



Sektor parkingi

Dobre praktyki PPP

Sektor parkingi

Dobre praktyki PPP

Publikacja przygotowana przez zespół autorski

Fundacji Centrum PPP w składzie:

Katarzyna Sobiech-Grabka

Irena Herbst

Bartosz Mysiorski

przy współpracy ekspertki zewnętrznej

Katarzyny Feldo

Część II została opracowana przy współpracy Budimex Parking Wrocław sp. z o.o.

Korekta językowa: **Magdalena Rokicka**

Opracowanie graficzne i skład: **Paweł Osiał**

Druk i oprawa: *Grafopol* Agnieszka Blicharz-Krupińska, Wrocław

Zdjęcia: Budimex Parking Wrocław

ISBN: 978-83-61796-85-5

Stan prawny i faktyczny na 30.11.2017.

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Rozwoju „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 Rozwoju (MR) 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 MR 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.

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

Słowo wstępne

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

Publikacja *Sektor parkingi*, zawierająca opis projektu budowy podziemnego parkingu na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu w formule PPP, jest kolejną z cyklu „**Dobre praktyki PPP**”. W poszczególnych opisach dobrych praktyk chcemy przybliżyć kwestie związane z przygotowaniem projektów PPP w różnych sektorach, zwracając uwagę na cechy charakterystyczne i specyfikę projektów dotyczących, oprócz infrastruktury parkingowej, także budynków użyteczności publicznej, efektywności energetycznej, sektora wodno-kanalizacyjnego i innych zrealizowanych w ostatnich latach projektów PPP.

Umowa koncesyjna w zakresie budowy parkingu we Wrocławiu została podpisana w 2012 r. Prace budowlane zostały zakończone dwa lata później i od 2014 r. rozpoczął się dwudziestoosmioletni okres zarządzania i utrzymania tego obiektu. Doświadczenia z kilkuletniego okresu przygotowania inwestycji oraz dwukrotnego przeprowadzenia postępowania przetargowego stanowią cenne źródło analiz i przemyśleń, jak z powodzeniem zrealizować inwestycję w partnerstwie z podmiotem prywatnym w trybie umowy koncesyjnej. Publikacja *Sektor parkingi* przybliży kwestie związane ze specyficznymi aspektami w sektorze infrastruktury parkingowej.

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



Witold Stowik

Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Rozwoju

Spis treści

Słowniczek używanych terminów	8
Część I. Miejsce sektora parkingów na rynku PPP	14
1. Czy projekty budowy i utrzymania parkingów można realizować w formule PPP?	14
2. Specyfika regulacji prawnych i ekonomiczno-finansowych w sektorze parkingów	17
3. Proces zarządzania ryzykiem w projektach PPP w sektorze parkingów	24
4. Modelowa ścieżka dojścia dla projektów PPP w sektorze parkingów	27
5. Projekty parkingów na tle polskiego rynku PPP	31
Część II. Studium przypadku „Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu”	35
1. Przestanki realizacji projektu	35
2. Podmiot publiczny (zamawiający)	38
3. Zasoby nieruchomości wykorzystywane w projekcie	38
4. Organizacja zamawiającego (zespół projektowy)	38
5. Konsultacje społeczne	41
6. Postępowanie przetargowe	43
7. Realizacja przedsięwzięcia	49
8. Finansowanie projektu	51
9. Umowa koncesji	53
10. Rozliczenia podatkowe	59
11. Macierz ryzyka	60
12. Efekty	62
13. Zasady monitoringu	62
Wnioski końcowe	65
Źródła	67
Spis tabel	68
Spis rysunków	68

Słowniczek używanych terminów

Alokacja ryzyka – podział ryzyka między partnerów umowy o PPP.

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

Dialog konkurencyjny – tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, a następnie zaproszeniu do udziału w dialogu podmiotów spełniających warunki udziału w postępowaniu w liczbie określonej w ogłoszeniu (co najmniej trzech) zamawiający prowadzi z tymi wykonawcami dialog dotyczący wszelkich aspektów udzielanego zamówienia (w przypadku projektów PPP – przedsięwzięcia), a później 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 i określenia 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 (inaczej: zinstytucjonalizowane PPP).

Interesariusze projektu – podmioty, które nie są bezpośrednio zaangażowane w realizację projektu, lecz są nim zainteresowane, ponieważ jego wyniki mają na nich istotny wpływ.

Kluczowe wskaźniki efektywności (ang. Key Performance Indicators, KPI) – finansowe i niefinansowe wskaźniki stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów organizacji lub przedsięwzięcia. KPI są także narzędziem kontroli menedżerskiej, pozwalają szybko podejmować decyzje, planować i nadawać priorytety działaniom oraz reagować na pojawiające się problemy. Wspierają również procesy ciągłego doskonalenia i efektywne wykorzystywanie zasobów posiadanych przez organizację.

Komisja przetargowa – ciało kolegialne, które stosownie do art. 20 ustawy PZP jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego, powoływanym do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz badania i oceny ofert.

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

Koncesja – jest to 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, na przykład w formie biletów wstępu, opłat (np. parkingowych).

Kontraktowe PPP – PPP oparte na umowie o PPP, bez tworzenia wspólnego podmiotu.

Model finansowy – dokument zawierający szczegółowe projekcje finansowe odzwierciedlające przyjęte założenia projektowe. Model generuje podstawowe komponenty rachunku zysku i strat, przepływów finansowych oraz bilansu.

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

tylko wówczas, gdy przynosi określone korzyści w porównaniu z realizacją zadania metodą tradycyjną.

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

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

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

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

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

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

Spółka PPP (ang. Special Purpose Vehicle, SPV) – odrębny podmiot prawny powołany w celu realizacji projektu.

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

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

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

Zamknięcie komercyjne – podpisanie umowy o PPP.

Zarządzanie ryzykiem – polega na identyfikacji rodzajów ryzyka, jakie mogą pojawić się w trakcie realizacji inwestycji, a następnie ich ocenie, analizie i odpowiedniej alokacji oraz kontroli.

Źródła prawa

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

Prawo budowlane – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).

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

Ustawa PZP – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

Ustawa o VAT – Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 710 ze zm.).

Ustawa o drogach publicznych – Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 1985 r., nr 14, poz. 60).

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

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

Ustawa koncesyjna z 2009 r. – Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 ze zm.).

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

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

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

Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych – Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1888).

Ustawa o PCC – Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 223).

Ustawa o podatku od nieruchomości – Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 716).

Ustawa o rachunkowości – Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1047).

Ustawa o terminach zapłaty – Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 403 ze zm.).

Część I.

Miejsce sektora parkingów na rynku PPP

1. Czy projekty budowy i utrzymania parkingów można realizować w formule PPP?

Partnerstwo publiczno-prywatne polega na współpracy między podmiotem publicznym i prywatnym. Jednak nie każdy rodzaj współpracy zasługuje na takie miano. Współpraca musi dotyczyć świadczenia usług publicznych czy też – jak ujmuje to Komisja Europejska – prowadzenia projektów lub dostarczania usług tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny¹. Co więcej, projekt musi mieć charakter długoterminowy, a co najmniej średnioterminowy. Jednorazową transakcją trudno nazywać partnerstwem. Jego istotną właściwością jest bowiem współdziałanie oparte na zaangażowaniu obu stron w przedsięwzięcie oraz podział odpowiedzialności i ryzyka.

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

Budowa parkingów jest inwestycją znajdującą się w kompetencji gmin, a jej podjęcie jest ściśle związane z polityką miasta w zakresie organizacji transportu publicznego i prywatnego, stref ruchu pieszego, czystości powietrza i jakości życia. Co więcej, na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, zwłaszcza w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej, mogą zostać wprowadzone strefy płatnego parkowania (art. 13b ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Najczęściej jednak, ze względu na charakter zabudowy i układ komunikacyjny, strefy ustalane są w centrach miast, zwłaszcza w obrębie zabytkowych starówek.

¹ *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships (Wytyczne dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego)*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, marzec 2003, s. 16.

Wyznaczenie strefy płatnego parkowania (SPP) i ustalenie wysokości opłat należy do kompetencji rady gminy (art. 13b ustawy o drogach publicznych). Opłata parkingowa za parkowanie na drogach publicznych jest dochodem własnym gminy.

Określenie górnego pułapu stawek dla SPP (i brak ich waloryzacji) we wspomnianej wyżej ustawie doprowadziło do tego, że władze lokalne nie mają skutecznego narzędzia kształtowania polityki transportowej. Stawka na poziomie 3 zł jest zbyt niska, aby odstraszać kierowców od parkowania w centrach miast, a to skutkuje niemożnością zapewnienia 20% wolnych miejsc w strefie (co jest gwarantem odpowiedniej rotacji pojazdów). W efekcie, jak szacują eksperci, poszukiwanie wolnego miejsca parkingowego generuje ok. 25–30% ruchu samochodowego w centrach miast². Dodatkowym utrudnieniem, szczególnie w miastach popularnych wśród turystów, jest to, że ustawa nie przewiduje możliwości pobierania opłat w dni wolne od pracy. Zespół Doradców Gospodarczych TOR w ostatnim raporcie parkingowym stwierdził wprost, że ustawa odebrała samorządom możliwość kreowania polityki transportowej w zakresie funkcjonowania parkingów³. Regulacja w takim kształcie jest też przeszkodą w szerszym stosowaniu PPP w inwestycjach parkingowych.

W tym miejscu dociekliwy Czytelnik może zadać sobie pytanie, dlaczego zatem stawki za parkowanie na kilku parkingach zrealizowanych w formule PPP (np. na pl. Wolności w Poznaniu czy też na opisywanym dalej parkingu we Wrocławiu) są wyższe niż wynikające z limitu ustawowego dla SPP, mimo że znajdują się w tej strefie. Warto zauważyć, że ustawa o drogach publicznych nakłada na korzystających z dróg publicznych obowiązek ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych (1) **na drogach publicznych** (2) **w strefie płatnego parkowania** (art. 13 ust. 1 ustawy). Tym samym, jeśli parking jest zlokalizowany:

- a) na drodze publicznej, ale poza strefą płatnego parkowania lub
- b) w strefie płatnego parkowania, ale poza pasem dróg publicznych,

wysokość opłat za parkowanie reguluje umowa pomiędzy zarządcą drogi a korzystającym z parkingu.

Drogami publicznymi są drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Aby zaliczyć daną drogę do jednej z powyższych kategorii, spełnione muszą być przesłanki określone w ustawie o drogach publicznych, a więc musi zostać podjęta – w przypadku dróg gminnych – odpowiednia uchwała rady gminy. Jednocześnie ustawa określa (art. 8 ust. 1), iż drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są **drogami wewnętrznymi**.

² *Parkingi a transport zbiorowy w miastach*, Zespół Doradców Gospodarczych TOR, Warszawa 2017, s. 4 i 20.

³ *Ibidem*, s. 21.

Nic nie stoi więc na przeszkodzie, aby właścicielem drogi wewnętrznej była gmina. Gmina może w takim wypadku zawrzeć umowę z partnerem prywatnym na budowę, utrzymanie, a następnie eksploatację parkingu położonego poza pasem drogi publicznej. W takiej sytuacji partner prywatny nie jest ograniczony przy ustalaniu stawek przepisami ustawy o drogach publicznych ani aktami prawa miejscowego wyznaczającymi stawki opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania.

Mimo wszystko istnieje jednak ryzyko postrzegania przez kierowców wysokości opłat pobieranych przez podmiot zarządzający parkingiem zrealizowanym w PPP jako nadmierne (w porównaniu z ograniczonymi ustawowo opłatami w strefie płatnego parkowania), a miejsca w SPP w naturalny sposób stają się bezpośrednią konkurencją dla takiego parkingu.

W Sejmie trwają obecnie prace nad nowelizacją omówionych wyżej przepisów. Ich uelastycznienie pozwoliłoby na skrócenie okresu zwrotu wyłożonego kapitału i prawdopodobnie zwiększyłyby zainteresowanie firm prywatnych realizacją parkingów w formule PPP.

Wykorzystanie formuły PPP w tym sektorze sprowadza się do zawarcia umowy cywilnoprawnej, na mocy której partner prywatny zaprojektuje (zazwyczaj), wybuduje/ wyremontuje parking i będzie nim zarządzać przez okres określony w umowie. Partner prywatny poniesie też koszty finansowania wszystkich etapów budowy i koszty eksploatacji. Zwrot poniesionych nakładów powiększony o zysk z tytułu ww. działalności gospodarczej partner prywatny uzyskuje poprzez pobór opłat z wynajmu miejsc postojowych.

Specyfiką projektów parkingów realizowanych w formule PPP jest:

- czerpanie przez partnera prywatnego korzyści (wynagrodzenie) z tytułu umowy w postaci opłat z wynajmu miejsc postojowych parkingu,
- pobór opłat przez partnera prywatnego,
- wybór partnera prywatnego w formule koncesji,
- długi okres trwania umowy – w dużej mierze związany z niską maksymalną stawką opłaty za godzinę postoju (obecnie 3 zł za pierwszą godzinę parkowania), a zatem z długim okresem zwrotu wyłożonych środków finansowych,
- przejęcie przez partnera prywatnego trzech podstawowych rodzajów ryzyka: budowy, popytu, dostępności,
- ograniczenie wynagrodzenia partnera prywatnego do dochodów z tytułu opłat parkingowych oznacza budowę parkingu i świadczenie usług parkingowych bez udziału budżetu publicznego. Potrzebne na ten cel środki publiczne mogą być zatem wydatkowane na finansowanie innego zadania publicznego,
- pobieranie przez partnera prywatnego wynagrodzenia w postaci zbieranych przez niego opłat z tytułu wynajmu miejsc parkingowych uniemożliwia podmiotowi pu-

blicznemu postużeniu się karami w postaci uszczuplenia wypłat wynagrodzenia w przypadku braku dostępności standardu o zadanych normach; w zamian stosuje się kary umowne, których skuteczność jest zależna od profesjonalnie prowadzonego monitoringu,

- stosunkowo łatwe rozszerzanie przedmiotu projektu o inne zadania związane z rewitalizacją terenu, na którym lokalizowany jest parking.

Stosowanie PPP w odniesieniu do parkingów jest prawnie dopuszczalne i w wielu przypadkach uzasadnione ekonomicznie.

Doświadczenia krajów bardziej rozwiniętych niż Polska pokazują, że podmioty prywatne są w stanie znacznie sprawniej i bardziej efektywnie zarządzać infrastrukturą publiczną, dzięki czemu w długoterminowym rozrachunku koszty dla podatnika związane z funkcjonowaniem parkingów są znacząco niższe niż w sytuacji, kiedy to strona publiczna buduje parking w systemie tradycyjnym, a następnie zarządza nim samodzielnie. Ponadto zamawiający otrzymuje na własność wybudowaną infrastrukturę (w tym przypadku parking), a nie musi się zadłużać lub wydatkować własnych środków. Nie bez znaczenia jest też fakt, że dzięki kompleksowej formule umowy koncesyjnej (zaprojektowanie, budowa, sfinansowanie i zarządzanie) proces powstawania parkingów może być znacznie szybszy, a zamawiający może uniknąć konieczności organizowania oddzielnych postępowań przetargowych na projektowanie, budowę i finansowanie parkingów.

Dodatkowe korzyści związane z realizacją projektu dotyczą zwiększenia jakości przestrzeni publicznej i jej uporządkowania. Przykładowo dzięki parkingowi opisanemu w tym opracowaniu osoby odwiedzające obiekty w otoczeniu Hali Stulecia mają szansę zaparkować w cywilizowanych i komfortowych warunkach, inaczej niż przed wybudowaniem obiektu – niejednokrotnie nielegalnie na trawnikach, na krawężnikach, wzdłuż ulic, na prywatnych podwórzach itp. Uporządkowanie zasad parkowania w tej przestrzeni publicznej również było jednym z istotnych celów, które chciał osiągnąć podmiot publiczny.

2. Specyfika regulacji prawnych i ekonomiczno-finansowych w sektorze parkingów

Realizacja projektów PPP odbywa się w określonym otoczeniu prawnym, obejmującym szereg gałęzi prawa – poczynając od przepisów określających samą instytucję PPP, przez przepisy proceduralne, przepisy dotyczące zasad ponoszenia wydatków przez podmioty publiczne czy gospodarowania nieruchomościami pozostającymi w ich dyspozycji, kończąc wreszcie na regulacjach mających wpływ na sposób realizacji umowy o PPP.

Poniżej pokrótce omówiono najważniejsze akty prawne, które mogą mieć zastosowanie w przypadku realizacji przedsięwzięć PPP w sektorze parkingów (nie omawiamy regulacji dotyczących zasad prowadzenia projektów PPP w Polsce – zostały one przedstawione w tomie I Dobrych praktyk, dotyczącym sektora budynków użyteczności publicznej, i w wielu innych ogólnie dostępnych publikacjach).

