

ANALIZA PRAWNA
możliwości realizacji przez podmioty publiczne
projektów PPP na innej podstawie prawnej
niż ustawa o PPP

Kwiecień 2014 r.



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 zachęcenia jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania realizacji projektów inwestycyjnych w sektorze gospodarki odpadami w modelu partnerstwa publiczno–prywatnego (ppp), a także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie. Jest ona wynikiem prac Platformy Partnerstwa Publiczno–Prywatnego (Platforma PPP) powołanej z inicjatywy Ministra Infrastruktury i Rozwoju (d. Ministra Rozwoju Regionalnego).

Doświadczenia, 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 jej 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 we współpracy z ekspertami zewnętrznymi firmy KPMG Advisory sp. z o.o. sp. k. w ramach umowy zawartej z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, częściowo finansowanej przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Rozpatrywane zagadnienie prawne	4
3. Stan prawny	5
4. Analiza prawna.....	6
4.1. Zastosowanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).....	6
4.2. Dziedziny w jakich mogą być realizowane projekty PPP	8
4.3. Tryby wyboru partnera prywatnego	10
4.4. Projekty realizowane na podstawie ustawy o PPP oraz metodami alternatywnymi	12
4.4.1. PPP – modele	12
4.4.2. Utworzenie spółki prawa handlowego	15
4.4.3. Prywatyzacja	18
4.4.4. Gospodarka nieruchomościami	21
4.4.4.1. Umowa dzierżawy	21
4.4.4.2. Umowa o zarządzanie	22
4.4.4.3. Leasing.....	23
4.4.4.4. Umowa sprzedaży i umowy nienazwane	25
4.4.5. Gospodarka odpadami.....	25
4.4.6. Budowa dróg	27
4.4.7. Rewitalizacja	28
4.4.8. Autostrady płatne	29
5. Wnioski końcowe.....	31

1. Wprowadzenie

Celem przedmiotowej analizy prawnej jest przybliżenie czytelnikom szerokiego znaczenia pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście możliwości realizacji projektów ppp na innej podstawie prawnej niż ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: Ustawa o PPP), pomimo spełnienia przez te projekty przesłanek określonych w ww. ustawie.

Obowiązująca w polskim porządku prawnym ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym określa PPP jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 ustawy o PPP). Nawiązana współpraca służyć ma przede wszystkim realizacji zadań publicznych, na warunkach i z podziałem ryzyka wynikających z zawartej umowy. Ustawa określa w sposób ramowy warunki współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, zawiera pewnego rodzaju katalog wytycznych w zakresie m.in. formy instytucjonalnej, ścieżki wyboru partnera prywatnego, czy sposobu jego wynagradzania. W polskiej praktyce podmioty publiczne realizują projekty ppp w różnych obszarach, w tym przede wszystkim, w sektorze gospodarki komunalnej (infrastruktura obszaru gospodarki odpadami), szkolnictwie, ochronie zdrowia, rekreacji i turystyce, transporcie drogowym (budowa, modernizacja i utrzymanie dróg), rewitalizacji oraz budynków użyteczności publicznej.

Opinia w sposób wyraźny wskazuje, iż ustawa o ppp nie jest jedyną formą realizacji projektów ppp. Dopuszczalne jest ich realizowanie, także w sytuacji, gdy spełniają one definicję przedsięwzięcia określoną w ustawie o ppp i realizowane są przez stronę publiczną i partnera prywatnego, w oparciu o inne przepisy prawa. Dokument zawiera również tabelę stanowiącą syntetyczne zestawienie podstaw prawnych realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, które mogą być realizowane w formach alternatywnych do ustawy o PPP.

2. Rozpatrywane zagadnienie prawne

Przedmiotem opinii prawnej jest analiza możliwości realizacji projektów na innej podstawie prawnej niż ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, pomimo spełnienia przez te projekty przesłanek określonych w ww. ustawie. Celem przeprowadzanej analizy jest:

1. wskazanie katalogu projektów, które mogą być realizowane zarówno na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz na innej podstawie prawnej;
2. przyporządkowanie do poszczególnych projektów konkretnych podstaw prawnych;

3. Stan prawny

Niniejsza opinia prawna wydana została w oparciu m.in. o następujące akty prawne:

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a następnie Wspólnotę Europejską), Wersja skonsolidowana 2012, Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012, str. 47—390, dalej jako „TFUE”
2. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134 z 30 kwietnia 2004 r., dalej: Dyrektywa klasyczna)
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030), dalej jako „K.s.h.”
4. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j.: Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.)
5. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o PPP”
6. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.)
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
8. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), dalej jako „K.c.”
9. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.)
10. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j.: Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 z późn. zm.)
11. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 931 z późn. zm.), dalej jako „ustawa o autostradach płatnych”
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376 z późn. zm.)
14. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.), dalej jako „ustawa Pzp”
15. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 216)

16. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
17. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
18. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
19. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.), dalej jako „ustawa o koncesji”
20. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.)
21. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885)
22. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 217)
23. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j.: Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.)
24. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21)
25. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.)
26. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.)
27. Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, wydane przez Komisję Europejską w styczniu 2003 r.
28. Komunikat Komisji z dnia 15 listopada 2005 r dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji (COM (2004) 327 wersja ostateczna z 30.4.2004), dalej jako „Komunikat”
29. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów; Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej Com(2004) 374 Final Bruksela, 12.5.2004, dalej jako „Biała księga”

4. Analiza prawna

4.1. Zastosowanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)

Przez partnerstwo publiczno-prywatne powszechnie rozumie się formę współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, realizującymi zadania o charakterze publicznym, a podmiotami prawa prywatnego, prowadzącymi działalność gospodarczą. Są to projekty inwestycyjno-eksploatacyjne, realizowane w oparciu o umowę długoterminową, których celem jest stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych. W prawodawstwie polskim brak jest jednak legalnej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, która

określałyby tę formę współpracy w sposób jednoznaczny i zamknięty. Art. 1 ustawy o PPP określa zakres spraw regulowanych tą ustawą i wskazuje na kategorie podmiotów, których ustawa dotyczy, dalsze zaś przepisy ustawy o PPP określają zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, nie definiując jednak bezpośrednio samego partnerstwa publiczno-prywatnego¹. Znaczenie pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego jest w konsekwencji wywodzone z art. 1 ust. 2 ustawy o PPP, który określa przedmiot partnerstwa, wskazując, iż jest to wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, nie jest to jednakże legalna definicja ustawowa.

Definicji PPP nie podaje również prawo wspólnotowe, chociaż partnerstwo publiczno-prywatne stanowi przedmiot jego zainteresowania. Prawo wspólnotowe nie zawiera wiążących regulacji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego, ani na poziomie prawa pierwotnego (np. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej), ani prawa pochodnego (np. rozporządzeń i dyrektyw). Brak szczególnych przepisów prawa wspólnotowego bezpośrednio regulujących problematykę partnerstwa publiczno-prywatnego nie ogranicza jednak działań Komisji, mających na celu promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w UE. Komisja czyni to, wydając niewiążące akty prawa pochodnego (tzw. *soft law*) oraz Zielone księgi. Jednym z pierwszych aktów niewiążących w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego były „Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego” wydane przez KE w marcu 2003 r. W Wytycznych Komisja Europejska wskazała, iż partnerstwo publiczno-prywatne jako swoisty rodzaj udzielenia zamówienia publicznego powinno znajdować zastosowanie wtedy, gdy można rozsądnie oczekiwać, że taka forma realizacji zadania publicznego przyniesie większe korzyści w stosunku do zaangażowanych środków publicznych, w porównaniu z tradycyjnymi metodami². Stanowisko powyższe zachowuje swą aktualność również obecnie, szczególnie w kontekście braku wiążących regulacji prawa wspólnotowego, które nakazywałyby stosowanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w wypadku spełnienia się określonych warunków.

Poglądy Komisji Europejskiej na temat PPP zostały zebrane w Komunikacie Komisji z dnia 15 listopada 2005 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji. Zgodnie z Komunikatem „prawo wspólnotowe nie określa czy władze publiczne mają prowadzić działania gospodarcze we własnym zakresie, czy też powierzać ich realizację stronie trzeciej. Jeśli jednak władze publiczne podejmą decyzję o włączeniu stron trzecich do prowadzenia działań, wówczas prawo wspólnotowe w zakresie zamówień publicznych i koncesji winno mieć zastosowanie”. Decyzja o wdrożeniu procedury zmierzającej do zawarcia umowy o PPP leży zatem w gestii podmiotu publicznego. **Obowiązek stosowania prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji nie wyklucza jednocześnie możliwości zastosowania ustawowych przepisów**

¹ Por. M. Bejm (red.), Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz. Warszawa 2010, Legalis

² por. M. Bejm (red.), Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz. Warszawa 2010, Legalis

krajowych warunkujących realizację zadań publicznych z wykorzystaniem innych mechanizmów niż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego czy koncesji. Przemawia za tym przede wszystkim fakt, że instytucje wspólnotowe odpowiedzialność za tworzenie przepisów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego wkładają na państwa członkowskie, odmawiając przyjęcia wiążącego aktu prawnego regulującego omawianą problematykę.

