

Raport z analiz przedrealizacyjnych

dla projektu pn. *Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu w formule partnerstwa publiczno-privatnego*

Październik 2014



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Niniejsza publikacja została opracowana w celu wzbogacenia i pobudzenia dyskusji na temat partnerstwa publiczno – prywatnego (ppp), także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie. Jest ona wynikiem prac Platformy Partnerstwa Publiczno – Prywatnego powołanej w 2011 r. z inicjatywy ówczesnego Ministra Rozwoju Regionalnego.

Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w przedmiotowym materiale nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR) i nie mogą stanowić podstawy do formułowania jakichkolwiek roszczeń. Ponadto, MliR nie odpowiada 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.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 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. MliR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Publikacja powstała w Departamencie Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno–Prywatnego. W publikacji wykorzystano raport przygotowany na zlecenie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu przez konsorcjum firm Collect Consulting S.A., Invest & Consulting Group Sp. z o.o. oraz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz Sp.j. Przygotowali: Michał Macura i Marcin Jędrasik pod kierunkiem Roberta Kałuży.

Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Warianty realizacji inwestycji	7
1.1. Prawne	7
1.2. Organizacyjne	9
1.3. Ekonomiczno-finansowe	10
2. Przeprowadzenie testu zasadności i możliwości realizacji projektu	12
2.1. Określenie zasadności i możliwości realizacji projektu w formule ppp	12
2.2. Ocena przydatności ppp dla realizacji przedsięwzięcia	14
2.3. Weryfikacja wstępnych założeń i koncepcji projektu oraz zastanych dokumentów ..	18
2.4. Przedstawienie wstępnych warunków realizacji inwestycji w rozpatrywanych scenariuszach	19
2.5. Określenie wymogów proceduralnych	22
3. Określenie wstępnych założeń prawnych, rynkowych, finansowych, podatkowych, organizacyjnych i technicznych projektu oraz ram współpracy z partnerem	23
3.1 Wybór odpowiedniej procedury wyboru partnera prywatnego w ramach u.p.z.p	23
3.2 Wstępne założenia organizacyjno-prawne	25
4. Analiza ryzyka uwzględniająca podział zadań pomiędzy partnerami	28
5. Analiza ekonomiczno-finansowa	32
6. Test rynku – market testing – analiza informacji nt. zainteresowanych podmiotów prywatnych	35
7. Uzyskanie zgody Ministra Finansów na sfinansowanie przedsięwzięcia w formule ppp	36
8. Działania Zespołu Sterującego dla projektu	37
9. Wnioski	38

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja stanowi kontynuację prezentacji doświadczeń z przygotowania do realizacji w formule ppp pierwszego rządowego projektu dotyczącego budowy siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu.¹

Realizację projektu ppp zgodnie z podejściem prezentowanym przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (ang. European PPP Expertise Centre – EPEC) oraz Platformę PPP² można podzielić na następujące etapy:

1. Identyfikacja projektu
2. Przygotowanie organizacyjne
- 3. Przygotowanie do wszczęcia postępowania**
4. Postępowanie na wybór partnera prywatnego
5. Sfinalizowanie umowy ppp i uzgodnień finansowych
6. Zarządzanie umową

W ramach niniejszego raportu opisano przygotowanie do wszczęcia postępowania dla projektu, które obejmowało identyfikację możliwych metod i modeli realizacji projektu oraz wskazanie najlepszego wariantu jego realizacji. Analizowane na tym Etapie prace zagadnienia dotyczyły obszaru prawnego i podatkowego, ekonomiczno-finansowego oraz technicznego. Dodatkowo raport przedstawia pierwsze w Polsce doświadczenia związane z uzyskaniem zgody ministra właściwego ds. finansów publicznych na sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100 mln zł.

Ogólne informacje nt. projektu:

Celem projektu jest wybudowanie nowoczesnej siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu, odpowiadającej wysokim standardom pracy i obsługi klientów (m.in. zapewniającej odpowiednią powierzchnię sal rozpraw, efektywną obsługę i komunikację, bezpieczeństwo i archiwizację dokumentów) przy optymalizacji kosztów, w szczególności wysokiej efektywności energetycznej obiektu.

Budowa ma zostać zrealizowana na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, o łącznej powierzchni 0,8115 ha. Nieruchomość ta będzie stanowiła wkład własny podmiotu publicznego w realizację inwestycji w kontrakcie ppp. Planowany budynek ma stanowić miejsce pracy dla 220 pracowników Sądu Rejonowego.

¹ Poprzednia publikacja: *Doświadczenia z przygotowania pilotażowego projektu administracji centralnej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej – od pomysłu do wyboru doradcy*”, dostępna jest na stronach Platformy Partnerstwa Publiczno – Prywatnego http://www.ppp.gov.pl/Publikacje/Documents/NowySacz_doswiadczenia_06052013.pdf

² Szerzej: *Projekt PPP od A do Z*: http://www.ppp.gov.pl/Publikacje/Strony/Projekt_PPP_od_A_do_Z_01082012.aspx

Przygotowanie do wszczęcia postępowania obejmowało w szczególności następujące zagadnienia:

1. Przeprowadzenie testu zasadności i możliwości realizacji projektu, polegającego na analizie czynników, które przesądzają o szczególnej przydatności formuły ppp, tj. przeanalizowaniu wszystkich możliwych wariantów i wybór odpowiedniej koncepcji realizacji. W ramach prowadzonego testu należało uwzględnić m.in. ramy prawne, definicje usługi, wartość i zakres projektu, charakterystykę i ryzyko projektu, charakter zadań publicznych oraz pozabilansowe finansowanie. Rezultatem była odpowiedź na pytanie, czy zakładane ogólne cele projektu powinny i mogą zostać zrealizowane we współpracy z partnerem prywatnym w sposób, który przyniesie stronie publicznej wymierne korzyści.
2. Określenie wstępnych założeń prawnych, rynkowych, finansowych, podatkowych, organizacyjnych i technicznych projektu oraz ram współpracy z partnerem prywatnym (tzw. skan projektu). Zadanie to obejmowało:
 - a) weryfikację przyjętych przez podmiot publiczny założeń i posiadanych przez niego dokumentów;
 - b) identyfikację, ocenę oraz podział ryzyk i zadań pomiędzy partnera publicznego i prywatnego;
 - c) opracowanie mechanizmu wynagradzania i zaangażowania finansowego partnerów, w tym klasyfikację wydatków po stronie publicznej w podziale na majątkowe i bieżące;
 - d) przygotowanie opinii nt. możliwości pozyskania finansowania z funduszy Unii Europejskiej z perspektywy finansowej na lata 2014-2020.Rezultatem analizy miało być zidentyfikowanie i opracowanie modeli ppp możliwych do zastosowania przy realizacji projektu, z uwzględnieniem skutków finansowych i prawnych.
3. Testowanie rynku - zebranie i analiza informacji na temat zainteresowania podmiotów prywatnych (wykonawców i instytucji finansowych) projektem oraz określenie warunków brzegowych „wejścia” inwestorów.
4. Opracowanie i przedstawienie dla podmiotu publicznego optymalnego modelu realizacji projektu, uwzględniającego identyfikację, ocenę i podział ryzyk, podział zadań pomiędzy partnera publicznego i prywatnego, mechanizm wynagradzania i zaangażowanie finansowe partnerów.

Przystępując do analiz przedrealizacyjnych doradca dysponował następującymi dokumentami:

1. Wypisem z rejestru gruntów,
2. Wrysem z rejestru gruntów (kopia mapy zasadniczej),
3. Wrysem z mapy ewidencyjnej,

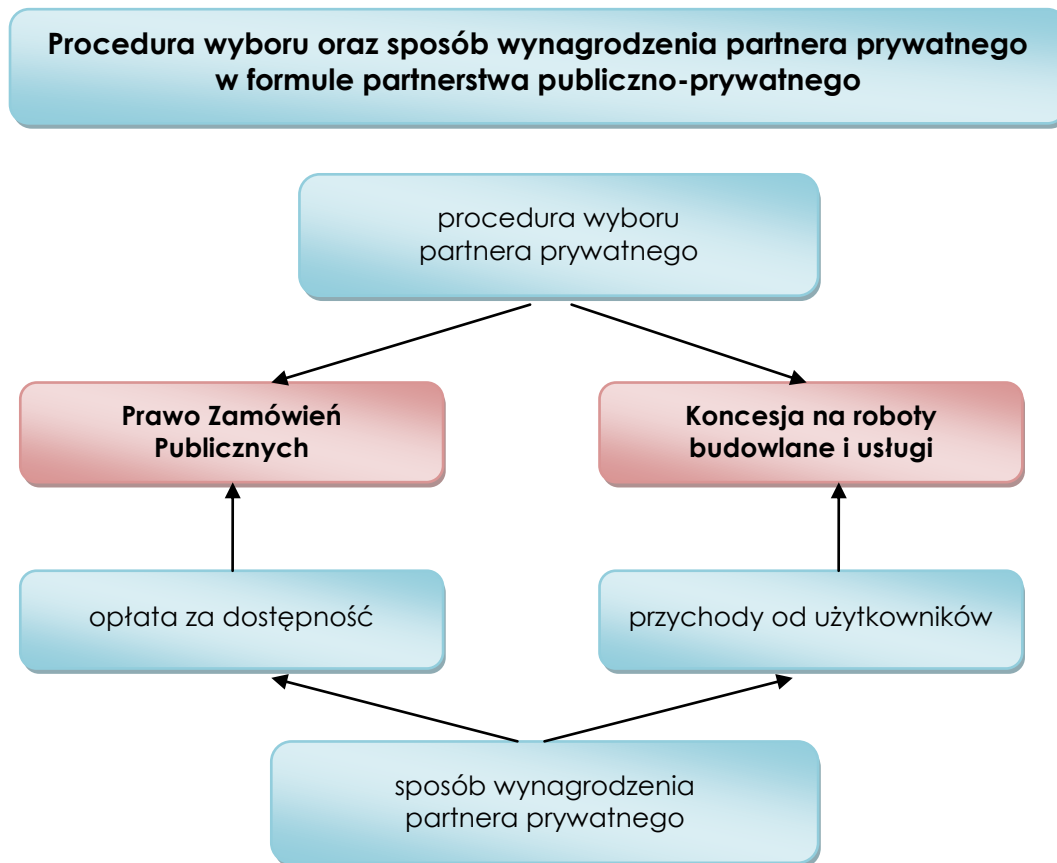
4. Aktualnym odpisem z księgi wieczystej,
5. Prawomocną decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym:
 - decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - kopią mapy zasadniczej.
6. Programem funkcjonalno-użytkowym, zaakceptowanym przez Departament Budżetu i Inwestycji Ministerstwa Sprawiedliwości w porozumieniu z Departamentem Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości.

