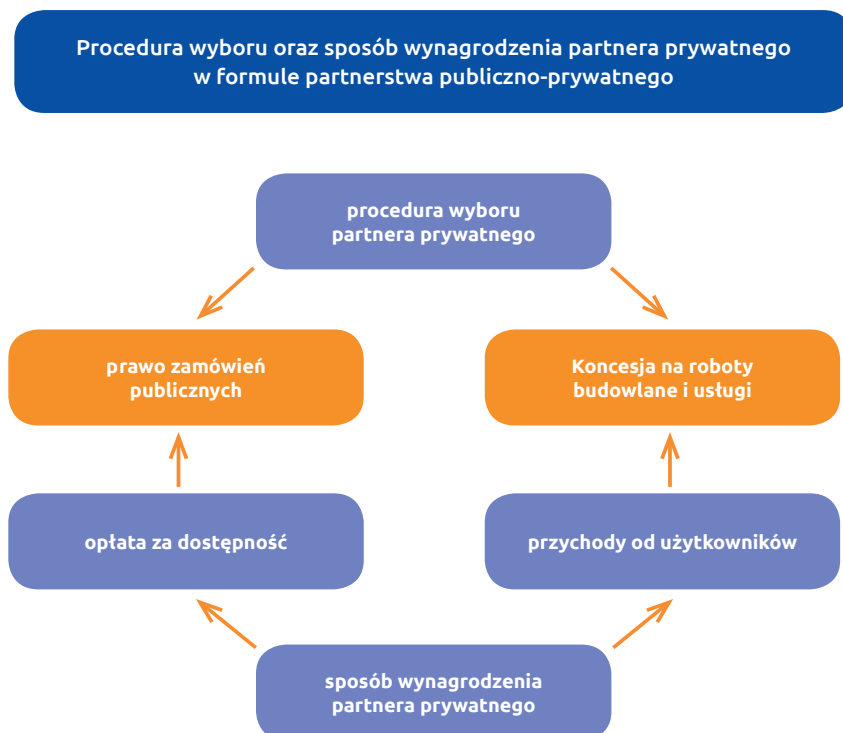
Przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych nie oznacza końca procesu analitycznego w projekcie PPP, ponieważ z praktyki przygotowania i realizacji projektów PPP wynika, iż proces analityczny ma charakter ciągły. Kolejna odsłona analizy projektu PPP pojawia się w momencie uruchomienia procesu wyboru partnera prywatnego (więcej o tym w kolejnym punkcie): w toku rund dialogu konkurencyjnego (negocjacji) z potencjalnymi partnerami prywatnymi.

FAZA WYBORU PARTNERA

IV. Wybór partnera prywatnego (szacowany czas zależy od procedury: ok. 6–12 miesięcy).

Możliwe opcje wyboru partnera prywatnego są powiązane ze sposobem jego wynagrodzenia (por. rysunek 4).

Rysunek 4. Procedura wyboru partnera prywatnego – zidentyfikowane warianty



Źródło: Raport z analiz przedrealizacyjnych dla projektu pn. „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”, MR, Warszawa, październik 2014, s. 7.

Jak już mówiono wyżej, ustawa o PPP jako taka nie zawiera przepisów, które szczegółowo regulowałyby procedurę wyboru partnera prywatnego, wskazuje natomiast potencjalne źródła prawne wyboru partnera prywatnego, których zastosowanie (zarówno do postępowania na wybór partnera prywatnego, jak i do samej umowy o PPP) uzależnione zostało od **charakteru wynagrodzenia partnera prywatnego**. Są to:

- **Ustawa o koncesji** Dotyczy projektów PPP, które umożliwiają partnerowi prywatnemu czerpanie dochodów z wykorzystania przedmiotu przedsięwzięcia PPP poprzez pobieranie opłat bezpośrednio od użytkowników danej infrastruktury i nie wymagają płatności ze strony podmiotu publicznego lub takie płatności są niższe niż 50% całkowitej wartości projektu.

Do wyboru partnera stosuje się procedurę wieloetapową lub procedurę negocjacyjną, które pozwalają podmiotowi publicznemu prowadzenie negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi, tak jak to ma miejsce w trybie dialogu konkurencyjnego regulowanego zapisami PZP.

Znakomita większość projektów PPP realizowanych w sektorze wodno-kanalizacyjnym to przedsięwzięcia realizowane na podstawie ustawy o koncesji¹⁷.

Ustawa PZP. Dotyczy projektów PPP, które nie pozwalają partnerowi prywatnemu na czerpanie dochodów z wykorzystania przedmiotu przedsięwzięcia PPP lub gdy możliwe do pozyskania z tego tytułu przychody są zbyt niskie, aby zapewnić opłacalność realizacji projektu bez dopłaty ze strony podmiotu publicznego. Partner prywatny pobiera więc wynagrodzenie zasadniczo od podmiotu publicznego, co nie wyklucza jednak możliwości czerpania części dochodów bezpośrednio od użytkowników infrastruktury. Warunkiem jest, aby wartość czerpanych od użytkowników usługi przychodów nie przekraczała 50% całkowitej wartości projektu – zasadniczym źródłem przychodów partnera prywatnego powinny być bowiem płatności strony publicznej.

Do wyboru partnera prywatnego ustawa PZP rekomenduje tryb dialogu konkurencyjnego. Jest to tryb pozwalający podmiotowi publicznemu na prowadzenie z uczestnikami postępowania negocjacji dotyczącego wszystkich aspektów realizowanego przedsięwzięcia. Dialog konkurencyjny jest wskazywany przez Komisję Europejską jako szczególnie dobrze dostosowany do specyfiki projektów PPP.

¹⁷ Do momentu nowelizacji (21 października 2016 r.) obowiązywała ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W sektorze wodno-kanalizacyjnym tryb ten używany jest do projektów o dużej wartości nakładów inwestycyjnych, w którym stosowana jest opłata/dopłata za dostępność – w szczególności projektów budowy oczyszczalni ścieków.

Rezultaty etapu:

- Dokument *Stanowisko negocjacyjne*, obejmujący między innymi: preferowane warunki realizacji przedsięwzięcia, określenie warunków brzegowych w ujęciu organizacyjnym, technicznym, finansowym, katalog potencjalnych kwestii spornych, scenariusze postępowania negocjacyjnego.
- Opracowanie dokumentacji projektowej/przetargowej – PFU/SIWZ.
- Raport stanowiący podstawę do wyboru najkorzystniejszej z prezentowanych ofert.
- Oferty złożone przez potencjalnych partnerów po odbyciu rund dialogu konkurencyjnego.



DOBRA PRAKTYKA

Szczególnie istotnym elementem ogłoszenia postępowania na wybór partnera prywatnego powinny być precyzyjne zapisy dotyczące kryteriów oceny ofert – będą one bowiem wiążące dla podmiotu publicznego na dalszych etapach postępowania.

W czasie procesu wyboru partnera prywatnego rekomendowane jest uszczegółowienie dla zaproszonych już do negocjacji/dialogu konkurencyjnego partnerów opisu potrzeb i wymagań, który na wcześniejszym etapie szerokiego zaproszenia do wzięcia udziału w dialog stanowił jedynie punkt wyjścia.

Zalecane jest również, aby negocjacje/dialog konkurencyjny były przeprowadzone na podstawie opracowanego wcześniej regulaminu, odzwierciedlającego specyfikę planowanego projektu. Regulamin powinien bardziej skupiać się wokół kwestii bezpośrednio dotyczących danego przedsięwzięcia, a w mniejszym stopniu regulować ogólne zasady, które są stosowane właściwie w każdym postępowaniu realizowanym w reżimie PZP.

Polecaną dobrą praktyką jest także przygotowanie przez podmiot publiczny projektu umowy o PPP już na pierwszą rundę rozmów i późniejsza bieżąca aktualizacja projektu umowy wynikająca ze zmian będących rezultatem ustaleń partnerów w toku negocjacji.

FRAGMENT WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM SAUR KONSTANCJA¹⁸

.... „Gotowość i otwartość na zmiany wraz z elementarnym zaufaniem są nieodzowne przy przekazaniu części kompetencji własnych na rzecz partnera prywatnego w ramach realizacji wspólnego przedsięwzięcia. Równie istotne jest poszanowanie i zrozumienie interesów partnera, który po zrealizowaniu inwestycji dąży do zapewnienia odpowiedniej stopy zwrotu z inwestycji. Ważna jest także dobra wola współpracy i chęć rozwiązywania pojawiających się trudnych kwestii. Praktyka często pokazuje, iż nie można przewidzieć wszystkich sytuacji na etapie przygotowania przedsięwzięcia.”

V. Zamknięcie komercyjne i finansowe projektu (szacowany czas realizacji: 3–12 miesięcy).

- a. Zawarcie umowy o PPP z oferentem, który złożył najkorzystniejszą ofertę.
- b. Potwierdzenie zobowiązań finansowych strony publicznej wynikających z umowy.
- c. Monitoring rozmów partnera prywatnego z instytucjami finansowymi.
- d. Weryfikacja warunków pozyskanego finansowania.
- e. Ewentualna aktualizacja modelu finansowego.

Rezultaty etapu:

- Podpisanie umowy o PPP/koncesji z partnerem prywatnym oferującym najkorzystniejsze warunki realizacji projektu.
- Dokument specyfikujący czynności do podjęcia przez podmiot publiczny i wybranego partnera prywatnego przed zawarciem umowy o PPP i po jej zawarciu.
- Uzyskanie finansowania na realizację projektu (podpisanie przez partnera prywatnego umowy z instytucją finansującą).

¹⁸ Andrzej Kruk – Dyr. ds. Rozwoju w Saur Polska sp. z o.o. Członek Zarządu Saur Konstancja sp. z o.o. w latach 2014-2017.

FRAGMENT WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM SAUR KONSTANCJA¹⁹

„Istotnym warunkiem sukcesu jest także dobrze przygotowana i czytelna umowa o PPP, która powinna wyważyć interes zamawiającego i partnera prywatnego. Na przykład umowne przeniesienie ryzyka na partnera prywatnego, na które nie ma on wpływu lub nie ma kompetencji do ich minimalizacji, może przyczynić się do podrożenia oferty lub nawet jej niezłożenia”.

(Istotna) bariera, z jaką się często zderzam, to negatywne skutki od lat realizowanej twardej polityki taryfowej i/lub inwestycyjnej ukierunkowanej na redukcję wszelkich kosztów nawet za cenę jakości usługi, unikania koniecznych zakupów czy też inwestycji. U takich zamawiających taryfy nie obejmują wszystkich kosztów lub są one znacząco zaniżone. W konsekwencji są one oczywiście na niskim, społecznie akceptowalnym poziomie. W takich przypadkach partner prywatny jest bezsilny, gdyż w swoich analizach i propozycjach musi pokazać pełne i rzeczywiste koszty, więc z definicji usługa przez niego proponowana będzie oznaczała istotny przyrost taryfy, na co nie ma przyzwolenia.

FAZA REALIZACJI

VI. Wdrożenie projektu – przygotowanie i realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego (szacowany czas: określony w umowie o PPP – średnio ok. 24 miesiące, w zależności od charakteru przedsięwzięcia).

- a. Monitorowanie procesu przygotowania partnera prywatnego do fazy projektowania i budowy projektu.
- b. Monitorowanie procesu realizacji przez partnera prywatnego fazy projektowania i budowy.

¹⁹ Andrzej Kruk – Dyr. ds. Rozwoju w Saur Polska sp. z o.o. Członek Zarządu Saur Konstancja sp. z o.o. w latach 2014-2017.

Rezultaty etapu:

- Świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków o zadanym standardzie i w oczekiwanej ilości.
- Oddanie do użytku nowo wybudowanej/zmodernizowanej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i świadczenie usług jw.
- Oddanie do użytku nowo wybudowanej /zmodernizowanej oczyszczalni ścieków i świadczenie usługi w tym przedmiocie.

👍 PRAKTYCZNA WSKAZÓWKA

Podmiot publiczny powinien należycie zadbać o to, aby jego oczekiwania dotyczące projektu zostały właściwie zrealizowane. Dlatego też, pomimo faktu odpowiedzialności za budowę/modernizację leżącą po stronie partnera prywatnego, podmiot publiczny powinien rzetelnie monitorować proces budowy. W szczególności chodzi nie tylko o dokonywanie przeglądów i zatwierdzanie poszczególnych planów budowy w celu sprawdzenia ich zgodności z przyjętymi specyfikacjami czy kontrolę przestrzegania przez partnera prywatnego planów jakości w zakresie projektu i robót budowlanych, lecz także o formalne odebranie obiektu przez podmiot publiczny przed rozpoczęciem działalności, a nawet monitoring finansowy płatności za zrealizowane roboty budowlane. Należy przewidzieć taki zakres ingerencji podmiotu publicznego zapisami w umowie PPP, żeby partner prywatny miał jasność odnośnie do zaangażowania podmiotu publicznego w proces inwestycyjny.

VII. Realizacja projektu – eksploatacja (szacowany czas: określony w umowie o PPP, optymalnie 20–30 lat).

- c. Monitorowanie i kontrola przestrzegania przez partnera prywatnego parametrów jakości i standardów usług publicznych zdefiniowanych precyzyjnie w umowie oraz ewentualna weryfikacja przyjętych wskaźników efektywności finansowej i ekonomicznej.
- d. Weryfikacja obliczania poziomu płatności pobieranych przez partnera prywatnego w stosunku do określonych zasad w ramach przyjętego i uzgodnionego w umowie mechanizmu płatności; ewentualne dokonywanie płatności przez stronę publiczną.
- e. Promocja projektu. Odpowiednia komunikacja z interesariuszami.

Rezultaty etapu:

- Świadczenie wysokiej jakości usługi zbiorowego dostarczenia wody i zbiorowego odbioru ścieków/oczyszczanie ścieków.

PRAKTYCZNA WSKAZÓWKA

Rekomendowane jako dobra praktyka jest przygotowanie przyjaznej dla użytkownika instrukcji zarządzania umową, czyli dokumentu, który w klarowny sposób wyjaśnia, na czym ma polegać monitoring (prowadzony przez zamawiającego) wykonywania umowy PPP. Instrukcję przygotować powinien podmiot publiczny.

VIII. Zakończenie realizacji przedsięwzięcia (szacowany czas: 1–2 lata).

- f. Zarządzanie wynikami przeprowadzonego przedsięwzięcia inwestycyjnego, polegające na monitorowaniu, kontroli i ocenie określonych obszarów objętych umową o PPP.
- g. Rozliczenie przedsięwzięcia.
- h. Inwentaryzacja majątku.
- i. Przejęcie przez podmiot publiczny od partnera prywatnego składników majątkowych przedsięwzięcia na zasadach uzgodnionych wcześniej w umowie o PPP.