Obowiązująca w polskim porządku prawnym ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym określa PPP jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 ustawy o PPP). Nawiązana współpraca służyć ma przede wszystkim realizacji zadań publicznych, na warunkach i z podziałem ryzyka wynikających z zawartej umowy. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o PPP przez przedsięwzięcie należy rozumieć: budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Definicja przedsięwzięcia w komentowanej ustawie nie obejmuje więc wszelkiej możliwej aktywności sektora publicznego. Wyłączenie zgodnie z powyższą definicją obejmuje zadania publiczne realizowane przez stronę publiczną, których prowadzenie wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

4.2. Dziedziny w jakich mogą być realizowane projekty PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne polega na współpracy podmiotów z sektora publicznego i sektora prywatnego, która ma na celu realizację zadania publicznego. Za zadanie publiczne należy natomiast uznać każde zadanie ustawowo przypisane podmiotowi publicznemu. Każdy podmiot publiczny może angażować się w partnerstwo tylko w zakresie, w jakim mieści się ono w jego zakresie działalności³. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, że jeśli inne przepisy nie stoją temu na przeszkodzie, gmina może realizować wszystkie zadania związane ze sprawami lokalnymi w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Interpretacja art. 6 ustawy o samorządzie gminnym powinna przede wszystkim uwzględniać unormowanie art. 7 tej ustawy. Potwierdza to orzecznictwo sądowe, wyrażające pogląd, że za sprawę o publicznym charakterze można uznać taką sprawę, której przedmiotem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, których rodzaje (najbardziej typowe) wymieniono w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym⁴. Zgodnie z powołanym art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;

³ por. A. Panasiuk, Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz. Warszawa 2009, Legalis

⁴ por. wyr. WSA w Gliwicach z 26.03.2007 r., IV SA/GI 49/07, Legalis

- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 5) lokalnego transportu zbiorowego;
- 6) ochrony zdrowia;
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 10) edukacji publicznej;
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 13) targowisk i hal targowych;
- 14) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 15) cmentarzy gminnych;
- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 20) promocji gminy;
- 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Przyjmując, że powyżej wymienione zadania własne gminy stanowią sprawy o charakterze publicznym, wszelkie projekty zmierzające do ich realizacji mogą być urzeczywistniane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, przy zastrzeżeniu, że spełnione są pozostałe warunki do nawiązania długoterminowej współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym zmierzającej do realizacji celu publicznego. Odpowiednikami art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym są art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, które wyznaczają zakres zadań powiatu i województwa.

Reasumując, zdefiniowany krąg podmiotów publicznych oraz zakres ich zadań wskazany w ustawach szczególnych, pozwala ustalić, czy konkretne przedsięwzięcie spełnia podstawowy wymóg dla uznania go za możliwe do zrealizowania w systemie PPP. Dodatkowo należy ocenić, czy zachodzą wszystkie ustawowe warunki wdrożenia współpracy w ramach PPP, tj. czy zamierzone

przedsięwzięcie mieści się w katalogu wymienionym w art. 2 pkt 4 ustawy o PPP i czy ma być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Jeśli warunki te są spełnione, dany projekt może zostać wdrożony w oparciu o przepisy ustawy o PPP, co nie wyklucza jednak zastosowania innych dopuszczalnych form realizacji przedsięwzięcia z wykorzystaniem obowiązujących przepisów prawa. Podmiotowi publicznemu przysługuje tym samym uprawnienie do wyboru sposobu wdrożenia projektu – z wykorzystaniem ustawy o PPP, bądź na podstawie alternatywnych aktów prawnych.

W praktyce państw UE przedsięwzięcia realizowane w systemie PPP stosunkowo często dotyczą tzw. usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Pojęcie to odnosi się do usług o charakterze gospodarczym, których zaspokajanie stanowi obowiązek sektora publicznego. Obejmuje ono tym samym zwłaszcza pewne rodzaje usług transportu publicznego, usługi pocztowe, sektor energetyczny i komunikacyjny.

Poza usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym przedmiotem PPP mogą być wszelkie inne usługi użyteczności publicznej. Komisja Europejska wyjaśnia, że jest to termin szerszy od pojęcia „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” i obejmuje poza usługami rynkowymi również usługi nierynkowe, które stanowią sposób zaspokajania potrzeb społecznych, będąc zadaniem władz publicznych⁵. Projekty PPP mogą również dotyczyć robót budowlanych służących stworzeniu obiektów lub infrastruktury, jako realizacji usług publicznych, tj. usług świadczonych na rzecz ogółu społeczeństwa lub zaspokajających interes publiczny.

4.3. Tryby wyboru partnera prywatnego

Sposób wyboru partnera prywatnego został uregulowany w art. 4 ustawy o PPP, który różnicuje tryb dokonania wyboru w zależności od charakteru wynagrodzenia, jakie ma pobierać podmiot prywatny. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o PPP jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W przypadkach innych niż określone w art. 4 ust. 1 ustawy o PPP, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych. Pierwotnie regulacja art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o PPP była wyczerpująca w tym znaczeniu, że dopuszczała możliwość wyboru partnera prywatnego tylko w oparciu o jedną z powyższych ustaw. Nie istniała zatem inna możliwość wyboru partnera prywatnego niż w drodze przeprowadzenia postępowania o udzielenie koncesji, bądź postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przepisy ustawy o PPP miały charakter uzupełniający, tj. stosowane były obok przepisów ustawy o koncesji albo ustawy Pzp. Nowelizacja ustawy o PPP, dokonana przepisem

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej Com(2004) 374 Final Bruksela, 12.5.2004 str. 25

art. 73 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, zmieniła charakter zastosowania przepisów ustawy o PPP przy wyborze partnera prywatnego, dając im pierwszeństwo przed przepisami ustawy o koncesji i ustawy Pzp. Od dnia 17 lipca 2010 r., czyli od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, przy wyborze partnera prywatnego stosuje się w pierwszej kolejności przepisy ustawy o PPP, a w zakresie tą ustawą nieuregulowanym – przepisy ustawy o koncesji albo ustawy Pzp.

Art. 73 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych zmodyfikował art. 4 ustawy o PPP także poprzez dodanie ustępu 3 w brzmieniu: „W przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów niniejszej ustawy, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 i Nr 106, poz. 675)”. Znowelizowany art. 4 ustawy o PPP przewiduje zatem trzy drogi wyboru partnera prywatnego: poprzez przeprowadzenie postępowania o udzielenie koncesji, poprzez przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego albo poprzez przeprowadzenie postępowania nieuregulowanego żadną z powyższych ustaw, ale gwarantującego zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji, zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

Tryb wyboru partnera prywatnego w oparciu o art. 4 ust. 3 ustawy o PPP, zwany trybem z ustawy o PPP, ma zastosowanie do dziedzin współpracy podmiotów prywatnych i publicznych, które nie są objęte regulacją ustawy o koncesji i ustawy Pzp. Tryb wyboru partnera prywatnego w oparciu o art. 4 ust. 3 ustawy o PPP znajduje zastosowanie w przypadku, w którym wynagrodzeniem partnera prywatnego jest wprawdzie prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, ale jednocześnie zachodzi jedna z sytuacji wyłączenia stosowania ustawy o koncesji, wskazanych w art. 4 ust. 1 tej ustawy. Drugim przypadkiem jest sytuacja, w której charakter wynagrodzenia partnera prywatnego przemawiałby za zastosowaniem ustawy Pzp, lecz jednocześnie występuje okoliczność wyłączająca zastosowanie ustawy Pzp wskazana w art. 4 tej ustawy. Przykładem są zamówienia i koncesje w sektorze telekomunikacyjnym, które wyłączone są zarówno z ustawy Pzp (art. 4 pkt 10), jak i z ustawy o koncesji (art. 4 ust. 1 pkt 2), a w konsekwencji odesłanie zawarte w art. 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w stosunku do nich nie wskazuje trybu wyłonienia partnera prywatnego. W takich przypadkach proponuje się pozostawienie partnerowi publicznemu swobody w wyborze trybu wyłonienia partnera prywatnego, ale z poszanowaniem wymagań wynikających z prawa wspólnotowego – zachowanie uczciwej konkurencji, równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności⁶. Swoboda wyboru trybu wyłonienia partnera prywatnego jest wyłączona jedynie

⁶ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

wówczas, gdy partnerowi prywatnemu ma być udostępniony składnik majątkowy będący nieruchomością – w takim przypadku konieczne jest uwzględnienie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jeżeli zachodzą przypadki wyłączenia zastosowania ustawy o koncesji, bądź ustawy Pzp, wówczas partner publiczny samodzielnie określa tryb wyboru partnera prywatnego, przy czym obowiązany jest:

1. zagwarantować zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji,
2. przestrzegać zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności,
3. uwzględnić przepisy ustawy o PPP,
4. uwzględnić przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego w postaci nieruchomości.