W dalszych częściach niniejszego opracowania zostały szczegółowo omówione kwestie będące przedmiotem analiz przedrealizacyjnych oraz innych działań związanych z przygotowaniem inwestycji do realizacji w formule ppp.

1. Warianty realizacji inwestycji

1.1. Prawne

Wykonawca przeanalizował system zamówień publicznych pod względem możliwych procedur wyboru partnera prywatnego. Poniższy wykres prezentuje możliwe rozwiązania:



Źródło: Opracowanie własne MliR

Z wykresu wynika, że procedura wyboru partnera prywatnego w ramach ppp dokonywana jest, co do zasady, na podstawie ustawy prawa zamówień publicznych (u.p.z.p.) lub ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi. Zastosowanie procedury wyboru partnera prywatnego zależy od sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego. W przypadku gdy wynagrodzenie stanowi opłata za dostępność wybór partnera prywatnego następuje z wykorzystaniem procedury określonej w u.p.z.p. W przypadku gdy wynagrodzenie partnera prywatnego będzie finansowane z przychodów uzyskanych od użytkowników wybór partnera prywatnego następuje z wykorzystaniem procedury określonej w ustawie o koncesji na roboty budowlane i usługi. Ustawa o koncesji znajdzie zastosowanie do wyboru partnera prywatnego wtedy, gdy jego wynagrodzeniem będzie wyłącznie prawo do pobierania pożytków z będącego przedmiotem ppp przedsięwzięcia, jak również wtedy, kiedy temu prawu towarzyszyć będą płatności ze strony podmiotu publicznego (np. dopłaty do

świadczonych usług), ale tylko w sytuacji, gdy wysokość zapłaty z tego tytułu będzie miała charakter uboczny. Jeżeli natomiast wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do pobierania pożytków z przedsięwzięcia, będącego przedmiotem ppp, ale w stopniu mniejszym, niż wynosić będzie bezpośrednia zapłata od podmiotu publicznego, albo wynagrodzenie stanowić będzie tylko zapłatę ze środków publicznych, wówczas wyboru partnera prywatnego, dokonuje się stosując przepisy u.p.z.p.

Umowa o ppp ma zawsze odpłatny charakter, przejawiający się w obowiązku wynagradzania partnera prywatnego w ramach szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego. Wynagrodzenie może przybrać następujące formy:

- Opłata za dostępność

W tym przypadku partner prywatny odpowiedzialny jest za zapewnienie dostępności obiektu w ramach przedsięwzięcia na określonym poziomie przez określony czas, a podmiot publiczny wynagradza go za to okresowymi płatnościami. Taka forma wynagrodzenia znajduje zastosowanie przede wszystkim przy przedsięwzięciach charakteryzujących się niskim poziomem rentowności, w których nie ma możliwości samofinansowania się inwestycji realizowanej w ramach ppp. Dotyczy to w szczególności inwestycji zakładających wytworzenie i utrzymanie infrastruktury przeznaczonej na cele społeczne (szkół, domów kultury, dróg publicznych, obiektów administracji publicznej). W każdym przypadku opłata za dostępność ma charakter pieniężny i uiszczana jest partnerowi prywatnemu na etapie eksploatacji wytworzonego środka majątkowego.

- Pobieranie pożytków z przedsięwzięcia

W tym modelu wynagrodzenie partnera pochodzi ze świadczenia przez niego usług na rzecz osób trzecich, a zatem poprzez komercyjne lub odpłatne wykorzystanie powstałej infrastruktury. W przeciwieństwie do opłaty za dostępność, forma ta znajduje zastosowanie wyłącznie przy inwestycjach wykazujących cechy komercyjne o wysokim poziomie rentowności (parkingi podziemne, galerie handlowe, hotele).

- Forma mieszana

W tym przypadku część wynagrodzenia występuje w formie płatności od podmiotu publicznego, część zaś pochodzi od osób trzecich.

Kontrakt ppp powinien ustalać jasno cel i zadania każdego z partnerów, określając zarazem sposób rekompensowania każdemu z nich ponieszonego ryzyka i zaangażowania własnych zasobów. Rekompensata ta może uwzględniać udział w zyskach, które przynosi wspólne przedsięwzięcie lub wzajemne rozliczenia partnerów zależnie od przyjętego wariantu partnerstwa. Ostatecznie wybór właściwego modelu współpracy wpływa na konstrukcję przyszłej umowy o ppp i w rezultacie określa formę realizacji całego przedsięwzięcia.

1.2. Organizacyjne

Wybór właściwego wariantu prawnego realizacji inwestycji implikuje za sobą wybór określonego modelu organizacyjnego realizacji takiego przedsięwzięcia. Różnice organizacyjne, ujawniające się w takich aspektach jak czas realizacji inwestycji, zaangażowanie podmiotów trzecich, sposób finansowania, podział ryzyk, czas trwania umowy, wynikają ze specyfiki obydwu wariantów realizacji zadania publicznego – tradycyjnego zamówienia publicznego i ppp. Najważniejsze różnice organizacyjne przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Różnice organizacyjne w realizacji inwestycji w wariantcie tradycyjnego zamówienia publicznego a ppp

Aspekt organizacyjny przedsięwzięcia	Zamówienie publiczne	PPP
Analizy przedrealizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – brak konieczności sporządzenia analiz przedrealizacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> – rekomendowane jest przeprowadzenie analiz prawnych i ekonomiczno-finansowych, potwierdzających celowość zastosowania modelu ppp
Możliwości realizacyjne Zamawiającego	<ul style="list-style-type: none"> – z uwagi na powszechność tego typu procedur w sektorze publicznym istnieje możliwość przygotowania postępowania własnymi zasobami osobowymi 	<ul style="list-style-type: none"> – celowe jest korzystanie z doradztwa zewnętrznego, z uwagi na ograniczoną ilość dobrych praktyk w zakresie realizacji ppp w Polsce, a także stopień złożoności takich projektów
Czas potrzebny na przeprowadzenie wyboru wykonawcy/partnera prywatnego	<ul style="list-style-type: none"> – sztywne ramy czasowe determinowane u.p.z.p. i określonymi w niej terminami 	<ul style="list-style-type: none"> – złożoność kontraktów ppp wymusza przeprowadzenie postępowania o wybór partnera prywatnego w ramach procedur negocjacyjnych (zwykle dialogu konkurencyjnego), co zwykle wydłuża prowadzone postępowanie, które ostatecznie może trwać od kilku miesięcy do nawet roku
Sposób finansowania	<ul style="list-style-type: none"> – konieczność zabezpieczenia przez Zamawiającego całości środków potrzebnych na realizację inwestycji – zapłata wynagrodzenia wykonawcy następuje w pełnej wysokości po zakończeniu całości robót 	<ul style="list-style-type: none"> – wynagrodzenie partnera prywatnego może przybrać formę niepieniężną, – prawo partnera prywatnego do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, – płatności ze strony podmiotu publicznego następują

	objętych zakresem umowy	cyklicznie, przez cały okres trwania kontraktu ppp (od kilku do kilkudziesięciu lat)
Czas trwania umowy	<ul style="list-style-type: none"> - kontrakt krótkoterminowy - okres obowiązywania adekwatny do czasu przeprowadzenia inwestycji wyłącznie na wykonanie budowy/realizacji usługi/dostaw 	<ul style="list-style-type: none"> - umowa długoterminowa - uwzględniająca okres niezbędny do realizacji przedsięwzięcia na etapie inwestycyjnym i eksploatacyjnym, pozwalającym na osiągnięcie oczekiwanej stopy zwrotu przez partnera prywatnego
Obowiązek eksploatacji składnika majątkowego	<ul style="list-style-type: none"> - spoczywa w całości po stronie podmiotu publicznego 	<ul style="list-style-type: none"> - w zasadniczej części spoczywa na partnerze prywatnym (jest to warunek determinujący ppp jako formę realizacji przedsięwzięcia)

Z powyższego zestawienia wynika, że przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego celem realizacji inwestycji w formule ppp, jest z jednej strony bardziej czasochłonne i wymagające pod względem organizacyjnym, z drugiej zaś pozwala osiągnąć efekty i cele co do zasady niedostępne przy realizacji zadania publicznego w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego. Dokonując zatem wyboru właściwego wariantu realizacji inwestycji, należy mieć na uwadze również aspekt organizacyjny.

1.3. Ekonomiczno-finansowe

Realizacja budowy budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu została przedstawiona w wariantcie jak dla inwestycji realizowanej w formule ppp oraz dla wariantu realizowanego w tradycyjnej formule zgodnej z Prawem Zamówień Publicznych. W wyniku przeprowadzonej analizy dokonano oszacowania łącznych wydatków podmiotu publicznego, które zostałyby poniesione, w przypadku realizacji inwestycji w tradycyjny sposób, tzn. projektowanie, budowa i eksploatacja obiektu byłaby prowadzona przez Sąd Okręgowy w Nowym Sączu.

- a) Z wykorzystaniem środków własnych - w wariantcie tym inwestycja jest realizowana i finansowana w całości przez stronę publiczną, po stronie której leży:
- ✓ zapewnienie środków na realizację inwestycji,
 - ✓ przygotowanie inwestycji (realizacja dokumentacji technicznej, uzyskanie niezbędnych pozwoleń),
 - ✓ realizację inwestycji (wyłonienie wykonawcy robót, dostawców oraz nadzoru).

- b) Finansowanie dłużne (kredyty, obligacje) - w wariancie tym inwestycja realizowana byłaby przez stronę publiczną, a finansowana ze środków dłużnych pochodzących z zaciągniętego kredytu lub wyemitowanych obligacji. Strona publiczna odpowiedzialna byłaby w tym przypadku za:
- ✓ zapewnienie środków na realizację inwestycji, w tym pozyskanie finansowania zewnętrznego (kredyt, emisja obligacji),
 - ✓ przygotowanie inwestycji (realizacja dokumentacji technicznej, uzyskanie niezbędnych pozwoleń),
 - ✓ realizację inwestycji (wyłonienie wykonawcy robót, dostawców oraz nadzoru).