Prawo budowlane

Istotne znaczenie dla realizacji przedsięwzięć związanych z infrastrukturą parkingową ma szereg rozporządzeń wydanych do prawa budowlanego. Szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Określają one tak istotne kwestie jak chociażby kategorie budynków, usytuowanie budynku na działce budowlanej, obowiązki w zakresie zapewnienia dojścia i dojazdu do dróg publicznych, zapewnienia miejsc postojowych czy też uzbrojenia technicznego działek budowlanych, jak również sposób realizacji tych obowiązków i wymagania z nimi związane. Warto zauważyć, że dla parkingów podziemnych określono tam wymagania dotyczące wentylacji. Jeśli parking jest wykorzystywany przez pojazdy zasilane LPG, w budynku parkingu musi być wentylacja „mechaniczna, sterowana czujkami niedopuszczalnego poziomu stężenia gazu propan-butan”.

Ustawa o drogach publicznych

Jak już wspomniano, dla sektora parkingów kluczowe znaczenie mają zapisy ustawy o drogach publicznych dotyczące możliwości i sposobu wyznaczania SPP oraz ustalania wysokości opłat za parkowanie w strefie. Procedurę ustanawiania SPP opisano w punkcie I.1.

Obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP wynika z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych i został doprecyzowany w art. 13b ust. 1 stanowiącym, że opłaty pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z treści obu wskazanych wyżej przepisów wynika, że utworzenie strefy płatnego parkowania wiąże się z obowiązkiem wyznaczenia w tej strefie miejsc dla parkowania pojazdów, a opłaty pobiera się wyłącznie za postój w miejscu wyznaczonym w strefie płatnego parkowania, stosownie do treści art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych⁴.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2016 r., sygnatura II GSK 233/15.

W odniesieniu do sposobu oznakowania stref płatnego parkowania istotne znaczenie mają zapisy Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury i Budownictwa oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

Przepisy z zakresu prawa podatkowego

Jednym z istotnych czynników, które wpływają na opłacalność wszelkich przedsięwzięć gospodarczych, są podatki. W przypadku inwestycji o długim horyzoncie czasowym, do których niewątpliwie zalicza się projekty PPP, podatki powinny być elementem składowym dokonywanych analiz ekonomicznych, gdyż niejednokrotnie generują dodatkowe koszty. Przedmiotowe analizy są trudne, ponieważ wiele ustaw podatkowych nie reguluje wprost zagadnień dotyczących projektów typu PPP⁵. Ustawa o umowie koncesji, na podstawie której realizowane są projekty infrastrukturalne między innymi w sektorze parkingów, także nie zawiera przepisów, które regulowałyby prawa i obowiązki podatkowe podmiotu publicznego (zamawiającego) i partnera prywatnego (koncesjonariusza). Realizacja tego typu projektów wiąże się więc z koniecznością przeprowadzania analiz w świetle właściwych ustaw podatkowych uwzględniających rodzaj planowanej inwestycji. Czynności wykonywane przez strony umowy koncesji i ich skutki powinny być analizowane w szczególności w świetle przepisów ustawy o VAT, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od nieruchomości, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Należy także pamiętać o regularnym monitorowaniu przepisów prawa podatkowego, gdyż akty ustawodawcze i wykonawcze tej gałęzi prawa cechują się dużą zmiennością.



DOBRA PRAKTYKA

W trakcie trwania całego projektu zaleca się monitorowanie zmian legislacyjnych mogących mieć wpływ na rozliczenia podatkowe, jak również wydawanych przez Ministra Finansów indywidualnych i ogólnych interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz objaśnień podatkowych. Konieczne jest także zapoznawanie się z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych. Dokumenty te mogą bowiem mieć istotny wpływ na praktyczne aspekty rozliczeń podatkowych stron umowy koncesji.

⁵ Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych zawierają przepisy dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przed rozpoczęciem wykonywania jakichkolwiek czynności w ramach umowy koncesyjnej powinny zostać jasno wskazane prawa i obowiązki jej stron, powstające na poszczególnych etapach projektu. Wśród fundamentalnych pytań wymagających udzielenia odpowiedzi należy wymienić następujące:

- Który z podmiotów będzie podatnikiem danego podatku?
- Kiedy będzie powstawał obowiązek podatkowy w związku z wykonywaniem danej czynności?
- W jaki sposób powinny być prowadzone ewidencje podatkowe?
- W jakiej formie będą wystawiane i przesyłane faktury?
- Jak będzie wyglądało opodatkowanie podatkiem dochodowym przychodów osiągniętych przez koncesjonariusza i jak należy rozliczać koszty uzyskania przychodów?

Warto także uwzględnić takie czynniki jak okres rozliczania danego podatku, terminy płatności i ewentualne opóźnienia w zwrocie podatku, mające wpływ na płynność finansową.

W kwestii statusu podatkowego stron umowy koncesji nie ma wątpliwości w podatku CIT. Zamawiający będący podmiotem publicznym objęty jest zwolnieniem podmiotowym⁶, natomiast koncesjonariusz jest podatnikiem tego podatku. Dla koncesjonariusza istotne jest, aby koszty i przychody były rozpoznawalne w miarę możliwości proporcjonalnie. Najwięcej kosztów ponoszonych jest w fazie inwestycyjnej, w której dochodzi do wytwarzania własnego środka trwałego lub ma miejsce inwestycja w obcym środku trwałym. Ważne jest także poprawne ustalenie właściwej stawki amortyzacyjnej, aby amortyzacja środka trwałego nie skończyła się w trakcie trwania umowy koncesyjnej, gdyż to mogłoby zakłócić proporcję ponoszonych kosztów do przychodów.

Strony umowy koncesji powinny także jasno uregulować kwestie w zakresie podatku od nieruchomości. W szczególności zaleca się wskazanie, który podmiot będzie ponosił obowiązki podatkowe związane z prawem własności lub posiadaniem nieruchomości.

Niewątpliwie jednak najwięcej wątpliwości w projektach PPP dotyczy poprawności rozliczeń podatku VAT. Pytania pojawiają się już na etapie ustalenia, czy podmiot publiczny (występujący w roli zamawiającego) będzie podatnikiem podatku od towarów i usług – VAT). Innymi słowy: czy w związku z realizacją konkretnej inwestycji PPP będzie samodzielnie wykonywał działalność gospodarczą⁷. Podmioty publiczne nie uzyskują bowiem przymiotu podatnika VAT, jeżeli wykonują zadania, dla potrzeb których zostały powołane⁸ (np. zadania z zakresu użyteczności publicznej). Jeżeli jednak dokonują także

⁶ Art. 6 ust. 1 ustawy o PDOP.

⁷ Chodzi tutaj o samodzielne wykonywanie działalności gospodarczej zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o VAT.

⁸ Art. 15 ust. 6 ustawy o VAT.

dostawy towarów lub świadczą usługi za wynagrodzeniem na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (np. świadczą usługi najmu powierzchni parkingowej, garażowej czy biurowej), wówczas status taki posiadają⁹. Uzyskanie przymiotu podatnika VAT przez podmiot publiczny wpływa na możliwość odliczenia podatku VAT z tytułu dokonywanych nabyć towarów i usług. W wielu projektach PPP podmiot publiczny nie ma w ogóle prawa do odliczenia podatku VAT lub takie prawo przysługuje mu w ograniczonym zakresie, tj. według wycień z zastosowaniem tzw. prewspółczynnika¹⁰. Brak lub znaczne ograniczenie prawa do odliczenia VAT wynika stąd, że ponoszone przez podmiot publiczny wydatki nie są związane z wykonywanymi czynnościami opodatkowanymi. Podatek VAT, który nie może być prawnie odzyskany z urzędu skarbowego, stanowi dodatkowy koszt inwestycji realizowanej w formule PPP.



DOBRA PRAKTYKA

Aspekty podatkowe mogą mieć istotny wpływ na finansową opłacalność projektu PPP i dlatego powinny zostać wzięte pod uwagę już na wstępnym etapie szacowania kosztów inwestycji. Planując projekt PPP, należy pamiętać o przeprowadzeniu szczegółowych analiz podatkowych wskazujących na istnienie lub brak konieczności ujmowania przepływów podatkowych w komparatorze sektora publicznego.

Status podatkowy VAT podmiotów realizujących inwestycje w ramach PPP ma kluczowe znaczenie także w tzw. hybrydowych projektach (inna nazwa to projekty mieszane), kiedy inwestycje są współfinansowane z funduszy unijnych. W takich sytuacjach podmiot wnioskujący o dofinansowanie może uwzględnić we wnioskowanej kwocie wartość podatku VAT (tj. uznać go za koszt kwalifikowalny) tylko wówczas, gdy nie będzie miał prawnej możliwości jego odzyskania na mocy przepisów o VAT¹¹. Posiadanie takiego

⁹ Szerzej na temat rodzajów działalności podejmowanych przez organy władzy publicznej: K. Feldo, *VAT w partnerstwie publiczno-prywatnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 43.

¹⁰ Podmiot publiczny, który dokonuje zakupów towarów i/lub usług związanych zarówno z czynnościami opodatkowanymi VAT, jak i czynnościami pozostającymi poza zakresem opodatkowania (w tym: związanymi z wykonywaniem zadań publicznych), ma prawo do odliczenia podatku VAT na zasadach określonych w art. 86 ust. 1 w zw. z ust. 2a ustawy o VAT.

¹¹ Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020* (znak: MR/H 2014-2020/23(3)07/2017) podatek VAT może być uznany za wydatek kwalifikowalny wyłącznie wówczas, gdy beneficjentowi ani żadnemu innemu podmiotowi zaangażowanemu w projekt oraz wykorzystującemu do działalności opodatkowanej produkty będące efektem realizacji projektu, zarówno w fazie realizacyjnej, jak i operacyjnej, zgodnie z obowiązującym prawodawstwem krajowym, nie przysługuje prawo (tzn. brak jest prawnych możliwości) do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego lub ubiegania się o zwrot podatku VAT.

prawa, ale nieskorzystanie z niego w wyniku braku podjęcia czynności faktycznych zmierzających do jego realizacji także wyklucza uznanie takiego wydatku za wydatek kwalifikowalny.

Dotychczasowa praktyka hybrydowych projektów PPP wskazuje na przykłady, kiedy pierwotnie zakładany plan przeznaczenia infrastruktury powstałej w wyniku realizacji określonego przedsięwzięcia różni się w pewnym zakresie od jej rzeczywistego wykorzystania. Zdarza się, że część nieruchomości zostaje wynajęta komercyjnie podmiotom trzecim, a taka działalność nie była przewidywana na etapie oceny kwalifikowalności wydatków. Zatem w sytuacji, gdy beneficjent oświadczył na etapie składania wniosku o dofinansowanie, że podatek VAT jest kosztem kwalifikowalnym (działając w przeszłości, że nie będą przez niego wykonywane żadne czynności opodatkowane VAT z wykorzystaniem infrastruktury powstającej w ramach PPP), a na późniejszym etapie okazuje się, że powstają prawne przesłanki odzyskania podatku, zobowiązany jest do zwrotu zrefundowanej ze środków unijnych części VAT. Konieczność zwrotu podatku jest ściśle związana z realizacją zakazu podwójnego finansowania danego wydatku ze środków publicznych.

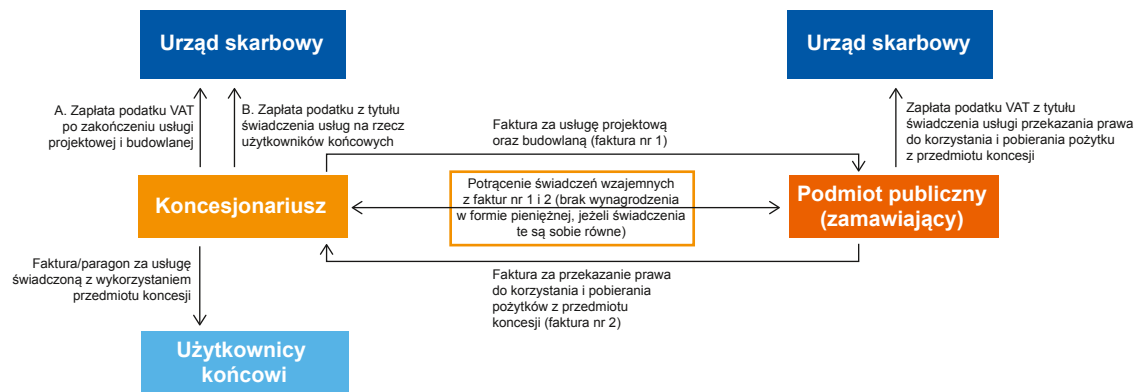


DOBRA PRAKTYKA

W przypadku finansowania podatku VAT z funduszy unijnych konieczne jest weryfikowanie zakresu czynności podejmowanych z wykorzystaniem infrastruktury PPP przez cały okres życia projektu. W sytuacji, gdy pojawią się czynności opodatkowane i w ich następstwie beneficjent uzyska status podatnika VAT, któremu przysługuje prawo odzyskania podatku VAT, wówczas powstanie konieczność zwrotu w całości lub w części zrefundowanej kwoty tego podatku.

Powyższe rozważania w zakresie kwalifikowalności VAT w hybrydowych modelach PPP odnoszą się do podmiotu publicznego lub partnera prywatnego w zależności od tego, który z nich jest beneficjentem środków unijnych. Analizując jednak status podatkowy tylko podmiotu publicznego, należy także pamiętać, że za podatnika VAT nie można uznać samorządowych zakładów i jednostek budżetowych. Podatnikiem tego podatku jest jednostka samorządu terytorialnego (np. gmina) i ona występuje jako strona zawieranych umów cywilnoprawnych, jej numer identyfikacji podatkowej (NIP) powinien być wskazywany na wystawianych i otrzymywanych fakturach. Samorządowa jednostka i zakład budżetowy mogą być wskazywane w treści faktur jedynie jako ich fizyczni odbiorcy lub wystawcy. Nabywcą towarów i usług oraz odpowiednio ich sprzedawcą jest jednostka samorządu terytorialnego występująca w roli podatnika. Warto zwrócić

Rysunek 1. Przykładowy schemat rozliczeń między stronami umowy o PPP w sektorze parkingów



Źródło: opracowanie własne.

uwagi jest to, że błąd co do treści faktury może skutkować utratą prawa do odliczenia podatku VAT z tytułu nabycia towarów i usług dokonywanych w ramach inwestycji.

Ustawa o koncesji to szczególny rodzaj zamówienia na roboty budowlane, o którego specyfice przesądza forma wynagrodzenia należnego koncesjonariuszowi od podmiotu publicznego. Koncesjonariusz nie uzyskuje bowiem wynagrodzenia wyrażonego w pieniądzu, lecz prawo od podmiotu publicznego do czerpania korzyści z wybudowanego obiektu budowlanego. Mamy tutaj do czynienia ze swego rodzaju świadczeniem bartenrowym. Koncesjonariusz świadczy usługę budowlaną na rzecz podmiotu publicznego, ten zaś świadczy na rzecz koncesjonariusza usługę przekazania prawa do eksploatacji obiektu budowlanego (np. parkingu). Jeżeli wysokość obu świadczeń ustalana jest w tej samej wysokości, podmioty te nie dokonują pomiędzy sobą rozliczeń pieniężnych. Po obu stronach transakcji powstaje jednak obowiązek i zobowiązanie podatkowe. W sytuacji, gdy oba świadczenia opodatkowane są tą samą stawką podatku VAT, wówczas kwoty podatku należnego i naliczonego powstające po obu stronach transakcji są sobie równe i nie dochodzi do faktycznej zapłaty podatku do organu podatkowego. Jeżeli jednak wartości tych świadczeń różniłyby się, wówczas konieczne byłoby posiadanie środków finansowych na pokrycie podatku VAT. Omówione zasady rozliczania pomiędzy stronami zostały przedstawione na rysunku 1.

Specyfiką umów koncesji jest także to, że występuje tutaj dodatkowa grupa podmiotów, tj. obok zamawiającego i koncesjonariusza występują użytkownicy końcowi, którzy za wynagrodzeniem korzystają z danego obiektu. Wynagrodzeniem koncesjonariusza są wyłącznie lub w znacznej części przychody uzyskiwane od użytkowników. W rezultacie

pojawia się dodatkowy strumień rozliczeń, który kreuje określone konsekwencje podatkowe. Jeżeli przedmiotem koncesji jest budowa parkingu, wówczas koncesjonariusz jest zobowiązany opodatkować usługę parkowania świadczoną na rzecz użytkowników i właściwie ją udokumentować.

Przepisy z zakresu rachunkowości

Istotne znaczenie dla stron umowy o PPP mają zasady prowadzenia ewidencji księgowej. Partner prywatny prowadzi rachunkowość zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Podmiot publiczny zobowiązany jest dodatkowo uwzględniać zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości, a także brać pod uwagę Krajowe i Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego. Złożoność projektów PPP, skala przepływów finansowych pomiędzy stronami umowy o PPP i fakt istnienia różnic w zasadach rachunkowości podmiotu publicznego i partnera prywatnego wymagają stworzenia wewnętrznej polityki rachunkowości. Polityka ta powinna obejmować cały okres trwania umowy o PPP i wskazywać między innymi sposób rozliczeń nakładów inwestycyjnych, ustalenia wartości początkowej środków trwałych, przejęcie częstotliwości i zakresu uzgadniania danych i sald wzajemnych rozliczeń¹².