Zasady uczciwej i wolnej konkurencji oraz zasady równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności wzorowane są na zasadach obowiązujących przy udzielaniu zamówień publicznych wyłączonych z zakresu stosowania dyrektyw wspólnotowych. Zasada uczciwej i wolnej konkurencji ma zapobiegać stawianiu nadmiernych i nieuzasadnionych wymogów, które utrudniałyby dostęp do zawarcia umowy o PPP i tym samym ograniczały lub nawet eliminowały konkurencyjność postępowania mającego na celu wybór partnera prywatnego. Uzupełnieniem zasady uczciwej konkurencji jest zasada równego traktowania, która zobowiązuje do zapewnienia uczestnikom postępowania jednakowego dostępu do przekazywanych w jego toku dokumentów i informacji. Od wszystkich podmiotów zainteresowanych nawiązaniem współpracy w ramach PPP należy egzekwować wymagania na tych samych warunkach i w ten sam sposób. Zakazana jest zatem zarówno dyskryminacja z jakichkolwiek powodów, jak też faworyzowanie określonych podmiotów uczestniczących w postępowaniu. Zasada przejrzystości zobowiązuje z kolei podmioty publiczne do zapewnienia jawności postępowania prowadzonego w celu wyboru partnera prywatnego na każdym jego etapie. Oznacza ona także jednoznaczne i jasne zasady ubiegania się o zawarcie umowy o PPP. Ostatnia z zasad – zasada proporcjonalności – nakłada na podmiot publiczny obowiązek ustalania warunków udziału w postępowaniu w taki sposób, aby ich powiązanie i proporcje w odniesieniu do przedmiotu współpracy w ramach PPP nie uniemożliwiały wzięcia udziału w postępowaniu na wybór partnera prywatnego podmiotom zdolnym do zrealizowania przedmiotu współpracy⁷.

4.4. Projekty realizowane na podstawie ustawy o PPP oraz metodami alternatywnymi

4.4.1. PPP – modele

Szeroka dopuszczalność realizacji zadań publicznych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego nie przesądza o tym, że każdorazowa współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w ramach partnerstwa może być uznana za działanie racjonalne i uzasadnione w danych

⁷ Por. wyrok KIO z 6 września 2011 r., KIO 1820/11, Legalis

okolicznościach. Dla realizacji zadania w systemie PPP niezbędne jest zapewnienie maksymalizacji wartości dodanej uzyskiwanej dzięki PPP w stosunku do innych sposobów realizacji zadań z zapewnieniem jasnych zasad ogólnych i szczegółowych realizacji projektu.

Partnerstwo publiczno-prywatne, stanowiąc alternatywę dla tradycyjnych metod realizacji zadań publicznych, różni się od nich przede wszystkim ograniczeniem wykonawczych funkcji podmiotów publicznych i ich przeniesieniem w znacznej mierze na partnera prywatnego. W ten sposób podmioty publiczne ograniczają swoją aktywność do monitorowania realizacji zadań publicznych, zaś funkcje wykonawcze, najczęściej związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, wypełnia partner prywatny. Realizacja typowego, wieloaspektowego przedsięwzięcia metodą tradycyjną, bez zastosowania PPP, składa się z samodzielnego prowadzenia przez podmiot publiczny kolejnych etapów realizacyjnych:

- a) zapewnienia całości środków finansowych potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia,
- b) opracowania projektu przedsięwzięcia przy zastosowaniu procedur właściwych dla wydatkowania środków publicznych,
- c) nadzoru nad wykonaniem projektu zamierzenia inwestycyjnego i jego akceptacji,
- d) wyłonienia wykonawcy inwestycji,
- e) nadzoru nad wykonawcą, odbioru i wypłaty ustalonego wynagrodzenia,
- f) samodzielnej eksploatacji przejętej od wykonawcy inwestycji lub wyłonienia w trybie przepisów o zamówieniach publicznych drugiego wykonawcy, który będzie wykonywał zamówienie polegające na zaspokajaniu potrzeby publicznej za wynagrodzeniem ustalonym w wyniku przetargu,
- g) ustalenia zasad prowadzenia prac remontowych i ewentualny wybór trzeciego wykonawcy, który będzie świadczył usługi remontowe⁸.

Przedstawiona powyżej chronologia wykonywania zadania publicznego w modelu tradycyjnym wymaga od podmiotu publicznego stałej aktywności i wdrażania kolejnych etapów zadania. W modelu PPP wszystkie te działania można zintegrować w ramach jednego postępowania, którego wynikiem jest zawiązanie współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym. Wówczas poszczególne etapy realizacji stanowią w istocie części jednego przedsięwzięcia. Korzyści płynące z kompleksowości realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP nie zawsze jednak przesądzają o racjonalności wyboru tego modelu. Przeprowadzenie całościowej analizy finansowej i gospodarczej może bowiem przemawiać za wdrożeniem projektu metodą tradycyjną.

W partnerstwie publiczno-prywatnym projekty mogą być realizowane m.in. w oparciu o jeden z czterech modeli, które zostały wyodrębnione w oparciu o stopień przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego:

1. **PPP 1 – Eksploatacja i utrzymanie ze środków prywatnych (DB+O):** etap budowy jest wyraźnie oddzielony od etapu eksploatacji i utrzymania za pomocą dwóch różnych umów.

⁸ zob. W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Cichowicz, M. Zasłona, Partnerstwo publiczno-prywatne a pomoc publiczna, UOKiK, s. 21

W pierwszej umowie podmiotowi prywatnemu zleca się funkcje projektowania i budowania. W drugiej temu samemu lub innemu podmiotowi prywatnemu zleca się eksploatację i utrzymanie infrastruktury.

2. **PPP 2 – Projektuj-buduj-eksploatuj (DBO):** podmiot publiczny przyznaje zamówienie na etap budowy, eksploatacji i utrzymania podmiotowi prywatnemu na podstawie pojedynczej umowy DBO.
3. **PPP 3 – Równoległe finansowanie nakładów inwestycyjnych:** stosowane w celu finansowania dwóch uzupełniających się infrastruktur na podstawie dwóch oddzielnych umów. Na podstawie jednej umowy podmiot prywatny projektuje i buduje jedną infrastrukturę, a na podstawie drugiej podmiot prywatny (ten sam lub inny) projektuje, buduje i finansuje drugą infrastrukturę oraz eksploatuje i utrzymuje obie infrastruktury. W tym modelu podmiot prywatny częściowo lub w pełni bierze udział w finansowaniu drugiej umowy. Dotacja unijna jest wykorzystywana do finansowania wyłącznie pierwszej infrastruktury.
4. **PPP 4 – Projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj (DBFO):** DBFO to model, w którym ryzyko związane z projektem, budową, finansowaniem i eksploatacją jest przenoszone na podmiot prywatny. DBFO może stanowić klasyczny model bazujący na koncesji z przychodami z opłat nałożonych na użytkowników płaconych na rzecz podmiotu prywatnego lub model wykorzystujący opłaty za dostępność (z opłatami od użytkowników płaconych na rzecz podmiotu publicznego lub bez takich opłat) w trakcie całego okresu eksploatacji projektu, lub połączenie obu modeli.⁹

Powyżej wskazane modele partnerstwa publiczno-prywatnego są przykładowymi modelami PPP, jakie mogą być wykorzystywane przez podmioty publiczne w celu wdrożenia współpracy publiczno-prywatnej z pominięciem przepisów ustawy o PPP, jak też na jej podstawie. Możliwość zastosowania poszczególnych modeli PPP do nawiązania współpracy w oparciu o ustawę o PPP jest warunkowana zachowaniem obligatoryjnych elementów umowy o PPP, definiowanej w art. 7 ust. 1 ustawy o PPP. Zgodnie z powołanym przepisem przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym 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. Z powyższego wynika, że do *essentia negotii* umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zaliczyć należy zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia, co najmniej w części, wydatków na realizację przedsięwzięcia¹⁰. Partner prywatny może spełnić to zobowiązanie także poprzez zapewnienie poniesienia wydatków na realizację przedsięwzięcia przez osobę trzecią, niemniej to on ponosi w tym wypadku ryzyko sfinansowania (przynajmniej częściowego) przedsięwzięcia. Partnerstwo publiczno-prywatne realizowane na podstawie ustawy o PPP nie może zatem wykorzystywać modeli PPP, które nie uwzględniają co najmniej częściowego finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Ograniczenia takie nie występują przy wdrażaniu PPP w formach alternatywnych dla ustawy o PPP, co oznacza, że zastosowanie mogą znaleźć wszystkie

⁹ Źródło: www.ppp.gov.pl Baza projektów hybrydowych

¹⁰ Por. M. Bejma (red.), Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz. Warszawa 2010, Legalis

z ww. przykładowych modeli PPP. Alternatywą dla realizacji projektów zgodnie z ustawą o PPP jest ich wdrażanie na podstawie innych obowiązujących aktów prawnych. Warunkiem jest, aby alternatywne akty prawne dawały możliwość kompleksowego zrealizowania projektu, tj. z zachowaniem istoty partnerstwa publiczno-prywatnego.

Poniżej zostały przedstawione projekty partnerstwa publiczno-prywatnego, które mogą być realizowane zarówno na podstawie ustawy o PPP, jak też z jej pominięciem – na podstawie alternatywnych aktów prawnych. Przedstawiony katalog, mimo dążenia do jego kompleksowości, nie może być uznany za wyczerpujący. W zależności od charakteru realizowanego zamierzenia, podmioty publiczne mogą przyjmować różne rozwiązania i wdrażać je na podstawie różnych aktów prawnych.