Na podstawie szacowanej, łącznej wartości wydatków, dokonano oszacowania „progu rentowności” realizacji inwestycji w formule ppp. Określono próg rentowności dla przyjętych założeń oraz oszacowano kwotę jaką zapłaci podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego tytułem opłaty za dostępność. Opłata ta będzie indeksowana przez cały okres trwania umowy o ppp o wskaźniki makroekonomiczne (m.in. inflacji), a okres jej ponoszenia określony został na 20 lat. Okres trwania umowy o ppp jest dłuższy i wynosi 24 lata, gdyż obejmuje jeszcze okres projektowania i budowy obiektu wynoszący do 4 lat. Dokonano także oszacowania wartości zdefiniowanych ryzyk, które mogą być przeniesione na partnera prywatnego (zagadnienie szczegółowo opisane w rozdziale 4).

2. Przeprowadzenie testu zasadności i możliwości realizacji projektu

2.1. Określenie zasadności i możliwości realizacji projektu w formule ppp

Określając możliwość realizacji projektu w formule ppp w pierwszej kolejności należy zbadać jej istotę, główne założenia tej formy realizacji inwestycji, a w dalszej kolejności wskazać, kiedy zastosowanie tego modelu realizacji zadania publicznego będzie uzasadnione.

Dla długoterminowych kontraktów ppp przedmiotem umowy jest często realizacja inwestycji infrastrukturalnych wymagających zaangażowania znacznych nakładów finansowych inwestora prywatnego. Uzasadnieniem dla zawierania długoterminowych kontraktów ppp jest fakt, iż przedmiotem umowy jest często realizacja inwestycji infrastrukturalnych wymagających zaangażowania znacznych nakładów finansowych inwestora prywatnego, co w połączeniu z niewysoką stopą zwrotu z inwestycji oraz chęcią podmiotu publicznego do zagwarantowania wysokiego poziomu świadczonych usług, przemawia za powierzeniem partnerowi prywatnemu realizacji projektu na dłuższy czas, nierzadko nawet na kilkadziesiąt lat.

Jak wynika z samej istoty partnerstwa, podmioty biorące udział w projektach ppp charakteryzują się odmiennym statusem prawnym. Z jednej strony mamy do czynienia z sektorem publicznym, którego zadaniem jest długofalowe dostarczanie usług publicznych, z drugiej strony z przedsiębiorcą działającym dla osiągnięcia zysku.

Polski ustawodawca definiując ppp jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym wskazuje jednocześnie na konieczność spełnienia obligatoryjnych przesłanek dla zastosowania tego modelu współpracy. Wobec powyższego, przedmiotem umowy o ppp będzie zawsze realizacja określonego przedsięwzięcia. Przez „przedsięwzięcie” zgodnie z u.p.p.p. rozumie się budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług lub inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Jak widać, zakres przedmiotowy umowy o ppp uregulowany został w ustawie bardzo szeroko. Co więcej zwrot „inne świadczenie” sugeruje otwarty katalog potencjalnych przedsięwzięć. Ich elementem zawsze musi być jednak utrzymanie bądź zarządzanie składnikiem majątkowym wykorzystywanym w przedsięwzięciu lub z nim związanym. Biorąc pod uwagę, iż u.p.p.p. nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem utrzymania i zarządzania składnikiem majątkowym, należy przyjąć znaczenie zgodne z przyjętymi standardami oraz obowiązującymi przepisami prawa (np. u.g.n.). Na utrzymanie składnika majątkowego składają się wszelkie działania zmierzające do utrzymania przedmiotu partnerstwa w stanie niepogorszonym (remonty, modernizacje itp.) oraz gwarantujące jego przydatność do osiągnięcia konkretnego celu (zaspokojenia potrzeb). Dodatkowo pod pojęciem utrzymania mieścić się będzie także ponoszenie przez partnera różnego rodzaju

kosztów związanych z przedmiotem partnerstwa (np. cywilno-prawnych). Zarządzaniem zaś będą wszystkie prawne i faktyczne działania organizacyjne i dyspozytywne w stosunku do obiektu wymagane dla realizacji przedsięwzięcia, podejmowane w ramach działalności partnera (zatrudnianie pracowników, rozliczanie podatków, promocja, etc.). Podsumowując, jeżeli przy realizacji przedsięwzięcia nie zostanie spełnione jedno z kryteriów - utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym - wówczas zostanie ono wyłączone spod regulacji ustawy o ppp i przybierze charakter klasycznego zamówienia publicznego.

Podstawą współpracy stron w ramach ppp jest w każdym przypadku umowa cywilnoprawna, w ramach której partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Podmiot publiczny natomiast zobowiązany jest do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia. Wymóg wspólnej realizacji zadania przez obie strony umowy, obliguje stronę publiczną do zaangażowania się w proces świadczenia usługi przez partnera prywatnego. Obowiązek ten podmiot publiczny realizuje w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego do inwestycji, który w praktyce jest najważniejszą i najczęstszą formą udziału podmiotu publicznego w przedsięwzięciu ppp. Zgodnie z art. 2 pkt. 5 u.p.p.p. wkładem własnym będzie świadczenie, polegające głównie na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego (np. nieruchomości). O ile ustawodawca w art. 7 u.p.p.p. dopuszcza, by partner prywatny w ramach wkładu własnego w całości pokrył koszty przedsięwzięcia o tyle podmiot publiczny nie może swoim wkładem sfinansować całości wydatków. Charakteru umowy ppp nie będzie miał zatem kontrakt, w którym podmiot publiczny zobowiąże się do pokrycia całości wydatków na realizację inwestycji.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ppp jest jedną z form realizacji zadań publicznych. Partnerstwo może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia przede wszystkim, gdy będzie ono dla interesu publicznego bardziej korzystne aniżeli inne sposoby jego realizacji. Miarą korzyści, zgodnie z postanowieniami ustawy, jest w szczególności możliwość dokonania oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego oraz polepszenie standardu świadczonych usług. Ponadto każde przedsięwzięcie typu ppp powinno być rozważone pod kątem jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz możliwości zmierzenia wyceny dostarczanych w ramach ppp usług, z uwzględnieniem stworzonej w celu ich świadczenia infrastruktury.

Istotne będzie zatem ustalenie, które podmioty publiczne będą uprawnione do realizacji przedsięwzięć w ppp.

2.2. Ocena przydatności ppp dla realizacji przedsięwzięcia

Dla oceny czy zostały spełnione przesłanki określone w u.p.p.p., przeprowadzono analizę możliwości realizacji inwestycji w formule ppp. Celem takiej analizy była odpowiedź na pytanie, czy przedmiotowa inwestycja może zostać zrealizowana w formule ppp?

Analizowany projekt będzie posiadał cechy ppp, jeżeli:

- ✓ współpraca stron oparta zostanie na odpłatnej umowie,
- ✓ współpraca będzie się opierać na odpowiednim podziale zadań i ryzyk oraz współdziałaniu stron,
- ✓ współdziałanie podmiotu publicznego polegać będzie na wniesieniu wkładu własnego,
- ✓ elementem przedsięwzięcia będzie utrzymanie i/lub zarządzanie co najmniej jednym składnikiem majątkowym wykorzystywanym w realizacji przedsięwzięcia bądź też z przedsięwzięciem związanym,
- ✓ partner prywatny poniesie choćby część wydatków na realizację przedsięwzięcia.

Przeanalizowano następujące obszary:

- Podmiot Publiczny w rozumieniu u.p.p.p.

Biorąc pod uwagę, iż art. 1 ust. 1 u.p.p.p. wskazuje, że celem ustawy jest uregulowanie zasad współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, pojęcie podmiotu publicznego jest kluczowe dla stosowania tej ustawy, albowiem ustawodawca, definiując podmiot publiczny, w praktyce określa krąg podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do stosowania tej ustawy w charakterze partnera publicznego. Legalna definicja podmiotu publicznego została zawarta w art. 2 u.p.p.p., zgodnie z którą podmiotem publicznym jest:

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych³,

³ Zgodnie natomiast z art. 9 ustawy o finansach publicznych, sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;

b) inna, niż określona w lit. a, osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- finansują ją w ponad 50%, lub
- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b;

Zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych, sektor finansów publicznych tworzą m.in. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały. Sądami i trybunałami, w myśl rozdziału VIII Konstytucji RP, są: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe, a także Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu.

Wobec powyższego sąd, jako organ władzy publicznej, należy do sektora finansów publicznych. Sąd jest szczególnym rodzajem państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która w obrocie prawnym funkcjonuje jako jednostka organizacyjna Skarbu Państwa (jednostka budżetowa), a jej organami są – zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 Ustawy o ustroju sądów powszechnych prezes sądu, kolegium sądu i dyrektor sądu okręgowego. W konsekwencji, Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, jako podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt a) u.p.p.p., uprawniony jest do realizowania umowy o ppp. w charakterze podmiotu publicznego.

- Przedmiot przedsięwzięcia w rozumieniu u.p.p.p.

W analizowanym przypadku przedmiotem przedsięwzięcia będzie budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu wraz z zarządzaniem i/lub utrzymaniem, inwestycja ta stanowi działalność administracyjną sądów, polegającą na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, a także na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu (tak art. 8 ustawy o ustroju sądów powszechnych). Tak określony zakres przedsięwzięcia, należy zatem uznać, jako mieszczący się w zakresie przedsięwzięcia w rozumieniu u.p.p.p.

14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

- Podział zadań i ryzyk

Warunkiem współpracy w ramach ppp jest podział zadań i ryzyk pomiędzy strony danego kontraktu. Zakres i przedmiot przedsięwzięcia, pozwala na wyodrębnienie i przeniesienie na partnera prywatnego przynajmniej części ryzyk związanych z planowaną inwestycją. Do ryzyk jakie mogą zostać przeniesione na partnera prywatnego można zaliczyć w szczególności ryzyko budowlane, obejmujące rozmaite zdarzenia związane z fazą budowy obiektu (opóźnienia, nieprzestrzeganie określonych standardów, zwiększenie kosztów, błędy techniczne czy negatywne efekty zewnętrzne), a także ryzyko dostępności polegające na możliwości wystąpienia ilościowych bądź jakościowych braków świadczenia usług przez partnera prywatnego, np. niezachowanie określonych w umowie lub przepisach standardów bezpieczeństwa.

Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca, nie wskazując jednak w żaden sposób zasad podziału zadań i ryzyk pomiędzy partnerami, pozostawia stronom względną dowolność w tym względzie. W rezultacie ostateczny podział będzie uzależniony od założeń danego projektu, a także zasobów podmiotu publicznego oraz partnera prywatnego, którymi mogą dysponować na potrzeby realizacji projektu ppp. Przez zaangażowanie strony publicznej we wspólną realizację zadania należy rozumieć także całokształt czynności formalno-organizacyjnych podejmowanych przez okres trwania przedsięwzięcia, zmierzających do osiągnięcia założonego celu. Na ten aspekt należy zwrócić szczególną uwagę odróżniając ppp od modelu koncesyjnego, w przypadku którego ustawodawca wyraźnie obarczył sektor prywatny większością zadań i ryzyk występujących w projekcie. Współpraca w tym przypadku nie została ograniczona jedynie do nabycia przez sektor publiczny usługi, dostaw lub robót budowlanych w zamian za określoną zapłatę, lecz ma znacznie szerszy zakres, co zdecydowanie odróżnia ppp od klasycznego zamówienia publicznego.

W przypadku realizacji inwestycji, model koncesyjny oznaczałby, że wynagrodzenie partnera prywatnego uzależnione byłoby od przyjęcia ryzyka popytu, co w tym wypadku w oczywisty sposób nie będzie miało miejsca. Ewentualne wykorzystanie powierzchni budynku na cele komercyjne z pewnością nie przesądzi o modelu ppp w trybie koncesji. Biorąc pod uwagę charakter działalności sądu, jakim jest sprawowanie władzy publicznej (wymiaru sprawiedliwości), a nie świadczenie usług o charakterze komercyjnym, dalsze analizy tego, czy wynagrodzenie koncesjonariusza może być uzależnione od aktywności sądu lub choćby związane z działalnością władzy sądowniczej należy uznać za bezprzedmiotowe. Charakter działalności sądu wyklucza możliwość osiągnięcia przez koncesjonariusza zysku w oparciu o wytworzoną infrastrukturę.

- Utrzymanie i/lub zarządzanie składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia

Elementem każdego rodzaju przedsięwzięcia wskazanego w art. 2 pkt 4 lit. a)-d) u.p.p.p. musi być utrzymanie lub zarządzanie składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub przynajmniej jest z nim związany. Ten element jednoznacznie wyróżnia ppp od klasycznego zamówienia publicznego czy też koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W zależności od przyjętej koncepcji realizacji inwestycji partnerowi prywatnemu musi zostać powierzone utrzymanie lub zarządzanie budynkiem Sądu Rejonowego w Nowym Sączu.

- Finansowanie budowy budynku Sądu Rejonowego przez partnera prywatnego

Partner prywatny może angażować środki własne w finansowanie przedsięwzięcia, a w momencie gdyby okazały się one niewystarczające zobowiązany będzie pozyskać resztę środków ze źródeł obcych. Zgodnie z założeniami analizowanego przedsięwzięcia, podmiot publiczny (Sąd Okręgowy) nie będzie wnosił własnego udziału kapitałowego. Podmiot publiczny nie przewiduje również żadnych poręczeń ani nie stanie się gwarantem jakiegokolwiek długu zaciągniętego w związku z przedsięwzięciem.

- Wynagrodzenie partnera prywatnego

W przypadku gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie opłata za dostępność, partner prywatny zobowiązany będzie do udostępniania budynku sądu, wybudowanego i utrzymanego w określonym standardzie, a podmiot publiczny do zapłaty na rzecz partnera prywatnego określonego wynagrodzenia. Oprócz opłaty za dostępność teoretycznie możliwe jest pojawienie się innej formy wynagrodzenia, szczególnie w sytuacji, w której część nieruchomości zostanie przeznaczona na działalność komercyjną, jednakże będzie to stanowiło nieznaczne źródło przychodów. W takiej sytuacji część wynagrodzenia mogłyby stanowić pobieranie pożytków z przedsięwzięcia, takich jak opłaty za korzystanie z parkingu przy budynku sądu czy świadczenia usług w części komercyjnej budynku, np. prowadzenie stołówki.

Podsumowując, z przeprowadzonej przez doradców analizy przesłanek warunkujących możliwość realizacji przedsięwzięcia w formule ppp należy stwierdzić, iż projekt budowy budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu wpisuje się w tą formę współpracy i może być realizowany w ramach umowy o ppp. Sąd Okręgowy jest bowiem podmiotem publicznym w rozumieniu u.p.p.p., a zakładany zakres projektu odpowiada zakresowi przedsięwzięcia zdefiniowanemu w ustawie o ppp.

2.3. Weryfikacja wstępnych założeń i koncepcji projektu oraz zastanych dokumentów

Doradca przeanalizował dostępną dokumentację w szczególności odnoszącą się do *Decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz podziału ewidencyjnego działek*, w zakresie:

- ✓ nieprzekraczalnej linii zabudowy,
- ✓ usytuowania obiektów zgodnie z warunkami technicznymi,
- ✓ powierzchni zabudowy,
- ✓ maksymalnej wysokości zabudowy,
- ✓ kąta nachylenia połaci dachowych,
- ✓ wprowadzenia zieleni izolacyjnej w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- ✓ zapewnienia miejsc postojowych,
- ✓ szerokości elewacji frontowej.

Doradca zaproponował złożenie wniosku o zmianę *Decyzji* w zakresie:

- ✓ zwiększenia maksymalnej wysokości budynku lub określenie wysokości budynku poprzez dopuszczalną liczbę kondygnacji (pożądane 4 kondygnacje),
- ✓ wprowadzenia do zakresu rzeczowego *Decyzji* parkingu podziemnego,
- ✓ zmiany granic terenu objętego wnioskiem – wyłączenie z zakresu wniosku projektowanego tęcznika dwóch ulic.

Dokonano również analizy podziału ewidencyjnego. Ustalono, że wyznaczenie odrębnych działek dla pasa projektowanej drogi publicznej klasy L:

- ✓ zmienia powierzchnię terenu inwestycji przeznaczonej pod zadanie inwestycyjne,
- ✓ w granicach terenu inwestycji pojawia się pas drogi publicznej szerokości 11 m, a w liniach rozgraniczających 15 m,
- ✓ wyznaczona zostaje nieprzekraczalna linia zabudowy,
- ✓ łukowy kształt drogi utrudnia zagospodarowanie działki.

Szczegóły dotyczące inwestycji zostały zawarte w Programie Funkcjonalno-Użytkowym (PFU), który został przygotowany na potrzeby akceptacji realizacji inwestycji przez Ministerstwo Sprawiedliwości. PFU, przygotowany zgodnie z wymogami określonymi w u.p.z.p. (art. 31) będzie stanowił główny element opisu przedmiotu partnerstwa (opisu przedmiotu zamówienia), w szczególności opisu etapu projektowania i budowy obiektu. Dokument będzie stanowił część Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) i zostanie przekazany partnerom prywatnym (wykonawcom) po przeprowadzeniu dialogu konkurencyjnego wraz z zaproszeniem partnerów prywatnych do składania ofert.

2.4. Przedstawienie wstępnych warunków realizacji inwestycji w rozpatrywanych scenariuszach

a) Prawny udział poszczególnych partnerów w omawianym projekcie

W pierwszej kolejności zastanawiano się nad prawnym udziałem poszczególnych partnerów w tym przedsięwzięciu biorąc pod uwagę jego zakres i przedmiot. Poniżej wskazano dwie zasadnicze formy udziału realizowanego ppp: kontraktowe oraz utworzenie spółki celowej.

- Umowa ppp

Umowa o ppp jest umową nienazwaną z zakresu prawa cywilnego. Jakkolwiek może zawierać zobowiązania typowe dla innych umów nazwanych (sprzedaż, dzierżawa, najem, leasing itd.), to zawiera cały szereg rozwiązań szczególnych, które predestynują ją do uznania za nowy typ umowy, której wzorzec normatywny opisany jest w u.p.p.p. Ponadto ma charakter dwustronnie zobowiązujący, wzajemny i odpłatny. Cechą determinującą odrębny charakter umowy o ppp od innych umów nazwanych lub nienazwanych, będzie uczestnictwo podmiotu publicznego oraz szczególny tryb zawarcia umowy i relacji stron.

Zakres umowy zawiera art. 7 u.p.p.p. W świetle tego przepisu świadczenia stron rozkładać się będą w następujący sposób:

- ✓ 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.
- ✓ podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Umowa o ppp zawarta w trybie u.p.z.p. jest umową o zamówienie publiczne. Oznacza to, że tego typu kontrakt w swojej podstawowej strukturze każdorazowo odpowiadać będzie, w zależności od specyfiki przedsięwzięcia, umowie o zamówienie publiczne na roboty budowlane, umowie o zamówienie publiczne na usługi lub umowie o zamówienie publiczne na dostawy. Z uwagi na powyższe, wśród koniecznych elementów umowy o ppp zawartej w trybie u.p.z.p. wymienić należy: i) formę pisemną pod rygorem nieważności, ii) jawność umowy, iii) oznaczony czas na który może zostać zawarta, iv) zabezpieczenie jej wykonania.

Niezwykle ważne jest, aby wszystkie istotne aspekty przyszłej współpracy rozpoznać na etapie konstruowania umowy i włączyć je do treści kontraktu. Należy zawrzeć w jego treści wszystkie istotne zagadnienia, wchodzące w zakres przeprowadzonych negocjacji i będącej przedmiotem wybranej oferty. Inaczej, w wyniku źle ułożonych relacji kontraktowych stron, konieczna będzie zmiana umowy. U.p.p.p. zakazuje istotnych modyfikacji kontraktu w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego (chyba że możliwość dokonania zmiany została przewidziana w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego). Naruszenie

ograniczeń dotyczących zmian umów o ppp skutkować będzie nieważnością wprowadzonej zmiany do kontraktu.