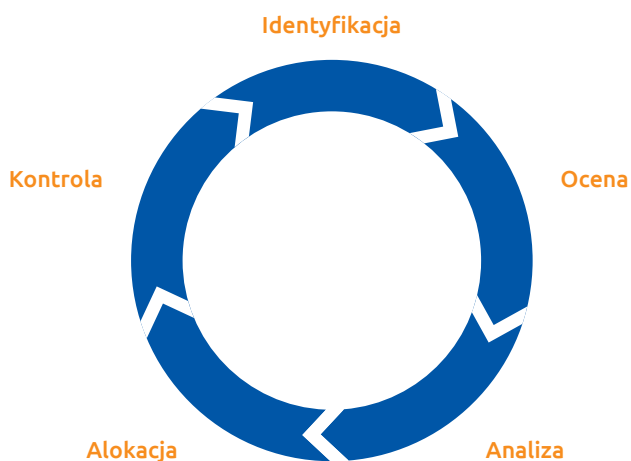
3. Proces zarządzania ryzykiem w projektach PPP w sektorze parkingów

Przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane w formule PPP – z uwagi na swój długoterminowy charakter i wysoki stopień skomplikowania – są narażone na ryzyko. Dlatego tak ważne jest odpowiednie podejście do procesu zarządzania ryzykiem, którego istotnym elementem jest podział (alokacja) ryzyka.

Zgodnie z rysunkiem 2 ważne jest, aby na początku zidentyfikować rodzaje ryzyka, które mogą wystąpić w trakcie realizacji projektu PPP w sektorze parkingów. Następnie dokonuje się ich klasyfikacji i oceny polegającej na oszacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia danego rodzaju ryzyka i konsekwencji dla całości projektu w przypadku jego materializacji. Po etapie identyfikacji i oceny następuje analiza ryzyka – zarówno

¹² Szerzej na temat polityki rachunkowości: B. Gajos, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Aspekty bilansowo-podatkowe*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2014, s. 117.

Rysunek 2. Proces zarządzania ryzykiem w projektach PPP



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Typowa alokacja ryzyka w sektorze parkingów

Kategoria	Odpowiedzialność		
	PUBLICZNA	PRYWATNA	WSPÓLNA
Ryzyko planowania	+		
Ryzyko projektowania		+	
Ryzyko budowania		+	
Ryzyko operacyjne		+	
Ryzyko popytu		+	
Ryzyko finansowe		+	
Ryzyko makroekonomiczne		+	
Ryzyko polityczne	+		
Ryzyko legislacyjne	+		
Ryzyko siły wyższej			+
Ryzyko stanu środowiska naturalnego	+		
Ryzyko rozstrzygania sporów			+
Ryzyko akceptacji społecznej			+
Ryzyko wartości rezydualnej	+		

Źródło: opracowanie własne.



WAŻNE

- Podział ryzyka niesie za sobą bodziec zachęcający sektor prywatny do realizacji inwestycji w modelu PPP.
- Przedstawiony w tabeli podział ryzyka ma charakter modelowy, nie jest narzucony zapisami prawa. W praktyce często bywa odmienny, szczególnie w zakresie pierwszych wymienionych w tabeli rodzajów ryzyka – jest to uwarunkowane zarówno specyfiką przedsięwzięcia, jak i zdolnością i gotowością przyjęcia na siebie konkretnych rodzajów ryzyka przez obie strony.
- Istotne jest, aby nie przejmować ryzyka, którym nie potrafimy skutecznie zarządzać (np. ryzyko budowy zawsze powinno być domeną partnera prywatnego), oraz pamiętać, że przejście przez partnera prywatnego nietypowych rodzajów ryzyka, odmiennych od modelowych rozwiązań, zawsze zwiększa koszty projektu, a niekiedy może wręcz zadecydować o jego niepowodzeniu.

ilościowa¹³, jak i jakościowa¹⁴. Wykres na rysunku 2 ma kształt koła, ponieważ proces zarządzania ryzykiem ma charakter ciągły w całym cyklu życia projektu – po kontroli następuje ponownie identyfikacja (weryfikacja wcześniejszych założeń).

W toku procesu analizy ryzyka rekomendowane jest wskazanie kluczowych rodzajów ryzyka, czyli takich, które ze względu na potencjalne konsekwencje wystąpienia i prawdopodobieństwo wymagają szczegółowej analizy. Za ryzyko kluczowe powinno uznawać się takie rodzaje ryzyka, dla których:

- konsekwencja wystąpienia została oceniona jako wysoka oraz
- prawdopodobieństwo wystąpienia zostało ocenione jako co najmniej możliwe.

Gdy ryzyko jest już zidentyfikowane, pogrupowane i ocenione, można przejść do jego alokacji pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny (por. tabela 1).

W projektach PPP realizowanych w sektorze parkingów istotne jest, aby przyjęte założenia dotyczące podziału głównych pozycji kosztowych pomiędzy partnerami przeżyły się uczciwie na sposób rozliczania między nimi. Większość rodzajów ryzyka, a więc

¹³ Analiza ilościowa polega na oszacowaniu prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia uprzednio zidentyfikowanych rodzajów ryzyka. Dokonuje się hierarchizacji zidentyfikowanych zdarzeń niekorzystnych według ich potencjalnego wpływu na proces realizacji całości przedsięwzięcia.

¹⁴ Analiza jakościowa polega na określeniu wymiernych wartości wielkości prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia niebezpieczeństwa nie tylko dla poszczególnych czynności przedsięwzięcia, lecz także dla całości przedsięwzięcia.

i kosztów związanych z obsługą inwestycji, będzie zazwyczaj spoczywała na partnerze prywatnym i tak będzie on odpowiedzialny za proces projektowania, budowy i późniejszego zarządzania stworzoną infrastrukturą.

Alokacja nie jest jednak ostatnim z ogniw procesu zarządzania ryzykiem w projektach PPP. Tym elementem jest kontrola i monitorowanie sposobów radzenia sobie z ryzykiem. Etap ten polega zarówno na ciągłej obserwacji i nadzorowaniu procesu zarządzania ryzykiem, jak i na identyfikacji nowo pojawiających się zagrożeń oraz na systematycznej ocenie podejmowanych działań prewencyjnych.

4. Modelowa ścieżka dojścia dla projektów PPP w sektorze parkingów

Nie istnieje jedna modelowa ścieżka dojścia dla projektu PPP, także w sektorze infrastruktury parkingowej. Na podstawie analizy literatury przedmiotu można jednak sformułować szereg rekomendacji bazujących na doświadczeniach z całego świata, jak tego typu projekty mogłyby być przygotowywane i następnie realizowane.

Jedną z nich jest metodologia przygotowana przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP¹⁵, oparta na sześciu krokach:

- Identyfikacja projektu i analiza możliwości wykorzystania PPP.
- Przygotowanie organizacyjne.
- Przygotowanie do wszczęcia postępowania.
- Postępowanie na wybór partnera prywatnego.
- Sfinalizowanie umowy o PPP i uzgodnień finansowych.
- Zarządzanie umową.

Metodologia ta jest propagowana przez Platformę PPP w formie przewodnika¹⁶: *Projekt PPP od A do Z*.

Modelową ścieżkę dojścia opisano szczegółowo w I tomie Dobrych praktyk, dotyczącym sektora budynków użyteczności publicznej. Dlatego w niniejszym opracowaniu omówimy aspekty kluczowe dla projektów parkingowych.

W procesie dojścia do projektu w sektorze parkingowym należy zwrócić największą uwagę na zakres analiz wstępnych. Podstawowe analizy przed ogłoszeniem postępowania na wybór partnera w projekcie parkingowym powinny dotyczyć: wstępnego podziału

¹⁵ ang. European PPP Expertise Centre – EPEC.

¹⁶ http://www.ppp.gov.pl/publikacje/publikacje/strony/projekt_ppp_od_a_do_z_01082012.aspx (dostęp 27.09.2017).

ryzyka, wstępnej analizy bankowości projektu i aspektów ekonomicznych projektu. W analizie ekonomicznej trzeba szczególnie zwrócić uwagę na: koszty inwestycyjne (w tym koszty badań archeologicznych, odbudowy płyt placu na placach z istniejącymi rynkami, ewentualnej budowy powierzchni handlowej czy dworców autobusowych). Zaleca się również przeprowadzenie wstępnych badań gruntowych. Nieodzowne jest sprawdzenie stanu prawnego gruntów.

W projektach parkingowych niezwykle istotne jest przeanalizowanie zapisów **polityki parkingowej miasta** (jeśli taki dokument istnieje) w zakresie: zasięgu strefy płatnego parkowania i ewentualnych planów zmiany granic strefy, planowanych działań długoterminowych (inwestycje, które mogłyby być konkurencyjne dla projektowanego parkingu), zasad poboru opłat. Już na tym etapie warto określić, jakie będzie w tym zakresie stanowisko negocjacyjne zamawiającego.

W projektach o dużym stopniu złożoności i tych wymagających znaczących nakładów kapitałowych – a do takich należą inwestycje parkingowe – zalecane jest zatrudnienie doświadczonych doradców zewnętrznych, którzy będą wspierać działania strony publicznej już od etapu przygotowania do realizacji projektu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że doradztwo powinno obejmować również wsparcie techniczne, o czym podmioty publiczne często zapominają, koncentrując się na analizach prawnych i finansowych (szerzej na temat roli doradztwa technicznego w parkingowych projektach PPP – patrz ramka na kolejnej stronie).

Budowa parkingu musi być zgodna między innymi z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. i tu rola konsultanta/doradcy polega na dobraniu odpowiedniego podłoża, dopasowaniu rodzaju parkingu (wielo- lub jednopoziomowy) do usytuowania i kształtu działki oraz wymagań zamawiającego, do dróg manewrowych, do rodzaju pojazdów, którym parking ma służyć, i wielu innych zagadnień, ale przede wszystkim modelu partnerstwa. Na tym etapie doradztwo techniczne dla inwestycji parkingowej w formule PPP polega na jak najlepszym indywidualnym opracowaniu wymienionych wyżej zagadnień – rekomendowane rozwiązania będą zależą od tego, co chce osiągnąć i czym dysponuje zamawiający. Doradcy powinni również sprawdzić ryzyko infrastruktury konkurencyjnej, więc i ryzyko zmian wpływów z użytkownika parkingu wybudowanego w koncesji, wynikających z powstania w otoczeniu biznesowym innych miejsc postojowych, a nawet miejsc bezpłatnych. Analizuje się także ryzyko legislacyjne, możliwość zastosowania mechanizmu płatności od użytkowników końcowych i oczywiście przychody partnerów inwestycji. Partnerzy prywatni mogą bowiem oczekiwać od podmiotów publicznych modyfikacji polityki parkingowej gminy. Do wyników analiz dobiera się „szyte na miarę” rekomendacje i rozwiązania oraz najbardziej odpowiednią formę prawno-finansową partnerstwa.

PERSPEKTYWA DORADCY TECHNICZNEGO

– fragment wywiadu z Michałem Palczewskim, Zastępcą Dyrektora Generalnego i Dyrektorem ds. Rozwoju SAFEGE Oddział w Polsce

Jaka jest rola doradców technicznych w parkingowym projekcie PPP?

Rola doradców technicznych w projektach PPP jest ogromna. Branża budowlana jest specyficzną i wymagającą gałęzią gospodarki – sprawne działanie w niej wymaga dobrej znajomości prawa budowlanego, specyfiki robót oraz możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych i równoważnych. Do wszelkich przedsięwzięć inżynierskich niezbędne jest zarówno na etapie planowania, jak i w czasie realizacji posiadanie specjalistycznego know-how.

Sam zamawiający wielokrotnie nie jest w stanie na podstawie posiadanych zasobów i kompetencji przeprowadzić rozeznania rynku, analiz przedrealizacyjnych, oceny wykonalności, oceny oddziaływania na środowisko, określenia warunków technicznych przedsięwzięcia, a także propozycji innowacyjnych rozwiązań lub specjalistycznych ekspertyz i analiz, w tym na przykład analizy ryzyka lub analizy dostępności mediów. Doradztwo techniczne jest więc niezbędne już na etapie samej idei przeprowadzenia inwestycji w ramach PPP, gdyż niepoprawnie przygotowana inwestycja jest obciążona podwyższonym ryzykiem niepowodzenia oraz trudności z realizacją projektu, a w konsekwencji – braku zainteresowania potencjalnych podmiotów prywatnych podjęciem współpracy.

Doradca techniczny pomaga już na etapie przygotowania niezbędnej dokumentacji lub weryfikacji dokumentów posiadanych przez zamawiającego. Na etapie postępowania może pomóc określić standardy, w jakich podmiot prywatny powinien przekazać przedmiot zamówienia podmiotowi publicznemu. Pozwoli również zidentyfikować potencjalne problemy, z jakimi może spotkać się strona publiczna, a także wesprze zamawiającego we wszelkich negocjacjach z partnerami.

Doradca techniczny jest więc niejako gwarantem wysokiego poziomu realizacji inwestycji. Umowa na partnerstwo publiczno-prywatne trwa od 10 do nawet 30 lat – w tak długim okresie następuje wielokrotna zmiana osób zajmujących się projektem, zatem konsultant techniczny obecny przez cały czas trwania projektu zapewnia gromadzenie i przekazanie wiedzy pozyskanej w całym okresie trwania umowy.

Korzyści z zatrudnienia doradzającej firmy zewnętrznej są odczuwalne na każdym etapie inwestycji i w całym cyklu życia projektu – aż do momentu przekazania obiektu inwestycji z powrotem w ręce publiczne. Połączenie umiejętności i kompetencji zamawiającego z wiedzą i doświadczeniem odpowiedniego doradcy technicznego

zapewnia wzorowe prowadzenie projektu i pozwala wykorzystać posiadane zasoby w sposób najbardziej efektywny i skuteczny.

Rekomendacje podmiotu będącego profesjonalistą na rynku inwestycji budowlanych powinny być nieodzownym elementem dobrych praktyk przy przygotowywaniu i realizacji projektu w formule PPP. Jeśli dzisiaj nie odrobimy tej lekcji, jutro będziemy „siedzieli w oślej ławce”.

Wsparcie doradców, w tym także ekspertów technicznych, pozwala zatem na optymalne określenie potrzeb publicznych w dokumentacji przetargowej i na zajęcie właściwego stanowiska negocjacyjnego na etapie wyboru partnera prywatnego. Zaznaczmy jednak, że rola doradcy technicznego nie kończy się wraz z podpisaniem umowy o PPP. Równie ważna jest faza zwrotu obiektu na rzecz zamawiającego (ocena jego stanu technicznego) po okresie umownym.

Podobnie jak przy innych projektach PPP zalecane jest **powołanie zespołu sterującego** po stronie publicznej, a także przeprowadzenie **testowania rynku** celem sprawdzenia, czy planowany projekt będzie atrakcyjny dla podmiotów prywatnych. W przeciwnym razie przystępowanie do dalszych prac przygotowawczych grozić będzie marnotrawieniem czasu i zasobów zamawiającego. Narzędzia użyte do testowania rynku powinny być tak zaprojektowane, aby zakres informacji zwrotnej obejmował również sugerowane przez przedsiębiorstwa zmiany służące poprawie efektywności projektu, a tym samym – zwiększeniu zainteresowania projektem potencjalnych partnerów prywatnych.



DOBRA PRAKTYKA

Zaleca się, aby testowanie rynku odbyło się w formie indywidualnych rozmów z potencjalnymi partnerami prywatnymi i bankami, a nie drogą korespondencyjną. Przedstawiciele przedsiębiorstw i instytucji finansujących chętniej zgłoszą uwagi i sugestie do planowanego projektu PPP podczas spotkania, natomiast odpowiedź na ankietę może być zdawkowa, a w skrajnej sytuacji zapytanie skierowane tą drogą może pozostać w ogóle bez odpowiedzi.

5. Projekty parkingów na tle polskiego rynku PPP

Przed zaprezentowaniem projektów parkingowych realizowanych od 2009 r. (wejście w życie nowej ustawy o PPP i ustawy koncesyjnej z 2009 r.) warto wspomnieć o pionierskiej inwestycji quasi-PPP¹⁷ zrealizowanej w Poznaniu pod placem Wolności. Obiekt wybudowało francusko-polskie konsorcjum Eiffage Parking-Mitex w formule buduj-eksploatuj-przekaż (ang. BOT). Partner prywatny ma prawo przez 39 lat eksploatować parking. Zakres projektu obejmował również rewitalizację płyty placu Wolności (wygląd nawiązuje do kształtu z 1923 r.) i wybudowanie tramwajowej sieci trakcyjnej. Miasto zlikwidowało 450 miejsc parkingowych (82% pojemności parkingu) na okolicznych ulicach, w strefie płatnego parkowania. Nakłady inwestycyjne wynosiły 43,2 mln zł, z czego ponad 5 mln zł kosztowała rewitalizacja płyty placu, a ponad 500 tys. zł – budowa sieci trakcyjnej¹⁸.

Zrealizowane projekty parkingowe ujęte w Bazie Projektów PPP prowadzonej przez MR według stanu na koniec czerwca 2017 r. zebrano w tabeli 2.