4.4.2. Utworzenie spółki prawa handlowego

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Są to w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Świadczenie tych usług może być realizowane przez spółki prawa handlowego utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). W określonych w ustawie o gospodarce komunalnej sytuacjach gmina może tworzyć oraz przystępować do spółek prawa handlowego prowadzących działalność w innych obszarach niż użyteczność publiczna. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1)** istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2)** występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (art. 10 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

W oparciu o art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą m.in. tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć nie tylko spółki jednoosobowe, w których dana jednostka jest jedynym udziałowcem albo akcjonariuszem, ale mogą również tworzyć

spółki kapitałowe razem z innymi podmiotami, zarówno publicznymi jak i prywatnymi, przystępować do istniejących jednoosobowych spółek kapitałowych, przystępować do istniejących spółek jednoosobowych razem z innymi jeszcze podmiotami, nabywając udziały lub akcje od dotychczasowego jedyne go wspólnika (wszystkie lub część) lub obejmując udziały albo akcje w podwyższonym kapitale zakładowym¹¹. Wspólnikami tworzonych spółek lub spółek, do których dana jednostka samorządu terytorialnego przystępuje, mogą być również inne podmioty publiczne, jak też podmioty prywatne. Spółki tworzone w tych formach prawnych mogą być tworzone w celu realizacji projektów z pominięciem przepisów ustawy o PPP, jeśli wspólnikiem spółki jest partner prywatny. Oznacza to, że współpraca w ramach PPP zostanie nawiązana w momencie utworzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki kapitałowej wspólnie z podmiotem prywatnym, bądź wraz z przystąpieniem takiej jednostki do istniejącej już spółki, w której udziały / akcje należą do podmiotów prywatnych.

Inaczej jest w wypadku spółek komandytowych lub komandytowo-akcyjnych, które mogą być tworzone tylko w celu wykonania umowy o PPP (art. 14 ust. 1 ustawy o PPP). Odwołanie się w ustawie o gospodarce komunalnej do treści ustawy o PPP ma na celu nie tylko działania porządkujące, ale wskazuje również intencje ustawodawcy co do sposobu interpretowania charakteru art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej, w tym braku dopuszczalności tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek osobowych.

GOSPODARKA KOMUNALNA	
Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej możliwość pominięcia ustawy o PPP	Art. 14 ust 1 ustawy o PPP obowiązek stosowania ustawy o PPP
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Spółka komandytowa
Spółka akcyjna	Spółka komandytowo-akcyjna

Konstrukcją prawną możliwą do zastosowania przez podmiot publiczny w celu realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, z pominięciem przepisów ustawy o PPP, jest więc utworzenie przez podmiot publiczny i prywatny spółki kapitałowej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej), jako odrębnego, nowego podmiotu prawnego. Możliwość tą stwarzają łącznie stosowane przepisy ustawy o gospodarce komunalnej i Kodeksu spółek handlowych. Utworzenie spółki kapitałowej stanowi przedsięwzięcie typu *joint ventures*, które od początku opiera się na zaangażowaniu dwóch stron, w celu wspólnej realizacji zadania publicznego, czyli jest typowym partnerstwem publiczno-prywatnym, mimo że niekoniecznie opartym o ustawę o PPP.

Podmioty publiczne mają możliwość aktywnego angażowania się w działalność gospodarczą (choć ograniczonego co do zakresu tej działalności) poprzez tworzenie podmiotów gospodarczych, zależnych od podmiotów publicznych, inicjowanie wspólnie z podmiotami prywatnymi powstania takich podmiotów, czy wreszcie wnoszenie kapitału do istniejących podmiotów gospodarczych. Utworzone przy współudziale podmiotów publicznych osoby prawne są uznawane za przedsiębiorców

¹¹ Por. J. Zięty, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Warszawa 2012, Legalis

publicznych, na których działalność decydujący wpływ wywiera organ państwowy (samorządowy), przy współistnieniu wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty. Utworzone w powyższy sposób spółki prawa handlowego podejmują wykonywanie działalności gospodarczej, która ma na celu realizację zadań o charakterze publicznym, stanowiących dotychczas zobowiązanie podmiotu publicznego.

Podstawą do utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest art. 150 ust. 1 K.s.h, zgodnie z którym spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. To samo należy odnieść do spółki akcyjnej, dla której ustawodawca nie określił zakresu możliwej do prowadzenia działalności gospodarczej. W art. 300 § 1 K.s.h. wskazano jedynie, że zawiązać spółkę akcyjną może jedna albo więcej osób, a tym samym w żaden sposób nie został ograniczony krąg podmiotów, które mogą utworzyć spółkę akcyjną.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o ustawę o gospodarce komunalnej poprzez zawiązanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej, w odniesieniu m.in. do następujących projektów:

A. Energetyka:

- budowa / remont ciepłowni – utrzymanie / zarządzanie ciepłownią
- budowa / remont elektrociepłowni – utrzymanie / zarządzanie elektrociepłownią

B. Sektor wodno-kanalizacyjny:

- budowa oczyszczalni ścieków – utrzymanie / zarządzanie oczyszczalnią ścieków
- modernizacja oczyszczalni ścieków (wyposażenie w urządzenia podwyższające jej użyteczność) – utrzymanie / zarządzanie oczyszczalnią ścieków
- budowa sieci wodociągowej – świadczenie usług dostawy wody
- budowa sieci kanalizacyjnej – świadczenie usług odbioru ścieków

C. Telekomunikacja:

- budowa sieci telekomunikacyjnej – świadczenie usług informatycznych/ telefonicznych – utrzymanie / zarządzanie siecią

D. Gospodarka odpadami:

- budowa zakładu unieszkodliwiania odpadów stałych – świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie / zarządzanie zakładem
- modernizacja zakładu unieszkodliwiania odpadów stałych – świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie / zarządzanie zakładem

E. Budownictwo drogowe:

- budowa dróg – utrzymanie / zarządzanie drogami
- remont dróg – utrzymanie / zarządzanie drogami
- budowa parkingu – utrzymanie / zarządzanie parkingiem

F. Transport:

- budowa lotniska – utrzymanie / zarządzanie lotniskiem
- modernizacja lotniska – utrzymanie / zarządzanie lotniskiem

G. Opieka zdrowotna / pomoc społeczna:

- budowa / remont obiektów służby zdrowia (szpitale, przychodnie, sanatoria, pogotowie ratunkowe itp.) – świadczenie usług medycznych – utrzymanie / zarządzanie obiektem
- budowa / remont obiektów służby zdrowia (szpitale, przychodnie, sanatoria, pogotowie ratunkowe itp.) – utrzymanie / zarządzanie obiektem
- budowa / remont obiektów pomocy społecznej (ośrodki, zakłady opiekuńcze itp.) – świadczenie usług z zakresu pomocy społecznej – utrzymanie / zarządzanie obiektem
- budowa / remont obiektów pomocy społecznej – utrzymanie / zarządzanie obiektem

H. Budownictwo:

- budowa / remont budynków wielomieszkaniowych – utrzymanie / zarządzanie
- budowa / remont obiektów użyteczności publicznej (np. hale targowe, biblioteki, instytucje kultury) – utrzymanie / zarządzanie
- budowa / remont dworców autobusowych / kolejowych – utrzymanie / zarządzanie
- budowa / remont obiektów sportowych – utrzymanie / zarządzanie

I. Edukacja:

- budowa / remont szkół – świadczenie usług nauczania – utrzymanie / zarządzanie

4.4.3. Prywatyzacja

Z przedsięwzięciami realizowanymi w modelu PPP utożsamiane są często procesy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, szczególnie tych wykonujących zadania użyteczności publicznej. Faktem jest, że niezależnie od tego czy prywatyzacja polega na podwyższeniu kapitału i emisji nowych akcji czy na sprzedaży akcji istniejących, czy w ramach prywatyzacji dochodzi do sprzedaży całości czy części akcji spółki, w niektórych dziedzinach, w wyniku prywatyzacji, może dojść do powstania projektów PPP. Wyłączną podstawą realizacji takich projektów może być ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji i nie ma do nich zastosowania ustawa o PPP. Prywatyzacja, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ww. ustawy, polega na:

- 1) obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne w rozumieniu ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2012 r. poz. 1224);
- 2) zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach;
- 3) rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na zasadach określonych ustawą przez:
 - a) sprzedaż przedsiębiorstwa,
 - b) wniesienie przedsiębiorstwa do spółki,
 - c) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Rezultat sprzedaży podmiotom prywatnym udziałów bądź akcji w przedsiębiorstwie państwowym jest w istocie podobny do zawiązania na podstawie ustawy o PPP spółki celowej, mającej na celu realizację zadań publicznych. W obu wypadkach dochodzi do powstania podmiotu o strukturze właścicielskiej publiczno-prywatnej, którego przedmiotem działalności jest wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Odmienna jest jednak konstrukcja prawna obu rozwiązań. Ideą partnerstwa publiczno-prywatnego z ustawy o PPP jest podjęcie współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w ramach spółki zawiązanej w celu realizacji zadań publicznych, stanowiących zobowiązanie podmiotu publicznego. Prywatyzacja polega tymczasem na zmianie struktury właścicielskiej przedsiębiorstwa państwowego poprzez wniesienie do niego kapitału prywatnego. Zadania publiczne są więc wykonywane w dalszym ciągu przez ten sam podmiot gospodarczy, choć już z udziałem kapitału prywatnego.

Poniżej wskazano, przykładowe, główne różnice pomiędzy realizacją PPP w formułach prywatyzacyjnych a PPP w oparciu o ustawę o PPP.

Różnice między prywatyzacją a PPP		
Kryterium różnicujące	Prywatyzacja	PPP
Przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych	Podmiot prywatny (spółka)	podmiot publiczny
Zmiana własności środków materialnych (wkładu własnego w przypadku PPP)	TAK	NIE
Sposób kontrolowania zakresu usług i ich kosztów	Decyzje, zezwolenia, koncesje – władztwo administracyjne – nie zawsze sprawowane przez ten sam podmiot publiczny	Określone w umowie o PPP oraz decyzjach, zezwoleniach, koncesjach
Forma prawna spółki	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka akcyjna	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka akcyjna spółka komandytowa spółka komandytowo-akcyjna
Zwrot przedmiotu współdziałania (partnerstwa) po okresie umownym	NIE	TAK

Zgodnie z art. 68 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przepisy ustawy oraz przepisy wydane na jej podstawie stosuje się odpowiednio do komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych. Przeprowadzenie prywatyzacji przedsiębiorstwa komunalnego w oparciu o przepisy ww. ustawy nie jest wystarczające do wdrożenia projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy bowiem

zauważyć, że prywatyzacja, rozumiana jako zmiana struktury właścicielskiej przedsiębiorstwa poprzez wniesienie do niego kapitału prywatnego, jest tylko jednym elementem współpracy podmiotów publicznego i prywatnego w celu realizacji wspólnego celu. Niezbędnym elementem przedsięwzięcia realizowanego w formule PPP jest określenie warunków współpracy podmiotów publicznego i prywatnego, z których m.in. będzie wynikać podział ryzyk.

Prywatyzacja jako projekt PPP jest częstym zjawiskiem w odniesieniu do przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych. Dopuszczając prywatny podmiot do udziału w przedsiębiorstwie wodno-kanalizacyjnym, czy sprzedając mu całość akcji w oparciu o ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji, gmina nie pozbywa się zadania, które należy zgodnie z przepisami do zadań własnych gminy, lecz w ten właśnie sposób realizuje zadanie własne wynikające z ustawy o samorządzie gminnym. Do obowiązków gminy po przeprowadzeniu prywatyzacji należy zapewnienie, by takie sprywatyzowane przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne należycie świadczyło usługi wodno-kanalizacyjne, zaspokajając potrzeby mieszkańców. Drogą ku temu może być zawarcie umowy o współpracy, w ramach której podmiot prywatny zobowiąże się do świadczenia usług użyteczności publicznej, a podmiot publiczny zobowiąże się do rekompensaty pieniężnej.

Projekt PPP oparty o prywatyzację może być realizowany jako model DBFO (ang. Design-Build-Finance-Operate – Projektuj-Buduj-Finansuj-Operuj). W tym przypadku podmiot publiczny zapewnia środki finansowe niezbędne do realizacji inwestycji. oraz projektuje, buduje i eksploatuje wybudowaną infrastrukturę przez określony czas, po którym przekazuje ją do dalszej eksploatacji partnerowi prywatnemu – sprywatyzowanemu przedsiębiorstwu.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być realizowane w drodze prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych / komunalnych w odniesieniu do następujących projektów:

- A. Energetyka:
 - budowa sieci przesyłowych – świadczenie usług przesyłu energii/ciepła
- B. Sektor wodno-kanalizacyjny:
 - modernizacja oczyszczalni ścieków (wyposażenie w urządzenia podwyższające jej użyteczność) – utrzymanie / zarządzanie oczyszczalnią ścieków
 - budowa / modernizacja sieci wodociągowej – świadczenie usług dostawy wody
 - budowa / modernizacja sieci kanalizacyjnej – świadczenie usług odbioru ścieków
- C. Telekomunikacja:
 - budowa sieci telekomunikacyjnej – świadczenie usług informatycznych/ telefonicznych – utrzymanie / zarządzanie siecią
- D. Gospodarka odpadami:
 - modernizacja zakładu unieszkodliwiania odpadów stałych – świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie / zarządzanie zakładem
 - świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie / zarządzanie zakładem unieszkodliwiania odpadów stałych
- E. Budownictwo drogowe:
 - budowa dróg (autostrad) – utrzymanie / zarządzanie drogami
 - remont dróg (autostrad) – utrzymanie / zarządzanie drogami

- budowa parkingu – utrzymanie / zarządzanie parkingiem
- F. Opieka zdrowotna / pomoc społeczna:
- budowa / remont obiektów służby zdrowia (szpitale, przychodnie, sanatoria, pogotowie ratunkowe itp.) – świadczenie usług medycznych – utrzymanie zarządzanie obiektem
 - budowa / remont obiektów pomocy społecznej (ośrodki, zakłady opiekuńcze itp.) – świadczenie usług z zakresu pomocy społecznej – utrzymanie / zarządzanie obiektem
- G. Budownictwo:
- budowa / remont budynków wielomieszkaniowych – utrzymanie / zarządzanie
 - budowa / remont obiektów użyteczności publicznej (np. hale targowe, biblioteki, instytucje kultury) – utrzymanie / zarządzanie
 - budowa / remont dworców autobusowych / kolejowych – utrzymanie / zarządzanie
 - budowa / remont obiektów sportowych – utrzymanie / zarządzanie

4.4.4. Gospodarka nieruchomościami

Projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego mogą być wdrażane w różnoraki sposób, z uwzględnieniem zasady swobody umów. Niezależnie od sposobu w jaki podmiot publiczny dokonuje wyboru partnera prywatnego, nawiązana współpraca może być regulowana szeregiem umów, które występują w powszechnym obrocie prawnym. Szczególne znaczenie mają tu regulacje Księgi trzeciej Kodeksu cywilnego (Zobowiązania) i ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4.4.4.1. Umowa dzierżawy

Jedną z umów zawieranych w ramach przedsięwzięcia PPP może być umowa dzierżawy (art. 693 i nast. K.c.). W przypadku umów dzierżawy nieruchomości, które wchodzi w skład gminnego zasobu nieruchomości, wybór dzierżawcy podlega reżimowi ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Na tej podstawie podmiot publiczny może przekazać składniki majątkowe w dzierżawę partnerowi prywatnemu. Przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. W celu spełnienia warunków partnerstwa publiczno-prywatnego umowa dzierżawy powinna łączyć się z umową współpracy, w której zostaną określone pozostałe warunki partnerstwa.

Istota współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w oparciu o umowę dzierżawy (odpowiednio umowę najmu) może sprowadzić się do tego, że podmiot publiczny finansuje, projektuje

i buduje infrastrukturę publiczną, którą następnie oddaje w dzierżawę (najem) podmiotowi prywatnemu, a ten zobowiązuje się do świadczenia usług użyteczności publicznej, zarządzając dzierżawioną (najmowaną) infrastrukturą.

Specyficzną formą partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego z wykorzystaniem umowy dzierżawy (lub najmu) może być wydzierżawienie nieruchomości podmiotowi publicznemu przez podmiot prywatny, połączone z określeniem rodzaju usług jakie mają być świadczone przez wynajmującego za wynagrodzeniem. W tym wypadku infrastruktura i nieruchomość przez cały okres współpracy są własnością sektora prywatnego.

Przykładem realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem umowy dzierżawy może być przekazanie podmiotowi prywatnemu w dzierżawę przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego. Podmiot publiczny w tym przypadku ponosi ryzyko sfinansowania i budowy sieci wodociągowej (lub kanalizacyjnej). Następnie wybudowaną sieć wodociągową (kanalizacyjną) przekazuje w oparciu o art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 693 K.c. podmiotowi prywatnemu, który pobiera wynagrodzenie z tytułu świadczonych usług dostawy wody (odbioru ścieków). Na podstawie towarzyszącej umowy współpracy partner prywatny zobowiązuje się do utrzymania sieci i zarządzania nią.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być realizowane na podstawie umowy dzierżawy, przy przykładowym założeniu, że podmiot publiczny finansuje, projektuje i buduje infrastrukturę, która jest następnie oddawana w dzierżawę, m.in. w odniesieniu do następujących projektów:

- A. Sektor wodno-kanalizacyjny:
 - utrzymanie i zarządzanie siecią wodociągową – świadczenie usług dostawy wody
 - utrzymanie i zarządzanie siecią kanalizacyjną – świadczenie usług odbioru ścieków
- B. Gospodarka odpadami:
 - świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie i zarządzanie zakładem
 - świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie i zarządzanie zakładem unieszkodliwiania odpadów stałych
- C. Usługi:
 - utrzymanie i zarządzanie drogami płatnymi (autostradami)
 - utrzymanie i zarządzanie parkingami
 - utrzymanie i zarządzanie obiektami użyteczności publicznej (np. hale targowe, instytucje kultury)
 - utrzymanie i zarządzanie dworcami autobusowymi / kolejowymi
 - utrzymanie i zarządzanie obiektami sportowymi

4.4.4.2. Umowa o zarządzanie

Na podstawie kodeksu cywilnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami są zawierane umowy o zarządzanie, w ramach których podmiot publiczny przenosi na partnera prywatnego

odpowiedzialność za zarządzanie majątkiem publicznym. Przedmiotem umowy może być zarządzanie infrastrukturą publiczną, jak też świadczenie określonych usług przez podmiot prywatny. W przeciwieństwie do projektów realizowanych w formule PPP w oparciu o ustawę o PPP, w wypadku umowy o zarządzanie nie występuje zjawisko przejścia ryzyka przez podmiot prywatny – odpowiedzialność za decyzje inwestycyjne nadal spoczywa na podmiocie publicznym.