- PPP instytucjonalne

Obok umowy o ppp, realizacja przedsięwzięcia ppp może nastąpić także poprzez zawiązanie spółki celowej między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym (art. 14 u.p.p.p.). Model spółki celowej (SPV) teoretycznie byłby możliwy do zrealizowania w analizowanym projekcie, natomiast byłby nazbyt skomplikowany oraz nieuzasadniony prawnie. Powołanie takiej spółki byłoby uzasadnione w przypadku realizacji przedsięwzięć o dużym potencjale komercyjnym, gwarantującym wysoką stopę zwrotu zainwestowanego przez partnera prywatnego kapitału (co nie znajduje odzwierciedlenia w analizowanym projekcie).

b) Warunki współpracy pomiędzy partnerami

Warunki współpracy między partnerami zostaną szczegółowo uregulowane umową o ppp, której treść będzie efektem przeprowadzonych przez podmiot publiczny negocjacji z wykonawcami. Ustawodawca nie wskazuje tu maksymalnego czasu, na jaki zawarta powinna być umowa. Zasadniczo, powinna ona obejmować taki okres, aby inwestor odzyskał w ciągu niego nakłady, które poczynił na realizację inwestycji oraz osiągnął rozsądny zysk. Na gruncie obowiązujących obecnie przepisów nie ma możliwości zawarcia umowy ppp na czas nieokreślony. W analizowanej sytuacji faktycznej, zakładany czas trwania umowy wynosi 24 lata (4 lata projektowanie i budowa obiektu, 20 lat utrzymywanie i zarządzanie obiektem przez partnera prywatnego).

Biorąc pod uwagę fakt, że umowy ppp są niemal zawsze kontraktami długoterminowymi, warto, aby z należytą starannością uwzględnić w jej treści wszelkie zdarzenia i sytuacje mogące zaistnieć w przyszłości a wpływające na prawa i obowiązki stron umowy. W wielu przypadkach dokładne określenie takich zdarzeń jest jednak niemożliwe, dlatego postanowienia umowne w omawianym zakresie powinny cechować się dostateczną elastycznością – tak, by faktycznie rozwiązywały kwestie, którym służą, a nie krępowały współpracy stron kontraktu.

- Sposób finansowania inwestycji

Inwestycja zostanie sfinansowana ze środków partnera prywatnego (środków własnych i/lub kapitału obcego), natomiast wkładem własnym Sądu Okręgowego w Nowym Sączu będzie grunt, na którym zostanie wybudowany przedmiot partnerstwa. Strukturę finansowania inwestycji przyjęto na podstawie warunków finansowania inwestycji dla partnerów prywatnych. Obecnie uważa się, że rynek finansowy wymaga, aby inwestycja o charakterze długoterminowym była finansowana przynajmniej w 30%* ze środków własnych inwestora prywatnego, natomiast pozostałe 70% wartości inwestycji może być sfinansowane kapitałem

* dopuszczalne jest finansowanie inwestycji od 20% do 80% przy wykorzystaniu środków własnych inwestora

obcym. Ponadto partner prywatny będzie musiał zabezpieczyć środki finansowe na sfinansowanie podatku VAT, do czasu zwrotu podatku z Urzędu Skarbowego.

W celu zachowania porównywalności rozpatrywanych wariantów (wariantu ppp oraz wariantu publicznego) przyjęto taką samą strukturę finansowania inwestycji w proporcji 70%/30%. Proporcję założono na potrzeby wykonania analizy kosztów i korzyści przedsięwzięcia. W rzeczywistości struktura finansowania wkładu własnego partnera prywatnego może różnić się od zakładanej i będzie uzależniona od wielu czynników takich jak: możliwości finansowych podmiotów zaangażowanych w projekt, struktury zadłużenia partnerów, dostępności kapitału obcego, kosztu pozyskania kapitału obcego oraz efektu dźwigni finansowej.

- Możliwość ubiegania się o dofinansowanie unijne

Projekty realizowane w formule ppp, w których wykorzystane zostają środki unijne, zwane są potocznie projektami hybrydowymi. Środki funduszy strukturalnych stanowią w takim modelu uzupełnienie finansowania prywatnego.

Korzyścią hybrydowego ppp jest pozyskanie przez podmiot publiczny istotnego kapitału. W montażu finansowym projektu pojawiają się nie tylko środki partnera prywatnego, ale także dofinansowanie mogące wynieść nawet 85% kosztów kwalifikowanych inwestycji. Jak wskazuje Komisja Europejska, hybrydowe projekty ppp cechuje wyższa efektywność i wskaźnik korzyści, zaś wsparcie unijne uwiarygodnia inwestycję zwłaszcza w oczach instytucji finansujących.

Możliwość współfinansowania przedsięwzięcia budowy budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu została przeanalizowana pod kątem przyszłych programów operacyjnych oraz przepisów wydanych dla funkcjonowania funduszy unijnych. W programach operacyjnych nie przewidziano inwestycji polegających na budowie budynku użyteczności publicznej. Tym samym nie ma możliwości uzyskania środków unijnych na współfinansowanie tego projektu.

2.5. Określenie wymogów proceduralnych

Jeżeli rekomendowanym modelem jest ppp, to wybór partnera prywatnego powinien nastąpić zgodnie z u.p.z.p. Rozwiązanie implikuje konieczność podjęcia stosownych działań oraz przygotowania odpowiedniej dokumentacji:

- ✓ ogłoszenia o wszczęciu postępowania oraz SIWZ,
- ✓ opisu inwestycji, warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert,
- ✓ przed wszczęciem procedury, podmiot publiczny powołać powinien komisję przetargową, która przygotowuje i poprowadzi całe postępowanie,
- ✓ uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych zgodnie z którym będzie możliwe sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100.000.000 zł,
- ✓ zasadnym jest również przeanalizowanie sposobu finansowania Sądu i zaciągania zobowiązań.

Biorąc pod uwagę, iż Sąd Okręgowy w Nowym Sączu stanowi jednostkę budżetową Skarbu Państwa, szczególnie istotne było wskazanie organu uprawnionego do reprezentacji Sądu i zaciągania zobowiązań. Dysponentem części budżetu państwa odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości. Dyrektor sądu okręgowego jest dysponentem trzeciego stopnia i wykonuje zadania i kompetencje w zakresie dysponowania środkami budżetu sądu okręgowego oraz sprawuje kontrolę gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez ten Sąd.

Dyrektor Sądu Okręgowego, dla realizacji inwestycji budowy budynku Sądu Rejonowego, został kierownikiem Zamawiającego w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.p.z.p. W związku z powyższym Dyrektor zobowiązany został do następujących działań:

- ✓ czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania na wybór inwestora prywatnego (partnera prywatnego),
- ✓ zawarcia umowy ppp/koncesji,
- ✓ umownego oddania do dyspozycji inwestora nieruchomości, na której zrealizowana ma być inwestycja.

3. Określenie wstępnych założeń prawnych, rynkowych, finansowych, podatkowych, organizacyjnych i technicznych projektu oraz ram współpracy z partnerem

3.1 Wybór odpowiedniej procedury wyboru partnera prywatnego w ramach u.p.z.p

Biorąc pod uwagę specyfikę projektów ppp, spośród zawartych w u.p.z.p. procedur (8 trybów) najwłaściwszymi wydają się negocjacje z ogłoszeniem oraz dialog konkurencyjny. Ich ogromną zaletą jest nie tylko mniejszy w porównaniu z innymi procedurami formalizm, ale i możliwość wpływu podmiotu prywatnego na kształt zamówienia w drodze wspólnych ustaleń ze stroną publiczną.

Zgodnie z art. 54 u.p.z.p., negocjacje z ogłoszeniem to tryb udzielenia zamówienia, w którym, po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, Zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych niezawierających ceny, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Ustawa precyzuje szereg przesłanek, które uprawniają Zamawiającego do wszczęcia postępowania w trybie negocjacyjnym. Dwie z nich w pełni odpowiadają sytuacji podmiotów planujących realizację inwestycji w oparciu o formułę ppp. Negocjacje z ogłoszeniem mogą być bowiem zastosowane w wyjątkowych sytuacjach, gdy charakter dostaw, usług lub robót budowlanych lub związane z nimi ryzyko uniemożliwia wcześniejsze dokonanie ich wyceny, a także wtedy, gdy nie można z góry określić szczegółowych cech Zamawianych usług w taki sposób, aby umożliwić wybór najkorzystniejszej oferty w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego.

Dialog konkurencyjny to przewidziany w u.p.z.p. tryb, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu Zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Procedura znajdzie zastosowanie wówczas, gdy nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z przepisami ustawy lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych bądź finansowych wykonania zamówienia. Sytuacja taka ma właśnie najczęściej miejsce w przypadku projektów ppp.

Ostatecznie zarekomendowano tryb dialogu konkurencyjnego, z uwagi na możliwość natychmiastowego przejścia do rozmów (dialogu) oraz brak sposobności określenia w sposób jednoznaczny opisu przedmiotu zamówienia.

Zestawienie wskazuje harmonogram postępowania w podziale na poszczególne etapy procedury w przypadku zastosowania negocjacji z ogłoszeniem oraz dialogu konkurencyjnego.

Negocjacje z ogłoszeniem		Dialog konkurencyjny
1.	Przygotowanie postępowania (niezbędne analizy, treść ogłoszenia)	Przygotowanie ogłoszenia i opisu potrzeb i wymagań Zamawiającego
2.	Publikacja ogłoszenia	Składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu
3.	Oczekiwanie na wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu	Dialog z inwestorami
4.	Ocena wniosków oraz zaproszenie do składania ofert wstępnych	Przygotowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia
5.	Ocena ofert wstępnych i zaproszenie do negocjacji	Składanie ofert
6.	Negocjacje	Otwarcie ofert i zapoznanie się z ich zawartością
7.	Ewentualna modyfikacja SIWZ	Ocena ofert i wyjaśnienia treści ofert w zakresie ewentualnych wątpliwości Zamawiającego
8.	Zaproszenie do składania ofert ostatecznych	Zawarcie umowy
9.	Oczekiwanie na złożenie ofert ostatecznych	Wniesienie przez Wykonawców ewentualnych środków ochrony prawnej
10.	Ocena ofert i ewentualne wyjaśnienia ich treści	
11.	Zawarcie umowy ppp	
12.	Wniesienie przez Wykonawców ewentualnych środków ochrony prawnej	

Źródło: Opracowanie własne MliR

3.2 Wstępne założenia organizacyjno-prawne

Mając na uwadze wyżej przedstawioną analizę finansową, organizacyjną i prawną planowanego projektu, należy wskazać na następujące możliwe do wykonania założenia organizacyjno-prawne inwestycji:

1. Prawne – dotyczące warunków współpracy pomiędzy partnerami oraz sposobu prawnego wykonania inwestycji

- a) biorąc pod uwagę zakres i przedmiot przedsięwzięcia, jakim jest budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu, rekomendowanym modelem współpracy jest klasyczne ppp, zaś wybór partnera prywatnego powinien odbyć się w oparciu o u.p.z.p.;
- b) wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie opłata za dostępność, ew. pożytki pobierane z części komercyjnej budynku;
- c) wkładem własnym podmiotu publicznego będzie nieruchomości, stanowiąca własność Skarbu Państwa;
- d) szczegółowy podział zadań i ryzyk zostanie określony w umowie o ppp, po przeprowadzeniu dialogu z wykonawcami;
- e) na podstawie umowy ppp podmiot publiczny dysponować będzie prawem kontrolowania inwestora pod kątem prawidłowości wykonywania jego obowiązków. Szczególne środki kontrolne odnosić powinny się do głównych aspektów umowy, np. sposobu korzystania z powstałej infrastruktury,
- f) w przypadku zastrzeżeń co do sposobu wykonywania umowy, podmiot publiczny uprawniony będzie do zastosowania środków dyscyplinujących, np. kar umownych;
- g) po upływie okresu obowiązywania umowy (zgodnie z założeniami 24 lata) obiekt powinien zostać przekazany do dyspozycji podmiotu publicznego;
- h) upływ okresu obowiązywania umowy sprawi, że Sąd Okręgowy będzie musiał zdecydować co do dalszego kształtu projektu (kolejna umowa ppp, zawarta w ramach nowego, odrębnego postępowania i na zasadach wynegocjowanych z dotychczasowym bądź nowym partnerem prywatnym lub samodzielne utrzymywanie/zarządzanie obiektem).

2. Finansowe – dotyczące źródeł finansowania

Zgodnie z art. 7 ust.1 u.p.p.p. *przez umowę o ppp 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. Oznacza to, że ciężar uzyskania dofinansowania dla tego projektu spoczywa na partnerze prywatnym.*

3. Podatkowe - dotyczące kompleksowych analiz wariantów co najmniej w zakresie: analizy związanej z przygotowaniem przedsięwzięcia ppp a kwalifikacją kosztów uzyskania przychodów, analizy dotyczące podatków dochodowych (CIT i PIT), analizy dotyczące wniesienia/sprzedaży składnika majątkowego (VAT, PCC)

Złożony charakter projektów ppp powoduje, że zagadnienie podatków i ryzyka podatkowego będzie miało istotne znaczenie dla zasad i skutków realizacji opisywanego przedsięwzięcia. Ustawodawca, dążąc w założeniu do neutralności podatkowej transakcji ppp, wprowadził w u.p.p.p. rozwiązania szczególne w zakresie niektórych ustaw podatkowych, nie jest to jednak regulacja kompletna:

- a) podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT)
 - ✓ przepisy o podatkach dochodowych przesądzają przede wszystkim o neutralności podatkowej stron umowy ppp w przypadku wniesienia przez podmiot publiczny wkładu własnego w przedsięwzięcie ppp,
 - ✓ przychodu nie stanowi nieodpłatne otrzymanie od partnera prywatnego majątku wytworzonego w ramach projektu po jego zakończeniu.
- b) podatek od towarów i usług (VAT)
 - ✓ podmiot publiczny jest podatnikiem podatku VAT, nie oznacza to jednak, iż będzie przysługiwało mu odliczenie podatku VAT naliczonego w związku z realizacją przedsięwzięcia,
- c) podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC)
 - ✓ Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, jako jednostka organizacyjna Skarbu Państwa będzie podlegał zwolnieniu z PCC.
- d) podatek od nieruchomości
 - ✓ ograniczony zakres zadań partnera prywatnego na etapie eksploatacji obiektu (zapewnienie utrzymania obiektu) spowoduje, że podatnikiem podatku od nieruchomości będzie podmiot publiczny.

4. Techniczne - dotyczące wymagań i oczekiwań strony publicznej

Określono oczekiwania Zamawiającego w zakresie założeń technicznych, w tym standardów wykończenia inwestycji:

- a) przygotowanie placu budowy (niwelacja terenu, wycinka zieleni, ogrodzenie terenu budowy, tymczasowe przyłącza na teren budowy),
- b) projekt zagospodarowania terenu (budynek Sądu, parking naziemny i podziemny, drogi wewnętrzne, w tym droga pożarowa, zieleń, ogrodzenie terenu (z bramami i furtkami), miejsce gromadzenia odpadów stałych),
- c) przyłącza i sieci (przyłącze wodnokanalizacyjne, energetyczne, gazowe, teletechniczne),

- d) architektura budynku (forma obiektu, harmonijne wpisanie się w istniejący układ urbanistyczny, wykonanie projektu zgodnie z Decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, energooszczędna bryła budynku, dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych, spełnienie wymogów budowlanych, ppoż., sanitarnych i BHP ...),
- e) standard wykończenia (ściany, posadzki, schody, dach, przewody wentylacyjne, kominy),
- f) konstrukcja (konstrukcja szkieletowa lub ścianowa, fundament, strop ...),
- g) instalacje (wodnokanalizacyjne, przeciwpożarowe, sanitarne, kanalizacji deszczowej, ogrzewania, wentylacji, klimatyzacji, elektryczne, telekomunikacyjne, informatyczne oraz odgromowe).

4. Analiza ryzyka uwzględniająca podział zadań pomiędzy partnerami

Analizy ryzyka dokonano zgodnie z wytycznymi zawartymi w *Metodologii tworzenia analiz ryzyk w projektach ppp i ich podziału pomiędzy stroną publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego*, opracowanymi przez ówczesne MRR⁴.

Analizę przeprowadzono w fazie przygotowania projektu ppp, natomiast ostateczny podział ryzyk może mieć miejsce po fazie negocjacji lub dialogu konkurencyjnym i zostanie uwzględniony w umowie o ppp. Zatem w celu ostatecznego określenia podziału ryzyk należy docelowo poddać analizie zapisy umowne dotyczące alokacji ryzyka.

Poniższe zestawienie przedstawia zidentyfikowane ryzyka w podziale na poszczególne kategorie (tj. obszary i etapy procesu inwestycyjnego).

W projekcie budowy budynku sądu w Nowym Sączu zidentyfikowano następujące ryzyka:

Kategoria ryzyk	Nazwa ryzyka
Ryzyka planowania	<ul style="list-style-type: none">– Ryzyko specyfikacji efektu końcowego– Ryzyko błędów na etapie tworzenia programu funkcjonalno-użytkowego– Ryzyko braku akceptacji społecznej
Ryzyka projektowania	<ul style="list-style-type: none">– Ryzyko błędnych założeń projektowych– Ryzyko niedostosowania projektu do założeń projektowych– Ryzyko opóźnień w opracowaniu dokumentacji projektowej– Ryzyko braku zasobów– Ryzyko braku pozwoleń
Ryzyka budowy	<ul style="list-style-type: none">– Ryzyko związane z ochroną środowiska– Ryzyko przekazania terenu przez stronę publiczną– Ryzyko archeologiczne– Ryzyko geologiczne– Ryzyko dodatkowych kolizji z istniejącą infrastrukturą techniczną– Ryzyko dostępności mediów– Ryzyko nieprzewidzianej reorganizacji ruchu– Ryzyko warunków meteorologicznych– Ryzyko braku zasobów– Ryzyko niedostatecznej jakości zasobów– Ryzyko wykonania obiektu niezgodnie z projektem– Ryzyko wypłaty odszkodowań dla osób trzecich

⁴ http://www.ppp.gov.pl/publikacje/publikacje/strony/metodologia_analiz_ryzyk_ppp.aspx

	<ul style="list-style-type: none"> - Nieprzewidziane zdarzenia zewnętrzne, nieobjęte ubezpieczeniem - Ryzyko protestów społecznych
Ryzyka dostępności	<ul style="list-style-type: none"> - Ryzyko efektów wadliwej dokumentacji projektowej - Ryzyko usterek - Ryzyko braku zasobów - Ryzyko niedostatecznej jakości zasobów - Ryzyko związane z działalnością osób trzecich
Ryzyko popytu	<ul style="list-style-type: none"> - Ryzyko prognoz popytu (rozumianego tu jako stosunek potrzeb przewidywanych przez Zamawiającego na etapie planowania do potrzeb zgłaszanych na etapie operacyjnym)
Ryzyka finansowe	<ul style="list-style-type: none"> - Ryzyko braku finansowania po stronie prywatnej - Ryzyko wzrostu nakładów inwestycyjnych - Ryzyko braku środków finansowych po stronie publicznej na wynagrodzenie za dostępność - Ryzyko mechanizmu płatności - Ryzyko zmiany stóp procentowych - Ryzyko niedoszacowania kosztów utrzymania - Ryzyko inflacji - Ryzyko ubezpieczeniowe - Ryzyko zmiany kursów walut
Ryzyka polityczne i prawne	<ul style="list-style-type: none"> - Ryzyko zmiany wymagań formalnych w zakresie ochrony środowiska

Źródło: opracowanie własne MliR

Następnie na podstawie ww. ryzyk dokonano alokacji ryzyk tj. ich podziału pomiędzy partnera prywatnego i publicznego. Wynikiem czego stwierdzono, że ryzyka mogą być przyporządkowane w całości podmiotowi publicznemu lub w całości partnerowi prywatnemu lub może zostać określony mechanizm podziału ryzyka pomiędzy obu partnerów według ustalonych proporcji tzw. ryzyka dzielone. Alokacja ryzyk, w tym ustalenie proporcji podziału ryzyk dzielonych, jest jednym z głównych elementów negocjacji między partnerem publicznym i prywatnym.