Wszystkie wymienione wyżej projekty przyjęły formę prawną koncesji. Dwa pierwsze to projekty o małej wartości – stąd okres, na który zawarto umowy, jest stosunkowo krótki: odpowiednio: 9 i 10 lat. Pozostałe trzy projekty to projekty duże, zawarte na 30–40 lat, wykraczające przedmiotowo poza budowę parkingu. W każdym z nich powiązано budowę parkingu podziemnego z rewitalizacją (w różnym zakresie) terenów znajdujących się nad i obok parkingu.

Analiza polskich przedsięwzięć parkingowych, które zakończyły się niepowodzeniem, wskazuje na następujące przyczyny:

- problemy z finansowaniem (m.in. oczekiwanie umów wsparcia);
- krótki okres kredytowania;
- krótki termin obowiązywania umowy proponowany przez partnera prywatnego;
- zbyt wysoki oczekiwany poziom zwrotu z inwestycji w stosunkowo krótkim czasie;
- brak skłonności do dopłat (stosowania mechanizmów wsparcia) ze strony zamawiających;
- obawy podmiotów prywatnych o dostępność gruntów przeznaczonych pod inwestycję;
- ryzyko zmian miejskiej polityki parkingowej;

¹⁷ Zasady współpracy stron oparte są na idei PPP, ale ze względu na brak regulacji prawnych w tamtym okresie partnerzy funkcjonują na podstawie umowy cywilnoprawnej. Decyzję o budowie parkingu w opisanym modelu podjęto w 2004 r.

¹⁸ Prezentacja „Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP”, dostępna na: https://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platfomy/Grupy_robocze/Parkingi/Aktualnosci/Documents/1_parkingi_ppp_poznan_2011_08_18.ppt (dostęp 27.09.2017).

Tabela 2. Projekty parkingowe w PPP, stan na 30.06.2017 r.

	Województwo	Zamawiający	Nazwa projektu
1.	małopolskie	Fundacja „Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie”	Rozbudowa i eksploatacja parkingu dla samochodów przy ul. Kukuczkiej w Krakowie
2.	małopolskie	SPZOZ Szpital Powiatowy im. bł. Marty Wieckiej w Bochni	Budowa parkingu i drogi dojazdowej na terenie Szpitala Powiatowego w Bochni
3.	dolnośląskie	Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o.	Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu (2. ogłoszenie)
4.	dolnośląskie	Urząd Miejski Wrocławia	Budowa parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ we Wrocławiu oraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem
5.	opolskie	Miasto Opole	Budowa wielokondygnacyjnego parkingu podziemnego na placu Mikołaja Kopernika w Opolu wraz z zagospodarowaniem powierzchni placu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Projektów PPP Ministerstwa Rozwoju.

- ryzyko niedostatecznego popytu;
- zbyt mała skala inwestycji;
- brak formalnego potwierdzenia odnośnie do możliwego zakresu realizacji projektu z uwagi na, przykładowo: niewykonanie szczegółowych badań gruntowych lub archeologicznych czy też brak decyzji środowiskowej¹⁹.

W omawianym projekcie dzięki elastyczności strony publicznej, zdeterminowanej, aby osiągnąć cel, udało się uniknąć wskazanych wyżej pułapek.

W zamierzeniach gmin znajduje się sześć nowych projektów parkingów realizowanych w formule PPP. Oprócz projektów wskazanych na rysunku 3 w bazie MR znajduje się jeszcze przedsięwzięcie polegające na budowie parkingu wielopoziomowego w obrębie Osiedla 700-lecia w Żywcu – nie określono dla niego szacowanej wartości nakładów inwestycyjnych.

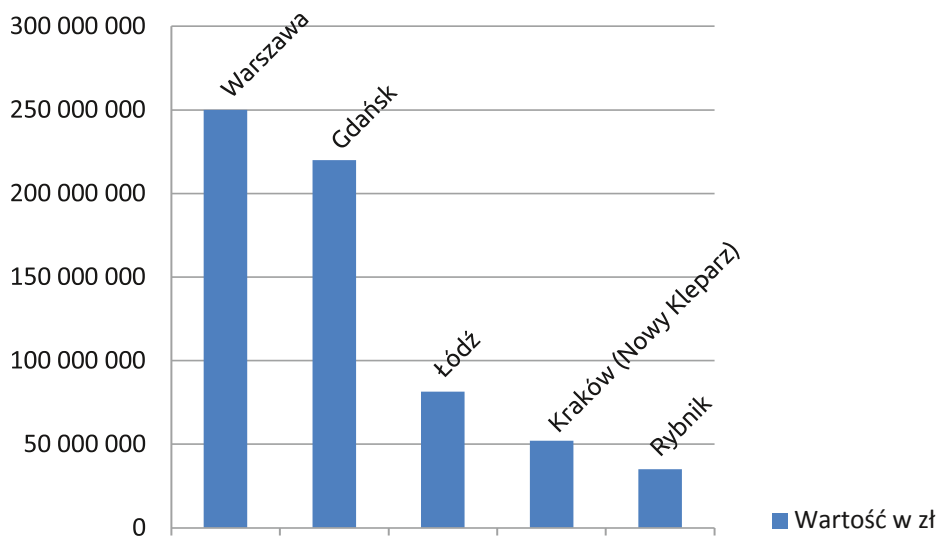
¹⁹ Prezentacja „Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP”, dostępna na: https://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platfomy/Grupy_robocze/Parkingi/Aktualnosci/Documents/1_parkingi_ppp_poznan_2011_08_18.ppt (dostęp 27.09.2017).

	Partner prywatny	Wartość w zł	Czas trwania umowy
	FINEZJA A.K.	2,45 mln	9 lat
	R Bud Firma Usługowo-Transportowo-Handlowa Ryszard Birkowski	512 tys.	10 lat
	Budimex Parking Wrocław	43,3 mln	30 lat
	Mota – Engil	38,7 mln	40 lat
	IGI Exclusive	100 mln	30 lat

Jak się wydaje, zapowiadana w *Polityce rządu w sprawie PPP* i popierana przez samorządy terytorialne²⁰ nowelizacja przepisów dotyczących wysokości opłat w strefach płatnego parkowania zmierzająca do możliwości ich podwyższenia powinna zachęcić zarówno miasta (uproszczenie struktury projektów), jak i przedsiębiorstwa (szybszy okres zwrotu nakładów, mniejsze ryzyko popytu) do realizacji projektów parkingów w formule PPP/koncesji.

²⁰ W analizach dotyczących niepowodzeń projektów parkingowych w PPP często wskazuje się, że kwestia zbyt niskich opłat w strefie parkowania jest zasadniczą przeszkodą dla powodzenia tych projektów. Dozwolone prawem stawki są zbyt niskie w porównaniu z ceną biletu komunikacji miejskiej, nie zniechęcają zatem do wyboru transportu zbiorowego zamiast własnego pojazdu. Trudno ograniczyć parkowanie długotrwałe, powyżej 2–3 godzin, jeżeli nie można ustalić ceny za kolejne godziny na poziomie wyższym niż za pierwszą godzinę. Por. przykładowo: *Polityka parkingowa Miasta Poznania*, Poznań 2008, s. 55–56.

Rysunek 3. Zamierzenia parkingowe podmiotów publicznych, stan na 30.06.2017 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Baza Projektów PPP Ministerstwa Rozwoju.

Część II.

Studium przypadku „Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu”

Tabela 3. Metryczka projektu

Zamawiający	Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o.
Koncesjonariusz (partner prywatny)	Budimex Parking Wrocław sp. z o.o.
Nakłady inwestycyjne	43,3 mln zł netto
Czas trwania umowy	30 lat (2 lata – budowa, 28 lat – zarządzanie)
Podstawa prawna wyboru partnera	ustawa o PPP i ustawa koncesyjna z 2009 r.

Źródło: Baza zawartych umów PPP, MR, http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Baza_danych_umow_ppp_30_06_2017.xlsx (dostęp 17.09.2017).

1. Przestanki realizacji projektu

Kompleks Hali Stulecia wkomponowany jest w tereny rekreacyjno-wypoczynkowe. W jego bezpośrednim sąsiedztwie, na południe od Hali znajduje się wrocławskie ZOO, które stanowi znaczącą atrakcję turystyczną miasta i regionu. Od północy, wzdłuż ul. Parkowej rozciągają się tereny niskiej zabudowy mieszkaniowej oraz tereny akademickie, na których znajdują się obiekty Akademii Wychowania Fizycznego i Akademii Medycznej, a także gimnazjum i liceum ogólnokształcące. Przy skrzyżowaniu ul. Parkowej i ul. Witełona znajduje się Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Na zachód od Kanalu Miejskiego również znajdują się tereny akademickie (Politechnika Wrocławska), a także inne obiekty użyteczności publicznej, na przykład Szpital Kliniczny nr 1 we Wrocławiu. Niska zabudowa mieszkaniowa występuje rzadko.

Na wschód od ul. Kopernika, która przebiega po granicy Parku Szczytnickiego, występują tereny mieszkaniowe o niskiej, jednorodzinnej zabudowie. W rejonie ul. Wittiga znajduje się osiedle akademickie z budynkami wysokimi. Przy ul. Pugeta występuje niska zabudowa mieszkaniowa.

Kompleks Hali Stulecia wraz z Pergolą, Park Szczytnicki wraz z Ogrodem Japońskim oraz ZOO we Wrocławiu tworzą tym samym wspólnie atrakcyjny turystycznie obszar rekreacyjno-wypoczynkowy nie tylko dla turystów odwiedzających miasto, lecz także dla jego mieszkańców, zwłaszcza studentów mieszkających w tej okolicy.

Dzisiejsza Hala Stulecia pełni funkcję międzynarodowego centrum wystawienniczego, kulturalnego i rekreacyjnego. Kompleks funkcjonuje, podobnie jak w ubiegłym wieku, jako niezwykle miejsce targów, kongresów, przedstawień teatralnych i operowych, koncertów, międzynarodowych zawodów sportowych, spotkań politycznych i biznesowych, jak również wydarzeń religijnych. Kompleks Hali Stulecia, który obejmuje także nowoczesne centrum kongresowe, zabytkową Pergolę i Wrocławską Fontannę, może przyjąć jednorazowo 7 tysięcy gości, a ze względu na swoją wielofunkcyjność jest przygotowany, aby zaspokoić nawet najbardziej wyszukane oczekiwania organizatorów małych, średnich i dużych specjalistycznych wydarzeń.

W 2006 r. Hala Stulecia została wpisana na prestiżową Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Przyrodniczego UNESCO, co otworzyło nową epokę w historii tego miejsca spotkań. Projekt był zlokalizowany w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej.



DOBRA PRAKTYKA

W przypadku realizacji projektów w bliskim sąsiedztwie obiektów zabytkowych lub w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej należy przewidzieć w harmonogramie odpowiedni zapas czasowy na ewentualne uzgodnienia z miejskim konserwatorem zabytków.

Realizacja parkingu wynikała z potrzeby zapewnienia właściwej obsługi gości odwiedzających rejon Hali Stulecia – miejsca popularnego wśród turystów i mieszkańców Wrocławia – z uwagi na atrakcje zlokalizowane i planowane w rejonie inwestycji, takie jak:

- Hala Stulecia wraz z Pergolą;
- ZOO we Wrocławiu i planowane Afrykarium;
- Centrum Kongresowe;
- Pawilon Czterech Kopuł, po którego remoncie planowano otwarcie oddziału Muzeum Narodowego we Wrocławiu;
- Park Szczytnicki z Ogrodem Japońskim i funkcjonującą latem fontanną multimedialną, która zimą zmieniana jest w lodowisko.

Modernizowany kompleks Hali Stulecia wraz z pobliskimi terenami stanowi i stanowić miał udogodnienie dla mieszkańców miasta, a także dla turystów z całej Polski oraz pobliskich Niemiec i Czech.

Projekt miał na celu również poprawę jakości przestrzeni publicznej (m.in. ograniczenie „dzikiego” parkowania).

Z PERSPEKTYWY ZAMAWIAJĄCEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa sp. z o.o. Andrzejem Baworowskim

Jakie są największe korzyści z PPP w tym projekcie? Czy poza głównym celem, czyli wybudowaniem parkingu, chcieli Państwo osiągnąć jeszcze coś więcej dzięki tej inwestycji?

Na terenie kompleksu odbywa się rocznie ponad 300 różnych rodzajów i różnej wielkości imprez, jednocześnie to teren otwarty i dostępny dla każdego, co czyni go ulubionym miejscem wypoczynku wrocławian i przyjezdnych. Rokrocznie przez kompleks przewija się około 700 tysięcy gości.

Wcześniej spółka Hala Ludowa posiadała parking naziemny mogący pomieścić około 300 pojazdów. Ta liczba miejsc parkingowych była zupełnie niewystarczająca, zwłaszcza w perspektywie budowy w najbliższym otoczeniu kompleksu Hali Stulecia nowej atrakcji turystycznej, jaką miało stać się Afrykarium na terenie wrocławskiego ZOO. W planach Afrykarium miało gościć 750 tys. osób rocznie, w rzeczywistości średnioroczna liczba gości sięga około 1,4 miliona!

Niezbędna zatem stała się budowa dużego parkingu dla obsłużenia ruchu turystycznego w kompleksie Hali Stulecia i wrocławskiego ZOO. Parking ten nie mógł zająć dużej powierzchni, a jego konstrukcja nie mogła przesłonić bryły najcenniejszego zabytku w kompleksie – samej Hali Stulecia. Ze względu na te właśnie elementy większościowy udziałowiec spółki (gmina Wrocław) podjął jedyną możliwą do zrealizowania na tych terenach decyzję lokalizacyjną – zdecydowano, że parking umiejscowiony będzie w obrębie swoich wcześniejszych granic, ale pod ziemią znajdują się dodatkowe dwa poziome miejsca parkingowe. Tylko taka, choć realizacyjnie najdroższa koncepcja, miała szansę pogodzić ograniczenia wynikające z małej ilości miejsca.

Podsumowując: u podstaw decyzji o zawarciu umowy koncesyjnej na realizację parkingu wielopoziomowego w kompleksie Hali Stulecia we Wrocławiu znalazły się dwa elementy:

- konieczność zwiększenia liczby miejsc parkingowych;
- ukrycie dwóch trzecich powierzchni parkingowej pod ziemią.

2. Podmiot publiczny (zamawiający)

Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o. powstało 1 maja 2000 r. w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą: Wrocławskie Przedsiębiorstwo „Hala Ludowa” we Wrocławiu, jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa. W dniu 14 października 2005 r. pomiędzy Skarbem Państwa a województwem dolnośląskim zawarto umowę nieodpłatnego przeniesienia własności udziałów spółki.

Aktualnie udziałowcami spółki są:

- gmina miasta Wrocław (99,97%);
- pracownicy (0,03%).

3. Zasoby nieruchomości wykorzystywane w projekcie

Wkładem zamawiającego w przedsięwzięcie miała być część działki przeznaczonej pod planowaną inwestycję nr 6/1 (AM-16, obręb Zalesie), której właścicielem jest Skarb Państwa, a użytkownikiem wieczystym – zamawiający. Tytuł zobowiązaniowy do korzystania z nieruchomości, na której planowany był parking, miał zostać przyznany koncesjonariuszowi na cały okres obowiązywania umowy koncesji. Ponadto hipoteka na tej działce posłużyła jako zabezpieczenie umowy wsparcia²¹, która była niezbędnym elementem dla zawarcia umowy kredytowej.