Partnerstwo publiczno-prywatne w tym modelu przejawia się w przekazaniu tylko zarządzania infrastrukturą podmiotowi prywatnemu. Z tytułu zarządu partner prywatny pobiera wynagrodzenie. Infrastruktura pozostaje jednak własnością podmiotu publicznego, który też poniósł ryzyko zaprojektowania, budowy i sfinansowania.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być realizowane na podstawie umowy o zarządzanie w odniesieniu do następujących projektów:

A. Usługi:

- zarządzanie drogami płatnymi
- zarządzanie parkingami
- zarządzanie budynkami wielomieszkaniowymi
- zarządzanie obiektami użyteczności publicznej (np. hale targowe, instytucje kultury)
- zarządzanie dworcami autobusowymi / kolejowymi
- zarządzanie obiektami sportowymi
- zarządzanie obiektami służby zdrowia

4.4.4.3. Leasing

W sytuacji, gdy podmiotowi publicznemu zależy na szybkim uzyskaniu środków finansowych na realizację niezbędnych inwestycji, pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym może zostać zawarta umowa leasingu zwrotnego (art. 709¹ i nast. K.c.). Umowy leasingu są zawierane przez podmiot publiczny w oparciu o powoływany już art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Umowa leasingu zwrotnego polega na zakupie przez leasingodawcę istniejącej infrastruktury od podmiotu publicznego, a następnie oddaniu jej podmiotowi publicznemu w leasing. W ten sposób podmiot publiczny uzyskuje środki pieniężne na realizację nowych przedsięwzięć, w związku zaś z zawartą umową dokonuje spłaty rat leasingowych. Po upływie okresu związania umową leasingu zwrotnego, przedmiot leasingu powraca do pierwotnego właściciela, czyli podmiotu publicznego.

W przypadku gdy rodzaj przedsięwzięcia nie pozwala na wygenerowanie przez partnera prywatnego dochodów z eksploatacji infrastruktury, może być zawarta umowa leasingu operacyjnego. Charakteryzuje się ona tym, że całkowity koszt wynagrodzenia partnera prywatnego pokrywa podmiot publiczny. W przypadku leasingu operacyjnego leasingobiorca (podmiot publiczny) może, ale nie musi

skorzystać z opcji zakupu. Po upływie okresu leasingu jej przedmiot musi zostać wykupiony po cenie rynkowej. Strony nie mogą określić jego wartości tak, aby istniało znaczne prawdopodobieństwo skorzystania z opcji zakupu przez leasingobiorcę. Leasingodawca ponosi więc ryzyko związane z odkupieniem infrastruktury przez leasingobiorcę. Inwestycja realizowana w modelu umowy leasingu operacyjnego może przybrać wariant procesu budowlanego organizowanego przez podmiot publiczny (leasingobiorcę) albo procesu budowlanego organizowanego przez podmiot prywatny (leasingodawcę). W pierwszym przypadku budowa infrastruktury jest kredytowana bądź finansowana z zaliczek na poczet ceny sprzedaży nieruchomości płaconych przyszłemu leasingobiorcy przez przyszłego leasingodawcę (podmiot publiczny). Po zakończeniu budowy leasingobiorca kupuje infrastrukturę i oddaje ją podmiotowi publicznemu w leasing. W drugim wariantcie umowa leasingu zawierana jest po wybudowaniu infrastruktury przez leasingodawcę (podmiot prywatny). Po zakończeniu okresu leasingu, leasingobiorca może skorzystać z opcji zakupu i uzyskać w ten sposób własność infrastruktury.

Aby urzeczywistnić współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, umowa leasingu powinna wiązać się z zawarciem umowy współpracy, która określi wzajemne zobowiązania stron, w tym warunki na jakich podmiot publiczny będzie użytkował infrastrukturę – świadczył usługi użyteczności publicznej oraz zasady zwrotu przedmiotu leasingu po upływie okresu leasingu.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być realizowane na podstawie umowy leasingu zwrotnego w odniesieniu m.in. do następujących projektów

A. Energetyka:

- budowa ciepłowni – leasing ciepłowni – utrzymanie / zarządzanie ciepłownią
- budowa elektrociepłowni – leasing elektrociepłowni – utrzymanie / zarządzanie elektrociepłownią

B. Sektor wodno-kanalizacyjny:

- budowa oczyszczalni ścieków – leasing oczyszczalni ścieków – utrzymanie / zarządzanie oczyszczalnią ścieków
- budowa sieci wodociągowej – leasing sieci wodociągowej – świadczenie usług dostawy wody
- budowa sieci kanalizacyjnej – leasing sieci wodociągowej – świadczenie usług odbioru ścieków

C. Telekomunikacja:

- budowa sieci telekomunikacyjnej – leasing sieci telekomunikacyjnej – świadczenie usług informatycznych / telefonicznych – utrzymanie / zarządzanie siecią

D. Gospodarka odpadami:

- budowa zakładu unieszkodliwiania odpadów stałych – leasing zakładu – świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie / zarządzanie zakładem

E. Budownictwo:

- budowa obiektów sportowych – leasing obiektów sportowych – utrzymanie / zarządzanie

4.4.4.4. Umowa sprzedaży i umowy nienazwane

Zgodnie z art. 13 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomość może być przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Natomiast w przypadku sprzedaży nieruchomości, która stanowi wniesienie wkładu własnego przez podmiot publiczny, zastosowanie znajduje art. 37 ust. 2 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który pozwala na zastosowanie drogi bezprzetargowej, jeśli wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy o PPP. Podmiot prywatny oraz spółka celowa mogą w takim wypadku skorzystać z bonifikaty od ceny. Ustawa o gospodarce nieruchomościami znajdzie także zastosowanie przy wniesieniu przez partnera publicznego nieruchomości, jako wkładu własnego, w ramach umowy zawartej w trybie art. 4 ust. 3 ustawy o PPP.

Podkreślić jednak należy, że ustawa o gospodarce nieruchomościami stosowana jest również w sytuacjach, w których przedsięwzięcia PPP w znaczeniu funkcjonalnym nie są realizowane w oparciu o ustawę o PPP. Nieruchomości państwowe i komunalne mogą stanowić przedmiot wszelkich znanych prawu cywilnemu form obrotu nieruchomościami. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji (art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Istnieje też możliwość zawierania umów nienazwanych czy też umów niewymienionych w powyższym przepisie, a dotyczących nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

4.4.5. Gospodarka odpadami

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gminy realizują zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że gminy są obowiązane do przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych albo dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie o PPP, albo dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie o koncesji. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje zatem alternatywne metody wyboru partnera prywatnego

w celu zawiązania współpracy przy realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Istotną z punktu widzenia partnerstwa publiczno-prywatnego jest regulacja art. 3a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którą w wypadku nie dokonania wyboru partnera prywatnego w oparciu o ww. art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W tym wypadku partnerstwo publiczno-prywatne może zostać nawiązane także po wybudowaniu odpowiedniej infrastruktury przez gminę, która zostanie następnie powierzona podmiotowi prywatnemu do eksploatacji lub utrzymania (przy zachowaniu wymagań art. 3a ust. 1 ww. ustawy).

Art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (a jeśli podjęto stosowną uchwałę – również od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne) albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu przeprowadzonego w trybie art. 6d tej ustawy.

Dokonanie wyboru podmiotu prywatnego w drodze przetargu w celu powierzenia mu obowiązków w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo odbierania i zagospodarowania tych odpadów może prowadzić do zawarcia umowy w formule PPP, jeśli zostaną określone dodatkowe warunki współpracy gminy z wyłonionym podmiotem prywatnym. Przykładowo, jeśli umowa współpracy w zakresie budowy i eksploatacji (albo tylko eksploatacji) instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jest zawierana z podmiotem, któremu ma być powierzone świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych albo ich odbioru i zagospodarowania, oba te zakresy będą składały się na współpracę realizowaną w formule PPP. Zaznaczyć jednak należy, że łączne wdrożenie tych dwóch projektów jest niezwykle trudne z praktycznego punktu widzenia, a zatem możliwość taką należy rozważać jedynie jako możliwość czysto hipotetyczną.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być realizowane na podstawie ustawy o odpadach i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach m.in. w odniesieniu do następujących projektów

- modernizacja/budowa zakładu unieszkodliwiania odpadów stałych – świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie / zarządzanie zakładem
- świadczenie usług odbioru odpadów – utrzymanie / zarządzanie zakładem unieszkodliwiania odpadów stałych

4.4.6. Budowa dróg

Ustawa o drogach publicznych pozwala na współpracę podmiotów publicznych i prywatnych przy budowie dróg, przez które należy rozumieć budowle wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiące całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych). Sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego należą do zadań własnych samorządu gminnego (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Analogiczny zakres zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego przewidują ustawy o samorządzie powiatowym i wojewódzkim. Ustawy samorządowe nie stanowią jednak samodzielnej podstawy do podejmowania określonych czynności, zmierzających do realizacji zadań własnych. Podstawę ku temu stanowi ustawa o gospodarce komunalnej, która określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Ustawa o drogach publicznych określa natomiast zasady zarządu drogami krajowymi, wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi, w tym rodzaje opłat jakie mogą być ponoszone przez korzystających z tych dróg. Jej art. 13 ust. 1 stanowi, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. Korzystający z dróg publicznych mogą być także obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych oraz za przeprawy promowe na drogach publicznych (art. 13 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). W przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym ww. opłaty (z art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 2 ustawy o drogach publicznych) oraz opłatę dodatkową za nieuiszczenie opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania może pobierać partner prywatny. Ustawa o drogach publicznych dopuszcza także pobieranie opłat za korzystanie z pasa drogowego, czyli wydzielonego liniami granicznymi gruntu wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. W przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny może otrzymać w najem, dzierżawę albo użyczenie nieruchomości leżące w pasie drogowym, w celu wykonywania działalności gospodarczej (art. 22 ust. 2a ustawy o drogach publicznych).

Przepis art. 19 ust. 7 ustawy o drogach publicznych wskazuje wybrane zadania, jakie kontrahent prywatny może wykonywać jako zarządca drogi. Należą do nich:

- pełnienie funkcji inwestora,

- utrzymywanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- realizowanie zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- koordynowanie robót w pasie drogowym,
- wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających,
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska, mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy bądź utrzymania dróg,
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów¹².

W ramach modelu PPP (nie opartego na przepisach ustawy o PPP) możliwe jest zawarcie współpracy w ramach której podmiot publiczny ponosi ryzyko zaprojektowania, sfinansowania i budowy drogi publicznej. Ukończoną infrastrukturę podmiot publiczny może przekazać na podstawie umowy cywilnoprawnej partnerowi prywatnemu, który w zakresie dopuszczonym przepisami ustawy o drogach publicznych wykonywać będzie zadania z zakresu zarządu drogą publiczną, a także pobierać opłaty, których pobór przez partnera prywatnego jest dozwolony. Pobrane przez partnera prywatnego opłaty stanowią jego przychód (art. 40a ust. 1a ustawy o drogach publicznych). Zaproponowane rozwiązanie w zakresie współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, wykorzystujące konstrukcję umów cywilnoprawnych, stanowi alternatywę dla umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, zawartej w oparciu o regulacje ustawy o PPP.

4.4.7. Rewitalizacja

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego może być rewitalizacja przestrzeni miejskiej w ramach wieloaspektowej współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym. Na rewitalizację składa się zespół działań urbanistycznych i planistycznych, koordynowanych przez samorząd terytorialny, których celem jest społeczne, architektoniczne, planistyczne i ekonomiczne korzystne przekształcenie miejskiej dzielnicy. Urzeczywistnienie modelu PPP jest możliwe poprzez zawarcie umowy współpracy określającej zasady wdrażania przedsięwzięcia i podział ryzyk między stronami. Dopuszczalnym rozwiązaniem jest zawiązanie spółki celowej, która przejmie realizację całości inwestycji, tj. jej zaprojektowanie i budowę. Umowa współpracy może określać zobowiązanie podmiotu prywatnego (spółki celowej) do świadczenia określonych usług użyteczności publicznej.

W ramach modelu PPP możliwe są wszelkie dopuszczalne prawnie formy przekazania spółce celowej nieruchomości, na których ma być realizowane przedsięwzięcie rewitalizacyjne. Można więc m.in. zastosować opcję sprzedaży nieruchomości, jej najmu, dzierżawy, oddania w użytkowanie wieczyste.

¹² Zob. I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo; Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule PPP; sporządzony na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości; 2012

4.4.8. Autostrady płatne

Szczególną regulację odnoszącą się do przekazania wykonywania zadań publicznych podmiotom prywatnym zawiera ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Ustawa ta określa zasady finansowania budowy autostrad płatnych, zasady zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz pobierania opłat za przejazd autostradami, a także organy właściwe w tych sprawach (art. 1 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych). Na zasadach określonych w ustawie mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane, jako płatne, drogi ekspresowe. Zaznaczyć należy, że ustawa o autostradach zawiera kompleksową regulację w zakresie budowy i eksploatacji autostrad płatnych oraz płatnych dróg ekspresowych. Stanowi ona w stosunku do ustawy o PPP samodzielną podstawę prawną dla budowy i eksploatacji bądź wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych i dróg ekspresowych, co oznacza, że współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego w zakresie ustawą o autostradach regulowanym, może być zawierana wyłącznie w oparciu o przepisy tej ustawy. Potwierdzeniem powyższego jest art. 13a ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że zadania w zakresie budowy i eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych mogą być realizowane:

- 1) na zasadach ogólnych określonych w ustawie o drogach publicznych;
- 2) na zasadach określonych w przepisach ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;
- 3) na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- 4) na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia;
- 5) na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Autostrady mogą być budowane i eksploatowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub drogową spółkę specjalnego przeznaczenia na warunkach określonych w umowie, o której mowa w [art. 6 ust. 1](#) ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2007 r. Nr 23, poz. 136 z późn. zm.). Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad lub drogową spółkę specjalnego przeznaczenia może, w drodze umowy, powierzyć budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady innemu podmiotowi – partnerowi prywatnemu, do wyboru którego stosuje się przepisy ustawy o koncesji lub ustawy Pzp. Przepisy tych ustaw stosuje się odpowiednio do zawarcia umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogową spółkę specjalnego przeznaczenia zawiera z partnerem prywatnym umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację

autostrady jest przykładem umowy określającej zasady współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym. Na podstawie umowy wykonywane jest zadanie publiczne, a jego wykonawcą jest podmiot prywatny, który wnosi swój potencjał finansowy i kadrowy, oczekując korzyści płynących z eksploatacji autostrady. Ustawa ta, jak wspomniano, stanowi samodzielną podstawę w stosunku do ustawy o PPP, a wybór podmiotu realizującego przedsięwzięcie budowy i eksploatacji autostrady jest dokonywany w oparciu o ustawę o koncesji, bądź ustawy Pzp (art. 1a ust. 3 ustawy o autostradach płatnych). W rezultacie zawarta z podmiotem prywatnym na podstawie ustawy o autostradach płatnych umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady powinna obligatoryjnie zawierać elementy wskazane wyłącznie w ustawie o autostradach płatnych.

Umowę z partnerem prywatnym na budowę i eksploatację autostrady, bądź tylko eksploatację autostrady zawiera Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia. Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady powinna określać w szczególności:

- 1)** termin rozpoczęcia i zakończenia budowy;
- 2)** okres eksploatacji autostrady i stawki opłat za przejazd autostradą w chwili rozpoczęcia eksploatacji;
- 3)** warunki i zakres podziału zysku pomiędzy spółkę a Fundusz;
- 4)** sposób, terminy i zasady odpłatności z tytułu udostępnienia spółce przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad lub drogową spółkę specjalnego przeznaczenia w przypadku zawarcia umowy o eksploatację autostrady gruntów pod budowę autostrady oraz warunki zagospodarowania znajdujących się na nich budynków, budowli, urządzeń, drzewostanu i upraw;
- 5)** prawa spółki do korzystania z gruntu i wzniesionych przez nią budynków, budowli i innych urządzeń;
- 6)** zobowiązania spółki do:
 - a)** zgromadzenia środków finansowych na budowę i eksploatację autostrady,
 - b)** budowy i eksploatacji autostrady zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym przygotowania dokumentacji technicznej wymaganej do podjęcia budowy autostrady, uzyskania decyzji, pozwoleń i uzgodnień wymaganych odrębnymi przepisami,
 - c)** terminowej realizacji procesu inwestycyjnego,
 - d)** zachowania nieprzerwanej dostępności do autostrady i jej przejezdności,
 - e)** zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników,
 - f)** ustalania, w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej, limitu zwolnień pojazdów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz sił zbrojnych państw sojuszniczych od opłat za przejazd autostradą,
 - g)** zapewnienia Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego pomieszczeń w zakresie przewidzianym w przepisach techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, umożliwiających skuteczne realizowanie przez nie zadań w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem w ruchu drogowym oraz jego kontrolowania na obszarze autostrad płatnych;

- 7) zasady współpracy spółki z administracją drogową, Policją, Inspekcją Transportu Drogowego, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego;
- 8) szczegółowy zakres uprawnień spółki jako zarządcy autostrady;
- 9) zasady zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, uwzględniające konkurencję;
- 10) termin i sposób zwrotu autostrady i dotyczącej jej dokumentacji po zakończeniu okresu eksploatacji;
- 11) sposób rozstrzygnięcia sporów wynikłych na tle realizacji umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady;
- 12) warunki rozwiązania i wypowiedzenia umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady;
- 13) zasady wzajemnych rozliczeń w razie rozwiązania i wypowiedzenia umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

Podmiot prywatny, realizujący inwestycję, jest obowiązany do utrzymania, przebudowy, remontu i ochrony autostrady wraz z nawierzchnią drogową i obiektami mostowymi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem autostrady (art. 63b ust. 1 ustawy o autostradach płatnych).

Budowa autostrad jest finansowana ze środków własnych podmiotów prywatnych, z uzyskanych przez nich kredytów bankowych i pożyczek, a także ze środków pochodzących z emisji obligacji, w tym obligacji przychodowych. Finansowanie budowy autostrad może też następować ze środków pochodzących z budżetu państwa, środków z Krajowego Funduszu Drogowego, jak też z innych źródeł (art. 38 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych).

Opłaty za przejazd autostradami pobierane są przez partnera prywatnego, który zawarł umowę na budowę i eksploatację (albo tylko eksploatację) autostrady, stanowiąc jego przychód. Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady określa jednak warunki i zakres podziału zysku pomiędzy partnerem prywatnym a Krajowym Funduszem Drogowym. Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady może stanowić, że opłaty za przejazd autostradą stanowią przychód Funduszu (art. 37b ust. 1, 2 i 4 ustawy o autostradach płatnych).

5. Wnioski końcowe

Reasumując należy wskazać, iż ustawa o PPP nie jest oczywiście jedyną formą realizacji projektów PPP. Dopuszczalne jest ich realizowanie, także w sytuacji gdy spełniają one definicję przedsięwzięcia określoną w ustawie o PPP i realizowane są przez stronę publiczną i partnera prywatnego, w oparciu o inne przepisy krajowego prawa materialnego. Podstaw prawnych ich realizacji należy w pierwszej kolejności poszukiwać w ustawach ustrojowych dla danego typu podmiotu publicznego (np. ustawa o samorządzie gmin itd.) oraz w zakresie samorządu

terytorialnego przede wszystkim w ustawie o gospodarce komunalnej pozwalającej realizować zadania własne samorządów w oparciu o spółki kapitałowe prawa handlowego oraz w dalszej kolejności wybierając ustawy szczególnego dla danego typu projektów (gospodarka nieruchomościami, najem, dzierżawa – ustawa o gospodarce nieruchomościami, kodeks cywilny etc).

Poniższa tabela stanowi syntetyczne zestawienie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, które mogą być realizowane w formach alternatywnych dla ustawy o PPP wraz ze wskazaniem alternatywnych podstaw prawnych ich realizacji.

ENERGETYKA	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa / remont ciepłowni – utrzymanie / zarządzanie ciepłownią	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 709 ¹ K.c. art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami
budowa / remont elektrociepłowni – utrzymanie / zarządzanie elektrociepłownią	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 709 ¹ K.c.
SEKTOR WODNO-KANALIZACYJNY	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa oczyszczalni ścieków – utrzymanie / zarządzanie oczyszczalnią ścieków	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 709 ¹ K.c.
modernizacja oczyszczalni ścieków (wyposażenie w urządzenia podwyższające jej użyteczność) – utrzymanie / zarządzanie oczyszczalnią ścieków	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
budowa sieci wodociągowej – świadczenie usług dostawy wody	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.

	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 709 ¹ K.c.
budowa sieci kanalizacyjnej – świadczenie usług odbioru ścieków	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 709 ¹ K.c.
utrzymanie i zarządzanie siecią wodociągową – świadczenie usług dostawy wody	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 693 K.c.
utrzymanie i zarządzanie siecią kanalizacyjną – świadczenie usług odbioru ścieków	Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 693 K.c.
TELEKOMUNIKACJA	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa sieci telekomunikacyjnej – świadczenie usług informatycznych / telefonicznych – utrzymanie / zarządzanie siecią	Art. 7 ust. 1 pkt 3a ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 3a ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
	Art. 7 ust. 1 pkt 3a ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 709 ¹ K.c.
GOSPODARKA ODPADAMI	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA

<p>budowa instalacji przetwarzania odpadów komunalnych – utrzymanie i eksploatacja instalacji – świadczenie usług odbioru odpadów</p>	<p>Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 3a ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h. art. 6c i 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 156 ust. o odpadach**</p> <p>Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 3a ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji art. 6c i 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**</p> <p>Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 3a ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 709¹ K.c. art. 6c i 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**</p>
<p>modernizacja instalacji przetwarzania odpadów komunalnych – utrzymanie i eksploatacja instalacji – świadczenie usług odbioru odpadów</p>	<p>Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h. Art. 3a ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* art. 6c i 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 156 ust. o odpadach**</p> <p>Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji Art. 3a ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* art. 6c i 6d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**</p>
<p>budowa instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – utrzymanie i eksploatacja instalacji</p>	<p>Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* art. 3a ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach</p>

* budowa, utrzymanie i eksploatacja regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych mogą być powierzone podmiotom prywatnym po przeprowadzeniu procedury określonej w art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czyli z zachowaniem przepisów ustawy Pzp, ustawy o PPP albo ustawy o koncesji; w razie niewyłonienia partnera prywatnego w postępowaniu prowadzonym zgodnie z art. 3a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

** zlecenie usługi odbioru odpadów komunalnych albo odbioru i zagospodarowania odpadów musi być dokonane zgodnie z art. 6d ust. 1 i 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co oznacza, że świadczenie tych usług może zostać powierzone tylko podmiotowi prywatnemu wyłonionemu w drodze przetargu publicznego przeprowadzonego w oparciu o ustawę Pzp albo wyłonionej w tym trybie spółce z udziałem gminy

BUDOWNICTWO DROGOWE	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa dróg – utrzymanie / zarządzanie drogami	Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h. Art. 19 ust. 7 ustawy o drogach publicznych
	Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
TRANSPORT	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa lotniska – utrzymanie / zarządzanie lotniskiem	Art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
modernizacja lotniska – utrzymanie / zarządzanie lotniskiem	Art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
OPIEKA ZDROWOTNA / POMOC SPOŁECZNA	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa / remont obiektów służby zdrowia (szpitale, przychodnie, sanatoria, pogotowie ratunkowe itp.) – świadczenie usług medycznych – utrzymanie zarządzanie obiektem	Art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.

	Art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
budowa / remont obiektów służby zdrowia (szpitale, przychodnie, sanatoria, pogotowie ratunkowe itp.) – utrzymanie zarządzanie obiektem	Art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
budowa / remont obiektów pomocy społecznej (ośrodki, zakłady opiekuńcze itp.) – świadczenie usług z zakresu pomocy społecznej – utrzymanie / zarządzanie obiektem	Art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
budowa / remont obiektów pomocy społecznej – utrzymanie / zarządzanie obiektem	Art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
BUDOWNICTWO	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa / remont budynków wielomieszkaniowych – utrzymanie / zarządzanie	Art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
budowa / remont obiektów użyteczności publicznej (np. hale targowe, biblioteki, instytucje kultury, dworce autobusowe, dworce kolejowe) – utrzymanie / zarządzanie	Art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
budowa / remont obiektów sportowych – utrzymanie / zarządzanie	Art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej

	Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
	Art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym Art. 33 / Art. 39 / Art. 49 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
	Art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 709 ¹ K.c.
EDUKACJA	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
budowa / remont szkół – świadczenie usług nauczania – utrzymanie / zarządzanie	Art. 7 ust. 1 pkt 8 i 15 ustawy o samorządzie gminnym Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej Art. 151 § 1 K.s.h. / Art. 301 § 1 K.s.h.
USŁUGI	
RODZAJ PROJEKTU	PODSTAWA PRAWNA
utrzymanie i zarządzanie drogami płatnymi	Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 693 K.c. Art. 19 ust. 7 ustawy o drogach publicznych
utrzymanie i zarządzanie parkingami	Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 693 K.c.
utrzymanie i zarządzanie obiektami użyteczności publicznej (np. hale targowe, instytucje kultury)	Art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 693 K.c.
utrzymanie i zarządzanie dworcami autobusowymi / kolejowymi	Art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 693 K.c.
utrzymanie i zarządzanie obiektami sportowymi	Art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 693 K.c.
zarządzanie drogami płatnymi	Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami

	Art. 734 § 1 K.c. Art. 19 ust. 7 ustawy o drogach publicznych
zarządzanie parkingami	Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 734 § 1 K.c.
zarządzanie budynkami wielomieszkaniowymi	Art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 734 § 1 K.c.
zarządzanie obiektami użyteczności publicznej (np. hale targowe, instytucje kultury)	Art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 734 § 1 K.c.
zarządzanie dworcami autobusowymi / kolejowymi	Art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 734 § 1 K.c.
zarządzanie obiektami sportowymi	Art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 734 § 1 K.c.
zarządzanie obiektami służby zdrowia	Art. 7 ust. 1 pkt 5 i 15 ustawy o samorządzie gminnym art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami Art. 734 § 1 K.c.