Rezultaty etapu:

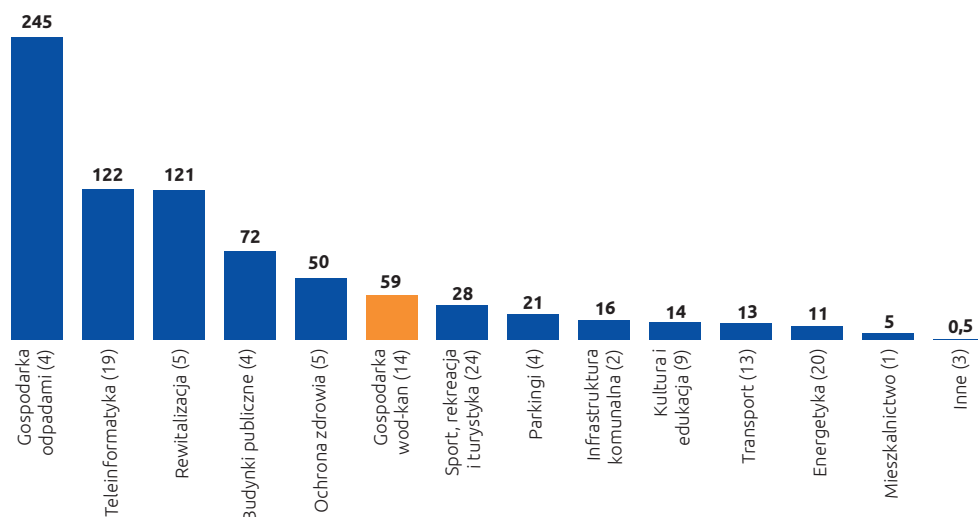
- Końcowe rozliczenie projektu zgodnie z zapisami umowy o PPP.

4. Sektor projektów wodno-kanalizacyjnych na tle polskiego rynku²⁰

Sektor wodno-kanalizacyjny jest jednym z najszybciej rozwijających się segmentów polskiego rynku przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego.

²⁰ W niniejszym rozdziale korzystano z informacji zawartych w publikacji: T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Praktyczny podręcznik*. Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2017; a także z Bazy Projektów PPP opracowana przez Ministerstwa Rozwoju oraz Bazy projektów PPP.

Rysunek 5. Liczba umów i średnia wartość umów (w mln zł) w przekroju sektorowym w latach 2009–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych MR.

Najwięcej projektów PPP w tym sektorze realizują gminy w województwach pomorskim (4), mazowieckim (3), wielkopolskim (3) i warmińsko-mazurskim (3). Dane tabeli 2 wskazują też, iż w przypadku sektora wodno-kanalizacyjnego mamy do czynienia z wyróżniająco wysokim poziomem skuteczności przeprowadzania procesu wyboru partnera prywatnego (skuteczność to stosunek liczby zawartych umów do liczby ogłoszonych postępowań na wybór partnera prywatnego).

Tabela 2. Stan rynku projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym w przekroju województw

Województwo	Liczba ogłoszeń	Liczba zawartych umów	Skuteczność
pomorskie	4	4	100%
mazowieckie	5	3	60%
wielkopolskie	5	3	60%
warmińsko-mazurskie	3	3	100%
zachodniopomorskie	2	1	50%
małopolskie	2	-	-
śląskie	2	-	-
dolnośląskie	1	-	-
Łącznie:	24	14	58%

Źródło: T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Praktyczny podręcznik*. Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2017, s. 82.

Średnio dla wszystkich sektorów w Polsce poziom skuteczności postępowań wyboru partnera nie przekracza 30%; w przypadku projektów wodno-kanalizacyjnych ponad połowa postępowań kończy się sukcesem – wyborem partnera prywatnego i podpisaniem umowy. Co więcej, w województwach pomorskim i warmińsko-mazurskim skuteczność postępowań jest stuprocentowa – wszystkie uruchomione postępowania na wybór partnera prywatnego zakończyły się podpisaniem umowy i uruchomieniem przedsięwzięć PPP. W województwie pomorskim były to projekty gmin: Smołdzino (2 projekty), Suchy Dąb i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa Oddział Regionalny w Gdyni (po 1 projekcie); w województwie warmińsko-mazurskim: Szczytno (2 projekty) i Bisztynek (1 projekt). W gminach Smołdzino i Szczytno pierwsze projekty były małe²¹, ale zdobyte doświadczenia pozwoliły na uruchomienie następných, znacznie większych.

Od roku 2009 r., czyli na podstawie ustawy o PPP/ustawy o umowie koncesji, podjęto jak dotąd próbę realizacji 24 projektów szeroko rozumianego PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym, 14 z nich zakończyło się zawarciem umowy o PPP lub umowy koncesji. I tak:

- Zdecydowana większość projektów realizowana jest przez gminy. Tylko 2 projekty realizowane były przez miejskie spółki komunalne (przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne), a tylko 1 projekt realizuje jednostka administracji rządowej (Wojskowa Agencja Mieszkaniowa).
- Najwięcej projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym realizują gminy niewielkie, których średnia liczba mieszkańców wynosi 19 tys.
- Silne zróżnicowanie wartości realizowanych w sektorze projektów PPP powoduje, iż wyliczenie średniej dla wszystkich projektów jest mało zasadne. Wartość realizowanych przedsięwzięć waha się od kilkadziesiąt tys. zł w przypadku projektu o najmniejszym zakresie (Osina) do ponad 338 mln zł w przypadku przedsięwzięcia (Konstancin-Jeziorna).
- Silnie skorelowane z wartością realizowanych projektów PPP są czas, na który zawarto umowę, i jej zakres przedmiotowy. Wśród zawartych umów można wyróżnić umowy krótkookresowe (od 5 miesięcy do 5–6 lat), średniookresowe (10–15 lat) i długookresowe (ponad 20 lat). Umowy o najkrótszym czasie trwania to umowy koncesji na usługi; umowy o najdłuższym czasie obowiązywania dotyczą projektów, których zakres przedmiotowy obejmuje działanie inwestycyjne poprzedzające etap świadczenia usług.
- Wśród podmiotów sektora prywatnego realizujących projekty PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym są zarówno spółki będące częścią dużych międzynarodowych grup ka-

²¹ Odpowiednio: Smołdzino 2011 r. – 700 tys., 1 rok – i 2015 r. – 4,6 mln, 15 lat; Szczytno 2013 r. – 320 tys., 5 miesięcy – i 2015 r. – 14,9 mln, 2 lata.

piłałowych, jak i spółki komunalne czy lokalne przedsiębiorstwa, w tym spółdzielnie mieszkaniowe. Duże korporacje są przede wszystkim zainteresowane projektami o dużej wartości, małe, ze względu na swój potencjał, możliwości finansowe czy doświadczenie – małymi projektami. Na 14 zawartych umów przypada 10 partnerów prywatnych, co oznacza, że z niektórymi zawarto po 2–3 umowy (Kiszkowo, Smołdzino).

- Spośród 14 projektów realizowanych obecnie tylko w 2 zakres przedmiotowy obejmował, oprócz świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wraz z utrzymaniem infrastruktury, także zadania inwestycyjne (Mława, Konstancin-Jeziorna). Inwestycje przewiduje też projekt gminy Karczew znajdujący się obecnie (grudzień 2017 r.) w fazie wyboru partnera prywatnego. W każdym z tych przypadków poszerzony o zadania inwestycyjne zakres przedmiotowy projektu jest związany ze zleceniem partnerowi obowiązków w zakresie oczyszczania ścieków (zaprojektowanie, budowa/modernizacja, eksploatacja). W tabeli 3 został dobrze opisany modelowy zakres działań w przedsięwzięciach PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym realizowanych na polskim rynku.

Tabela 3. Zadania partnera prywatnego w projektach PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym na przykładzie projektów polskich

Etap projektu	Zadania partnera prywatnego	
	Świadczenie usług (koncesja na usługi, PPP w trybie koncesji na usługi)	Inwestycja + świadczenie usług (koncesja na roboty budowlane, PPP w trybie zamówienia publicznego)
Projektowanie	Brak	<ul style="list-style-type: none"> • Wykonanie dokumentacji projektowej niezbędnej do rozpoczęcia etapu budowy
Budowa	Brak	<ul style="list-style-type: none"> • Uzyskanie niezbędnych pozwoleń i decyzji administracyjnych • Wykonanie robót budowlanych polegających na budowie lub modernizacji oczyszczalni ścieków lub elementów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej
Utrzymanie lub zarządzanie	<ul style="list-style-type: none"> • Świadczenie usług (zaopatrywanie w wodę, odbieranie ścieków i/lub oczyszczanie ścieków) • Pobieranie opłat od użytkowników usług • Bieżąca obsługa odbiorców usług • Prowadzenie gospodarki wodno-kanalizacyjnej • Utrzymanie oczyszczalni ścieków i/lub elementów infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w należyłym stanie • Przeprowadzanie niezbędnych remontów i (jeśli przewidziane) modernizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Świadczenie usług (zaopatrywanie w wodę, odbieranie ścieków i/lub oczyszczanie ścieków) • Pobieranie opłat od użytkowników usług • Bieżąca obsługa odbiorców usług • Prowadzenie gospodarki wodno-kanalizacyjnej • Utrzymanie oczyszczalni ścieków i/lub elementów infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w należyłym stanie • Przeprowadzanie niezbędnych remontów i (jeśli przewidziane) modernizacji
Finansowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Finansowanie kosztów świadczenia usług • Finansowanie remontów i modernizacji (jeśli przewidziane) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sfinansowanie prac projektowych i robót budowlanych • Finansowanie kosztów świadczenia usług • Finansowanie remontów i modernizacji (jeśli przewidziane)

Źródło: T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze..., op.cit., s. 89.

- Struktura finansowa niemal wszystkich dotychczas realizowanych przedsięwzięć PPP przewidywała, że partner prywatny (koncesjonariusz) ponosi w całości koszty realizacji projektu. Tylko w dwóch przypadkach, notabene unieważnionych przedsięwzięciach w Zawoi i Krzywiniu, zakładano pozyskanie środków z funduszy unijnych.
- Sposób wynagrodzenia partnera prywatnego/koncesjonariusza w zdecydowanej większości projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym zakładał, że będzie nim tylko prawo do świadczenia usług objętych zakresem rzeczowym projektu i czerpania przychodów z tego tytułu w postaci opłat od odbiorców usług za dostawę wody i odbiór ścieków. Tylko w dwóch projektach, tych realizowanych w formule PPP w trybie zamówienia publicznego (Konstancin-Jeziorna, Mława) wynagrodzeniem partnera prywatnego są płatności podmiotu publicznego. W jednym przypadku (Krzywiń) zakładano uzupełnianie przychodów ze świadczonych usług płatnościami podmiotu publicznego.

Istnieje wiele powodów skłaniających do prognozowania dalszego szybkiego rozwoju przedsięwzięć PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym.

Pozytywna prognoza rozwoju PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym dotyczy zarówno przedsięwzięć realizowanych w modelu umowy PPP/koncesji na usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, jak i umowy PPP/koncesji na roboty budowlane (zaprojektowanie i rozbudowa lub kompleksowa modernizacja sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wraz ze świadczeniem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków) oraz umowy PPP/koncesji w trybie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i budowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej lub modernizację oczyszczalni ścieków wraz ze świadczeniem usług oczyszczania ścieków.

Pozytywna ocena dotycząca wykorzystania formuły PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym w przyszłości opiera się na następujących przesłankach:

- konieczności zwiększenia efektywności wykorzystania dostępnych zasobów wody pitnej, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i podniesienia jakości świadczonych usług ze względów zarówno ekonomicznych, jak i naturalnych, ekologicznych – polskie dostępne zasoby wody pitnej należą do najniższych w Europie;

- konieczności podniesienia jakości życia w miastach i na terenach wiejskich poprzez rozbudowę istniejącej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz/lub budowę nowej, a także budowę/modernizację oczyszczalni ścieków i infrastruktury uzdatniania wody;
- wzroście luki finansowej rozumianej jako różnica między rozpoznanymi potrzebami inwestycyjnymi w sektorze a dostępnymi środkami publicznymi;
- konieczności finansowania nowych inwestycji w sytuacji zwiększającego się poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego;
- dobrych dotychczasowych doświadczeniach z wykorzystania formuły PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym, które pokazały wysoką skuteczność stosowania modelu koncesji na usługi. Praktyka pokazała, że w zakresie zarządzania, eksploatacji, dostarczania, odbioru wody i ścieków sektor prywatny ma lepsze kompetencje i umiejętności niż publiczny. Udana przedsięwzięcia PPP w tym przedmiocie stanowią dobrą zachętę dla innych gmin do podobnych działań;
- wyzwania inwestycyjne stojące przed stroną publiczną będą w przyszłości wymuszać odejście od stosowania formuły PPP jedynie w sferze świadczenia usług. Oznacza to upowszechnienie modelu PPP w trybie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i budowę/modernizację oczyszczalni ścieków wraz ze świadczeniem usług ich oczyszczania.

Tabela 4. Charakterystyka przedsięwzięć PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym w Polsce (zawarte umowy)

Lp.	Podmiot publiczny	Nazwa projektu	Partner prywatny	Forma prawna	Wartość nakładów inwestycyjnych w zł	Czas trwania umowy
1.	Gmina Konstancin-Jeziorna	Wyłonienie partnera prywatnego do realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu gminy Konstancin-Jeziorna	Saur Konstancja	umowa o PPP	338 mln	32 lata
2.	Gmina Nowogard	Świadczenie na terenie gminy Nowogard usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, z wykorzystaniem majątku wodociągowego i kanalizacyjnego (drugie ogłoszenie)	Wasserverband. Lausitz Betriebsführungs GmbH/ Remondis Aqua	umowa o PPP	30,3 mln	15 lat
3.	Miasto Mława	Modernizacja mławskiej oczyszczalni ścieków	ONDEO Polska/SUEZ Polska	umowa o PPP	50 mln	33 lata

Lp.	Podmiot publiczny	Nazwa projektu	Partner prywatny	Forma prawna	Wartość nakładów inwestycyjnych w zł	Czas trwania umowy
4.	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (Gdynia)	Świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną, tj. produkcji energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz jej przesyłu do odbiorców, usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną, tj. wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców osiedla w m. Siemirowice i odbiór ścieków wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury	Wspólne Przedsiębiorstwo PROMEX T. Ciarkowski, M. Czachowski s.j., Pruszcz Gdański	umowa koncesji	17,7 mln	15 lat
5.	Gmina miejska Szczytno	Świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji sieci, budowl, urządzeń wodno-ściekowych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy miejskiej Szczytno	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji AQUA Sp. z o.o. z siedzibą 12-100 Szczytno ul. Polska 38	umowa koncesji	14,9 mln	2 lata
6.	Urząd Gminy Suchy Dąb	Koncesja na usługi w zakresie zarządzania gospodarką wodno-ściekową – zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz eksploatacji i utrzymania systemu sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wraz z oczyszczalnią ścieków na terenie Gminy Suchy Dąb	Ecol-Unicon sp. z o.o.	umowa koncesji	6,9 mln	10 lat
7.	Urząd Gminy Smołdzino	Świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzania ścieków na oczyszczalnię, prowadzenie remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie gminy Smołdzino	Zakład Usług Wodnych sp. z o.o., Słupsk	umowa koncesji	4,7 mln	15 lat
8.	Gmina Bisztynek	Świadczenie usług w zakresie zarządzania, utrzymania i eksploatacji sieci, budowl, urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków oraz usług zarządzania gospodarką energetyczną w zakresie produkcji energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania oraz jej przesyłu do odbiorców na części terenu gminy Bisztynek	Spółdzielnia Mieszkaniowa Sątopy-Samulewo	umowa koncesji	5,6 mln	5 lat
9.	Gmina miejska Szczytno	Świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji sieci, budowl, urządzeń wodno-ściekowych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy miejskiej Szczytno	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji AQUA sp. z o.o. z siedzibą 12-100 Szczytno ul. Polska 38	umowa koncesji	3,2 mln	6 miesięcy

Lp.	Podmiot publiczny	Nazwa projektu	Partner prywatny	Forma prawna	Wartość nakładów inwestycyjnych w zł	Czas trwania umowy
10.	Gmina Kiszkowo	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Rybnie Wielkim	umowa koncesji	3 mln	3 lata
11	Gmina Kiszkowo	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Rybnie Wielkim	umowa koncesji	1,9 mln	3 lata
12.	Gmina Kiszkowo	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo na okres trzech lat od 01.01.2016 r. do 31.12.2018 r. w zakresie urządzeń (sieci wodociągowych i kanalizacyjnych), stanowiących własność Gminy Kiszkowo	Spółdzielnia Mieszkaniowa w Rybnie Wielkim	umowa koncesji	2,4 mln	3 lata
13.	Urząd Gminy Smołdzino	Świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzenia ścieków na oczyszczalnię, prowadzenie remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie gminy Smołdzino	Zakład Usług Wodnych sp. z o.o., Słupsk	umowa koncesji	654 tys.	1 rok
14.	Gmina Osina	Świadczenie na części terenu Gminy Osina usług z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków z wykorzystaniem majątku kanalizacyjnego gminy Osina, wykonanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego, obejmującego miejscowości Węgorza, Redostowo z przesyłem do miejscowości Kikorze	Przedsiębiorstwo Usług Wodnych i Sanitarnych sp. z o.o. w Nowogardzie, ul. 700-lecia 14/2 72-200 Nowogard	umowa koncesji	150 tys.	5 lat

Źródło: Baza Projektów PPP Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju/Baza Projektów Centrum PPP

Część II. Studium przypadku świadczenia usługi oczyszczania ścieków z modernizacją oczyszczalni w gminie Konstancin-Jeziorna

Tabela 5. Metryczka projektu

Zamawiający	gmina Konstancin-Jeziorna
Partner prywatny	Saur Konstancja sp. z o.o.
Nakłady inwestycyjne	ok. 52 mln zł netto
Wartość umowy o PPP	ok. 338 mln zł
Czas trwania umowy	32 lata
Podstawa prawna wyboru partnera	ustawa o PPP i PZP

Źródło: Baza zawartych umów o PPP, MliR, http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Baza_danych_umow_ppp_30_06_2017.xlsx (dostęp 15.09.2017).