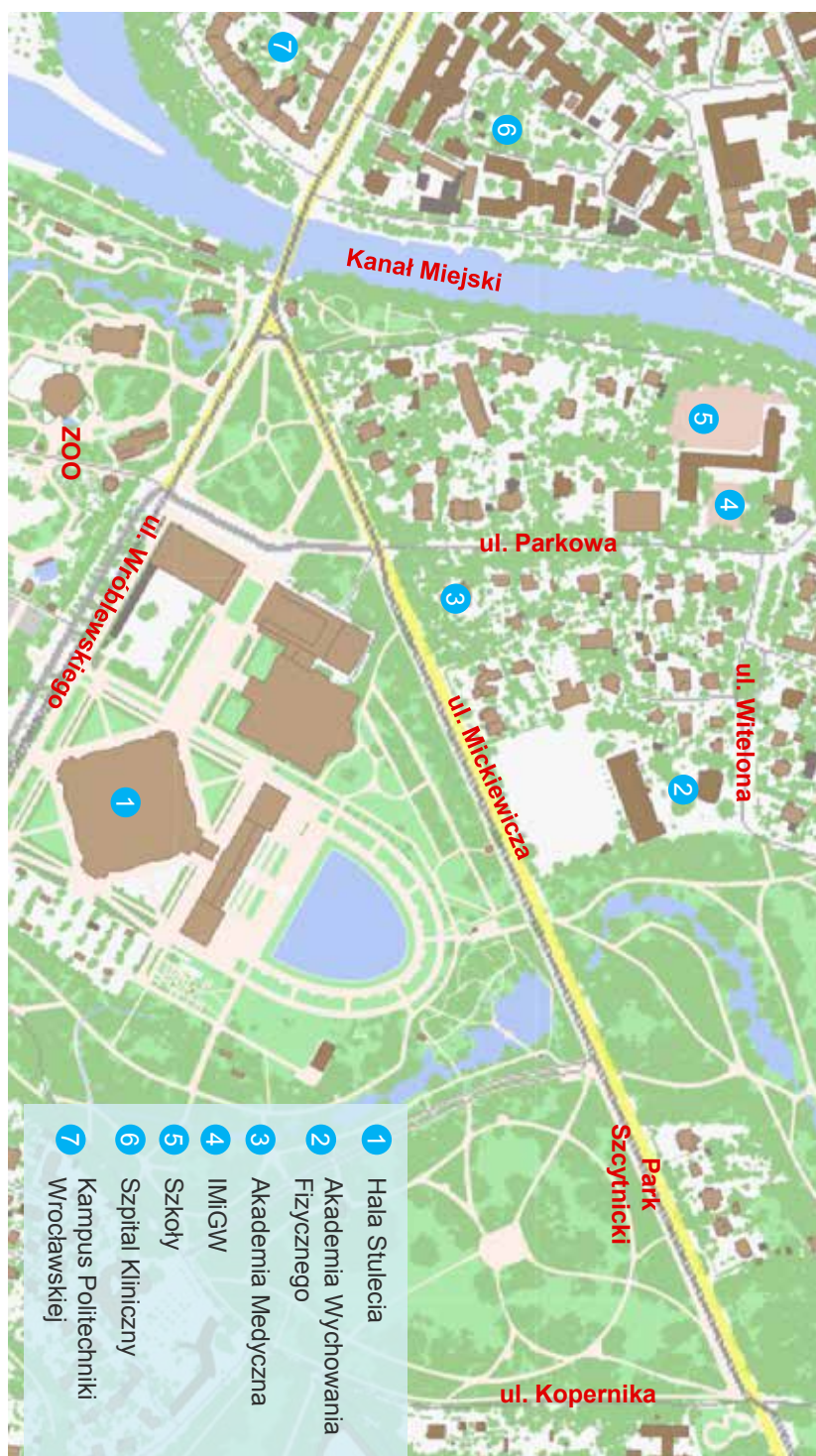
4. Organizacja zamawiającego (zespół projektowy)

Po stronie zamawiającego zespół projektowy stanowili przedstawiciele Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa sp. z o.o., wspomagani przez przedstawicieli miasta i doradców finansowych. Przedstawiciele zamawiającego od początku do końca koordynowali cały proces.

²¹ Umowy wsparcia są dla banków dodatkowym zabezpieczeniem udzielonego finansowania. W omawianym przedsięwzięciu gmina miasto Wrocław zawarła umowę wsparcia ze swoją spółką (szczegóły w punkcie: Mechanizm wsparcia).

Rysunek 4. Zagospodarowanie terenu wokół kompleksu Hali Stulecia

Źródło: <http://gis.um.wroc.pl>



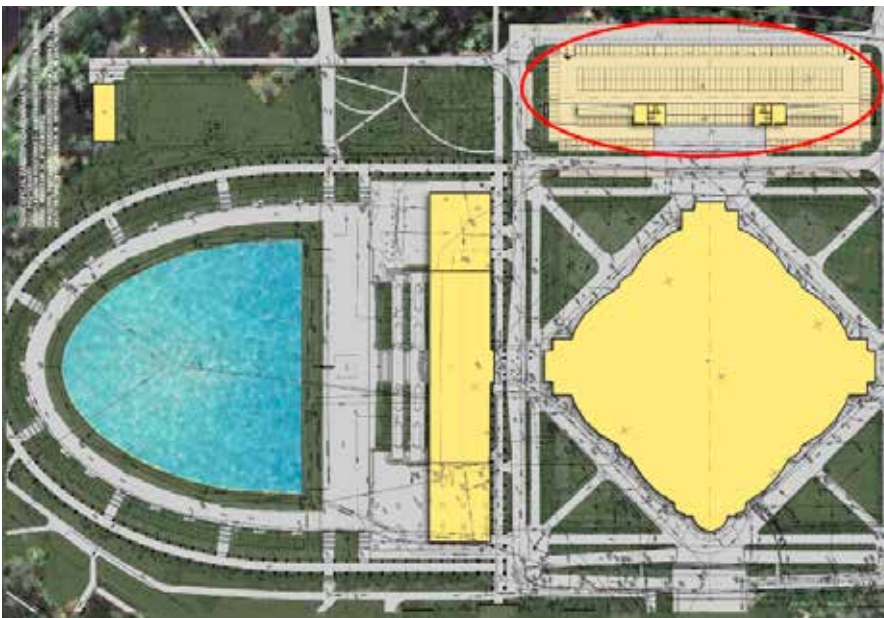


Rysunek 5.
Kompleks Hali Stulecia
Źródło: <http://gis.um.wroc.pl>

1. Hala Stulecia
2. Regionalne Centrum Turystyki Biznesowej
3. Pergola
4. Wrocławska Fontanna multimedialna
5. Placze przed Halą Stulecia
6. Tereny zielone wokół Hali – idealne na imprezy plenerowe
7. Miejsce na parking

Rysunek 6. Lokalizacja parkingu przy Hali Stulecia

Źródło: <http://gis.um.wroc.pl>



5. Konsultacje społeczne

W polskiej praktyce dość często obserwuje się rozdźwięk między społecznym oczekiwaniem, że prywatnym samochodem będzie można komfortowo i szybko dojechać do każdego miejsca w mieście (co powoduje konieczność ciągłej rozbudowy infrastruktury, której rozwój nie nadąża za przyrostem liczby użytkowanych samochodów osobowych), a długookresowymi strategiami władz lokalnych dążących do oddania centrów miast pieszym²² i do zmiany zachowań komunikacyjnych mieszkańców. Między pieszymi a kierowcami trwa swoista konkurencja o ograniczone przestrzenie publiczne²³. Z tych powodów istotne jest stałe prowadzenie dialogu z lokalną społecznością podczas realizacji projektów parkingowych, szczególnie w formule PPP.

Z PERSPEKTYWY ZAMAWIAJĄCEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa sp. z o.o. Andrzejem Baworowskim

Jaka jest społeczna percepcja projektu?

Parking jest w sensie rozwiązań architektonicznych i komunikacyjnych inwestycją wzorcową. Punktem zapalnym stają się dni oblężenia wszystkich okolicznych atrakcji turystycznych (najtrudniejsze miesiące to czerwiec, lipiec i sierpień), kiedy problemem jest nie tylko możliwość zaparkowania na naszym parkingu, ale wjazd do tej części miasta, w której znajdują się kompleks Hali Stulecia i ZOO. Wtedy najwięcej negatywnych opinii wypowiedzianych jest nie pod adresem tysięcy osób używających niepotrzebnie własnych pojazdów, ale ograniczonej liczby miejsc do parkowania.

W takich projektach zdarza się, że zamawiający gwarantuje partnerowi prywatnemu działania zmierzające do wstrzymania przedsięwzięć konkurencyjnych i/lub zmniejszenie liczby naziemnych miejsc parkingowych w strefie płatnego parkowania w bezpośrednim sąsiedztwie projektu. Celem powinno być pogodzenie potrzeb inwestora prywatnego (czyli zabezpieczenie przed konkurencją i stabilność działania) z potrzebami zamawiającego dotyczącymi kolejnych inwestycji infrastrukturalnych. Projekt PPP nie powinien

²² Urbaniści coraz częściej wskazują na potrzeby przekształcania naszych miast w miasta dla pieszych, ang. *walkable city*. Por. J. Szołtysek, H. Brdulak, S. Kauf, *Miasta dla pieszych. Idea czy rzeczywistość*, Texter, Warszawa 2016. Polityka transportowa wszystkich większych miast w Polsce zakłada powstrzymanie rosnącego udziału samochodów w przewozach wewnątrzmięjskich.

²³ Por. J. Gehl, *Cities for People*, Island Press, Washington, Covelo, London 2010, s. 3.

kolidować z planami rozbudowy i modernizacji okolicznych parkingów, a zatem inwestorowi należy zagwarantować ochronę przed przedsięwzięciami konkurencyjnymi tylko w takim zakresie, w jakim projekt ten zaspokoi obecny popyt²⁴.

Doświadczenia z innych projektów

W projekcie poznańskim z 2004 r. (por. punkt I.5) miasto wsparło partnera prywatnego poprzez likwidację naziemnych miejsc parkingowych w strefie płatnego parkowania. Poza chęcią zwiększenia popytu na usługi parkingu eksploatowanego przez partnera prywatnego służyło to również realizacji ważnego celu publicznego – pozwoliło bowiem na odzyskanie przestrzeni w centrum miasta dla pieszych. Przed realizacją projektu parkujące samochody niejednokrotnie uniemożliwiały swobodne przejście przechodniom²⁵.

Jeżeli przy realizacji parkingowych inwestycji PPP jest planowane zmniejszenie liczby miejsc parkingowych w sąsiedztwie, postawienie znaków zakazu parkowania itd., warto otwarcie rozmawiać z mieszkańcami o powodach takich działań, między innymi wskazywać na trendy obserwowane w innych miastach europejskich i polskich (sprowadzanie ruchu samochodowego pod ziemię, aby odzyskać przestrzeń miejską na potrzeby pieszych²⁶, wprowadzanie zakazów wjazdu lub opłat za wjazd do ścisłego centrum miasta itp.), uwarunkowania środowiskowe (konieczność zadbania o lepszą jakość powietrza w polskich miastach) itd.

Nawet jeśli zawarcie umowy o PPP nie będzie wiązać się ze wskazanymi wyżej przykładowymi zmianami przestrzennymi i dotyczącymi organizacji ruchu kołowego, uzyskanie aprobaty społeczności lokalnej dla projektu jest niezwykle ważne. Komunikacja społeczna pozwala nie tylko zredukować obawy (jeżeli takie są związane z projektem), lecz także umożliwia zebranie informacji, które mogą wpłynąć na lepsze dopasowanie inwestycji do potrzeb społecznych (a tym samym na polepszenie opłacalności inwestycji dla partnera prywatnego).

²⁴ *BOT w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego*, Difin, Warszawa 2006, s. 71.

²⁵ Por. K. Sobiech-Grabka, *Innowacje w świadczeniu usług publicznych: partnerstwo publiczno-prywatne, w: Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, red. M. Bryx, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 159.

²⁶ Jak w przypadku rewitalizacyjnej inwestycji PPP w Sopocie – dotyczącej zagospodarowania terenów przy dworcu PKP – gdzie jednym z elementów projektu była przebudowa układu komunikacyjnego w okolicy dworca. Przebudowie uległ też cały układ komunikacyjny ulic Dworcowej i Podjazd łączących się z ul. Bohaterów Monte Cassino. Prosto z pociągu można teraz wejść na zagospodarowany, wyłączony z ruchu kołowego dwupoziomowy plac miejski z elementami małej architektury, zielenią miejską, ogródkami, kawiarniami i restauracjami, stanowiący centralną część kompleksu i prowadzący bezpośrednio na „Monciak”.

Z PERSPEKTYWY PARTNERA PRYWATNEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Budimeksu Parking Wrocław Jerzym Angrockim

Czy Budimex prowadzi jakieś działania prospołeczne związane z tą inwestycją? Czy w wyniku działań nakierowanych na lokalną społeczność (np. kino parkingowe) zmieniło się nastawienie społeczne do projektu?

Budimex podejmował i podejmuje działania prospołeczne, ocieplające wizerunek parkingu. Organizujemy między innymi Dzień Dziecka, jak również znane i powtarzalne Kino Samochodowe. Ponadto dokładamy starań do popularyzacji działalności naszego parkingu, takich jak akcje ulotkowe i w lokalnych mediach (lokalne radio) informujące o naszej działalności. Na bieżąco działa również nasza strona internetowa informująca zarówno o samej działalności parkingu, jak i o atrakcjach turystycznych usytuowanych w otoczeniu parkingu (ZOO, Ogród Japoński, Pokaz Fontann).

Jeśli chodzi o odbiór społeczny projektu, to mamy pełną świadomość, iż każda nowa inwestycja, zaburzająca w pewien sposób dotychczasowe funkcjonowanie przyzwyczajień lokalnej społeczności, budzi emocje. Nasz obiekt funkcjonuje jednak już kolejny rok (w sierpniu 2017 r. rozpoczął się czwarty rok eksploatacji) i obecnie znacznie częściej niż wcześniej spotykamy się ze zrozumieniem i uznaniem dla naszej inwestycji, która uporządkowała chaos parkingowy panujący wokół szeregu lokalnych atrakcji.

6. Postępowanie przetargowe

Konieczność realizacji przedsięwzięcia wynika z przyczyn opisanych w jednym z poprzednich punktów oraz z wykonanej analizy ruchowej i zajętości miejsc parkingowych. Dlatego też zamawiający nie zdecydował się na przeprowadzenie szeroko zakrojonego dialogu technicznego, lecz od razu ogłosił postępowanie i zaprosił zainteresowane podmioty do etapu prekwalfikacji.

W związku ze wskazanymi powyżej zakładanymi celami inwestycji Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o. zarządzające kompleksem Hali Stulecia ogłosiło postępowanie na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie robót ogólnobudowlanych przez koncesjonariusza, przy zapewnieniu przez niego na jego koszt i ryzyko w szczególności sprzętu budowlanego, materiałów budowlanych, zasobów osobowych i know-how, polegających na budowie parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu i niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu. Wynagrodzeniem koncesjonariusza miało być prawo koncesjonariusza do wyłącznego korzystania i pobierania pożytków z parkingu.

Pierwsze podejście do postępowania

Pierwsze podejście do postępowania miało miejsce w latach 2010–2011. Dnia 19 lutego 2010 r. Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o. ogłosiło przetarg pn. „Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu”, nr referencyjny ogłoszenia: UK/KRBU/1/2010/DIR.

Po przeprowadzonych prekwifikacjach do etapu negocjacji zostały zaproszone cztery podmioty:

- Przedsiębiorstwo Robót Inżynierskich „POL-AQUA” S.A.;
- Nuvola Investments sp. z o.o.;
- APCOA Parking Polska sp. z o.o.;
- Budimex S.A.

Po przeprowadzeniu rund negocjacyjnych wszyscy wykonawcy złożyli rezygnację z udziału w postępowaniu. Tym samym w dniu 10 marca 2011 r. strona publiczna ogłosiła informację o zakończeniu negocjacji i odwołaniu postępowania. Po stronie Grupy Budimex odstąpienie wynikało z kwestii technicznej polegającej na wystawieniu do postępowania spółki dominującej grupy kapitałowej. Ustawa o koncesji nie pozwalała bowiem po rozstrzygnięciu postępowania scedować praw i obowiązków na spółkę celową.

Podczas pierwszego postępowania zdołano jednak wypracować ramowe warunki biznesowej współpracy pomiędzy stronami umowy koncesji, w związku z czym strona publiczna dysponowała szkieletem umowy, która wymagała dopracowania jedynie szczegółowych warunków.

Drugie podejście – ogłoszenie i planowany zakres prac

Postępowanie przetargowe zostało ogłoszone 12 kwietnia 2011 r. w trybie udzielenia koncesji zgodnie z przepisami ustawy koncesyjnej z 2009 r., nr referencyjny ogłoszenia: 2011/S 71-115525.

Zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym dołączonym do ogłoszenia na terenie działki przeznaczonej pod planowaną inwestycję należało zaprojektować i wykonać:

- parking podziemny dwukondygnacyjny wraz z częścią naziemną w poziomie terenu o łącznej liczbie $800 \pm 5\%$ miejsc postojowych dla samochodów osobowych; w ramach budowy parkingu należało przewidzieć:
 - lokalizację niezbędnych urządzeń technicznych związanych z funkcjonowaniem parkingu,
 - lokalizację w części podziemnej ustępów ogólnodostępnych dla 20 kobiet i 20 mężczyzn na pierwszej kondygnacji podziemnej,

Z PERSPEKTYWY PARTNERA PRYWATNEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Budimeksu Parking Wrocław Jerzym Angrockim

Z parkingu, co jest raczej ewenementem, mogą korzystać także pojazdy wyposażone w instalacje LPG, bardzo popularne w Polsce. Czy wiązało się to z większymi nakładami inwestycyjnymi? Czy był to wymóg zamawiającego?

Warunki przetargu nie narzucały obowiązku zapewnienia dostępu dla samochodów z instalacją LPG. Wykonie parkingu spełniającego wymogi bezpieczeństwa wynikające z dopuszczenia do parkowania takich pojazdów oczywiście spowodowało wzrost nakładów, niemniej jednak zdecydowaliśmy, że obiekt, aby był w pełni funkcjonalny dla odwiedzających, musi spełniać taki wymóg.

- wyposażenie we wszystkie niezbędne instalacje i urządzenia związane z funkcjonowaniem parkingu;
- zagospodarowanie terenu, obejmujące poza parkingiem, o którym wyżej mowa:
 - przebudowę istniejącego układu drogowego w zakresie wynikającym z obsługi komunikacyjnej parkingu oraz zapewnienia dojazdu do wejścia wschodniego Hali Stulecia,
 - parking dla 20 autobusów,
 - parking dla rowerów,
 - ciągi pieszo-rowerowe, chodniki,
 - zieleń,
 - obiekty małej architektury towarzyszące parkingowi podziemnemu;
- urządzenia infrastruktury technicznej, w tym przebudowę istniejących odcinków sieci kolidujących z planowanym parkingiem.

Główne parametry określające wielkość obiektu zostały określone następująco:

- Powierzchnia użytkowa: 21.000 m².
- Powierzchnia działki: 11.370 m².
- Liczba projektowanych miejsc postojowych dla samochodów osobowych: 800 ± 5%.
- Liczba kondygnacji naziemnych: 1.
- Liczba kondygnacji podziemnych: 2.

PERSPEKTYWA PARTNERA PRYWATNEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Budimeksu Parking Wrocław Jerzym Angrockim

Jak z perspektywy czasu oceniają Państwo proces dojścia do projektu? Co można było zrobić lepiej?

Każde przedsięwzięcie mające charakter długoterminowej współpracy, a takim w szczególności jest przedsięwzięcie koncesyjne, wymaga długiego czasu i konieczności ciągłej synchronizacji rodzących się ustaleń pomiędzy stronami umowy (zamawiającym i koncesjonariuszem), ale również wszelkimi innymi interesariuszami projektu – bankami finansującymi i nadzorem właścicielskim zamawiającego (Ratusz).

W kontekście zmieniającego się dynamicznie otoczenia ekonomicznego życzeniem strony prywatnej będzie zawsze jak najszybsze procesowanie projektu i podejmowanie decyzji i to w tym obszarze upatrujemy w przyszłości pewnych możliwości poprawy. Zdajemy sobie jednocześnie sprawę, że w czasie, kiedy negocjowaliśmy umowę, na rynku nie było przykładów wielu umów tego typu, byliśmy więc niejako pionierami, co wymagało pewnej ostrożności przy podejmowaniu decyzji zarówno przez koncesjonariusza, jak i zamawiającego.

Wnioski kandydatów i spotkania negocjacyjne

W dniu 25 maja 2011 r. minął termin składania wniosków o zawarcie umowy koncesji. Wniosek złożył Budimex Parking Wrocław sp. z o.o. i po ocenie formalnej został zaproszony do negocjacji.

Etap negocjacji w przedmiotowym postępowaniu zamknął się w 4 rundach negocjacyjnych, które odbyły się z udziałem zespołu negocjacyjnego zamawiającego, przedstawicieli miasta Wrocław, przedstawicieli kandydatów, jak również doradców obu stron:



DOBRA PRAKTYKA

W trakcie negocjacji strona publiczna i kandydaci powinny przedyskutować wszelkie aspekty związane z przedsięwzięciem. Negocjacje powinny być prowadzone do momentu, aż w wyczerpujący sposób zostaną omówione i wyjaśnione wszystkie kwestie budzące wątpliwości. Sztywne ustawienie harmonogramu przez zamawiającego może skutkować zbyt małą ilością czasu poświęconego na dialog, jednocześnie brak jakichkolwiek ram czasowych może przedłużać negocjacje praktycznie w nieskończoność. Należy więc na bieżąco elastycznie reagować na zasadne i merytoryczne postulaty zgłaszane przez kandydatów w postępowaniu.

- 8 czerwca 2011 r.
- 20 czerwca 2011 r.
- 31 sierpnia – 1 września 2011 r.
- 22 listopada 2011 r.

Składanie ofert i zawarcie umowy koncesji

Formalnie negocjacje w postępowaniu zakończyły się 12 kwietnia 2012 r., kiedy to zostało wysłane zaproszenie do dalszego etapu, tj. złożenia oferty. Termin składania ofert został ustalony na 19 kwietnia. Kryteria oceny ofert zebrano w tabeli 4.

Tabela 4. Kryteria oceny ofert

Kryterium	Ranga	Punkty
1. Termin wykonania przedmiotu koncesji (im krótszy, tym lepszy)	10%	10
2. Okres trwania koncesji (im krótszy tym lepszy, max. 360 miesięcy)	80%	80
3. Liczba miejsc parkingowych (im więcej, tym lepiej, min. 760, max. 840 dla samochodów osobowych)	10%	10

Źródło: opracowanie własne.

Jedyną ofertę w postępowaniu złożyła spółka Budimex Parking Wrocław sp. z o.o., która po formalnej ocenie została uznana za najkorzystniejszą. W ofercie Budimex Parking Wrocław przedstawił następujące parametry:

- termin wykonania przedmiotu koncesji: 31 grudnia 2013 r. (przy uwzględnieniu zastrzeżeń umownych dotyczących możliwości przesunięcia tego terminu, zgodnie z projektem umowy koncesji);
- okres trwania koncesji: 360 miesięcy;
- liczba miejsc parkingowych: 800 miejsc dla samochodów osobowych +/- 5% i 20 miejsc dla autokarów.

Podpisanie umowy nastąpiło 23 kwietnia, a po spełnieniu warunków zawieszających (podpisanie umowy wsparcia opisanej w dalszej części niniejszego dokumentu i umowy kredytowej z konsorcjum banków) umowa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2012 r.

Rzeczywisty termin wykonania przedmiotu koncesji przesunął się z deklarowanego w ofercie 31 grudnia 2013 r. na 31 lipca 2014 r. w rezultacie rozliczenia zdarzeń ostatecznych wynikających z opóźnienia w uzyskaniu ostatecznej decyzji środowiskowej (ewentualne opóźnienia związane z jej uzyskaniem były ryzykiem strony publicznej).

Na wspomniane opóźnienie przełożyły się przede wszystkim protesty stowarzyszenia „Park Szczytnicki”. Około półroczne przesunięcie terminu wykonania przedmiotu umowy

Rysunek 7. Kamienie milowe projektu



Źródło: opracowanie własne.

koncesji nie miało jednak negatywnego wpływu na dalszą współpracę pomiędzy stronami umowy.

Oprócz powyższych aneksów strony zawarły również kilkukrotnie aneksowane porozumienie w sprawie modyfikacji cen za parkowanie.

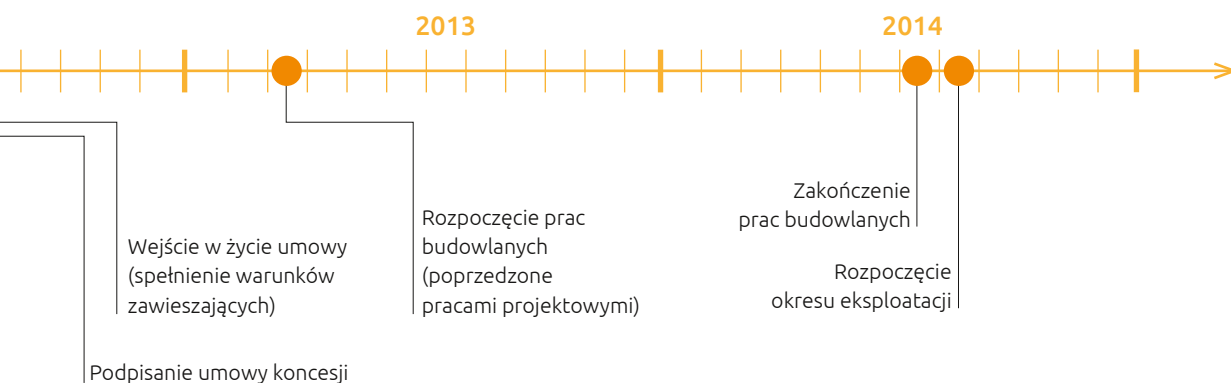
Kluczowe daty od ogłoszenia postępowania do momentu zawarcia umowy ilustruje rysunek 7.



WAŻNE

Przykłady powyższych porozumień pokazują, że podpisanie umowy koncesji nie zamyka dialogu pomiędzy stronami, który trwa przez cały okres obowiązywania umowy. Dlatego też umowa musi w jak najszerszym zakresie przewidywać możliwość wystąpienia różnych ewentualności, mogących mieć miejsce na różnych etapach realizacji przedsięwzięcia. Ważnym elementem reakcji na te ewentualności jest automatyzm reagowania, tak aby uniknąć sytuacji, w której jedna ze stron arbitralnie odmawia podjęcia działań zmierzających do zminimalizowania skutków wystąpienia najrozmaitszych okoliczności.

Drugie podejście



7. Realizacja przedsięwzięcia

Finalnie podmiotami, które po podpisaniu umowy koncesji uczestniczą w przedsięwzięciu, były i są:

- Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o. o. – „**Zamawiający**”;
- Budimex Parking Wrocław Sp. z o. o. – „**Koncesjonariusz**”;
- Budimex SA – „**Generalny Wykonawca**”/„**Udziałowiec Koncesjonariusza**”;
- Poland Car Parking sp. z o. o. (obecnie Interparking Polska sp. z o.o.) – „**Operator**”;
- Banki finansujące inwestycję (Nordea Bank Polska SA i PKO BP SA) – „**Banki Finansujące**” (obecnie tylko PKO BP SA po przejęciu Nordea Bank Polska SA);
- gmina miasta Wrocław – „**Miasto**”/„**Udziałowiec Zamawiającego**”.

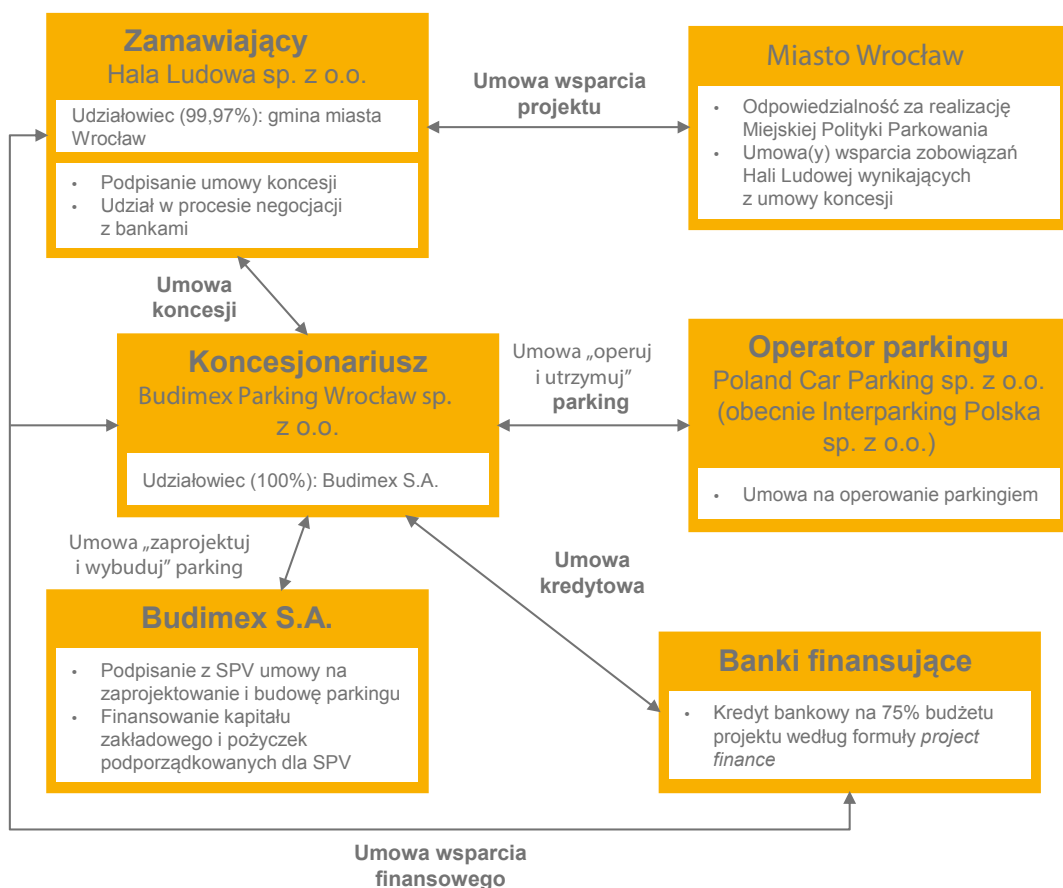
Powiązania pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w przedsięwzięciu i kluczowe relacje umowne pomiędzy nimi przedstawia rysunek 8.

Poza koncesjonariuszem do realizacji przedsięwzięcia na podstawie umów podwykonawczych zostały zaangażowane podmioty wyspecjalizowane w świadczeniu określonych zadań związanych z przedsięwzięciem:

- generalny wykonawca: Budimex S.A., który był jednocześnie jedynym udziałowcem koncesjonariusza,
- operator parkingu: Poland Car Parking sp. z o.o. (obecnie Interparking Polska sp. z o.o.).

Dzięki temu określone zadania i rodzaje ryzyka zostały przetransferowane na podmioty, które w profesjonalny sposób potrafią je wykonywać i nimi zarządzać.

Rysunek 8. Podmioty zaangażowane w realizację projektu



Źródło: opracowanie własne.

8. Finansowanie projektu

Najczęstszą formą realizacji kapitałochłonnych projektów w formule koncesji i partnerstwa publiczno-prywatnego jest tzw. finansowanie projektowe (ang. *project finance*). W swojej istocie sprowadza się ono do oparcia przewidywanych spłat odsetkowych lub kapitałowo-odsetkowych na przepływach generowanych wyłącznie na przychodach z przedsięwzięcia. W takim wariantcie kluczowe dla instytucji finansujących jest to, aby w każdym momencie trwania projektu, przewidywane przepływy wystarczyły z pewnym marginesem bezpieczeństwa na bieżącą obsługę zobowiązań partnera prywatnego.

Niezwykle istotne jest również, aby niezależnie od rozwoju wydarzeń podczas trwania umowy instytucje finansujące miały zagwarantowany zwrot udzielonego finansowania. Jest to jeden z kluczowych aspektów, bez którego niezwykle trudno jest uzyskać finansowanie zewnętrzne na korzystnych warunkach. Umowa koncesyjna w przedmiotowym postępowaniu, jak również zabezpieczenia ustanowione na rzecz instytucji finansujących i umowa bezpośrednia spełniały wszelkie wymagania, aby takie finansowanie pozyskać.

Budżet projektu

Zgodnie z umową koncesji finansowanie obejmowało pozyskanie i zorganizowanie przez koncesjonariusza, na jego ryzyko, finansowania dla projektu. Sfinansowaniu miał podlegać cały budżet projektu, który składał się z następujących pozycji, stanowiących nakłady początkowe niezbędne do poniesienia w celu uruchomienia przedsięwzięcia:

- nakłady inwestycyjne na projektowanie, budowę i kompletne wyposażenie parkingu w systemy i urządzenia niezbędne do jego funkcjonowania;
- nakłady koncesjonariusza na doradców prawnych, technicznych i ruchomych oraz prace i analizy przygotowawcze, niezbędne do przygotowania przedsięwzięcia i organizacji jego finansowania, w tym koszty funkcjonowania spółki koncesjonariusza w fazie budowy parkingu (lata 2012 i 2013);
- kwota środków, która zasili rachunek rezerwy obsługi zadłużenia DSRA (ang. *debt service reserve account*), wymagana przez banki finansujące;
- kwota odsetek od kredytów i pożyczek płatnych/naliczonych w okresie budowy parkingu;
- kwota prowizji przygotowawczych od kredytów bankowych.

Źródła finansowania

Przedsięwzięcie sfinansowano z następujących źródeł:

- środki własne koncesjonariusza pochodzące z podniesienia kapitału zakładowego – ok. 12,5% budżetu projektu;

- środki własne koncesjonariusza pochodzące z pożyczki podporządkowanej udzielonej przez Budimex S.A. (jedynego wspólnika koncesjonariusza) – ok. 12,5% budżetu projektu;
- środki z kredytów udzielonych przez banki finansujące: kredyt inwestycyjny – ok. 75% budżetu projektu – oraz odnawialny kredyt VAT na podatek VAT od nakładów inwestycyjnych.

Zabezpieczenia

Ze względu na charakter umowy – koncesyjnej (opartej głównie na pobieraniu pożytków) lub w klasycznym modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (opartej głównie na opłacie za dostępność) – wymagania instytucji finansowych w zakresie udzielenia finansowania będą się różnić. Standardowymi wymaganymi zabezpieczeniami są: (i) cesja wierzytelności z umowy, (ii) hipoteka na nieruchomościach, (iii) cesja praw z umowy z generalnym wykonawcą oraz majątkowych polis ubezpieczeniowych, (iv) zastaw rejestrowy na majątku koncesjonariusza oraz (v) zastaw rejestrowy i/lub finansowy na udziałach koncesjonariusza.

W omawianym postępowaniu wykorzystano wszystkie wymienione rodzaje zabezpieczeń, w tym w szczególności hipotekę na nieruchomości terenu Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu ul. Wystawowa 1, na działce gruntu 6/1 AM 16 obręb Zalesie Wrocław, na której powstać miał przedmiot koncesji, jak również dodatkowe zabezpieczenie na rzecz koncesjonariusza środków gromadzonych przez zamawiającego na rachunkach bankowych do obsługi zobowiązań zamawiającego wynikających z umowy koncesji. W umowie kredytowej z bankami finansującymi wykorzystano w szczególności:

- rachunek rezerwy strukturalnej – na tym rachunku, począwszy od uzgodnionego momentu do chwili uregulowania wszystkich zobowiązań kredytobiorcy wynikających z umowy kredytowej, będą gromadzone wszelkie nadwyżki stanowiące różnicę pomiędzy kwotą kosztów napraw strukturalnych i kwotą przeznaczoną na ten cel w biznesplanie;
- rachunek rezerwy obsługi zadłużenia – na tym rachunku, począwszy od daty ukończenia przedmiotu koncesji do chwili uregulowania wszystkich zobowiązań kredytodawcy wynikających z umowy kredytowej, kredytodawca będzie utrzymywał kwotę równą sumie nie niższej niż dwie raty kapitałowo-odsetkowe przypadające do spłaty w najbliższej dacie płatności odsetek.