Na podstawie rejestru ryzyk dokonano identyfikacji ryzyk kluczowych. Ryzyka kluczowe są tymi ryzykami, które ze względu na potencjalne konsekwencje wystąpienia i prawdopodobieństwo wymagają szczegółowej analizy. Za ryzyka kluczowe uznano takie ryzyka, dla których: i) konsekwencja wystąpienia ryzyka została oceniona jako wysoka lub

katastrofalna oraz ii) prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka zostało ocenione jako co najmniej możliwe.

Zidentyfikowano następujące ryzyka kluczowe:	
Ryzyka planowania	Ryzyko błędnego określenia parametrów obiektu oraz wskazanie nieadekwatnych technologii i rozwiązań funkcjonalnych
Ryzyka projektowania	Ryzyko braku lub opóźnień w uzyskiwaniu niezbędnych pozwoleń i decyzji
Ryzyka budowy	Ryzyko niedostatecznej jakości zasobów wykonawcy robót prowadzące do opóźnień w realizacji prac budowlanych
	Ryzyko związane z brakiem wykonania przedmiotu Umowy lub wykonaniem przedmiotu Umowy niezgodnie z zakresem określonym w Umowie
Ryzyka dostępności	Ryzyko ujawnienia się na etapie eksploatacji usterek wpływających na obniżenie funkcjonalności i dostępności obiektu
Ryzyka finansowe	Ryzyko związane z brakiem zapewnienia finansowania inwestycji (np. trudności w pozyskaniu kapitału dłużnego, zmieniające się wymogi instytucji finansujących w zakresie zabezpieczeń, zmiana oceny zdolności kredytowej, wypowiedzenie kredytu itp.)
	Ryzyko związane z niedoszacowaniem prac na etapie składania oferty, wystąpieniem nieprzewidzianych okoliczności związanych z projektowaniem i/lub wykonawstwem robót budowlanych itp.
	Ryzyko związane z brakiem środków na pokrycie wymaganej opłaty za dostępność

Źródło: opracowanie własne MliR

Na podstawie rejestru ryzyk przyjęto strategię postępowania w stosunku do każdego z nich. W stosunku do większości ryzyk dostępne będą dwa podstawowe podejścia ograniczania ryzyka – unikanie ryzyka i mitygacja ryzyka. Unikanie ryzyka polega na takiej strukturyzacji projektu, aby całkowicie wyeliminować dane ryzyko. O ile w stosunku do niektórych ryzyk całkowite uniknięcie ryzyka jest możliwe, o tyle większości ryzyk projektu, zwłaszcza ryzyk kluczowych, nie można wyeliminować, ponieważ są one nieodłącznym elementem projektu inwestycyjnego. Dlatego postępowanie względem większości ryzyk skupia się na ich mitygacji, tj. ograniczaniu poprzez częściowy transfer (mitygacja) na podmioty trzecie i/lub działania optymalizujące poziom ryzyka.

Wyceny ryzyk dokonano na podstawie wcześniejszych założeń (w szczególności dot. oceny prawdopodobieństwa wystąpienia każdego ze zidentyfikowanych zdarzeń), przy czym do kategorii „Konsekwencje ryzyka” przyporządkowano wartości liczbowe z przedziału od 0 („nieistotne”) do 4 („katastrofalna”) odpowiadające premii za dane ryzyko uwzględniane następnie w kalkulacji stopy dyskontowej.

Dokonano również analizy wpływu realizacji inwestycji na dług publiczny, której wynikiem było, że przyjęte założenia dotyczące podziału zadań i ryzyk pomiędzy podmiotami pozwalają uznać, że zobowiązania z zawartej umowy o ppp nie będą negatywnie oddziaływały na państwowy dług publiczny stosownie do art. 18a u.p.p.p., jak również pozostaną neutralne względem wpływu na dług sektora publicznego stosownie do decyzji Eurostat.

Zobowiązania z tytułu zawarcia umowy o ppp nie powiększą najprawdopodobniej państwowego długu publicznego oraz deficytu sektora finansów publicznych. Spełnione zostaną bowiem kryteria z Decyzji Eurostat – partner prywatny przejmie na siebie w przeważającej części zarówno ryzyko budowy, jak i dostępności w ramach przedsięwzięcia.

Biorąc pod uwagę, że na etapie budowy podmiot publiczny nie będzie istotnie partycypował w kosztach projektu wnosząc jedynie dokumentację (w postaci np. PFU, Decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i innej) i nieruchomości pod planowaną inwestycję, należy uznać, że większa część ryzyka budowy spocznie na inwestorze.

W przedmiocie ryzyka dostępności, sytuacja wydaje się równie klarowna. Dominującym składnikiem wynagrodzenia inwestora ma być bowiem opłata za dostępność za utrzymanie i zarządzanie składnikiem majątkowym wytworzonym w ramach przedsięwzięcia ppp.

Przyjęcie planowanego modelu inwestycji wraz z zaproponowanymi powyżej postanowieniami umowy powinno zagwarantować neutralny wpływ zobowiązań z tytułu zawartej umowy na dług publiczny. Wskazane klauzule jednoznacznie wskazują bowiem, że ryzyko dostępności i budowy spoczywa na partnerze prywatnym w zasadniczej części.

Podsumowując, podział ryzyk pomiędzy partnerami ma decydujący wpływ na klasyfikację wydatków do długu publicznego. W celu uniknięcia zaklasyfikowania wydatków z tytułu u.p.p.p. do długu publicznego, partner prywatny będzie musiał przejąć na siebie ryzyko budowy oraz ryzyko związane z zapewnieniem dostępności. Przejęcie przez partnera prywatnego większości ryzyk będzie się wiązało z przełożeniem tych ryzyk na wysokość opłaty za dostępność oraz na długość trwania umowy o ppp.

5. Analiza ekonomiczno-finansowa

Analiza obejmowała wyliczenia nakładów realizacji przedsięwzięcia w dwóch wariantach: wariantcie z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wariantcie tradycyjnym (publicznym).

- Wariant ppp

W analizie wariantu ppp oszacowano przewidywany koszt budowy obiektu. Wartość netto została oszacowana na podstawie wyceny wskaźnikowej dokonanej w oparciu o przewidywaną wielkość budynku oraz na podstawie cen Sekocenbud obejmujących I kwartał 2013 r.

Głównym czynnikiem decydującym o zasadności realizacji inwestycji w formule ppp jest aspekt finansowy. Realizacja inwestycji w formule ppp będzie opłacalna dla podmiotu publicznego wówczas, kiedy łączna wartość wydatków poniesiona w całym okresie obowiązywania umowy o ppp będzie niższa, niż wartość wydatków poniesiona w tym samym okresie, gdyby przedsięwzięcie było realizowane w sposób tradycyjny.

Dokonano wyceny wartości inwestycji na podstawie kosztów realizacji procesu inwestycyjnego (projektowanie + budowa) opierając się na doświadczeniach innych krajów. W obliczeniach przyjęto współczynnik oszczędności w kosztach budowy przez partnera prywatnego. Dodatkowo podkreślono, że w przypadku kosztów budowy dotyczących partnera prywatnego, wszystkie kwoty będą wyrażone w kwotach netto, gdyż podatek VAT od kosztów budowy będzie podlegał odliczeniu. Podatek VAT od sprzedaży będzie uwzględniony w opłacie za dostępność.

- Wariant publiczny

Oszacowano koszty inwestycji realizowanej w tradycyjnej formule - zamówienia publicznego. Z uwagi na planowaną funkcję obiektu oraz ograniczenia terenu, zarówno wariant publiczny jak i wariant ppp nie przewidują realizacji dodatkowych funkcji obiektu.

Dla każdego z omawianych wariantów przyjęto strukturę finansowania inwestycji z wykorzystaniem kapitału obcego. Dla wariantu ppp będzie to kredyt inwestycyjny, natomiast dla wariantu publicznego będą to środki zewnętrzne pozyskane z tytułu emisji obligacji państwowych. Obecnie, realizacja inwestycji przez partnera prywatnego, o charakterze długoterminowym najczęściej jest finansowana ze środków kapitału obcego na poziomie 70% wartości inwestycji. Pozostałe 30% stanowi z reguły wkład własny inwestora. Również doświadczenia zagranicznych inwestycji pokazują, iż kapitał obcy stanowi znaczny udział w finansowaniu inwestycji ppp⁵.

⁵ The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons, Great Britain National Audit Office, November 1, 1997

Struktura finansowa inwestycji

Źródło finansowania
Partner Prywatny – wkład własny
Podmiot publiczny - wkład własny
Kapitał obcy

Źródło: Opracowanie własne MliR

- Podział zadań pomiędzy partnerami

Przyjęte założenia dotyczące podziału głównych pozycji kosztowych pomiędzy partnerami przełożyły się na sposób rozliczania pomiędzy partnerami. Większość ryzyk, a więc i kosztów związanych z obsługą inwestycji będzie spoczywała na partnerze prywatnym. Zgodnie z przyjętymi założeniami partner prywatny będzie zobligowany do zaprojektowania, wybudowania i zarządzania powstałą infrastrukturą. Następnym tych działań będzie podział w kosztach utrzymania powstałego budynku oraz ponoszeniu niezbędnych nakładów odtworzeniowych. Koszty wyposażenia ruchomego, nie związane bezpośrednio z budynkiem, takie jak wyposażenie stanowisk pracy dla pracowników sądu (biurka, komputery, serwery i oprogramowanie) będą wytworzone przez partnera prywatnego, jednakże za bieżącą eksploatację oraz wymianę tego sprzętu będzie odpowiadał podmiot publiczny. Dla poszczególnych pozycji kosztowych przyjęto także stawki odpowiadające kosztom eksploatacji jednego metra kwadratowego obecnych budynków sądowych w Nowym Sączu.

- Koszty eksploatacyjne

Koszty eksploatacyjne dla projektu realizowanego w tradycyjnej formule ze środków publicznych, podobnie jak koszty budowy, muszą być niższe aby przedsięwzięcie oparte na opłacie za dostępność było opłacalne dla strony publicznej. Doświadczenia innych krajów, zwłaszcza Wielkiej Brytanii, pokazują iż oszczędności te wynoszą ok. 20%⁶ w porównaniu z tradycyjnymi formami realizacji inwestycji. Oszczędność ta z jednej strony została udokumentowana doświadczeniami innych krajów, jak i będzie niezbędna celem zachowania opłacalności przedsięwzięcia dla podmiotu publicznego. Podobnie jak w przypadku nakładów inwestycyjnych, przyjęty wskaźnik wyznacza jaki poziom oszczędności musi wygenerować partner prywatny, aby został osiągnięty „próg rentowności” pomiędzy opłacalnością wariantu ppp, a tradycyjnym zamówieniem.

⁶ Raport Amerykańskiej Izby Handlowej: Partnerstwo Publiczno – Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, Warszawa, październik 2002

- Przychody z realizacji inwestycji

Jedynym z źródeł przychodów dla partnera prywatnego z tytułu zrealizowanej inwestycji, będzie przychód z opłaty za dostępność. Wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pokrywało wszelkie koszty związane z realizacją umowy o ppp.

W szczególności opłata za dostępność będzie zawierała:

- ✓ koszt budowy budynku rozłożony w czasie, a więc koszt amortyzacji (środki pieniężne z amortyzacji będą pokrywały spłatę rat kapitałowych);
- ✓ koszty finansowe związane z obsługą długu;
- ✓ koszty zużycia materiałów i energii związane z utrzymaniem powstałej inwestycji i zapewnieniem dostępności;
- ✓ koszty usług obcych ponoszonych na etapie eksploatacji powstałej infrastruktury;
- ✓ niezbędne nakłady odtworzeniowe powstałej infrastruktury;
- ✓ koszty ubezpieczenia budynku;
- ✓ pozostałe koszty ponoszone na etapie eksploatacji powstałego majątku;
- ✓ koszty podatkowe;
- ✓ zysk partnera prywatnego.

Wynagrodzenie może być stałe (wartość wynagrodzenia będzie co roku aktualizowana o wskaźniki makroekonomiczne – np. inflacja) lub zmienne uzależnione od sposobu i kosztów finansowania inwestycji. W tym drugim przypadku wynagrodzenie jest podzielone na dwie części – część inwestycyjną związaną z budową i finansowaniem inwestycji oraz część eksploatacyjną związaną z zapewnieniem funkcjonowania obiektu przez cały okres trwania umowy o ppp.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że w przypadku zmiany punktu rentowności, na etapie negocjacji, podziału zadań i ryzyk pomiędzy partnerami wysokość opłaty za dostępność ulegnie zmianie, a wszelkie wykonane wcześniej analizy finansowo-ekonomiczne będą podlegały aktualizacji. Na podstawie nowych założeń, ponownie zostanie przeliczony model finansowy, zostaną oszacowane przyszłe przepływy partnera prywatnego oraz publicznego, a także ponownie zostanie wyznaczony punkt rentowności celem oszacowania, do jakiej wysokości opłaty za dostępność przedsięwzięcie będzie opłacalne dla podmiotu publicznego.

6. Test rynku – market testing – analiza informacji nt. zainteresowanych podmiotów prywatnych

W ramach realizacji market testingu opracowano ankietę, dla pozyskania informacji ankietarskich utworzono bazę firm głównie budowlanych zajmujących się budownictwem kubaturowym na terenie kraju oraz zarządzających obiektami. Ponadto sporządzono również memorandum informacyjne planowanej inwestycji⁷, dla podmiotów prywatnych zainteresowanych realizacją przedsięwzięcia i zawarciem umowy o ppp.

Ankiety wysłano dwukrotnie oraz kontaktowano się telefonicznie z zainteresowanymi podmiotami w celu osiągnięcia odpowiedniego wyniku analizy.

Z uzyskanych ankiet wynika, że:

- ✓ podmioty, które wypełniły ankiety, są w dużym stopniu zainteresowane realizacją analizowanej inwestycji w formule ppp,
- ✓ zainteresowane podmioty są w stanie sfinansować 100% planowanych nakładów, przy czym środki te w większości będą pochodzić z kapitałów dłużnych (wykorzystanie efektu dźwigni finansowej). W związku z tym jeden z podmiotów wskazał na konieczność umożliwienia ustanowienia hipoteki na terenie przeznaczonym pod budowę obiektu,
- ✓ proponowany okres trwania umowy ppp wynosi we wszystkich przypadkach max. 20 lat, czyli nie przekracza okresu amortyzacji powstałego majątku,
- ✓ dla zainteresowanych podmiotów dość istotna jest możliwość zarządzania technicznego wybudowanym obiektem,
- ✓ zainteresowane podmioty nie wykazują generalnie zainteresowania możliwością zarządzania i czerpania dodatkowych korzyści z tytułu realizacji ewentualnych powierzchni komercyjnych w ramach projektu,
- ✓ zainteresowane podmioty uzależniają oczekiwania dot. rentowności projektu od ostatecznego podziału ryzyka w umowie ppp,
- ✓ podmioty, które zgłosiły chęć uczestnictwa w dalszym procesie negocjacji są zainteresowane przejęciem na siebie w całości ryzyka budowlanego i ryzyka związanego z dostępnością,
- ✓ jeśli chodzi o formę prawną współpracy zainteresowane podmioty wskazują na umowę ppp, nie wykluczają jednak generalnie możliwości powołania spółki celowej.

⁷ http://www.ppp.gov.pl/Wspierane_projekty/Budynki_kubaturowe/Documents/Memorandum_Nowy_Sacz.pdf

7. Uzyskanie zgody Ministra Finansów na sfinansowanie przedsięwzięcia w formule ppp

W lipcu 2013 r. Dyrektor Sądu Okręgowego w Nowym Sączu skierował wniosek do Ministra Finansów w sprawie wyrażenia zgody na sfinansowanie przedsięwzięcia w kwocie przekraczającej 100.000.000 zł. Powyższy wniosek został złożony za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Obowiązek przedłożenia wniosku wynika z dyspozycji zawartej w art. 18 ust.1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o ppp: *Sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100.000.000 zł wymaga zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wyłączeniem środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 140, poz. 984 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1370). Udzielając zgody minister właściwy do spraw finansów publicznych uwzględni wpływ planowanych wydatków z budżetu państwa na bezpieczeństwo finansów publicznych.*

Wniosek składał się z trzech części:

- i) uzasadnienia,
- ii) prognozowanej wielkości wydatków podmiotu publicznego w wariantcie ppp (opłata za dostępność) do ponoszenia przez podmiot publiczny w całym okresie obowiązywania umowy o ppp,
- iii) identyfikacji możliwych metod i modeli realizacji projektu oraz wskazania najlepszego modelu realizacji projektu (w tym wyniki analizy finansowo-ekonomicznej).

Nakłady inwestycyjne w projekcie opiewają na wartość poniżej 100 mln zł, ale ponieważ suma opłat za dostępność w całym okresie trwania umowy przekracza wspomnianą kwotę niezbędne było złożenie przedmiotowego wniosku do Ministra Finansów. Złożenie wniosku do Ministra Finansów oraz wydanie pozytywnej decyzji o możliwości sfinansowania przedsięwzięcia w ramach ppp (po złożeniu dodatkowych wyjaśnień technicznych) nastąpiło we wrześniu 2013 r., przed ogłoszeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór partnera prywatnego.

8. Działania Zespołu Sterującego dla projektu

W czerwcu 2012 r. ustanowiono Zespół Sterujący dla projektu – kolegium powołane dla usprawnienia wdrażania tej inwestycji. W skład tego Zespołu powołano przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Sądów - Okręgowego i Rejonowego w Nowym Sączu oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Platforma PPP). Do zadań Zespołu należy przede wszystkim wsparcie i uzupełnianie działań podejmowanych przez Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, w szczególności poprzez wsparcie w przeprowadzeniu postępowania przetargowego na wybór doradców, wsparcie doradcze przy opracowaniu dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego dla projektu, wypracowanie dokumentów wzorcowych do wykorzystania przez inne podmioty publiczne realizujące lub planujące realizować podobne zadania inwestycyjne w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Przedstawiciele Zespołu udzielili wsparcia Zamawiającemu przy wypracowaniu dokumentacji niezbędnych do wszczęcia postępowania.

9. Wnioski

W ramach analiz przedrealizacyjnych tj. przygotowania do wszczęcia postępowania ustalono następujące kwestie:

- 1) przedsięwzięcie może być zrealizowane w formule ppp.
- 2) biorąc pod uwagę zakres i przedmiot przedsięwzięcia rekomendowanym przez doradcę modelem współpracy jest ppp. Rolą partnera prywatnego będzie finansowanie, projektowanie, budowa, utrzymanie i zarządzanie obiektem.
- 3) wkładem własnym podmiotu publicznego w przedsięwzięcie będzie nieruchomości, pozostająca w trwałym zarządzie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu. W przypadku ustanowienia dzierżawy na okres powyżej 3 lat – co ma miejsce w przypadku planowanego projektu - konieczne było uzyskanie przez podmiot publiczny zgody Ministra Sprawiedliwości oraz Prezydenta Miasta Nowego Sącza pod rygorem wygaszenia decyzji o przyznaniu trwałego zarządu.
- 4) wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie w pełni tzw. opłata za dostępność, obejmująca zarówno wydatki majątkowe, związane z wytworzeniem aktywów stanowiących przedmiot przedsięwzięcia, jak też wydatki bieżące, obejmujące w szczególności usługi świadczone przez partnera prywatnego w okresie obowiązywania umowy o ppp.
- 5) zarekomendowano wybór partnera prywatnego w oparciu o przepisy u.p.z.p., w trybie dialogu konkurencyjnego. Negocjacyjny tryb postępowania umożliwi uzyskanie optymalnego podziału zadań i ryzyk związanych z planowanym przedsięwzięciem, w tym neutralnego wpływu zobowiązań z umowy o ppp na państwowy dług publiczny.
- 6) szczegółowe warunki współpracy z partnerem prywatnym, w tym podział zadań i ryzyk w ramach planowanego przedsięwzięcia, zostaną określone w umowie o ppp.
- 7) po upływie okresu obowiązywania umowy (zgodnie z założeniami wynikającymi z niniejszej analizy - 24 lata) obiekt powinien zostać przekazany do dyspozycji podmiotu publicznego.