1. Ogólna charakterystyka gminy Konstancin-Jeziorna

Konstancin-Jeziorna to gmina miejsko-wiejska położona w powiecie piaseczyńskim w województwie mazowieckim o powierzchni 78,7 km² i liczbie ludności 24 773. Dogodne położenie w odległości blisko 20 km od Warszawy i 16 km od Portu Lotniczego



Tężnia solankowa w Parku Zdrojowym w Konstancinie-Jeziornie, źródło: Saur Konstancja

im. Fryderyka Chopina wraz z urokliwym charakterem decydują o wysokich walorach miasta, w szczególności dla kuracjuszy i turystyki weekendowej. Jest to jedyne uzdrowisko na Mazowszu ze słynną tężnią solankową znajdującą się w zrewitalizowanym Parku Zdrojowym wraz z odrestaurowaną willą Hugonówka z 1902 r., funkcjonującą obecnie jako Konstanciński Dom Kultury.

Urokliwy charakter Konstancina tworzony jest między innymi przez przepiękne ogrody, przedwojenne wille i pałace, liczne tereny zielone, rezerваты przyrody, a także przez wysoko wyspecjalizowane zakłady lecznicze i rehabilitacyjne słynne w całej Polsce.

Konstancin-Jeziorna dysponuje wysokim budżetem (165,3 mln zł na 2017 r.) i dynamicznie rozwija się, prowadząc liczne inwestycje ukierunkowane na zwiększenie atrakcyjności miasta oraz podniesienie jakości życia mieszkańców i świadczonych usług o charakterze użyteczności publicznej. Konstancin jest także wyjątkowo aktywny w zakresie oferty kulturalno-sportowej zarówno dla mieszkańców, jak i przybywających do miasta gości z pobliskich miejscowości, Warszawy i z całej Polski.

2. Kluczowe informacje o aktualnych podmiotach i systemie wodno-ściekowym gminy Konstancin-Jeziorna

Instytucjonalnie system gospodarki wodno-ściekowej gminy Konstancin-Jeziorna wraz ze świadczeniem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym ich oczyszczania, oparty jest na trzech podmiotach:

- gminie Konstancin-Jeziorna,
 - Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie (ZGK),
 - spółce Saur Konstancja sp. z o.o. (Saur Konstancja),
- pomiędzy które podzielone są kompetencje w ww. zakresie i własność infrastruktury.

a. Gmina Konstancin-Jeziorna

Gmina jest właścicielem całości majątku wodociągowego (sieci, ujęcia i stacje uzdatniania wody wraz z towarzyszącą armaturą) i kanalizacyjnego (sieci i pompownie wraz

z towarzyszącą infrastrukturą) z wyłączeniem oczyszczalni ścieków, która jest własnością spółki Saur Konstancja sp. z o.o. Planowanie wraz z realizacją nowych inwestycji oraz modernizacji i odtworzenia już istniejących komunalnych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych leży w gestii Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna. Koszty ww. działań są co do zasady finansowane z budżetu gminy przy ewentualnym współfinansowaniu ze źródeł zewnętrznych.

Burmistrz gminy dotychczas weryfikował zasadność planowanych do poniesienia kosztów świadczenia usług i zgodność złożonych przez ZGK wniosków taryfowych z rozporządzeniem w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, a także przedkładał stosowne projekty uchwał Radzie Miejskiej.

Taryfy netto za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych (1. grupa taryfowa) w okresie ostatnich kilku lat przedstawione są w tabeli 6.

Tabela 6. Taryfy netto za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych w Konstancinie-Jeziornie

Pozycja	Jednostka	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Woda	zł/m ³	2,58	2,69	2,73	2,78
Ściek	zł/m ³	7,11	7,80	8,02	8,15
Razem	zł/m³	9,69	10,49	10,75	10,93
Opłata stała	zł/odb./mc.	3,72	3,72	3,72	3,72

Źródło: opracowanie własne.

W Konstancinie gmina jednocześnie reguluje i kontroluje świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a jej zakład budżetowy świadczy te usługi bezpośrednio.

Gmina Konstancin-Jeziorna jest także stroną umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym ze spółką Saur Konstancja sp. z o.o. dotyczącej świadczenia usługi oczyszczania zbiorowo odebranych ścieków komunalnych, w tym modernizacji oczyszczalni ścieków. Sprawuje także zgodnie z tą umową i na jej warunkach funkcje kontrolne nad realizacją usługi przez Saur Konstancja.

b. Zakład Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie

Zakład Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie jest zakładem budżetowym gminy, którego funkcjonowanie opiera się na rocznym planie finansowym, będącym *de facto* częścią budżetu gminnego. ZGK został powołany w celu zaspokojenia potrzeb własnych gminy, w szczególności tych z zakresu wodociągów i kanalizacji. Pełni on funkcję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz świadczy usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Stąd też odpowiada między innymi za eksploatację i konserwację gminnych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, usuwanie awarii, obsługę klienta etc.

ZGK eksploatuje gminny system wodociągowy oparty na pięciu ujęciach wód podziemnych pobierających wodę z głębokości od 27 do 88 m. Łączna wydajność stacji uzdatniania wody to 7.690 m³/d. Uzdatniona woda dostarczana jest do odbiorców siecią wodociągową o łącznej długości 157 km, z czego 95% wykonana jest z PVC i PE. Liczba przyłączy to blisko 4.200 szt.

ZGK zarządza także siecią kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 130 km funkcjonującej w systemie grawitacyjnym, ciśnieniowym (154 szt. urządzeń zbiornikowo-tłocznych) i podciśnieniowym (333 szt. studni zaworowych). Kanalizacja sanitarna wyposażona jest w 31 pompowni sieciowych, a liczba przykanalików to blisko 3.300 szt. Ze względu na między innymi stan techniczny sieci w wybranych obszarach gminy, a także na zaszłości historyczne udział wód przypadkowych w ściekach komunalnych może być istotny.

Historycznie gmina odprowadzała ścieki do oczyszczalni ścieków zlokalizowanej w Konstancinie i Górze Kalwarii (Moczydłów), lecz od końca 2016 r. całość ścieków oczyszczana jest już tylko w oczyszczalni Saur Konstancja.

W ramach środków własnych, w tym z dotacji z budżetu gminy, ZGK realizuje zakupy inwestycyjne i zleca na zewnątrz usługi, chociaż część z nich realizuje samodzielnie. Świadczy także poza reżimem taryfowym komercyjne usługi wodno-kanalizacyjne na rzecz odbiorców na rynku lokalnym.

Zakład przygotowuje wnioski taryfowe przekazywane do burmistrza gminy. Corocznie Rada Miejska zwalnia ZGK z obowiązku zwracania do budżetu gminnego nadwyżki

środków obrotowych. W kosztach taryfowych świadczenia usługi zbiorowego odprowadzania ścieków ZGK ujmuje koszt odprowadzania ścieków komunalnych do oczyszczalni będącą własnością Saur Konstancja.

Zakład Gospodarki Komunalnej w Konstancinie-Jeziornie w imieniu i na rzecz gminy wykonuje umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, w tym w szczególności dokonuje płatności za wykonywaną przez Saur Konstancja usługę oczyszczania ścieków w hurcie.

c. Saur Konstancja sp. z o.o.

Saur Konstancja to spółka (100% udziałów należy do Saur Polska sp. z o.o.) należąca do Grupy Saur, francuskiej korporacji wyspecjalizowanej w świadczeniu usług z obszaru wodociągów i kanalizacji przede wszystkim dla jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw wodociągowych.

Saur Konstancja jest spółką celową powołaną do realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zawartej z gminą Konstancin-Jeziorna. Jest ona właścicielem oczyszczalni ścieków i prowadzi jej eksploatację.

Spółka odkupiła od zakładów papierniczych Metsä Tissue S.A. oczyszczalnię ścieków wraz z gruntami, a także przejęła personel dedykowany zapewnieniu poprawnej eksploatacji starej oczyszczalni ścieków wraz z umową świadczenia usług na rzecz gminy Konstancin-Jeziorna.

3. Analiza sytuacji gminy Konstancin-Jeziorna przed przystąpieniem do partnerstwa publiczno-prywatnego

a. Ryzyko zamknięcia starej oczyszczalni

Historycznie oczyszczalnia, do której gmina odprowadzała zdecydowaną większość ścieków komunalnych, należała do zakładów papierniczych Metsä Tissue S.A. (wcześniej Warszawskie Zakłady Papiernicze), które świadczyły usługę outsourcingu oczyszczania ścieków na rzecz gminy Konstancin-Jeziorna. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat proces technologiczny produkcji papieru ulegał zmianie. Wdrażano nowe procesy, których re-



Stara oczyszczalnia przed modernizacją. Źródło: Saur Konstancja

zultatem było stopniowe zmniejszanie zapotrzebowania na media, a także redukcja ilości powstających ścieków przemysłowych. W marcu 2012 r. zakłady papiernicze zaprzęstały produkcji, którą przeniesiono do innych zakładów Metsä Tissue, a gmina Konstancin-Jeziorna została poinformowana o planowanym zamknięciu oczyszczalni ścieków.

Stara przemysłowo-komunalna oczyszczalnia ścieków stanowiła podstawę systemu odprowadzania ścieków z gminy Konstancin-Jeziorna, a jej zamknięcie miałoby katastrofalne skutki zarówno dla samej gminy, jak i środowiska. Ponadto gmina Konstancin-Jeziorna była wskazana w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych jako aglomeracja, na którą nałożono obowiązek posiadania na terytorium gminnym oczyszczalni ścieków komunalnych i podejmowania przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków¹.

b. Fiasko rozmów w sprawie zakupu starej oczyszczalni przez gminę

Gmina Konstancin-Jeziorna niejednokrotnie przez wiele lat próbowała odkupić oczyszczalnię ścieków od zakładów papierniczych Metsä Tissue S.A. Obie strony wy-

¹ Preambuła umowy o PPP z 22.10.2012 r. pomiędzy gminą Konstancin-Jeziorna a Saur Konstancja sp. z o.o.

chodziły z różnymi inicjatywami, lecz ostatecznie nie doszło do finalizacji transakcji kupna-sprzedaży. Niepewność i ryzyko co do dalszych losów oczyszczalni, w tym jej zamknięcia i odprowadzania większości ścieków komunalnych z obszaru miasta i gminy, pozostało, a po ogłoszeniu likwidacji zakładów papierniczych uległo eskalacji.

c. Brak rzeczowych alternatywnych rozwiązań

Przed podjęciem decyzji o realizacji świadczenia usługi oczyszczania ścieków komunalnych, w tym modernizacji oczyszczalni w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, gmina Konstancin-Jeziorna analizowała różne alternatywne rozwiązania, w szczególności w zakresie technicznym.

Alternatywne rozwiązania dotyczyły między innymi rozwiązań projektowych, ryzyka i terminów realizacji dla możliwych sposobów oczyszczania ścieków, takich jak: (I) kontynuacja oczyszczania w dotychczasowej instalacji i jej całkowita modernizacja bezpośrednio przez gminę, (II) budowa oczyszczalni przez gminę w nowej lokalizacji, (III) podłączenie gminnego systemu kanalizacyjnego do innych istniejących już oczyszczalni w sąsiedniej gminie Piaseczno czy też do oczyszczalni „Południe” należącej do MPWiK S.A. w Warszawie.

Ze względu między innymi na lokalne uwarunkowania dotyczące istniejącej oczyszczalni, jej stan techniczny wymagający pilnych nakładów na modernizację, konieczność wykonania długich kolektorów tłocznych, aby fizycznie podłączyć gminny system kanalizacyjny do innych istniejących oczyszczalni czy też niekorzystne lokalizacje budowy oczyszczalni w nowym miejscu okazało się, że alternatywne rozwiązania są nieoptycalne finansowo, bardzo trudne technicznie, a niektóre wręcz prawie niemożliwe.

d. Zły stan techniczny starej oczyszczalni

Stara oczyszczalnia została wybudowana w 1961 r., a w 1986 r. – zmodernizowana. Oczyszczalnia przyjmowała dwa oddzielne strumienie ścieków: ściek komunalny z obszaru miasta i gminy Konstancin-Jeziorna i przemysłowy z zakładów papierniczych. Ściek komunalny był podczyszczany na kratkach zlokalizowanych na terenie pompowni gminnej i na piaskowniku będącym już elementem oczyszczalni. Ściek przemysłowy natomiast doptywał z papierni bezpośrednio do oczyszczalni na kraty, piaskownik i osadnik Dorr -a. Podczyszczone mechanicznie oba strumienie ścieków były następnie



Aerator na stawach biologicznych w starej oczyszczalni ścieków, źródło: Saur Konstancja

łącznie beztlenowo podczyszczane w osadnikach Imhoff - a, a później doczyszczane tlenowo na stawach biologicznych.

Natlenianie ścieków odbywało się za pomocą pływających aeratorów powierzchniowych. Ścieki po przepłynięciu stawów biologicznych odpływały kanałem otwartym do rzeki Jeziorka.

Przestarzała technologia i wyeksploatowane urządzenia były przyczyną mało efektywnego oczyszczania, szczególnie w zakresie związków biogenych, na redukcję których oczyszczalnia nie była przewidziana. Uciążliwość dla środowiska i mieszkańców stanowił również hałas, związki zżłowne i aerozole powstające przy powierzchniowym napowietrzaniu ścieków. Równie istotny był negatywny wpływ archaicznej oczyszczalni ścieków na wizerunek Konstancina jako jedyne uzdrowiska na Mazowszu.

e. Nieszczelność kanalizacji i brak dokładnego pomiaru ilości ścieków

Ze względów historycznych i z racji przyjętej przez gminę polityki finansowania – w pierwszej kolejności nowych inwestycji sieciowych, tj. podłączania nowych mieszkańców do wodociągu i kanalizacji – inwestycje w odtworzenie i uszczelnienie starych odcinków sieci kanalizacyjnej, a także jej uporządkowanie nie były realizowane. Ma to swoje odzwierciedlenie w stosunkowo dużym udziale wód przypadkowych w strumieniu ścieków odprowadzanych na oczyszczalnię ścieków.

Również ze względów historycznych nie cały strumień ścieków dopływających do oczyszczalni był w 100% fizycznie opomiarowany. Część ścieków była rozliczana na podstawie zużycia wody. Niepewność dotycząca rzeczywistej ilości odprowadzanych ścieków na oczyszczalnię i stosunkowo duży udział w nich wód przypadkowych były wkalkulowane w system zbiorowego odprowadzania ścieków w zakresie ilościowym i kosztowym.

f. Brak *know-how* gminy w zakresie oczyszczania ścieków

Ani gmina Konstancin-Jeziorna, ani Zakład Gospodarki Komunalnej ze względów historycznych nie zajmowały się oczyszczaniem ścieków, gdyż było ono zlecane w ramach outsourcingu usług podmiotom zewnętrznym. Na etapie analizowania różnych formuł realizacji zadania publicznego w zakresie oczyszczania ścieków gmina na płaszczyźnie technologicznej nie miała specjalistycznej wiedzy ani pracowników biegłych w tym zakresie.

Aby móc zaproponować odpowiednią technologię oczyszczania, urządzenia i rozwiązania technologiczne, gmina mogła zakupić usługi przygotowania koncepcji modernizacji, wykonania projektu i realizacji robót budowlanych łącznie przez jeden podmiot lub oddzielnie przez kilka bądź też mogła zlecić całość usługi łącznie z finansowaniem i eksploatacją podmiotowi branżowemu wyspecjalizowanemu w zakresie oczyszczania ścieków, którego zadaniem będzie optymalizacja całego procesu inwestycyjnego i eksploatacji, a także odciążenie gminy w tym zakresie.

4. Przygotowanie i przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego

Podczas etapu przedrealizacyjnego gmina Konstancin-Jeziorna (zamawiający) analizowała między innymi aspekty prawne, organizacyjne i finansowe zlecenia usługi oczyszczania ścieków. Przeprowadziła także rozpoznanie rynku. W fazie przygotowawczej gmina nie korzystała z usług doradców zewnętrznych.

Mając na uwadze zarówno opisaną wcześniej sytuację, w której gmina się znalazła, jak i możliwość nieobciążania budżetu gminnego ani indywidualnego wskaźnika zadłużenia kosztami inwestycji, podjęto decyzję o zleceniu usługi oczyszczania ścieków łącznie z finansowaniem inwestycji (przedsięwzięcie) w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Aspekty prawno-organizacyjno-finansowe dotyczyły rodzaju postępowania zmierzającego do wyboru partnera prywatnego, czasu trwania umowy, formy wniesienia i zwrotu składników wnoszonych przez partnerów, podziału zadań i ryzyka, modelu finansowego, szacunkowej wartości inwestycji, mechanizmu płatności, dodatkowych źródeł przychodu partnera prywatnego.

Oprócz argumentów czysto finansowych i trudności technicznych wybór formuły PPP został dokonany także z uwagi na zaistnienie dwóch warunków:

- zamawiający potrzebował szczególnych umiejętności i *know-how* posiadanych przez sektor prywatny,
- zamawiający potrafił efektywnie kontrolować sposób realizacji zadań publicznych przekazywanych w wyniku współpracy partnerowi prywatnemu.

Gmina Konstancin-Jeziorna, sprawująca kontrolę nad realizacją zadań publicznych, zdecydowała się powierzyć partnerowi prywatnemu całość realizacji przedsięwzięcia, tj. świadczenie usługi oczyszczania ścieków wraz z zaprojektowaniem, przeprowadzeniem robót budowlanych i sfinansowaniem modernizacji starej oczyszczalni ścieków.

Analiza prawna wykazała, iż postępowanie mające na celu wybór partnera prywatnego należy przeprowadzić zgodnie z ustawą PZP. Podyktowane to zostało wybranym optymalnym sposobem wynagradzania partnera prywatnego, przewidującym, iż partner prywatny zostanie zobowiązany do sfinansowania inwestycji w ramach przedsięwzięcia w 100%, zaś za swoje usługi będzie pobierał wynagrodzenie pochodzące w całości od zamawiającego. Całe postępowanie odbywało się przy wsparciu doradców (kancelarii prawnych) zarówno po stronie zamawiającego, jak i partnera prywatnego.

Informacja o postępowaniu została ogłoszona w maju 2012 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Przez 6 miesięcy, liczonych od ogłoszenia do zawarcia umowy o PPP, przeprowadzono kilka tur negocjacyjnych. Nie obyło się też bez wykorzystania środków ochrony prawnej i odwołania rozpatrywanego przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym została zawarta w dniu 22 października 2012 r. pomiędzy gminą Konstancin-Jeziorna a Saur Konstancja sp. z o.o. – spółką-córką Saur, utworzoną na potrzeby realizacji omawianego przedsięwzięcia.

5. Istotne elementy przedsięwzięcia

a. Zakres przedsięwzięcia i kluczowe obowiązki partnerów

W ramach umowy o PPP partner prywatny, Saur Konstancja sp. z o.o., zobowiązał się między innymi do:

- realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu zbiorowo odebranych wszystkich ścieków komunalnych z określonego obszaru miasta i gminy Konstancin-Jeziorna w całym okresie trwania umowy w sposób ciągły, bez ograniczeń ilościowych innych niż wynikające z projektowanej przepustowości zmodernizowanej oczyszczalni ścieków;
- zaprojektowania i wykonania na własne ryzyko modernizacji oczyszczalni, tak aby oczyszczony ściek wprowadzany do środowiska spełniał wymagania stawiane prawem;
- samodzielnego, bez jakiegokolwiek udziału budżetu gminy, sfinansowania całości prac modernizacyjnych;
- realizowania przedsięwzięcia zgodnie z kryteriami i standardami jakości usług określonych w umowie o PPP.

Rysunek 6. Uproszczony schemat instytucjonalny przedsięwzięcia z podziałem kluczowych zadań pomiędzy stronami umowy o PPP



Źródło: opracowanie własne Saur Konstancja

Kluczowym obowiązkiem leżącym po stronie zamawiającego jest dostarczanie wyłacznie do oczyszczalni Saur Konstancja wszystkich ścieków z określonego obszaru miasta i gminy Konstancin-Jeziorna, a także, za pośrednictwem ZGK, ponoszenie kosztów oczyszczania ścieków.

b. Kontrola nad realizacją przedsięwzięcia

Zamawiający uprawniony jest do przeprowadzania kontroli działalności partnera prywatnego w zakresie związanym z realizacją przedsięwzięcia na warunkach określonych w umowie o PPP, a Saur Konstancja jest umownie zobligowana do udostępnienia żądanych informacji i udzielania wyjaśnień.

Kontrola może być przeprowadzona w uzgodnionym czasie i w taki sposób, aby nie zakłócać realizacji przedsięwzięcia. Zakres kontroli może dotyczyć każdego aspektu świadczenia usługi przez Saur Konstancja. Zakończeniem czynności kontrolnych podejmowanych przez zamawiającego jest protokół, do którego partner prywatny zgodnie z umową o PPP ma prawo wnieść swoje uzasadnione uwagi lub zastrzeżenia.

W umowie precyzyjnie rozpisano scenariusze:

- przekroczenia norm jakościowych ścieków;
- zatajenia przez zamawiającego informacji o przekroczeniu norm jakości ścieków, które spowodowało naliczenie opłat, kosztów, kar administracyjnych lub innych płatności, jakie poniósł partner prywatny.

Partner prywatny ma prawo do monitorowania jakości ścieków i do dokonywania analiz próbek w celu ustalenia zgodności składu ścieków z przepisami rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych i warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, jeżeli takie ścieki będą zrzucane do instalacji będącej przedmiotem umowy. Zamawiający ma z kolei obowiązek informować o wszelkich zagrożeniach przekroczenia norm jakościowych ścieków, w tym szczególnie o odprowadzaniu substancji niebezpiecznych lub szkodliwych. Ma to na celu umożliwienie partnerowi prywatnemu zastosowania odpowiednich środków zaradczych, które ograniczą skutki odprowadzenia ścieków niezgodnych z przepisami prawa i pozwoleniem.



DOBRA PRAKTYKA

Zapisy dotyczące obowiązków informacyjnych stron w zakresie monitorowania jakości odprowadzanych ścieków są we wspólnym interesie partnerów. Na wskazanym wyżej przykładzie widać, że zwłaszcza w sektorze wodno – kanalizacyjnym podpisanie umowy o PPP jest zaledwie wstępem do wieloletniej współpracy podmiotów. Ograniczanie skutków wprowadzania do instalacji ścieków przekraczających ustalone normy jakościowe (do których oczyszczalnia została zaprojektowana) powinno być wspólną troską obu stron umowy.

c. Określenie i podział głównych rodzajów ryzyka

W trakcie analizy przedsięwzięcia wytypowane zostały kluczowe rodzaje ryzyka, usystematyzowane poniżej w trzech grupach:

- **ryzyko budowy:** Saur Konstancja przejęła wszystkie rodzaje ryzyka procesu inwestycyjnego, w szczególności te związane z zaprojektowaniem, sfinansowaniem i przeprowadzeniem modernizacji oczyszczalni; ponosi także ryzyko związane ze stanem prawnym i fizycznym oczyszczalni oraz nieruchomości, na której jest zlokalizowana oczyszczalnia, ryzyko związane z dostarczaną przez niego dokumentacją projektową i uzyskiwaniem wymaganych decyzji, zgód czy też pozwoleń;
- **ryzyko dostępności:** Saur Konstancja, będąc właścicielem i operatorem oczyszczalni, przejęła ryzyko związane z dostępnością (odbiór ścieków z całego obszaru gminy i zagwarantowanie jakości oczyszczonych ścieków zgodnie z obowiązującymi przepisami, technologia, standard infrastruktury);
- **ryzyko ekonomiczne:** część ryzyka przejmuje na siebie zamawiający, tj. ryzyko uiszczania opłat za usługi oczyszczania ścieków przez mieszkańców, ryzyko wolumenu ścieków w okresie 5 lat po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie jest dzielone pomiędzy partnerem prywatnym i zamawiającym, po tym okresie przechodzi w 100% na partnera prywatnego, strony współdzielą ryzyko związane z inflacją/deflacją, a także ze zmianą prawa.

W tabeli 7 zostały przedstawione wybrane rodzaje ryzyka i przypisane do poszczególnych stron umowy na podstawie jej zapisów.

Tabela 7. Podział ryzyka w projekcie w Konstancinie-Jeziornie

WYBRANE RODZAJE RYZYKA	PODZIAŁ RYZYK	
	Partner prywatny	Zamawiający
Ryzyko budowy	x	
Ryzyko dostępności	x	
Ryzyko ekonomiczne/popytu	x	x
Ryzyko legislacyjne	x	x
Ryzyko warunków geologicznych	X	
Ryzyko opóźnień w realizacji inwestycji w infrastrukturę	X	
Ryzyko nieotrzymania decyzji/pozwoleń administracyjnych	X	
Ryzyko doboru technologii, urządzeń	X	
Ryzyko napraw i remontów w trakcie trwania umowy	X	
Ryzyko dostosowania inwestycji do zwiększonej ilości ścieków niż zakładanej w umowie	X	X
Ryzyko ciągłości oczyszczania ścieków	X	
Ryzyko jakości ścieków na wylocie oczyszczalni	X	
Ryzyko jakości ścieków na wlocie oczyszczalni		X
Ryzyko zmian prawa oraz czynników nieprzewidywalnych	X	X
Ryzyko wrażliwości projektu na zmienny wolumen ścieków	X	X
Ryzyko ściągłości opłat od mieszkańców		X

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Saur Konstancja sp.z o.o.

Przyjęty podział ryzyka jest identyczny z modelowym podziałem zamieszczonym w opracowaniu *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym*² i rekomendowanym dla polskiego rynku przedsięwzięć PPP w tym sektorze.

d. Finansowanie modernizacji oczyszczalni ścieków

Modernizacja oczyszczalni ścieków została w całości sfinansowana przez Saur Konstancja z pożyczki wewnątrzgrupowej, zawartej wkrótce po podpisaniu umowy o PPP. Elastyczna formuła finansowania zapewniła realizację prac inwestycyjnych na każdym ich etapie – począwszy od fazy projektowania, poprzez prace budowlane, a skończywszy na zakupie urządzeń.

² T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze...*, op.cit., s. 113.

Łączna wartość inwestycji, obejmująca również zakup gruntów i starej oczyszczalni ścieków od Metsä Tissue S.A., wyniosła ok. 52 mln zł netto. Gmina na żadnym etapie prac nie partycypowała w kosztach inwestycji.

e. Czas trwania umowy o PPP

Umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym podpisaną pomiędzy gminą Konstancin-Jeziorna a spółką Saur Konstancja zawarto na okres 32 lat. Dotyczy przedsięwzięcia, które zakładało dokonanie znacznych inwestycji w zakresie infrastruktury w postaci kompleksowej modernizacji oczyszczalni ścieków. Zakres inwestycyjny tego typu projektów wymaga dużego zaangażowania kapitałowego ze strony partnera prywatnego. W rezultacie długoterminowa umowa pozwoliła odpowiednio rozłożyć w czasie obsługę zobowiązań zaciągniętych na realizację modernizacji oczyszczalni. Zapewnia to partnerowi prywatnemu zysk bez potrzeby ustalania wysokości opłat za świadczone usługi na nadmiernie wysokim poziomie, na co uwrażliwiona jest społeczność lokalna i wójtowie.

f. Wynagrodzenie partnera prywatnego

Wynagrodzenie Saur Konstancja za świadczone usługi oparte jest na iloczynie stawki za oczyszczanie 1 m³ ścieków i ilości odprowadzonych do czyszczalni ścieków w okresie rozliczeniowym (1 miesiąc). Zastosowano dwie różne stawki – na okres przed modernizacją i po niej. Stawka przed zakończeniem modernizacji oczyszczalni w wyniku negocjacji została utrzymana na dotychczasowym poziomie w wysokości wiążącej gminę i poprzedniego właściciela oczyszczalni Metsä Tissue S.A. Natomiast stawka po modernizacji oczyszczalni została wyliczona na podstawie biznesplanu z zachowaniem oczekiwanego przez Saur Konstancja zwrotu z inwestycji.

Podstawą biznesplanu była prognoza ilości i jakości ścieków dostarczanych do oczyszczalni, na bazie której zaprojektowano oczyszczalnię, ustalono koszt inwestycji i jej eksploatacji.

Wynegocjowana stawka jednostkowa za oczyszczanie ścieków po zakończeniu modernizacji i ustalona w umowie o PPP została wyliczona przy założeniu prognozy ilości ścieków przedstawionej przez gminę Konstancin-Jeziorna. Biorąc pod uwagę ryzyko zmienności tego wolumenu, partnerzy postanowili wprowadzić w modelu wynagrodzenia tzw. mechanizm kompensaty.

Mechanizm ten w okresie 5 lat przypadających po oddaniu oczyszczalni do użytkowania reguluje wysokość stawki w zależności od odchylenia prognozowanej ilości ścieków od ilości rzeczywiście oczyszczonych w danym roku. W ten sposób w przypadku, gdy wolumen rzeczywisty jest wyższy niż przewidywany, stawka przewidziana pierwotnie ulega obniżeniu, a gdy jest niższy – odpowiednio podwyższeniu.



DOBRA PRAKTYKA

Mechanizm kompensaty dzieli pomiędzy partnerami ryzyko zmienności wolumenu oraz równoważy interesy Saur Konstancja i gminy, pozwalając gminie na obniżkę stawki w sytuacji zwiększenia ilości ścieków (np. przy skanalizowaniu i podłączeniu nowych obszarów) oraz gwarantuje Saur Konstancja podwyżkę, w przypadku, gdy pierwotne prognozy przekazane przez zamawiającego nie sprawdzają się w rzeczywistości.

Dodatkowo umowa o PPP przewidziała między innymi coroczną indeksację stawki wskaźnikiem inflacyjnym, co pozwala na zachowanie jej rynkowości w długoterminowym okresie trwania umowy. W okresie deflacji mechanizm ten gwarantuje odpowiednie obniżenie stawki jednostkowej za oczyszczanie ścieków.

Zgodnie z umową o PPP Saur Konstancja ma prawo przyjmować do oczyszczalni ścieków ścieki komunalne, dowożone wozami asenizacyjnymi na zasadach komercyjnych. Usługa ta nie jest elementem przedsięwzięcia określonego w umowie o PPP i stanowi dodatkowe źródło przychodów dla partnera prywatnego.

g. Zmiana i rozwiązanie umowy o PPP

Umowa definiuje zamknięty katalog przesłanek, które mogą stanowić podstawę do zmiany poszczególnych zapisów umownych, na przykład zmiana prawa powodująca konieczność przeprowadzenia dodatkowych nakładów na oczyszczalnię powyżej określonego progu. W takich przypadkach partnerzy zobowiązali się do przystąpienia do negocjacji celem zawarcia aneksu określającego stosowne warunki.

Strony postanowiły również, iż w związku z charakterem świadczonych usług i wysokim kosztem inwestycji umowa o PPP może zostać rozwiązana tylko z ważnych przyczyn, ściśle określonych w umowie. W przypadku rozwiązania umowy o PPP gmina ma prawo nabyć od partnera prywatnego oczyszczalnię ścieków oraz wszelkie jej składniki materialne i niematerialne. Warunki nabycia różnią się od siebie w zależności od winnego wypowiedzenia umowy.

h. Własność aktywów oczyszczalni po wygaśnięciu umowy o PPP

Umowa o PPP nie reguluje kwestii własności aktywów oczyszczalni ścieków po wygaśnięciu umowy. Obecnie są one własnością Saur Konstancja. Strony na zakończenie umowy o PPP powinny podjąć wspólną decyzję zarówno co do możliwości kontynuacji usługi oczyszczania ścieków komunalnych, jak i własności całości aktywów.

i. Nienależyte wykonanie umowy o PPP

Obydwie strony umowy mają prawo naliczania kar za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych na zasadach i w kwotach w niej określonych, czego przykładem może być uniemożliwienie lub utrudnienie zamawiającemu dostępu do urządzeń pomiarowych lub też niestawienie się podczas kontroli.

j. Rozstrzyganie sporów

Zarówno Saur Konstancja, jak i gmina zobowiązały się do wzajemnego przekazywania informacji mogących mieć wpływ na realizację umowy. Zostały wyznaczone osoby do bieżących kontaktów i koordynacji. Zajmują się one w szczególności nadzorowaniem realizacji przedsięwzięcia, rozwiązywaniem problemów lub opracowywaniem propozycji ich rozwiązania, koordynacją współpracy w zakresie odbioru i oczyszczania ścieków.

Pomimo tego, gdyby doszło do rozbieżności lub sporów, strony zobowiązały się podjąć starania, aby rozstrzygnąć je w drodze polubownej. Dopiero w przypadku niemożności osiągnięcia rozwiązania polubownego strony poddadzą taki spór pod rozstrzygnięcie sądu powszechnego właściwego ze względu na siedzibę zamawiającego.



DOBRA PRAKTYKA

Wskazane wyżej zapisy umowne zobowiązujące do harmonijnej współpracy stron są przykładem partnerskiego traktowania się przez strony i powinny być regułą w projektach PPP. Warto odejść od podejścia kontrolnego (podmiot prywatny traktowany jako wykowca)

6. Etap realizacji modernizacji oczyszczalni

a. Faza projektowa

Modernizacja starej oczyszczalni ścieków została oparta na autorskiej koncepcji opracowanej przez zespół inżynierów Saur. Podstawą do jej przygotowania były dane przekazane przez gminę, a także przyjęte założenia oparte na lokalnych uwarunkowaniach i *know-how* firmy Saur w zakresie między innymi projektowania i eksploatacji oczyszczalni ścieków.

Ze względu na fakt, iż gmina Konstancin-Jeziorna jest jedynym uzdrowiskiem na Mazowszu, przyjęte rozwiązania koncepcyjne miały w sposób maksymalny ograniczyć wpływ oczyszczalni na środowisko, zminimalizować jej uciążliwość dla mieszkańców i zapewnić jak najwyższy stopień oczyszczenia ścieków komunalnych.

Koncepcja zakładała, że stara oczyszczalnia ścieków zostanie poddana gruntownej modernizacji, budynki i budowle nienadające się do dalszego użytkowania zostaną wyburzone, a przestarzałe technologie i urządzenia zostaną zastąpione nową, nowoczesną linią oczyszczania. Na bazie koncepcji zewnętrzne biuro projektowe przygotowało projekty budowlane i uszczegółowione projekty wykonawcze we wszystkich branżach (architektoniczna i konstrukcyjna, sanitarna, elektryczna, AKPiA i inne) z wyłączeniem technologii, która w całości została zaprojektowana i przygotowana przez dział projektowy firmy Saur. Nadzór nad całym projektem wraz z koordynacją międzybranżową pełnili pracownicy Saur.

Po uzyskaniu wymaganych prawem decyzji administracyjnych, w tym między innymi decyzji środowiskowej i pozwolenia na budowę, projekt został przekazany do realizacji. Wybór wykonawcy robót i dostawców głównych urządzeń technologicznych ze

względu na fakt, iż Saur Konstancja jest podmiotem prywatnym, odbył się w drodze przetargu zamkniętego na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Głównym kryterium wyboru nie była jedynie najkorzystniejsza cena, w dużej mierze pod uwagę wzięto również referencje wykonawców w zakresie projektów wodno-ściekowych o porównywalnych parametrach technicznych, wieloletnie doświadczenie w branży i ogólną sytuację ekonomiczno-finansową firmy.

Odpowiedzialność za dobór, dostawę i nadzór nad montażem głównych urządzeń technologicznych przejął Saur, a nie wykonawca robót. Decyzja ta była podyktowana chęcią doboru kluczowych urządzeń o najwyższej jakości, zapewniających bezawaryjność i spełniających wymagane parametry użytkowo-eksploatacyjne.

b. Roboty budowlane

Celem zapewnienia wysokiej jakości wykonywanych prac firma Saur powołała swojego przedstawiciela budowy, który koordynował wszelkie działania wykonawcy oraz dostawę i montaż głównych urządzeń technologicznych. Ponadto miał on do swojej dyspozycji branżowych inspektorów nadzoru z wieloletnim doświadczeniem.

Prace budowlane były prowadzone etapowo dla każdego obiektu. Każdy etap kończył się odpowiednimi odbiorami, sprawdzeniami, próbami i finalnie podpisaniem odpowiednich protokołów odbiorowych przez inspektorów nadzoru inwestorskiego,



Oczyszczalnia ścieków w trakcie modernizacji. Źródło: Saur Konstancja

przedstawiciela Saur i przedstawicieli wykonawcy. W czasie realizacji przyłożono szczególną uwagę do zachowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dla osób i mienia. Właściwa koordynacja pracy na etapie projektowym i budowy pozwoliła również uzyskać na czas wszelkie niezbędne warunki przyłączeniowe na media typu energia elektryczna, gaz, woda.

Roboty budowlane były prowadzone przy zachowaniu ciągłości pracy starej oczyszczalni ścieków. Teren budowy, ciągi komunikacyjne, place manewrowe i zaplecze budowy były zorganizowane i zlokalizowane w sposób zapewniający zminimalizowanie uciążliwości dla codziennej eksploatacji pracującej starej oczyszczalni. Zwieńczeniem budowy było uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych wydane przez Państwowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Piasecznie i podpisanie protokołu odbioru robót budowlanych.

c. Rozruch instalacji i przekazanie do próbnej eksploatacji

Rozruch oczyszczalni został przeprowadzony w całości przez inżynierów Saur zgodnie z opracowanym wcześniej projektem prób końcowych. W pracach grupy rozruchowej od samego początku brali udział wszyscy pracownicy starej oczyszczalni ścieków. Rozwiązanie to miało na celu wdrożenie i przeszkolenie pracowników oraz zapoznanie



Próba sprawności rusztów napowietrzających w reaktorach SBR, źródło: Saur Konstancja

ich z pracą i funkcjonowaniem nowego obiektu i urządzeń. Rozruch oczyszczalni był podzielony na następujące fazy:

- rozruch elektromechaniczny (etap prowadzony „na sucho”, tj. bez medium, polegał na sprawdzeniu poprawności załączania się i działania urządzeń);
- rozruch hydrauliczny (etap prowadzony na medium zastępczym, na wodzie; jego celem było sprawdzenie urządzeń pod obciążeniem i weryfikacja ich współdziałania w poszczególnych węzłach technologicznych);
- rozruch technologiczny (etap prowadzony na ściekach, osadach i przy użyciu wody procesowej, mający na celu sprawdzenie wszystkich ciągów technologicznych przy obciążeniu medium właściwym).

Każda faza rozruchu została zakończona protokołem, a także bogatą dokumentacją zdjęciową i filmową. Zakończenie rozruchu zostało zwieńczone podpisaniem protokołu zakończenia prób końcowych i przekazania oczyszczalni do eksploatacji. Załącznikiem do protokołu był szczegółowy raport podsumowujący wszystkie fazy rozruchu i wytyczne dla eksploatacji.

W trakcie próbnej eksploatacji wdrożone zostały procedury kompleksowego zarządzania zmodernizowaną oczyszczalnią, obejmujące między innymi instrukcje techniczne/technologiczne, procedury kontroli i nadzoru, kwestie ppoż. i BHP, a także plan ograniczenia ryzyka wystąpienia poważnej awarii.

d. Kontrola inwestycyjna WIOŚ

Po przekazaniu oczyszczalni do próbnej eksploatacji zgodnie z przepisami prawa została przeprowadzona kontrola inwestycyjna Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Kontrola ta miała na celu sprawdzenie zgodności realizacji przedsięwzięcia z projektem i ze wszystkimi wydanymi decyzjami administracyjnymi, w tym decyzją środowiskową i pozwoleniem na budowę. Wydane pokontrolne zalecenia zostały pomyślnie wdrożone, a obiekt został formalnie przekazany do eksploatacji.

e. Zamknięcie działalności starej oczyszczalni ścieków

Po przepięciu strumienia ścieków na nowy obiekt rozpoczęły się procedury związane z zamknięciem funkcjonowania starej oczyszczalni. Zgodnie z przeprowadzoną



Wyburzenie hali oczyszczania wstępnego i obróbki osadów starej oczyszczalni, źródło: Saur Konstancja

analizą na etapie koncepcji projektu rozpoczęto fazę wyburzania obiektów niewykorzystywanych i remont obiektów przeznaczonych do powtórного wykorzystania.

Zostały również wygaszone umowy związane z dostarczaniem mediów do starych obiektów, wyrejestrowane zostały urządzenia techniczne, a także wygaszono pozwolenie wodnoprawne wydane na starą oczyszczalnię ścieków.

Wszystkie materiały i odpady powstałe podczas rozbiórki zostały zutilizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ostatnim etapem rozbiórki było wykonanie powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej i naniesienie zmian na mapy urzędowe.

f. Uproszczony harmonogram realizacji modernizacji oczyszczalni

Pełny okres realizacji modernizacji oczyszczalni, liczony od momentu zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na usługi oczyszczania ścieków komunalnych w dniu 22 października 2012 r. do dnia podpisania protokołu przekazania oczyszczalni do eksploatacji, to 3 lata.

Wybrane istotne z punktu widzenia procesu inwestycyjnego fazy przedsięwzięcia wraz z kluczowymi działaniami i szacunkiem czasu ich trwania zostały przedstawione w tabeli 8.

Tabela 8. Harmonogram realizacji projektu

HARMONOGRAM REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA			
FAZA PRZEDSIĘWZIĘCIA	CZAS TRWANIA	OPIS KLUCZOWYCH CZYNNOŚCI	
KONCEPCJA I RAPORT OŚ	4 miesiące	<ul style="list-style-type: none"> • opracowanie koncepcji • opracowanie raportu oddziaływania na środowisko 	
PROJEKTOWANIE	16 miesięcy	<ul style="list-style-type: none"> • prace projektowe • uzyskanie decyzji środowiskowej • uzyskanie pozwolenia na budowę 	
BUDOWA	ROBOTY BUDOWLANE	14 miesięcy	<ul style="list-style-type: none"> • przekazanie terenu budowy • rozpoczęcie robót budowlanych • otrzymanie pozwolenia na użytkowanie obiektów kubaturowych i inżynierskich • wydanie świadectwa dopuszczenia obiektów do prób końcowych (rozruchowych) • otrzymanie nowego pozwolenia wodno-prawnego
	PRÓBY KOŃCOWE	10 miesięcy	<ul style="list-style-type: none"> • po okresie 1,5 miesiąca od przetężenia ścieków na zmodernizowaną oczyszczalnię został osiągnięty pełny efekt ekologiczny dla obiektu • podczas kolejnych 8,5 miesięcy rozruchu trwała optymalizacja pracy i przygotowanie oczyszczalni do eksploatacji • podpisanie protokołu zakończenia prób końcowych (rozruchowych) i przekazanie oczyszczalni do eksploatacji • kontrola inwestycyjna WIOŚ

Źródło: opracowanie własne Saur Konstancja

7. Krótka charakterystyka zmodernizowanej oczyszczalni ścieków

Oczyszczalnia ścieków została zaprojektowana na średni dobowy przepływ 6.000 m³ i obciążenie 30.000 RLM, co gwarantuje rezerwę przepustowości na skanalizowanie obszarów obecnie niepodłączonych do kanalizacji oraz dalszy rozwój miasta i gminy. Dopuszczalne parametry jakościowe ścieków oczyszczonych określone w pozwoleniu wodnoprawnym są zgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi dla oczyszczalni o wielkości 15 000 > RLM > 100 000. W skład zmodernizowanej oczyszczalni ścieków



Zmodernizowana oczyszczalnia ścieków, źródło: Saur Konstancja

wchodzi kompletny węzeł mechanicznego i biologicznego oczyszczania ścieków, węzeł przeróbki osadów oraz obiekty i urządzenia dodatkowe.

Przepięcie ścieków komunalnych ze starego ciągu oczyszczania na nowy odbyło się 1 kwietnia 2015 r. Pierwszy rok eksploatacji minął zgodnie z planem na pełnym wpracowaniu technologii, wykonywaniu drobnych robót, usuwaniu usterek, optymalizacji pracy urządzeń, doborze najbardziej efektywnych reagentów czy też podejmowaniu różnych działań, tak aby obiekt funkcjonował sprawnie i niezawodnie. Istotnym okresem do obserwacji obiektu była zima, podczas której w szczególności analizowana była praca urządzeń i wyposażenia wystawionego na bezpośrednie działanie ujemnych temperatur.

Ze względu na zastosowaną technologię oczyszczania (SBR) osiągnięte parametry jakości oczyszczonych ścieków są znacząco lepsze niż te stawiane przez pozwolenie wodno-prawne, co przedstawione jest w tabeli 9.

Tabela 9. Jakość ścieków oczyszczonych w porównaniu do wymogów pozwolenia wodnoprawnego

Wskaźnik	Jednostka	Wymagane pozwoleniem wodnoprawnym	Osiągnięte wartości średnie		
			w 2015 r.*	w 2016 r.	w 2017 r.**
BZT5	mg/l	≤ 15	4,3	6,2	4,3
ChZT	mg/l	≤ 125	37,0	44,9	47,6
Zawiesina og	mg/l	≤ 35	4,3	4,7	3,9
Nog	mg/l	≤ 15	6,5	6,0	8,7
Pog.	mg/l	≤ 2,0	0,9	0,7	0,5

Źródło: Saur Konstancja sp. z o.o

* od 1 kwietnia 2015 r. , ** do 31 lipca 2017 r.

Analiza efektywności pracy oczyszczalni ścieków i jej wybranych urządzeń bądź procesów jest prowadzona na bieżąco, w szczególności w zakresie analiz laboratoryjnych wykonywanych przez zewnętrzne akredytowane laboratorium i przez własne służby w laboratorium zakładowym.

Drugi rok eksploatacji to już okres normalnej pracy oczyszczalni. Zebrano doświadczenie, jak obiekt zachowuje się w różnych warunkach atmosferycznych, w szczególności podczas mrozów i w okresach deszczów nawalnych. Doświadczenia z dwuletniej eksploatacji i konserwacji oczyszczalni ścieków, jej poszczególnych urządzeń oraz wyposażenia poparte twardymi danymi i analizami jakości oczyszczonych ścieków pokazują, iż zastosowane urządzenia, technologie i przyjęte założenia projektowe się sprawdziły.



Laboratorium Saur Konstancja, źródło: Saur Konstancja

8. Wpływ rozwiązań i decyzji administracyjnych na koszt inwestycji i eksploatacji

Konstancin-Jeziorna jest miejscowością uzdrowiskową, w przypadku której kwestie związane z ochroną środowiska są nad wyraz ważne. Dlatego też zamysłem leżącym u podstaw modernizacji oczyszczalni było:

- w sposób maksymalny ograniczyć jej wpływ na środowisko;
- zminimalizować jej uciążliwość dla mieszkańców;
- zapewnić jak najwyższy stopień oczyszczenia ścieków.

Porównanie oczyszczalni Saur Konstancja do innych standardowych oczyszczalni o podobnej wielkości wskazuje, iż to, co ją odróżnia ponad standard, to przede wszystkim system dezodoryzacji powietrza oparty na promieniowaniu UV wspomaganym filtracją na węglu aktywnym, oczyszczanie ścieków w technologii reaktorów SBR, a także jakość i marka zastosowanych urządzeń. Ze względu na wymienione przestanki, a także gwarancję zachowania wysokiej jakości świadczonych usług w trakcie trwania umowy o PPP, użyte technologie i wprowadzone rozwiązania wpłynęły na podwyższenie kosztu inwestycyjnego modernizacji.

Istotnym elementem przedsięwzięcia jest fakt, iż to jeden podmiot odpowiadał za całość procesu inwestycyjnego obejmującego fazę projektową i wykonawczą, a następnie odpowiada za eksploatację oczyszczalni. W ten sposób operator mógł dobrać urządzenia i rozwiązania, które przy wyższych kosztach zakupu umożliwią w dłuższej perspektywie ponoszenie niższych kosztów eksploatacji. Wpływ na podwyższenie kosztów oczyszczania ścieków mają za to wymogi zawarte w decyzji środowiskowej w zakresie gospodarki osadowej, które zostały zastrzone w stosunku do standardowych rozwiązań.

9. Współpraca Saur Konstancja z zamawiającym

Firma Saur Konstancja brała aktywny udział w działaniach na rzecz mieszkańców Konstancina. Włączała się w wydarzenia kulturalne, sponsorując między innymi Dni Konstancina, Dożynki Gminne, Jarmark Świąteczny czy też Letnie Kino. Dobra wola współpracy wykracza ponad uzgodnienia wynikające z umowy o PPP, w ramach

której strony zobowiązały się do zapewnienia realizacji przedsięwzięcia w sposób zgodny z umową. Obecnie Saur Konstancja aktywnie wspiera Dni Konstancina, organizując stoisko dla dzieci i młodzieży o tematyce związanej z gospodarką wodno-ściekową.

Podczas realizacji modernizacji oczyszczalni Saur Konstancja i jej wykonawcy współpracowali z ZGK jako operatorem sieci gminnych i przedstawicielem gminy wynikającym z umowy o PPP. Wszelkie kwestie były w czas wyjaśniane i nie miały negatywnego wpływu na realizację budowy.

Saur Konstancja wspierała Wydział Inwestycji i Remontów Konstancińskiego Urzędu Miasta i Gminy w zakresie realizowanych inwestycji wodno-kanalizacyjnych. Wsparcie polegało między innymi na szybkim uzgadnianiu szczegółów technicznych połączenia sieci gminnych z infrastrukturą należącą do Saur Konstancja, a także warunków jej przejścia przez nieruchomości przynależne do oczyszczalni. Saur Konstancja na życzenie gminy udzieliła w 2015 r. aktywnego wsparcia przy złożeniu aplikacji o grant Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dzięki przekazaniu kluczowych danych dla pozytywnej oceny wniosku pomogła w zdobyciu grantu w wysokości ponad 21 mln zł.



Dni Konstancina z udziałem Saur Konstancja, źródło: Saur Konstancja



Dni Konstancina z udziałem Saur Konstancja, źródło: Saur Konstancja

W opinii obu stron , jak dotychczas, wszelkie kwestie sporne dotyczące realizacji postanowień umownych, wprowadzenia stawki za oczyszczanie ścieków po modernizacji oczyszczalni czy też jej zmian kończyły się porozumieniem. Rozmowy były twarde, argumenty - broniące interesy poszczególnych stron, lecz partnerzy byli się w stanie porozumieć.

10. Kluczowe korzyści z realizacji przedsięwzięcia

Korzyści wynikające z realizacji przedsięwzięcia polegającego na oczyszczaniu ścieków wraz z realizacją i sfinansowaniem modernizacji oczyszczalni przez partnera prywatnego czerpią nie tylko strony umowy o PPP, lecz także pracownicy oczyszczalni i poprzedni właściciel starej oczyszczalni ścieków. Do tych istotnych korzyści można zaliczyć:

I. Odciążenie budżetu gminy od konieczności sfinansowania modernizacji oczyszczalni

Partner prywatny przyjął na siebie ciężar sfinansowania 100% kosztów modernizacji oczyszczalni, ujmując w opłacie za oczyszczanie ścieków między innymi spłatę kredytu

wraz z jego obsługą. Opłatę za oczyszczanie ścieków w okresie trwania umowy o PPP ponosić będzie ZGK, przenosząc koszt oczyszczania na odbiorców usług zbiorowego odprowadzania ścieków. Gmina, korzystając z pozabilansowej metody finansowania aktywów, mogła przeznaczyć ok. 52 mln zł na inne inwestycje komunalne.

II. Brak wpływu przedsięwzięcia na dług gminy i indywidualny wskaźnik zadłużenia

Finansowanie modernizacji oczyszczalni przez partnera prywatnego zdejmuje dług i koszt jego obsługi z budżetu gminy i przenosi go do kosztów za usługę oczyszczania ścieków. Taka struktura finansowania nie ma wpływu na dług gminy i indywidualny wskaźnik zadłużenia.

III. Gwarancje kosztów oczyszczania

Partner prywatny kontraktowo zagwarantował niezmiennie koszty oczyszczania ścieków w swojej ofercie. Ze względu na wielkość inwestycji i czas trwania umowy o PPP stawka jednostkowa za oczyszczanie ścieków może ulec zmianie jedynie na zasadach i w przypadkach ściśle określonych w umowie. Co do zasady ryzyko oszacowania stawki jednostkowej za oczyszczanie ścieków jest wyłącznie ryzykiem partnera prywatnego. Zmiana jej wysokości może wystąpić na skutek zaistnienia czynników niezależnych od partnera prywatnego, których nie mógł dokładnie przewidzieć w dniu składania oferty.

IV. Dodatkowe przychody Metsä Tissue S.A.

Poprzedni właściciel starej oczyszczalni ścieków uzyskał dodatkowe wpływy z tytułu sprzedaży gruntów, nieruchomości i ruchomości wchodzących w skład oczyszczalni ścieków.

V. Zachowanie wszystkich miejsc pracy przy eksploatacji oczyszczalni

Partner prywatny przyjął na siebie obowiązek przejęcia wszystkich pracowników z likwidowanego zakładu pracy oddelegowanych do eksploatacji starej oczyszczalni ścieków na warunkach pracy i płacy nie gorszych niż dotychczas.

Personel brał czynny udział w wybranych etapach modernizacji oczyszczalni, w szczególności przy prowadzeniu prac montażowych i rozruchach poszczególnych urządzeń bądź ich zespołów. W tym czasie szkolił się w zakresie prowadzenia ich eksploatacji i konserwacji.

Po zakończeniu modernizacji oczyszczalni, obejmującej między innymi automatyzację jej pracy, monitoring i zdalne sterowanie, wszyscy dotychczasowi pracownicy utrzymali swoje miejsca pracy.

VI. Optymalizacja kosztów inwestycji i eksploatacji

Jedną z istotnych cech przedsięwzięcia jest to, że etapy projektowania, wykonawstwa i eksploatacji są prowadzone i zależne między innymi poprzez własne finansowanie od jednego podmiotu, którego jedynym celem jest optymalizacja kosztów świadczenia usługi w trakcie umowy o PPP. Optymalizacja ta może dotyczyć w szczególności dostosowania technologii oczyszczania i urządzeń do konkretnych potrzeb, zakupu droższych i lepszych jakościowo urządzeń, lecz tańszych w utrzymaniu i pracujących dłużej, czy też prowadzenia eksploatacji i konserwacji obiektu na poziomie gwarantującym jej jak najdłuższą żywotność.

Tutaj branżowy partner prywatny uzyskuje przewagę nad klasycznym modelem prowadzenia inwestycji z podzieleniem etapu koncepcji, projektowania, wykonawstwa czy też zakupu urządzeń i eksploatacji pomiędzy kilka podmiotów.

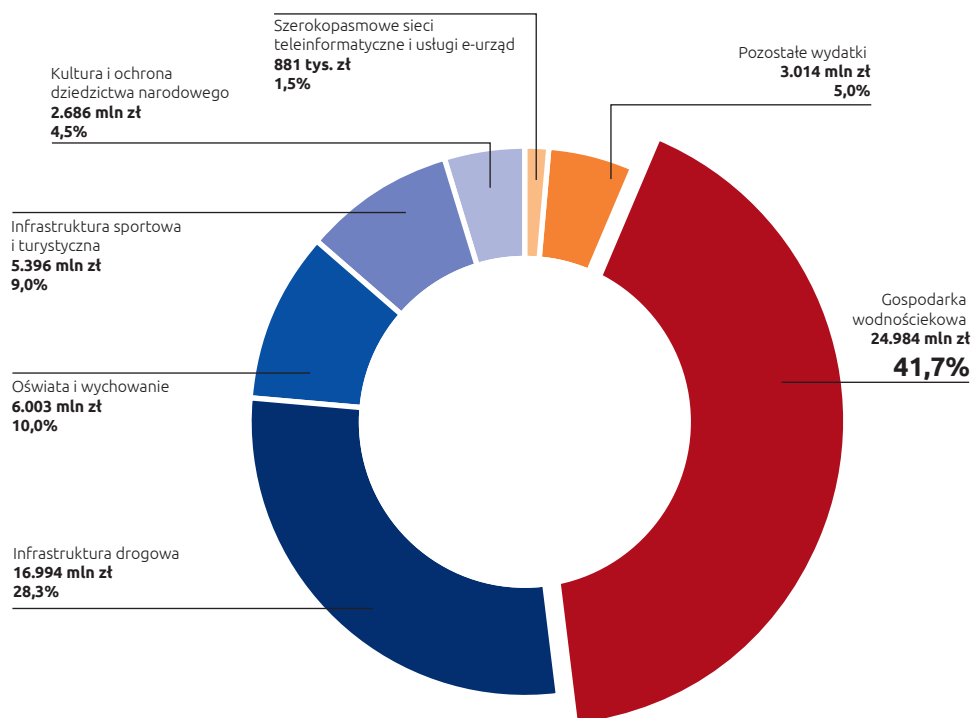
VII. Finansowanie remontów, odtworzenia i modernizacji elementów instalacji bez zaangażowania budżetu gminy

Koszty przyszłych remontów, odtworzenia i modernizacji poszczególnych elementów instalacji leżą wyłącznie po stronie partnera prywatnego.

Wnioski końcowe

Zgodnie z badaniem ankietowym planowanych wydatków majątkowych JST w okresie 2014–2020, ponad 40% z nich będzie realizowanych w sektorze wodno-kanalizacyjnym (por. rysunek 7). Z kolei z danych MliR wynika, że zidentyfikowano tylko pięć projektów w tym sektorze planowanych jako PPP. Ze względu jednak na to, że w wielu przypadkach sektor wodno-ściekowy jest wykluczony z finansowania UE, wydaje się, że w sektorze z tak dużą luką inwestycyjną szersze stosowanie PPP jest niezwykle pożądane. Przykład zaprezentowanego wcześniej projektu pokazuje, jakie korzyści można osiągnąć, współpracując z rzetelnym partnerem prywatnym.

Rysunek 7. Struktura planowanych wydatków majątkowych gmin wiejskich w latach 2014–2020



Źródło: Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.bgk.pl/files/public/uploads/graphics/Pawel_Tomczak_Sprawnosci_i_efektywnosc_zarzadzania_na_obszarach_wiejskich.pdf (dostęp 9.02.2017).

Aneks nr 1. Możliwe modele PPP. Rekomendacje

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym w Polsce upoważniają do rekomendacji możliwych do stosowania modeli. Należą do nich:

- a. PPP w trybie koncesji na świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz ewentualnie ich oczyszczania;
- b. PPP w trybie koncesji na roboty budowlane na zaprojektowanie i rozbudowę/na kompleksową modernizację sieci wodociągowej i kanalizacyjnej łącznie ze świadczeniem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, a także zaprojektowanie i rozbudowę/modernizację oczyszczalni ścieków łącznie ze świadczeniem usługi ich oczyszczania;
- c. PPP w trybie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków wraz ze świadczeniem usług oczyszczania ścieków, a także zaprojektowanie i rozbudowę/modernizację oczyszczalni ścieków łącznie ze świadczeniem usługi ich oczyszczania.

Poniżej, w ślad za publikacją *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym*¹, zamieszczono opis najważniejszych rozwiązań każdego z modeli.

a. PPP w trybie koncesji na świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz ewentualnie ich oczyszczania

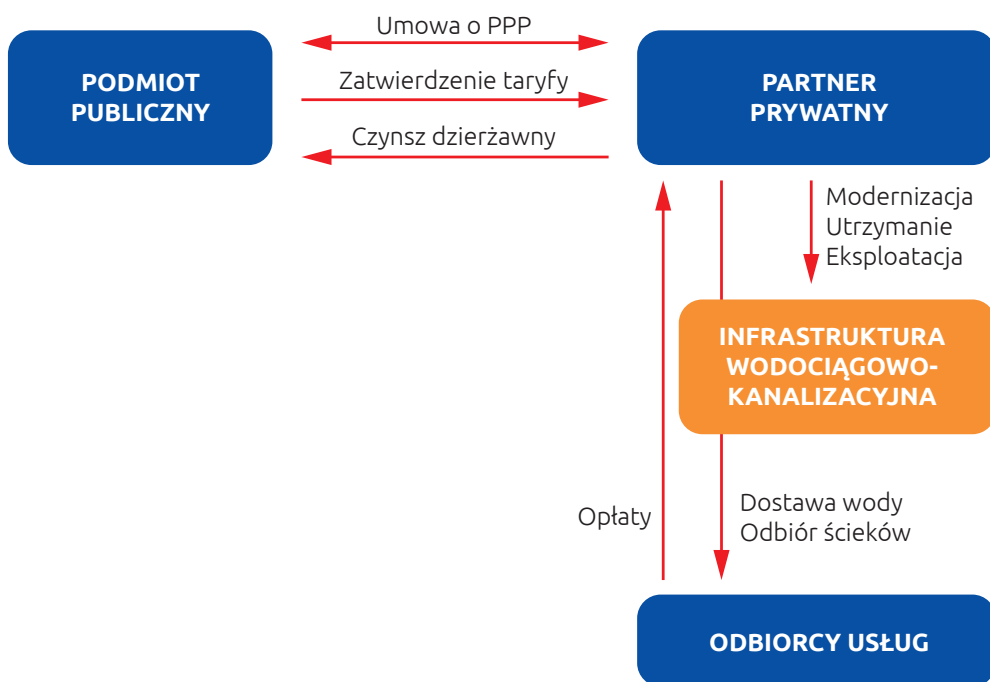
W opisywanym modelu partner prywatny nie jest zobowiązany do realizacji inwestycji w infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną przed przystąpieniem do świadczenia usług. Jeśli jednak przewiduje się zaistnienie takiej potrzeby, obowiązek dokonania niezbędnych inwestycji w trakcie trwania umowy powinien zostać zapisany w umowie.

¹ Źródło: T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Praktyczny podręcznik*. Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2017.

Model PPP	PPP w trybie koncesji na usługi/koncesja na usługi. PPP kontraktowe.
Zakres przedmiotowy projektu	Świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i dostarczania ścieków wraz z utrzymaniem infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej (remonty, ewentualnie również modernizacja).
Podmiot publiczny	<ul style="list-style-type: none"> • Gmina. • Związek międzygminny. • Spółka komunalna.
Partner prywatny	Przedsiębiorca wybrany w toku konkurencyjnego postępowania wyboru partnera prywatnego. PPP kontraktowe – z uwagi na brak konieczności pozyskania finansowania zewnętrznego realizacja projektu przez spółkę celową (SPV) nie jest konieczna.
Podstawa prawna	Ustawa o PPP lub ustawa koncesyjna.
Procedura wyboru partnera prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa koncesyjna. • Tryb postępowania: procedura prekwalifikacyjna lub negocjacyjna.
Proponowane warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> • Wiedza i doświadczenie w świadczeniu usług odpowiadających charakterem usługom objętym zakresem rzeczowym projektu, ewentualne dodatkowe wymogi, na przykład wartość realizowanych uprzednio projektów, wysokość nakładów poniesionych na remonty i modernizacje itp. • Potencjał kadrowy, ekonomiczny i finansowy, w tym: uprawnienia do wykonywania czynności związanych z remontami lub eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, wysokość posiadanych środków finansowych lub ew. zdolność kredytowa, posiadanie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności.
Możliwe do zastosowania kryteria oceny ofert	<ul style="list-style-type: none"> • Proponowane wysokości stawek z tytułu świadczenia usług – przekładające się na wysokość wynagrodzenia • Średnioroczna wysokość nakładów ponoszonych na remonty i modernizacja infrastruktury • Rozwiązania techniczne, technologiczne lub organizacyjne wpływające na oszczędność wykorzystania wody • Wysokość czynszu z tytułu dzierżawy infrastruktury (por. pkt Struktura finansowania) • Podział zadań i ryzyka
Podział ryzyk	<ul style="list-style-type: none"> • Partner prywatny przejmie zasadniczą część ryzyk związanych z dostępnością wykorzystywanej infrastruktury i ryzyka ekonomicznego, w tym popytu • Partner prywatny przejmie na siebie ryzyko budowy w zakresie związanym z prowadzonymi remontami i modernizacją infrastruktury
Wkład własny podmiotu publicznego	Wkładem własnym podmiotu publicznego w projekcie będzie wniesienie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej niezbędnej do świadczenia usług przez partnera prywatnego oraz dokumentacji technicznej posiadanej infrastruktury. Wniesienie infrastruktury może nastąpić w formie dzierżawy lub użyczenia.

Struktura finansowania projektu	<ul style="list-style-type: none"> Partner prywatny poniesie w całości koszty realizacji projektu (eksploatacji i ewentualnej modernizacji). Będą one pokrywane z opłat uiszczanych przez odbiorców usług świadczonych przez partnera prywatnego. W razie udostępnienia infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w formie dzierżawy partner prywatny uiszczałby czynsz dzierżawny na rzecz podmiotu publicznego.
Wynagrodzenie partnera prywatnego	Prawo pobierania przychodów ze świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w postaci opłat od odbiorców usług.
Czas trwania umowy o PPP	<p>Preferowany okres realizacji projektu powinien być ustalony na podstawie wyników uprzednio przeprowadzonych przez podmiot publiczny analiz ekonomiczno-finansowych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych.</p> <p>W przypadku umowy, która nie zakłada dokonywania przez partnera prywatnego istotnych modernizacji infrastruktury, czas trwania umowy, zgodnie z przepisami ustawy koncesyjnej, powinien zasadniczo wynosić 5 lat. Zawarcie umowy na dłuższy czas może być uzasadnione koniecznością poniesienia przez partnera prywatnego istotnych nakładów inwestycyjnych w trakcie realizacji projektu.</p>
Wpływ realizacji projektu na finanse gminy	<ul style="list-style-type: none"> Ze względu na rekomendowany sposób podziału ryzyka umowa najprawdopodobniej nie będzie wpływała na poziom długu publicznego. Ze względu na rekomendowany mechanizm wynagrodzenia partnera prywatnego umowa nie wpłynie na indywidualny wskaźnik zadłużenia gminy lub gmin z uwagi na brak wydatków po stronie podmiotu publicznego.
Działania niezbędne do skutecznego wdrożenia projektu	<ul style="list-style-type: none"> Przeprowadzenie przez podmiot publiczny (z zalecanym wsparciem eksperckim) niezbędnych analiz przedrealizacyjnych, które wykażą zasadność wyboru formuły PPP jako właściwej do realizacji projektu oraz rekomendowany czas trwania umowy. Inwentaryzacja majątku komunalnego w postaci infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Przekazanie dokumentacji technicznej infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej.
Projekty referencyjne	Kiszkowo, Smóldzino, Szczytno

Rysunek 8. Schemat organizacyjny projektu PPP w trybie koncesji na świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz ewentualnie ich oczyszczania



Źródło: T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze...*, op.cit., s. 104.

b. PPP w trybie koncesji na roboty budowlane

Poniżej opisany model jest odpowiedni dla **przedsięwzięć przybierających formę koncesji na roboty budowlane** w zakresie zaprojektowania i rozbudowy lub kompleksowej modernizacji elementów sieci wodociągowej i kanalizacyjnej **wraz z późniejszą** eksploatacją infrastruktury, **w tym** świadczeniem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Co istotne, model mógłby znaleźć zastosowanie w przedsięwzięciach o **szerszym zakresie inwestycyjnym**, obejmującym również, poza inwestycją w elementy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, **zaprojektowanie i budowę lub kompleksową modernizację oczyszczalni ścieków**, która następnie byłaby **eksploatowana przez partnera prywatnego w celu świadczenia usług oczyszczania ścieków**².

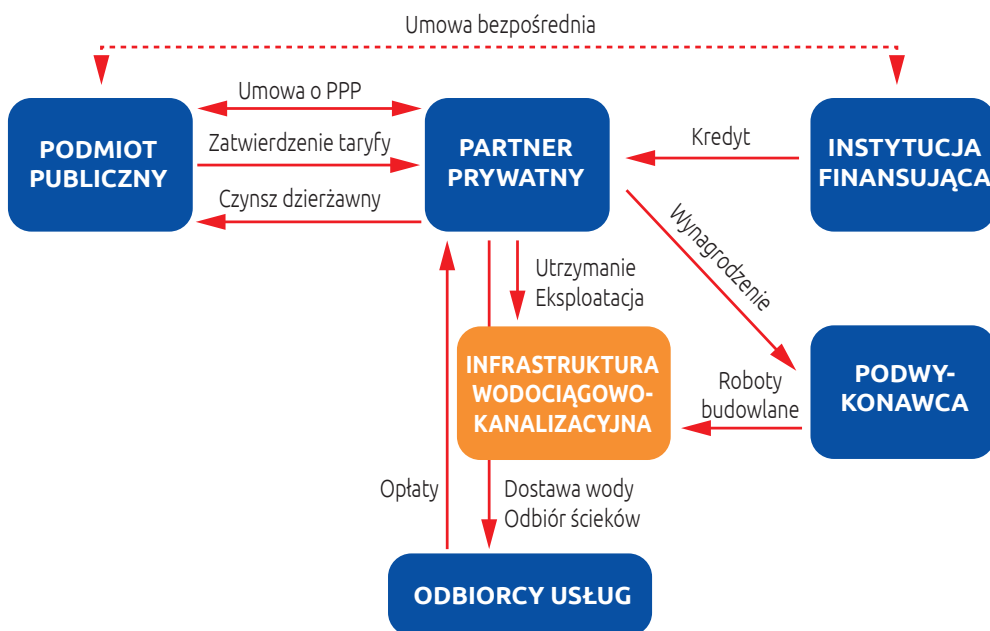
² Ibidem, s. 105.

Model PPP	PPP w trybie koncesji na roboty budowlane/koncesja na roboty budowlane. PPP kontraktowe lub PPP w formie spółki (PPP instytucjonalne).
Zakres przedmiotowy projektu	<ul style="list-style-type: none"> • Zaprojektowanie i rozbudowa lub kompleksowa modernizacja elementów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz, ewentualnie, zaprojektowanie i budowa lub kompleksowa modernizacja oczyszczalni ścieków. • Świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i dostarczania ścieków wraz z utrzymaniem infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej (remonty, ewentualne modernizacje) oraz, ewentualnie, świadczenie usług oczyszczania ścieków wraz z utrzymaniem oczyszczalni ścieków.
Podmiot publiczny	<ul style="list-style-type: none"> • Gmina. • Związek międzygminny. • Spółka komunalna.
Partner prywatny	Przedsiębiorca wybrany w toku konkurencyjnego postępowania na wybór partnera prywatnego. Z uwagi na ewentualną konieczność pozyskania finansowania zewnętrznego podmioty mogą być zainteresowane realizacją projektu w formule project finance, tj. poprzez specjalnie utworzoną spółkę celową (SPV).
Podstawa prawna	Ustawa o PPP lub ustawa koncesyjna.
Procedura wyboru partnera prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa koncesyjna. • Tryb postępowania: procedura prekwalitycyjna lub negocjacyjna.
Proponowane warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> • Wiedza i doświadczenie w świadczeniu usług odpowiadających charakterem usługom objętym zakresem rzeczowym projektu, ewentualne dodatkowe wymogi, takie jak wielkość i wartość realizowanych uprzednio przedsięwzięć, wysokość nakładów ponoszonych na remonty i modernizacje. • Wiedza i doświadczenie w wykonaniu (i ewentualnie projektowaniu) robót budowlanych odpowiadających swoim zakresem robotom, które mają zostać wykonane w ramach przedsięwzięcia. • Potencjał kadrowy, ekonomiczny i finansowy, w tym: osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania i nadzorowania robót budowlanych objętych zakresem rzeczowym projektu, uprawnienia do wykonywania czynności związanych z remontami lub eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, posiadanie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności, wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytowa, średnioroczny obrót w wymaganej wysokości w trzech latach poprzedzających wszczęcie postępowania (ewentualnie).
Możliwe do zastosowania kryteria oceny ofert	<ul style="list-style-type: none"> • Proponowane wysokości stawek z tytułu świadczenia usług – determinujące wysokość wynagrodzenia. • Termin wykonania niezbędnych nakładów inwestycyjnych. • Rozwiązania techniczne, technologiczne lub organizacyjne wpływające na optymalizację gospodarki wodnej i ściekowej, w tym poprawę jakości wody. • Wysokość czynszu z tytułu dzierżawy infrastruktury • Podział zadań i ryzyk

Podział ryzyk	Partner prywatny przejmie zasadniczą część ryzyk związanego z budową infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej (i ewentualnie oczyszczalni ścieków), dostępnością wykorzystywanej infrastruktury i ryzyka ekonomicznego.
Wkład własny podmiotu publicznego	<p>Wkładem własnym podmiotu publicznego w projekcie może być wniesienie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • istniejącej infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej niezbędnej do świadczenia przez partnera prywatnego usług zbiorowego dostarczania wody i odbierania ścieków – wniesienie infrastruktury może nastąpić w formie dzierżawy lub użyczenia, • dokumentacji technicznej posiadanej infrastruktury oraz • nieruchomości, na której zlokalizowana jest istniejąca oczyszczalnia ścieków lub na której ma zostać wybudowana wraz z instalacją – wniesienie wkładu może nastąpić w formie dzierżawy lub użyczenia. <p>Ponadto wkładem własnym podmiotu publicznego może być pozyskane dofinansowanie z Funduszy unijnych lub na przykład Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dofinansowanie pokryłoby część kosztów inwestycyjnych projektu.</p>
Struktura finansowania projektu	<p>W zależności od przeprowadzonych analiz ekonomiczno-finansowych oraz ostatecznego zakresu inwestycyjnego przedsięwzięcia partner prywatny może:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ponieść w całości koszty realizacji projektu – byłyby one pokrywane z opłat uiszczanych przez odbiorców usług świadczonych przez partnera prywatnego oraz, ewentualnie, płatności podmiotu publicznego – lub • ponieść część kosztów realizacji projektu – byłyby one pokrywane z opłat uiszczanych przez odbiorców usług świadczonych przez partnera prywatnego oraz, ewentualnie, płatności podmiotu publicznego, natomiast pozostała część kosztów zostałaaby pokryta wkładem własnym podmiotu publicznego w postaci dotacji pozyskanej ze źródeł zewnętrznych. <p>W razie udostępnienia infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej (a także, ewentualnie, instalacji oczyszczania ścieków) w formie dzierżawy partner prywatny uiszczalby czynsz dzierżawny na rzecz podmiotu publicznego.</p>
Wynagrodzenie partnera prywatnego	<p>Prawo pobierania przychodów ze świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w postaci opłat od odbiorców usług. Możliwy do zastosowania jest również inny mechanizm wynagrodzenia (tzw. model mieszany), w którym jego część pochodziłaby z płatności podmiotu publicznego, na przykład w formie opłaty za inwestycję lub opłaty za dostępność (w zakresie usług oczyszczania ścieków).</p>
Czas trwania umowy o PPP	<p>Preferowany okres realizacji projektu powinien być ustalony na podstawie wyników uprzednio przeprowadzonych przez podmiot publiczny analiz ekonomiczno-finansowych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych.</p> <p>Biorąc pod uwagę, że rekomendowany model zakłada inwestycje w infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną (oraz, ewentualnie, budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków), czas trwania umowy może być dłuższy niż okres 5 lat, o którym mowa w ustawie koncesyjnej, co byłoby uzasadnione koniecznością poniesienia przez partnera prywatnego istotnych nakładów inwestycyjnych w pierwszym etapie projektu.</p>

<p>Wpływ realizacji projektu na finanse gminy</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ze względu na rekomendowany model podziału ryzyka umowa najprawdopodobniej nie będzie wpływała na poziom długu publicznego. • Ze względu na możliwe do zastosowania modele wynagrodzenia partnera prywatnego: <ul style="list-style-type: none"> » umowa nie wpłynie na indywidualny wskaźnik zadłużenia gminy lub gmin w przypadku realizacji projektu w modelu przewidującym, że wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie wyłącznie prawo do czerpania przychodów ze świadczenia usług, » umowa nie wpłynie na indywidualny wskaźnik zadłużenia gminy lub gmin w przypadku realizacji projektu w modelu przewidującym, że wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do czerpania przychodów ze świadczenia usług oraz opłata za inwestycję, która zostałaby zaklasyfikowana jako wydatek majątkowy, » umowa wpłynie na indywidualny wskaźnik zadłużenia gminy lub gmin w przypadku realizacji projektu w modelu przewidującym, że wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do czerpania przychodów ze świadczenia usług oraz opłata za dostępność (np. za usługi oczyszczania ścieków i utrzymanie instalacji w określonym standardzie), która została zaklasyfikowana jako wydatek bieżący.
<p>Działania niezbędne do skutecznego wdrożenia projektu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Przeprowadzenie przez podmiot publiczny (z zalecanym wsparciem eksperckim) niezbędnych analiz przedrealizacyjnych, które wykażą zasadność wyboru formuły PPP jako właściwej do realizacji projektu oraz rekomendowany czas trwania umowy. • Inwentaryzacja majątku komunalnego w postaci infrastruktury wodociągo-wo-kanalizacyjnej. • Określenie wstępnych założeń dotyczących rozbudowy sieci wodociągo-wo-kanalizacyjnej lub opracowanie koncepcji modernizacji istniejącej infrastruktury. • Analiza stanu prawnego dotycząca terenów, na których ma być zlokalizowana oczyszczalnia ścieków, ewentualne przeprowadzenie na przykład badań geologicznych.
<p>Projekty referencyjne</p>	<p>Karczew, Zawoja, ew. Suchy Dąb</p>

Rysunek 9. Schemat organizacyjny projektu PPP realizowanego w trybie koncesji na roboty budowlane



Źródło: T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze...*, op.cit., s. 108.

c. PPP w trybie zamówienia publicznego

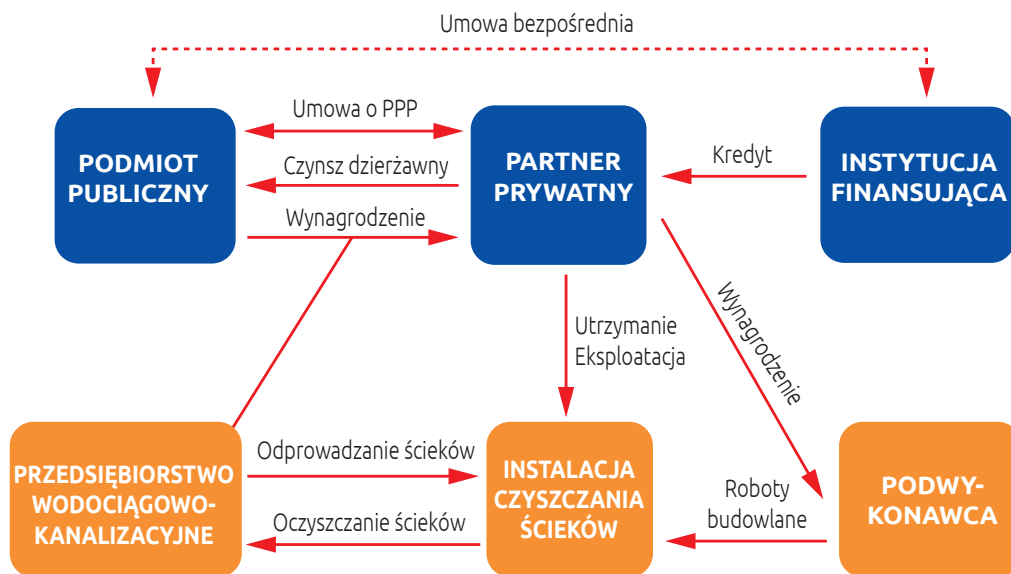
Poniżej opisany model rekomendowany jest dla przedsięwzięć obejmujących **zaprojektowanie i budowę lub kompleksową modernizację oczyszczalni ścieków wraz z jej późniejszą eksploatacją**, w tym **świadczenie usług oczyszczania ścieków** odbieranych od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, wykonującego usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

Model PPP	PPP w trybie zamówienia publicznego. PPP kontraktowe lub PPP w formie spółki.
Zakres przedmiotowy projektu	<ul style="list-style-type: none"> Zaprojektowanie i budowa lub kompleksowa modernizacja oczyszczalni ścieków. Świadczenie usług oczyszczania ścieków wraz z utrzymaniem oczyszczalni (remonty, ewentualne modernizacje).
Podmiot publiczny	Gmina lub związek międzygminny.

Partner prywatny	Przedsiębiorca wybrany w toku konkurencyjnego postępowania na wybór partnera prywatnego. Z uwagi na konieczność pozyskania finansowania zewnętrznego podmioty mogą być zainteresowane realizacją projektu w formule <i>project finance</i> , tj. poprzez specjalnie utworzoną spółkę celową (SPV).
Podstawa prawna	Ustawa o PPP.
Procedura wyboru partnera prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa PZP. • Tryb postępowania: dialog konkurencyjny lub negocjacje z ogłoszeniem.
Proponowane warunki udziału w postępowaniu	<ul style="list-style-type: none"> • Wiedza i doświadczenie w świadczeniu usług odpowiadających charakterem usługom objętym zakresem rzeczowym projektu (ewentualne dodatkowe wymogi: liczba gmin, liczba mieszkańców, wysokość nakładów ponoszonych na remonty i modernizację). • Wiedza i doświadczenie w wykonaniu (i ewentualnie projektowaniu) robót budowlanych odpowiadających swoim zakresem robotom, które mają zostać wykonane w ramach przedsięwzięcia. • Potencjał kadrowy, ekonomiczny i finansowy, w tym: osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania i nadzorowania robót budowlanych objętych zakresem rzeczowym projektu, uprawnienia do wykonywania czynności związanych z remontami lub eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, posiadanie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności, wysokość posiadanych środków finansowych, zdolność kredytowa, średnioroczny obrót w odpowiedniej wysokości w trzech latach poprzedzających wszczęcie postępowania (ewentualnie).
Możliwe do zastosowania kryteria oceny ofert	<ul style="list-style-type: none"> • Proponowane wysokości stawek z tytułu świadczenia usług uiszczanych przez podmiot publiczny (wynagrodzenie) – determinujące wysokość wynagrodzenia. • Termin wykonania niezbędnych nakładów inwestycyjnych. • Wysokość i terminy płatności podmiotu publicznego. • Podział zadań i ryzyk.
Podział ryzyk	<ul style="list-style-type: none"> • Partner prywatny przejmie zasadniczą część ryzyk związanych z budową lub modernizacją oczyszczalni ścieków oraz dostępnością wykorzystywanej infrastruktury. • W zakresie ryzyk ekonomicznych (związanych na przykład z ilością dostarczanych do oczyszczalni ścieków) możliwe jest częściowe ich przeniesienie na podmiot publiczny z uwagi na to, że partner prywatny nie będzie miał wpływu na ilość dostarczanych do oczyszczalni ścieków.
Wkład własny podmiotu publicznego	<p>Wkładem własnym podmiotu publicznego w projekcie może być wniesienie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nieruchomości i zlokalizowanej na niej istniejącej oczyszczalni ścieków lub na której ma być zlokalizowana nowo wybudowana oczyszczalnia – wniesienie wkładu może nastąpić w formie dzierżawy lub użyczenia, • dokumentacji projektowej (o ile została sporządzona). <p>Ponadto wkładem własnym podmiotu publicznego może być pozyskanie dofinansowanie z funduszy unijnych lub na przykład Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dofinansowanie pokryłoby część kosztów inwestycyjnych projektu.</p>

Struktura finansowania projektu	<p>W zależności od przeprowadzonych analiz ekonomiczno-finansowych i ostatecznego zakresu inwestycyjnego przedsięwzięcia partner prywatny może:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ponieść w całości koszty realizacji projektu – byłyby one pokrywane z wynagrodzenia uiszczanego przez podmiot publiczny – lub • ponieść część kosztów realizacji projektu – byłyby one pokrywane z wynagrodzenia uiszczanego przez podmiot publiczny, natomiast pozostała część kosztów mogłaby zostać pokryta wkładem własnym podmiotu publicznego w postaci dotacji pozyskanej ze źródeł zewnętrznych. <p>W razie udostępnienia oczyszczalni ścieków w formie dzierżawy partner prywatny uiszczałby czynsz dzierżawny na rzecz podmiotu publicznego.</p>
Wynagrodzenie partnera prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> • Płatności podmiotu publicznego w formie opłaty za inwestycję i wyku pu usług (z tytułu świadczenia usług oczyszczania ścieków i utrzymania instalacji w określonym standardzie).
Czas trwania umowy o PPP	<p>Preferowany okres realizacji projektu powinien być ustalony na podstawie wyników uprzednio przeprowadzonych przez podmiot publiczny analiz ekonomiczno-finansowych z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych.</p> <p>Ze względu na to, że rekomendowany model zakłada budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków, czas trwania umowy może wynosić nawet ok. 30 lat, w zależności od wartości projektu i możliwych do wynegocjowania przez partnera prywatnego warunków spłaty kredytu udzielonego przez instytucję finansującą.</p>
Wpływ realizacji projektu na finanse gminy	<ul style="list-style-type: none"> • Ze względu na rekomendowany model podziału ryzyk, umowa najprawdopodobniej nie będzie wpływała na poziom długu publicznego. • Ze względu na rekomendowany model wynagrodzenia partnera prywatnego umowa nie wpłynie na indywidualny wskaźnik zadłużenia gminy lub gmin w zakresie wydatków przeznaczonych na opłatę za inwestycję, która zostałaby zaklasyfikowana jako wydatek majątkowy. Negatywny wpływ na indywidualny wskaźnik zadłużenia gminy miałyby natomiast wydatki przeznaczone na opłatę za dostępność (z tytułu świadczenia usług oczyszczania ścieków oraz utrzymania oczyszczalni w określonym standardzie), która zostałaby zaklasyfikowana jako wydatek bieżący.
Działania niezbędne do skutecznego wdrożenia projektu	<p>Przeprowadzenie przez podmiot publiczny (z zalecanym wsparciem eksperckim) niezbędnych analiz przedrealizacyjnych, które wykażą zasadność wyboru Formuły PPP jako właściwej do realizacji projektu oraz rekomendowany czas trwania umowy.</p> <p>Inwentaryzacja istniejącej oczyszczalni.</p> <p>Określenie wstępnych założeń co do nowej oczyszczalni lub opracowanie koncepcji modernizacji istniejącej.</p> <p>Analiza stanu prawnego, gruntów, na których ma być zlokalizowana nowo wybudowana oczyszczalnia ścieków, oraz ewentualne przeprowadzenie na przykład badań geologicznych</p>
Projekty referencyjne	<p>Konstancin-Jeziorna, Mława</p>

Rysunek 10. Schemat organizacyjny modelu PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym realizowanego w trybie zamówienia publicznego



Źródło: T. Korczyński, A. Skorupińska, A. Kawik, D. Krakowiak, *Partnerstwo publiczno-privatne w sektorze...*, op.cit., s. 111.

Źródła

Baza zawartych umów o PPP, Ministerstwo Rozwoju http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Baza_danych_umow_ppp_30_06_2017.xlsx

Herbst I., Mysiorski B., Starczewski M., Zysnarski J., *Podręcznik metodologii komparatora PPP wraz z narzędziami analitycznymi*, PARP, Warszawa 2015.

Korczyński T., Skorupińska A., Kawik A., Krakowiak D., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Praktyczny podręcznik*. Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2017.

Preambuła umowy o PPP z 22.10.2012 r. pomiędzy gminą Konstancin-Jeziorna a Saur Konstancja sp. z o.o.

Projekt PPP od A do Z, http://www.ppp.gov.pl/publikacje/publikacje/strony/projekt_ppp_od_a_do_z_01082012.aspx

Raport z analiz przedrealizacyjnych dla projektu pn. „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”, MR, Warszawa, październik 2014.

Rola i korzystanie z usług doradców przy przygotowywaniu i wdrażaniu projektów PPP. Tłumaczenie MiIR materiału EPEC, Warszawa, październik 2015

Związek Gmin Wiejskich RP, https://www.bgk.pl/files/public/uploads/graphics/Pawel_Tomczak_Sprawnosc_i_efektywnosc_zarzadzania_na_obszarach_wiejskich.pdf

Spis rysunków

Rysunek 1. Ścieżka dojścia do projektu PPP – schemat uproszczony	36
Rysunek 2. Miejsce doradców przy przygotowaniu projektu PPP	38
Rysunek 3. Rezultat postępowań na wybór partnera prywatnego w okresie od 2009 r. do stycznia 2017 r. dla projektów o wartości powyżej 20 mln zł	39
Rysunek 4. Procedura wyboru partnera prywatnego – zidentyfikowane warianty	45

Rysunek 5. Liczba umów i średnia wartość umów (w mln zł) w przekroju sektorowym w latach 2009–2017	52
Rysunek 6. Uproszczony schemat instytucjonalny przedsięwzięcia z podziałem kluczowych zadań pomiędzy stronami umowy o PPP	69
Rysunek 7. Struktura planowanych wydatków majątkowych gmin wiejskich w latach 2014–2020	89
Rysunek 8. Schemat organizacyjny projektu PPP w trybie koncesji realizowanego na świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz ewentualnie ich oczyszczania – model A	93
Rysunek 9. Schemat organizacyjny projektu realizowanego PPP w trybie koncesji na roboty budowlane – model B	97
Rysunek 10. Schemat organizacyjny modelu PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym realizowanego w formule PPP w trybie zamówienia publicznego	100

Spis tabel

Tabela 1. Tradycyjne zamówienia publiczne a PPP: kluczowe różnice organizacyjne	40
Tabela 2. Stan rynku projektów PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym w przekroju województw	52
Tabela 3. Zadania partnera prywatnego w projektach PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym na przykładzie projektów polskich	54
Tabela 4. Charakterystyka przedsięwzięć PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym w Polsce (zawarte umowy)	56
Tabela 5. Metryczka projektu	59
Tabela 6. Taryfy netto za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych w Konstancinie-Jeziornie	61
Tabela 7. Podział ryzyka w projekcie w Konstancinie-Jeziornie	72
Tabela 8. Harmonogram realizacji projektu	81
Tabela 9. Jakość ścieków oczyszczonych w porównaniu do wymogów pozwolenia.	83



Ministerstwo
Inwestycji i Rozwoju
Departament Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50
fax: + 48 22 273 89 15
email: rozwojppp@mr.gov.pl
www.ppp.gov.pl

 .gov.pl

Egzemplarz bezpłatny

Partnerzy projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH

