Sektor sieci szerokopasmowe

Dobre praktyki PPP

Fundusze Europejskie Wiedza Edukacja Rozwój
Rzeczpospolita Polska
MINISTERSTWO FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ
Unia Europejska Europejski Fundusz Społeczny

Sektor: sieci szerokopasmowe

Dobre praktyki PPP

Publikacja przygotowana przez **Fundację Centrum PPP**,
autorstwa: Aliny Sarnackiej Łuczyn

przy współpracy z:
Urzędem Komunikacji Elektronicznej
oraz
ekspertem zewnętrznym: Mirellą Lechną

Konsultacje: Tomasz Korczyński

Korekta językowa: Magdalena Rokicka

Opracowanie graficzne i skład: Maciej Grabowski

ISBN: 978-83-61796-03-9

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce" współfinansowanego ze środków Europejskiego 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 Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) 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 MFiPR 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.

MFiPR 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. MFiPR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Spis treści

Słowniczek używanych terminów 7

Część I. Zagadnienia ogólne i kontekst rynku sieci szerokopasmowych w Polsce 12

1. Sieci szerokopasmowe – uwagi ogólne 12
2. Informacja o projektach PPP dotyczących sieci szerokopasmowych 14
   - 2.1. Informacje ogólne 14
   - 2.2. Kontekst europejski 15
     - 2.2.1. Irlandia – Projekt MAN – świadczenie usług przez prywatnego operatora 15
     - 2.2.2. Francja (Owernia) świadczenie usług przez prywatnego operatora z częściową płatnością ze strony sektora publicznego 17
     - 2.2.3. Grecja – świadczenie usług przez prywatnego operatora z częściową płatnością ze strony sektora publicznego 19
   - 2.3. Projekty PPP w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce 21
3. Partnerstwo publiczno-prywatne w polskim prawie 25
4. Specyfika i podstawy prawne wykonywania i kontroli działalności telekomunikacyjnej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i jednostki samorządu terytorialnego 28
   - 4.1. Działalność telekomunikacyjna 28
   - 4.2. Działalność regulowana 29
   - 4.3. Obowiązki przedsiębiorcy telekomunikacyjnego 31
   - 4.4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w sferze telekomunikacji 33
   - 4.5. Formy organizacyjne prowadzenia działalności telekomunikacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego 36
   - 4.6. Uprawnienia i obowiązki organów stanowiących i wykonawczych JST 37
5. Przewidywane priorytetowe kierunki rozwoju sektora ICT w Polsce 39
6. Procedury prawno-administracyjne związane z przygotowaniem i prowadzeniem inwestycji z zakresu procedury telekomunikacyjnej 42
   - 6.1. Typowe modele finansowania sieci szerokopasmowych 42
   - 6.2. Modelowa ścieżka dojścia do projektów w sieciach szerokopasmowych realizowanych w formule PPP 43

6.3. Identyfikacja projektu i wstępna ocena PPP jako modelu realizacji inwestycji 44
6.4. Modelowy podział zadań pomiędzy strony umowy o PPP w sektorze sieci szerokopasmowych 45
6.5. Modelowy podział ryzyka pomiędzy strony umowy o PPP w sektorze sieci szerokopasmowych 46
6.6. Czynności i etapy przygotowania i realizacji przedsięwzięcia PPP 48
7. Hybrydowe PPP w sektorze sieci szerokopasmowych 80
8. Optymalne modele współpracy JST z przedsiębiorcami w celu przeprowadzenia inwestycji dotyczącej budowy sieci szerokopasmowych 84
9. Bariery dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej 84

Część II. Studium przypadku projektu ograniczenia terenów zagrożonych wykluczeniem cyfrowym na obszarze województwa wielkopolskiego poprzez budowę Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej 86
1. Opis projektu, podmiotu publicznego, założenia i cel projektu 86
2. Przygotowanie projektu po stronie publicznej, korzystanie ze wsparcia doradców 89
3. Postępowanie przetargowe 89
4. Komercyjne i finansowe zamknięcie projektu 91
5. Faza eksploatacji i rozbudowy 92

Część III. Wnioski 94

Źródła 95

Spis rysunków 96

Spis tabel 96

Aneks 97

Słowniczek używanych terminów

Alokacja ryzyka – podział ryzyka między partnerów umowy o PPP.

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 (Wytyczne PPP rekomendują zapraszanie do negocjacji 5 wykonawców, jeżeli jest to możliwe), zamawiający prowadzi z tymi wykonawcami dialog dotyczący wszelkich aspektów udzielanego zamówienia (w przypadku projektów PPP – przedsięwzięcia), a potem 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) – wskaźniki stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów założonych w Umowie o PPP lub w umowie w sprawie utrzymania i zarządzania (ang. Operation and Management Agreement/O&M).

Kontraktowe PPP – przedsięwzięcie PPP oparte na umowie pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym bez utworzenia wspólnego podmiotu. Partner prywatny realizuje zadania publiczne określone w umowie o PPP.

Komparator Sektora Publicznego/PSC – zestaw założeń i przepływów finansowych w formule tradycyjnej przygotowany dla projektu referencyjnego względem projektu PPP, odzwierciedlone w modelu finansowym.

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).

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

Ocena efektywności – analizy PPP wykonywane przez podmiot publiczny przed ogłoszeniem postępowania na wybór partnera prywatnego, mające na celu ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy o PPP.

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 czas wskazany w umowie. Wysokość wynagrodzenia jest niezależna od popytu na świadczoną usługę.

Operator – podmiot realizujący zarządzanie, utrzymanie oraz – w przypadku projektów PPP wdrażanych na podstawie ustawy o umowie koncesji lub spółki PPP – dokonujący poboru opłat związanych z infrastrukturą publiczną.

Operator sieci – przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot wykonujący zadania z zakresu użyteczności publicznej, w tym jednostka samorządu terytorialnego.

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 długookreso-

wej 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.

Projekt hybrydowy – projekt PPP finansowany częściowo ze środków UE.

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 jest z nim związany.

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

Sieć szerokopasmowa – sieć telekomunikacyjna służąca do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do internetu. Dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci.

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.

Value for Money **(w skrócie VfM)** – efektywność realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP w porównaniu do tradycyjnej formuły realizacji przez podmiot publiczny.

Zamknięcie finansowe – podpisanie umów dotyczących uzyskania przez partnera prywatnego finansowania, w łącznej kwocie wystarczającej do należytej realizacji projektu PPP.

Zamknięcie komercyjne – podpisanie umowy o PPP lub umowy koncesji 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, ograniczanie oraz monitorowanie i kontrola.

ŹRÓDŁA PRAWA

Ustawa o PPP – Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 1445 z późn. zm.).

Ustawa PZP – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843).

Ustawa UKRU – Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1528 z późn. zm.).

Prawo telekomunikacyjne – Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2018 r., poz. 1954 z późn. zm.).

Prawo budowlane – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.).

Prawo przedsiębiorców – Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 z późn. zm.).

Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2062 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie powiatowym – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie województwa – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512 z późn. zm.).

Ustawa o gospodarce komunalnej – Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712).

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. Zagadnienia ogólne i kontekst rynku sieci szerokopasmowych w Polsce

1. Sieci szerokopasmowe – uwagi ogólne

Technologie informacyjno-komunikacyjne (ang. Information and Communication Technologies, ICT), obejmują wszystkie media komunikacyjne (internet, sieci bezprzewodowe, sieci Bluetooth, sieć stacjonarną i komórkową, komunikację satelitarną, technologie komunikacji dźwięku i obrazu, radio, telewizje itp.) oraz media umożliwiające zapis informacji (pamięci przenośne, dyski twarde, dyski CD/DVD, taśmy itp.).

Niniejsza publikacja dotyczy wyłącznie sieci szerokopasmowych, czyli sieci telekomunikacyjnych służących do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do internetu – takiego, którego wydajność łącz nie ogranicza możliwości uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci. Innymi słowy: sieć szerokopasmowa to medium zapewniające dostęp do internetu o wysokiej przepustowości.

Od ponad 25 lat dostęp do internetu jest powszechny, co wiąże się ze wzrostem gospodarczym i dążeniem do spójności społecznej – każdy powinien móc z niego korzystać. W Unii Europejskiej w 2010 roku została stworzona Europejska Agenda Cyfrowa, inicjatywa mająca na celu przyspieszenie upowszechnienia szybkiego internetu i czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego dla gospodarstw domowych i firm, która zdefiniowała cele w zakresie łączności do osiągnięcia w 2020 roku. W komunikacie Komisji Europejskiej zatytułowanym „Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku społeczeństwa gigabitowego" z dnia 14 września 2016 roku przedstawiono wizję europejskiego społeczeństwa gigabitowego, w którym dostępność do sieci o bardzo dużej przepustowości umożliwia powszechne korzystanie z produktów, usług i aplikacji w ramach jednolitego rynku cyfrowego. Założono realizację tej wizji do 2025 roku, co wymaga osiągnięcia następujących celów strategicznych:

- zapewnienia gigabitowego dostępu do internetu w miejscach istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego,
- zapewnienia zasięgu sieci 5G we wszystkich obszarach miejskich i na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych,
- zapewnienia dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s we wszystkich gospodarstwach domowych w Europie.

Dodatkowym, bardzo istotnym celem jest likwidacja tzw. białych plam, czyli – w Polsce – obszarów nieobjętych sieciami dostępowymi do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s lub w okolicach placówek oświatowych – 100 Mb/s. Jednocześnie wraz z rozwojem infrastruktury technicznej na europejskim rynku następowała liberalizacja sektora, kreowanie polityki narodowej, obejmującej tworzenie instytucji niezależnych regulatorów telekomunikacyjnych oraz nowatorskich metod finansowania i realizacji inwestycji.

Mimo istniejącego przekonania, że inwestycje prywatne jako z natury bardziej efektywne również w tym sektorze powinny być głównym instrumentem realizacji przedsięwzięć, to w rzeczywistości partnerstwa publiczno-prywatne na całym świecie stały się jednym z instrumentów zmniejszania „luki szerokopasmowej", czyli nierówności w dostępie do sieci szerokopasmowych pomiędzy poszczególnymi obszarami na danym terytorium czy pomiędzy gospodarstwami domowymi o różnym poziomie dochodów. O ile przedsiębiorstwa prywatne są zainteresowane inwestycjami w sieci szerokopasmowe na obszarach o gęstej zabudowie i dużym popycie, w szczególności miejskich, o tyle działalność inwestycyjna na obszarach wiejskich nie przynosi im wystarczających przychodów, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie oczekiwanych zysków.

W Polsce za budowę społeczeństwa informacyjnego odpowiada administracja publiczna, stąd przekonanie, że to właśnie przedsiębiorstwa publiczne powinny wziąć na siebie obowiązek budowy i eksploatacji sieci szerokopasmowych. Nie mają one jednak odpowiedniego know-how, w szczególności w zakresie eksploatacji sieci. Z tego powodu rośnie udział partnerstw publiczno-prywatnych, które są uznawane za efektywne rozwiązanie i alternatywę zarówno dla inwestycji publicznych, jak i prywatnych.

Sektor telekomunikacyjny w Polsce jest sektorem regulowanym co oznacza, że władza kontroluje i ingeruje w relacje gospodarcze w danym sektorze lub subsektorze poprzez określanie standardów usług i wymóg zatwierdzania opłat za usługi telekomunikacyjne. W efekcie regulacja sektorów użyteczności publicznej, w których istnieje monopol naturalny (takich jak telekomunikacja, energetyka, woda i ścieki), prowadzi do wzmocnienia konkurencyjności, poprawienia jakości usług, a także obniżenia cen.

W Polsce projekty obejmujące budowę sieci szerokopasmowych są realizowane na terenie województw zagrożonych wykluczeniem cyfrowym zgodnie z zasadą neutralności technologicznej – równym traktowaniem przez władze różnych technologii teleinformatycznych, co tworzy warunki uczciwej konkurencji.

Powstałe infrastruktury teleinformatyczne mają na celu uzupełnienie istniejących zasobów należących do różnych operatorów, tworząc sieci szkieletowo-dystrybucyjne. Sieci powstałe w ramach projektów są otwarte dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostarczających usługi szerokopasmowe bezpośrednio odbiorcom końcowym, tj. mieszkańcom, firmom i instytucjom w konkretnych województwach. Inwestycje w sieci szerokopasmowe często wymagają publicznego wsparcia finansowego poprzez fundusze grantowe lub innego typu instrumenty finansowania preferencyjnego. Projekty szerokopasmowe obejmują rozległy zakres prac, polegający na zaprojektowaniu i wybudowaniu na terenie danego województwa sieci światłowodowej wraz węzłami szkieletowymi oraz węzłami dystrybucyjnymi z infrastrukturą towarzyszącą. Z uwagi na szeroki zakres prac, brak środków finansowych oraz trudności związane z przyszłym zarządzaniem powstałej infrastruktury, podmioty publiczne w wielu projektach podjęły decyzję o wyborze partnera prywatnego w ramach PPP.

2. Informacja o projektach PPP dotyczących sieci szerokopasmowych

2.1. INFORMACJE OGÓLNE

Zgodnie z polskim ustawodawstwem i praktyką partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest to wspólna realizacja przedsięwzięć przez podmioty publiczne i prywatne, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy oboma podmiotami.

Partnerstwo publiczno-prywatne ma na celu świadczenie określonej usługi, oparte na wytworzonej nowej lub istniejącej, ale zmodernizowanej infrastrukturze publicznej. Projekty PPP obejmują przedsięwzięcia, których celem jest rozwój, wybudowanie lub modernizacja infrastruktury oraz jej utrzymanie, zarządzanie nią lub jej eksploatacja. Do projektów PPP zaliczamy również działalność, w której partner prywatny wyłącznie świadczy długoterminowo określone usługi związane z danym składnikiem infrastruktury.

Uważa się, że o ile dostęp do szerokopasmowego internetu, zapewniony przez prywatnych inwestorów i operatorów z reguły sprawdza się na terenach miejskich, to tego typu inwestycje na terenach wiejskich lub słabiej zurbanizowanych nie są atrakcyjne dla prywatnych inwestorów, szczególnie przy braku wsparcia publicznego. Z tego względu formuła

PPP jest powszechnie stosowana na świecie przy budowie i/lub eksploatacji sieci szerokopasmowych, szczególnie na słabiej zaludnionych terenach. W sektorze nie został wypracowany wzorcowy model PPP – stosowane są różne modele, przy czym każdorazowo na podstawie wyników analiz są one dostosowywane do obowiązującego ustawodawstwa, zakresu możliwego wsparcia ze strony publicznej, popytu na usługi, skali niezbędnej inwestycji, dostępności istniejącej infrastruktury oraz otoczenia konkurencyjnego.

Dalej opisano przykłady reprezentatywnych projektów PPP w sektorze sieci szerokopasmowych w wybranych krajach Unii Europejskiej.

2.2. KONTEKST EUROPEJSKI

2.2.1. IRLANDIA – PROJEKT MAN – ŚWIADCZENIE USŁUG PRZEZ PRYWATNEGO OPERATORA

Irlandzki Narodowy Plan Szerokopasmowy został uchwalony w 2012 roku. Plan był wielokrotnie aktualizowany, ostatnio 7 maja 2019 r., a wartość przewidzianych w nim inwestycji to 3 mld euro. Głównym celem wyrażonym w Planie jest dostarczenie szybkiego internetu do małych ośrodków i samotnie położonych siedlisk, z zasady leżących poza zainteresowaniem komercyjnych dostawców telekomunikacyjnych. Szeroko stosowaną formułą jest partnerstwo publiczno-prywatne o charakterze koncesji.

Jednym z najczęściej opisywanych projektów PPP w Irlandii jest projekt MAN, rozpoczęty w 2004 roku, a więc przed opracowaniem i uchwaleniem Irlandzkiego Planu Szerokopasmowego. Został on zainicjowany w odpowiedzi na dominującą pozycję operatora Eircom, kontrolującego miedzianą infrastrukturę, która ograniczała konkurencję i możliwość dostarczania innowacyjnych rozwiązań telekomunikacyjnych.

W ramach projektu MAN (The Metropolitan Area Networks) rząd irlandzki sfinansował ponad 1000 km kabla światłowodowego wokół 28 ośrodków miejskich, przeznaczając na ten cel środki krajowe i europejskie. Sieć została zlokalizowana na terenach, gdzie sektor prywatny nie był zainteresowany dostarczaniem usług szerokopasmowych. Głównym celem projektu było stworzenie warunków dla alternatywnych operatorów w celu zwiększenia podaży konkurencyjnych usług.

Całkowity koszt inwestycji wyniósł 170 mln euro. Władze lokalne i regionalne dostarczyły 10% środków inwestycyjnych, a rząd irlandzki pozostałe 90%, jednak połowa tej pozostałej kwoty stanowiła finansowanie ze środków europejskich – z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwany dalej: EFRR), którego celem, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, jest przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez niwelowanie różnic w poziomach rozwoju oraz zacofania regionów. Jednym z obszarów interwencji Funduszu są inwestycje infrastrukturalne, w tym sieci telekomunikacyjne. Sieć pozostaje własnością rządu Irlandii. Projekt oraz budowa były realizowane przez firmy wybrane w tradycyjnym postępowaniu przetargowym.

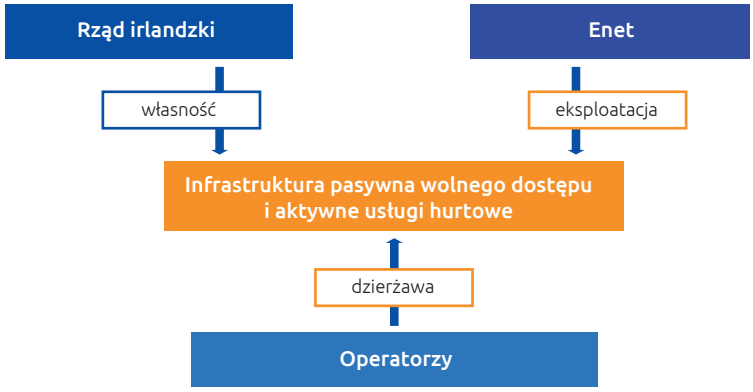
Operatorem sieci jest Enet, który na podstawie postępowań przetargowych (w latach 2004 i 2009) uzyskał dwie odrębne piętnastoletnie koncesje na eksploatację sieci. Enet obsługuje łącznie 94 lokalizacje, gdzie poprzednio brakowało neutralnej, otwartej infrastruktury. Operator świadczy wyłącznie usługi hurtowe, czyli zapewnia dostęp do infrastruktury szerokopasmowej o dużej przepustowości, a operatorzy lokalni mają do niej otwarty, niedyskryminacyjny dostęp na równych zasadach, dzięki czemu mogą zapewnić usługi odbiorcom końcowym. W większości lokalizacji Enet ma monopol na usługi hurtowe. Jest to typowa struktura sieci internetowych, w której mali lokalni operatorzy, działający lokalnie i świadczący usługi detaliczne, są podłączeni do sieci regionalnej.

Przychody Enet pochodzą z dzierżawy infrastruktury operatorom detalicznym, przy czym w umowie koncesji wpisany jest mechanizm podziału dochodów pomiędzy operatora a rząd irlandzki – stronę umowy o koncesji.

W celu lepszego zdefiniowania zapotrzebowania na usługi Enet współpracuje zarówno z władzami lokalnymi, jak i ze swoimi klientami – licencjonowanymi operatorami hurtowymi. W efekcie popyt odbiorców końcowych jest lepiej zaspokojony, a zastosowane technologie są zoptymalizowane.

Dzięki realizacji tego projektu nastąpiła znacząca poprawa dostępu do usług szerokopasmowych połączona z obniżką cen, poprzez realny rozwój konkurencji na rynkach lokalnych i wejście na nie alternatywnych operatorów. W efekcie odnotowano wzrost atrakcyjności lokalizacji objętych działaniami Enet, co spowodowało istotny wzrost międzynarodowych i lokalnych inwestycji.

Rysunek 1. Struktura projektu MAN



W przetargu z 2016 roku rząd irlandzki zmienił podejście do realizacji projektów PPP w sektorze sieci szerokopasmowych. Zakres inwestycji w ramach Irlandzkiego Narodowego Planu Szerokopasmowego obejmuje 144 000 km kabla światłowodowego zapewniającego bezpośredni dostęp do internetu do 540 000 posesji. Szacowane nakłady inwestycyjne wynoszą 3 mld euro, a partner prywatny będzie zobowiązany do zaprojektowania, sfinansowania, budowy, utrzymania i eksploatacji sieci. Nie jest przewidziany udział funduszy publicznych w finansowaniu przedsięwzięcia.

2.2.2. FRANCJA (OWERNIA) ŚWIADCZENIE USŁUG PRZEZ PRYWATNEGO OPERATORA Z CZĘŚCIOWĄ ODPŁATNOŚCIĄ ZE STRONY SEKTORA PUBLICZNEGO

Od 2007 roku we Francji jest wdrażany program pokrycia siecią szerokopasmową o wysokiej przepustowości 100% terytorium kraju do 2020 roku (projekt Tres Haut Debit). Dotychczas rozwój szybkich sieci w miastach znacząco przewyższał rozwój na terenach wiejskich. Priorytetem projektu jest zrównoważony dostęp do inwestycji w dużych ośrodkach miejskich i w regionach. Inwestycje są prowadzone w formule PPP.

Prekursorem był region Owernii, gdzie władze regionalne w 2007 roku podjęły decyzję o realizacji projektu PPP w zakresie sieci szerokopasmowych w celu zapewnienia wszystkim mieszkańcom dostępu do internetu o podstawowej przepustowości 512 kb/s.

Formuła PPP wydawała się najlepszym rozwiązaniem, gdyż brak było zainteresowania ze strony prywatnych operatorów, aby inwestować na obszarach białych plam, czyli obszarów pozbawionych dostępu do internetu, ze względu na bardzo niską gęstość

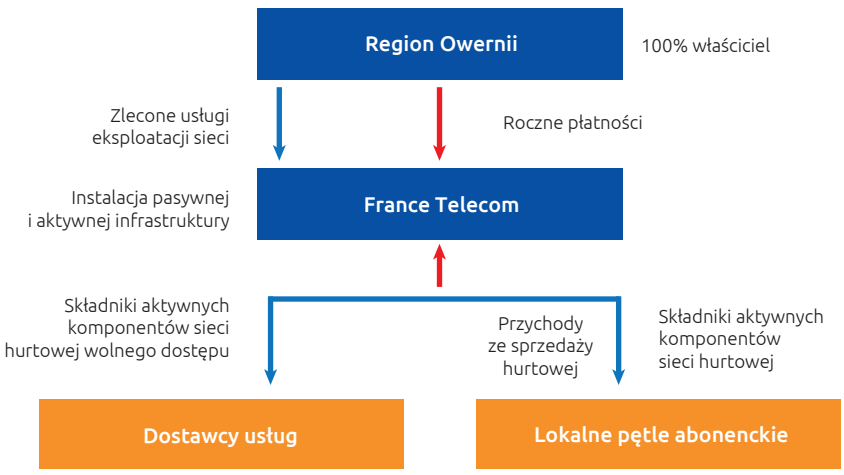
zaludnienia i górzysty teren, a więc niemożność uzyskania zwrotu z inwestycji z opłat od użytkowników. Władze Owernii zdecydowały przeznaczyć 38,5 mln euro (będących połączeniem funduszy regionalnych, narodowych i EFRR na realizację projektu).

W wyniku postępowania przetargowego w 2007 roku został wybrany operator France Telecom. Operator w imieniu władz Owernii jest odpowiedzialny za zaprojektowanie, sfinansowanie kosztów inwestycyjnych, eksploatację techniczną i komercjalizację usług telekomunikacyjnych. France Telecom sfinansował również koszty inwestycyjne, które są spłacane przez władze regionalne poprzez kwartalne opłaty (finansowane głównie z funduszy europejskich w formule *rental invoice*). Dodatkowo wybrany operator pobiera opłaty od użytkowników za usługi hurtowe – pasywne (gdzie dane są przekazywane światłowodem jednomodowym, czyli takim, który służy do przesyłania jednego modu światła) i aktywne (dane przekazywane za pomocą systemów wymagających zasilania). Płatności od podmiotu publicznego są obarczone karami i pomniejszeniami z tytułu niedotrzymania standardów jakości usługi, ale również premiami z tytułu np. przyspieszenia terminów. Infrastruktura pozostaje własnością publiczną.

Ze względu na fakt, że projekt ma charakter projektu hybrydowego, został notyfikowany do Komisji Europejskiej i został uznany za pomoc publiczną.

Aktualnie jest realizowany kolejny projekt, w wyniku którego Owernia ma stać się pierwszym regionem w całości pokrytym siecią Tres Haut Debit. Partnerem prywatnym jest Orange (dawniej France Telecom), pełniący funkcję operatora usług dostępu hur-

Rysunek 2. Struktura projektu PPP – sieci szerokopasmowe w Owernii (2007)



towego. Wybór tej formuły inwestycji był wynikiem analizy *Value for Money*, która wykazała przewagę projektu w formule PPP. W obecnej fazie projektu nie przewidziano udziału jakichkolwiek funduszy publicznych w finansowaniu kosztów inwestycyjnych.

2.2.3. GRECJA – ŚWIADCZENIE USŁUG PRZEZ PRYWATNEGO OPERATORA Z CZĘŚCIOWĄ PŁATNOŚCIĄ ZE STRONY SEKTORA PUBLICZNEGO

Mimo szybkiego rozwoju sektora ICT Grecja zajmuje jedno z ostatnich miejsc (35 z 37) spośród krajów członkowskich OECD w kwestii rozwoju szerokopasmowych sieci światłowodowych i telefonii komórkowej1. W 2007 roku rząd grecki postanowił skorzystać z formuły PPP, sprawdzonej w sektorze transportowym, dla rozwoju sektora ICT. Oprócz projektów nastawionych na rozwój turystyki, takich jak „Telemetryczna informacja dla pasażerów transportu miejskiego w Atenach" czy „Zintegrowany automatyczny system biletowania w transporcie miejskim w Atenach" postanowiono rozwijać sieci szerokopasmowe.

W 2007 roku rząd zainicjował projekt „Rozwój sieci szerokopasmowej na obszarach wiejskich", który był realizowany w dwóch fazach: 2007–2013 i 2014–2019 i był pierwszym projektem hybrydowym w Grecji. Miał on na celu likwidację luki szerokopasmowej pomiędzy obszarami pokrytymi siecią szerokopasmową a obszarami górskimi lub wyspiarskimi o wysokim poziomie ubóstwa. Projekt realizowano w formule PPP na podstawie umowy zawartej na 15 lat. Zadania partnera prywatnego to:

- zaprojektowanie, budowa i zarządzanie siecią szerokopasmową,
- świadczenie usług hurtowych na bazie eksploatowanej infrastruktury,
- finansowanie kosztów operacyjnych,
- świadczenie usług w myśl otwartego dostępu dla operatorów detalicznych.

Finansowanie kosztów inwestycyjnych w wysokości 161 mln euro było zapewnione przez rząd grecki. Aż 80% kosztów stanowiły środki europejskie z EFRR (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) i EFRROW (Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) – łączenie środków z tych dwóch funduszy było długotrwałe i wymagało innowacyjnego podejścia.

Przychody partnera prywatnego pochodzą z opłaty uiszczanej przez operatorów detalicznych z tytułu korzystania z sieci. Wysokość opłat jest zatwierdzana przez Narodowego

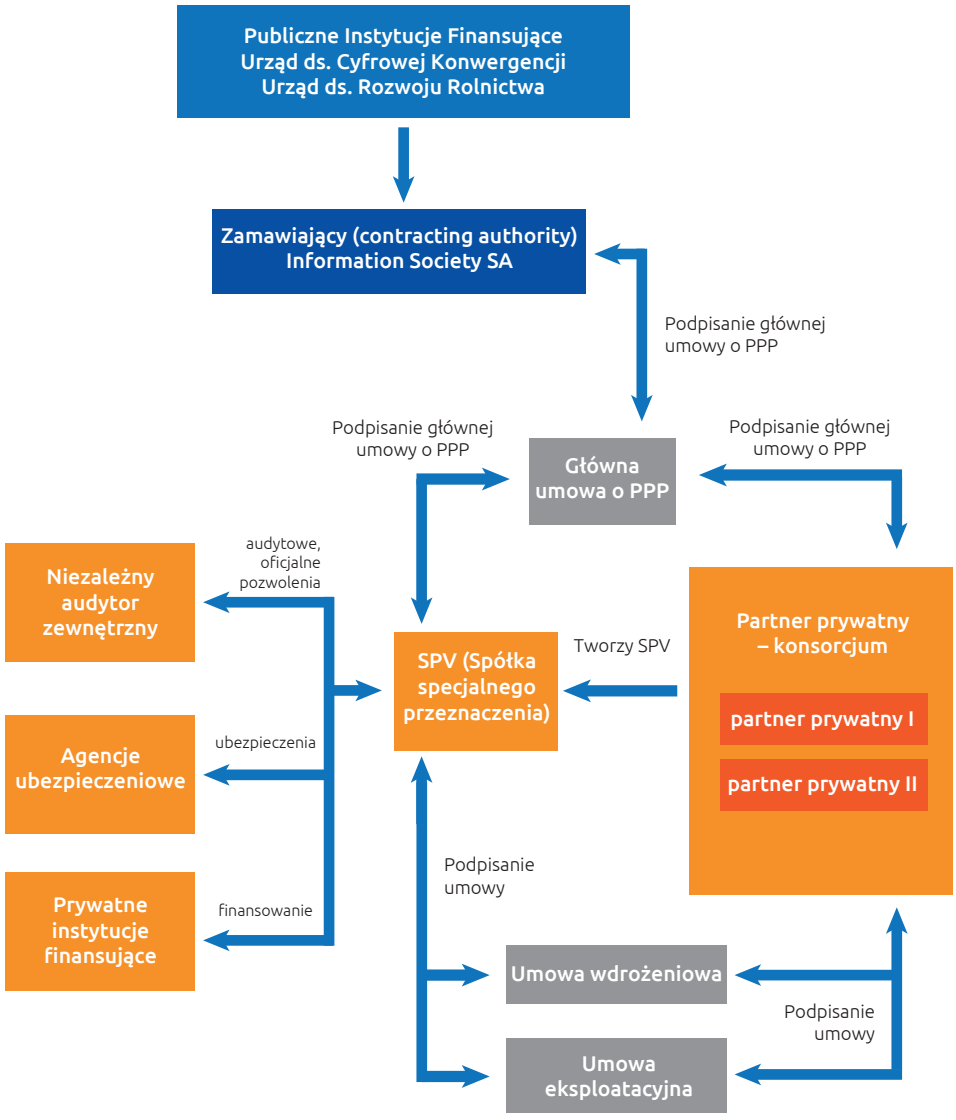
1 „Greece lagging in broadband connections", www.ekatheimerini.com, 07.08.2018.

Regulatora Telekomunikacyjnego i Pocztowego. Aktywa projektu są własnością publiczną, a wszelkie inne prawa zostaną przekazane stronie publicznej po zakończeniu umowy o PPP.

Główne cele projektu to:

- wystarczające pokrycie siecią szerokopasmową obszarów oddalonych, wiejskich i ubogich,
- dostarczanie odbiorcom końcowym niezawodnych i dostępnych finansowo usług internetowych o jakości i cenie porównywalnej z usługami oferowanymi na obsza-

Rysunek 3. Struktura projektu PPP na obszarach wiejskich w Grecji



rach o dużym pokryciu sieciami szerokopasmowymi, aby wyeliminować ryzyko wykluczenia cyfrowego w przyszłości,
- budowa sieci o wysokiej przepustowości, pozwalającej na wprowadzanie usprawnień technologicznych,
- zapewnienie rozwiązania, które może w przyszłości ewoluować w miarę zmiany popytu, potrzeb lub zmian technologicznych.

2.3. PROJEKTY PPP W SEKTORZE TELEKOMUNIKACYJNYM W POLSCE

Najwyższą wartość brutto nakładów inwestycyjnych lub usług realizowanych i zrealizowanych umów o PPP w Polsce odnotowuje się w sektorze telekomunikacyjnym. W okresie od 2009 roku do 30 czerwca 2019 roku realizowano 9 umów o łącznej wartości około 1,8 mld zł[2] (3 z 12 podpisanych umów zostały rozwiązane). Aktualnie realizowane umowy o PPP w zakresie szerokopasmowych sieci zostały wyszczególnione w tabeli 1.

Tabela 1. Przedsięwzięcia PPP w sektorze sieci szerokopasmowych w Polsce (umowy realizowane)

Lp.	Podmiot publiczny	Nazwa projektu	Partner prywatny	Forma prawna	Wartość w mln zł	Czas trwania umowy
1.	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA (WSS SA – Spółka powołana przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego)	Zaprojektowanie i wybudowanie infrastruktury technicznej zapewniającej dostęp do usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci internet na obszarze województwa wielkopolskiego.	Województwo wielkopolskie oraz WSS SA zawarły umowę inwestycyjną z wyłonionymi inwestorami, ze Spółkami: Inea SA, Asta-Net Małdziński, Ryczek sp.j. Brakujący wkład własny (15%) niezbędny do sfinansowania projektu został pozyskany poprzez emisję dodatkowych akcji, które zostały zaoferowane prywatnym inwestorom.	inna	410,4	nieokreślony

2 Analiza rynku PPP za okres od 2009 roku do 30.06.2018 roku, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Lp.	Podmiot publiczny	Nazwa projektu	Partner prywatny	Forma prawna	Wartość w mln zł	Czas trwania umowy
2.	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA (WSS SA – Spółka powołana przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego)	Koncesja w celu realizacji przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, polegająca na świadczeniu przez partnera prywatnego usług Operatora Infrastruktury (przygotowanie, eksploatacja, nadzór i dostarczanie sieci telekomunikacyjnej, zapewnianie dostępu hurtowego do tej sieci oraz jej poszczególnych elementów, w tym świadczenie usług hurtowych na zasadach otwartego dostępu dla zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych), połączonym z utrzymaniem i zarządzaniem przez partnera prywatnego siecią telekomunikacyjną szkieletowo-dystrybucyjną.	Operator WSS Sp. z o.o. Poznań	koncesja	80	12 lat i 3 miesiące
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Partnerstwo publiczno-prywatne dla przedsięwzięcia polegającego na realizacji, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem oraz usług szkoleniowych, w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie”*.	Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o. Warszawa	umowa o PPP	327	10 lat
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Partnerstwo publiczno-prywatne dla przedsięwzięcia polegającego na realizacji, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem, w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podkarpackie”.	Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o. Warszawa	umowa o PPP	310,8	10 lat i 3 miesiące
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Internet dla Mazowsza. Przedmiotem postępowania był wybór partnera prywatnego do wybudowania i eksploatacji pasywnej i aktywnej sieci szerokopasmowej na terenie województwa mazowieckiego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekt zakłada budowę 3680 km tras światłowodowych, 42 węzłów szkieletowych, 308 węzłów dystrybucyjnych i 4 technicznych oraz sieci dostępowej NGA (FTTB) w 33 miejscowościach, a także sieci światłowodowej z wykorzystaniem już istniejących elementów sieci różnych operatorów.	Konsorcjum: 1) KT Corporation SA Oddział w Polsce, 2) KBTO Sp. z o.o., 3) Daewoo International Corporation, 4) Asseco Poland SA, 5) Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych SA, 6) BIATEL Telekomunikacja SA, 7) BIT SA	umowa o PPP	458,4	9 lat i 2 miesiące

Lp.	Podmiot publiczny	Nazwa projektu	Partner prywatny	Forma prawna	Wartość w mln zł	Czas trwania umowy
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Koncesja na usługi pn. „Wykonywanie funkcji operatora infrastruktury w ramach projektu Łódzka Regionalna Sieć Teleinformatyczna – 2 etap”.	Infratel Operator Infrastrukturalny Sp. z o.o.	umowa koncesji	1,1	15 lat
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego**	Partnerstwo publiczno-prywatne dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie”.	GLENBROOK INVESTMENTS Sp. z o.o. w upadłości, solidarnie odpowiedzialny z Smart-Net Sp. z o.o.	umowa o PPP	33,4	10 lat
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Koncesja na usługi pn. „Pełnienie funkcji Operatora Infrastruktury Dolnośląskiej Sieci Szerokopasmowej, w tym rozbudowa i eksploatacja sieci”.	DSS Operator SA (dawniej: FONDLAR Sp. z o.o.)	umowa koncesji	14,8	15 lat
9.	Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska	Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet z wykorzystaniem częstotliwości obejmującej cztery dupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, o numerach: 21, 22, 23 i 24, z zakresu 3600–3800 MHz na obszarze koncesyjnym 08.2.	TERRA TELEKOM Sp. z o.o. (dawniej TERRA. NET.PL Tomasz Guzowski), Zielona Góra	umowa koncesji	20	7 lat i 6 miesięcy

*Umowa wypowiedziana jednostronnie przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, niemniej nie została rozwiązana.
**Od marca 2019 roku obowiązki operatora sieci RSS zgodnie z wyrokiem sądu świadczy zarządca przymusowy Województwo Świętokrzyskie. Toczy się postępowanie dotyczące przewłaszczenia przez Smart-Net sieci o wartości 156 mln zł.

W Polsce dotychczas podpisano 12 umów o PPP w zakresie sieci szerokopasmowych. Jak już wspomniano, 9 umów jest realizowanych, natomiast 3 zostały rozwiązane. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego z końcem grudnia 2016 roku wypowiedział umowę operatorowi – spółce Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe (ORSS), żądając przekazania sieci. Przyczyną wypowiedzenia były zarzuty w stosunku do ORSS, przede wszystkim dotyczące niskiej efektywności zarządzania siecią regionalną i niewykorzystania jej potencjału, naruszenia warunków umowy przez ORSS i niedopełnienia obowiązków informacyjnych. ORSS nie zgadza się z zarzutami i twierdzi, że wypowiedzenie jest nieskuteczne. Sprawa aktualnie znajduje się w postepowaniu sądowym. Na dzień oddania niniejszej publikacji umowa o PPP nadal figuruje w bazie podpisanych umów Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Trzy umowy zostały rozwiązane: w Lubelskiem i Śląskiem z powodu upadłości partnera prywatnego, natomiast w Lubuskiem – z powodu wycofania się gmin ze Stowarzyszenia Lubuska Sieć Szerokopasmowa z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim oraz rezygnacji zarządu Stowarzyszenia.

Wartość polskich projektów PPP jest bardzo zróżnicowana – przeważają projekty bardzo duże, o wartości powyżej 100 mln zł (4 projekty), jeden jest duży (> 80 mln zł), trzy małe (5–40 mln zł) i jeden mikro (1,1 mln zł). Dwa z projektów: Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej oraz Internet dla Mazowsza są wśród pięciu największych polskich umów o PPP.

Poza jednym projektem Łódzkiej Regionalnej Sieci Teleinformatycznej o relatywnie niskiej wartości, tj. 1,1 mln zł, wszystkie projekty są projektami hybrydowymi, co oznacza, że nakłady inwestycyjne zostały w większości dofinansowane ze środków UE. W zależności od projektu – ze środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej bądź z Regionalnych Programów Operacyjnych.

Partnerzy prywatni ponoszą ryzyko popytu, ryzyko operacyjne, a w przypadku projektów, w których byli odpowiedzialni za projektowanie i budowę – również ryzyko projektowania i budowy.

Wszystkie umowy mają charakter koncesyjny, co oznacza, że wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z opłat wnoszonych przez operatorów sieci dostępowych. W niektórych przypadkach (gdzie partner prywatny był odpowiedzialny za projekt i budowę) występuje model mieszany – oprócz pożytków czerpanych z tytułu eksploatacji sieci partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie z tytułu zaprojektowania i wykonania robót budowlanych.

Pełny opis wszystkich projektów PPP dotyczących sieci szerokopasmowych będących aktualnie w realizacji znajduje się w aneksie 1.

W styczniu 2014 roku Rada Ministrów przyjęła Narodowy Plan Szerokopasmowy (zaktualizowany w 2018 roku). Miał on na celu głównie zapewnienie na terenie całej Polski infrastruktury szerokopasmowej umożliwiającej szybki i bezpieczny dostęp do internetu, a przez to do szeregu usług publicznych. Rząd zaplanował rozwój społeczeństwa cyfrowego, nowoczesnej edukacji, badań i innowacji oraz zapewnienie należytej komunikacji między instytucjami publicznymi, obywatelami i biznesem. Narodowy

Plan Szerokopasmowy wskazuje, iż rząd zamierza wspierać rozwój inwestycji w sieci szerokopasmowe w formule partnerstwa publiczno-prywatnego zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym. Preferowane są modele PPP, które nie będą wymagać pieniężnego wkładu ze strony podmiotów publicznych. Ponadto postuluje się rozwój szybkich sieci szerokopasmowych i 5G przy wykorzystaniu potencjału podmiotów prywatnych, również w PPP. Rząd i samorządy mają za zadanie wspierać realizację inwestycji poprzez wdrażanie kierunkowych programów i strategii rozwojowych, szczególnie na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia.

DOBRA PRAKTYKA

Szczególnie w przypadku projektów hybrydowych, niewymagających znaczącego wkładu finansowego ze strony partnera prywatnego, w trakcie konkurencyjnej procedury wyboru bardzo ważne jest sprawdzenie jego doświadczenia i wiarygodności finansowej. Zazwyczaj nie podlega ona tak dokładnej dodatkowej weryfikacji przez instytucje finansujące.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w polskim prawie

Partnerstwo publiczno-prywatne to współpraca sektora publicznego i prywatnego, mająca na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny.

Z prawnego punktu widzenia ta sfera współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym odbywa się w sferze zakupów publicznych, przy czym przedmiot umowy różni się od tradycyjnego zamówienia publicznego, do udzielenia którego odnosi się ustawa PZP. W sporym uproszczeniu można wskazać, że w zamówieniu tradycyjnym zamawiający nabywa aktywa lub usługi, których jest beneficjentem, na potrzeby zadań publicznych, które sam realizuje (lub z pomocą innego podmiotu niż dostawca). Umowa jest realizowana zgodnie ze specyfikacją opracowaną przez zamawiającego, jest przez niego finansowana i jest zawierana na okres maksymalnie do 4 lat.

Formuła PPP natomiast zakłada, że przedmiotem współpracy jest kompleksowa realizacja zadania publicznego przez partnera prywatnego w imieniu podmiotu publicznego.

Partner prywatny od początku projektuje aktywa służące do świadczenia usług publicznych, realizuje ich budowę, zapewnia finansowanie oraz utrzymuje wytworzone aktywa i zarządza nimi na etapie eksploatacji. Wynagrodzenie partnera prywatnego jest płatne na etapie eksploatacji aktywów i uzależnione od efektywności ich wykorzystania, co przekłada się na odpowiedzialność po stronie sektora prywatnego za odpowiednią jakość świadczonej usługi. Umowa PPP zakłada w związku z tym współpracę wieloletnią.

Wskazuje się, że realizacja przedsięwzięcia w formule PPP jest wybierana przez podmioty publiczne z uwagi na element finansowania przedsięwzięcia przez sektor prywatny na etapie realizacji. Jednak nie należy zapominać, że tego rodzaju współpraca jest w zasadniczej mierze oparta na know-how podmiotu prywatnego dotyczącym prowadzenia efektywnej działalności w danym sektorze, co przekłada się na jakość usług świadczonych użytkownikom. W dobie globalizacji ten czynnik nie może być pomijany, ponieważ rośnie popyt na wysokiej jakości usługi publiczne, a potrzeby użytkowników infrastruktury publicznej wymagają obecnie świadczenia usług na poziomie wyspecjalizowanym, które zapewnia sektor prywatny (pod warunkiem, że ma wpływ na formułowanie parametrów usługi już na etapie przygotowania projektu).

Regulacja dotycząca PPP w polskim porządku prawnym jest dosyć złożona. Jej kształt jest wynikiem ewolucji prawa w tym zakresie, począwszy od 2004 roku. Po licznych nowelizacjach przepisów prawa wydaje się, że zagadnienia dotyczące PPP zostały zasadniczo uporządkowane.

Podstawowym aktem regulującym współpracę w ramach PPP jest ustawa o PPP z 2008 roku. Ostatnia nowelizacja z września 2018 roku (Ustawą z dnia 5 lipca 2018 roku o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 1693) wprowadziła do jej treści szereg przepisów mających na celu, jak się podkreśla, wyeliminowanie niespójności legislacyjnych oraz wdrożenie usprawnień dla rozwoju PPP w Polsce[3]. Przepisy ustawy o PPP obejmują zatem wszelkie istotne zasady współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, których celem jest umożliwienie tym stronom podjęcia i prowadzenia wieloletniej współpracy w sposób zorganizowany i zapewniający narzędzia ułatwiające realizację projektu PPP[4]. Ustawa o PPP definiuje partnerstwo publiczno-prywatne jako wspólną

3 *Dobre praktyki PPP – Sektor efektywności energetycznej – termomodernizacja budynków.*

4 http://www.ppp.gov.pl/Documents/Wytyczne_PPP_Tom_Postepowanie_przetargowe.pdf, 28.01.2020.

realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przedsięwzięcie może polegać na budowie/remoncie obiektu, świadczeniu usług, wykonaniu dzieła bądź innym działaniu i jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym. Z tych względów ustawa o PPP zawiera elastyczną regulację dotyczącą możliwych do zastosowania trybów wyboru partnera. Będzie to zasadniczo: regulacja ustawy PZP albo ustawy UKRU.

Jak pokazało doświadczenie lat poprzednich, nie zawsze założenia dla projektu na wstępnym jego etapie mogą być utrzymane ze względu na uwagi rynku czy instytucji finansujących. W przypadku planowania PPP w formule koncesji może się okazać, że ryzyko i mechanizm wynagradzania zostaną ukształtowane inaczej. Wówczas postępowanie prowadzone na podstawie proceduralnej UKRU musi zostać unieważnione i należy wszcząć nowe postępowanie na wybór partnera według proceduralnych zasad określonych w PZP.

Aby uniknąć podobnych sytuacji, w nowelizacji ustawy o PPP w 2018 roku ustawodawca wprowadził w art. 4 ust. 2 możliwość zastosowania do wyboru partnera prywatnego i zawarcia umowy procedury określonej ustawą UKRU bądź PZP. Dzięki takiemu ukształtowaniu przepisu istnieje obecnie możliwość zastosowania procedury określonej ustawą PZP do wyboru partnera prywatnego dla umowy o PPP bądź umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi. Z kolei wybór procedury określonej UKRU będzie prowadził do zawarcia umowy o PPP w formule koncesji. Tryb wyboru określony ustawą UKRU należy przyjąć w przypadku tych przedsięwzięć, co do których istnieje pewność, że parametry dotyczące mechanizmu wynagradzania i alokacji ryzyka ekonomicznego po stronie prywatnej nie ulegną zmianie na skutek negocjacji z partnerami prywatnymi w procedurze wyboru.

Jednocześnie oparcie współpracy na ustawie o PPP pozwala podmiotowi publicznemu na skorzystanie z wielu rozwiązań, które przewiduje ustawa o PPP, a które nie występują w ustawie UKRU (przykładowo: wyłączenie odpowiedzialności solidarnej członków konsorcjum, możliwość utworzenia spółki PPP, wyłączenie odpowiedzialności podmiotu publicznego wobec podwykonawców).

W sytuacji, gdy parametry przedsięwzięcia nie spełniają cech charakterystycznych dla koncesji lub nie jest pewne, czy takie założenia zostaną utrzymane po rundzie negocjacyjnej, ustawa o PPP nakazuje zastosowanie trybu wyboru określonego w ustawie PZP. Warto wskazać, że po jego przeprowadzeniu dochodzi do zawarcia umowy o PPP, co oznacza, że po przeprowadzeniu procedury z ustawy PZP jest możliwe zawarcie umowy, która będzie miała cechy koncesji – ze względów formalnych będzie jednak nazwana umową o PPP.

W przypadkach, gdy współpraca sektora publicznego z prywatnym nie będzie miała cechy zamówienia publicznego lub nie będzie wymagała kompleksowego podejścia, jej podstawą prawną będzie:

- albo ustawa o PPP – przy czym tryb wyboru partnera prywatnego nie będzie regulowany konkretną ustawą, a jedynie konieczne będzie zapewnienie jego przejrzystości i konkurencyjności,
- albo inne akty prawne, takie jak ustawa o gospodarce nieruchomościami lub ustawa o gospodarce komunalnej.

4. Specyfika i podstawy prawne wykonywania i kontroli działalności telekomunikacyjnej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i jednostki samorządu terytorialnego

4.1. DZIAŁALNOŚĆ TELEKOMUNIKACYJNA

Działalność telekomunikacyjna jest przede wszystkim regulowana przepisami Prawa telekomunikacyjnego, zgodnie z którym jest działalnością polegającą na:

- świadczeniu usług telekomunikacyjnych,
- dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych lub
- dostarczaniu usług towarzyszących.

Czynności te mogą być wykonywane niezależnie, a każda z nich jest kwalifikowana samodzielnie jako działalność telekomunikacyjna.

Świadczenie usług telekomunikacyjnych obejmuje wykonywanie usług, czyli przekazywanie sygnałów w sieci telekomunikacyjnej za pomocą własnej sieci, z wykorzystaniem sieci innego operatora lub sprzedaż we własnym imieniu i na własny rachunek usługi telekomunikacyjnej wykonywanej przez innego dostawcę usług.

Dostarczanie sieci telekomunikacyjnej obejmuje przygotowanie sieci telekomunikacyjnej w sposób umożliwiający: świadczenie w niej usług, jej eksploatację, nadzór nad nią lub dostęp do sieci telekomunikacyjnej.

Usługi towarzyszące są związane z siecią lub usługami telekomunikacyjnymi, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług lub które mogą służyć do tego celu i obejmują między innymi systemy translacji numerów lub systemy o równoważnych funkcjach, systemy dostępu warunkowego i elektroniczne przewodniki po programach, jak również inne usługi, np. usługi identyfikacji, lokalizacji i sygnalizowania obecności.

Zgodnie z prawem telekomunikacyjnym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym jest przedsiębiorca lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, świadczeniu usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Przy czym przedsiębiorca telekomunikacyjny, uprawniony do: a) świadczenia usług telekomunikacyjnych, jest nazywany dostawcą usług, b) dostarczania publicznych sieci telekomunikacyjnych lub świadczenia usług towarzyszących, jest nazywany operatorem.

4.2. DZIAŁALNOŚĆ REGULOWANA

Działalność gospodarcza w zakresie usług i sieci telekomunikacyjnych jest działalnością regulowaną, a jej podjęcie i wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków i obowiązków określonych w przepisach ustawowych, przede wszystkim w prawie telekomunikacyjnym oraz ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Organem regulującym rynek telekomunikacyjny i sprawującym kontrolę nad podmiotami działającymi na tym rynku jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE). Może on nakładać na przedsiębiorców telekomunikacyjnych dodatkowe obowiązki regulacyjne wynikające z ich pozycji rynkowej.

Do szczególnych warunków podjęcia tej działalności należy wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa UKE. Jest on dokonywany na wniosek. Podstawowe zasady składania i rozpatrywania wniosku o wpis, a także podjęcia innych czynności związanych z prowadzeniem rejestru, określono w prawie telekomunikacyjnym i w przepisach wykonawczych do tej ustawy.

Podkreślenia wymaga, że obowiązek wpisu istnieje nawet wtedy, gdy świadczone usługi czy wykorzystywana sieć nie są publicznie dostępnymi usługami telekomunikacyjnymi czy publiczną siecią telekomunikacyjną (tj. dostępną dla ogółu użytkowni-

ków). Wskazane rozróżnienie na usługi publiczne i niemające takiego charakteru („niepubliczne") ma natomiast znaczenie dla ustalania zakresu obowiązków ustawowych związanych z prowadzoną działalnością.

Warto też zaznaczyć, że w sytuacji, gdy działalność telekomunikacyjna jest oparta na wykorzystaniu dóbr ograniczonych (takich jak częstotliwości czy numeracja), podjęcie działalności telekomunikacyjnej z wykorzystaniem tych dóbr może wiązać się z koniecznością spełnienia dodatkowych wymogów, na przykład uzyskania stosownej decyzji administracyjnej Prezesa UKE umożliwiającej korzystanie z takich dóbr lub uzyskania takiej możliwości w inny sposób przewidziany przez prawo telekomunikacyjne (na przykład poprzez zawarcie stosownej umowy z innym podmiotem).

Obowiązek wpisu do rejestru odnosi się również do jednostek samorządu terytorialnego prowadzących działalność gospodarczą w zakresie telekomunikacji. W tym miejscu należy wskazać, że działalność w zakresie telekomunikacji należy do zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a jednostki samorządu terytorialnego są jednocześnie uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej. Natomiast poza sferą użyteczności publicznej działalność gospodarczą mogą prowadzić gminy i województwa zgodnie z warunkami określonymi w ustawach o samorządzie gminnym i województwa oraz w ustawie o gospodarce komunalnej.

Należy zauważyć, że poza wymienionym wyżej rejestrem przedsiębiorców telekomunikacyjnych ustawa o prawie telekomunikacyjnym przewiduje również odrębny rejestr jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność z zakresu telekomunikacji. Wpisu do tego rejestru wymaga działalność jednostek samorządu terytorialnego wykonywana w granicach określonych w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, jeśli nie stanowi równocześnie działalności gospodarczej. Natomiast w przypadku, w którym aktywność jednostki samorządu terytorialnego nosi znamiona działalności gospodarczej i jednocześnie wypełnia definicję działalności telekomunikacyjnej (określonej na mocy przepisów prawa telekomunikacyjnego), wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Na uwagę zasługuje również fakt, że działalność w zakresie telekomunikacji, o której mowa w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, jest pojęciem szerszym niż działalność telekomunikacyjna definiowana na mocy przepisów prawa telekomunikacyjnego.

4.3. OBOWIĄZKI PRZEDSIĘBIORCY TELEKOMUNIKACYJNEGO

Obowiązki przewidziane w Prawie telekomunikacyjnym są zasadniczo adresowane do przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Jednak wiele z tych przepisów dotyczy jedynie niektórych rodzajów przedsiębiorców telekomunikacyjnych – kryterium rozróżnienia jest charakter wykonywanych usług. Nierzadko obowiązki ujęte w przepisach odnoszą się tylko do publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, publicznej sieci telekomunikacyjnej czy rzadziej publicznej sieci telefonicznej. Często też używane jest pojęcie „operator", którym jest przedsiębiorca telekomunikacyjny uprawniony do dostarczania publicznych sieci telekomunikacyjnych lub świadczenia usług towarzyszących – nie jest zatem operatorem podmiot dostarczający sieć telekomunikacyjną niemającą charakteru publicznego. Powyższy sposób regulacji warto mieć na uwadze przy ustalaniu zakresu obowiązków konkretnego podmiotu.

Prawo telekomunikacyjne wymienia szereg obowiązków związanych z działalnością telekomunikacyjną, w szczególności obowiązki sprawozdawcze. Każdy przedsiębiorca telekomunikacyjny ma obowiązek przedkładać Prezesowi UKE sprawozdanie roczne z działalności telekomunikacyjnej. Ponadto ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych przewiduje dodatkowy coroczny obowiązek sprawozdawczy, obejmujący ogólnie rzecz biorąc informacje niezbędne do wykonywania zadań Prezesa UKE w zakresie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, w tym do prowadzenia punktu informacyjnego dla spraw telekomunikacji. Zgodnie z uchwaloną nowelizacją ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, od 1 stycznia 2022 roku przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą zobowiązani do przedłożenia dwa razy w roku informacji o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej oraz raz w roku informacji o świadczonych usługach telekomunikacyjnych i budynkach umożliwiających kolokację.

Prawo telekomunikacyjne w szerokim zakresie reguluje też zasady zapewniania dostępu telekomunikacyjnego i związane z tym obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a także uprawnienia Prezesa UKE do nakładania obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorców o określonej pozycji rynkowej.

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni i usługi oferowane przez nich na rynku detalicznym również są objęte kontrolą Prezesa UKE. W razie stwierdzenia przez ten organ braku osiągnięcia celów polityki regulacyjnej zakładanych w ustawie, pomimo zastosowania środków regulacji rynków hurtowych (rynków dostępu telekomunikacyjnego), może on w celu ochrony użytkownika końcowego na rynku detalicznym nałożyć na przedsiębiorcę o znaczącej pozycji rynkowej szereg dodatkowych obowiązków. Ta-

kie obowiązki mogą w szczególności polegać na nieustalaniu zawyżonych cen usług oraz nieutrudnianiu wejścia na rynek innym przedsiębiorcom. Decyzja wydana przez Prezesa UKE może też na przykład określać maksymalne ceny usług albo wymagany przedział cen ustalony na podstawie cen stosowanych na porównywalnych rynkach państw członkowskich lub może nakładać obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa telekomunikacyjnego.

Wiele obowiązków dotyczy także zasad świadczenia usług na rzecz użytkowników końcowych. Przepisy określają m.in. zasady zawierania umów o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych (w tym wymogi co do formy), obligatoryjne elementy treści takich umów czy obowiązki w zakresie posługiwania się regulaminami świadczenia takich usług i cennikami (a zwłaszcza tryb i przesłanki ich jednostronnej zmiany).

Na skutek niedawnej nowelizacji od grudnia 2018 roku istotnie poszerzono obowiązki związane ze świadczeniem usług o podwyższonej opłacie, obejmujące m.in. zasady rozpoczynania świadczenia takich usług, obowiązki informacyjne czy prawo abonenta do określania tzw. progów kwotowych i blokowania połączeń związanych z takimi usługami. Przepisy prawa telekomunikacyjnego szczegółowo określają także obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie przenoszenia numerów abonenckich (zmiany dostawcy usług). Wreszcie regulacja obejmuje również zasady odpowiedzialności przedsiębiorców telekomunikacyjnych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług telekomunikacyjnych (przewidziano pewne odstępstwa od zasad ogólnych Kodeksu cywilnego), zasady rozpatrywania reklamacji czy tryb pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.

Przedsiębiorców telekomunikacyjnych obciążają też obowiązki w zakresie tajemnicy telekomunikacyjnej i ochrony danych użytkowników końcowych. Podmiot uczestniczący w wykonywaniu działalności telekomunikacyjnej w sieciach publicznych oraz podmioty z nim współpracujące są obowiązane do zachowania tajemnicy telekomunikacyjnej, która obejmuje dane dotyczące użytkownika, treść indywidualnych komunikatów, dane transmisyjne, dane o lokalizacji oraz dane o próbach uzyskania połączenia między zakończeniami sieci. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni mogą przetwarzać informacje chronione tajemnicą telekomunikacyjną w zakresie i na zasadach szczegółowo określonych w przepisach prawa telekomunikacyjnego.

Omawiana ustawa zawiera również przepisy dotyczące bezpieczeństwa i integralności sieci i usług telekomunikacyjnych. Wiążą się z tym obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie podjęcia środków technicznych i organizacyjnych za-

pewniających to bezpieczeństwo i integralność, jak również zawiadamiania Prezesa UKE o istotniejszych naruszeniach:

- obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego; należą do nich m.in. obowiązki polegające zasadniczo na opracowaniu planów działania w sytuacji szczególnego zagrożenia oraz realizacji tych planów w przypadku wystąpienia takiej sytuacji,
- zapewnianie uprawnionym podmiotom dostępu i możliwości utrwalania przekazów telekomunikacyjnych i danych im towarzyszących oraz wykonywania czynności utrwalania tych przekazów i danych na rzecz sądu i prokuratora, na zasadach określonych w ustawie, a także przepisach wykonawczych i przepisach odrębnych ustaw regulujących uprawnienia organów w zakresie dostępu do treści przekazów telekomunikacyjnych i danych towarzyszących,
- blokowanie ruchu telekomunikacyjnego na żądanie uprawnionych podmiotów oraz uniemożliwianie wykorzystania skradzionych telekomunikacyjnych urządzeń końcowych w sieciach ruchomych,
- retencja i udostępnianie określonych danych telekomunikacyjnych uprawnionym podmiotom oraz sądowi i prokuratorowi.

W dalszej części ustawy zostały unormowane wysokości opłat telekomunikacyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych na rzecz organów administracyjnych. Na te opłaty składają się roczne opłaty telekomunikacyjne związane z realizacją zadań w zakresie telekomunikacji przez organy administracji, roczne opłaty za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji uiszczane przez podmiot, który takie prawa uzyskał, a także roczne opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością uiszczane przez podmiot, który takie prawo uzyskał.

4.4. ZADANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SFERZE TELEKOMUNIKACJI

Jak wspomniano, działalność w zakresie telekomunikacji należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Poza ustawami o samorządach terytorialnych zadania jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności w sferze telekomunikacji określa również ustawa o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnej, która ma zastosowanie do każdego szczebla samorządu – gmin, powiatów i województw. Zgodnie z powołaną ustawą jednostka samorządu terytorialnego może w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej:

- budować i eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne oraz nabywać prawa do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych,
- dostarczać sieci telekomunikacyjne lub zapewniać dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej,
- świadczyć usługi z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych na rzecz przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jednostek organizacyjnych administracji rządowej określonej w przedmiotowej ustawie oraz użytkowników końcowych – w zakresie i na warunkach określonych w ustawie.

W przepisach ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnej określono również zasady wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego działalności w zakresie telekomunikacji. Przede wszystkim prowadzenie takiej działalności wymaga podstawy w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Podjęcie tej działalności powinno być opublikowane w siedzibie i na stronie BIP właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Należy też przekazać taką informację w postaci elektronicznej Prezesowi UKE.

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego powinny wykonywać działalność przy zachowaniu kompatybilności i w połączeniu z innymi sieciami telekomunikacyjnymi tworzonymi przez podmioty publiczne lub finansowanymi ze środków publicznych oraz przy zagwarantowaniu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, na zasadach równego traktowania, współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz dostępu do nich w sposób przejrzysty i niezakłócający rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych.

Dalej idące ograniczenia przewidziano dla działalności polegającej na świadczeniu usług telekomunikacyjnych na rzecz użytkowników końcowych. Taka działalność, w szczególności bezpłatna usługa dostępu do internetu, musi być proporcjonalna i niedyskryminująca. Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa UKE z 2015 roku5 proporcjonalność można rozumieć

5 Stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie świadczenia przez jednostki samorządu terytorialnego usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, na podstawie art. 7 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z dnia 7 października 2015 r., s. 18–19. Jednocześnie na stronie internetowej tego organu podkreślono, że w związku z nowelizacją obowiązującą od grudnia 2018 r. „z uwagi na wprowadzane zmiany nie obowiązują już dotychczasowe stanowiska Prezesa UKE w zakresie bezpłatnego dostępu do Internetu". Por. https://bip.uke.gov.pl/informacje-dla-jst/nowe-warunki-swiadczenia-przez-jst-darmowego-internetu,8.html, 28.01.2020.

w ten sposób, że interwencja jednostki samorządu terytorialnego powinna być adekwatna do problemów zdiagnozowanych na terenie samorządu (np. braku oferty komercyjnej odpowiadającej potrzebom społeczności lokalnej). Taka interwencja powinna być przeprowadzona w sposób niedyskryminujący (równy) zarówno dla podmiotów komercyjnych świadczących już usługi telekomunikacyjne na terenie danego samorządu, jak i dla samych konsumentów oraz nie powinna zakłócać równowagi rynkowej ani różnicować bez odpowiedniego uzasadnienia żadnej z grup użytkowników końcowych. Na zasadach określonych w ustawie, jednostka samorządu terytorialnego może świadczyć usługę dostępu do internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa.

Samorząd terytorialny może powierzyć wykonywanie działalności w zakresie telekomunikacji przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, udzielając mu wsparcia, gdy ze względu na warunki ekonomiczne na danym obszarze nie jest możliwe prowadzenie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego opłacalnej finansowo działalności telekomunikacyjnej.

Warto pamiętać, że poza przepisami ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych do działalności telekomunikacyjnej podejmowane przez samorząd terytorialny będą miały zastosowanie także przepisy prawa telekomunikacyjnego. W razie wątpliwości co do wykonywania działalności telekomunikacyjnej samorząd terytorialny ma prawo wystąpić o opinię do Prezesa UKE na zasadach przewidzianych w przedmiotowej ustawie.

Poza podstawową działalnością telekomunikacyjną jednostki samorządu terytorialnego mogą także prowadzić działania mające na celu pobudzenie lub agregację popytu użytkowników na usługi związane z szerokopasmowym dostępem do internetu, w szczególności edukacyjne i szkoleniowe, polegające na wyposażeniu konsumentów w telekomunikacyjne urządzenia końcowe czy sprzęt komputerowy lub finansowaniu konsumentom kosztu usług telekomunikacyjnych. Warunki i tryb finansowania takiej działalności określa organ stanowiący w drodze uchwały. Działalność musi być prowadzona w sposób niedyskryminujący, na zasadach przejrzystości i proporcjonalności oraz zmierzać do utrzymania neutralności technologicznej, zaś jej podjęcie powinno być poprzedzone ogłoszeniem na stronie podmiotowej BIP właściwej jednostki samorządu terytorialnego i w jej siedzibie.

Na koniec warto zasygnalizować, że nowelizacja ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku, może wpływać m.in. na omówione kompetencje samorządów terytorialnych. Przewiduje się w niej m.in.

możliwość udzielania przez organ wykonawczy jednostek samorządu terytorialnego dotacji celowej niektórym kategoriom podmiotów w celu zaspokojenia ich potrzeb w zakresie dostępu do szybkiej sieci telekomunikacyjnej oraz utworzenie Funduszu Szerokopasmowego (jego dysponentem ma być minister właściwy ds. informatyzacji), z którego środki przeznaczane będą na działania wspierające rozwój szybkich sieci telekomunikacyjnych.

4.5. FORMY ORGANIZACYJNE PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI TELEKOMUNIKACYJNEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Przedsięwzięcia związane z działalnością telekomunikacyjną wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego mogą być realizowane w różnych formach organizacyjno-prawnych, samodzielnie lub wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych określa następujące formy wykonywania działalności telekomunikacyjnej w zakresie wskazanym przez tę ustawę:

a) bez wyodrębnienia, w ramach osobowości prawnej JST,
b) porozumienia JST,
c) związki JST,
d) stowarzyszenia JST,
e) porozumienia komunalne,
f) spółki kapitałowe z udziałem JST,
g) spółdzielnie z udziałem JST,
h) fundacje, których fundatorem są JST.

Natomiast szczegółowe zasady korzystania z powyższych form przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są przedmiotem ustaw samorządowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej.

	Samorząd województwa	Samorząd powiatowy	Samorząd gminny
Działalność gospodarcza w sferze użyteczności publicznej	X	X	X
Działalność gospodarcza poza sferą użyteczności publicznej	X zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej		X zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej

	Samorząd województwa	Samorząd powiatowy	Samorząd gminny
Porozumienia	X z województwami lub innymi JST z obszaru województwa	X z lokalnymi JST i województwem, na którym powiat się znajduje	X z powiatami i województwami
Związki		X	X
Stowarzyszenia	X z województwami, gminami i powiatami	X	X
Porozumienia komunalne		X	X
Spółki kapitałowe	X	X	X
Spółdzielnie	X	X	X
Fundacje	X	X	X

4.6. UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI ORGANÓW STANOWIĄCYCH I WYKONAWCZYCH JST

Przygotowanie inwestycji z zakresu telekomunikacji:

Organ stanowiący	Organ wykonawczy
• Działalność telekomunikacyjna jest wykonywana na podstawie uchwały organu stanowiącego.	• Obowiązek umieszczenia informacji o podjęciu działalności w BIP na stronie właściwej jednostki samorządu terytorialnego i przekazanie do Prezesa UKE. • Obowiązek wpisu do rejestru JST wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji. • Obowiązek ewidencji w sposób umożliwiający odrębne obliczanie kosztów i przychodów, zysków i strat w zakresie budowy oraz nabywania praw do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, a także działalności telekomunikacyjnej. • Marszałek województwa, starosta lub prezydent miasta na wniosek Prezesa UKE przekazuje zasoby geodezyjne i kartograficzne w postaci elektronicznej. • Wojewoda na wniosek inwestora wydaje o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej.

Budowa sieci telekomunikacyjnej (w tym koordynacja robót budowlanych):

Organ stanowiący	Organ wykonawczy
	• Obowiązek uwzględnienia wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o koordynację robót budowlanych dotyczących szybkiej sieci telekomunikacyjnej w tym samym czasie i w tym samym miejscu – w tym samym budynku lub we wspólnym wykopie – co roboty budowlane wykonywane przez operatora sieci w przypadkach określonych we właściwych przepisach. • Starosta wydaje decyzje związane z koordynacją robót budowlanych. • Starosta rozstrzyga spory pomiędzy operatorem a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym wnioskującym o udostępnienie informacji nt. planowanych prac budowlanych sieci telekomunikacyjnej. • Wojewoda jako organ wyższy rozstrzyga spory między operatorem sieci a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w sprawach koordynacji robót oraz udostępnianie informacji nt. planowanych robót.

Dostęp do infrastruktury i sieci telekomunikacyjnej:

Organ stanowiący	Organ wykonawczy
	• Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz innych JST o zapewnienie dostępu telekomunikacyjnego, w tym użytkowania elementów sieci oraz udogodnień towarzyszących – obowiązek zawarcia umowy o dostępie telekomunikacyjnym w terminie 30 dni od wystąpienia o jej zawarcie. • Obowiązek zapewnienia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do infrastruktury technicznej, w tym współkorzystania z niej w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej na warunkach określonych we właściwych przepisach ustawy.

Eksploatacja sieci i świadczenie usług:

Organ stanowiący	Organ wykonawczy
• Organ stanowiący JST określa w drodze uchwały warunki i tryb finansowania działalności mające na celu pobudzenie lub agregację popytu użytkowników na usługi związane z szerokopasmowym dostępem do internetu, w szczególności edukacyjne i szkoleniowe, polegające na wyposażeniu konsumentów w telekomunikacyjne urządzenia końcowe czy sprzęt komputerowy lub finansowaniu konsumentom kosztu usług telekomunikacyjnych.	• Obowiązek umieszczenia informacji o podjęciu działalności promocyjnej, edukacyjnej i szkoleniowej w BIP na stronie właściwej jednostki samorządu terytorialnego. • Obowiązek przekazywania aktualnych, zgodnych ze stanem faktycznym, kompletnych informacji o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiających kolokację, świadczonych usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych oraz aktualizowania ich corocznie w terminie do dnia 31 marca według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku[6]. • Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa przekazuje Prezesowi UKE informacje o stawkach opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Wśród wielu uprawnień i obowiązków organów jednostek samorządu terytorialnego, szczególną uwagę należy zwrócić na kompetencję do ustalania wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego. Jest to istotny element, mający wpływ nie tylko na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, lecz także na efektywne wykorzystanie sieci telekomunikacyjnej.

Należności za zajęcie pasa drogowego są naliczane zarówno w fazie budowy sieci (opłaty za prowadzenie budowy), jak i w fazie eksploatacyjnej (opłaty za umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej). Niezależnie od podmiotu, który jest zobowiązany do poniesienia tych kosztów, wartość opłat ma bezpośredni wpływ na koszty całego przedsięwzięcia, dlatego nie powinny być zbyt wysokie.

6 Nowe przepisy ustawy, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku, przewidują obowiązek przekazywania informacji: 1) o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, przebiegu światłowodowych linii kablowych dwa razy w roku, tj. w terminie do 31 sierpnia – za okres od 1 stycznia do 30 czerwca; w terminie do 2 lutego – za okres od 1 lipca do 31 grudnia poprzedniego roku. W zakresie informacji o budynkach umożliwiających kolokację, świadczonych usługach telekomunikacyjnych nie będzie zmian, czyli sprawozdania coroczne składa się w terminie do 31 marca według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku.

5. Przewidywane priorytetowe kierunki rozwoju sektora ICT w Polsce

Zgodnie z zapisami Narodowego Planu Szerokopasmowego trzy priorytetowe kierunki rozwoju sektora ICT to:

1. ZAPEWNIENIE ULTRASZYBKIEGO DOSTĘPU DO INTERNETU WSZYSTKIM GOSPODARSTWOM DOMOWYM

Szczegółowe cele w ramach tego priorytetu to:

- zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 roku (cel Europejskiej Agendy Cyfrowej),
- doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 roku (cel Europejskiej Agendy Cyfrowej),
- zapewnienie wszystkim gospodarstwom domowym na obszarach miejskich i wiejskich dostępu do internetu o przepustowości dla łącza „w dół" wynoszącej co najmniej 100 Mb/s z możliwością modernizacji do prędkości mierzonej w gigabitach do 2025 roku (cel Komunikatu w sprawie społeczeństwa gigabitowego).

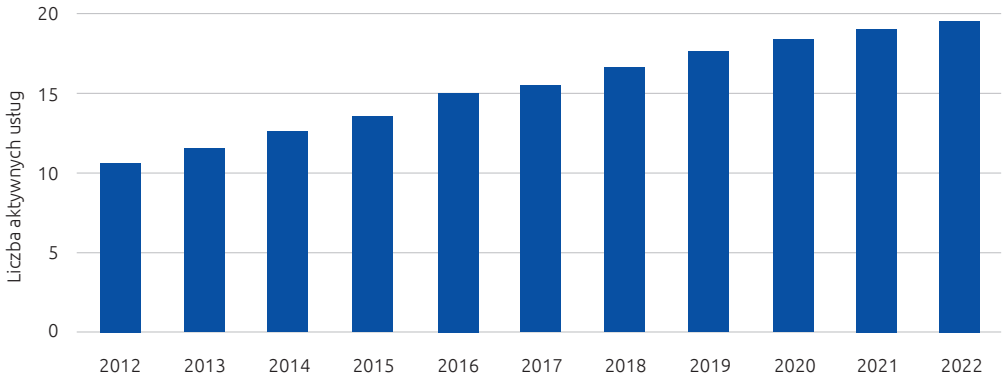
Chociaż w ostatnich latach jest widoczny wzrost pokrycia kraju infrastrukturą szerokopasmową, to jednak możliwość korzystania z internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s na koniec 2018 roku posiadało jedynie 71,7% polskich gospodarstw domowych[7]. W dodatku występuje istotna różnica w dostępie do wysokoprzepustowych sieci pomiędzy wschodnią i północno-wschodnią Polską, gdzie jest niska gęstość zaludnienia, a pozostałymi obszarami kraju. Podobnie jak w większości krajów świata inwestorzy koncentrują się na obszarach miejskich ze względu na mniejsze koszty i zazwyczaj większy popyt.

Niemniej wraz ze wzrostem poziomu pokrycia kraju infrastrukturą szerokopasmową rośnie też rynek dostępu do internetu. Na koniec 2018 roku nasycenie takimi usługami w Polsce wynosiło 105% w odniesieniu do gospodarstw domowych i 38% w odniesieniu do ludności[8]. Sytuację w tym zakresie przedstawiono na rysunku 4.

7 Narodowy Plan Szerokopasmowy do 2025 roku.

8 Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2017 roku, UKE 2018.

Rysunek 4. Liczba aktywnych usług szerokopasmowego dostępu do internetu oraz prognoza wzrostu (w mln)

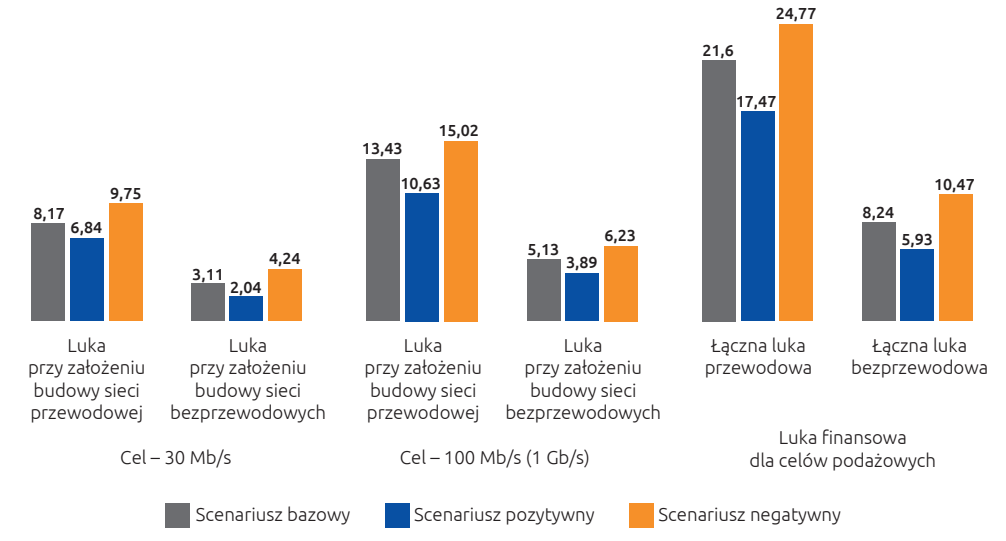


Źródło: „Analiza uwarunkowań w procesie aktualizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego", InfoStrategia i GWW, 2018

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 4, rośnie liczba aktywnych usług szerokopasmowego dostępu do internetu poprzez sieci szerokopasmowe. Coraz większy jest udział inwestycji finansowanych wyłącznie ze środków prywatnych, niemniej na skutek dużo większej rentowności inwestycji na terenach miejskich inwestorzy prywatni omijają tereny wiejskie ze względu na wysokie koszty krańcowe inwestycji i mniejszy popyt.

Szacuje się, że na koniec 2025 roku dostępu do szybkiego internetu nadal będzie pozbawionych od 2,62 mln do 5,12 mln polskich gospodarstw domowych, a koszty

Rysunek 5. Luka finansowa dla celów podażowych NPS (w mld zł)



objęcia zasięgiem tych gospodarstw wyniosą od 10,63 do 15,02 mld zł. Luka finansowa dla realizacji celów podażowych Narodowego Planu Szerokopasmowego jest szacowana w najbardziej prawdopodobnym wariancie na kwoty od 2,89 do 11,85 mld zł[9].

Rozwój sieci szerokopasmowych jest ściśle skorelowany z rozwojem konkurencyjności gospodarki, zwiększeniem i przyspieszeniem liczby inwestycji, a także rozwojem społecznym poprzez umożliwienie włączania grup defaworyzowanych. Ze względu na koszt inwestycji konieczne jest zapewnienie możliwie najszerszych źródeł finansowania dla przedsięwzięć w sektorze ICT poprzez utworzenie Funduszu szerokopasmowego (działanie rozważane), wsparcie inwestycji przez Polski Fundusz Rozwoju, a także zastosowanie europejskich funduszy pomocy zwrotnej oraz partnerstwa publiczno-prywatnego.

2. ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO SIECI 5G DLA LEPSZEJ ŁĄCZNOŚCI BEZPRZEWODOWEJ I NOWYCH ROZWIĄZAŃ TECHNOLOGICZNYCH

Cele szczegółowe tego celu obejmują:

- zapewnienie do 2020 roku łączności 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście,
- niezakłócony dostęp do sieci 5G na wszystkich obszarach miejskich i na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych do 2025 roku.

Sieć 5G jest aktualnie najwyższym standardem sieci – oferuje wyższą wydajność i niezawodność. Zgodnie ze specyfikacją (IMT-2020) opublikowaną przez Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU) charakterystyka tej sieci prezentuje się następująco:

- prędkość transferu – do 20Gb/s pobieranie i do 10Gb/s wysyłanie,
- opóźnienie – maksymalnie 4ms, ale możliwe nawet 1ms,
- obciążenie – nawet 1 mln urządzeń na 1 km kw.,
- niezawodność – utrzymywanie połączenia w trakcie przemieszczania się z prędkością do 500 km/h.

Sieć 5G z założenia jest przeznaczona dla zastosowań profesjonalnych między innymi w branżach motoryzacyjnej, medycznej, transportu publicznego, edukacji, przemysłu, energetyki i usług finansowych. Jej wdrożenie ma przynieść obniżenie kosztów działalności i zwiększeniu produktywności.

9 Narodowy Plan Szerokopasmowy do 2025 roku.

3. GIGABAJTOWY DOSTĘP DO INTERNETU W MIEJSCACH STANOWIĄCYCH GŁÓWNĄ SIŁĘ NAPĘDOWĄ ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Zakłada się taki dostęp dla szkół, węzłów transportowych i głównych miejsc świadczenia usług publicznych, a także dla przedsiębiorstw prowadzących intensywną działalność w internecie do końca 2019 roku. Jest to cel, który ma pobudzić rozwój gospodarczy i umożliwić wdrożenie w Polsce nowej gospodarki cyfrowej w ramach założeń Przemysłu 4.0. Oddziaływanie tego celu będzie jednak mnożnikowe i obejmie również rozwój społeczny.

6. Procedury prawno-administracyjne związane z przygotowaniem i prowadzeniem inwestycji z zakresu procedury telekomunikacyjnej

6.1. TYPOWE MODELE FINANSOWANIA SIECI SZEROKOPASMOWYCH

Powszechnie stosowane terminy związane z podziałem zadań pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny, zgodne z terminologią Banku Światowego i innych międzynarodowych instytucji finansowych to:

- model DBFO: *Design – Build – Finance – Operate* (projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj). W tym modelu partner prywatny jest odpowiedzialny za wszystkie funkcje: projektowanie, budowę, pozyskanie finansowania i eksploatację; zakłada się, że utrzymanie jest zawarte w funkcji eksploatacji; partner prywatny ponosi ryzyko projektowania i budowy, finansowania i eksploatacji/utrzymania,
- model DBO: *Design – Build – Operate* (projektuj – buduj – eksploatuj). Partner prywatny nie zapewnia finansowania, jest odpowiedzialny za projektowanie, budowę i eksploatację/utrzymanie i ponosi te rodzaje ryzyka,
- model eksploatacja i utrzymanie ze środków prywatnych. W tym modelu partner prywatny (lub koncesjonariusz) jest odpowiedzialny wyłącznie za eksploatację i utrzymanie istniejących sieci, zaprojektowanych, zbudowanych i sfinansowanych przez podmiot publiczny.

Mimo że powyższa typologia nie do końca znajduje odzwierciedlenie w polskich regulacjach prawnych dotyczących PPP ani w *Wytycznych PPP*, niemniej jest z nimi w pełni zgodna i stosowana w praktyce, przede wszystkim w kontekście projektów telekomunikacyjnych.

6.2. MODELOWA ŚCIEŻKA DOJŚCIA PROJEKTÓW W SIECIACH SZEROKOPASMOWYCH REALIZOWANYCH W FORMULE PPP

Przygotowywanie transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego jest skomplikowanym procesem, zazwyczaj angażującym zasoby publiczne, stąd konieczność wszechstronnej analizy w aspekcie ogólnej wykonalności projektu, osiągnięcia *Value for Money*, odpowiedniego podziału ryzyka, a następnie przygotowania przejrzystego postępowania przetargowego i opracowania umowy.

Art. 3.1.1. ustawy o PPP stanowi, iż przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny sporządza ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. W praktyce ocena efektywności, na którą składa się szereg analiz, nie tylko weryfikuje efektywność realizacji przedsięwzięcia PPP, lecz także jego wykonalność.

Rysunek 6. Proces przygotowania projektu PPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych PPP.

W celu ułatwienia przygotowania projektów PPP przez podmioty publiczne Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opublikowało Wytyczne PPP, opisujące ścieżkę przygotowania projektów PPP, postępowania przetargowego i modelową umowę o PPP. Należy nadmienić, że nie ma obowiązku stosowania wytycznych, niemniej wyznaczają one praktyczną i sprawdzoną ścieżkę postępowania, opracowaną na podstawie najlepszych praktyk i badań – również międzynarodowych. Ścieżka przygotowania projektów PPP opisana w tej publikacji jest oparta na Wytycznych PPP (tom 1).

6.3. IDENTYFIKACJA PROJEKTU I WSTĘPNA OCENA PPP JAKO MODELU REALIZACJI INWESTYCJI

Pierwszą czynnością, którą podmiot publiczny powinien wykonać, jest identyfikacja potrzeb realizacji danego projektu. Może ona być oparta na programach rozwojowych i dokumentach strategicznych przyjętych zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym, które wyznaczają priorytetowe kierunki rozwoju, lub na samodzielnej analizie zapotrzebowania na realizację wybranego projektu, a w szczególności popytu na usługi szerokopasmowe.

PPP jest jednym ze sposobów finansowania i realizacji inwestycji, nie zawsze najbardziej korzystnym. Za każdym razem jest konieczna weryfikacja, czy nie ma bardziej zasadnych sposobów finansowania i realizacji ze względu na dostępność, koszt finansowania i wpływ PPP na wskaźniki zadłużenia podmiotu publicznego. W sytuacji, kiedy nie jest przewidziany komponent świadczenia usług przez partnera prywatnego, model PPP nie znajduje zastosowania.

Do realizacji w formule PPP mogą zostać wstępnie zakwalifikowane projekty spełniające łącznie następujące kryteria

Uwarunkowania prawne	Brak przesłanek prawnych uniemożliwiających lub znacząco utrudniających zastosowanie formuły PPP dla projektu.
Transfer zadań i ryzyka	Gotowość podmiotu publicznego do przekazania partnerowi prywatnemu określonych zadań połączona z gotowością partnera prywatnego do przejęcia określonych rodzajów ryzyka.
Oczekiwany zakres wpływu	Gotowość podmiotu publicznego do zastąpienia pełnej kontroli nad wykonaniem i utrzymaniem infrastruktury publicznej kontrolą nad wynikami (osiąganiem standardów utrzymania przez partnera prywatnego).
Specjalistyczne kompetencje sektora prywatnego	Możliwość bardziej efektywnej realizacji projektu przez partnera prywatnego dzięki jego specjalistycznym kompetencjom[10].

10 *Wytyczne PPP. Tom I*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) 2018 r.

Na tym etapie podmiot publiczny powinien dokonać czynności administracyjnych pozwalających na prowadzenie projektów telekomunikacyjnych (m.in. wpis do rejestru jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacyjnym).

6.4. MODELOWY PODZIAŁ ZADAŃ POMIĘDZY STRONY UMOWY O PPP W SEKTORZE SIECI SZEROKOPASMOWYCH

Podmiot publiczny powinien wskazać, które zadania w ramach realizowanego projektu PPP zostaną powierzone partnerowi prywatnemu. W szczególności dotyczy to takich czynności, jak zaprojektowanie, budowa, finansowanie, utrzymanie, świadczenie usług publicznych w ramach projektu.

W tabeli 2 przedstawiono przykładowy podział zadań pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego w sektorze sieci szerokopasmowych.

Tabela 2. Przykładowy podział zadań pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego w sektorze sieci szerokopasmowych

Zadanie	Podmiot publiczny	Partner prywatny
Definicja projektu	Określenie zakresu przedsięwzięcia, oczekiwań w zakresie parametrów świadczonych usług, sprecyzowanie rezultatów, wstępne określenie wymagań technologicznych, zakładany okres realizacji	Doprecyzowanie definicji projektu w trakcie dialogu konkurencyjnego lub technicznego
Projektowanie	Nie	Wykonanie dokumentacji projektowej niezbędnej do rozpoczęcia etapu budowy
Budowa	Nie	• Uzyskanie niezbędnych pozwoleń i decyzji administracyjnych • Wykonanie robót budowlanych polegających na budowie sieci szerokopasmowych
Utrzymanie lub zarządzanie	Nie	• Świadczenie usług (w przypadku sieci szerokopasmowych – usług hurtowych) • Pobieranie opłat od użytkowników hurtowych • Świadczenie usług operatora sieci (przygotowanie, eksploatacja, utrzymanie, nadzór i dostarczanie sieci telekomunikacyjnej, zapewnianie dostępu hurtowego do tej sieci oraz jej poszczególnych elementów, w tym świadczenie usług hurtowych na zasadach otwartego dostępu dla zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych) • Przeprowadzanie niezbędnych remontów i (jeśli przewidziane) modernizacji

Zadanie	Podmiot publiczny	Partner prywatny
Finansowanie	Nie	• Sfinansowanie prac projektowych i robót budowlanych • Finansowanie kosztów świadczenia usług • Finansowanie remontów i modernizacji (jeśli przewidziane)

Źródło: opracowanie własne.

6.5. MODELOWY PODZIAŁ RYZYKA POMIĘDZY STRONY UMOWY O PPP W SEKTORZE SIECI SZEROKOPASMOWYCH

Podział ryzyka pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego jest kluczową cechą realizacji projektu PPP. Przypisanie ryzyka określonej stronie powinno odzwierciedlać, która z nich jest w stanie efektywniej nim zarządzać, gdyż skutki finansowe ryzyka ponosi strona, której zostało ono przypisane. Jeśli ryzyko ponosi strona, która jest w stanie je kontrolować, oszacuje jego skutki finansowe jako mniej dotkliwe. Partner prywatny ma małą skłonność do ponoszenia ryzyka – szacuje jego skutki finansowe z dużą ostrożnością i oblicza swoją wymaganą stopę zwrotu z projektu dla scenariusza ostrożnego lub pesymistycznego. Podmiot publiczny nie powinien transferować ryzyka, którym jest w stanie lepiej zarządzać, gdyż podnosi to koszty projektu, które są przenoszone na podmiot publiczny lub użytkowników końcowych.

Na podstawie określonych zadań podzielonych pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego w trakcie wstępnej oceny wariantu PPP jako modelu realizacji projektu, podmiot publiczny planujący inwestycję w budowę sieci szerokopasmowych powinien określić wstępny podział kluczowych rodzajów ryzyka, w tym co najmniej:

- ryzyko budowy – obejmujące zdarzenia związane ze zmianą kosztów lub terminów wytworzenia lub modernizacji infrastruktury publicznej,
- ryzyko dostępności – dotyczące zdarzeń skutkujących mniejszą ilością lub gorszą jakością usług świadczonych w ramach umowy o PPP w porównaniu z wartościami i wymaganiami uwzględnionymi w tej umowie,
- ryzyko popytu – obejmujące zmienność popytu na określone usługi,
- ryzyko finansowania – ryzyko związane z pozyskaniem i obsługą finansowania dla projektu.

W ramach podziału ryzyka pomiędzy stronami należy przyjąć zasadę, że każdej ze stron należy przekazać te rodzaje ryzyka, którymi może i jest w stanie lepiej zarządzać. Co do zasady partner prywatny ponosi ryzyko budowy, dostępności lub popytu i ryzyko finansowania.

W projektach PPP dotyczących sieci szerokopasmowych szczególnie istotna jest alokacja ryzyka popytu na określone usługi i ryzyka zmiany technologii. Niewłaściwe jest przypisywanie tych rodzajów ryzyka – kluczowych dla osiągnięcia zwrotu przez partnera prywatnego – wyłącznie jemu. Należy rozważyć podział tego ryzyka pomiędzy strony, w zależności od zakresu zadań i struktury projektu.

Tabela 3. Podział ryzyka w projektach PPP

Ryzyko	Podmiot publiczny	Dzielone	Partner prywatny	Komentarz
Związane z przygotowaniem projektu	X			Podmiot publiczny odpowiada za definicję projektu i przygotowania organizacyjne.
Projektowanie			X	Co do zasady zawsze ponoszone przez partnera prywatnego.
Budowa			X	Co do zasady zawsze ponoszone przez partnera prywatnego.
Dostępność			X	W projektach, w których wynagrodzenie pochodzi od użytkowników końcowych, ryzyko dostępności nie jest kluczowe, niemniej zazwyczaj są definiowane wymagane standardy dostępności, a partner prywatny przejmuje to ryzyko, w szczególności w odniesieniu do zapewnienia ciągłości usług
Popyt		X		Partner prywatny pobiera wynagrodzenie od użytkowników sieci – firm telekomunikacyjnych – niemniej ze względu na znaczenie tych usług dla interesu publicznego należy rozważyć przejęcie części ryzyka popytu.
Technologia		X		Projekty w sektorze ICT są szczególnie wrażliwe na zmiany technologiczne, które są częste i mogą wpływać na powodzenie projektu. Zaleca się, aby podmiot publiczny przejął część ryzyka[11].
Finansowanie		X		Co do zasady w projektach PPP finansowanie co najmniej w większości zapewnia partner prywatny. Niemniej w większości projektów dotyczących sieci szerokopasmowych w Polsce jest istotny komponent finansowania ze środków UE pozyskiwany przez podmiot publiczny. Ryzyko pozyskania finansowania dotyczy jedynie projektów DBFO. W przypadku modelu eksploatuj istniejąca infrastruktura telekomunikacyjna będąca własnością podmiotu publicznego będzie stanowić wkład podmiotu publicznego.

Źródło: opracowanie własne.

11 Broadband – delivering next generation access through PPP, EPEC 2012.

6.6. CZYNNOŚCI I ETAPY PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA PPP

Czynności i etapy przygotowania i realizacji przedsięwzięcia PPP nie różnią się w zależności od modelu DBFO, DBO czy jedynie eksploatuj – utrzymuj. Różnice mogą występować na poziomie poszczególnych etapów, na przykład przy wycenie określonych rodzajów ryzyka z punktu widzenia partnera prywatnego, gdzie w modelu eksploatuj i utrzymuj pominięte zostanie ryzyko finansowania.

PRZYGOTOWANIE ORGANIZACYJNE

a) Powołanie zespołu projektowego PPP

Kompleksowy charakter projektów PPP wymaga dużego nakładu pracy osób uczestniczących w całym jego procesie – od przygotowania do zakończenia i rozliczenia projektu, również po stronie publicznej. Wobec tego konieczne jest wyłonienie odpowiedniego zespołu w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego działającego w roli komitetu zarządzającego, odpowiedzialnego za nadzór nad identyfikacją, przygotowaniem i realizacją projektu oraz za reprezentowanie interesu podmiotu publicznego w tym procesie.

W skład zespołu projektowego PPP powinny wchodzić osoby odpowiedzialne za aspekty techniczne, prawne, ekonomiczno-finansowe i administracyjno-organizacyjne w danym podmiocie publicznym. Zespół powinien być tak skomponowany, aby umożliwić wzajemny transfer wiedzy. Zespołem projektowym PPP kieruje kierownik projektu. W kolejnych etapach realizacji projektu niektórzy członkowie będą wchodzić w skład komisji przetargowej, a następnie zespołu monitorującego projekt/zarządzającego umową o PPP.

Ważne jest, aby zespół projektowy był wspierany przez doradców. Proces ich wyboru został opisany w punkcie b) poniżej.

Jedną z pierwszych czynności, których dokona zespół projektowy, będzie przygotowanie harmonogramu i planu dalszego działania z uwzględnieniem m.in. wszelkich zadań związanych z przygotowaniem projektu – w szczególności przeprowadzeniem oceny efektywności, biorąc pod uwagę kolejne węzły decyzyjne, którymi są: sporządzenie dokumentów, postępowania na wybór partnera i uzyskanie koniecznych zezwoleń administracyjnych.

b) Wybór doradców

Przygotowanie projektu PPP wymaga zaangażowania doradców:

- technicznych, posiadających odpowiednie doświadczenie sektorowe i kompetencje z zakresu procesu budowlanego w sektorze ICT, technologii telekomunikacyjnych, określania i wyceny ryzyka w tym sektorze,
- finansowych, posiadających wiedzę i doświadczenie w zakresie analiz finansowych, badań rynku i konkurencji, finansów publicznych, doradztwa podatkowego i księgowego, optymalizacji i pozyskiwania finansowania, ubezpieczeń; doradcami finansowymi na rynkach rozwiniętych są często międzynarodowe firmy doradczo-audytorskie (ze względu na różnorodność doświadczenia) lub banki inwestycyjne,
- prawnych, z doświadczeniem interdyscyplinarnym właściwym dla projektów typu PPP, tj. w zamówieniach publicznych, transakcjach, bankowości (projekty typu project finance), prawie dotyczącym nieruchomości, prawie podatkowym.

Wszyscy opisani wyżej doradcy powinni mieć doświadczenie w PPP, a w przypadku doradców technicznych – również w sektorze, w którym PPP ma być realizowane. Zespół doradczy powinien być kierowany przez doświadczonego kierownika zespołu, odpowiedzialnego za koordynację prac, również z innymi doradcami, jak również komunikację z promotorem projektu i innymi interesariuszami.

Wybór poszczególnych doradców lub zespołu doradców powinien nastąpić w procedurze konkurencyjnej przewidzianej w przepisach PZP. Warto, aby tak wybrani doradcy wspierali podmiot publiczny przez cały okres od przygotowania do zakończenia projektu. Zapewnienie ciągłości osób odpowiedzialnych za projekt pozwoli na pełne zrozumienie założeń przyjętych dla projektu i oczekiwań podmiotu publicznego, a w konsekwencji będzie stanowić istotny czynnik determinujący powodzenie projektu.

c) Wpis do rejestru jednostek samorządu terytorialnego

Jedną z istotnych czynności formalnych podmiotu publicznego jako planującego realizację przedsięwzięcia w zakresie telekomunikacyjnym jest wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Podmiot podlegający obowiązkowi wpisu składa wniosek do Prezesa UKE o wpis. Prezes UKE dokonuje wpisu do rejestru albo wzywa do uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku. Po dokonaniu wpisu do rejestru wnioskodawca może rozpocząć wykonywanie działalności.

W terminie 7 dni od dnia dokonania wpisu Prezes UKE wydaje z urzędu zaświadczenie o wpisie do rejestru. Jeżeli Prezes UKE nie dokona wpisu w terminie 7 dni, a od dnia wpływu wniosku o wpis upłynęło 14 dni, podmiot podlegający obowiązkowi wpisu może rozpocząć wykonywanie działalności po uprzednim zawiadomieniu Prezesa UKE na piśmie, chyba że został wezwany do uzupełnienia wniosku.

d) Ocena efektywności projektu PPP

DOBRA PRAKTYKA

Całość analiz wykonywanych w ramach oceny efektywności należy potraktować w sposób bardzo rzetelny. Wszelkie opóźnienia, wzrost kosztów, niepełne wykorzystanie, jak również brak zainteresowania rynku są spowodowane błędnymi lub pobieżnymi analizami.

Ocena efektywności obejmuje szereg analiz przedrealizacyjnych, które służą weryfikacji wykonalności projektu i efektywności jego realizacji w tej formule:

- analizę interesariuszy,
- analizy techniczne,
- analizy ryzyka,
- analizy prawne,
- analizy podatkowe,
- analizy rynkowe,
- analizę popytu,
- analizy ekonomiczno-finansowe,
- analiza *Value for Money*.

Przeprowadzenie oceny efektywności dla projektów w modelu PPP jest konieczne, ponieważ:

- jest to najlepszy (a w zasadzie jedyny) sposób stwierdzenia wykonalności projektu pod względem technicznym, prawnym, komercyjnym i finansowym,
- potwierdza uzasadnienie realizacji projektu ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia,
- określa koszt realizacji projektu w formule PPP,
- określa warunki konieczne, aby instytucje finansowe zapewniły finansowanie,
- jest wymagana na mocy prawa (art. 3a ust. 1 ustawy o PPP),

- środki publiczne należy wydawać stosownie do przepisu art. 44 ust. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) w sposób efektywny, oszczędny i transparentny.

Nie istnieją powody, dla których można zrezygnować ze starannego przeprowadzenia oceny efektywności. Podnoszone czasami argumenty dotyczące kosztów takiej oceny i czasu niezbędnego na jej wykonanie, są niezasadne, gdyż koszty rozpoczętych, a unieważnionych postępowań lub nieoptymalnie ustrukturyzowanych umów są nieporównywalnie wyższe. Ponadto aktualnie istnieje wymóg ustawowy przeprowadzenia takiej oceny.

ANALIZA INTERESARIUSZY

Interesariuszami są jednostki, grupy, instytucje i organizacje, które mają swój interes w realizacji lub zahamowaniu realizacji danego projektu, również projektu PPP. W ramach analizy interesariuszy należy:

- zidentyfikować wszystkich możliwych kluczowych interesariuszy,
- określić ich rolę w projekcie PPP,
- określić ich wpływ na projekt PPP,
- określić sposób komunikacji.

Główni interesariusze każdego projektu PPP to w szczególności:

- podmiot publiczny,
- minister odpowiedzialny za PPP,
- inne organy administracji publicznej (RIO, Ministerstwo Finansów, GUS, Prezes UZP, instytucje kontrolne, Prezes UKE),
- partnerzy prywatni,
- instytucje finansujące,
- użytkownicy infrastruktury,
- opinia publiczna (społeczności lokalne),
- media/media społecznościowe,
- organizacje ekologiczne.

Wynikiem analizy (zazwyczaj przedstawianym w formie tabelarycznej) są szczegółowe wnioski z uwzględnieniem działań koniecznych do wykonania w odniesieniu do zidentyfikowanych interesariuszy w każdej fazie projektu PPP.

ANALIZA TECHNICZNA

Analizy techniczne są bardzo ważne, niemniej zdarza się, że są pomijane lub przeprowadzane w dość pobieżny sposób. Wyniki analiz technicznych tworzą fundament i dane wejściowe do dalszych analiz, przede wszystkim finansowo-ekonomicznych. Mają one na celu:

- określenie zakresu przedmiotowego projektu PPP,
- określenie przybliżonej wartości nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych dla projektu w formule tradycyjnej i PPP,
- przygotowanie standardów świadczenia usług i określenie kluczowych wskaźników efektywności,
- określenie kluczowych aspektów technicznych realizacji projektu PPP na przestrzeni całego życia projektu PPP, z uwzględnieniem uwarunkowań i ograniczeń technicznych wynikających z przepisów prawa dla danej branży czy sektora, w którym ma być realizowany projekt PPP,
- określenie aspektów kosztowych związanych z określoną technologią, np. wybór mediów transmisyjnych w kontekście dostępności finansowej i gotowości do płacenia odbiorców,
- określenie potencjalnej konieczności wprowadzenia zmian technicznych,
- audyt i analiza jakościowa dostępnych dokumentów, w tym dokumentów strategicznych związanych z rozwojem sieci szerokopasmowych na danym obszarze,
- określenie wykonalności technicznej i warunków brzegowych dla projektu w świetle założonych rozwiązań technicznych oraz ograniczeń, np. terytorialnych,
- określenie ryzyka technicznego, którego mogą spodziewać się podmiot publiczny i partner prywatny na etapie realizacji i eksploatacji,
- ewentualne analizy środowiskowe, jeżeli projekt tego wymaga,
- przygotowanie programu funkcjonalno-użytkowego.

DOBRA PRAKTYKA

Podmioty publiczne mają czasem skłonność do pomijania analizy technicznej, co jest złą praktyką. Wyniki analiz technicznych stanowią podstawę analiz finansowych – np. dane kosztowe pozyskane przez firmę bez doświadczenia w PPP lub dane nieaktualne mogą zakłócać wyniki modelu finansowego, a skutkować brakiem sukcesu projektu PPP.

ANALIZY RYZYKA

Właściwy podział zadań i ryzyka jest kluczowy dla powodzenia realizacji projektu PPP, jego efektywności. Ponadto decyduje o klasyfikacji projektu pod kątem długu i deficytu publicznego. Może też stanowić dodatkowe pozacenowe kryterium oceny ofert partnerów prywatnych. Katalog i typowy podział ryzyka w sektorze sieci szerokopasmowych przedstawiono wcześniej, w sekcji 6.5.

Wybór właściwej metodologii analizy ryzyka zależy w szczególności od:

- wartości projektu PPP – przy projektach o dużej wartości rekomendowane jest przeprowadzenie pełnej analizy ryzyka,
- złożoności projektu technicznego – przy złożonych i nietypowych projektach wskazane jest zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych z uwagi na wzajemne powiązanie niektórych rodzajów ryzyka,
- kosztów przeprowadzenia analizy ryzyka uzależnionych od wielkości i wartości projektu,
- wymaganej precyzji analiz – jeżeli analiza ryzyka dotyczy kilku podobnych rozpatrywanych wariantów alternatywnych, wówczas niezbędne jest zastosowanie odpowiednio szczegółowej analizy ryzyka, tak, aby zapewnić możliwość rzetelnego porównania wariantów.

Analiza powinna zawierać także wycenę kluczowych rodzajów ryzyka, czyli przedstawienie potencjalnych kosztów i powstałych w przypadku ich wystąpienia w wartościach pieniężnych oraz uwzględnienie ich w analizie wrażliwości.

Rodzaje ryzyka, ich wzajemne zależności, kombinację prawdopodobieństwa i możliwych skutków zdarzenia oraz sposoby ich mitygacji (czyli zapobiegania i/lub redukcji niekorzystnych skutków) przedstawia się na matrycy ryzyka, tworzonej na podstawie przygotowywanego rejestru ryzyka. Jest on opracowywany w ramach warsztatów ryzyka, w których uczestniczy zespół, a następnie weryfikowany przez doradców. Dla każdego ze zidentyfikowanych rodzajów ryzyka określa się prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia – wpływ na projekt PPP.

Alokacji rodzajów ryzyka dokonuje się w następujących krokach:

1. Określenie rodzajów ryzyka, które nie zależą od działań partnera prywatnego, lecz są związane z działaniami administracji publicznej (takimi jak wydawanie decyzji administracyjnych, stanowienie prawa).
2. Wyodrębnienie rodzajów ryzyka, które można przypisać partnerowi prywatnemu (ryzyko projektowania, budowy, utrzymanie i zarządzanie aktywami, pozyskanie finansowania).

3. Określenie rodzajów ryzyka niewskazanych w dwóch poprzednich krokach i ocena, która strona będzie nimi lepiej zarządzała.
4. Weryfikacja wstępnej tabeli podziału ryzyka na etapie dialogu konkurencyjnego.

Podział ryzyka jest kluczowym czynnikiem wpływającym na bankowalność projektu, czyli gotowość instytucji finansowych do udzielenia finansowania (np. w formie kredytu).

ANALIZA PRAWNA

Analiza prawna stanowi część oceny efektywności i ma na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy projekt PPP w kształcie i zakresie planowanym przez podmiot publiczny może zostać zrealizowany na gruncie obowiązujących przepisów prawa? W jaki sposób? Jakie są możliwe i rekomendowane modele prawne realizacji zakładanego projektu PPP?
- W jaki sposób dokonać wyboru partnera prywatnego i w jakim trybie?
- Jakie rodzaje ryzyka prawnego zostały zidentyfikowane w planowanym projekcie PPP, w tym w zakresie stanu prawnego infrastruktury publicznej?

ANALIZA PODATKOWA

Analiza podatkowa ma na celu ustalenie wpływu przepisów podatkowych oraz ich wykładni na koszty danego projektu PPP oraz rozpoznanie tych obszarów, w których klasyfikacja podatkowa jest niejednoznaczna. Pozwala na ocenę wpływu obciążeń podatkowych na koszty projektu PPP w poszczególnych okresach jego trwania, co przekłada się na założenia modelu finansowego.

Analiza podatkowa obejmuje następujące etapy i działania:

- identyfikacja planowanych transakcji/świadczeń partnera prywatnego i podmiotu publicznego w ramach projektu PPP,
- identyfikacja innych operacji i okoliczności, które mogą mieć skutki podatkowe (przykładowo uzyskiwanie dotacji, dokonywanie korekt, płatności o charakterze odszkodowawczym, posiadanie nieruchomości),
- analiza w zakresie podatku od towarów i usług (VAT),
- analiza w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT),
- analiza w zakresie podatku od nieruchomości, mająca na celu przede wszystkim ustalenia, na którym z podmiotów spoczywa obowiązek podatkowy i jaka jest podstawa opodatkowania,
- analiza w zakresie innych podatków, o ile dotyczą projektu PPP.

ANALIZY RYNKOWE

Analizy rynkowe i testowanie rynku są niezwykle istotnymi elementami oceny efektywności, gdyż pozwalają na weryfikację, czy istnieje zainteresowanie rynku konkretnym projektem i czy założenia przyjęte przez podmiot publiczny są akceptowalne dla partnerów prywatnych i instytucji finansujących.

Pierwszym etapem badania rynku jest opracowanie memorandum informacyjnego, które jest dokumentem zawierającym informacje o projekcie umożliwiające partnerom prywatnym i bankom podjęcie wstępnej decyzji o zaangażowaniu w projekt PPP na etapie procedury przetargowej. W memorandum informacyjnym należy umieścić wszystkie dostępne informacje o projekcie PPP ze wskazaniem tych obszarów (w formie kwestionariusza), co do których oczekiwana jest informacja zwrotna z rynku. Rekomendowane jest przeprowadzenie badania rynku potencjalnych partnerów prywatnych oraz instytucji finansujących przedsięwzięcie.

Badanie rynku potencjalnych partnerów prywatnych odbywa się w trzech krokach:

1. Identyfikacja potencjalnych partnerów prywatnych – ich lista zależy od skali projektu.
2. Badanie rynku – najczęściej praktykowaną metodą są spotkania lub rozmowy telefoniczne z wytypowanymi partnerami prywatnymi.
3. Opracowanie wniosków z badania rynku – uwzględnienie w analizach. Wnioski z badania rynku powinny zostać wzięte pod uwagę przy formułowaniu rozwiązań szczegółowych, które będą następnie wykorzystane do sformułowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia/Opisu Potrzeb i Wymagań (SIWZ/OPiW) na etapie postępowania na wybór partnera prywatnego.

Badanie rynku instytucji finansowych również jest prowadzone w trzech krokach:

1. Identyfikacja potencjalnych instytucji finansowych, która polega na określeniu listy podmiotów finansujących projekty o podobnym charakterze.
2. Badanie rynku. Schemat badania jest analogiczny jak przy badaniu partnerów prywatnych. Elementem różnicującym jest kwestionariusz obejmujący pytania dotyczące paramentów finansowania (np. wielkość kredytu, termin zapadalności, marże i opłaty, wymagane zabezpieczenia, itp.) i gotowości do przejęcia określonych rodzajów ryzyka projektowego (np. mechanizm wynagradzania, brak gwarancji podmiotu publicznego itp.), kwestia współfinansowania ze środków UE.
3. Opracowanie wniosków z badania rynku – uwzględnienie w analizach. Wnioski z badania rynku instytucji finansujących stanowią dla podmiotu publicznego jedynie punkt odniesienia dla oszacowania kosztów finansowania projektu PPP i podziału ryzyka.

ANALIZA POPYTU

Ocena rynku i analiza popytu stanowią ważną podstawę do określenia zakresu (definicji i skali wyników) projektu PPP, a w przypadku projektów telekomunikacyjnych mają wpływ na wstępną definicję określonych technologii przez podmiot publiczny. Wyniki analizy popytu wpływają na wszystkie pozostałe części analiz i stanowią podstawę do dalszych analiz finansowych. Warto zaznaczyć, że wiele projektów PPP nie znajduje zainteresowania wśród partnerów prywatnych lub nie pozyskuje finansowania bankowego ze względu na przeszacowanie popytu przez podmiot publiczny.

Szczegółowy zakres analizy można wykonać w następujących krokach:

1. Analiza potrzeb i identyfikacja docelowych użytkowników oparta na badaniu poziomu i jakości istniejących usług oraz identyfikacja oczekiwań oparta na strategii rozwoju sektora – Narodowy Plan Szerokopasmowy. W ramach analizy potrzeb należy określić użytkowników danej usługi, na przykład hurtowych odbiorców usług szerokopasmowego dostępu do internetu. Źródłem danych dla podmiotu publicznego może być w tym zakresie *Atlas szerokopasmowego dostępu do internetu* (https://mapbook.uke.gov.pl/), przygotowany przez UKE, który wskazuje obszary dostępności usług szerokopasmowych i deficyty rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej dla wszystkich gmin w Polsce. Zawiera zestawienie informacji o punktach adresowych w których dostępny jest zasięg sieci NGA30 w formie graficznej i tabelarycznej. Celem opracowania Atlasu jest zapewnienie władzom samorządowym i przedsiębiorcom dostępu do informacji o infrastrukturze szerokopasmowej już istniejącej i tej, która powstanie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020. Jednym z celów Narodowego Planu Szerokopasmowego zgodnego z Europejską Agendą Cyfrową jest zapewnienie dostępu do internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 roku oraz doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o prędkości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw do końca 2020 roku. Atlas skierowany jest do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, gdyż to do ich zadań, kompetencji i celów biznesowych należy zapewnienie dostępu do internetu szerokopasmowego. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. poprzez działalność w zakresie telekomunikacji. Inwestycje realizowane w ramach pierwszej osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) znacząco wpłyną na stan rozwoju sieci szerokopasmowych w Polsce. W ramach Programu ogłoszone zostały trzy konkursy, a kwota alokacji wynosi 1 020 222 652 euro. Biorąc pod uwagę, że POPC zostanie wkrótce zakończony, konieczne jest określenie i poszukiwanie

zarówno nowych źródeł finansowania inwestycji, jak i wskazanie obszarów wymagających dalszych interwencji, czyli tzw. białych plam. Informacje zawarte w Atlasie w sposób przejrzysty i czytelny prezentują obszary, w których jest dostęp do internetu szerokopasmowego o prędkościach powyżej 30 Mb/s (oznaczone jako czarne plamy) oraz miejsca, w których tego zasięgu nie ma (tzw. białe plamy). W formie map oraz linków do zestawień tabelarycznych zostały wskazane białe plamy rozumiane jako punkty adresowe, które zgodnie z danymi przekazanymi przez przedsiębiorców (stan na 31.12.2017 roku) i po zakończeniu inwestycji w ramach 1 osi POPC nie będą posiadały zasięgu co najmniej 30 Mb/s. W celu oceny dostępności do sieci i porównania gmin posłużono się również wskaźnikiem penetracji budynkowej, rozumianym jako stosunek liczby budynków znajdujących się w zasięgu sieci NGA30 do liczby wszystkich budynków w obszarze. Wartości procentowe, jakie przyjmuje wskaźnik, zostały zaprezentowane dla każdej gminy wraz z gminami sąsiednimi w celu porównania tych wartości. Ponadto został opracowany ogólnopolski ranking gmin pod względem penetracji budynkowej z podziałem na typ gminy. Atlas może zostać użyty do podjęcia działań z zakresu zapewnienia dostępu w miejscach, w których została już wybudowana infrastruktura, oraz tam, gdzie konieczne jest wybudowanie nowej sieci czy to ze środków jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, czy też w ramach ich współpracy. Ze względu na rosnącą potrzebę dostępu oraz korzystania z internetu o wyższych prędkościach można się spodziewać wzrostu zapytań kierowanych do przedsiębiorców i jednostek samorządu terytorialnego o zapewnienie tego dostępu. Za pośrednictwem Atlasu zostały udostępnione odnośniki do zestawień prezentujących punkty adresowe będące białymi plamami oraz link do zgłoszonego przez mieszkańców popytu na dane usługi, co może z jednej strony ułatwić identyfikację i szybkie zaspokojenie potrzeb mieszkańców, a z drugiej – stanowi dla przedsiębiorców wykaz potencjalnych klientów.

2. Analiza opcji przeprowadzona w kontekście wykorzystania istniejących zasobów, ich modernizacji lub stworzenia nowych. W ramach analizy opcji należy także przeanalizować szereg scenariuszy od scenariusza bazowego, poprzez pesymistyczny i optymistyczny, w ramach których należy uwzględnić także całkowitą niechęć do płacenia za usługi, które do momentu realizacji projektu PPP były bezpłatne lub obłożone bardzo niską opłatą.

3. Przy prowadzeniu analizy popytu istotne jest precyzyjne i jasne określenie rezultatów projektu PPP i jego podstawowych parametrów w zakresie świadczonej usługi.

4. Prognoza popytu obejmuje prognozę potencjalnego zapotrzebowania na określone usługi wśród użytkowników i oczekiwanego wzrostu popytu w całym okresie realizacji

projektu PPP. Jednocześnie bierze pod uwagę prognozowane zmiany technologiczne. Zwykle wymaga to oszacowania poziomu popytu, który nie jest obecnie spełniany (czyli poziomu potrzeb) głównie pod kątem jakości dostępu oraz szybkości transmisji danych. Należy również oszacować zdolność lub gotowość użytkowników do zapłaty za usługę.

ANALIZY EKONOMICZNO-FINANSOWE

Analiza finansowa pozwala na ocenę opłacalności projektu PPP na podstawie przepływów pieniężnych prognozowanych w całym okresie. W związku ze specyfiką projektów PPP analizy finansowe są prowadzone zarówno z punktu widzenia partnera prywatnego, jak i podmiotu publicznego. Analiza ekonomiczna służy ustaleniu, czy realizacja danej inwestycji jest korzystna (opłacalna) ze społecznego punktu widzenia.

Analizy finansowe i ekonomiczne prowadzone dla projektu obejmują:

- analizę potencjału komercyjno-finansowego projektu PPP – weryfikacja wykonalności poszczególnych wariantów projektu w formule PPP poprzez ocenę ich potencjału komercyjnego i bankowalności przy zadanych założeniach oraz porównanie rozważanych wariantów,
- analizę kosztów i korzyści projektu PPP – analizę wariantów realizacji przedsięwzięcia w formule PPP z perspektywy ekonomicznej i ocenę zasadności realizacji projektu przez podmiot publiczny,
- ocenę skutków finansowych realizacji projektu PPP dla budżetu podmiotu publicznego w wybranym wariancie optymalnym lub ocenę dostępności finansowej dla użytkowników.

Dodatkowo w przypadku projektów PPP, dla których jest rozważane wsparcie z funduszy unijnych, analizy finansowe i ekonomiczne służą weryfikacji, czy projekt PPP spełnia warunki dla pozyskania dofinansowania, a w uzasadnionych przypadkach – ustaleniu maksymalnej kwoty dofinansowania ze środków UE.

Podstawową metodą wykorzystywaną do analiz ekonomiczno-finansowych jest metoda zdyskontowanych przepływów pieniężnych, zgodnie z którą podstawą do oceny projektu PPP są prognozowane wpływy i wydatki w okresie realizacji projektu PPP, które następnie są dyskontowane w celu uwzględnienia wartości pieniądza w czasie.

W analizach ekonomiczno-finansowych jest możliwe porównanie rozważanych wariantów na podstawie wskaźników – wewnętrznej stopy zwrotu (ang. *Internal Rate of Re-*

turn, IRR) i wartości bieżącej netto (ang. *Net Present Value*, NPV). Wartość bieżącą netto ustala się poprzez dyskontowanie prognozowanych przepływów pieniężnych określoną stopą dyskontową, stanowiącą poziom odniesienia dla alternatywnego kosztu kapitału w długim okresie. Wewnętrzną stopę zwrotu (IRR) określa się jako stopę dyskontową, przy której wartość bieżąca netto przepływów kosztów i korzyści inwestycji jest równa 0.

Podstawowym narzędziem wykorzystywanym do przeprowadzenia analiz ekonomiczno-finansowych powinien być model finansowy projektu PPP. Model finansowy przygotowywany jest w formie powiązanych ze sobą arkuszy kalkulacyjnych, najczęściej w programie MS Excel. Zebrane w modelu finansowym założenia i dane wyjściowe dotyczące przedsięwzięcia pozwalają na kalkulacje przepływów finansowych dla interesariuszy projektu, a następnie obliczenie pożądanych wskaźników finansowych. Analizy finansowe opierają się na modelu finansowym obejmującym w swojej strukturze prognozę partnera prywatnego/spółki PPP (pomiędzy partnerem prywatnym a podmiotem publicznym) oraz prognozę podmiotu publicznego dla zdefiniowanego okresu (lub rozważanych okresów) trwania umowy o PPP.

1. Prognoza partnera prywatnego lub spółki PPP (wspólnej dla podmiotu publicznego i partnera prywatnego) obejmuje:

- prognozowany poziom nakładów inwestycyjnych,
- prognozowany poziom kosztów operacyjnych,
- prognozowany poziom podatków CIT, VAT oraz innych podatków i opłat,
- kwantyfikację ryzyka będącego przedmiotem przekazania spółce PPP lub partnerowi prywatnemu,
- określenie źródeł finansowania przedsięwzięcia i ich struktury (np. dług, kapitał własny, pożyczki podporządkowane) oraz poziomu ich zaangażowania,
- prognozowany poziom kosztów finansowych,
- zakładane kowenanty oraz rachunki rezerwowe wymagane przez instytucje finansujące,
- prognozowane przychody od użytkowników i stron trzecich,
- zapotrzebowanie na kapitał obrotowy,
- wartość rezydualną projektu dla spółki PPP lub partnera prywatnego (końcowa płatność od podmiotu publicznego), jeżeli występuje,
- prognozowane przychody spółki PPP lub partnera prywatnego (poziom opłaty za dostępność i innych elementów wynagrodzenia, przychody z opłat od użytkowników, dopłaty od podmiotu publicznego),
- prognozowana dystrybucja zysków spółki PPP lub partnera prywatnego (np. w formie dywidendy, odsetek i spłat kapitału od pożyczek podporządkowanych),

- sprawozdania finansowe spółki PPP lub Partnera Prywatnego (rachunek zysków i strat, bilans, rachunek przepływów pieniężnych),
- wolne przepływy pieniężne dla projektu (ang. *Free Cash Flow to Firm*, FCFF) oraz wolne przepływy pieniężne dla właścicieli kapitału własnego (ang. *Free Cash Flow to* Equity, FCFE),
- wskaźniki NPV i IRR dla projektu PPP i dla właścicieli kapitału własnego.

2. Prognoza podmiotu publicznego obejmuje:
- przepływy dla podmiotu publicznego (poziom opłaty za dostępność i innych elementów wynagrodzenia, wpływy z opłat od użytkowników),
- wartość rezydualną projektu PPP dla podmiotu publicznego, jeżeli występuje,
- wskaźniki NPV i IRR (IRR w przypadku projektów generujących dochód) dla podmiotu publicznego,
- wpływ projektu na budżet partnera publicznego (np. jednostki samorządu terytorialnego), w przypadku projektów niegenerujących dochodu.

Wskazane powyżej składowe umożliwiają ocenę finansową projektu PPP z punktu widzenia instytucji finansujących, partnera prywatnego i podmiotu publicznego.

Model finansowy może posłużyć również do:
- analizy ekonomicznej projektu PPP – poprzez odpowiednie korekty przepływów finansowych oraz uwzględnienie zmonetyzowanych efektów zewnętrznych projektu,
- analizy dostępności projektu PPP dla podmiotu publicznego – poprzez odniesienie przepływów z projektu dla podmiotu publicznego do projekcji budżetowych podmiotu publicznego,
- analizy wpływu projektu PPP na jednostkowe wskaźniki zadłużenia podmiotu publicznego (o ile mają zastosowanie) – poprzez odniesienie przepływów z projektu dla podmiotu publicznego w podziale na część majątkową i bieżącą do projekcji budżetowych podmiotu publicznego w podziale na poszczególne składowe oraz wyznaczenie wskaźników zadłużenia w poszczególnych latach,
- analizy *Value for Money* – poprzez przygotowanie komparatora sektora publicznego i jego porównanie z płatnościami na rzecz partnera prywatnego w modelu PPP.

W przypadku projektów PPP o charakterze koncesyjnym w sektorze sieci szerokopasmowych, w których wynagrodzenie partnera prywatnego stanowią przede wszystkim przychody od odbiorców hurtowych usług telekomunikacyjnych, analiza finansowa może posłużyć do:

- wyznaczenia poziomu stawek opłat pozwalających na pokrycie kosztów, obsługę zadłużenia, spełnienie wymogów instytucji finansujących, zwrot zaangażowanego kapitału i uzyskanie oczekiwanego przez partnera prywatnego zwrotu z kapitału dla ustalonego czasu trwania umowy o PPP, bez pominięcia zasad regulacyjnych. Poziom stawek wyznaczony w ten sposób będzie przedmiotem dalszych analiz w ramach oceny dostępności finansowej dla odbiorców usług.
- przy ustalonym poziomie stawek opłat od użytkowników – weryfikacji, czy przy danym poziomie przychodów od użytkowników i przy danym okresie trwania umowy o PPP partner prywatny ma możliwość obsłużenia zadłużenia, pokrycia kosztów, spełnienia wymogów instytucji finansujących, uzyskania zwrotu kapitału zaangażowanego przez partnera prywatnego i uzyskania oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji lub wyznaczenia właściwego okresu trwania umowy o PPP.

W przypadku projektów realizowanych w trybie ustawy o umowie koncesji (zgodnie z art. 45 ust. 2 ww. ustawy) analiza w powyższym zakresie powinna weryfikować, czy czas trwania umowy o PPP nie przekracza czasu, w którym koncesjonariusz ma możliwość obsłużenia zadłużenia, pokrycia kosztów, spełnienia wymogów instytucji finansujących, uzyskania zwrotu zaangażowanego kapitału i uzyskania oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji.

DOBRA PRAKTYKA

Podmiot publiczny powinien być świadomy możliwości zastosowania nadmiernie optymistycznych założeń kosztowych, harmonogramowych oraz dotyczących przyszłego zapotrzebowania na infrastrukturę i jej wykorzystania. Skłonność taka nosi nazwę „skrzywienie optymistyczne" (ang. *optimism bias*). Efektem może być mniejsza efektywność kosztowa i mniej korzyści niż oczekiwano.

Kluczową częścią analizy ekonomiczno-finansowej jest analiza ekonomiczna, która służy ustaleniu, czy realizacja danej inwestycji jest korzystna z perspektywy społeczeństwa. W przypadku, w którym rozważa się więcej niż jeden wariant realizacji inwestycji, analiza ekonomiczna może pozwolić na porównanie wariantów i ocenę, który jest najkorzystniejszy dla społeczeństwa.

Analiza ekonomiczna jest dokonywana na bazie wykonanej analizy finansowej – poprzez uwzględnienie odpowiednich korekt fiskalnych, wartości rezydualnej projektu i monetyzację efektów zewnętrznych – korzyści społeczno-ekonomicznych generowanych przez projekt.

Można wyróżnić następujące kroki analizy ekonomicznej:
1. Przeliczenie cen rynkowych na ceny dualne i korekta fiskalna.
2. Monetyzacja kosztów ekonomiczno-społecznych (efektów zewnętrznych).
3. Zdyskontowanie oszacowanych kosztów i korzyści.
4. Obliczenie wskaźników efektywności ekonomicznej.
5. Porównanie wyników analizy ekonomicznej w rozważanych wariantach.

Po wykonaniu odpowiednich korekt w kalkulacjach wynikających z transferów fiskalnych i niedoskonałości rynku, a także po uwzględnieniu efektów zewnętrznych i zdyskontowaniu otrzymanych wyników jest możliwe obliczenie wskaźników dotyczących ekonomicznego charakteru projektu PPP:
- ekonomiczna zaktualizowana wartość netto (ang. *economic net present value*, ENPV), obliczona na bazie zdyskontowanych kosztów inwestycyjnych i będąca różnicą pomiędzy zdyskontowanymi kosztami społecznymi w wariancie bezinwestycyjnym i inwestycyjnym,
- ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu (ang. *economic rate of return*, ERR), będąca stopą zwrotu, dla której ENPV jest równe 0,
- wskaźnik korzyści do kosztów (ang. *benefit-cost ratio*, BCR), będący wskaźnikiem odnoszącym zdyskontowane korzyści do zdyskontowanych kosztów.

Z perspektywy interesu społecznego zasadna jest realizacja tylko tych projektów, których ENPV ma wartość dodatnią. Wyznaczone wskaźniki mogą być podstawą do porównywania wariantów realizacji projektu i wyboru wariantu najkorzystniejszego dla społeczeństwa.

ANALIZA *VALUE FOR MONEY*

Analiza efektywności realizacji projektu *Value for Money* porównuje realizację projektu przez podmiot publiczny w formule PPP do realizacji w tradycyjnej formule. Efektywność realizacji projektu PPP odnosi się tu do najlepszego dostępnego rezultatu dla społeczeństwa, biorąc pod uwagę stosunek korzyści do kosztów w całym okresie realizacji projektu PPP, czyli w okresie budowy/modernizacji i utrzymania/eksploatacji. Zgodnie

z wytycznymi Komisji Europejskiej model PPP powinien być wykorzystywany tylko wówczas, gdy oferuje wyższą dodaną wartość ekonomiczną niż w tradycyjnych projektach.

Analiza *Value for Money* inwestycji w formule PPP obejmuje:

- analizę jakościową, która ma na celu całościową ocenę potencjału dla efektywności w formule PPP w porównaniu do tradycyjnej formuły realizacji inwestycji, w tym wychwycenie tych różnic pomiędzy scenariuszami, których nie da się skwantyfikować,
- analizę ilościową, prowadzoną w przypadku pozytywnego rezultatu analizy jakościowej, w ramach której jest porównywana szacowana wartość bieżąca projektu w dwóch scenariuszach: realizacji inwestycji przez podmiot publiczny metodą tradycyjną i w modelu PPP.

W ramach jakościowej oceny *Value for Money* należy określić cele podmiotu publicznego w kontekście potencjału dla uzyskania efektywności, a następnie rozważyć możliwe do uzyskania korzyści z perspektywy, interesu społecznego w następujących sześciu obszarach:

- czas niezbędny do realizacji projektu PPP,
- podział zadań,
- podział ryzyka,
- koszty cyklu życia projektu PPP,
- opłaty od użytkowników i stron trzecich (jeżeli występują),
- profil wydatkowania środków publicznych.

Podsumowanie analizy jakościowej jest prezentowane w postaci arkuszy oceny jakościowej. Ponieważ analiza jest przeprowadzana zawsze w kontekście celu podmiotu publicznego, potencjału projektu/sektora do osiągnięcia efektywności, ułożenie tabelaryczne pozwala na przypisanie wag dla analizowanych obszarów/kryteriów cząstkowych.

Wzorcowy arkusz oceny jakościowej zawiera następujące kolumny[12]:

Obszary	Kryteria cząstkowe	Waga (a)	Ocena – model tradycyjny (b)	Wartość ważona	Ocena – model PPP (c)	Wartość ważona
Czas niezbędny do realizacji projektu	Wcześniejsze oddanie infrastruktury publicznej do użytkowania	X%	1-10	a*b	1-10	a*c

12 *Wytyczne PPP*. Tom I, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), 2018 r.

Ilościowa analiza *Value for Money* wykorzystuje metodykę porównawczej analizy ekonomiczno-finansowej zestawiającej zdyskontowane strumienie pieniężne w okresie życia projektu dla formuły PPP i tradycyjnej. Konieczne jest zaadaptowanie modelu tradycyjnego w taki sposób, aby mógł spełnić rolę projektu referencyjnego, zwanego Komparatorem Sektora Publicznego (ang. *Public Sector Comparator*, PSC).

Wartość bieżącą przepływów pieniężnych wynikającą z PSC porównuje się z wartością bieżącą przepływów podmiotu publicznego w modelu PPP w tym samym okresie analizy.

O ile sposób oszacowania modelu finansowego projekcji przepływów finansowych podmiotu publicznego w modelu PPP pozostaje tożsamy z modelem przygotowanym w trakcie analizy finansowej (a w zasadzie to ten sam model), to PSC musi być przygotowany dla tego etapu w taki sposób, aby zapewnić pełną porównywalność z modelem PPP.

Komparator Sektora Publicznego (PSC) jest oparty na następujących założeniach:

- założenia makroekonomiczne (analogiczne jak dla PPP),
- nakłady inwestycyjne podmiotu publicznego (mogą się różnić od modelu PPP w zakresie wysokości i czasu ich ponoszenia, niemniej ustalone w wyniku analizy technicznej),
- koszty operacyjne (mogą się różnić od modelu PPP w zakresie wysokości i czasu ich ponoszenia, niemniej ustalone w wyniku analizy technicznej),
- koszty finansowania (odmienne dla podmiotów publicznych),
- koszty związane z dodatkowymi zamówieniami (odmienne, standardowo wyższa liczba zamówień w PSC),
- założenia dotyczące podatków (neutralność fiskalna) – konieczność korekty PSC, tak aby zapewnić porównywalność fiskalną,
- założenia dotyczące przychodów od użytkowników (podobnie jak w modelu PPP) i podmiotów trzecich,
- wycena ryzyka przekazywanego partnerowi prywatnemu (wynik analizy ryzyka),
- założenia dotyczące zapotrzebowania na kapitał obrotowy (analizy doradcy finansowego),
- okres analizy (analogiczny jak w PPP).

Wyznaczenie wskaźnika *Value for Money* dla projektu wymaga porównania wartości bieżącej przepływów podmiotu publicznego w modelu PPP, wyznaczonej w ramach analiz ekonomiczno-finansowych, oraz wartości bieżącej w modelu tradycyjnym – Komparatora Sektora Publicznego. Sporządzenie Komparatora Sektora Publicznego oraz wyznaczenia wartości wskaźnika *Value for Money*, odbywa się w następujących krokach:

1. Identyfikacja kosztów i przychodów oraz prognoza przepływów pieniężnych dla realizacji projektu metodą tradycyjną.
2. Uwzględnienie skutków ryzyka w PSC.
3. Uwzględnienie różnicy w kosztach i korzyściach społeczno-ekonomicznych w PSC.
4. Uwzględnienie neutralności fiskalnej w PSC.
5. Wyznaczenie wartości bieżącej dla PSC i wskaźnika VfM.

Ostatnim etapem analizy jest obliczenie wartości bieżącej dla przepływów wyznaczonych w ramach Komparatora Sektora Publicznego oraz porównanie do wartości bieżącej dla formuły PPP wyznaczonych przy użyciu tej samej stopy dyskontowej. Do dyskontowania przepływów na potrzeby analizy efektywności stosuje się społeczną stopę dyskontową (SSD) na poziomie 7,5%. Wartość *Value for Money* wyznacza różnica pomiędzy wartością bieżącą wariantów, a współczynnik *Value for Money* otrzymuje się zgodnie ze wzorem poniżej:

$$VfM\ [\%] = \frac{NPV\ PSC\ - NPV\ PPP}{NPV\ PSC}$$

gdzie:

NPV PSC – wartość bieżąca netto przepływów dla Komparatora Sektora Publicznego,

NPV PPP – wartość bieżąca netto przepływów dla wariantu PPP.

Podobnie jak w przypadku analiz ekonomiczno-finansowych należy przeprowadzić analizę wrażliwości. Analiza *Value for Money* służy ostatecznemu potwierdzeniu efektywności realizacji projektu w formule PPP. Co do zasady decyzja o realizacji projektu w formule PPP powinna zostać podjęta dla tych projektów, dla których przeprowadzone analizy potwierdzają większą efektywność w formule PPP. Kluczowe znaczenie dla podejmowania decyzji będzie mieć analiza jakościowa, pozwalająca na całościową ocenę modeli realizacji inwestycji, z uwzględnieniem celów podmiotu publicznego i ich priorytetyzacji.

Należy podkreślić, że ilościowa analiza *Value for Money* pełni w podejmowaniu decyzji funkcję pomocniczą, a nie rozstrzygającą. Z jednej strony nie uwzględnia czynników jakościowych, które mogą przemawiać za jednym z wariantów. Może się wiązać z pewną dawką uznaniowości (np. na etapie kwantyfikacji ryzyka), przez co jej niewłaściwe użycie może doprowadzić do błędnych wniosków. W związku z powyższym jest to narzędzie wspomagające podmiot publiczny – raczej udzielające wskazówek niż dające ostateczną odpowiedź.

Co więcej, analiza ilościowa VfM zakłada, że realizacja inwestycji metodą tradycyjną jest w ogóle możliwa. Jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie zrealizować przedsięwzięcia metodą tradycyjną (np. ze względu na brak dostępności wystarczających środków finansowych i brak możliwości zaciągnięcia finansowania), wartość analityczna z przeprowadzenia analizy VfM będzie ograniczona. W takich sytuacjach kluczowe będzie potwierdzenie dostępności finansowej projektu oraz potencjału rynkowego umożliwiającego jego realizację.

ANALIZA DOSTĘPNOŚCI FINANSOWEJ

Analiza dostępności finansowej ma na celu weryfikację, czy w całym okresie trwania umowy o PPP będzie możliwe dokonywanie płatności na poziomie zapewniającym komercyjno-finansową wykonalność projektu oraz weryfikację, jakie są konsekwencje przyjęcia określonych zobowiązań przez podmiot publiczny. W związku z tym:

- dla projektów PPP, w których występują płatności od podmiotu publicznego: w ramach analizy dostępności finansowej należy zweryfikować dostępność środków finansowych oraz wpływ zobowiązań na wskaźniki zadłużenia, o ile mają zastosowanie, w całym okresie trwania umowy o PPP,
- dla projektów PPP, w których przychody mają pochodzić od użytkowników: należy zbadać zdolność i gotowość użytkowników do dokonywania płatności, zwłaszcza jeśli płatności od użytkowników wcześniej nie miały zastosowania lub należy je podnieść z obecnych poziomów,
- dla wszystkich projektów PPP – należy przeanalizować ich wpływ na dług i deficyt sektora finansów publicznych.

DOSTĘPNOŚĆ FINANSOWA PROJEKTU PPP DLA PODMIOTU PUBLICZNEGO

Analiza dostępności projektu dla podmiotu publicznego odbywa się przez zestawienie:

- prognozowanych płatności na rzecz partnera prywatnego w okresie trwania umowy o PPP,
- prognozowanego w kolejnych latach budżetu danego podmiotu publicznego w okresie trwania umowy o PPP.

Analiza ma na celu potwierdzenie, że w każdym roku budżetowym w czasie trwania umowy o PPP podmiot publiczny będzie w stanie dokonywać płatności na rzecz partnera prywatnego. Porównanie powinno wskazywać na dostępność środków na realizację danej umowy o PPP oraz wszystkich pozostałych zadań podmiotu publicznego.

W przypadkach, w których wieloletnia prognoza środków budżetowych, którymi będzie dysponował dany podmiot publiczny, nie jest dostępna lub dostępna jest wyłącznie krótko- lub średnioterminowa prognoza, należy ją sporządzić zgodnie z najlepszą wiedzą podmiotu publicznego i jego doradcy. Należy przeanalizować źródła dochodów danej jednostki publicznej oraz strukturę wydatków i dla każdej z kategorii określić prawdopodobną stopę wzrostu. Przykładowo, w przypadku wpływów z podatków dochodowych można zastosować uproszczenie poprzez przyjęcie w kolejnych latach stopy wzrostu przychodów podatkowych. Uwagę należy poświęcić także przewidywanym wydatkom jednorazowym, na przykład związanym z przyjętym wieloletnim planem inwestycyjnym.

W przypadku projektów PPP realizowanych przez JST równolegle należy przeanalizować wpływ wydatków podmiotu publicznego z tytułu umowy o PPP na zadłużenie jednostki sektora finansów publicznych. Ważne jest wskazanie, czy w wypadku realizacji inwestycji relacja spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych i potencjalnych spłat wynikających z gwarancji/poręczeń do planowanych dochodów ogółem nie przekroczy średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika limitu zadłużenia JST z trzech ostatnich lat. W związku z postanowieniami art. 243 ustawy o finansach publicznych na indywidualny wskaźnik zadłużenia nie wpływają wydatki majątkowe. Konstrukcja mechanizmu wynagradzania może uwzględniać tę specyfikę, wydzielając w ramach wynagrodzenia części związane z:

- wytworzeniem lub nabyciem aktywa/wartości niematerialnych i prawnych;
- zarządzaniem i utrzymaniem aktywa oraz świadczeniem usług.

Rozróżnienie to powinno być wówczas odzwierciedlone w umowie o PPP oraz w ramach mechanizmu wynagradzania i rozliczeń pomiędzy stronami poprzez wskazanie odrębnych pozycji na fakturze lub poprzez wykorzystanie dwóch faktur.

DOSTĘPNOŚĆ FINANSOWA PROJEKTU PPP DLA UŻYTKOWNIKÓW

Analiza dostępności finansowej projektu dla użytkowników jest ściśle powiązana z analizą popytu. Ma na celu weryfikację, czy w okresie analizy poziom przychodów od użytkowników będzie stabilny, przewidywalny i czy nie będzie niższy niż poziom wymagany z perspektywy komercyjno-finansowej.

W związku z tym należy przeanalizować następujące aspekty:

Zdolność i skłonność użytkowników do płacenia	Czy użytkowników stać na płatność za usługę w określonej wysokości? Czy użytkownicy są gotowi płacić za daną usługę? Czy wprowadzenie opłat może doprowadzić do zaprzestania korzystania z danej usługi?
Dostępność usług alternatywnych	Czy są dostępne usługi alternatywne? Jak kształtuje się poziom opłat dla usług alternatywnych?
Elastyczność popytu użytkowników	W jaki sposób jednostkowa zmiana stawki wpłynie na popyt: proporcjonalnie, mniej niż proporcjonalnie, więcej niż proporcjonalnie?
Czynniki makroekonomiczne i demograficzne wpływające na popyt	W jaki sposób kształtować się będzie w przyszłości liczba potencjalnych użytkowników? Jakie czynniki makroekonomiczne i demograficzne będą wpływać na popyt i w jaki sposób?

Podsumowaniem analiz przeprowadzonych ilościowo lub jakościowo w powyższym zakresie może być potwierdzenie dostępności projektu PPP dla użytkowników lub identyfikacja czynników wpływających na brak dostępności. W przypadku braku dostępności można rozważyć zasadność wprowadzenia mieszanego mechanizmu wynagradzania, łączącego płatności od użytkowników z płatnościami od podmiotu publicznego lub też oparcia wynagrodzenia partnera prywatnego wyłącznie na płatnościach od podmiotu publicznego. W obu sytuacjach należy ponownie przeprowadzić analizy finansowe i zweryfikować dostępność projektu PPP dla podmiotu publicznego.

BANKOWALNOŚĆ PROJEKTÓW PPP

W projektach PPP, w których za finansowanie jest odpowiedzialny partner prywatny/koncesjonariusz, finansowanie jest oparte na długoterminowym finansowaniu dłużnym udzielanym przez banki. Istnieje wiele projektów PPP, gdzie umowa o PPP została podpisana, ale nie jest realizowana z powodu niemożności pozyskania finansowania przez partnera prywatnego.

Banki udzielają finansowania tylko wówczas, gdy są pewne, że dług zostanie spłacony w umownym terminie i pełnej wysokości – stąd termin „bankowalność" oznaczający, że bank/instytucja finansowa jest gotowa udzielić finansowania. Należy mieć na uwadze, że bankowalność jest funkcją oceny projektu PPP przez bank.

Banki bardzo skrupulatnie oceniają projekt PPP poprzez proces due diligence, w którym są brane pod uwagę następujące czynniki:

- stabilność i pewność źródeł spłaty finansowania (projekty oparte na płatności za dostępność są uważane za bardziej stabilne),
- podział ryzyka w projekcie (ryzyko musi być przypisane tej stronie, która standardowo je lepiej kontroluje),
- doświadczenie partnera prywatnego (brak doświadczenia może tworzyć zagrożenie mniej efektywnej realizacji projektu),
- zapisy umowy o PPP, takie jak zrównoważone kary umowne i pomniejszenia płatności (zbyt wysokie mogą stworzyć zagrożenie spłaty), warunki zakończenia umowy przed terminem zarówno przez podmiot publiczny, jak i partnera prywatnego, możliwość interwencji banków w przypadku zagrożenia projektu (umowa bezpośrednia),
- potencjalne gwarancje stron trzecich (spółek matek, instytucji gwarancyjnych, strony publicznej) w przypadku postrzeganego ryzyka spłaty zadłużenia.

Podmiot publiczny ma szanse wpłynąć na bankowalność projektu, uwzględniając powyższe czynniki w procesie oceny efektywności, jak również przy opracowaniu warunków udziału w postępowaniu i poprzez uwzględnienie udziału banków w testach rynku. Istotne jest również, aby w dialogu konkurencyjnym/negocjacjach odbyła się sesja poświęcona finansowaniu z udziałem banków.

A. Przebieg modelowego postępowania na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego

Jeżeli analizy wykonane na etapie oceny efektywności w sposób jednoznaczny wskażą, że wariant PPP jest korzystniejszy niż wariant tradycyjny, można rozważyć rozpoczęcie postępowania na wybór partnera prywatnego.

Kolejnym etapem jest opracowanie dokumentacji modelu PPP (ze szczegółowym podziałem odpowiedzialności, alokacją ryzyka mechanizmu płatności) na podstawie dotychczasowych analiz przeprowadzonych na etapie oceny efektywności. Efektem tego zadania będzie przygotowanie projektu umowy PPP, który reguluje co najmniej poniższe kwestie:

- prawa i obowiązki stron,
- alokacja ryzyka poprzez ustalenie okoliczności, za które partnerowi będzie przysługiwać odszkodowanie,
- opis przedmiotu umowy, w szczególności poziom i cele świadczonych usług,
- dozwolone zmiany umowy,

- mechanizm płatności wynagrodzenia dla partnera prywatnego oraz mechanizm płatności czynszu za dzierżawę infrastruktury telekomunikacyjnej w fazie eksploatacji dla partnera publicznego,
- kary umowne,
- zabezpieczenie projektu,
- okres trwania umowy PPP,
- warunki rozwiązania, odstąpienia lub wypowiedzenia umowy,
- powierzenie prac osobie trzeciej przez partnera prywatnego oraz relacje partnera publicznego z takim podmiotem,
- wystąpienie siły wyższej,
- sposoby rozwiązywania sporu.

Wraz z ukształtowaniem zakładanego modelu PPP podmiot publiczny podejmuje decyzję w sprawie trybu wyboru partnera publicznego. Nie ulega wątpliwości, że tryb ten powinien być otwarty, przejrzysty i konkurencyjny, co w konsekwencji zasadniczo sprowadza wybór do trybów przewidzianych w ustawie PZP (przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego) lub ustawie UKRU.

Przy realizacji kompleksowego projektu wybrany tryb postępowania powinien pozwolić potencjalnym partnerom prywatnym na ocenę rozwiązania przyjętego przez podmiot publiczny z perspektywy partnera prywatnego i ewentualnie przedstawienie alternatywnych rozwiązań. Takie działanie zmierza do sprawdzenia zainteresowania projektem na rynku oraz dostosowania modelu PPP w niezbędnym zakresie do oczekiwań rynkowych, a także wpływa na zwiększenie szansy na powodzenie projektu.

Ze względu na powyższe za najbardziej odpowiedni tryb wyboru partnera prywatnego wskazuje się dialog konkurencyjny. Komisja Europejska traktuje dialog konkurencyjny jako instrument skonstruowany z myślą o udzielaniu złożonych zamówień, w tym zawieraniu umów o PPP. Polega on na tym, że po ogłoszeniu o zamówieniu publicznym podmiot publiczny prowadzi dialog z wyselekcjonowanymi w pierwszym etapie postępowania potencjalnymi partnerami publicznymi. Przedmiotem dialogu są poszczególne zagadnienia przedsięwzięcia (omawiane są m.in. kwestie prawno-organizacyjne, finansowo-ekonomiczne lub techniczne), a podmiot publiczny uwzględnia zgłaszane propozycje i uwagi w granicach przyjętej strategii przetargowej. Po przeprowadzeniu dialogu i przygotowaniu ostatecznej wersji dokumentacji przetargowej (m.in. projekt umowy PPP) podmiot publiczny zaprasza wykonawców biorących udział w dialogu do

składania ofert. Ten tryb wyboru partnera prywatnego jest najbardziej odpowiedni dla złożonych projektów, realizowanych w formule PPP. Dialog konkurencyjny zapewnia elastyczne podejście do projektu PPP i, co najistotniejsze, wypracowanie wspólnie z partnerami prywatnymi dokumentacji postępowania uwzględniającej wiedzę i doświadczenie podmiotów prywatnych w realizacji przedmiotu przedsięwzięcia, realia rynkowe, oczekiwania partnerów prywatnych i instytucji finansujących. Formuła dwóch etapów postępowania umożliwia natomiast ograniczenie wykonawców uczestniczących w postępowaniu do liczby zapewniającej rzeczywistą konkurencję – od minimum 3 do 5 (liczbą rekomendowaną w *Wytycznych PPP* jest 5 podmiotów).

Jedynie w przypadku projektów o ustalonych na rynku standardach technicznych, finansowych i prawnych można rozważyć zastosowanie innych trybów przewidzianych w ustawie PZP. Praktyka rynkowa dowodzi jednak, że zastosowanie trybów podstawowych (przetarg nieograniczony lub przetarg ograniczony) jest nieefektywne z uwagi na trudności w samodzielnym opracowaniu dokumentacji postępowania przez podmiot publiczny, tj. bez etapu konsultacji z rynkiem.

W niektórych przypadkach realizacji projektów PPP można rozważyć zastosowanie trybu wyboru partnera prywatnego bazującego na procedurze negocjacji z ogłoszeniem przewidzianej w ustawie PZP. Jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym, po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Jednak ten tryb zakłada, że negocjacje prowadzone są wyłącznie w celu doprecyzowania lub uzupełnienia opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy w sprawie zamówienia publicznego, co oznacza, że jego zastosowanie w projektach PPP będzie ograniczało się do sytuacji, gdy dokumentacja przetargowa jest w zaawansowanym stopniu przygotowana samodzielnie przez podmiot publiczny.

Specyfika projektów PPP dowodzi, że takie sytuacje będą miały miejsce rzadko. Z tego względu rekomendowanym trybem wyboru partnera prywatnego na gruncie ustawy PZP jest dialog konkurencyjny, a na gruncie ustawy UKRU – negocjacje, które podobnie dają możliwość obszernego przedyskutowania założeń projektu przyjętych przez podmiot publiczny z potencjalnymi partnerami prywatnymi (koncesjonariuszami).

Zgodnie z przepisami ustawy PZP zamawiający może zastosować dialog konkurencyjny w następujących przypadkach:

- w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego wszystkie oferty zostały odrzucone (ze względu na niezgodność z ustawą, niezgodność z SIWZ, rażąco niską cenę lub koszt, oferta została złożona przez wykonawcę, który został wykluczony z postępowania lub nie został zaproszony do składania ofert) lub zamawiający unieważnił postępowanie ze względu na to, że najkorzystniejsza lub najtańsza oferta przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia, a zamawiający nie zdecydował się na zwiększenie tej kwoty do ceny najkorzystniejszej oferty i pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istoty sposób zmienione,
- wartość zamówienia jest mniejsza niż wartości tzw. progów unijnych,
- rozwiązania dostępne na rynku nie mogą zaspokoić potrzeb zamawiającego bez ich dostosowania,
- roboty budowlane, dostawy lub usługi obejmują rozwiązania projektowe lub innowacyjne,
- zamówienie nie może zostać udzielone bez wcześniejszych negocjacji z uwagi na szczególne okoliczności dotyczące jego charakteru, stopnia złożoności lub uwarunkowań prawnych czy finansowych lub z uwagi na ryzyko związane z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami,
- jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny sposób przez odniesienie do określonej normy, europejskiej oceny technicznej, wspólnej specyfikacji technicznej lub referencji technicznej.

Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania odpowiada kierownik zamawiającego, który w imieniu zamawiającego podejmuje kluczowe decyzje. To kierownik zamawiającego powierza wykonanie poszczególnych czynności w ramach prowadzonego postępowania innym osobom oraz powołuje komisję przetargową (obligatoryjnie w przypadku zamówień o wartości powyżej progów unijnych). Często członkowie zespołu projektowego wchodzą w skład komisji przetargowej. Udział osób mających wiedzę i doświadczenie z tym projektem i z realizacją innych przedsięwzięć publicznych, ma istotne znaczenie, ponieważ komisja przetargowa będzie odpowiedzialna za dokonanie ocen spełnienia warunków udziału potencjalnych wykonawców w postępowaniu oraz za badanie i ocenę ofert. Ze względu na charakter roli, jaką odgrywa komisja przetargowa, udział doradców prawnych czy doradców technicznych jako członków komisji będzie niewskazany, natomiast konieczne będzie ich wsparcie merytoryczne dla komisji w dokonaniu analizy potrzebnych do podjęcia kluczowych w postępowaniu decyzji przez kierownika zamawiającego.

Prawidłowe określenie warunków udziału w postępowaniu pozwoli na wyłonienie wykonawcy zdolnego do prawidłowego wykonania przedsięwzięcia na podstawie danych o jego sytuacji ekonomicznej i finansowej, zdolności technicznej i zawodowej. Warunki stawiane zainteresowanym wykonawcom powinny być adekwatne do przedmiotu przedsięwzięcia i jego rozmiaru.

Przykładowe warunki udziału w postępowaniu:

	Model projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj	**Model projektuj – buduj – eksploatuj**	**Model eksploatuj**
uprawnienie do wykonywania danej działalności gospodarczej	- wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych		
sytuacja ekonomiczno-finansowa	- zasoby finansowe lub zdolność kredytowa - ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej		
zdolność techniczna	- doświadczenie w projektowaniu i budowie sieci telekomunikacyjnej i instalacji urządzeń telekomunikacyjnych - doświadczenie w zarządzaniu lub utrzymaniu sieci telekomunikacyjnej - doświadczenie w świadczeniu usług telekomunikacyjnych		- doświadczenie w zarządzaniu lub utrzymaniu sieci telekomunikacyjnej - doświadczenie w świadczeniu usług telekomunikacyjnych
zdolność zawodowa	- dysponowanie kluczowym personelem (np. kierownik budowy, projektant w branży telekomunikacyjnej, kierownik robót telekomunikacyjnych, kierownik robót drogowych, kierownik robót elektrycznych, specjalista ds. sieci, ds. bezpieczeństwa telekomunikacyjnego, ds. zarządzania siecią, ds. systemów informatycznych itd.)		- dysponowanie kluczowymi osobami (np. specjalista ds. sieci, ds. bezpieczeństwa telekomunikacyjnego, ds. zarządzania siecią, ds. systemów informatycznych itd.)

Określenie kryteriów wyboru ofert i kryteriów selekcji należy, obok warunków udziału w postępowaniu, do kluczowych decyzji zamawiającego w trakcie przygotowywania postępowania. Zamawiający może ograniczyć liczbę wykonawców, których zaprosi do negocjacji. Dokonuje kwalifikacji wykonawców poprzez zastosowanie kryteriów selekcji, które należy wskazać w ogłoszeniu o zamówieniu, wraz z liczbą wykonawców, których zamawiający zamierza zaprosić do negocjacji. W ramach kryterium selekcji zamawiający może ustanowić dodatkowe kryteria umożliwiające wyłonienie wykonawców do tzw. krótkiej listy w przypadku, gdy kilku wykonawców będzie miało taką samą punktację.

Kryteria wyboru ofert powinny być wskazane wraz z ich wagami w ogłoszeniu o zamówieniu. W przypadku dialogu konkurencyjnego przypisanie wagi poszczególnych kryteriów wyboru ofert może nastąpić po przeprowadzeniu dialogu, a do ogłoszenia wystarczające jest zestawienie kryterium od najważniejszego do najmniej ważnego.

Właściwy dobór kryteriów prowadzi do wyboru rzeczywiście najkorzystniejszej oferty dla podmiotu publicznego. W projektach PPP inne kryteria niż sama cena mogą mieć większe znaczenie – mowa tu przede wszystkim o mierzalnych efektach końcowych, które mają zostać osiągnięte.

Przykładowe kryterium selekcji:

	Model projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj	Model projektuj – buduj – eksploatuj	Model eksploatuj
zdolność techniczna	- punkt za każde dodatkowe doświadczenie w projektowaniu oraz budowie sieci telekomunikacyjnej i instalacji urządzeń telekomunikacyjnych - punkt za każde dodatkowe doświadczenie w zarządzaniu lub utrzymaniu sieci telekomunikacyjnej - punkt za każde dodatkowe doświadczenie w świadczeniu usług telekomunikacyjnych - dodatkowy punkt w przypadku, gdy doświadczenie wskazane przez wykonawcę było realizowane w formie PPP - dodatkowy punkt w przypadku, gdy wskazane przez wykonawcę doświadczenie w projektowaniu oraz budowie sieci telekomunikacyjnej i instalacji urządzeń telekomunikacyjnych uwzględnia budowę sieci powyżej określonego km światłowodu (np. 100 km). - dodatkowy punkt w przypadku gdy wskazane przez wykonawcę doświadczenie w zarządzaniu siecią telekomunikacyjną lub w jej utrzymaniu jest dłuższe niż określony czas (np. 5 lat) - dodatkowy punkt w przypadku, gdy wskazane przez wykonawcę doświadczenie w świadczeniu usług telekomunikacyjnych jest dłuższe niż określony czas (np. 5 lat)		- punkt za każde dodatkowe doświadczenie w zarządzaniu lub utrzymaniu sieci telekomunikacyjnej - punkt za każde dodatkowe doświadczenie w świadczeniu usług telekomunikacyjnych - dodatkowy punkt w przypadku, gdy wskazane przez wykonawcę doświadczenie było realizowane w formie PPP - dodatkowy punkt w przypadku gdy wskazane przez wykonawcę doświadczenie w zarządzaniu siecią telekomunikacyjną lub w jej utrzymaniu jest dłuższe niż określony czas (np. 5 lat) - dodatkowy punkt w przypadku, gdy wskazane przez wykonawcę doświadczenie w świadczeniu usług telekomunikacyjnych jest dłuższe niż określony czas (np. 5 lat)
zdolność zawodowa	- dysponowanie kluczowym personelem mającym większe doświadczenie niż wymagane jako warunki udziału w postępowaniu (np. kierownik budowy, który miał doświadczenie udziału w większej liczbie projektów, niż jest to wymagane)		- dysponowanie kluczowymi osobami mającym większe doświadczenie niż wymagane jako warunki udziału w postępowaniu

Często kryteria selekcji odnoszą się do zdolności technicznej i zawodowej, natomiast w zależności od specyfiki danego przedsięwzięcia mogą dotyczyć innych elementów, na przykład sytuacji ekonomiczno-finansowej. Dobór kryteriów selekcji zależy w dużej mierze od tego, jaka cecha potencjalnego wykonawcy będzie najbardziej istotna dla zamawiającego – na przykład czy bardziej będzie cenił wykonawcę, który miał szerokie doświadczenie w zarządzaniu siecią lub w utrzymywaniu sieci, czy – ze względu na bieżącą sytuację na rynku budowlanym – ważniejsze będzie doświadczenie w pro-

jektowaniu i budowie. W przypadku udziału wielu zainteresowanych w postępowaniu zamawiający za pomocą kryterium selekcji będzie mógł wyłonić wykonawców, którzy będą jak najlepiej spełniać jego oczekiwania.

Przykładowe kryterium wyboru oferty:

Model projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj	Model projektuj – buduj – eksploatuj	Model eksploatuj
- poziom finansowania przez partnera prywatnego (rozmiar wkładu partnera prywatnego) - termin wykonania umowy w zakresie projektowania i budowy - parametry techniczne w zakresie budowy sieci (przepustowość, pokrycie gospodarstw domowych w regionie) - parametry jakościowe infrastruktury telekomunikacyjnej, poziom świadczonych usług (wskaźniki SLA, KPI) - podział zysku z zarządzania infrastrukturą telekomunikacyjną (w formie czynszu stałego i zmiennego)	- parametry techniczne w zakresie budowy sieci (przepustowość, pokrycie gospodarstw domowych w regionie) - termin wykonania umowy w zakresie projektowania i budowy - parametry jakościowe infrastruktury telekomunikacyjnej, poziom świadczonych usług (wskaźniki SLA, KPI) - podział zysku z zarządzania infrastrukturą telekomunikacyjną (w formie czynszu stałego i zmiennego)	- parametry jakościowe infrastruktury telekomunikacyjnej, poziom świadczonych usług (wskaźniki SLA, KPI) - podział zysku z zarządzania infrastrukturą telekomunikacyjną (w formie czynszu stałego i zmiennego)

Do kryteriów można również zaliczyć inne elementy – pozwalające na pokrycie przez partnera prywatnego większego zakresu zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w realizacji przedsięwzięcia (np. w przypadku modelu uwzględniającego projektowanie i budowę – ryzyko wzrostu cen materiałów, ryzyko ograniczonej liczby materiałów na rynku, ryzyko kolizji w budowie, ryzyko opóźnień w uzyskaniu pozwoleń, decyzji administracyjnych – a w przypadku modelu uwzględniającego eksploatację – ryzyko podwyższenia kosztów operacyjnych i ryzyko obniżenia popytu powodującego brak rentowności realizacji projektów). W przypadku, gdy analiza wykonana przez zespół projektowy wykaże, że te elementy są wrażliwe dla podmiotu publicznego, mogą zostać ujęte w kryteriach wyboru ofert (w postaci deklaracji wykonawcy o przejęciu wskazanego ryzyka w ramach swojej oferty: tak/nie).

Jednocześnie należy rozważyć podział ryzyka w kontekście oceny, jakiej zostanie poddana umowa o PPP przez instytucję finansującą, ponieważ konkretny podział może mieć wpływ na zdolność do pozyskania finansowania zewnętrznego na realizację projektu.

Pierwszoplanowa zasada jest taka, że ryzyka powinny być przypisane stronie, która potrafi lepiej danym ryzykiem zarządzić lub ma na nie wpływ.

Postępowanie na wybór partnera prywatnego – dialog konkurencyjny

Podmiot publiczny powinien zwrócić szczególną uwagę na zagwarantowanie zasady przejrzystości i równego traktowania przy podejmowaniu wszelkich czynności w ramach postępowania. Przeprowadzenie postępowania zgodnie z tymi zasadami na podstawie obowiązujących przepisów ustawy PZP umożliwia realizację projektu PPP opartego na najkorzystniejszej ofercie i pozwala uniknąć podważenia decyzji zamawiającego i przedłużenia postępowania.

Ogłoszenie o zamówieniu	Postępowanie rozpoczyna się z ogłoszeniem o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w przypadku wartości zamówienia równego lub przekraczającego wartość progów unijnych – w Dzienniku Urzędowym UE. Podmiot publiczny jest zobowiązany dodatkowo umieścić informację w Biuletynie Informacji Publicznej o planowanym partnerstwie publiczno-prywatnym. Ponadto jest obowiązany przekazać ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacje o wszczęciu postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego.
Pytania i odpowiedzi do treści ogłoszenia	Ustawa PZP nie przewiduje możliwości zadawania pytań, jednak w praktyce postępowań PZP przyjęło się, że podmioty publiczne udzielają odpowiedzi na pytania zadawane przez wykonawców i zamieszczają je na stronie internetowej. W wyniku odpowiedzi na zadane pytania może się zdarzyć, że zamawiający zmieni treść ogłoszenia o zamówieniu. Jeżeli jest to konieczne, zamawiający przedłuża termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o czas niezbędny do wprowadzenia zmian we wnioskach. Jeżeli zmiana jest istotna, czyli dotyczy określenia przedmiotu, wielkości, zakresu zamówienia, kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu lub sposobu ich spełniania, zamawiający musi przedłużyć termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o czas niezbędny na wprowadzenie zmian we wnioskach. W przypadku dokonania zmiany w zakresie istotnych elementów ogłoszenia o zamówieniu, wydłużony termin nie powinien być krótszy niż pierwotnie oznaczony termin na złożenie wniosków – na przykład przy pierwotnie wskazanym terminie 30 dni na złożenie wniosków – wydłużony termin nie powinien być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania zmiany ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej lub dokonania zmiany treści ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Obowiązkiem zamawiającego jest zamieszczenie informacji o zmianach na stronie internetowej po zamieszczeniu zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu BZP lub jej przekazaniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.
Wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu	Termin na złożenie wniosków w przypadku zamówień poniżej wartości progów unijnych nie może być krótszy od 7 dni od publikacji ogłoszenia, natomiast w przypadku zamówień równych lub większych niż wartości progów unijnych – nie może być krótszy od 30 dni od publikacji ogłoszenia.
Ocena wniosków i prekwalifikacja	Zamawiający dokonuje oceny wniosków i bada, czy dany wykonawca spełnia warunki udziału i nie podlega wykluczeniu. Zamawiający poza wnioskiem o dopuszczeniu udziału w postępowaniu może żądać złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających, że nie podlegają wykluczeniu, spełniają warunki udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji na tym etapie postępowania, jeśli jest to niezbędne do zapewnienia odpowiedniego przebiegu postępowania. Gdy wykonawcy na wezwanie zamawiającego złożą dokumenty potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu i nie ma podstaw do wykluczenia, a dokumenty będą niekompletne, błędne lub będą budziły wątpliwości zamawiającego, zamawiający będzie obowiązany wezwać wykonawców do złożenia wyjaśnień, uzupełnienia, poprawienia lub złożenia brakujących dokumentów. W przypadku, gdy jest więcej potencjalnych wykonawców spełniających warunki niż liczba wykonawców przewidzianych do negocjacji, zamawiający na podstawie kryterium selekcji dokonuje prekwalifikacji.

Informacja o wyniku ocen wniosków	Zamawiający informuje potencjalnych wykonawców o wyniku oceny podmiotowej i spełnieniu kryteriów selekcji, następnie zaprasza wybranych wykonawców do dialogu. Na decyzję zamawiającego potencjalny wykonawca może wnieść odwołanie do KIO – w zależności od orzeczenia, zamawiający może zostać zmuszony do dokonania ponownej oceny wniosków.
Dialog	Zamawiający prowadzi dialog z wykonawcami – może to nastąpić wspólnie lub indywidualnie z poszczególnymi wykonawcami. Na tym etapie zamawiający ma dochodzić do konkretnych rozwiązań z pomocą uczestników dialogu. Dialog ma charakter poufny – uczestnicy nie mogą ujawniać informacji technicznych i handlowych związanych z dialogiem bez zgody stron.
Zaproszenie do złożenia ofert	Po zakończeniu dialogu zamawiający informuje o zakończeniu dialogu i zaprasza wykonawców do złożenia ofert. Przed zaproszeniem jednak podmiot publiczny powinien przygotować ostateczną dokumentację przetargową, m.in. specyfikację istotnych warunków zamówienia, istotne postanowienia umowy o PPP, program funkcjonalno-użytkowy bądź specyfikację techniczno- funkcjonalną, standardy utrzymania, zarządzania i zasady dostępności, które przekazuje wraz z zaproszeniem do złożenia ofert. Dokumenty te są wypracowywane na podstawie przeprowadzonego dialogu. Po otrzymaniu zaproszenia do składania ofert wraz z SIWZ wykonawcy mają prawo do żądania wyjaśnienia treści specyfikacji. Zamawiający jest zobowiązany udzielić odpowiedzi na pytania wykonawców, jeśli pytania wpłynęły do niego przed upływem połowy okresu liczonego od zaproszenia na złożenie ofert do terminu na złożenie ofert. Niemniej w praktyce zamawiający często udzielają odpowiedzi, które wpłynęły po terminie, zwłaszcza w przypadku, gdy dotyczą one istotnych kwestii. Zamawiający udziela wyjaśnień niezwłocznie, nie później niż 6 dni przed upływem terminu składania ofert w przypadku zamówień o wartości równej lub wyższej niż tzw. progi unijne lub 2 dni w przypadku zamówień o wartości poniżej progów unijnych. W przypadku, gdy udzielenie odpowiedzi na pytanie powoduje zmianę treści SIWZ, zamawiający przedłuża termin składania ofert o czas niezbędny do wprowadzenia zmian w ofertach. Wykonawcy również mają prawo wnieść odwołanie do KIO na treść specyfikacji. Termin na złożenie ofert nie powinien być krótszy niż 10 dni od zaproszenia. Jest to minimalny termin – w przypadku projektu PPP, w którym potencjalny wykonawca powinien przeanalizować wiele istotnych kwestii w celu sformułowania właściwej oferty, zamawiający powinien określić termin odpowiednio do skali przedsięwzięcia.
Ocena ofert i wybór najkorzystniejszej oferty	Zamawiający dokonuje oceny ofert. Najpierw dokonuje się oceny ofert pod względem formalnym. Zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień co do treści ofert, natomiast wyjaśnienie potencjalnemu wykonawcy nie może doprowadzić do zmiany treści ofert. Po ocenie formalnej zamawiający ocenia oferty pod kątem kryteriów oceny ofert. Decyzja o wyborze najkorzystniejszej oferty również podlega kontroli. Wykonawcy (zasadniczo wykonawcy, których oferta nie została wybrana) mogą wnieść odwołanie do KIO, jeśli wybór oferty nastąpił niezgodnie z przepisami prawnymi.
Podpisanie umowy	Po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający musi odczekać z zawarciem umowy nie mniej niż 10 dni od dnia zawiadomienia o wyborze oferty, jeżeli zawiadomienie to zostało przesłane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, albo 15 dni, jeżeli zostało przesłane w inny sposób – w przypadku zamówień, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne. W przypadku, gdy wartość zamówienia jest niższa niż progi unijne –odpowiednio nie mniej niż 5 dni albo 10 dni. Dialog konkurencyjny pozwala na negocjowanie z wyłonionym wykonawcą ostatecznych warunków umowy w celu potwierdzenia zobowiązań finansowych lub innych warunków zawartych w ofercie. Negocjacja jednak nie powinna doprowadzać do zmian istotnych elementów oferty lub zmian potrzeb i wymogów określonych w ogłoszeniu o zamówieniu ani prowadzić do zakłócenia konkurencji lub dyskryminacji wykonawców.

B. Sfinalizowanie umowy o PPP i uzgodnień finansowych

Zawarcie umowy na finansowanie:

Model projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj	Model projektuj – buduj – eksploatuj
Często przedsięwzięcia współfinansowane przez partnera prywatnego są realizowane poprzez założenie spółki celowej. Podpisanie umowy PPP i potwierdzenie w niej podziału zadań i obowiązków stron, w tym związanych z finansowaniem projektu, pozwala na powołanie spółki celowej utworzonej przez podmiot publiczny i partnera prywatnego (lub nabycie udziałów w utworzonej spółce). Umowa spółki powinna określać strukturę finansowania przedsięwzięcia i zasady zwrotu inwestycji (podziału zysku w fazie eksploatacji lub zasady odkupu udziałów w spółce po zrealizowaniu zadania itd.) oraz zasady wykupu udziału przed podmiot publiczny. Natomiast taka umowa powinna również zawierać szczegółowe postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy PPP w ramach uprawnień właścicielskich spółki.	Niezależnie od źródła finansowania podmiot publiczny po wyborze partnera prywatnego i podpisaniu umowy o PPP zawiera także ostateczne umowy o finansowanie. W przypadku dofinansowania ze środków unijnych taka czynność jest poprzedzona wnioskiem o dofinansowaniem. Podobnie jest z finansowaniem ze źródeł prywatnych (np. z banków komercyjnych). Podmiot publiczny powinien już na etapie przygotowania do przetargu zgłosić się do banku i sprawdzić warunki finansowania przedsięwzięcia. Czasem może się okazać, że bank uwarunkuje sfinansowanie projektu od dostosowania warunków umowy o PPP w kierunku zabezpieczenia spłaty kredytu. Stąd wszelkie ustalenia powinny być dokonane wcześniej, aby zawarcie umowy o finansowanie mogło być jedynie czynnością formalną w momencie podpisania umowy o PPP z partnerem prywatnym.

C. Zarządzanie umową o PPP

Realizacja projektu

W toku realizacji poza koordynacją projektu przez zespół projektowy, istnieje potrzeba nadzoru prac wykonywanych przez partnera prywatnego, zwłaszcza w zakresie projektowania i budowy sieci. Do takich zadań podmiot publiczny powołuje inżyniera kontraktu, który w perspektywie technicznej nadzoruje prace wykonywane przez partnera prywatnego (m.in. weryfikuje i odbiera prace, a także na bieżąco sprawuje kontrolę i nadzór nad tokiem prac). Prace w zakresie projektowania i budowy powinny spełniać warunki wskazane w SIWZ i innych dokumentach przetargowych. Sporządzane prace należy również kontrolować pod względem obowiązujących przepisów prawnych, na przykład zgodności z przepisami prawa budowlanego.

Po podpisaniu umowy o PPP główną rolą podmiotu publicznego będzie nadzorowanie i weryfikowanie prac partnera prywatnego oraz współdziałanie i wspieranie partnera prywatnego w realizacji projektu. Bieżący monitoring podmiotu publicznego wobec partnera prywatnego powinien być realizowany m.in.:

w zakresie fazy projektuj – buduj	w zakresie fazy eksploatuj
• czynności przygotowawcze do projektowania i budowy (np. wyznaczenie trasy sieci, wybór materiałów), • projektowanie i budowa (np. realizacja zgodnie z harmonogramem, weryfikacja wykonanych prac), • zarządzanie podwykonawcami (np. stan rozliczeń).	• poziom jakości świadczonych usług (np. spełnienie ustalonych parametrów jakościowego i efektywnościowego), • aktywność partnera prywatnego w zakresie promocji usług telekomunikacyjnych i pozyskiwanie klientów, • poziom zysku i płatność czynszu zgodnie z warunkami umowy o PPP, • realizacja obowiązków sprawozdawczych wynikających z prawa telekomunikacyjnego oraz ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, m.in. dotyczących posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczonych usług telekomunikacyjnych.

Warto pamiętać, że sprawny przebieg realizacji umowy zależy od sprawnej komunikacji pomiędzy osobami uczestniczącymi w tym procesie – zatem nie tylko pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, ale także inżynierem kontraktu i podwykonawcami partnera prywatnego. Warto na początku współpracy opracować procedurę i sposoby regularnej komunikacji pomiędzy uczestnikami procesu implementacji przedsięwzięcia.

W przypadku fazy eksploatacyjnej podmiot publiczny może przyjąć odpowiedni dla niego sposób kontroli prawidłowej realizacji projektu. Jednym z narzędzi pozwalających podmiotowi publicznemu na efektywny monitoring jest ustanowienie obowiązku regularnego przekazywania przez partnera prywatnego sprawozdań lub informacji na temat istotnych elementów realizacji przedsięwzięcia, na przykład raportów potwierdzających jakość i dostępność świadczonych usług. Zatem w celu zweryfikowania wykonywania obowiązków sprawozdawczych podmiot publiczny może zobowiązać partnera prywatnego do przesłania informacji składanych do Prezesa UKE również do niego, co pozwoli na gromadzenie dokumentacji przedsięwzięcia przez sam podmiot publiczny.

Zakończenie i rozliczenie projektu

Przed zakończeniem obowiązywania umowy strony są zobowiązane do przygotowania rozliczenia projektu.

Model projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj	Model projektuj – buduj – eksploatuj	Model eksploatuj
W ramach końcowych czynności podmiot publiczny przejmuje udziały partnera prywatnego. Inwentaryzacja składników majątkowych nie jest konieczna do samego rozliczenia, ponieważ infrastruktura telekomunikacyjna, która powstała w ramach realizacji umowy o PPP, stanowi własność spółki celowej, natomiast może stanowić element due diligence majątku spółki.	Partner prywatny powinien przekazać podmiotowi publicznemu inwentaryzację, m.in. spis składników majątkowych tworzących sieć telekomunikacyjną, spis dokumentacji, spis zawartych umów na usługi, a także wykaz spraw w toku. Na podstawie inwentaryzacji następuje przejęcie przez podmiot publiczny infrastruktury telekomunikacyjnej. Przejęcie powinno nastąpić w sposób uzgodniony w umowie o PPP, który nie będzie zakłócać ciągłości świadczonych usług. Partner prywatny wraz z infrastrukturą sieci powinien przekazać także całość dokumentacji projektu zebranej w toku realizacji przedsięwzięcia, tj. fazy projektuj i buduj oraz fazy eksploatacyjnej z uwzględnieniem informacji corocznie przekazywanych do Prezesa UKE dotyczących posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczonych usług telekomunikacyjnych.	Partner prywatny przekazuje inwentaryzację składników majątkowych aktualnych na dzień przekazania (tj. z uwzględnieniem dokonanych nakładów koniecznych w trakcie okresu trwania umowy). Na podstawie inwentaryzacji następuje przejęcie przez podmiot publiczny infrastruktury telekomunikacyjnej. Przejęcie powinno nastąpić w sposób uzgodniony w umowie o PPP, który nie będzie zakłócać ciągłości świadczonych usług. Partner prywatny wraz z infrastrukturą sieci powinien przekazać także całość dokumentacji projektu zebranej w fazie eksploatacyjnej, z uwzględnieniem informacji corocznie przekazywanych do Prezesa UKE dotyczących posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczonych usług telekomunikacyjnych.

7. Hybrydowe PPP w sektorze sieci szerokopasmowych

Projekt hybrydowy jest realizowany w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, w przypadku którego zostały wykorzystane środki unijne stanowiące uzupełnienie finansowania prywatnego. Zgodnie z Bazą Projektów PPP13 inwestycje z sektora telekomunikacyjnego stanowią przeważający odsetek spośród wszystkich projektów hybrydowych w Polsce.

Aktualnie głównym instrumentem wsparcia tworzenia powszechnego dostępu do internetu (Oś priorytetowa I) jest Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC). W latach 2014–2020 przewidziano ponad 1 mld euro na rozwój sieci szerokopasmowych w Polsce. To nowatorski program, zarówno w skali Polski, jak i całej UE. Dotychczas żaden kraj nie utworzył branżowego programu koncentrującego się wyłącznie na technologiach informacyjno-komunikacyjnych.

13 www.gov.pl.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa będzie też wspierał inne cele. Dzięki dostępnym w nim środkom:

- powstaną nowe e-usługi administracji,
- więcej informacji sektora publicznego będzie dostępnych on-line,
- urzędy będą sprawniej pracować dzięki nowym rozwiązaniom IT,
- mieszkańcy Polski nabędą umiejętności pozwalające sprawnie poruszać się w e-świecie.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa był także pierwszym programem nowej perspektywy, w którym uruchomiono konkurs. Dotyczył e-usług dla obywateli. Nabór wniosków zakończył się 8 maja 2015 roku.

Należy zauważyć, że w ramach perspektywy finansowej 2021–2027, na bazierozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, będącego w fazie projektu, można wskazać, że wsparte finansowo zostaną działania, których cel został określony jako „lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych". Realizacja powyższego zadania ma się odbywać przez objęcie dodatkowych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dostępem do sieci o bardzo wysokiej przepustowości. Nie można wykluczyć, że środki z Polityki Spójności UE przeznaczone na te działania okażą się zbyt małe do pokrycia zapotrzebowania na inwestycje. Jako ich uzupełnienie z powodzeniem można wykorzystać formułę PPP, realizując projekty hybrydowe.

Metodyka analiz finansowych i ekonomicznych dla projektów hybrydowych powinna być zgodna z metodyką wskazaną w stosowanych rozporządzeniach Komisji Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2014–2020: rozporządzenie 1303/2013 (w części poświęconej dużym projektom – art. 100–103), rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/20710, zawierające m.in. format dokumentu służącego do przekazania informacji na temat dużych projektów oraz metodykę analizy kosztów i korzyści dla tego rodzaju inwestycji, jak również rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 480/201411. Ponadto w grudniu 2014 roku Komisja Europejska opublikowała *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych (ang. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects)*. Dostępne są również dokumenty krajowe, a w szczególności *Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020* Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) z 10 stycznia 2019 roku oraz publikacje Jaspers, PARP czy instytucji zarządzających.

W celu rozpoznania możliwości pozyskania finansowania dla projektu PPP oraz wyboru odpowiedniej struktury projektu PPP podmiot publiczny, jako inicjujący projekt hybrydowy, w pierwszej kolejności powinien rozpoznać zasady i warunki unijnego dofinansowania, a w szczególności:

- wymagania UE w zakresie kwalifikowalności wydatków PPP i sposobu ustalania maksymalnej dozwolonej kwoty dofinansowania z UE dla konkretnego Projektu PPP,
- procedury (w tym harmonogramu) składania dokumentów i zatwierdzenia dotacji.

Na tej podstawie podmiot publiczny powinien przeprowadzić analizę która ze stron ma być beneficjentem środków unijnych i w jakiej formule środki te mogą zostać wykorzystane w projekcie. Uwzględnić należy następujące kwestie:

- wpływ wykorzystania środków unijnych na efektywność realizacji projektu w formule PPP – wykorzystanie dofinansowania nie powinno zmniejszać motywacji partnera prywatnego do optymalizacji kosztów w całym okresie trwania projektu,
- ograniczenie ryzyka związanego z uznaniem dotacji za nieuzasadnioną pomoc publiczną,
- ograniczenie ryzyka konieczności zwrotu dotacji w przypadku zmian w projekcie.

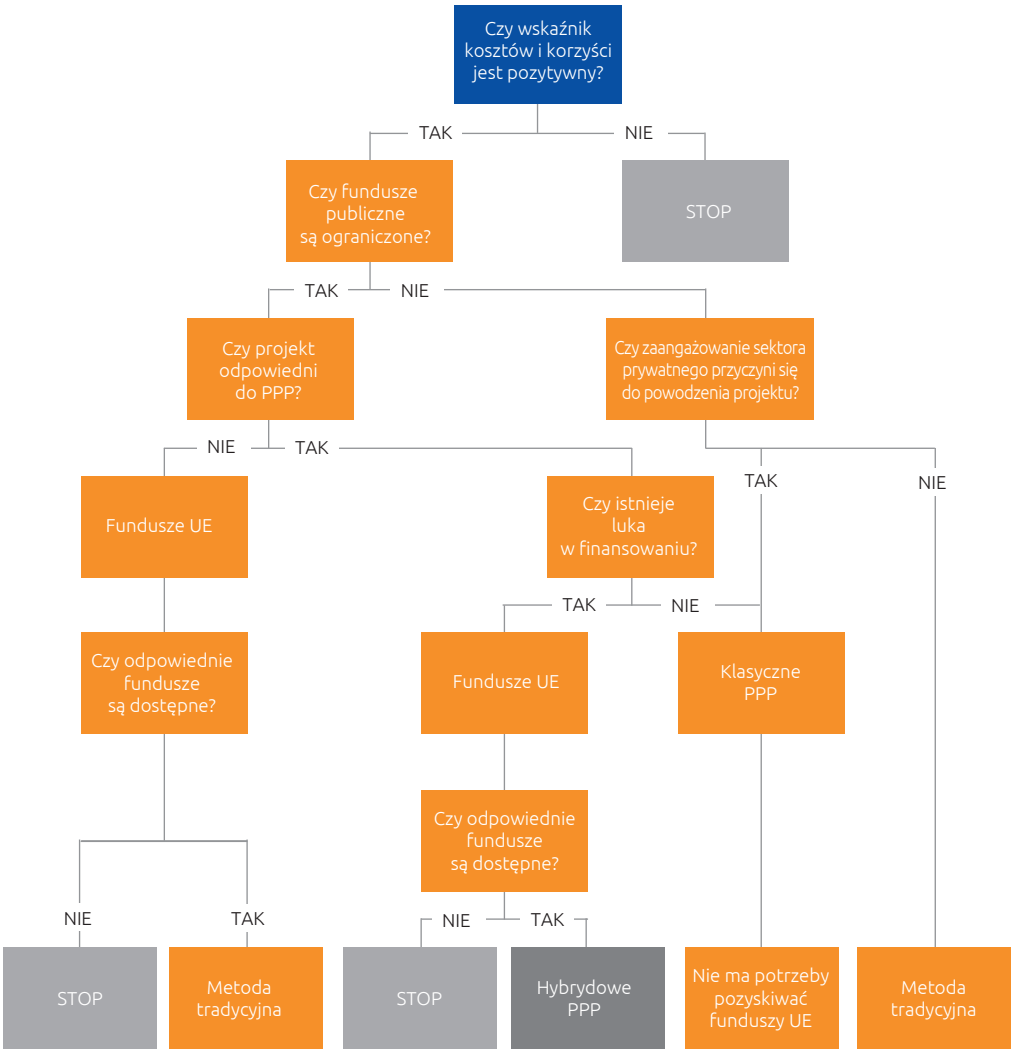
Zgodnie z dobrymi praktykami równolegle powinny być analizowane warianty zakładające dofinansowanie w rozważanych formach, a także warianty bez dofinansowania ze środków unijnych.

Wiele projektów szerokopasmowych realizowanych w Polsce w formule hybrydowego PPP może być uznanych za potencjalnie zakłócające lub grożące zakłóceniem konkurencyjności, a więc zakłócające funkcjonowanie jednolitego rynku z powodu udzielenia pomocy publicznej. Stąd w przypadku tych projektów zaistniała konieczność ich notyfikacji do Komisji Europejskiej. Notyfikacja polega na oficjalnym przekazaniu Komisji Europejskich wszelkich informacji niezbędnych do oceny zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym.

Wydana decyzja notyfikacyjna zawiera określone zobowiązania w stosunku do beneficjentów pomocy, tj. budowy sieci szerokopasmowych o określonych, wysokich parametrach oraz zobowiązanie dostępu do dofinansowanej sieci innym operatorom w sposób otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący przez co najmniej 7 lat. Operator infrastruktury z zasady nie może świadczyć usług detalicznych, a obowiązki związane z dostępem podlegają kontroli Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

W przypadkach związanych z pomocą publiczną dotyczących projektów w obszarze sieci szerokopasmowych realizowanych w formule PPP ostateczne kwoty pomocy mogą być znane dopiero po przeprowadzeniu procedury przetargowej. Zatem wcześniejsze ustalanie kwoty pomocy jest bezzasadne.

Rysunek 7. Drzewo decyzyjne dla hybrydowych projektów PPP



Źródło: *Wytyczne PPP*. Tom I, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) 2018 r.

8. Optymalne modele współpracy JST z przedsiębiorcami w celu przeprowadzenia inwestycji dotyczącej budowy sieci szerokopasmowych

Nie istnieje najlepszy model współpracy pomiędzy przedsiębiorcami a JST w celu prowadzenia inwestycji dotyczących sieci szerokopasmowych, o którym można zadecydować a priori. Możliwe są zarówno formy współpracy bezpośrednio z inwestorami prywatnymi, jak i w formule PPP. Wybór właściwego modelu współpracy będzie konsekwencją właściwie i rzetelnie przeprowadzonych czynności przygotowawczych oraz przeprowadzanej w dalszej kolejności oceny efektywności opisanej w rozdziale 6.6, a także sytuacji, przede wszystkim finansowej, podmiotu publicznego – głównie możliwości pozyskania finansowania dłużnego na określony projekt PPP dotyczący sieci szerokopasmowych. Zasadniczą kwestią jest też dostępność funduszy pomocowych UE.

Dodatkowo w fazie wstępnej oceny wariantu PPP jako modelu realizacji projektu budowy sieci szerokopasmowych każdorazowo należy brać pod uwagę takie czynniki jak jego skala, dostępność istniejącej infrastruktury oraz poziom popytu i konkurencji rynkowej. Należy zapewnić następujące warunki:

- maksymalizację wykorzystania istniejącej infrastruktury,
- maksymalizację wykorzystania doświadczenia i know-how inwestorów prywatnych,
- maksymalizację konkurencyjności – w przypadku PPP sprzedaż wyłącznie usług hurtowych,
- zrównoważoną alokację ryzyka, szczególnie w sytuacji znaczącego subsydiowania kosztów inwestycyjnych i/lub operacyjnych ze środków publicznych (unijnych, narodowych bądź samorządowych).

9. Bariery dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej

Aktualnie, po zmianach prawnych w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz koncesji, brak jest barier dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej o charakterze ogólnym wynikających z przyczyn legislacyjnych w zakresie PPP. Natomiast specyficznymi barierami rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce są:

- bariery prawne, administracyjne i techniczne dla dalszego usprawniania procesu inwestycyjnego,
- bariery popytu na wyższe przepustowości usług – niska świadomość korzyści wynikających z zaawansowanego wykorzystania internetu w życiu osobistym i zawodowym,
- słaby popyt na wyższe przepustowości w przedsiębiorstwach – braki kompetencyjne, niska świadomość i inne trudności we wdrażaniu rozwiązań wymagających wyższych przepustowości,
- brak efektywnego wykorzystania infrastruktury technicznej (wodno-kanalizacyjnej, drogowej) i wdrożenia smart grid do synergicznego rozwoju sieci telekomunikacyjnych,
- zbyt wysokie podatki i opłaty lokalne – dotyczy to w szczególności opłat za zajęcie pasa drogi, a także podatków od nieruchomości,
- długie terminy procedowania wniosków administracyjnych, w tym o zajęcie pasa drogi,
- restrykcyjne normy PEM i sposób ich badania,
- utrudniony dostęp do infrastruktury drogowej, kolejowej i komunalnej w celu zainstalowania urządzeń i linii telekomunikacyjnych, w tym urządzeń radiowych małej mocy,
- brak kapitału (bariery ekonomiczne) związane ze znacznymi kosztami budowy sieci 5G,
- bariera sprzętu w gospodarstwach domowych, odpowiedniego do wykorzystania możliwości usług o wysokich przepustowościach,
- problemy z finansowaniem przyłączy przez abonentów,
- problemy z lokalizacją stacji bazowych na obszarach uzdrowiskowych, parków narodowych i rezerwatów przyrody,
- bariera niedostatecznej użyteczności usług i danych publicznych w internecie.

Główne bariery w realizacji przedsięwzięć PPP w sektorze sieci szerokopasmowych, identyfikowane przez partnerów prywatnych, wynikające z przyczyn leżących po stronie samorządów, to:

- wysokie opłaty za zajęcie pasa drogowego na potrzeby lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej,
- wysokie wymagania ze strony zarządców dróg odnośnie do warunków lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym, faktycznie ograniczające partnerów prywatnych,
- długi okres procedowania wniosków o warunki zajęcia pasa drogowego,
- konieczność ponoszenia opłat z tytułu podatku lokalnego.
- W sytuacji, kiedy samorządy chciałyby rozwijać sieci teleinformatyczne na swoim terenie, celowe jest wsparcie w postaci obniżenia opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego i/lub przyspieszenie procedur administracyjnych związanych z inwestycjami teleinformatycznymi.

Część II. Studium przypadku projektu ograniczenia terenów zagrożonych wykluczeniem cyfrowym na obszarze województwa wielkopolskiego poprzez budowę Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej

1. Opis projektu, podmiotu publicznego, założenia i cel projektu

Główną barierą rozwoju zaawansowanych usług telekomunikacyjnych w województwie wielkopolskim był brak wystarczającej przepustowości, prędkości oraz łączności szerokopasmowej, wynikający z braku odpowiedniej infrastruktury. Departament Społeczeństwa Informatycznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego stworzył koncepcję realizacji projektu Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej (Projekt WSS) oraz podjął odpowiedzialność za jego przygotowanie.

Na projekt Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej składają się dwa podprojekty: „Zaprojektowanie i wybudowanie infrastruktury technicznej zapewniającej dostęp do usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na obszarze województwa wielkopolskiego" oraz „Koncesja na usługi Operatora Infrastruktury świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w projekcie: Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej". Pierwszy z podprojektów nie posiada pełni cech typowych dla projektu PPP.

Z punktu widzenia technicznego, projekt WSS miał na celu stworzenie możliwości uzyskania szerokopasmowego dostępu nowej generacji do internetu dla osób mieszkających w województwie wielkopolskim, o minimalnej przepustowości łącza na poziomie 30–40 Mb/s. Zakładano, że w ramach projektu będzie stworzona infrastruktura szkieletowo-dystrybucyjna, która ułatwi przedsiębiorcom telekomunikacyjnym świadczącym usługi tzw. ostatniej mili (ostatnia mila to infrastruktura telekomunikacyjna – sieć dostępowa – powstała pomiędzy najbliższym lub najbardziej efektywnym punktem dystrybucji internetu – sieć hurtowa – i użytkownikiem końcowym) oferowanie tych usług

dla klientów indywidualnych, biznesowych i instytucjonalnych na terenie województwa wielkopolskiego poprzez dołączanie do niej swoich sieci dystrybucyjnych lub dostępowych (na zasadach równego dostępu) z powstałej sieci szkieletowo-dystrybucyjnej.

Ponadto w ramach warunkowego systemu dostępu do węzłów Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej niektóre węzły WSS miały być wykorzystywane na potrzeby dołączania podstawowej infrastruktury ostatniej mili i zapewnienia podstawowego szerokopasmowego dostępu do internetu, aby zrealizować cele spójności społecznej i terytorialnej poprzez poprawienie dostępu w społeczeństwie do podstawowego środka komunikacji i udziału w życiu społecznym.

W ramach projektu przewidywano zbudowanie sieci szkieletowej i dystrybucyjnej o następujących parametrach:

- 31 węzłów szkieletowych,
- minimum 576 węzłów dystrybucyjnych,
- długość sieci ok. 4000 km.

W wyniku realizacji projektu ostatecznie założono wybudowanie regionalnej sieć szerokopasmowej pozwalającej na świadczenie usług podstawowego dostępu do internetu (minimum 2 Mb/s do użytkownika końcowego) i opartej na technologii sieci szerokopasmowych. Budowa jednolitej infrastruktury teleinformatycznej pozwala na zwiększenie dostępności do mediów elektronicznych, a także podnosi atrakcyjność obszarów dla operatorów telekomunikacyjnych świadczących usługę tzw. ostatniej mili, co wpłynie na zwiększenie dostępu do internetu instytucjom, przedsiębiorstwom i mieszkańcom obszarów peryferyjnych zagrożonych wykluczeniem cyfrowym.

Ogólna wartość nakładów inwestycyjnych wyniosła 410 429 249,55 zł. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (UMWW) postanowił skorzystać z dostępnego dofinansowania UE z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, niemniej ze względu na fakt braku środków na wkład własny, ostatecznym modelem realizacji projektu miało być hybrydowe PPP.

W pierwszym kroku, na podstawie artykułu 9 ustawy o gospodarce komunalnej, UMWW powołał uchwałą spółkę Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA (WSS SA), która działa na rynku od listopada 2009 roku. Została powołana w celu zaprojektowania, wybudowania i eksploatacji Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej. Początkowo jedy-

nym akcjonariuszem WSS SA był Samorząd Województwa Wielkopolskiego. Jednakże ze względu na ograniczenia budżetowe i brak środków na wkład własny oraz potrzebę zapewnienia wsparcia podmiotu z wiedzą i doświadczeniem w branży telekomunikacyjnej podjęto decyzję o wyborze branżowych inwestorów kapitałowych jako nowych akcjonariuszy WSS SA (w konkurencyjnym postępowaniu). Środki finansowe tych akcjonariuszy miały zapewnić wkład własny, a wiedza i doświadczenie – wesprzeć przygotowanie i realizację projektu w praktyce.

Przeprowadzono konkurencyjną procedurę mającą na celu pozyskanie inwestorów prywatnych, którzy dokapitalizują WSS SA i stosownie do wniesionego wkładu obejmą udziały w WSS SA. Udziały miały być obejmowane sukcesywnie. Jeszcze w okresie realizowania projektu inwestorzy prywatni objęli większościowy pakiet udziałów w WSS SA. W zakończonej procedurze konkurencyjnej (na podstawie ogłoszenia o negocjacji) zostały wyłonione spółki: INEA SA oraz Asta-Net, Małdziński, Ryczek sp. j., prowadzące na obszarze województwa wielkopolskiego działalność telekomunikacyjną.

Działania podjęte w celu wyłonienia inwestorów kapitałowych były konsultowane na bieżąco z Komisją Europejską, która postawiła warunek transparentności procedury i monitoringu projektu przez UMWW do czasu jego zakończenia. Środki finansowe na wkład własny zostały pozyskane na podstawie emisji zamkniętej dodatkowych akcji, adresowanej do dwóch wyłonionych inwestorów. Beneficjentem dofinansowania UE oraz właścicielem sieci jest WSS SA. Wykonawcy – przedsiębiorcy budowlani zostali wybrani na podstawie przetargów w oparciu o prawo zamówień publicznych.

Projekt został notyfikowany do Komisji Europejskiej pod kątem pomocy publicznej, z uwzględnieniem Wytycznych wspólnotowych w sprawie stosowania przepisów państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych (2009/C, 235/04). Na mocy Decyzji Notyfikującej z 24 maja 2012 roku operator infrastruktury został wybrany na podstawie odrębnego postępowania opartego na umowie koncesji. Wartość usług brutto została oszacowana na 80 000 000 zł. Wynagrodzeniem operatora infrastruktury jest prawo do pobierania pożytków z realizacji świadczenia hurtowych usług telekomunikacyjnych. Operator jest zobowiązany do płacenia UWMM czynszu dzierżawnego, określanego corocznie.

2. Przygotowanie projektu po stronie publicznej, korzystanie ze wsparcia doradców

Istniejącą infrastrukturę ustalono w toku inwentaryzacji wykonanej na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego oraz na podstawie szczegółowych danych otrzymanych od Organu Regulacyjnego z inwentaryzacji przeprowadzonej przez ten organ w czerwcu 2011 roku. Inwentaryzacją objęto światłowodową infrastrukturę dystrybucyjną oraz odrębnie infrastrukturę dostępową umożliwiającą świadczenie usługi szerokopasmowego dostępu do internetu o przepływności minimum 2 Mb/s do użytkownika końcowego, jak również infrastrukturę NGA.

W ramach inwentaryzacji ustalono również plany inwestycyjne operatorów komercyjnych w okresie najbliższych 3 lat. Dodatkowo uwzględniono dane o planowanych inwestycjach Telekomunikacji Polskiej SA. (obecnie Orange), publikowane na stronie internetowej TP SA, jak również plany inwestycyjne zgłoszone przez operatorów w toku konsultacji.

Projekt WSS, a zwłaszcza planowane warunki dostępu do sieci WSS, został pozytywnie skonsultowany z Urzędem Komunikacji Elektronicznej oraz z ministrem infrastruktury.

UMWW dodatkowo zlecił opracowanie studium wykonalności projektu budowy sieci szerokopasmowych pod kątem przygotowania wniosku o dofinansowanie dużego projektu. Studium zostało opracowane przez konsorcjum firm ITTI Sp. z o.o. oraz Doradztwo Gospodarcze DGA SA w 2012 roku.

Brak jest informacji o zleceniu przez UMWW innych analiz uzupełniających w stosunku do studium wykonalności, typowych dla projektów PPP, takich jak chociażby opracowanie modelu realizacji projektu w formule PPP, analiza ryzyka czy analiza *Value for Money*. Należy jednak zauważyć, że w okresie przygotowania obu podprojektów nie istniał obowiązek przygotowywania analiz przedrealizacyjnych dla projektów PPP – była to jedynie dobra praktyka.

3. Postępowanie przetargowe

Zgodnie z pierwotnymi założeniami realizację projektu podzielono na dwie części: 1) projekt i budowa oraz 2) eksploatacja sieci szerokopasmowej. Podmiot publiczny przeprowadził odrębne postępowania na wyłonienie wykonawcy projektu i budowy sieci oraz na wyłonie-

nie operatora sieci. Realizacja projektu w takiej formule okazała się optymalna w porównaniu z innymi inwestycjami regionalnej sieci szerokopasmowej, które zakładały wybór jednego wykonawcy – partnera zobowiązanego do projektowania, budowy i eksploatacji sieci.

W celu przyspieszenia tempa realizacji prac, a także w celu lepszego zabezpieczenia prawidłowego (m.in. terminowego) wykonania umowy podmiot publiczny na etapie budowy sieci podzielił województwo na sześć obszarów inwestycyjnych, co do których wszczęto odrębne, analogiczne postępowania na wybór wykonawcy prac budowlanych. W konsekwencji podmiot publiczny prowadził jednocześnie sześć postępowań na wybór wykonawcy. Do procedury wyboru wykonawcy tej części inwestycji zastosowano tryb przetargu ograniczonego zgodnie z przepisami ustawy PZP.

Ze względu na identyczny charakter postępowań na wspomnianych sześciu obszarach inwestycyjnych szczegółowy przebieg został omówiony na podstawie jednego z nich – przetargu ograniczonego do obszaru inwestycyjnego nr 1.

Data ogłoszenia: 19 września 2012 roku

Wyniki ocen wniosków o udział w postępowaniu: 11 grudnia 2012 roku

Kryteria oceny ofert:

lp.	Kryterium	waga
1.	Cena	65
2.	Funkcjonalność infrastruktury przy uwzględnieniu kosztów eksploatacji	35

Wybór najkorzystniejszej oferty: 13 czerwca 2013 roku

W tym postępowaniu wnioski o dopuszczenie do udziału złożyło 16 podmiotów, spośród nich 8 podmiotów zostało zakwalifikowanych do drugiego etapu jako spełniających warunki. Na etapie składania ofert zamawiający otrzymał oferty od dwóch podmiotów. Oferta wykonawcy PBT Zachód SA (z siedzibą w Kostrzynie, ul. Polna 1A 62-025 Kostrzyn) została wybrana jako najkorzystniejsza.

Analiza wszystkich 6 postępowań na poszczególnych obszarach inwestycyjnych wskazuje, że oferta wykonawcy PBT Zachód SA była najkorzystniejsza w pięciu obszarach inwestycyjnych (nr 1–4 i 6) – jeden wykonawca wykonywał większość prac związanych z realizacją całej inwestycji. Wykonawcą realizującym obszar inwestycyjny nr 5 była spółka Atem – Polska Sp. z o.o. (z siedzibą w Gdyni, ul. Łużycka 2 81-537 Gdynia).

Zamawiający zdecydował się na wszczęcie postępowania na wybór operatora sieci niezwłocznie po podpisaniu umów na projekt i budowę sieci we wszystkich sześciu obszarach inwestycyjnych i w trakcie jej realizacji. Wyboru operatora sieci dokonano na podstawie trybu przewidzianego w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi[14].

Data ogłoszenia: 27 lipca 2013 roku

Termin składania wniosków o zawarcie umowy koncesji: 10 września 2013 roku

Kryteria oceny ofert:

lp.	Kryterium	waga
1.	Wynagrodzenie – kwota przyznanej pomocy publicznej (im wyższy czynsz zmienny liczony od przychodu, tym więcej punktów).	80
2.	Poziom wydatków kapitałowych partnera prywatnego (im wyższy dodatkowy czynsz gwarantowany niezależny od przychodu, tym więcej punktów).	12
3.	Terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego.	2
4.	Podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.	3
5.	Poziom jakości usług hurtowych świadczonych przez partnera prywatnego.	3

Do zamawiającego wpłynęły 4 wnioski o zawarcie umowy koncesji. Finalnie umowa koncesji na usługi operatora infrastruktury telekomunikacyjnej została zawarta 16 lipca 2014 roku z HFC – Operator sp. z o.o. (z siedzibą w Poznaniu, ul. Klaudyny Potockiej 25 60-211 Poznań) jako liderem konsorcjum oraz Telekomunikacja Wielkopolska sp. z o.o. (z siedzibą w Poznaniu, ul. Polna 68-72a 60-803 Poznań) jako partnerem konsorcjum.

4. Komercyjne i finansowe zamknięcie projektu

Umowa o PPP z inwestorami kapitałowymi została podpisana 10 listopada 2011 roku. Na jej mocy podstawowymi obowiązkami partnera prywatnego są:

- wykonanie zobowiązania do wniesienia wkładu własnego – dozwolone jest wykorzystanie istniejącej infrastruktury własnej,
- budowa sieci szerokopasmowej zgodnie ze specyfikacją zapisaną w umowie inwestycyjnej,

14 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r., poz. 19, nr 101) jako akt obowiązujący w czasie postępowania.

- przestrzeganie decyzji notyfikacyjnej Komisji Europejskiej,
- uzgadnianie z partnerem publicznych wszelkich działań związanych z rozbudową infrastruktury telekomunikacyjnej.

Umowa została zawarta do 12 października 2022 roku. W dniu 25 sierpnia 2014 roku większość udziałów WSS SA przejął podmiot prywatny.

Umowa koncesji z operatorem infrastruktury została zawarta 16 lipca 2014 roku. Główne obowiązki operatora infrastruktury obejmują:

- świadczenie usług telekomunikacyjnych o charakterze hurtowym i zawieranie umów z firmami telekomunikacyjnymi,
- eksploatacja i utrzymanie infrastruktury telekomunikacyjnej,
- terminowe płacenie na rzecz WSS SA czynszu dzierżawnego,
- ponoszenie kosztów realizacji przedsięwzięcia, w tym opłaty za zajęcie pasa drogowego, opłacanie podatku od nieruchomości oraz kosztów ubezpieczenia sieci,
- zapewnienie interoperacyjności i kompatybilności sieci z innymi sieciami telekomunikacyjnymi,
- nadzór nad siecią i bieżący monitoring pod kątem awarii, incydentów czy innych zdarzeń mających istotny wpływ na funkcjonowanie sieci oraz informowanie o nich podmiotu publicznego,
- zabezpieczenie dostaw energii elektrycznej i innych niezbędnych mediów.

5. Faza eksploatacji i rozbudowy

W 2016 roku Komisja Europejska przyznała Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej nagrodę w konkursie European Broadband Awards 2016. Została ona przyznana w kategorii „Innowacyjne modele finansowania, biznesu i inwestycji ze względu na model finansowania i pozyskanie przez podmiot publiczny inwestorów kapitałowych".

Projekt WSS spełnił zakładane zamierzenia, tj. zbudowano sieć szerokopasmową o długości 4500 km (nieco dłuższą niż początkowo zakładano), 31 węzłów szkieletowych oraz 576 węzłów dystrybucyjnych. WSS jest najdłuższą siecią wybudowaną w Polsce i dodatkowo najtańszą w przeliczeniu na koszt budowy jednego kilometra. Przedstawiciel operatora infrastruktury w trakcie wywiadu podniósł kwestię wysokich opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego i niechęci samorządu do negocjacji.

W trakcie trwania fazy eksploatacyjnej projektu nie odnotowano poważniejszych awarii czy incydentów.

WYPOWIEDŹ PRZEDSTAWICIELA URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO ZAANGAŻOWANEGO W PRZYGOTOWANIE I REALIZACJĘ PROJEKTU WSS

Projekt, a w zasadzie dwa projekty związane z szerokopasmową siecią internetową na terenie województwa wielkopolskiego:

1. Zaprojektowanie i wybudowanie infrastruktury technicznej zapewniającej dostęp do usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na obszarze województwa wielkopolskiego.

2. Koncesja na usługi Operatora Infrastruktury świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w projekcie Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej.

Projekty zakończyły się dużym sukcesem. W efekcie powstała najtaniej wybudowana i najdłuższa regionalna sieć szerokopasmowa w Polsce. Dzięki temu przedsięwzięciu aż 80 procent gospodarstw domowych w Wielkopolsce znajduje się w bezpośrednim zasięgu sieci WSS.

O ile pierwszy projekt jest bardzo udanym przykładem współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a inwestorami prywatnymi, to jednak nie nosi cech typowego modelu PPP – na wstępnym etapie było to zamówienie publiczne, a następnie stopniowa prywatyzacja. Projekt został sfinansowany przy użyciu środków UE i kapitału prywatnego. Natomiast drugi projekt został zrealizowany w modelu koncesyjnym PPP.

Oba projekty w pełni wykorzystują know-how i doświadczenie sektora prywatnego.

W 2016 roku projekt otrzymał European Broadband Award w kategorii „Innowacyjne modele finansowania, biznesu i inwestycji" ze względu na wyjątkowy model finansowania polegający na emisji akcji w celu zabezpieczenia wkładu własnego w ramach finansowania unijnego.

Część III. Wnioski

Duża liczba projektów budowy i eksploatacji sieci szerokopasmowych zrealizowanych w różnych krajach świata w formule PPP daje pewność, że jest to sprawdzony model, który może przynieść liczne korzyści. Na wielu obszarach, szczególnie o rozproszonej populacji, koszty realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej mogą być zbyt wysokie dla sektora prywatnego, stąd konieczność współpracy sektorów i wsparcia rządów poprzez zapewnienie stabilnego otoczenia regulacyjnego, zapewnienia przejęcia pewnego ryzyka, na przykład wkładu finansowego czy związanego z popytem.

W przeciwieństwie do przeważającej liczby konwencjonalnych projektów PPP w wielu projektach realizowanych na terenie Unii Europejskiej (również w Polsce) finansowanie kosztów inwestycyjnych w całości lub w przeważającej części jest zapewnione poprzez środki pomocowe Unii Europejskiej oraz środki narodowe lub regionalne.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce może być z sukcesem zastosowane do rozwoju sieci 5G, również z dofinansowaniem – jak zostało to potwierdzone w Narodowym Planie Szerokopasmowym.

Sieci szkieletowe w Polsce istnieją, natomiast główne braki dotyczą sieci dostępowych. Dotychczas ciężar budowy sieci dostępowych i ostatniej mili spoczywał na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, którzy sięgali po środki UE (wygrywali konkursy). Natomiast po konsumpcji tych środków sytuacja w kolejnej perspektywie się zmieni, dlatego formuła PPP powinna być szeroko promowana i stosowana. Również w ramach przedsięwzięć PPP można nałożyć na partnerów prywatnych obowiązek działań promocyjnych i szkoleniowych, mających na celu zmniejszenie istniejącego wykluczenia cyfrowego na obszarach wiejskich wśród ludzi starszych, w szczególności kobiet, tak aby mogli co najmniej korzystać z bankowości internetowej, załatwiać sprawy w urzędach i uczestniczyć w forach społecznych na swoich obszarach zamieszkania.

Biorąc pod uwagę zadania własne JST, wydaje się, że formuła PPP jest właściwa dla budowy sieci dostępowych. Projekty mogą być ustrukturyzowane w taki sposób, aby zachęcić partnerów prywatnych poprzez przejęcie przez JST części ryzyka popytu, a także ewentualne dopłaty lub wręcz opłatę za dostępność. W ostatnim przypadku opłaty od użytkowników za korzystanie z sieci internetowej mogłyby być pobierane bezpośrednio przez podmiot publiczny.

Źródła

Wytyczne PPP. Tom I: Przygotowanie projektów, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) 2018.

Raport rynku PPP I i II kw. 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), 2019.

Narodowy Plan Szerokopasmowy do 2025 roku, 2018.

Broadband: Delivering next generation access through PPP, EPEC 2012.

Przygotowanie i realizacja projektów hybrydowych z sektora telekomunikacyjnego w perspektywie finansowej 2007–2013, Platforma PPP, czerwiec 2015.

Handshake, Connectivity, October 2014, World Bank Group Public Private Partnerships.

Increasing Role of Public Private Partnerships in the ICT Ecosystems, International Telecommunication Union, European Regional Initiatives, 2013.

PPP in ICT infrastructure Best practice from Greece, Panagopoulos and Partners, 2011.

Koncepcja organizacyjno-techniczna realizacji projektu „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej", sierpień 2011.

Broadband Network Development in White Rural Areas of Greece, Information Society, 2017.

Analiza prawna „Regulacje partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych krajach Unii Europejskiej i prawie polskim – możliwości zmian", przygotowana na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji, Traple, Konarski, Podrecki i Wspólnicy, 2016.

Spis rysunków

Rysunek 1. Struktura projektu MAN

Rysunek 2. Struktura projektu PPP – sieci szerokopasmowe w Owernii (2007 r.)

Rysunek 3. Struktura projektu PPP na obszarach wiejskich w Grecji

Rysunek 4. Liczba aktywnych usług szerokopasmowego dostępu do internetu oraz prognoza wzrostu (w mln)

Rysunek 5. Luka finansowa do celów podażowych NPS (w mld zł)

Rysunek 6. Proces przygotowania projektu PPP

Rysunek 7. Drzewo decyzyjne dla hybrydowych projektów PPP

Spis tabel

Tabela 1. Przedsięwzięcia PPP w sektorze sieci szerokopasmowych w Polsce (umowy realizowane)

Tabela 2. Podział zadań pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego w sektorze sieci szerokopasmowych

Tabela 3. Podział ryzyka w projektach PPP

ANEKS

Fiszki projektów PPP dotyczące budowy i eksploatacji sieci szerokopasmowych

Nazwa projektu
Partnerstwo publiczno-prywatne dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem, w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie".
Syntetyczny opis projektu
Projekt „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie" obejmuje realizację 4 komponentów: 1) zaprojektowanie i wykonanie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej, składającej się ze 135 węzłów dystrybucyjnych, 8 węzłów szkieletowych oraz około 1410 km traktów światłowodowych; 2) zaprojektowanie i wykonanie warstwy aktywnej sieci, obejmujące projekt, dostawę i uruchomienie sieciowych urządzeń telekomunikacyjnych; 3) świadczenie usług operatora infrastruktury w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego; 4) przeszkolenie grupy osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym.
Podmiot publiczny
województwo świętokrzyskie – Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego
Partner prywatny
GLENBROOK INVESTMENTS Sp. z o.o. w upadłości solidarnie odpowiedzialny z Smart-Net Sp. z o.o.
Rodzaj podmiotu publicznego
Urząd marszałkowski
Lokalizacja projektu
Kielce
Województwo
Świętokrzyskie
Sektor
Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania
22.07.2014
Data podpisania umowy
18.08.2015
Data zamknięcia finansowego
18.08.2015
Status realizacji
Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy
26.06.2025
Czas trwania umowy (miesiące)
120
Czas trwania umowy (lata)
10 lat
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
PPP w PZP (art. 4 ust. 1)
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
33 437 550,00
Przedział wartości projektu
Małe (5–40 mln)
Źródła finansowania

Jako wkład własny partner prywatny (operator infrastruktury) ponosi koszty prowadzenia działalności niezbędnej do realizacji Przedsięwzięcia na Etapie Operacyjnym, w tym w zakresie wszystkich kosztów zarządzania, utrzymania, dostarczania sieci SSPW oraz oferowania i świadczenia usług dostępowych, jak również koszty korzystania ze składników majątkowych udostępnionych przez województwo w okresie obowiązywania umowy (m.in. koszty energii elektrycznej, opłaty eksploatacyjne należne podmiotom dysponującym nieruchomościami, na których umieszczone są składniki infrastruktury SSPW, innej osobie, instytucji lub organowi za okres obowiązywania umowy). Zamówienie jest współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (85% kosztów kwalifikowanych), budżetu Państwa (10% kosztów kwalifikowanych), budżetu województwa świętokrzyskiego (5% kosztów kwalifikowanych i podatek VAT, który jest kosztem niekwalifikowanym) w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Numer projektu: POPW. 02. 01. 00-26-046/10. Pozostała część montażu finansowego pochodzi z zasobów sektora prywatnego.
Wsparcie UE
Tak
Zakładana wartość wsparcia
23 107 250,00
Program, z którego pochodzą środki
PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
Doradztwo
Tak
Ryzyko po stronie publicznej
Ryzyko przekazania wkładu własnego (infrastruktury, która ma być rozbudowana w ramach przedsięwzięcia). Ryzyko rozliczenia środków dotacyjnych i zapłaty wynagrodzenia.
Ryzyko po stronie prywatnej
Partner prywatny ponosi ryzyko: projektowania, dostawy, instalacji i uruchomienia infrastruktury aktywnej, systemu inwentaryzacji i paszportyzacji sieci, systemu zarządzania siecią; wybuduje połączenia z punktami styku, a także będzie utrzymywał, eksploatował i zarządzał wybudowaną w ramach projektu siecią oraz świadczył z jej wykorzystaniem usługi hurtowe zgodnie z zasadami określonymi w decyzji notyfikacyjnej (ponosząc ryzyko popytu).
Model wynagradzania
Mieszany
Szczegóły wynagrodzenia
Wynagrodzeniem partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia będzie zapłata sumy pieniężnej z tytułu zaprojektowania i wykonania robót budowlanych związanych z rozbudową sieci SSPW, w tym wyposażenia tej sieci w urządzenia aktywne oraz prawo do korzystania i pobierania pożytków z usług wykonywanych z wykorzystaniem infrastruktury teleinformatycznej, będącej wkładem własnym wniesionym przez województwo. Jednocześnie operator infrastruktury jest zobowiązany do terminowej zapłaty na rzecz podmiotu publicznego czynszu dzierżawnego w kwocie 1 102 000,00zł netto/rok.
E-mail do instytucji
kancelaria@sejmik.kielce.pl
Telefon do instytucji
41 342 15 30

Nazwa projektu

Koncesja na usługi pn. Pełnienie funkcji Operatora Infrastruktury Dolnośląskiej Sieci Szerokopasmowej, w tym rozbudowa i eksploatacja sieci.
Syntetyczny opis projektu
Przedmiotem postępowania był wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego polegającego na pełnieniu funkcji Operatora Infrastruktury Dolnośląskiej Sieci Szerokopasmowej (DSS), obejmującego w szczególności eksploatację i rozbudowę sieci DSS. Operator został zobowiązany do przyjęcia w swojej działalności warunków z decyzji Komisji Europejskiej notyfikującej pomoc publiczną w przedsięwzięciu budowy sieci DSS, a tym samym do realizacji misji „likwidacji obszarów wykluczenia informacyjnego", przyjętej integralnie w decyzji Województwa Dolnośląskiego o podjęciu tego przedsięwzięcia. Ponadto Operator w swojej ofercie przedłożonej w ww. postępowaniu zawarł podlegające ocenie kwalifikacyjnej zobowiązanie – w rocznych transzach do końca 2020 roku – do wydatkowania określonej kwoty na rozbudowę infrastruktury pasywnej sieci DSS i do uruchomienia w tej sieci określonej liczby węzłów dostępu OI spełniających wymagania z Ogólnych Warunków Koncesji.
Podmiot publiczny
województwo dolnośląskie – Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
Partner prywatny
DSS Operator SA (dawniej: FONDLAR sp. z o.o.)

Rodzaj podmiotu publicznego
Urząd marszałkowski
Lokalizacja projektu
Wrocław
Województwo
Dolnośląskie
Sektor
Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania
23.07.2014
Data podpisania umowy
28.08.2015
Data zamknięcia finansowego
28.08.2015
Status realizacji
Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy
27.08.2030
Czas trwania umowy (miesiące)
180
Czas trwania umowy (lata)
15 lat
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
Koncesja na usługi
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
14 760 000,00
Przedział wartości projektu
Małe (5–40 mln)
Źródła finansowania
Wkład podmiotu publicznego stanowi rozległa podziemna sieć światłowodowa NGA szkieletowo-dystrybucyjna jako regionalna sieć szerokopasmowa pn. Dolnośląska Sieć Szerokopasmowa (DSS), wybudowana z dofinansowaniem ze środków UE w perspektywie finansowej 2007–2013. Wkładem partnera prywatnego są środki własne lub kredyty wydatkowane na rozbudowę infrastruktury sieci DSS. Cała infrastruktura DSS została przekazana partnerowi prywatnemu częściowo w dzierżawę, częściowo w dzierżenie, dla celów niniejszego projektu.
Wsparcie UE
Tak
Zakładana wartość wsparcia
15 339 945,00
Program, z którego pochodzą środki
RPO Województwa Dolnośląskiego 2014–2020
Doradztwo
Tak
Ryzyko po stronie publicznej
Ryzyko opracowania szczegółowej dokumentacji technicznej, finansowej i formalno-prawnej (program funkcjonalno -użytkowy, odebrana dokumentacja techniczna i wykonawcza, wyciągi z zawartych umów i porozumień, szacunkowy preliminarz kosztów stałych związanych z infrastrukturą) będącej podstawą do realizacji przedsięwzięcia. Ryzyko rozliczenia dotacji i wynagrodzenia partnera prywatnego za dokonane inwestycje w zakresie objętym umową.
Ryzyko po stronie prywatnej
Partner prywatny obejmuje ryzyko budowy i utrzymania elementów pasywnych, takich jak: mikrokanalizacja teletechniczna, kable światłowodowe, studnie, szafy, kontenery i osprzęt teletechniczny. Ryzyko popytu na usługi hurtowe.
Model wynagradzania
Mieszany
Szczegóły wynagrodzenia

Wynagrodzenie Operatora infrastruktury stanowić będą przede wszystkim: prawo do korzystania i pobierania pożytków z eksploatacji powierzonej infrastruktury Dolnośląskiej Sieci Szerokopasmowej (tj. prawo do zatrzymania dochodu uzyskanego tytułem wykonania usług telekomunikacyjnych świadczonych za pomocą tej infrastruktury) oraz płatność (suma pieniężna) z tytułu przygotowania przez niego wskazanych węzłów sieci (tj. węzłów szkieletowych, CZS i zCZS) do świadczenia usług.
E-mail do instytucji
koncesja_dss@dolnyslask.pl
Telefon do instytucji
71 770 41 84

Nazwa projektu

Partnerstwo publiczno-prywatne dla przedsięwzięcia polegającego na realizacji, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podkarpackie”.
Syntetyczny opis projektu
Przedmiotem postępowania jest wybór partnera prywatnego do realizacji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego szkieletowej i dystrybucyjnej sieci szerokopasmowej oraz utrzymania i zarządzania siecią SSPW, jak również świadczenia usług z jej wykorzystaniem.
Podmiot publiczny
Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
Partner prywatny
Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o., ul. Franciszka Nullo 2, 00-486 Warszawa
Rodzaj podmiotu publicznego
Urząd marszałkowski
Lokalizacja projektu
Województwo podkarpackie
Województwo
Podkarpackie
Sektor
Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania
14.07.2012
Data podpisania umowy
26.09.2013
Data zamknięcia finansowego
31.12.2015
Status realizacji
Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy
31.12.2023
Czas trwania umowy (miesiące)
123
Czas trwania umowy (lata)
10 lat 3 miesiące
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
PPP w PZP (art. 4 ust. 1)
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
310 821 000,00
Przedział wartości projektu
Bardzo duże (100–500 mln)
Źródła finansowania

Projekt hybrydowy – projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach projektu Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podkarpackie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Pozostała część budżetu przedsięwzięcia jest finansowana przez partnera, zobowiązanego pokryć wkład własny i wydatki nierefundowane w ramach dotacji (ze środków własnych lub kredytu).
Wsparcie UE
Tak
Zakładana wartość wsparcia
222 845 250,18
Program, z którego pochodzą środki
PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
Doradztwo
Tak
Ryzyko po stronie publicznej
Ryzyko związane z udostępnieniem składników majątkowych na potrzeby koncesjonariusza, spełniających deklarowane warunki prawne i techniczne. Ryzyko związane z rozliczeniem dotacji UE.
Ryzyko po stronie prywatnej
Ryzyko budowy, ryzyko eksploatacji i utrzymania infrastruktury w sposób zapewniający nieprzerwane świadczenie usług. Ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach prawa do eksploatacji sieci.
Model wynagradzania
Mieszany
Szczegóły wynagrodzenia
Opłaty pobierane od konsumentów usług świadczonych w ramach umowy, częściowo wynagrodzenie za roboty i dostawy w zakresie, w jakim są one refundowane podmiotowi publicznemu jako beneficjentowi pomocy UE. Partner prywatny (Operator Infrastruktury) nie będzie mógł świadczyć usług detalicznych, jedynie hurtowe.
E-mail do instytucji
urzad@podkarpackie.pl
Telefon do instytucji
17 850 17 76

Nazwa projektu

Ogłoszenie o partnerstwie publiczno-prywatnym dla przedsięwzięcia polegającego na realizacji, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem, w ramach projektu „Internet dla Mazowsza".
Syntetyczny opis projektu
Przedmiotem postępowania jest wybór partnera prywatnego do wybudowania i operowania, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego pasywnej i aktywnej sieci szerokopasmowej na terenie województwa mazowieckiego. Projekt zakłada budowę 3680 km tras światłowodowych, 42 węzłów szkieletowych, 308 węzłów dystrybucyjnych i 4 technicznych oraz wybudowanie sieci dostępowej NGA (FTTB) w 33 miejscowościach. Ponadto projekt zakłada budowę sieci światłowodowej z wykorzystaniem już istniejących elementów sieci różnych operatorów.
Podmiot publiczny
województwo mazowieckie – Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
Partner prywatny
Konsorcjum: 1) KT Corporation S.A. Oddział w Polsce, ul. Krakowskie Przedmieście 79, 00-079 Warszawa, 2) KBTO Sp. z o.o., ul. Krakowskie Przedmieście 79, 00-079 Warszawa, 3) Daewoo International Corporation, 10, Tongil-ro, Jung-gu, Seoul w Korei, 4) Asseco Poland SA, ul. Olchowa 14, 35-322 Rzeszów, 5) Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych SA, ul. Zabraniecka 8, 03-872 Warszawa, 6) BIATEL Telekomunikacja SA, Al. Jana Pawła II nr 23, 00-854 Warszawa, 7) BIT SA, Al. Jana Pawła II nr 23, 00-854 Warszawa
Rodzaj podmiotu publicznego
Urząd marszałkowski
Lokalizacja projektu
Województwo mazowieckie
Województwo
Mazowieckie

Sektor
Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania
16.11.2012
Data podpisania umowy
03.10.2013
Data zamknięcia finansowego
31.12.2015
Status realizacji
Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy
31.12.2022
Czas trwania umowy (miesiące)
110
Czas trwania umowy (lata)
9 lat 2 miesiące
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
PPP w PZP (art. 4 ust. 1)
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
458 359 020,85
Przedział wartości projektu
Bardzo duże (100–500 mln)
Źródła finansowania
Projekt jest realizowany w formule projektu hybrydowego. W części dotyczącej wkładu własnego oraz wydatków nieobjętych refundacją wydatki finansowane będą ze środków partnera prywatnego (własne i kredytowe), w pozostałej części przedsięwzięcie jest współfinansowane przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach projektu „Internet dla Mazowsza". Na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny otrzyma pomoc publiczną, uznaną za zgodną ze wspólnym rynkiem decyzją Komisji Europejskiej z dnia 29.10.2012 roku nr SA, 33473 (2012/N), która określa warunki udzielenia tej pomocy. Pomoc niezgodna z prawem podlega wstrzymaniu, a udzielona podlega zwrotowi.
Wsparcie UE
Tak
Zakładana wartość wsparcia
340 940 000,00
Program, z którego pochodzą środki
RPO Województwa Mazowieckiego 2007–2013
Doradztwo
Nie
Ryzyko po stronie publicznej
Ryzyko związane z udostępnieniem składników majątkowych na potrzeby koncesjonariusza, spełniających deklarowane warunki prawne i techniczne. Ryzyko związane z rozliczeniem dotacji UE.
Ryzyko po stronie prywatnej
Ryzyko budowy, ryzyko eksploatacji i utrzymania infrastruktury w sposób zapewniający nieprzerwane świadczenie usług. Ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach prawa do eksploatacji sieci.
Model wynagradzania
Mieszany
Szczegóły wynagrodzenia
Opłaty pobierane od konsumentów usług świadczonych w ramach umowy, częściowo wynagrodzenie za roboty i dostawy w zakresie, w jakim są one refundowane podmiotowi publicznemu jako beneficjentowi pomocy UE.
E-mail do instytucji
biuro@armsa.pl
Telefon do instytucji
22 566 47 60

Nazwa projektu

Koncesja na usługi pn. „Wykonywanie funkcji Operatora infrastruktury w ramach projektu Łódzka Regionalna Sieć Teleinformatyczna – 2 Etap”.
Syntetyczny opis projektu
Przedmiotem koncesji (partnerstwa) jest realizacja przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji infrastruktury ŁRST2, w szczególności na świadczeniu usług telekomunikacyjnych.
Podmiot publiczny
województwo łódzkie – Urząd Marszałkowski Województwa łódzkiego
Partner prywatny
Infratel Operator Infrastrukturalny sp. z o.o.
Rodzaj podmiotu publicznego
Urząd marszałkowski
Lokalizacja projektu
Łódź
Województwo
Łódzkie
Sektor
Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania
09.02.2015
Data podpisania umowy
07.08.2015
Data zamknięcia finansowego
07.08.2015
Status realizacji
Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy
06.08.2030
Czas trwania umowy (miesiące)
180
Czas trwania umowy (lata)
15 lat
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
1 098 000,00
Przedział wartości projektu
Mikro (<5 mln)
Źródła finansowania
Finansowanie prywatne (własne lub zwrotne). Zasadnicza część infrastruktury zaangażowanej w realizację umowy została sfinansowana niezależnie od przedsięwzięcia ze środków UE (RPO Województwa Łódzkiego 2007–2013, data umowy: 22.10.2013). Operator jest finansowany ze środków własnych województwa. Budowa sieci była realizowana przy współfinansowaniu ze środków UE. Obecnie województwo utrzymuje sieć ze środków własnych.
Wsparcie UE
Nie
Zakładana wartość wsparcia
nie dotyczy
Program, z którego pochodzą środki
nie dotyczy
Doradztwo
Nie
Ryzyko po stronie publicznej

Ryzyko udostępnienia partnerowi prywatnemu infrastruktury zaangażowanej w realizację umowy. Ryzyko zmian regulacyjnych i prawnych pozycji operatora sieci szkieletowej.
Ryzyko po stronie prywatnej
Ryzyko zaprojektowania, budowy i dostaw niezbędnych do rozbudowania powierzonej infrastruktury. Ryzyko popytu na usługi hurtowego dostępu do sieci.
Model wynagradzania
Mieszany
Szczegóły wynagrodzenia
Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do zatrzymania dochodu uzyskanego tytułem wykonania usług telekomunikacyjnych świadczonych za pomocą powierzonej mu infrastruktury (pobierania pożytków z przedmiotu koncesji) oraz wynagrodzenie od właściciela za świadczenie usług na sieci ŁRST i zarządzanie nią.
E-mail do instytucji
info@lodzkie.pl
Telefon do instytucji
42 663 30 01

Nazwa projektu	**Nazwa projektu**
Zaprojektowanie i wybudowanie infrastruktury technicznej zapewniającej dostęp do usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na obszarze województwa wielkopolskiego.	**Koncesja na usługi Operatora Infrastruktury świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w projekcie: „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej”.**
Syntetyczny opis projektu	Syntetyczny opis projektu
Projekt zakładał zaprojektowanie, wybudowanie i eksploatację sieci światłowodowej na terenie województwa wielkopolskiego. Inwestycja była realizowana w ramach projektu kluczowego Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013 pod nazwą „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej”.	Przedmiotem koncesji jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, polegająca na świadczeniu przez partnera prywatnego usług Operatora Infrastruktury (przygotowanie, eksploatacja, nadzór i dostarczanie sieci telekomunikacyjnej, zapewnianie dostępu hurtowego do tej sieci oraz jej poszczególnych elementów, w tym świadczenie usług hurtowych na zasadach otwartego dostępu dla zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych), połączone z utrzymaniem i zarządzaniem przez partnera prywatnego siecią telekomunikacyjną szkieletowo-dystrybucyjną.
Podmiot publiczny	Podmiot publiczny
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego powołał Spółkę celową pn. „Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA” (WSS SA)	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA. Spółka komunalna do dnia 25.08.2014. Od dnia 25.08.2014 – większość udziałów spółki przejął podmiot prywatny,
Partner prywatny	Partner prywatny
Brakujący wkład własny (15%) niezbędny do sfinansowania projektu został pozyskany poprzez emisję dodatkowych akcji, które zostały zaoferowane inwestorom prywatnym. Województwo wielkopolskie oraz WSS SA zawarły umowę inwestycyjną z wyłonionymi inwestorami, ze Spółkami: - Inea SA - Asta-Net Małdziński, Ryczek sp.j.	Operator WSS Sp. z o.o., ul. Polna 68–72a, lok. 1, 60-803 Poznań
Rodzaj podmiotu publicznego	Rodzaj podmiotu publicznego
Urząd marszałkowski	Spółka komunalna
Lokalizacja projektu	Lokalizacja projektu
Poznań	Poznań
Województwo	Województwo
Wielkopolskie	Wielkopolskie
Sektor	Sektor
Telekomunikacja	Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania	Data wszczęcia postępowania
17.04.2009	26.07.2013

Data podpisania umowy	Data podpisania umowy
03.10.2010	16.07.2014
Data zamknięcia finansowego	Data zamknięcia finansowego
Brak danych	16.07.2014
Status realizacji	Status realizacji
Zarządzanie umową	Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy	Data zakończenia umowy
12.10.2022	26.10.2022
Czas trwania umowy (miesiące)	Czas trwania umowy (miesiące)
Brak danych	99
Czas trwania umowy (lata)	Czas trwania umowy (lata)
Umowa inwestycyjna wygasa z chwilą, gdy akcjonariusz przestanie być akcjonariuszem spółki.	12 lat 3 miesiące
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
Inna	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 1)
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
410 439 349,55	80 000 000,00
Przedział wartości projektu	Przedział wartości projektu
Bardzo duże (100–500 mln)	Duże (40–100 mln)
Źródła finansowania	Źródła finansowania
85% – dofinansowanie z UE, 15% wkładu własnego – prywatni inwestorzy.	Za finansowanie działań podejmowanych w ramach umowy o PPP odpowiada partner prywatny.
Wsparcie UE	Wsparcie UE
Tak	Nie
Zakładana wartość wsparcia	Zakładana wartość wsparcia
283 637 280,48	Nie dotyczy
Program, z którego pochodzą środki	Program, z którego pochodzą środki
RPO Województwa Wielkopolskiego 2007–2013	Nie dotyczy
Doradztwo	Doradztwo
Tak	Tak
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko po stronie publicznej
Ryzyko mniejszych przychodów od prognozowanych z czynszu dzierżawnego, ryzyko niezrealizowania lub zrealizowania tylko w części zadań publicznych, którym służyć ma infrastruktura teleinformatyczna, ryzyko utraty trwałości projektu w sytuacji trwałego zaprzestania przez operatora infrastruktury realizacji zobowiązań wynikających z umowy, ryzyko związane z wartością materialną składników majątkowych na dzień zakończenia umowy, ryzyko związane z przekazaniem składników majątkowych w ramach realizacji przedsięwzięcia.	a) ryzyko mniejszych od prognozowanych przychodów z czynszu dzierżawnego, b) ryzyko niezrealizowania lub zrealizowania tylko w części zadań publicznych, którym służyć ma infrastruktura teleinformatyczna, c) ryzyko utraty trwałości projektu w sytuacji trwałego zaprzestania przez operatora infrastruktury realizacji zobowiązań wynikających z umowy, d) ryzyko związane z wartością materialną składników majątkowych na dzień zakończenia umowy, e) ryzyko związane z przekazaniem składników majątkowych w ramach realizacji przedsięwzięcia.
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko po stronie prywatnej
Ryzyko związane z popytem, tj. ryzyko powodujące zmianę popytu na usługi związane, ryzyko rynku rozumiane jak ryzyko mniejszych od prognozowanych przychodów z działalności gospodarczej opartej na powierzonej infrastrukturze teleinformatycznej oraz ryzyko wystąpienia większych niż prognozowane kosztów tejże działalności, ryzyko dostępu rozumiane jako ryzyko techniczne i organizacyjne skutkujące brakiem ciągłości (przerwami) w świadczeniu usług świadczonych z wykorzystaniem infrastruktury teleinformatycznej, ryzyko makroekonomiczne wpływające na sytuację ekonomiczną, takie jak inflacja, zmiana wysokości stóp procentowych, ryzyko kursowe oraz ryzyko związane z tempem rozwoju gospodarczego.	a) ryzyko związane z popytem, tj. ryzyko powodujące zmianę popytu na usługi związane, b) ryzyko rynku rozumiane jak ryzyko mniejszych od prognozowanych przychodów z działalności gospodarczej opartej na powierzonej infrastrukturze teleinformatycznej oraz ryzyko wystąpienia większych niż prognozowane kosztów tejże działalności, c) ryzyko dostępu rozumiane jako ryzyko techniczne i organizacyjne skutkujące brakiem ciągłości (przerwami) w świadczeniu usług świadczonych z wykorzystaniem infrastruktury teleinformatycznej, d) ryzyko makroekonomiczne wpływające na sytuację ekonomiczną, takie jak inflacja, zmiana wysokości stóp procentowych, ryzyko kursowe oraz ryzyko związane z tempem rozwoju gospodarczego.

Model wynagradzania	Model wynagradzania
Inny	Opłaty od użytkowników
Szczegóły wynagrodzenia	Szczegóły wynagrodzenia
Udział partnera prywatnego w zysku spółki JV.	Wynagrodzenie pobierane od operatorów sieci dostępowych (OSD) korzystających z usług hurtowego dostępu do sieci na podstawie oferty ramowej i cennika zatwierdzonego przez prezesa UKE.
E-mail do instytucji	E-mail do instytucji
sekretariat@wsssa.pl	sekretariat@wsssa.pl
Telefon do instytucji	Telefon do instytucji
61 222 47 76	61 222 47 76

Nazwa projektu

Partnerstwo publiczno-prywatne dla przedsięwzięcia polegającego na realizacji, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem oraz usług szkoleniowych, w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie".
Syntetyczny opis projektu
Przedmiotem postępowania jest wybór partnera prywatnego do realizacji, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, szkieletowej i dystrybucyjnej sieci szerokopasmowej oraz utrzymania i zarządzania siecią SSPW, jak również świadczenia usług z jej wykorzystaniem oraz usług szkoleniowych.
Podmiot publiczny
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
Partner prywatny
Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe sp. z o.o.
Rodzaj podmiotu publicznego
Urząd marszałkowski
Lokalizacja projektu
Olsztyn
Województwo
warmińsko-mazurskie
Sektor
Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania
01.06.2012
Data podpisania umowy
19.04.2013
Data zamknięcia finansowego
19.04.2013
Status realizacji
Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy
11.03.2022
Czas trwania umowy (miesiące)
120
Czas trwania umowy (lata)
10 lat
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
PPP w PZP (art. 4 ust. 1)
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
327 041 042,00
Przedział wartości projektu
Bardzo duże (100–500 mln)

Źródła finansowania
Projekt hybrydowy – założeniem jest, że środki z RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie, w jakim refundują wydatki partnera prywatnego pokrywającego wydatki kwalifikowalne, niekwalifikowalne i wkład własny związany z realizacją projektu, były wynagrodzeniem pieniężnym za zrealizowaną inwestycję. Pozostałą cześć nakładów partner odzyska dzięki eksploatacji przedmiotu przedsięwzięcia, tj. świadczeniu usług hurtowego dostępu do sieci.
Wsparcie UE
Tak
Zakładana wartość wsparcia
brak danych
Program, z którego pochodzą środki
brak danych
Doradztwo
Tak
Ryzyko po stronie publicznej
Ryzyko związane z udostępnieniem składników majątkowych na potrzeby koncesjonariusza, spełniających deklarowane warunki prawne i techniczne. Ryzyko rozliczenia dotacji UE.
Ryzyko po stronie prywatnej
Ryzyko budowy. Ryzyko eksploatacji i utrzymania infrastruktury w sposób zapewniający nieprzerwane świadczenie usług. Ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia – konieczność utrzymania stawek na poziomach ustalonych w ramach postępowania.
Model wynagradzania
Mieszany
Szczegóły wynagrodzenia
Dochody ze sprzedaży usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia. Częściowo zapłata za roboty budowlane i usługi (w tym projektowanie).
E-mail do instytucji
do@warmia.mazury.pl
Telefon do instytucji
89 521 90 00

Nazwa projektu

Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet z wykorzystaniem częstotliwości obejmującej cztery dupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, o numerach: 21, 22, 23 i 24, z zakresu 3600–3800 MHz na obszarze koncesyjnym 08.2.
Syntetyczny opis projektu
Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego, szerokopasmowego dostępu do sieci Internet z wykorzystaniem częstotliwości obejmującej cztery dupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, o numerach: 21, 22, 23 i 24, z zakresu 3600–3800 MHz na obszarze koncesyjnym 08.2.
Podmiot publiczny
Stowarzyszenie Aglomeracja Zielonogórska
Partner prywatny
TERRA TELEKOM sp. z o.o. (dawniej TERRA.NET.PL Tomasz Guzowski), ul. Poznańska 20C, 65-153 Zielona Góra
Rodzaj podmiotu publicznego
Związek gmin
Lokalizacja projektu
Zielona Góra
Województwo
Lubuskie
Sektor
Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania
20.03.2015
Data podpisania umowy

25.06.2015
Data zamknięcia finansowego
25.06.2015
Status realizacji
Zarządzanie umową
Data zakończenia umowy
15.11.2022
Czas trwania umowy (miesiące)
90
Czas trwania umowy (lata)
7 lat 6 miesięcy
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
Koncesja na usługi
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
20 000 000,00
Przedział wartości projektu
Małe (5–40 mln)
Źródła finansowania
Finansowanie przedmiotu koncesji zapewnia partner prywatny. Infrastruktura powierzona koncesjonariuszowi została sfinansowana przed zawarciem umowy o PPP i koncesjonariusz będzie płacił na rzecz koncesjodawcy stosowną opłatę, podobnie jak będzie regulował opłaty administracyjne związane z koncesją komunikacyjną.
Wsparcie UE
Nie
Zakładana wartość wsparcia
nie dotyczy
Program, z którego pochodzą środki
nie dotyczy
Doradztwo
Nie
Ryzyko po stronie publicznej
Ryzyko związane z udostępnieniem koncesjonariuszowi przedmiotu koncesji, w szczególności wywiązywania się przez koncesjonariusza z obowiązków wobec UKE (związanych z koncesją telekomunikacyjną).
Ryzyko po stronie prywatnej
Ryzyko utrzymania i zarządzania przedmiotem koncesji: koncesjonariusz będzie zobowiązany do wykonania na swój koszt i ryzyko jako inwestycji własnej – czynionej z własnych nakładów – budowy infrastruktury technicznej, zapewniającej funkcjonowanie sieci telekomunikacyjnej, która umożliwi świadczenie usług objętych umową koncesji. Ryzyko popytu – dodatkowo związane ze zobowiązaniem do wnoszenia na rzecz Stowarzyszenia Aglomeracja Zielonogórska składki opłaty rocznej w wysokości co najmniej równej opłacie rocznej ponoszonej przez koncesjodawcę na rzecz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Koncesjonariusz będzie zobowiązany do świadczenia usług tak zwanego pakietu samorządowego dla członków stowarzyszenia.
Model wynagradzania
Opłaty od użytkowników
Szczegóły wynagrodzenia
Opłaty pobierane od konsumentów usługi świadczonej w ramach umowy
E-mail do instytucji
a.chudy@aglomeracjazielonogorska.pl
Telefon do instytucji
72 647 07 26

UMOWY ROZWIĄZANE

Nazwa projektu	Nazwa projektu	
Świadczenie odpłatnych usług bezprzewodowego szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na częstotliwości obejmującej cztery dupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, z zakresu 3600–3800 MHz na obszarze koncesyjnym 08.1 (numeracja obszaru przyjęta na podstawie decyzji o rezerwacji częstotliwości wydanej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w dniu 16 grudnia 2011 roku, znak: DZC-WAP-5108-30/08 (40) na rzecz Stowarzyszenia Lubuska Sieć Szerokopasmowa w Gorzowie Wielkopolskim – dalej jako decyzja UKE).	**Postępowanie o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym z Operatorem Infrastruktury w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo lubelskie".**	**Zawarcie umowy na usługi Operatora Infrastruktury świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w projekcie pod nazwą Śląska Regionalna Sieć Szkieletowa.**
Syntetyczny opis projektu	Syntetyczny opis projektu	Syntetyczny opis projektu
Przedmiotem koncesji jest odpłatne świadczenie usług bezprzewodowego szerokopasmowego dostępu do sieci Internet na częstotliwości obejmującej cztery dupleksowe kanały radiowe, każdy o szerokości 3,5 MHz, o numerach 25, 26, 27, 28 z zakresu 3600–3800 MHz oraz realizacja obowiązków wynikających z decyzji UKE na obszarze koncesyjnym 08.1.	Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, obejmująca rozbudowę i eksploatację infrastruktury szerokopasmowej. Rozbudowa infrastruktury szerokopasmowej przez partnera prywatnego będzie polegała co najmniej na dostawie, instalacji i uruchomieniu infrastruktury aktywnej szkieletowej i dystrybucyjnej, wyposażeniu centrum zarządzania siecią, a także przygotowaniu całości sieci SSPW do świadczenia usług operatora hurtowego.	Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, polegająca na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnej, tj. Śląskiej Regionalnej Sieci Szkieletowej (zwanej dalej siecią), jak również zapewnianiu dostępu hurtowego do tej sieci oraz jej poszczególnych elementów, w tym świadczeniu usług hurtowych na zasadach otwartego dostępu dla zainteresowanych operatorów sieci dostępowej, połączonym z utrzymaniem i zarządzaniem siecią przez partnera prywatnego.
Podmiot publiczny	Podmiot publiczny	Podmiot publiczny
Stowarzyszenie Lubuska Sieć Szerokopasmowa z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim	Województwo Lubelskie – Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Województwo Śląskie – jednostka realizująca: Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego
Partner prywatny	Partner prywatny	Partner prywatny
Espol sp. z o.o.	GLENBROOK INVESTMENTS sp. z o.o. Warszawa	Green Operator sp. z o.o.
Rodzaj podmiotu publicznego	Rodzaj podmiotu publicznego	Rodzaj podmiotu publicznego
Inne	Urząd marszałkowski	Jednostka budżetowa
Lokalizacja projektu	Lokalizacja projektu	Lokalizacja projektu
Gorzów Wielkopolski	Lublin	Województwo śląskie
Województwo	Województwo	Województwo
lubuskie	lubelskie	Śląskie
Sektor	Sektor	Sektor
Telekomunikacja	Telekomunikacja	Telekomunikacja
Data wszczęcia postępowania	Data wszczęcia postępowania	Data wszczęcia postępowania
23.05.2012	07.05.2014	07.11.2014
Data podpisania umowy	Data podpisania umowy	Data podpisania umowy
06.11.2012	13.05.2015	09.10.2015

Data zamknięcia finansowego	Data zamknięcia finansowego	Data zamknięcia finansowego
06.11.2012	13.05.2015	09.10.2015
Status realizacji	Status realizacji	Status realizacji
Umowa rozwiązana	Umowa rozwiązana	Umowa rozwiązana
Data zakończenia umowy	Data zakończenia umowy	Data zakończenia umowy
10.09.2023	13.05.2030	22.07.2030
Czas trwania umowy (miesiące)	Czas trwania umowy (miesiące)	Czas trwania umowy (miesiące)
132	180	180
Czas trwania umowy (lata)	Czas trwania umowy (lata)	Czas trwania umowy (lata)
11 lat	15 lat	15 lat
Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
Koncesja na usługi	PPP w PZP (art. 4 ust. 1)	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 2)
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto
21 000 000,00	52 338 960,00	34 067 264,00
Przedział wartości projektu	Przedział wartości projektu	Przedział wartości projektu
Małe (20–50 mln)	Średnie (50–100 mln)	Małe (20–50 mln)
Źródła finansowania	Źródła finansowania	Źródła finansowania
Finansowanie infrastruktury technicznej przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz zobowiązany będzie do wnoszenia na rzecz Stowarzyszenia Lubuska Sieć Szerokopasmowa składki opłaty rocznej w wysokości równej opłacie rocznej ponoszonej przez koncesjodawcę na rzecz Urzędu Komunikacji Elektronicznej.	Infrastruktura szerokopasmowa powierzona partnerowi prywatnemu będzie przez niego rozbudowywana ze środków własnych i kredytów.	Projekt Śląska Regionalna Sieć Szkieletowa jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, dofinansowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 Priorytet II Społeczeństwo Informacyjne, Działanie 2.1 Infrastruktura Społeczeństwa Informacyjnego. Środki finansowe niezbędne dla zamknięcia finansowego projektu ponad refundację mają być zapewnione przez partnera prywatnego (środki własne lub kredyt). 59,34% nakładów eksploatacyjnych ponosi partner prywatny. Wartość nominalna nakładów partnera prywatnego to 37 22 133 zł brutto. Pozostałe 40,66% nakładów eksploatacyjnych, co stanowi kwotę 25 500 000 zł brutto, pochodzi z budżetu województwa.
Wsparcie UE	Wsparcie UE	Wsparcie UE
Nie	Tak	Tak
Zakładana wartość wsparcia	Zakładana wartość wsparcia	Zakładana wartość wsparcia
nie dotyczy	Brak danych	Brak danych
Program, z którego pochodzą środki	Program, z którego pochodzą środki	Program, z którego pochodzą środki
nie dotyczy	PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013	RPO Województwa Śląskiego na lata 2007–2013
Doradztwo	Doradztwo	Doradztwo
Tak	Nie	Tak
Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko po stronie publicznej	Ryzyko po stronie publicznej

Ryzyko związane z udostępnieniem składników majątkowych na potrzeby koncesjonariusza, spełniających deklarowane warunki prawne i techniczne.	Ryzyko dostępności w zakresie, w jakim podmiot publiczny w ramach wkładu własnego zapewni partnerowi prywatnemu korzystanie z infrastruktury szerokopasmowej, która jest realizowana przez wykonawcę wyłonionego w odrębnym postępowaniu nr OP-IV.272.62.2012.NSZ.	Udostępnienie wkładu w postaci nieruchomości i infrastruktury, umożliwiającej realizację przedsięwzięcia. Ryzyko otoczenia legislacyjnego przedsięwzięcia zgodnie z umową.
Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko po stronie prywatnej	Ryzyko po stronie prywatnej
Koncesjonariusz będzie zobowiązany do wykonania na swój koszt i ryzyko, jako inwestycji własnej – czynionej z własnych nakładów – budowy infrastruktury technicznej, zapewniającej funkcjonowanie sieci telekomunikacyjnej, która umożliwi świadczenie usług objętych umową koncesji. Koncesjonariusz będzie zobowiązany do czasowego przejęcia realizacji usług świadczonych za pomocą infrastruktury sieciowej członków stowarzyszenia wykorzystującej częstotliwość koncesyjną. Koncesjonariusz będzie zobowiązany do świadczenia usług tak zwanego pakietu samorządowego dla członków stowarzyszenia.	Ryzyko dostępności części infrastruktury, która powstanie w ramach rozbudowy realizowanej przez partnera prywatnego. Ryzyko projektowania i budowy, a także dostawy, instalacji i uruchomienia infrastruktury aktywnej szkieletowej i dystrybucyjnej, wyposażenie Centrum Zarządzania Siecią, a także przygotowanie całości sieci SSPW do świadczenia usług operatora hurtowego. W zależności od wyników dialogu i w zakresie określonym w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia rozbudowa może polegać na zaprojektowaniu i realizacji dodatkowych punktów styku z innymi sieciami (w tym punktów wymiany ruchu), realizacji zapasowego Centrum Zarządzania Siecią, realizacji obiektów budowlanych w postaci linii telekomunikacyjnych (kanalizacja kablowa, łącza światłowodowe i infrastruktura towarzysząca) lub węzłów sieci (wraz z infrastrukturą aktywną) w dodatkowych relacjach i lokalizacjach, stanowiących techniczną, geograficzną i funkcjonalną całość z infrastrukturą szerokopasmową objętą wkładem własnym podmiotu publicznego. W takim przypadku realizacja tych obiektów budowlanych będzie obejmowała zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Ryzyko zapewnienia prawidłowego przebiegu świadczenia usług hurtowego dostępu do sieci. Ryzyko popytu na usługi hurtowe oraz ryzyko braku środków na opłatę czynszu w zamian za przedmiot wkładu podmiotu publicznego.	Realizacja prac i dostaw oraz świadczenie usług umożliwiających eksploatację i użytkowanie sieci telekomunikacyjnej tj. Śląskiej Regionalnej Sieci Szkieletowej (zwanej dalej siecią), jak również zapewnianie dostępu hurtowego do tej sieci oraz jej poszczególnych elementów, w tym świadczenie usług hurtowych na zasadach otwartego dostępu dla zainteresowanych operatorów sieci dostępowej, połączone z utrzymaniem i zarządzaniem siecią przez partnera prywatnego. Partner prywatny, wykorzystując infrastrukturę sieci udostępnioną przez podmiot publiczny, w ramach realizacji przedsięwzięcia przygotuje sieć w sposób umożliwiający świadczenie w niej usług, będzie ją eksploatował i nadzorował oraz zobowiązuje się do zapewnienia operatorom sieci dostępowych efektywnego dostępu hurtowego (ryzyko budowy, eksploatacji i popytu).
Model wynagradzania	Model wynagradzania	Model wynagradzania
Opłaty od użytkowników	Opłaty od użytkowników	Opłaty od użytkowników
Szczegóły wynagrodzenia	Szczegóły wynagrodzenia	Szczegóły wynagrodzenia

Koncesjonariusz będzie świadczył usługi objęte koncesją na rzecz osób trzecich w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.	Rozbudowa i eksploatacja sieci szerokopasmowej przez partnera prywatnego będzie wykonywana za wynagrodzeniem, którym jest: a) zapłata sumy pieniężnej z tytułu rozbudowy sieci SSPW, w szczególności dostawy, instalacji i uruchomienia infrastruktury aktywnej, b) prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego (usług wykonywanych z wykorzystaniem infrastruktury sieci SSPW będącej wkładem własnym wniesionym przez podmiot publiczny). Wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić będzie – przede wszystkim – zapłata pieniężna z tytułu rozbudowy sieci SSPW, w szczególności dostawy, instalacji i uruchomienia infrastruktury aktywnej. Jednocześnie partner prywatny będzie zobowiązany do zapłaty na rzecz podmiotu publicznego czynszu z tytułu korzystania z infrastruktury szerokopasmowej wybudowanej w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo lubelskie". Co istotne, partner nie może w ramach prawa do eksploatacji świadczyć usług detalicznych w zakresie dostępu do usług teleinformatycznych.	Prawo do poboru opłat za hurtowy dostęp do sieci.
E-mail do instytucji	E-mail do instytucji	E-mail do instytucji
brak	brak	scsi@e-slask.pl
Telefon do instytucji	Telefon do instytucji	Telefon do instytucji
brak	81 537 16 32	32 700 78 16
Brak informacji o przyczynach rozwiązania umowy poza internetowymi wpisami o uchwałach gmin wycofujących się ze Stowarzyszenia i rezygnacji Zarządu Stowarzyszenia.	W 2017 roku – upadłość podmiotu prywatnego	Spółka Green Operator, która była operatorem infrastruktury Śląskiej Regionalnej Sieci Szkieletowej jest w upadłości i w związku z tym województwo musie szukać podmiotu, który podejmie się tej roli. Na Śląsku na razie nie planuje się pójścia drogą województwa podlaskiego, które samo zarządza siecią RSS (nota bene Green Operator o mało nie został jej operatorem infrastruktury).

Notatki

Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej
Departament Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

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

PPP.gov.pl

Egzemplarz bezpłatny

Partnerzy projektu

MINISTERSTWO FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

LEWIATAN

Centrum PPP