WAŻNE

Rachunki rezerwowe są niezwykle istotne z punktu widzenia instytucji finansujących, gwarantują one bowiem pewien bufor środków pieniężnych w przypadku pogorszenia warunków ekonomicznych funkcjonowania przedmiotu koncesji, jak również zapewniają, że na odpowiednim rachunku znajdzie się odpowiednia kwota, kiedy nadejdzie moment poważniejszych napraw i remontów.

9. Umowa koncesji

Ze względu na długoterminową naturę umowy koncesyjne, jak również umowy realizowane w klasycznym modelu partnerstwa publiczno-prywatnego charakteryzują się wysokim poziomem skomplikowania. Relacja zamawiający–wykonawca nie kończy się bowiem po wykonaniu usługi budowlanej, ale trwa przez następne kilkanaście, a w szczególnych przypadkach – nawet kilkadziesiąt lat. Umowa musi zatem przewidywać jak najszersze spektrum okoliczności, które mogą mieć miejsce w czasie trwania umowy.

Zgodnie z ogólną zasadą podział zadań i ryzyka pomiędzy strony umowy powinien przebiegać w taki sposób, aby dane zadanie przypisać stronie, która jest najlepiej predysponowana do jego realizacji, a dane ryzyko przypisać stronie, która jest w stanie je kontrolować w największym stopniu. Nieuchronność zmiany otoczenia rynkowego i legislacyjnego jest nieusuwalnie wpisana w naturę takich projektów. Należy więc zadbać, aby podział zadań i ryzyka był w pełni partnerski i gwarantował zamawiającemu niezawodną realizację usługi publicznej przez profesjonalny podmiot prywatny, który, dążąc do osiągnięcia odpowiedniego zwrotu na zaangażowanym kapitale, zadba jednocześnie o optymalizację kosztów w całym cyklu życia przedsięwzięcia.

Każda taka umowa jest wynikiem współpracy bardzo wielu podmiotów, które specjalizują się w poszczególnych jej aspektach – technicznych, prawnych, podatkowych i finansowych. Często jest tak, że wykonawcy nie dysponują specjalistycznym know-how w przygotowywaniu i negocjowaniu tego typu umów. Dlatego też należy podkreślić bardzo dużą rolę doradców obu stron, którzy wspomagają je na etapie negocjacji, pomagają zinterpretować podatkowo (uzyskując interpretację indywidualną Ministra Finansów) i ustrukturyzować finansowo umowę, jak również zapewnią, że taka umowa będzie akceptowalna z punktu widzenia banków finansujących.

Z PERSPEKTYWY PARTNERA PRYWATNEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Budimeksu Parking Wrocław Jerzym Angrockim

Które elementy umowy były najtrudniejsze do wynegocjowania?

Z naszego punktu widzenia największym wyzwaniem okazało się uzgodnienie mechanizmów, które sprawią, że zakładane przedsięwzięcie będzie rentowne w bardzo długim, bo 30-letnim okresie obowiązywania umowy. Nie jest bowiem problemem zbudowanie samego obiektu kubaturowego, ale zapewnienie jego komercyjnej zasadności. Parking, który zbudowaliśmy w ramach przedsięwzięcia, ze względu na jego położenie w pewnym oddaleniu od ścisłego centrum Wrocławia ma specyficzny charakter, służy bowiem przede wszystkim obsłudze imprez odbywających się w sąsiadującej Hali Stulecia, jak również pobliskich atrakcji w postaci ZOO czy Afrykarium. Sprawia to, że przychody generowane są głównie w dni wolne od pracy, kiedy to zapotrzebowanie na miejsca parkingowe jest największe.

Wspomniane mechanizmy, które pozwoliły doprowadzić przedsięwzięcie do końca, to umowa wsparcia dla umowy koncesji na wypadek nieosiągnięcia uzgodnionego poziomu przychodów, jak również ustalenie zakresu strefy buforowej wokół parkingu, w której obowiązuje zakaz postoju, a także zasad egzekwowania tego zakazu. Koncepcja obu mechanizmów w ogólnej formie nie jest skomplikowana, jednak w toku negocjacji wyzwaniem było ustalenie szeregu szczegółów akceptowalnych dla obu stron. Wynegocjowane zapisy zapewniają, że zgodnie ustawą o koncesji zasadnicza część ryzyka ekonomicznego pozostaje po stronie koncesjonariusza. Jednocześnie jednak dają mu komfort, że w okresie obowiązywania umowy, kiedy to koncesjonariusz jest zobowiązany do prowadzenia przedsięwzięcia w niezmienionej formie, będzie częściowo chroniony w okresach pogorszonych warunków ekonomicznych.

Poniżej przedstawiono przegląd i opis głównych aspektów umownych pomiędzy zamawiającym a koncesjonariuszem.

Mechanizm wsparcia

Przeprowadzone analizy komercyjne wykazały, że parking ma nietypowy charakter, wynikający z położenia poza ścisłym centrum miasta oraz z planowanej funkcji, polegającej w dużej mierze na obsłudze imprez. W związku z tym przychody z eksploatacji parkingu w dużym stopniu uzależnione będą od:

- wykonania planów inwestycyjnych miasta (budowa Afrykarium, muzeum narodowe itp.);
- liczby imprez w obiektach tworzących kompleks Hali Stulecia w okresie koncesji;
- skuteczności wdrożenia i egzekwowania przez miasto Miejskiej Polityki Parkowania.

W związku z faktem, że powyższe działania są zależne od działań podejmowanych przez zamawiającego i jego większościowego udziałowca (gmina miasta Wrocław) oraz ich skuteczności, w celu ograniczenia niepewności związanej z poziomem przychodów, które w okresie koncesji będą możliwe do uzyskania przez koncesjonariusza, strony umowy koncesji wraz z przedstawicielami miasta uzgodniły mechanizm dopłat rekompensujący koncesjonariuszowi okresy działania w pogorszonych warunkach ekonomicznych poprzez uzgodnienie pewnego poziomu przychodów na minimalnym poziomie uzgodnionym i zaakceptowanym przez strony (tzw. umowa wsparcia).



DOBRA PRAKTYKA

Jak zauważyła Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym przedsięwzięć PPP²⁷, podmioty publiczne zbyt zachowawczo podchodzą do kwestii ewentualnych dopłat dla partnera prywatnego i nie godzą się na nie, nawet jeśli potrzeba wsparcia projektu wynika z analiz przedrealizacyjnych. Niekiedy specyfika projektu powoduje, że podmiotowi prywatnemu i bankom finansującym projekt trudno byłoby się zdecydować na udział w przedsięwzięciu, gdyby osiągnięcie pewnego minimalnego poziomu przychodów nie było zapewnione przez te podmioty, które mają wyłączny wpływ na to, czy projekt będzie generował odpowiedni strumień przychodów.

W takich okolicznościach warto rozważyć mechanizm wsparcia poprzez dopłatę do przychodów, ale w formie zapewniającej także udział zamawiającego w nadwyżce nad zaplanowaną wielkością przychodów.

Uzgodniony mechanizm zakłada dopłaty ze strony zamawiającego dla koncesjonariusza w każdym okresie rozliczeniowym, w którym koncesjonariusz działa w pogorszonych warunkach ekonomicznych, tj. wtedy, gdy przychody faktycznie osiągnięte przez zamawiającego nie przekroczą uzgodnionego poziomu tzw. przychodu bazowego obliczonego za dany rok zgodnie z umową koncesji. Jednocześnie maksymalna kwota dopłaty została ograniczona tak, aby zgodnie z zapisami ustawy o koncesji mechanizm dopłat nie prowadził do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz cały czas ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji.

²⁷ Por.: Raport Najwyższej Izby Kontroli, nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP, informacja o wynikach kontroli: *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.*

Mechanizm wsparcia przewiduje również udział nadwyżki przychodów koncesjonariusza w uzgodnionej proporcji, w każdym roku okresu koncesji, w którym rzeczywiście osiągnięty przychód koncesjonariusza będzie wyższy niż uzgodniony poziom przychodu bazowego.

Takie zapisy umowne były kluczowe dla powodzenia projektu, w szczególności dla jego wiarygodności finansowej i stabilności przepływów finansowych. Przez szczególną charakterystykę parkingu i jego otoczenia, ryzyko komercyjne projektu bez mechanizmu wsparcia mogłoby znacząco utrudnić lub wręcz uniemożliwić pozyskanie kredytodawców, którzy byliby gotowi do jego sfinansowania. Jednocześnie w przypadku znaczącego sukcesu komercyjnego przedsięwzięcia strona publiczna staje się również beneficjentem finansowym tego mechanizmu, gdyż może otrzymać część zysków wypracowanych przez koncesjonariusza.

Doświadczenia z polskiego rynku PPP: inna opcja wsparcia projektu przez stronę publiczną

W przypadku inwestycji „Budowa parkingu podziemnego pod placem Nowy Targ we Wrocławiu” (była to pierwsza koncesja parkingowa realizowana w ramach ustawy koncesyjnej z 2009 r.) strony umowy zdecydowały się na inny mechanizm wsparcia: zamawiający miał udział w montażu finansowym. W umowie zapisano jego zobowiązanie do zapłaty na rzecz koncesjonariusza kwoty 15,1 mln brutto po zakończeniu etapu budowy. Udział finansowy zamawiającego w montażu finansowym wynikał z narzuconego wysokiego standardu wykonania nowej nawierzchni placu i bardzo specjalistycznych prac archeologicznych (najstarsze ślady osadnictwa na terenie obecnego placu Nowy Targ sięgają końca XII w.).

Zdarzenia odszkodowawcze/przypadki kompensacyjne

W każdym przedsięwzięciu istnieje szereg zdarzeń, które pozostają poza kontrolą koncesjonariusza, w szczególności (i) zdarzenia zależne od strony publicznej lub kontrolowane przez nią oraz (ii) zdarzenia niezależne od strony publicznej i strony prywatnej, ale jednocześnie nieakceptowalne przez banki finansujące. Kluczem dla zapewnienia możliwości ciągłości realizacji umowy jest przejęcie nad nimi odpowiedzialności przez stronę publiczną. Odpowiedzialność ta może być wyrażona poprzez rekompensatę pieniężną lub też pewną formę ulg finansowych w kosztach ponoszonych przez koncesjonariusza. W szczególności odpowiedzialność za zdarzenia wymienione poniżej powinna być w znacznej mierze lub w całości przeniesiona na podmiot publiczny:

- przeniesienie tytułu do nieruchomości wolnej od jakichkolwiek praw i roszczeń osób trzecich przez cały okres obowiązywania umowy;

- natrafienie na znalezisko archeologiczne lub też grunt zanieczyszczony;
- opóźnienie lub nieuzyskanie zezwoleń z winy niezależnej od strony prywatnej;
- zmiana MPZP;
- polecenie zmiany, tj. żądanie dokonania zmiany któregokolwiek z elementów przedsięwzięcia lub też zmiany sposobu użytkowania;
- negatywne warunki pogodowe i siła wyższa;
- zmiana prawa, w tym przepisów podatkowych;
- akty wandalizmu.

Miejska Polityka Parkingowa

Kwestia Miejskiej Polityki Parkingowej i jej zmian wpisuje się w punkt wymieniony powyżej, dotyczący zdarzeń odszkodowawczych i związanych z nimi przypadków kompensacyjnych, jednak w obliczu dużej istotności w przedmiotowym przedsięwzięciu została poruszona oddzielnie.

Ze względu na brak możliwości przejęcia kontroli nad strefą parkowania przez koncesjonariusza ta pozostaje pod kontrolą strony publicznej, a dokładniej rzecz biorąc – głównego udziałowca zamawiającego, tj. gminy miasta Wrocław. Strona publiczna kreuje politykę parkowania i tym samym odpowiada za jej kształt. W wyniku braku kontroli koncesjonariusza nad możliwością kształtowania miejskiej polityki parkowania, jedynym rozwiązaniem, które zapewnia bankowalność projektu, jest zapewnienie stałości tej polityki przez miasto. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której zmiana obowiązujących stref parkowania czyni przedsięwzięcie nierentownym, tymczasem koncesjonariusz jest związany długoterminową umową do prowadzenia przedsięwzięcia w jasno określonym kształcie.

Dlatego zamawiający zobowiązał się do zapewnienia realizacji przez gminę miasta Wrocław w całym okresie obowiązywania umowy miejskiej polityki parkowania, która stanowiła załącznik do tej umowy. Strony uzgodniły, iż faktycznie prowadzona przez gminę miasta Wrocław polityka parkowania na obszarze określonym w załączniku winna być przez cały okres obowiązywania umowy zgodna i niesprzeczna z treścią tego załącznika. Zamawiający zobowiązał się także podjąć działania w celu niedopuszczenia przez gminę miasta Wrocław do takiego sterowania ruchem pojazdów na dojazdach i wjazdach na parking, który w sposób istotny utrudniłby lub uniemożliwił wjazd pojazdów. Mogą rzecz jasna wystąpić sytuacje, kiedy w interesie publicznym będzie konieczna pewna modyfikacja miejskiej polityki parkingowej. W takim wypadku wszelkie zmiany tej polityki, które przekładałyby się pogorszenie warunków ekonomicznych koncesjonariusza, winny być zrekompensowane.

Rozliczenie w przypadku rozwiązania umowy

Kwestia prawidłowego rozliczenia w przypadku przedwczesnego rozwiązania umowy jest jednym z kluczowych zapisów, na które zwracają uwagę instytucje finansujące. Gwarancja udzielenego finansowania jest bowiem dla nich absolutnie priorytetowa. Najlepsze praktyki dyktują, aby w pierwszym kroku dokonać pełnego rozliczenia poniesionych nakładów na budowę przedmiotu koncesji/partnerstwa, a następnie obciążyć stronę, z winy której umowa została rozwiązana, odpowiednią karą umowną. Należy pamiętać, że rozliczenie powinno obejmować nie tylko koszty stricte budowlane, lecz także wszelkie elementy związane z przedsięwzięciem, które wchodziły do budżetu projektu.

Kary umowne

Kary umowne są nieodłącznym elementem umów o partnerstwie. Przy uzgadnianiu wysokości kar należy zadbać o to, aby ich poziom był współmierny do zawinień, i o symetryczność pomiędzy stronami umowy.

W opisywanym przedsięwzięciu umowa przewiduje kary umowne, jeśli przyczyną niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków przez koncesjonariusza nie było wystąpienie zdarzenia odszkodowawczego:

- za zwłokę w terminie wykonania przedmiotu koncesji – 0,02% wartości netto za każdy dzień zwłoki;
- za zwłokę w usunięciu wad przedmiotu koncesji stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie gwarancji/rękojmi za wady – 0,02% wartości netto;
- w przypadku niedostępności parkingu przez okres dłuższy niż 30 dni łącznie w danym roku kalendarzowym – 0,02% wartości netto za każdy dzień ponad wspomniane 30 dni.

Powyższe kary to nie jedyna forma karania koncesjonariusza za niewywiązanie się z obowiązków. Pochodną nieterminowego wykonania przedmiotu koncesji jest skrócenie okresu eksploatacji, natomiast brak dostępności przekłada się na mniejszą liczbę miejsc parkingowych, z których można czerpać korzyści. W obu przypadkach przekłada się to bezpośrednio na utracone przychody i jest skuteczną motywacją dla strony prywatnej, aby dbać zarówno o czas, jak i jakość świadczonych usług.

Oddzielną kategorią są kary umowne za przedterminowe rozwiązanie umowy z przyczyn leżących po stronie zamawiającego lub koncesjonariusza. W tym wypadku poziom kary umownej powinien być już znacząco odczuwalny dla obu stron, tak aby z jednej strony zapewnić silny mechanizm motywacyjny dla prawidłowego wykonania przedmiotu koncesji, a z drugiej ostudzić chęci zerwania umowy z błahej przyczyny. W niniejszym projekcie ustalono je na poziomie 10% wartości netto przedmiotu koncesji.

Przygotowując zapisy umów koncesyjnych w zakresie kar umownych, należy zwrócić szczególną uwagę na ich właściwe sformułowanie, aby uniknąć późniejszych wątpliwości w przedmiocie ich klasyfikacji podatkowej. Jeżeli kara umowna ma charakter świadczenia, któremu nie towarzyszy żadne świadczenie wzajemne, to stanowi ona czynność, która nie mieści się w katalogu czynności opodatkowanych VAT. Z punktu widzenia podatku CIT zasadą jest, że wydatki ponoszone na zapłaty kary umownej nie powinny być uznane za koszty podatkowe, gdyż z założenia nie wygenerują dla podatnika przychodu.

10. Rozliczenia podatkowe

Umowa koncesji budowy parkingu we Wrocławiu została zawarta na okres wieloletni, w związku z czym kluczowym dla jej stron elementem było uzyskanie jak największej pewności w zakresie poprawności rozliczeń podatkowych. Na przełomie fazy inwestycyjno-eksploatacyjnej zostały skierowane do Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie dwa wnioski o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. Jeden z nich dotyczył podatku VAT, drugi – podatku CIT.



DOBRA PRAKTYKA

W przypadku, gdy istnieją wątpliwości w przedmiocie właściwej kwalifikacji podatkowej czynności wykonywanych na poszczególnych etapach inwestycji, dobrą praktyką jest rozważenie przez strony zawieranej umowy zasadności wystąpienia do Ministra Finansów o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego celem zminimalizowania lub całkowitego wyeliminowania ryzyka o charakterze podatkowym. Zaleca się, aby w harmonogramie prac uwzględnić co najmniej trzymiesięczny okres na otrzymanie interpretacji, aby uzyskać ją jeszcze przed rozpoczęciem wykonywania tych czynności.

W przypadku budowy wrocławskiego parkingu wątpliwości stron odnośnie do podatku VAT dotyczyły między innymi prawidłowości opodatkowania usług projektowych i budowlanych oraz sposobu ich udokumentowania. Przyjęty model rozliczeń polegał na tym, że koncesjonariusz po zakończeniu fazy inwestycyjnej wystawił na zamawiającego fakturę z tytułu świadczenia usług projektowo-budowlanych²⁸. Zamawiający natomiast

²⁸ Faktura została wystawiona zgodnie z art. 106i ust. 3 pkt 1 ustawy o VAT.

wystawił w tym samym okresie rozliczeniowym dwa rodzaje faktur: faktury zaliczkowe dokumentujące świadczenie usługi przekazania prawa do korzystania i pobierania pożytków z parkingu (zawierały one referencję do półrocznych okresów rozliczeniowych całego życia projektu) i fakturę z tytułu ustanowienia hipoteki na działce parkingu zabezpieczającej spłatę określonych zobowiązań. Wartość usługi projektowo-budowlanej i obu rodzajów usług świadczonych przez zamawiającego zostały określone w tej samej wysokości, w wyniku czego po żadnej ze stron nie powstał negatywny efekt finansowy rozliczenia podatku VAT. Innymi słowy: podatek VAT należny z tytułu świadczenia usług równy był wysokości podatku naliczonego z tytułu zakupu usług od kontrahenta.

Strony musiały także rozważyć, z jakimi konsekwencjami podatkowymi będzie wiązał się przyjęty przez nie sposób rozliczeń w sytuacji zaistnienia pogorszonych warunków ekonomicznych. Ustalono, że rozliczenia będą dokonywane na podstawie wystawianych przez koncesjonariusza faktur VAT obejmujących wynagrodzenie z tytułu eksploatacji parkingu w warunkach odmiennych od założonych przez strony umowy koncesji.

W zakresie podatku CIT zasadnicza wątpliwość koncesjonariusza dotyczyła momentu, w którym wydatki ponoszone przez niego w związku z nabywaniem usług korzystania i pobierania pożytków z parkingu mogły być zaklasyfikowane jako koszt uzyskania przychodu. Organ podatkowy w wydanej interpretacji uznał, że powinien być to moment faktycznego rozliczenia świadczonych usług, tj. po upływie każdego z sześciomiesięcznego okresu rozliczeniowego. Prawidłowe było więc zrobienie przez stronę umowy koncesyjnej założenia, że nie należy rozpoznać przedmiotowych kosztów w chwili otrzymania faktur zaliczkowych na poczet prawa do korzystania i pobierania pożytków z parkingu przez cały okres trwania umowy koncesyjnej, ale dopiero w chwili ostatecznego rozliczenia wartości tego prawa.

Wszelkie prawa i zobowiązania dotyczące podatku od nieruchomości zostały po stronie zamawiającego zgodnie z wolą obu stron umowy.

11. Macierz ryzyka

Finalny wynegocjowany podział ryzyka przedstawiono w tabeli 5. Każda z zaprezentowanych syntetycznych pozycji może być podzielona na bardziej szczegółowe pozycje i przypisana jednej ze stron umowy. Należy podkreślić, iż przedstawiony w tabeli podział może stanowić pewien punkt wyjściowy dla postępowań o podobnym charakterze.

Podział ryzyka w omawianym projekcie różni się od modelowego, zaprezentowanego w punkcie I.3 – ryzyko popytu jest dzielone między zamawiającego i partnera prywatnego. Ma to związek ze specyfiką tej inwestycji: parking pod Halą Ludową jest

Tabela 5. Podział ryzyka

Ryzyko	Zamawiający (Hala Ludowa)	Koncesjonariusz (Budimex Parking Wrocław)
projektowania		X
budowlane (finansowe i techniczne)		X
przekroczenia budżetu nakładów inwestycyjnych		X
pozyskania finansowania		X
dostępności przedmiotu koncesji		X
eksploatacyjne oraz jakości utrzymania		X
ponoszenia nakładów odtworzeniowych		X
popytu na miejsca parkingowe	X	X
zmian prawnych i podatkowych	X	
stanu prawnego i fizycznego nieruchomości	X	
stopy procentowej		X
podatek od nieruchomości	X	
siły wyższej	X	
uzyskania odpowiednich decyzji administracyjnych	X	X

Źródło: opracowanie własne.

przeznaczony przede wszystkim do obsługi imprez, a więc popyt na usługi parkingowe zależy od częstotliwości organizacji imprez – co jest poza kontrolą partnera prywatnego. W związku z tym ryzyko popytu jest ponoszone wspólnie przez strony umowy poprzez opisany wcześniej mechanizm kompensacyjny.

Z PERSPEKTYWY ZAMAWIAJĄCEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa sp. z o.o. Andrzejem Baworowskim

Które elementy umowy były najtrudniejsze do wynegocjowania?

Najtrudniejsze do wynegocjowania były elementy modelu niezbędnego zabezpieczenia przychodów parkingu wobec wielu niemożliwych do przewidzenia zmiennych mikro- i makroekonomicznych.

12. Efekty

Dzięki umowie ryczałtowej z wiarygodnym generalnym wykonawcą koszty projektu nie zostały przekroczone i zamknęły się w kwocie 43,3 mln zł. Jeśli generalny wykonawca jest podmiotem o uznanej renomie i silnej pozycji finansowej, można na niego transferować dodatkowe rodzaje ryzyka budowlanego, nie polegając jedynie na kryterium cenowym. Taka sytuacja jest również bardzo pożądana ze strony banków, chętniej finansujących przedsięwzięcia, w których uczestniczą podmioty o dużym doświadczeniu rynkowym, a podział ryzyka jest odpowiednio zbilansowany pomiędzy wszystkich interesariuszy umowy.

Z PERSPEKTYWY ZAMAWIAJĄCEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa sp. z o.o. Andrzejem Baworowskim

Częstym oczekiwaniem partnera prywatnego jest zagwarantowanie przez zamawiającego w umowie o PPP pewnych mechanizmów ograniczających konkurencję (np. to, że nie zostanie wydane pozwolenie na budowę podobnego parkingu w sąsiedztwie inwestycji PPP). Czy był to przedmiot negocjacji także w przypadku Państwa projektu? Czy teraz, na etapie eksploatacji parkingu, nastąpiły jakieś zmiany w tym zakresie?

Odniesienie się do aspektów poruszonych w tym pytaniu wymagałoby odrębnej konferencji problemowej. Wrocławski projekt realizowany jest na podstawie umowy koncesyjnej podpisywanej przez dwa podmioty prawa handlowego przy wsparciu gminy, będącej większościowym udziałowcem naszej spółki. Większościowy udziałowiec może (np. w wyniku kolejnych cykli wyborczych, których na przestrzeni 30 lat będzie kilka) zmienić swoje nastawienie do inwestycji, na przykład w wyniku negatywnych opinii otoczenia społecznego. Może również swoje wsparcie dla projektu ograniczyć albo zmienić jego strategiczne elementy. Uwzględniając te elementy, trzeba podkreślić, że dla naszego projektu największymi zagrożeniami były i są wszelkie próby zmian w podpisanej z gminą umowie wsparcia.

13. Zasady monitoringu

Umowa przewiduje standardowe działania kontrolne zamawiającego w całym okresie umowy i gwarantuje wstęp upoważnionym przedstawicielom zamawiającego na teren parkingu po uprzednim uzgodnieniu w celu umożliwienia oceny stanu technicznego



i prawidłowości funkcjonowania wyposażenia parkingu. Konsekwencją stwierdzenia ewentualnego braku dostępności są kary umowne w wysokości opisanej w punkcie dotyczącym kar umownych.

Z PERSPEKTYWY PARTNERA PRYWATNEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Budimeksu Parking Wrocław Jerzym Angrockim

Jak układa się bieżąca współpraca z zamawiającym?

Uważamy za bardzo istotne utrzymywanie jak najlepszych relacji ze stroną publiczną, dialog nie kończy się bowiem w momencie podpisania umowy, lecz trwa nieprzerwanie w całym okresie obowiązywania umowy. Naszą dotychczasową współpracę z zamawiającym i jego organami nadzorującymi oceniamy bardzo dobrze. Wszelkie sprawy mogące stanowić ewentualne tło sporu rozwiązujemy bezpośrednio pomiędzy stronami.

Każda tego typu umowa powinna zawierać podobne postanowienia, należy pamiętać, aby czynności kontrolne nie były uciążliwe dla możliwości wykonywania obowiązków wynikających z umowy koncesji, a jednocześnie, aby dawały stronie publicznej komfort prawidłowego świadczenia usługi publicznej.

Z PERSPEKTYWY ZAMAWIAJĄCEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa sp. z o.o. Andrzejem Baworowskim

Jak układa się bieżąca współpraca z partnerem prywatnym?

Podpisaliśmy akt długoterminowego, bo 30-letniego partnerstwa. Układamy zatem współpracę merytorycznie i opieramy ją na otwartym dialogu na temat zabezpieczenia własnych potrzeb. Mogę tak pracowicie realizowane partnerstwo nazwać wzorcowym.

Jak po stronie zamawiającego wygląda zarządzanie umową o PPP – czy jest zatrudniony menedżer umowy?

Umowa koncesji na roboty budowlane lub usługi wymaga podejmowania ważnych decyzji, których konsekwencje następować będą przez dziesiątki lat. Wymagane są kontakty z zarządem gminy i koncesjonariusza. W polskiej rzeczywistości biznesowej i ze względu na specyfikę koncesji na roboty budowlane lub usługi nie widzę możliwości scedowania obowiązków zarządu na menedżera projektu. Należy również dodać, że zarząd musi stale i na bieżąco kontrolować wszystkie elementy związane z koncesją. Efektem oddalenia od meritum sprawy będzie na przykład nieumiejętność odpowiedzenia na zaskakujące pytania mediów, co z kolei może pogrążyć w chaosie organizowaną wiele miesięcy wcześniej kampanię wizerunkową projektu.

Wnioski końcowe

Na podstawie doświadczeń w realizacji projektów PPP można sformułować warunki powodzenia takich przedsięwzięć.

Warto, aby zamawiający skonfrontowali swoje wstępne założenia projektowe z zaprezentowaną niżej listą.

Warunki powodzenia projektów PPP²⁹

- Optymalne, wykonalne i dostępne finansowo przedsięwzięcie.
- Ryzyko polityczne na poziomie możliwym do przyjęcia.
- Wysoki priorytet inwestycji na liście przedsięwzięć infrastrukturalnych.
- Stabilne ramy prawne.
- Wsparcie rządu.
- Sprawna struktura administracyjna.
- Uczciwa i przejrzysta procedura przetargowa.
- Odpowiednia konstrukcja umów.
- Doświadczenie i rzetelność inwestorów.
- Wykonawca budowlany z odpowiednim doświadczeniem i środkami.
- Ryzyko racjonalnie podzielone między strony.
- Struktura finansowa zapewniająca kredytodawcom odpowiednie zabezpieczenie.
- Uregulowanie kwestii waluty i jej wymienialności oraz inflacji.
- Współpraca sektorów na obopólnie korzystnych zasadach.

Ze względu na duże potrzeby inwestycyjne wielu miast w zakresie budowy **parkingów park & ride** oraz **parkingów komercyjnych** sięganie po formułę PPP w tym sektorze jest niezwykle pożądane.

²⁹ *BOT w przedsięwzięciach...*, op.cit., s. 253–260; K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 182–184.

Z PERSPEKTYWY ZAMAWIAJĄCEGO

– fragment wywiadu z Prezesem Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa sp. z o.o. Andrzejem Baworowskim

Jak z perspektywy czasu oceniają Państwo proces dojścia do projektu? Co można było zrobić lepiej, co mogliby Państwo doradzić podmiotom publicznym rozważającym model PPP do budowy i eksploatacji parkingu?

Mówi się, że wszystko po raz drugi buduje się lepiej. Jednak w przypadku koncesji na roboty budowlane lub usługi jednym z najważniejszych elementów jest bardzo dobrze opracowana strategia komunikacji ze światem zewnętrznym. Spółki zarządzające kapitałem publicznym (i to zarówno te podlegające administracji rządowej, jak i te podlegające jednostkom samorządu terytorialnego) nie są traktowane jako prawdziwe firmy. Oczekuje się od nich większej aktywności prospołecznej, niestosowania agresywnej polityki marketingowej, a przede wszystkim podejmowania niezwykle transparentnych decyzji biznesowych.

Partnerstwa publiczno-prywatne i koncesje na roboty budowlane lub usługi to szczególne rodzaje porozumień handlowych. Przy ich zawieraniu wiele szczegółów nie jest podawanych do publicznej wiadomości, co często staje się elementem negatywnej oceny sensowności całej inwestycji w mediach. Tworzy się przystawiona zła atmosfera wokół projektu, którego realizacja spełnia wszelkie kryteria poprawności i realizuje ważne cele gospodarcze. Dlatego przed rozpoczęciem realizacji projektów opartych na zasadach PPP albo koncesji na roboty budowlane lub usługi należy opracować i wdrożyć strategię komunikacji ze społeczeństwem. Obywatele ani nierozumiejący zasad, na jakich powiązane zostanie prywatne przedsiębiorstwo z publicznym, ani nieznający celów do osiągnięcia po zakończeniu inwestycji staną się największymi oponentami tego typu projektów. A szczególną wartością dla każdej inwestycji opartej na zasadach PPP lub koncesji jest niewzbudzenie negatywnych emocji.

Źródła

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

BOT w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego, Difin, Warszawa 2006.

Feldo K., *VAT w partnerstwie publiczno-prywatnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Gajos B., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Aspekty bilansowo-podatkowe*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2014.

Gehl J., *Cities for People*, Island Press, Washington, Covelo, London 2010.

Guidelines for Successful Public-Private Partnerships (Wytyczne dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego), European Commission, Directorate-General Regional Policy, marzec 2003.

Parkingi a transport zbiorowy w miastach, Zespół Doradców Gospodarczych TOR, Warszawa 2017.

Polityka parkingowa Miasta Poznania, Poznań 2008.

Prezentacja „Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP”, https://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platformy/Grupy_robocze/Parkingi/Aktualnosci/Documents/1_parkingi_ppp_poznan_2011_08_18.ppt

Raport Najwyższej Izby Kontroli nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP, informacja o wynikach kontroli: *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego*.

Sobiech K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007.

Sobiech-Grabka K., *Innowacje w świadczeniu usług publicznych: partnerstwo publiczno-prywatne*, w: *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, red. M. Bryx, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.

Szołtysek J., Brdulak H., Kauf S., *Miasta dla pieszych. Idea czy rzeczywistość*, Texter, Warszawa 2016.

Wyciąg z umowy koncesyjnej z 23 kwietnia 2012 r.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2016 roku, sygnatura II GSK 233/15.

Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020 (znak: MR/H 2014-2020/23(3)07/2017).

Spis tabel

Tabela 1.	Typowa alokacja ryzyka w sektorze parkingów	25
Tabela 2.	Projekty parkingowe w PPP, stan na 30.06.2017 r.	32
Tabela 3.	Metryczka projektu	35
Tabela 4.	Kryteria oceny ofert	47
Tabela 5.	Podział ryzyka	61

Spis rysunków

Rysunek 1.	Przykładowy schemat rozliczeń między stronami umowy o PPP w sektorze parkingów	23
Rysunek 2.	Proces zarządzania ryzykiem w projektach PPP	25
Rysunek 3.	Zamierzenia parkingowe podmiotów publicznych, stan na 30.06.2017 r.	34
Rysunek 4.	Zagospodarowanie terenu wokół kompleksu Hali Stulecia	39
Rysunek 5.	Kompleks Hali Stulecia	40
Rysunek 6.	Lokalizacja parkingu przy Hali Stulecia	40
Rysunek 7.	Kamienie milowe projektu	48
Rysunek 8.	Podmioty zaangażowane w realizację projektu	50



Ministerstwo Rozwoju
Departament Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

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

 .gov.pl

Egzemplarz bezpłatny

Partnerzy projektu



MINISTERSTWO
ROZWOJU



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH



LEWIATAN



Centrum PPP
Centrum Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego