



# Sektor rewitalizacji

**Dobre praktyki PPP**





# Sektor rewitalizacji

Dobre praktyki PPP

Publikacja przygotowana przez zespół autorski Fundacji Centrum PPP w składzie:

Irena Herbst, Bartosz Mysiorski

na podstawie raportu pt: Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”, Ministerstwo Rozwoju, czerwiec 2016 r.

Część II publikacji przygotowana przy współpracy Miasta Sopot.

Korekta językowa: Magdalena Rokicka

Opracowanie graficzne i skład: Marek Łomacz

Druk: Geokart-International Sp. z o.o.

Zdjęcia: Miasto Sopot

ISBN: 978-83-61796-97-8

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

#### **Warunki korzystania z niniejszej publikacji**

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

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

MliR 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.

## Słowo wstępne



**Witold Stówick**  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie  
Inwestycji i Rozwoju

Przygotowana publikacja jest efektem jednego z działań, które wynikają z przyjętej w lipcu 2017 r. *Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*. Pomimo upływu 9 lat funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nadal istnieje duże zapotrzebowanie na upowszechnianie dobrych przykładów realizacji projektów PPP. Skala wykorzystania tego narzędzia jest wciąż zbyt mała, a doświadczenia wielu rozwiniętych rynków PPP pokazują, że właściwie przygotowane i zrealizowane projekty PPP mogą przynieść korzyści wszystkim stronom uczestniczącym w przedsięwzięciu.

Publikacja *Sektor rewitalizacji*, zawierająca opis hybrydowego projektu zagospodarowania terenu dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów w formule PPP, jest kolejną z cyklu „**Dobre praktyki PPP**”. W poszczególnych opisach dobrych praktyk przybliżamy kwestie związane z przygotowaniem projektów PPP w różnych sektorach, zwracając uwagę na cechy charakterystyczne i specyfikę projektów dotyczących, oprócz rewitalizacji, także infrastruktury parkingowej, budynków użyteczności publicznej, efektywności energetycznej, sektora wodno-kanalizacyjnego i innych realizowanych w ostatnich latach projektów PPP.

Umowa koncesyjna w zakresie zagospodarowania terenu dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nim terenów została podpisana w 2012 r. na 12 lat, włączając okres przygotowawczy i fazę budowy. W 2016 r. rozpoczął się 8-letni okres zarządzania i utrzymania wybudowanych obiektów. Doświadczenia z kilkuletniego okresu przygotowania inwestycji oraz jej realizacji stanowią cenne źródło analiz i przemyśleń, jak z powodzeniem zrealizować i sfinansować przedsięwzięcie w partnerstwie z podmiotem prywatnym. Tym bardziej, że w projekcie wykorzystano zwrotne środki unijne w ramach Inicjatywy JESSICA. Warto też dodać, że projekt sopocki to pierwsza w Polsce i Europie inwestycja realizowana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego przy wsparciu tej inicjatywy. Publikacja *Sektor rewitalizacji* przybliży także kwestie związane ze specyficznymi aspektami w sektorze zagospodarowania zdegradowanych obszarów miejskich.

Wszystkie publikacje z zakresu dobrych praktyk są również dostępne w wersji elektronicznej na stronie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju poświęconej zagadnieniom partnerstwa publiczno-prywatnego: **[ppp.gov.pl](http://ppp.gov.pl)**.



# Spis treści

Słowniczek używanych terminów	3
<b>Część I. Miejsce sektora rewitalizacji na rynku PPP</b>	<b>8</b>
1. Czy projekty rewitalizacji można realizować w formule PPP?	8
2. Projekty rewitalizacyjne na tle polskiego rynku PPP	10
3. Specyfika regulacji prawnych i ekonomiczno-finansowych	12
4. Projekty hybrydowe	13
5. Aspekty prawne	14
Ustawa o rewitalizacji	14
Ustawa o PPP	17
Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi	18
Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi	19
Przepisy z zakresu prawa podatkowego	22
Podatek VAT w projektach hybrydowych	26
6. Aspekty społeczne w rewitalizacji	28
7. Proces zarządzania ryzykiem w rewitalizacyjnych projektach PPP	29
8. Modelowa ścieżka dojścia dla projektów rewitalizacji w formule PPP	32
Identyfikacja projektu i analiza możliwości wykorzystania PPP	33
Przygotowanie organizacyjne	34
Przygotowanie do wszczęcia postępowania	35
Postępowanie na wybór partnera prywatnego	36
Sfinalizowanie umowy o PPP i uzgodnień finansowych	37
Zarządzanie umową PPP	38

<b>Część II. Studium przypadku – Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów</b>	41
1. Wprowadzenie	41
2. Opis projektu, podmiotu publicznego i cele projektu	41
3. Zasoby nieruchomości wykorzystywane w projekcie	48
4. Zespół sterujący po stronie publicznej	51
5. Analizy przedwstępne i testy	54
6. Wsparcie procesu przygotowania projektu – współpraca z doradcami	55
7. Postępowanie przetargowe	60
Analizy przedwstępne – zagadnienia prawne	60
Warunki udziału w postępowaniu ogłoszonym przez Miasto Sopot	62
Negocjacje	64
Kryteria oceny ofert	65
Wybór oferty najkorzystniejszej i zamknięcie komercyjnego projektu	68
Aspekty ekonomiczno-finansowe	70
8. Faza eksploatacji	71
Wnioski końcowe	76
Wnioski do wykorzystania przez samorządy przy realizacji projektów PPP	76
Wnioski z punktu widzenia strony publicznej	77
Wnioski instytucji finansującej	78
Spis rysunków	80
Spis tabel	80



## Słowniczek używanych terminów

**Alokacja ryzyka** – podział ryzyka między partnerów umowy o PPP.

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

**BGI** – partner prywatny Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A. z siedzibą w Gdańsku.

**BGK** – Bank Gospodarstwa Krajowego.

**EBI** – Europejski Bank Inwestycyjny, pełniący rolę Zarządzającego Funduszem Powierniczym Inicjatywy JESSICA.

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

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

**Finansowanie dłużne** – wykorzystywanie obcych, zwrotnych źródeł finansowania.

**FROM** – Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich; w ramach Inicjatywy JESSICA w miastach na prawach powiatu województwa pomorskiego pełni tę funkcję BGK we współpracy z Agencją Rozwoju Pomorza S.A.

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

**JESSICA** – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. Inicjatywa Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego umożliwiająca państwom członkowskim finansowanie inwestycji na obszarach miejskich.

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

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

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

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

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

**Ocena efektywności (ang. Value for Money, VfM)** – wskaźnik sumy korzyści odniesionych przez sektor publiczny i społeczeństwo w wyniku zastosowania koncepcji PPP

w stosunku do poniesionych kosztów; w uproszczeniu wyraża opłacalność lub wartość dodaną z przedsięwzięcia inwestycyjnego. Wykazanie VfM powinno być żelazną zasadą przy realizacji każdego projektu partnerstwa publiczno prywatnego. Formuła PPP powinna być wykorzystana w celu realizacji przedsięwzięcia tylko wówczas, gdy przynosi określone korzyści w porównaniu z realizacją zadania metodą tradycyjną.

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

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

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

**PKP S.A.** – Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie.

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

**Projekt hybrydowy** – przedsięwzięcie objęte dofinansowaniem środkami funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, którego realizacja oparta jest na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub jest z nim związany.

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

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

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

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

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

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

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

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

**ZIPROM** – Zintegrowany Plan Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich, wg JESSICA (Holding Fund Handbook) zintegrowany plan rozwoju miasta, obejmujący system powiązanych projektów miejskich, których realizacja ma na celu doprowadzenie do trwałej poprawy środowiskowych, fizycznych, społecznych i gospodarczych warunkowań dla życia mieszkańców i inwestowania przedsiębiorców w mieście, opracowany na podstawie spójnej i jednolitej wizji strategicznego rozwoju.

## **ŹRÓDŁA PRAWA**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Ustawa o rewitalizacji** – Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

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

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

# Część I. Miejsce sektora rewitalizacji na rynku PPP

## 1. Czy projekty rewitalizacji można realizować w formule PPP?

Zgodnie z definicją wprowadzoną ustawą o rewitalizacji rewitalizacja to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Kompleksowość, skoordynowanie działań w sferach społecznej, gospodarczej, technicznej, przestrzennej, automatycznie wymuszają zaangażowanie (aktywne i bierne) wielu partnerów – samorządu terytorialnego, mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych. Jedną z metod zapraszania partnerów prywatnych do wspólnej realizacji projektów wychodzenia z kryzysu, uruchamiających nowe, trwałe podstawy gospodarowania i poprawę jakości życia jest formuła PPP.

W kontekście PPP istotne jest zapewnienie komplementarności źródeł finansowania, czyli planowanie efektu dźwigni (odpowiednio wydatkowane środki publiczne mogą jednocześnie mobilizować środki prywatne; przykładowo w niektórych projektach PPP kluczowym elementem sukcesu może być gotowość podmiotu publicznego do wnoszenia dopłat umożliwiających osiągnięcie zamknięcia finansowego). W przypadku kompleksowych programów rewitalizacyjnych niemniej ważna jest komplementarność proceduralno-instytucjonalna, dzięki której możliwe jest wypracowanie efektywnego systemu koordynacji złożonych projektów. System ten musi być oparty na spójnych i przejrzystych procedurach, więc PPP w związku z długoletnią i transparentną relacją samorządu z partnerem prywatnym idealnie wpisuje się w działania rewitalizacyjne.

## PPP to dla samorządów szansa czy zagrożenie?

To według mnie konieczność i ogromna szansa na dalszy rozwój miast. Szczególnie w sytuacji, kiedy najprawdopodobniej w nowej perspektywie unijnej ograniczony zostanie dostęp do środków z UE. Fundusze te przez wiele lat były głównym źródłem finansowania inwestycji miejskich, przede wszystkim infrastrukturalnych. Miejsce funduszy europejskich zajmie kapitał prywatny. Dzięki temu, nadal przy minimalnym wkładzie finansowym miast, będą mogły powstawać potrzebne dla mieszkańców inwestycje, a przestrzeń miast zyska nowy wymiar. Jest to pożądany kierunek oraz gospodarskie i ekonomiczne podejście.

*Jacek Karnowski, Prezydent Miasta Sopotu*

Ponadto w kontekście optymalizacji źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych na szczególną uwagę zasługuje możliwość łączenia formuły partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej, czyli wdrażanie tzw. projektów hybrydowych. W regulacjach na szczeblu unijnym i krajowym w odniesieniu do perspektywy finansowej 2014–2020 wprowadzono szereg ułatwień mających na celu zwiększenie liczby projektów hybrydowych. Stosowne zapisy wprowadzono przede wszystkim poprzez Rozporządzenie ogólne w sprawie polityki spójności na lata 2014–2020, które definiuje PPP jako formę współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych poprzez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału. Rozporządzenie ogólne podkreśla również, że fundusze europejskie mogą być wykorzystywane w celu wspierania operacji PPP i ta zasada została także przeniesiona do polskich regulacji krajowych.



### DOBRA PRAKTYKA

1. Rewitalizacja traktowana kompleksowo: kwestie infrastrukturalne oraz społeczne. Warto dążyć do wydostania ze stanu kryzysowego z uwzględnieniem kwestii społecznych.
2. Optymalizacja źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych poprzez łączenie finansowania z różnych źródeł: środki publiczne, fundusze unijne, kapitał prywatny.
3. Umowa PPP pozwala na przyznanie uprawnień kontrolnych podmiotowi publicznemu polegających na weryfikacji podwykonawców wybranych przez partnera prywatnego oraz kontrolę nad terminowym regulowaniem należności dla podwykonawców<sup>1</sup>.

## 2. Projekty rewitalizacyjne na tle polskiego rynku PPP

Dotychczas zrealizowano w Polsce dwa rewitalizacyjne projekty PPP.

Pierwszym i przez wiele lat jedynym był projekt zagospodarowania terenów przydworcowych w Sopocie polegający na rewitalizacji dworca PKP oraz terenów przydworcowych. Unikalność tego projektu polega dodatkowo na połączeniu formuły PPP z finansowaniem ze zwrotnych funduszy unijnych dostępnych w ramach Inicjatywy JESSICA.

Drugim jest projekt rewitalizacji Wyspy Spichrzów w Gdańsku, który przewiduje zastosowanie formuły PPP do realizacji inwestycji mieszkaniowych, hotelowych, biurowych, handlowo-usługowych, a także terenów rekreacyjnych (w tym marina) na historycznym obszarze stanowiącym w przeszłości zaplecze magazynowe dla portu gdańskiego na Mottawie.

<sup>1</sup> Wynika to ze sporów, które pojawiły się na linii partner prywatny – podwykonawcy, dotyczących rozliczeń w ramach realizowanych komponentów przedsięwzięcia inwestycyjnego.



Na koniec 2017 r. w Bazie Zamierzeń Inwestycyjnych PPP prowadzonej przez MliR znajdowały się dwa projekty rewitalizacyjne w zaawansowanej fazie procedury wyboru partnera prywatnego:

- Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku.
- Przebudowa kwartału przyległego do Rynku od strony południowo-zachodniej w Mikołowie (województwo śląskie).

Ponadto analiza Bazy Zamierzeń Inwestycyjnych (według stanu na 31.12.2017 r.) pozwala zidentyfikować planowany w Jaśle projekt rewitalizacji terenu dworca kolejowego i rewitalizacji obiektu Wieży Ciśnień w Katowicach wraz z zagospodarowaniem otoczenia, a także kilka interesujących projektów rewitalizacyjnych na większą skalę.

Spośród dużych projektów rewitalizacyjnych na szczególną uwagę zasługuje projekt zagospodarowania błoni Stadionu PGE Narodowego w Warszawie, który w momencie przygotowywania niniejszego opracowania jest przedmiotem analiz w ramach kompleksowego wsparcia doradczego finansowanego przez obecne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. W Bazie Zamierzeń Inwestycyjnych PPP wśród planowanych projektów znajduje się również projekt przygotowania infrastruktury przemysłowej w ramach rewitalizacji terenów miejskich w Radomiu oraz zagospodarowania Placu Społecznego we Wrocławiu (Nowe Zagospodarowanie Placu Społecznego we Wrocławiu), który obejmuje obszar ponad 30 ha i wymaga dokonania istotnych działań (w tym kompleksowej przebudowy układu komunikacyjnego i sieciowego) w celu odbudowy funkcji mieszkalnych, komercyjnych i przestrzeni wspólnych.

Projekty rewitalizacyjne nabierają coraz większego znaczenia od czasu wejścia w życie ustawy o rewitalizacji, dlatego można się spodziewać wzrostu zainteresowania wykorzystaniem formuły PPP, w szczególności do realizacji kompleksowych przedsięwzięć.

### Perspektywa podmiotu publicznego

Samorządy w Polsce skazane są na model PPP. Jest to kierunek, który będzie się w Polsce dalej rozwijał, szczególnie gdy zostaną ograniczone środki unijne, którymi samorządy posiłkują się przy realizacji inwestycji. Miasta zmuszone będą do korzystania z kapitału prywatnego. W Sopocie mamy jedne z największych w Polsce doświadczeń w tym zakresie. Dzięki współpracy z partnerami prywatnymi, przy minimalnym wkładzie finansowym miasta, powstają nowe przestrzenie i inwestycje, które pozytywnie wpływają na klimat i wizerunek miasta oraz jakość życia mieszkańców. Jest to pożądaný kierunek oraz gospodarskie i ekonomiczne podejście. Inwestycja, która powstała w sercu naszego miasta kosztowała łącznie ponad 110 mln zł, które w całości wyłożył inwestor: z pożyczki i wkładu własnego. Miasto w zamian za nieruchomości wycenione na nieco ponad 8 mln zł otrzymało wartość 22 mln zł przyjazną mieszkańcom przestrzeń publiczną: sieci, drogi, dwa ronda, plac miejski. Miasto Sopot pozostaje właścicielem całej powierzchni publicznej znajdującej się na czterech poziomach kompleksu Sopot Centrum o łącznej wielkości ponad 11 000 m<sup>2</sup>.

*Urząd Miasta Sopotu, Wydział Strategii Rozwoju Miasta*

## 3. Specyfika regulacji prawnych i ekonomiczno-finansowych

Realizacja projektów PPP odbywa się w określonym otoczeniu prawnym, obejmującym szereg gałęzi prawa – poczynając od przepisów określających samą instytucję PPP, przez przepisy proceduralne, przepisy dotyczące zasad ponoszenia wydatków przez podmioty publiczne czy gospodarowania nieruchomościami pozostającymi w ich dyspozycji, kończąc na regulacjach mających wpływ na sposób realizacji umowy o PPP. Zagadnienia prawne i ekonomiczno-finansowe typowe dla wszystkich przedsięwzięć PPP zostały wskazane zarówno w pierwszej publikacji przygotowanej w ramach serii „Dobre Praktyki PPP”, dotyczącej sektora budynków użyteczności publicznej, jak i w drugiej, dotyczącej parkingów. W niniejszym opracowaniu zostały wskazane przede wszystkim te zagadnienia prawne i ekonomiczno-finansowe, które dotyczą sektora rewitalizacji.

## 4. Projekty hybrydowe

W okresie programowania 2007–2013 hybrydowa formuła realizacji projektów nie była w Polsce często wykorzystywana. Zrealizowano lub rozpoczęto realizację 16 projektów hybrydowych. Projektem o największym koszcie całkowitym jest inwestycja pn. System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania. Pozostałe projekty były realizowane głównie w sektorze sieci szerokopasmowych.

W perspektywie finansowej 2014–2020 formuła projektów hybrydowych staje się coraz bardziej popularna w krajach, które bardzo intensywnie korzystają z unijnego dofinansowania. Fundusze przekazywane przez Komisję Europejską mogą być ważnym uzupełnieniem środków finansowych pozyskanych przez partnera prywatnego na projekt PPP.

W literaturze międzynarodowej przyjęto się pojęcie projektu hybrydowego jako projektu realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym wykorzystane zostały środki unijne. Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią w takim modelu uzupełnienie finansowania prywatnego.

Dnia 13 września 2014 r. weszła w życie przygotowana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa). Ustawa wprowadza legalną definicję projektu hybrydowego, tj. projektu realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego i współfinansowanego z funduszy UE. Zgodnie z art. 34 projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego<sup>2</sup> (czyli tworzone pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami prywatnymi w celu poprawy realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału), utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej; inwestycją

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

infrastrukturalną zaś jest budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

Projekty łączące model PPP z funduszami UE podlegają jednocześnie regułom PPP oraz regułom dotyczącym funduszy europejskich. Z takimi projektami łączą się dodatkowe, specyficzne rodzaje ryzyka (np. ryzyko poziomu dofinansowania, ryzyko zwrotu funduszy unijnych czy też ryzyko trwałości projektu i ryzyko znaczących zmian w projekcie, wymagających akceptacji przez Komisję Europejską). Przygotowanie zatem planu finansowego projektu PPP, które przewiduje wsparcie ze środków UE, wymaga pracy o większym stopniu złożoności i jest obarczone większą liczbą wymagań wynikających z regulacji prawnych na poziomie europejskim i krajowym.

Preferowane przez Komisję Europejską kierunki wsparcia z funduszy unijnych są zbieżne z obszarami szczególnie interesującymi dla PPP. Są to obszary związane ze świadczeniem usług publicznych, wymagające wielomiliardowych nakładów, których sektor publiczny z pewnością nie będzie w stanie ponieść samodzielnie, m.in. rewitalizacja, transport, ochrona środowiska (w tym gospodarka odpadami), energetyka (w tym efektywność energetyczna) i ochrona zdrowia.

## 5. Aspekty prawne

Uwarunkowania prawne dotyczące realizacji projektów mających na celu wyprowadzenie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych są zdefiniowane przede wszystkim zapisami ustawy o rewitalizacji.

### Ustawa o rewitalizacji

Degradacja przestrzeni dotyczy w mniejszym lub większym stopniu większości miast w Polsce. Rewitalizacja tych obszarów to zadanie samorządów gminnych, ale od kilku lat obszar ten jest również przedmiotem zainteresowania na szczeblu rządowym. Rewitalizacja stanowi część kompetencji obecnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju i zajmuje istotne miejsce w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Od grud-

nia 2015 r. obowiązuje w Polsce ustawa o rewitalizacji, która promuje kompleksowe podejście do rewitalizacji, czyli wyprowadzenie obszarów zdegradowanych z kryzysu, podniesienie jakości stanu technicznego budynków oraz podniesienie jakości życia mieszkańców.

Zgodnie z definicją wprowadzoną ustawą rewitalizacja to proces prowadzony w sposób kompleksowy przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Kompleksowość, skoordynowanie działań w sferze społecznej, przestrzennej, technicznej, gospodarczej i środowiskowej oraz zaangażowanie wielu partnerów (samorządu, mieszkańców, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych) we wspólny proces odwracania zjawisk kryzysowych w obszarach rewitalizacji to podstawowe wyznaczniki pełnego podejścia do rewitalizacji. Złożoność oraz interdyscyplinarność procesów rewitalizacji wymaga szerokiego patrzenia na zagadnienia z zakresu polityki przestrzennej, budownictwa, mieszkalnictwa, środowiska, dziedzictwa kulturowego, zdrowia, edukacji, rynku pracy oraz pomocy społecznej. Niezbędne stało się zatem wzmocnienie koordynacji polityki państwa, które oddziałują na procesy rewitalizacji i sprzyjają kształtowaniu polityki w zakresie rewitalizacji rozumianej bardzo szeroko – jako ogół działań legislacyjnych, organizacyjnych, programowych i finansowych. Właśnie dlatego Zarządzeniem RM (z dnia 27 lipca 2017 r.) powołany został Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Rewitalizacji „Krajowy Komitet Rewitalizacji”. Głównym zadaniem Zespołu jest ocena funkcjonowania i kształtowanie polityki rewitalizacji państwa. Zespół stanowi organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów, pełniący funkcję koordynacyjną.

W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a także ministra właściwego do spraw finansów publicznych, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju wsi, środowiska, zabezpieczenia społecznego oraz Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Do udziału w pracach Zespołu mogą być zapraszane, z głosem doradczym, osoby reprezentujące podmioty publiczne, jednostki samorządu terytorialnego, instytucje naukowe czy eksperci procesu rewitalizacji.



## PRAKTYCZNA WSKAZÓWKA

Ustawa o rewitalizacji nie zawiera rozwiązań wprost zapewniających źródła finansowania procesów rewitalizacji. Ma ona charakter zbioru narzędzi służących do prowadzenia efektywnych, optymalnych procesów rewitalizacji, a na celu ma stworzenie ram prawnych do prowadzenia tych procesów, które zachęcać będą różne podmioty (publiczne i niepubliczne) do koncentracji środków na obszarach zdegradowanych i współpracy dla zwiększenia efektu dźwigni finansowej.

Ustawa o rewitalizacji przewiduje również możliwość włączenia do obszaru rewitalizacji niezamieszkałych terenów przemysłowych, w tym m.in. terenów pokolejowych, na których występują negatywne zjawiska gospodarcze, środowiskowe, techniczne i przestrzenno-funkcjonalne, pod warunkiem że możliwe do przeprowadzenia na tych terenach działania rewitalizacyjne przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym (tj. w szczególności zjawiskom bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym).

Korzystanie z ustawy o rewitalizacji do końca 2023 r. nie jest obowiązkowe – gminy mogą oprzeć rewitalizację na programach przyjętych w procedurze innej niż wynikająca z ustawy – nie będą jednak mogły w tej sytuacji korzystać z udogodnień wypływających z ustawy – szczególnych regulacji prawnych takich jak nowe cele publiczne zapisane w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, miejscowym planie rewitalizacji czy gminnej polityce rewitalizacji. Ułatwienia te są szczególnie istotne dla gmin, które zaplanowały skomplikowane i szeroko zakrojone działania rewitalizacyjne przewidziane do realizacji w krótkim terminie, zapewniając w ten sposób koncentrację działań<sup>3</sup>.

Zapisy ustawowe tworzą tylko ramy prawne, co umożliwi organom gminy dostosowanie ich do uwarunkowań lokalnych. Każde miasto ma więc pełną swobodę wyboru sposobu organizacji działań rewitalizacyjnych, przy czym, mając na uwadze efektywność

---

<sup>3</sup> I tak ustawa o rewitalizacji wprowadza nowe cele publiczne, np. budownictwo społeczne. Cel publiczny to prawna kategoria działań, dla których realizacji możliwe jest dokonanie wyłączenia, tj. odjęcia prawa własności (lub innego prawa rzeczowego) do nieruchomości bez zgody właściciela w drodze decyzji administracyjnej. Pojęcia „cel publiczny” nie należy mylić z pojęciem „zadanie publiczne”, w tym „zadanie własne gminy”. Dla realizacji celów publicznych zapisanych w gminnej polityce rewitalizacji i SSR mogą obowiązywać szczególne regulacje dotyczące eksmisji, pierwokupu, dostępności do mieszkania (budownictwo społeczne), partycypacji w kosztach rewitalizacji, prawa do wsparcia ze środków publicznych (dotacja, instrumenty dłużne) czy ulg podatkowych. *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa 2016, s. 4.

wykorzystywania dostępnych źródeł finansowania, należy dążyć do wykorzystania równocześnie wielu form organizacyjno-prawnych z uwzględnieniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

## Ustawa o PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne polega na współpracy między podmiotem publicznym i podmiotem prywatnym. Dodatkowo współpraca musi dotyczyć świadczenia usług publicznych czy też – jak ujmuje to Komisja Europejska – prowadzenia projektów lub dostarczania usług tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny<sup>4</sup>. Co więcej, projekt musi mieć charakter długoterminowy, a co najmniej średnioterminowy. Jednorazową transakcją trudno nazywać partnerstwem. Jego istotną właściwością jest bowiem współdziałanie oparte na zaangażowaniu obu stron w przedsięwzięcie oraz podział odpowiedzialności i ryzyka.



### PRAKTYCZNA WSKAZÓWKA

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

Od czasu wejścia w życie ustawy o rewitalizacji zostały rozwiane wątpliwości dotyczące umocowania jednostek samorządowych do realizacji projektów rewitalizacyjnych. Ustawa stanowi, że przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy stanowią zadania własne gminy. Kierując się możliwością ustanowioną w ustawie o samorządzie gminnym, ww. zadanie własne ustanowiono jako zadanie fakultatywne. Należy więc uznać, że zadania mające na celu wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego mogą być z powodzeniem realizowane z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

---

<sup>4</sup> *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships (Wytyczne dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego)*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, marzec 2003, s. 16.

Projekty realizowane w sektorze rewitalizacji bez wątpienia mogą być realizowane w formule PPP. W myśl art. 2 pkt 4 lit. a) ustawy o PPP przedsięwzięciem może być bowiem m.in. budowa lub remont obiektu budowlanego (np. budynku dworca kolejowego), przy czym wraz z realizacją etapu inwestycyjnego takiego projektu partner prywatny musi być jednocześnie zobowiązany do świadczenia usług utrzymania technicznego (remonty, naprawy, bieżąca konserwacja) wybudowanej infrastruktury lub jej całościowej eksploatacji (np. świadczenie wybranych usług o charakterze komercyjnym na rzecz użytkowników takiej infrastruktury). Wkładem własnym podmiotu publicznego w tego typu projektach często jest stanowiąca jego własność nieruchomości (art. 4 pkt 3 ustawy o PPP), na której budowany będzie dany obiekt budowlany. Ustawa o PPP praktycznie nie zawiera przy tym przepisów, które szczegółowo określałyby procedurę wyboru partnera prywatnego, i w tym zakresie odsyła do stosowania przepisów ustawy PZP lub ustawy o umowie koncesji, chyba że dana kwestia (kryteria oceny ofert) została wprost uregulowana w przepisach ustawy o PPP. Kryterium decydującym o wyborze danej procedury jest zastosowany w projekcie model wynagrodzenia.

## Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi

Przepisy ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi będą miały zastosowanie do wyboru partnera prywatnego oraz do umowy o PPP w przypadku, gdy jego wynagrodzenie zostanie określone w sposób przewidziany w art. 3 ust. 2 ustawy koncesyjnej (art. 4 ust. 1 ustawy o PPP), tj. będzie nim wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego albo wykonywania usług będących przedmiotem umowy, albo takie prawo wraz z płatnością.

W odniesieniu do projektów rewitalizacyjnych optymalnym rozwiązaniem wydaje się być dokonanie wyboru partnera prywatnego na podstawie przepisów ustawy o umowie koncesji, gdyż w projektach rewitalizacyjnych z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie przede wszystkim prawo do eksploatacji obiektu budowlanego albo wykonywania usług będących przedmiotem umowy, albo takie prawo wraz z płatnością. Taki model wynagrodzenia wystąpi w tych projektach, w których partner prywatny będzie zobowiązany do zagospodarowania obszaru zdegradowanego poprzez wybudowanie infrastruktury o charakterze komercyjnym (funkcje biurowe, mieszkaniowe, handlowe, usługowe), zaś wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do eksploatacji wzniesionej infrastruktury, przede wszystkim opłaty



pobierane od osób trzecich z tytułu najmu lokali lub powierzchni oraz dochody uzyskiwane ze sprzedaży lokali. Nie jest jednakże wykluczone, że owo wynagrodzenie będzie uzupełnianie płatnościami strony publicznej (np. dopłatami do usług, środkami przeznaczonymi na modernizację infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług publicznych).

Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi wymaga, aby koncesjonariusz ponosił ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług i obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą. Z koncesją mamy więc do czynienia, gdy wytworzona infrastruktura służy głównie świadczeniu usług o charakterze komercyjnym (np. budynki o charakterze biurowym czy handlowo-usługowym), za które płacą odbiorcy końcowi (np. płacąc czynsz z tytułu najmu).



#### **DOBRA PRAKTYKA**

W przypadku projektu zagospodarowania terenów przydworcowych w Sopocie współpraca PKP z Miastem Sopot umożliwiła połączenie funkcji dworca kolejowego z elementami komercyjnymi (lokale handlowe i usługowe), a także przeznaczenie części powierzchni użytkowej na cele kulturalno-oświatowe poprzez przeznaczenie części powierzchni budynku dworcowego na potrzeby nowoczesnej biblioteki (centrum informacji i źródło dokumentacji multimedialnej).

## **Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi**

Ze względu na to, że wkładem własnym podmiotu publicznego w przedsięwzięciach PPP, w tym rewitalizacyjnych, będzie często znajdująca się w jego zasobach nieruchomość, warto zwrócić uwagę na istotne kwestie związane z zasadami gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Określa je ustawa o gospodarce nieruchomościami. W tego typu przedsięwzięciach zasadniczo nie dochodzi do sprzedaży nieruchomości na rzecz partnera prywatnego, jest mu ona bowiem przekazywana w formie dzierżawy, najmu (umowa najmu lub dzierżawy stanowi zwykle załącznik do umowy o PPP) lub bezpośrednio na podstawie umowy o PPP, w formie nienazwanej. W tym kontekście warto wskazać

przede wszystkim na art. 13 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym nieruchomość może być przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o PPP, na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

### **Mówi Pan o przyszłości, ale Sopot ma już bogate doświadczenie w realizacji projektów PPP.**

Kilkanaście lat temu przecieraliśmy szlaki, realizując projekt rewitalizacji centrum Sopotu. Nie było jeszcze sprecyzowanych ram prawnych dla projektów PPP, opieraliśmy się na ustawach takich jak Kodeks cywilny czy ustawa o gospodarce nieruchomościami, wiele kwestii musieliśmy rozwiązywać sami na podstawie opinii eksperckich z zakresu prawa czy ekonomii. Ale udało się. Projekt „Centrum Haffnera” o wartości około 100 mln euro, w ramach którego powstał Dom Zdrojowy z centrum konferencyjnym i galerią sztuki, hotel Sheraton ze spa, budynki handlowe i biurowe oraz parkingowe, a przede wszystkim tunel samochodowy, zmienił zdecydowanie charakter Sopotu. Dopętniła to także inwestycja obejmująca przebudowę głównego placu w mieście, któremu mieszkańcy nadali nazwę Placu Przyjaciół Sopotu. Bardzo mocno zaczęła rozwijać się turystyka biznesowa, która jest doskonałym uzupełnieniem turystyki sezonowej, a galeria sztuki przy samym mołu stała się jednym z ważniejszych tego typu obiektów w Polsce. Wkładem miasta do spółki realizującej projekt był grunty o powierzchni około 2 ha, całkowite finansowanie i realizację inwestycji zapewnił partner prywatny, który po wyjściu miasta ze spółki pozostał operatorem hotelu oraz zarządcą pozostałych obiektów. W rozliczeniu udziałów Miasta w spółce otrzymaliśmy prawo własności do lokalu o powierzchni ponad 3000 m<sup>2</sup> w Domu Zdrojowym, w którym mieści się obecnie Państwowa Galeria Sztuki, informacja turystyczna i pijalnia wód solankowych, wspomniany tunel oraz przebudowaną infrastrukturę podziemną o wartości około 10 mln zł.

*Jacek Karnowski, Prezydent Miasta Sopotu*

Gdyby jednak miało dojść do sprzedaży nieruchomości na rzecz partnera prywatnego lub spółki PPP, wówczas jej zbycie może nastąpić w trybie bezprzetargowym (przy założeniu, że wybór partnera prywatnego nastąpił na podstawie ustawy o umowie

koncesji lub ustawy PZP), co stanowi odstępstwo od zasady przetargowego zbywania nieruchomości publicznych. W takim przypadku, zakładając, że sprzedaż następuje w ramach wniesienia wkładu własnego podmiotu publicznego do przedsięwzięcia, podmiot publiczny może, za zgodą odpowiednio wojewody, rady lub sejmiku, udzielić partnerowi prywatnemu lub spółce PPP bonifikaty od ceny sprzedaży. Sprzedaż następuje z zastrzeżeniem prawa odkupu (powinno być ujawnione w księdze wieczystej), którego wykonanie następuje najpóźniej w terminie 6 miesięcy od zakończenia umowy o PPP (art. 68a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z chwilą złożenia przez podmiot publiczny oświadczenia o skorzystaniu z prawa odkupu (w formie aktu notarialnego) partner prywatny lub spółka PPP są zobowiązani do sprzedaży nieruchomości podmiotowi publicznemu za zwrotem ceny (uwzględniającej udzieloną wcześniej bonifikatę) i z uwzględnieniem jej waloryzacji. Oświadczenie o skorzystaniu z prawa odkupu nie oznacza bowiem, że podmiot publiczny automatycznie staje się ponownie właścicielem nieruchomości, która była wykorzystywana przez partnera prywatnego do realizacji projektu PPP. Po upływie 6 miesięcy od dnia zakończenia umowy o PPP skorzystanie z prawa odkupu przez podmiot publiczny nie będzie już możliwe.

Do wnoszenia wkładu własnego przez podmiot publiczny (również jeśli jest nią nieruchomość) w pewnym zakresie zastosowanie mają również przepisy ustawy o PPP. Składnik majątkowy wniesiony w ramach przedsięwzięcia i wykorzystywany do jego realizacji (tym składnikiem najczęściej jest nieruchomość) powinien zostać zwrócony podmiotowi publicznemu po zakończeniu umowy o PPP w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania, chyba że umowa o PPP stanowi inaczej.

Warto również wskazać na prawo pierwokupu, które przysługuje partnerowi prywatnemu w razie sprzedaży przez podmiot publiczny lub spółkę PPP nieruchomości stanowiącej wkład własny do przedsięwzięcia. Prawo pierwokupu daje partnerowi prywatnemu pierwszeństwo kupna takiej nieruchomości, w razie gdyby podmiot publiczny zamierzał ją sprzedać na rzecz osoby trzeciej. Osoba trzecia nabędzie nieruchomość tylko wówczas, gdy partner prywatny nie korzysta z przysługującego mu prawa pierwokupu w terminie dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go o treści umowy podmiotu publicznego z osobą trzecią, choć umowa o PPP może określać dłuższy termin.

Inną istotną kwestią, którą należy uwzględnić przy planowaniu i realizacji projektów PPP, jest ustalenie, czy dane przedsięwzięcie jest działaniem służącym realizacji jakiegokolwiek celu publicznego. Katalog tych celów określa art. 6 ustawy o gospo-

darce nieruchomościami, jednakże mogą być one określone również w innych ustawach. Ogólnie rzecz biorąc: można wskazać, że celami publicznymi są te związane z powszechnym korzystaniem z danego dobra czy usługi lub też korzystaniem z tego dobra dla dobra powszechnego, czyli dla dobra członków większej zbiorowości (np. obywateli państwa, mieszkańców gminy). Nie będą jednak uznawane za cele publiczne te, których nie wskazano wprost w przepisach ustawowych.

Ustalenie, że dane przedsięwzięcie służy jednemu z celów publicznych, może mieć istotny wpływ na uwarunkowania realizacji takiego projektu. Przede wszystkim należy wskazać na konieczność pozyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeśli przedsięwzięcie byłoby realizowane na nieruchomości nieobjętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (szerzej na ten temat poniżej). Warto podkreślić, że bardzo wiele realizowanych lub planowanych przedsięwzięć PPP w sektorze budownictwa kubaturowego może być zakwalifikowanych jako działania służące celom publicznym. W szczególności można wskazać na takie cele jak m.in. budowa i utrzymanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych (art. 6 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

## Przepisy z zakresu prawa podatkowego

Jednym z istotnych czynników, które wpływają na opłacalność wszelkich przedsięwzięć gospodarczych, są podatki. W przypadku inwestycji o długim horyzoncie czasowym, do których niewątpliwie zalicza się projekty PPP, podatki powinny być elementem składowym dokonywanych analiz ekonomicznych, gdyż niejednokrotnie generują dodatkowe koszty. Przedmiotowe analizy są trudne, ponieważ wiele ustaw podatkowych nie reguluje wprost zagadnień dotyczących projektów typu PPP<sup>5</sup>. Ustawa o umowie koncesji, na podstawie której często realizowane są projekty infrastrukturalne, także nie zawiera przepisów, które regulowałyby prawa i obowiązki podatkowe podmiotu publicznego (zamawiającego) i partnera prywatnego (koncesjonariusza). Realizacja tego typu projektów wiąże się więc z koniecznością przeprowadzania analiz w świetle

---

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

właściwych ustaw podatkowych uwzględniających rodzaj planowanej inwestycji. Czynności wykonywane przez strony umowy koncesji i ich skutki powinny być analizowane w szczególności w świetle przepisów ustawy o VAT, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od nieruchomości, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Należy także pamiętać o regularnym monitorowaniu przepisów prawa podatkowego, gdyż akty ustawodawcze i wykonawcze tej gałęzi prawa cechują się dużą zmiennością.



### **DOBRA PRAKTYKA**

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

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

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

Warto także uwzględnić takie czynniki jak okres rozliczania danego podatku, terminy płatności i ewentualne opóźnienia w zwrocie podatku, mające wpływ na płynność finansową. W kwestii statusu podatkowego stron umowy koncesji nie ma wątpliwości w zakresie podatku CIT. Zamawiający będący podmiotem publicznym objęty

jest zwolnieniem podmiotowym<sup>6</sup>, natomiast koncesjonariusz jest podatnikiem tego podatku. Dla koncesjonariusza istotne jest, aby koszty i przychody były rozpoznawalne w miarę możliwości proporcjonalnie. Najwięcej kosztów ponoszonych jest w fazie inwestycyjnej, w której dochodzi do wytwarzania własnego środka trwałego lub ma miejsce inwestycja w obcym środku trwałym. Ważne jest także poprawne ustalenie właściwej stawki amortyzacyjnej, aby amortyzacja środka trwałego nie skończyła się w trakcie trwania umowy koncesyjnej, gdyż to mogłoby zakłócić proporcję ponoszonych kosztów do przychodów. Strony umowy koncesji powinny też jasno uregulować kwestie w zakresie podatku od nieruchomości. W szczególności zaleca się wskazanie, który podmiot będzie ponosił obowiązki podatkowe związane z prawem własności lub posiadaniem nieruchomości. Niewątpliwie jednak najwięcej wątpliwości w projektach PPP dotyczy poprawności rozliczeń podatku VAT. Pytania pojawiają się już na etapie ustalenia, czy podmiot publiczny (występujący w roli zamawiającego) będzie podatnikiem podatku od towarów i usług – VAT. Innymi słowy: czy w związku z realizacją konkretnej inwestycji PPP będzie samodzielnie wykonywał działalność gospodarczą<sup>7</sup>. Podmioty publiczne nie uzyskują bowiem przymiotu podatnika VAT, jeżeli wykonują zadania, dla potrzeb których zostały powołane<sup>8</sup> (np. zadania z zakresu użyteczności publicznej). Jeżeli jednak dokonują także dostawy towarów lub świadczą usługi za wynagrodzeniem na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (np. świadczą usługi najmu powierzchni parkingowej, garażowej czy biurowej), wówczas status taki posiadają<sup>9</sup>. Nabycie właściwości podatnika VAT przez podmiot publiczny pozwala na odliczenia podatku VAT z tytułu dokonywanych zakupów towarów i usług. W wielu projektach PPP podmiot publiczny nie ma w ogóle prawa do odliczenia podatku VAT lub takie prawo przysługuje mu w ograniczonym zakresie, tj. według wyliczeń z zastosowaniem tzw. prewspółczynnika<sup>10</sup>. Brak lub znaczne ograniczenie prawa do odliczenia VAT wynika stąd, że ponoszone przez podmiot publiczny wydatki nie są związane z wykonywanymi czynnościami opodatkowanymi. Podatek VAT, który nie może być prawnie odzyskany z urzędu skarbowego, stanowi dodatkowy koszt inwestycji realizowanej w formule PPP.

---

<sup>6</sup> Art. 6 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

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

<sup>8</sup> Art. 15 ust. 6 ustawy o VAT

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

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



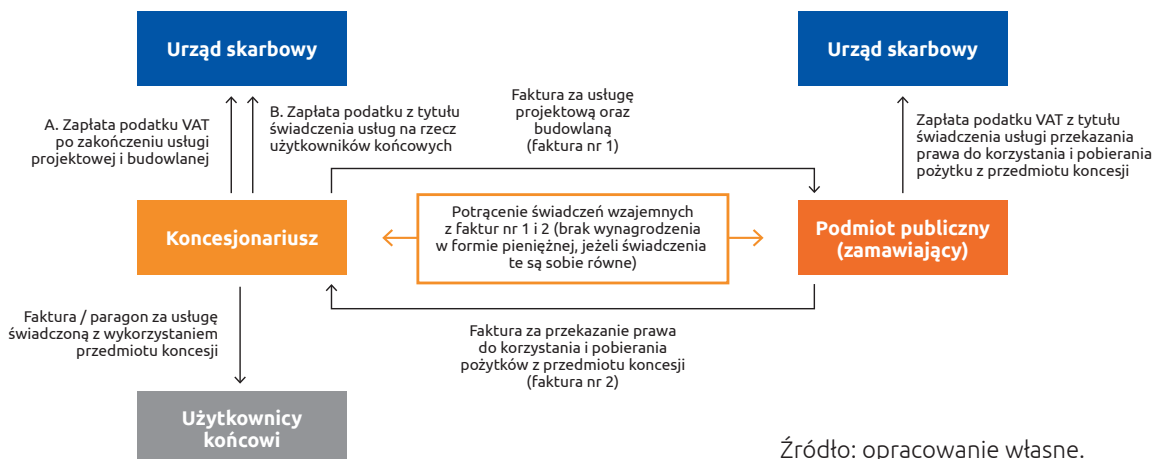
## DOBRA PRAKTYKA

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

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

Specyfiką umów koncesji jest także to, że obok zamawiającego i koncesjonariusza w mechanizmie płatności występują również użytkownicy końcowi (dodatkowa grupa podmiotów), którzy za wynagrodzeniem korzystają z danego obiektu. Wynagrodzeniem koncesjonariusza są wyłącznie lub w znacznej części przychody uzyskiwane od użytkowników. W rezultacie pojawia się dodatkowy strumień rozliczeń, który kreuje określone konsekwencje podatkowe.

Rysunek 1. Przykładowy schemat rozliczeń pomiędzy stronami projektu PPP, w ramach której wynagrodzenie partnera prywatnego (koncesjonariusza) pochodzi z wykorzystania przedmiotu koncesji



Źródło: opracowanie własne.

## Podatek VAT w projektach hybrydowych

Status podatkowy VAT podmiotów realizujących inwestycje w ramach PPP ma kluczowe znaczenie także w projektach hybrydowych, kiedy inwestycje PPP są współfinansowane z funduszy unijnych. W takich sytuacjach podmiot wnioskujący o dofinansowanie może uwzględnić we wnioskowanej kwocie wartość podatku VAT (tj. uznać go za koszt kwalifikowany) tylko wówczas, gdy nie będzie miał prawnej możliwości jego odzyskania na mocy przepisów o VAT<sup>11</sup>. Posiadanie takiego prawa, ale nieskorzystanie z niego w wyniku braku podjęcia czynności faktycznych zmierzających do jego realizacji także wyklucza uznanie takiego wydatku za wydatek kwalifikowany.

Dotychczasowa praktyka hybrydowych projektów PPP wskazuje na przykłady, kiedy pierwotnie zakładany plan przeznaczenia infrastruktury powstałej w wyniku realizacji określonego przedsięwzięcia różni się w pewnym zakresie od jej rzeczywistego wyko-

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



rzystania. Zdarza się, że część nieruchomości zostaje wynajęta komercyjnie podmiotom trzecim, a taka działalność nie była przewidywana na etapie oceny kwalifikowalności wydatków. Zatem w sytuacji, gdy beneficjent oświadczył na etapie składania wniosku o dofinansowanie, że podatek VAT jest kosztem kwalifikowanym (działając w przeświadczeniu, że nie będą przez niego wykonywane żadne czynności opodatkowane VAT z wykorzystaniem infrastruktury powstającej w ramach PPP), a na późniejszym etapie okazuje się, że powstają prawne przesłanki odzyskania podatku, zobowiązany jest do zwrotu zrefundowanej ze środków unijnych części VAT. Konieczność zwrotu podatku jest ściśle związana z realizacją zakazu podwójnego finansowania danego wydatku ze środków publicznych.



### **DOBRA PRAKTYKA**

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

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

## 6. Aspekty społeczne w rewitalizacji

Rewitalizacja to przede wszystkim proces społeczny, dlatego komunikacja w projektach rewitalizacyjnych niejednokrotnie może przesądzać o sukcesie takich projektów. W sytuacji powiązania rewitalizacji i PPP kwestia komunikacji społecznej i uzyskania akceptacji lokalnej społeczności nabiera jeszcze większej wagi. Z tego powodu rzetelnie informowanie opinii publicznej na każdym etapie realizacji projektu zapewnia przejrzystość procesu PPP. Prowadzona komunikacja powinna:

- przekazywać jak najwięcej wiadomości na temat samego projektu – jego idei oraz strony formalnej,
- wyjaśniać, dlaczego wybrano formułę PPP, a nie tradycyjny sposób, zawierać opis procesu podejmowania decyzji o wykonaniu zadania w formie partnerstwa,
- informować o zaletach działań wynikających z udziału partnera prywatnego i PPP,
- rozgraniczać kwestię wyboru PPP jako modelu finansowania projektu od sposobu, w jaki będzie finansowane użytkowanie danego obiektu, by uniknąć społecznych obaw o wysokie koszty dla konsumentów,
- informować o kosztach i korzyściach społecznych podejmowanych działań, ale też o tymczasowych utrudnieniach w funkcjonowaniu danego obszaru i sfery życia gminy, miasta lub regionu, co pozwoli na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa i wzmocni kredyt zaufania społecznego dla strony publicznej,
- pokazywać różnice między partnerstwem publiczno-prywatnym a prywatyzacją, co pozwoli zmniejszyć niepewność i zachować przejrzystość funkcjonowania strony publicznej oraz sposobów wydatkowania jej środków,
- angażować społeczność lokalną, między innymi poprzez konsultacje odnośnie do oczekiwań i obaw mieszkańców.

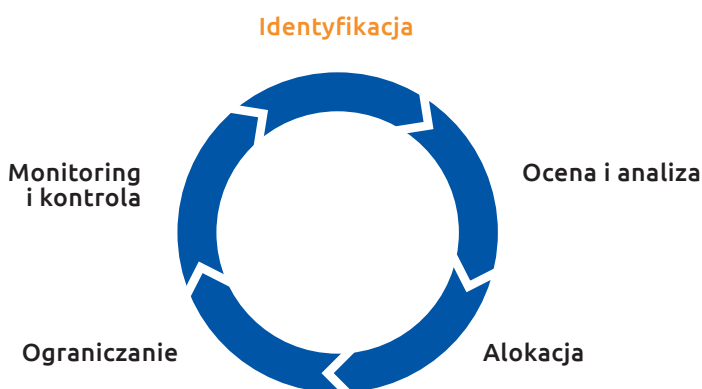
Ogromne znaczenie ma również odpowiednia współpraca z mediami, które okazać się mogą istotnym sojusznikiem w realizacji projektów infrastrukturalnych. Należy zadbać o stały proces informacyjny i edukacyjny dla dziennikarzy na temat przedsięwzięcia, jak i samego PPP, dążyć do sytuacji, gdzie media poczują się ważnym partnerem w inwestycji, gdyż w naturalny sposób staną się rzecznikami projektu. Dlatego też przedstawiciele lokalnych mediów powinni jak najczęściej otrzymywać rzetelne i aktualne informacje, podane w ciekawy sposób przez łatwo dostępnych rozmówców. Zadanie to powierzyć można specjalnie oddelegowanemu zespołowi, rzecznikowi prasowemu instytucji lub firmie zewnętrznej. Ze względu na możliwości ewentualnych nadużyć przy projekcie media lokalne będą szczególnie zainteresowane danym przedsięwzięciem i będą szukać informacji o wszelkich uchybieniach<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 53–54.

## 7. Proces zarządzania ryzykiem w rewitalizacyjnych projektach PPP

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

Rysunek 2. Proces zarządzania ryzykiem w projektach PPP



Źródło:  
opracowanie własne.

W procesie zarządzania ryzykiem można wyróżnić pięć podstawowych etapów<sup>13</sup>, przy czym proces ten ma zastosowanie do wszystkich projektów PPP bez względu na sektor, którego projekt dotyczy:

1. Identyfikacja ryzyka (ang. risk identification) – jest to pierwszy krok w procesie, polegający na określaniu liczby i rodzajów ryzyka występujących w danym obszarze działania oraz ich klasyfikacji ze względu na przyjęte kryteria.
2. Analiza ryzyka (ang. risk assessment) – krok polegający na analizowaniu i szacowaniu dwóch wymiarów ryzyka, które dają się do pewnego stopnia kwantyfikować i modelować: (1) prawdopodobieństwo faktycznego wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka oraz (2) skutków (strat), jakie wynikną, o ile dane zdarzenie wystąpi.
3. Alokacja ryzyka (ang. risk allocation) – krok polegający na podziale odpowiedzialności związanej z działaniami ograniczającymi poszczególne rodzaje ryzyka pomiędzy uczestników czy kontrahentów w danym przedsięwzięciu; jest to siłą rzeczy jednocześnie podział potencjalnych strat, jakie ryzyko może spowodować.

<sup>13</sup> Por. *Partnerships Victoria, Risk Allocation and Contractual Issues. A Guide*, June 2001, s. 16 i nast.

4. Ograniczanie ryzyka (ang. risk mitigation) – krok obejmujący całokształt działań ukierunkowanych na zmniejszanie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz minimalizację strat związanych z materializacją ryzyka.
5. Monitoring i kontrola ryzyka (ang. risk monitoring) – całokształt czynności zarządczych i kontrolnych związanych z organizowaniem procesu zarządzania ryzykiem.

Zarządzanie ryzykiem rozpoczyna się od identyfikacji rodzajów ryzyka, które mogą wystąpić w trakcie realizacji projektu PPP. Następnie dokonuje się ich klasyfikacji i oceny polegającej na oszacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia danego rodzaju ryzyka i konsekwencji dla całości projektu w przypadku jego materializacji. Po etapie identyfikacji i oceny następuje analiza ryzyka – zarówno ilościowa<sup>14</sup>, jak i jakościowa<sup>15</sup>. Proces zarządzania ryzykiem ma charakter ciągły (co zostało odzwierciedlone na rysunku 2) w całym cyklu życia projektu – po alokacji i kontroli następuje ponownie identyfikacja (weryfikacja wcześniejszych założeń).

W toku procesu analizy ryzyka rekomendowane jest wskazanie kluczowych rodzajów ryzyka<sup>16</sup>, czyli takich, które ze względu na potencjalne konsekwencje wystąpienia i prawdopodobieństwo wymagają szczegółowej analizy. Za ryzyko kluczowe powinno uznawać się takie rodzaje ryzyka, dla których:

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

Kolejnym krokiem jest alokacja (podział) ryzyka pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny. Specyfiką projektów PPP jest optymalizacja działań, która może być osiągnięta, gdy każda ze stron umowy PPP (podmiot publiczny albo partner prywatny) weźmie odpowiedzialność za te rodzaje ryzyka, którymi będzie najlepiej zarządzała, a w konsekwencji zoptymalizowane zostaną działania w kierunku ograniczania ryzyka i jednocześnie zostaną zminimalizowane koszty zarządzania ryzykiem.

Ostatnim etapem procesu zarządzania ryzykiem w projektach PPP jest kontrola i monitorowanie sposobów radzenia sobie z ryzykiem. Etap ten polega zarówno na

---

<sup>14</sup> Analiza ilościowa polega na oszacowaniu prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia uprzednio zidentyfikowanych rodzajów ryzyka. Dokonuje się hierarchizacji zidentyfikowanych zdarzeń niekorzystnych według ich potencjalnego wpływu na proces realizacji całości przedsięwzięcia.

<sup>15</sup> Analiza jakościowa polega na określeniu wymiernych wartości wielkości prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia niebezpieczeństwa nie tylko dla poszczególnych czynności przedsięwzięcia, lecz także dla całości przedsięwzięcia.

<sup>16</sup> Raport z analiz przedrealizacyjnych dla projektu pn. „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”, październik 2014.

ciągłej obserwacji i nadzorowaniu procesu zarządzania ryzykiem, jak i na identyfikacji nowo pojawiających się zagrożeń oraz na systematycznej ocenie podejmowanych działań prewencyjnych.

Tabela 1. Przykładowa alokacja ryzyka w projekcie PPP w sektorze rewitalizacji. Ryzyko ekonomiczne projektu zostało przeniesione na partnera prywatnego, którego wynagrodzenie pochodzi z wykorzystania przedmiotu koncesji.

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

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony w tabeli podział ryzyka ma charakter modelowy, nie jest narzucony zapisami prawa. W praktyce często bywa odmienny, szczególnie w zakresie pierwszych wymienionych w tabeli rodzajów ryzyka – jest to uwarunkowane zarówno specyfiką przedsięwzięcia, jak i zdolnością i gotowością przyjęcia na siebie konkretnych rodzajów ryzyka przez obie strony. W projektach PPP realizowanych w sektorze rewitalizacji istotne jest, aby przyjęte założenia dotyczące podziału głównych pozycji kosztowych pomiędzy partnerami przetożyły się uczciwie na sposób rozliczania między nimi. Większość rodzajów ryzyka, a więc i kosztów związanych z obsługą inwestycji, będzie zazwyczaj spoczywała na partnerze prywatnym, który będzie odpowiedzialny za proces projektowania, budowy i późniejszego zarządzania stworzoną infrastrukturą. Następnym tych działań będzie ponoszenie przez partnera prywatnego nie tylko kosztów utrzymania powstałego budynku, lecz także niezbędnych nakładów odtworzeniowych.



## PRAKTYCZNA WSKAZÓWKA

Podział ryzyka niesie za sobą bodziec zachęcający sektor prywatny do realizacji inwestycji w modelu PPP. I odwrotnie – przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka, na które może oddziaływać wyłącznie (albo przede wszystkim) podmiot publiczny, może go skutecznie zniechęcić do udziału w projekcie PPP albo może skutkować istotnym podwyższeniem oczekiwanego przez partnera prywatnego wynagrodzenia (stanowiącego w pewnym sensie premię za przejście rodzajów ryzyka, którymi co do zasady powinien zarządzać podmiot publiczny).

## 8. Modelowa ścieżka dojścia dla projektów rewitalizacji w formule PPP

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

Jedną z nich jest metodologia przygotowana przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP<sup>17</sup>, oparta na sześciu krokach:

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

Metodologia ta jest promowana przez Platformę PPP w formie przewodnika „Projekt PPP od A do Z”<sup>18</sup>. Modelową ścieżkę dojścia opisano szczegółowo w pierwszej publikacji z serii „Dobre praktyki PPP”, dotyczącej sektora budynków użyteczności publicznej, dlatego w niniejszym opracowaniu omówione zostaną aspekty kluczowe dla projektów rewitalizacyjnych.

<sup>17</sup> ang. European PPP Expertise Centre – EPEC.

<sup>18</sup> [http://www.ppp.gov.pl/publikacje/publikacje/strony/projekt\\_ppp\\_od\\_a\\_do\\_z\\_01082012.aspx](http://www.ppp.gov.pl/publikacje/publikacje/strony/projekt_ppp_od_a_do_z_01082012.aspx) (dostęp 27.09.2017).

Wysoki stopień skomplikowania i długoterminowy charakter projektów PPP powoduje, że ich prawidłowe przygotowanie i następnie skuteczne wdrożenie wymaga od wszystkich zaangażowanych partnerów należytej staranności, konsekwencji i efektywnego współdziałania na wszystkich etapach. Skromne wciąż doświadczenia polskiego rynku PPP wskazują, że średni czas przygotowania projektu od momentu wszczęcia postępowania do momentu zamknięcia komercyjnego (i następnie finansowego) wynosił kilkanaście miesięcy – nie wspominając o okresie poprzedzającym samo postępowanie, który również był długi i średnio trwał od 6 do nawet 36 miesięcy. Nie odbiega to znacznie od standardów czasowego przygotowania projektów PPP w innych krajach.

## Identyfikacja projektu i analiza możliwości wykorzystania PPP

Cechą szczególną projektów PPP jest to, że związane z nimi wymagania definiuje się w kategoriach **rezultatów, a nie parametrów wejściowych**, podczas gdy w przypadku tradycyjnych zamówień największy nacisk kładzie się zwykle właśnie na parametry wejściowe. Z tego względu zastosowanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga zasadniczej zmiany sposobu przygotowywania projektów oraz zakresu informacji, jakich podmiot publiczny musi udzielać potencjalnym inwestorom. Identyfikacja projektu PPP sprowadza się więc do określenia celów, które dane przedsięwzięcie powinno spełnić. Typowe studia wykonalności przeprowadzane w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych związanych z projektami koncentrują się natomiast na parametrach wejściowych. W przypadku projektów PPP konieczne jest określenie rezultatów, parametrów i norm jakości, które są podstawą pomiaru skuteczności działań partnera prywatnego w całym cyklu życia projektu PPP. Elementy te są precyzyjnie definiowane w umowie PPP.

PPP nie zawsze musi być najlepszą formą realizacji zadań publicznych czy choćby formą dostarczania usług użyteczności publicznej. Podmioty publiczne, rozważając możliwość zaangażowania się w PPP, powinny starannie przeanalizować wszelkie okoliczności faktyczne i prawne.

Analiza możliwości wykorzystania formuły PPP powinna skupiać się na możliwie pełnym zaprezentowaniu informacji najistotniejszych z punktu widzenia podjęcia decyzji o wdrożeniu danego przedsięwzięcia w formule PPP lub innej. Nie jest wykluczona sytuacja, w której wyniki analiz wskazywać będą na brak możliwości lub nieoptycal-

ność nawiązania współpracy w formule PPP. Może być też tak, że z punktu widzenia strony publicznej okaże się, że wybrany model PPP jest potencjalnie korzystniejszy od samodzielnej realizacji przedsięwzięcia, ale jego efektywność finansowa będzie zbyt mała, aby zainteresować stronę prywatną. W takiej sytuacji rekomendowanym rozwiązaniem wydaje się być ponowne rozpatrzenie tradycyjnej metody realizacji przedsięwzięcia lub rewizja jego założeń (np. odnośnie do zakresu przedsięwzięcia).

## Przygotowanie organizacyjne

Realizacja projektu PPP, szczególnie w sytuacji, kiedy podmiot publiczny nie ma doświadczenia w przygotowaniu i zarządzaniu projektami PPP, może być trudna i obciążona ryzykiem niepowodzenia. Dlatego też na wczesnym etapie koncepcyjnym należy powołać dedykowany zespół oraz rozważyć zasadność zatrudnienia doradców, wybranych w procedurze konkurencyjnej.

Zespół zadaniowy podmiotu publicznego powinien być powołany już w fazie koncepcyjnej projektu. Członkowie zespołu powinni mieć precyzyjnie określone obowiązki, wyznaczony harmonogram prac oraz cele do osiągnięcia, jak również, jeżeli mają inne obowiązki zawodowe, dostatecznie dużo czasu na pracę nad projektem PPP. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zakres zagadnień związanych z przygotowaniem i realizacją projektu PPP jest bardzo podobny w przypadku dużych i małych projektów (w szczególności analizy finansowe, prawne i techniczne, przygotowanie treści umowy PPP, wybór optymalnego mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego, negocjacje z potencjalnymi partnerami prywatnymi, proces wyboru partnera prywatnego), dlatego zakres wymaganych kompetencji członków zespołu ds. PPP oraz zakres usług doradczych zleczanych podmiotom zewnętrznym będzie również zbliżony. Przy realizacji inwestycji o stosunkowo niedużym zakresie zespół projektowy nie tylko powinien legitymować się wiedzą z różnych dziedzin, lecz także powinien być przygotowany, przynajmniej teoretycznie (szkolenia), do uczestnictwa w przedsięwzięciu realizowanym w formule PPP.

Zespół projektowy ds. PPP powołany przez podmiot publiczny przyjmuje całościową odpowiedzialność za projekt PPP. Zespół projektowy powinien składać się z pracowników mających bezpośrednią wiedzę o projekcie, procesie ofertowym i formule PPP, a jednocześnie orientujących się w kwestiach: postępowania przetargowego, administrowania umową, finansowych i prawnych. Istotne jest także, aby w zespole były osoby



z przygotowaniem technicznym, i znajomością usług, które mają być świadczone na rzecz podmiotu publicznego. Zadania i skład osobowy zespołu będą zmieniać się wraz z przechodzeniem przez kolejne etapy w cyklu życia projektu: przykładowo członek zespołu ds. zamówień publicznych będzie szczególnie zaangażowany w proces wyboru partnera prywatnego, ale na etapie eksploatacji obiektu jego rola będzie ograniczona, ponieważ istotniejsze będzie monitorowanie określonych w umowie o PPP wskaźników jakościowych. Zespół ds. PPP przekształca się wówczas w zespół monitorujący. Ze względu na długotrwałość współpracy w ramach PPP należy także zadbać o jasny obieg informacji i archiwizację dokumentów (wytworzenie tzw. pamięci instytucjonalnej), tak aby osoby, które za 10–15 lat przejmą nadzór nad realizacją umowy o PPP, mogły bezproblemowo przystąpić do wypełniania obowiązków, bez wykonywania żmudnej pracy archiwisty.

## Przygotowanie do wszczęcia postępowania

Wszczęcie postępowania na wybór partnera prywatnego jest poprzedzone analizami. W procesie przygotowania projektu PPP należy zwrócić największą uwagę na zakres analiz wstępnych. Podstawowe analizy przed ogłoszeniem postępowania na wybór partnera w projekcie PPP powinny dotyczyć: wstępnego podziału ryzyka, wstępnej analizy finansowej (przede wszystkim identyfikacja źródła finansowania przedsięwzięcia, oszacowanie kosztów inwestycyjnych i operacyjnych, identyfikacja i oszacowanie przychodów, propozycja mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego), analizy możliwości uzyskania finansowania przez partnera prywatnego (tzw. bankowalność projektu) i aspektów prawno-instytucjonalnych projektu (przede wszystkim weryfikacja stanu prawnego gruntów, zdefiniowanie uczestników przedsięwzięcia oraz określenie ich wzajemnych powiązań, określenie zezwoleń administracyjnych, uzgodnień i opinii wymaganych dla realizacji przedsięwzięcia, analiza zagadnienia gospodarowania majątkiem publicznym przez partnera prywatnego w okresie realizacji przedsięwzięcia wraz z rekomendacjami dotyczącymi zabezpieczenia interesów podmiotu publicznego).

W fazie przygotowawczej niezbędne jest przeprowadzenie testowania rynku przez podmiot publiczny celem sprawdzenia, czy planowany projekt będzie atrakcyjny dla podmiotów prywatnych i instytucji finansujących. Narzędzia użyte do testowania rynku powinny być tak zaprojektowane, aby zakres informacji zwrotnej obejmował również sugerowane przez przedsiębiorstwa zmiany służące poprawie efektywności projektu, a tym samym – zwiększeniu zainteresowania projektem potencjalnych partnerów prywatnych.



## DOBRA PRAKTYKA

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

W projektach o dużym stopniu złożoności i tych wymagających znaczących nakładów kapitałowych – a do takich należą inwestycje w sektorze rewitalizacji – zalecane jest zatrudnienie doświadczonych doradców zewnętrznych, którzy będą wspierać działania strony publicznej już od etapu przygotowania do realizacji projektu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że doradztwo powinno obejmować również wsparcie techniczne, o czym podmioty publiczne często zapominają, koncentrując się na analizach prawnych i finansowych.

Wsparcie doradców, w tym także ekspertów technicznych, pozwala zatem na optymalne określenie potrzeb publicznych w dokumentacji przetargowej i na zajęcie właściwego stanowiska negocjacyjnego na etapie wyboru partnera prywatnego. Warto jednak zaznaczyć, że rola doradcy technicznego nie kończy się wraz z podpisaniem umowy o PPP, ale może być bardzo istotna w całym cyklu życia projektu. Z tego względu warto rozważyć powołanie funkcji Niezależnego Inżyniera Kontraktu, który będzie nadzorował poprawność realizacji umowy PPP i pełnił rolę obiektywnego eksperta w przypadku zaistnienia kwestii spornych pomiędzy stronami umowy PPP.

## Postępowanie na wybór partnera prywatnego

Wybór partnera prywatnego jest uzależniony od przyjętego w danym projekcie PPP mechanizmu płatności, przy czym w przypadku projektów z opłatą za dostępność wybór jest najczęściej dokonywany przy wykorzystaniu trybu dialogu konkurencyjnego na podstawie ustawy PZP. W przypadku projektów koncesyjnych wybór koncesjonariusza opiera się na przepisach ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Przygotowując dokumenty niezbędne do wszczęcia postępowania (w tym: ogłoszenie, opis przedmiotu zamówienia, opis warunków koncesji itp.), podmiot publiczny jako zamawiający powinien brać pod uwagę wyniki przeprowadzonych analiz, a w szczególności wnioski z testowania rynku.

## Sfinalizowanie umowy o PPP i uzgodnień finansowych

W terminologii wyróżnia się dwa istotne pojęcia związane z zakończeniem procesu wyboru partnera prywatnego, tj. zamknięcie komercyjne i zamknięcie finansowe. Zakończenie postępowania na wybór partnera prywatnego to zawarcie umowy o PPP z wykonawcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę. Moment podpisania umowy o PPP jest określany jako **zamknięcie komercyjne**.

Nakłady inwestycyjne w projektach PPP są najczęściej finansowane w przeważającej części przez partnera prywatnego. O ile jest to możliwe, podmiot publiczny powinien zobowiązać wykonawców do przedstawienia wraz z ofertami szczegółowych informacji dotyczących planowanego finansowania. Warunki na rynku bankowym nie zawsze umożliwiają uzyskanie pełnej gwarancji finansowania już w chwili składania ofert, a tym samym uniemożliwiają zawarcie porozumień dotyczących natychmiastowego finansowania po podpisaniu umowy PPP. Zobowiązanie finansowe kredytodawców bywa często warunkowe, ponieważ podmioty takie zwykle nie mają możliwości przeprowadzenia szczegółowej analizy finansowej przedsięwzięcia i zakończenia procesu zatwierdzania wcześniej niż na kilka tygodni przed sfinalizowaniem uzgodnień finansowych.

Z tego względu w projektach PPP często umowa o PPP ma charakter umowy warunkowej, która ulega rozwiązaniu w przypadku niepozyskania planowanego źródła finansowania w oznaczonym przez strony czasie. Umowa o PPP określa terminy i warunki, z których musi się wywiązać partner prywatny w celu przedstawienia wiążących dokumentów potwierdzających dysponowanie środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji przedsięwzięcia. Uzgodnienia finansowe uznaje się za sfinalizowane z chwilą podpisania wszystkich porozumień dotyczących projektu i jego finansowania oraz spełnienia wszystkich zawartych w nich warunków. Ten moment jest określany jako **zamknięcie finansowe**. Tak więc dopiero osiągnięcie zamknięcia finansowego przesądza o skutecznym wyborze partnera prywatnego, gdyż umożliwia uruchomie-

nie przepływu środków (pochodzących z kredytów, udziałów kapitałowych i dotacji), a tym samym faktyczne rozpoczęcie realizacji projektu. Brak możliwości osiągnięcia zamknięcia finansowego oznacza brak zapewnienia przez partnera prywatnego środków finansowych niezbędnych do realizacji projektu, co z kolei przesądza o nieważności zawartej umowy PPP.



### **DOBRA PRAKTYKA**

Osiągnięcie zamknięcia finansowego projektu PPP, czyli sfinalizowanie uzgodnień handlowych i finansowych, wymaga wykonania szeregu czynności związanych z przedstawieniem niezbędnych informacji i dokumentów do instytucji finansującej. Często jest to związane z ustalaniem i dopracowywaniem szczegółów projektu, dlatego konieczna jest ścisła współpraca między podmiotem publicznym, partnerem prywatnym i instytucjami finansowymi. Staranne przygotowanie organizacyjne i zarządzanie są szczególnie ważne z punktu widzenia sprawnej realizacji tego etapu, w związku z czym należy właściwie zaplanować prace (na tym etapie często nieocenione bywa wsparcie doświadczonych doradców). W przypadku wielu projektów PPP brak należytego planowania lub pomocy specjalistów wydłużał bardzo istotnie czas pomiędzy podpisaniem umowy PPP a osiągnięciem zamknięcia finansowego.

## **Zarządzanie umową PPP**

Zarządzanie umową PPP to przede wszystkim monitorowanie i kontrola przestrzegania przez partnera prywatnego parametrów jakości i standardów usług publicznych zdefiniowanych precyzyjnie w umowie oraz ewentualna weryfikacja przyjętych wskaźników efektywności finansowej i ekonomicznej.



### **PRAKTYCZNA WSKAZÓWKA**

Podmiot publiczny powinien należycie zadbać o to, aby jego oczekiwania dotyczące projektu zostały właściwie zrealizowane. Dlatego też, pomimo faktu odpowiedzialności za budowę leżącej po stronie partnera prywatnego, podmiot publiczny

powinien monitorować ten proces. W szczególności chodzi nie tylko o dokonywanie przeglądów i zatwierdzanie poszczególnych planów budowy w celu sprawdzenia ich zgodności z przyjętymi specyfikacjami czy kontrolę przestrzegania przez partnera prywatnego planów jakości w zakresie projektu i robót budowlanych, lecz także o formalne odebranie obiektu przez podmiot publiczny przed rozpoczęciem działalności, a nawet monitoring finansowy płatności za roboty budowlane zrealizowane przez podwykonawców.

Prawidłowa realizacja projektów PPP i współpraca z partnerem prywatnym jest bardzo istotna z punktu widzenia reputacji podmiotu publicznego, szczególnie w sytuacji, gdy polski rynek PPP uznaje się za rynek rozwijający się, na którym liczba skutecznie realizowanych projektów PPP nie jest duża. Z tego względu istotną rolę odgrywa proces monitorowania, który jest najczęściej realizowany przez zespół pracowników podmiotu publicznego, którzy wcześniej byli zaangażowani w przygotowanie projektu PPP i proces wyboru partnera prywatnego. Nie bez znaczenia jest również konieczność dotożenia należytej staranności przez partnera prywatnego do wywiązywania się z terminów i zadań określonych w umowie PPP oraz rzetelna sprawozdawczość względem podmiotu publicznego zarówno na etapie budowy, jak i na etapie eksploatacji infrastruktury będącej przedmiotem projektu PPP. Prawidłowa realizacja postanowień umowy PPP dotyczy nie tylko podmiotu prawnego pełniącego funkcję partnera prywatnego, lecz także jego relacji z podmiotami trzecimi zaangażowanymi w projekt PPP (w szczególności instytucja finansująca czy podwykonawcy). Ryzyko reputacyjne nabiera szczególnego znaczenia w projektach rewitalizacyjnych, które dotyczą również kwestii społecznych. Opinia publiczna jest w tego typu przedsięwzięciach szczególnie wyczulona na osiągnięcie założonych efektów i skuteczność działań zarówno podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego. Pozytywne postrzeganie rezultatów projektów PPP ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia promocji formuły PPP w Polsce oraz możliwości powielania zrealizowanych z sukcesem projektów PPP przez inne podmioty publiczne.



## DOBRA PRAKTYKA

W 2017 r. weszły w życie przepisy mające na celu zwiększenie ochrony podwykonawców w umowach dotyczących realizacji robót budowlanych. Modyfikacja dotyczyła przede wszystkim zasady, zgodnie z którą inwestor ma odpowiadać solidarnie z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych<sup>19</sup>. Zależność ta ma też zastosowanie do projektów realizowanych na podstawie umów PPP, dlatego warto zamieścić stosowne zapisy w umowie PPP, w ramach których partner prywatny będzie zobowiązany do terminowego regulowania należności względem podwykonawców robót budowlanych. Na pewno należy przewidzieć mechanizmy sprawozdawcze zobowiązujące partnera prywatnego do cyklicznego raportowania podmiotowi publicznemu stanu należności względem podwykonawców na etapie robót budowlanych. Taka sprawozdawczość może być powiązana z raportowaniem postępu prac budowlanych. Jednocześnie w przypadku zalegania partnera prywatnego z zapłatą dla podwykonawcy w odniesieniu do projektów z opłatą za dostępność można przewidzieć w umowie PPP zapis o możliwości dokonania bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia dla podwykonawcy przez podmiot publiczny, przy czym taka zapłata będzie uznana za dokonanie zapłaty partnerowi prywatnemu. Z kolei w odniesieniu do projektów koncesyjnych można rozważyć w umowie dyscyplinowanie partnera prywatnego do terminowej zapłaty podwykonawcom poprzez zapisy o odstąpieniu od umowy przez podmiot publiczny.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 6471 § 5 k.c. zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę. Przepisy zmieniające konstrukcję odpowiedzialności solidarnej inwestora zostały wprowadzone ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności. Pomysłodawcą tej zmiany był minister rozwoju, który plan modyfikacji art. 6471 Kodeksu cywilnego wpłótł w szerszą koncepcję przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju pakietu „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców”.

# Część II. Studium przypadku – Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów

## 1. Wprowadzenie

Dworce kolejowe w Polsce coraz częściej pełnią obok funkcji podstawowych, kolejowych, także funkcje społeczne, gdyż stają się miejscami otwartymi na lokalne społeczności i ich potrzeby. Pełnienie tych funkcji jest możliwe wyłącznie poprzez podejmowanie kompleksowych działań rewitalizacyjnych obejmujących nie tylko wnętrza budynków dworcowych, lecz także tereny je otaczające. Kluczem do sukcesu projektów rewitalizacyjnych dotyczących terenów przydworcowych, ale również innych zdegradowanych obszarów miejskich, jest finansowanie tego typu inwestycji poprzez zastosowanie różnorodnych instrumentów finansowych. Partnerstwo publiczno-prywatne ma w związku z tym szansę okazać się istotnym narzędziem umożliwiającym włączenie kapitału prywatnego do realizacji zadań publicznych w zakresie eliminacji obszarów zdegradowanych z tkanki miejskiej.

## 2. Opis projektu, podmiotu publicznego i cele projektu

Okolice dworca położonego w Sopocie należały do nieestetycznych i zaniedbanych miejsc w mieście. Zabudowa tego terenu powstała kilkadziesiąt lat temu i nie stanowiła odpowiedniej wizytówki dla nadmorskiego kurortu. Władze miasta postanowiły wykorzystać potencjał inwestycyjny tego obszaru, aby nadać nowy wygląd terenom przydworcowym, kształtującym pierwszą opinię o Sopocie, przede wszystkim u turystów przyjeżdżających pociągiem<sup>20</sup>. Pomysł na realizację projektu wziął się jednak nie tylko z konieczności gruntownej rewitalizacji brzydkiego dworca, lecz także z potrzeby rozwiązania w sposób kompleksowy problemów komunikacyjnych na tym obszarze (dojazdy do dworca, parkingi) oraz podwyższenia standardu usług publicznych. Co wymaga podkreślenia, decyzja władz miasta o nadaniu projektowi właściwości kompleksowego rozwiązania rewitalizacyjnego miała charakter pionierski – podjęta została 5 lat przed uchwaleniem ustawy o rewitalizacji, Krajowej Polityki Miejskiej 2023, a także kilka lat przed uruchomieniem przyjaznej projektom rewitalizacji nowej perspektywy finansowej UE.

---

<sup>20</sup> Uzasadnienie do Uchwały nr XXXIX/470/2010 Rady Miasta Sopotu z dnia 30 kwietnia 2010 r.

Miasto, mając na względzie pozytywne doświadczenia wynikające z realizacji projektu z udziałem partnera prywatnego pn. „Zagospodarowanie Centrum Sopotu” (tzw. Centrum Haffnera), zdecydowało się na rozważenie realizacji kolejnego przedsięwzięcia w modelu PPP<sup>21</sup>. W związku ze skalą finansową i organizacyjną całej inwestycji uznano, że zarówno Miasto, jak i PKP S.A. nie są zdolne samodzielnie zrealizować projektu, nie posiadają również zdolności finansowych w tym zakresie<sup>22</sup>. Na wstępnym etapie przygotowań założono, że kwestia finansowania i realizacji przedsięwzięcia powierzona zostanie podmiotowi prywatnemu (choć oczywiście końcową formułę powyższej kwestii uzależniono od wyników analiz ekonomicznych). Zadaniem doradców ekonomicznych i prawnych miało być przygotowanie Miasta i PKP S.A. do realizacji przedsięwzięcia i jego obsługa, a w szczególności opracowanie optymalnej struktury wykonania projektu.

Na podstawie m.in. wyników przeprowadzonych analiz i wyników prac przygotowawczych do przedsięwzięcia Miasto i PKP S.A. podjęły decyzję o jego realizacji według formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Głównym celem Miasta przy realizacji przedsięwzięcia jest wypełnienie swego ustawowego obowiązku w zakresie dbania o sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym i zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności.

Przedsięwzięcie ma na celu realizację zadań publicznych należących do zakresu zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 1 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz.U. z 1997 r., nr 10, poz. 22 ze zm.) oraz zadań PKP S.A. wynikających z Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. z 2000 r., nr 84, poz. 948 z późn. zm.) i statutu spółki. W szczególności są to zadania publiczne z zakresu:

- rewitalizacji zabudowy miejskiej,
- ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami Miasta i PKP S.A.,
- gminnych dróg, ulic i organizacji ruchu drogowego,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- turystyki, w tym terenów rekreacyjnych,
- zieleni gminnej,
- gospodarowania gminnymi i kolejowymi obiektami oraz urządzeniami użyteczności publicznej,
- promocji Miasta i PKP S.A.

---

<sup>21</sup> Uzasadnienie do Uchwały nr XXI/289/2008 Rady Miasta Sopotu z dnia 12 grudnia 2008 r.

<sup>22</sup> Tamże.



## Wielu gości konferencyjnych zaczęło przyjeżdżać do Sopotu pociągiem, a tu... stary i zaniedbany dworzec...

Zdecydowanie była to antywizytówka nowoczesnego kurortu, jakim stawał się Sopot. Presja na rewitalizację tego miejsca była bardzo duża, zarówno ze strony mieszkańców, jak i gości. Pomysł, by wspólnie z PKP realizować projekt w formule PPP, zrodził się wiele lat temu. Poza gruntami należącymi do PKP Miasto włączyło w cały projekt swoje tereny, a inwestor prywatny – wybrany w procedurze przetargowej – zrealizował inwestycje ze środków własnych, pożyczki z Mechanizmu Finansowego JESSICA oraz pożyczki komercyjnej (łącznie ponad 110 mln zł). Dzięki temu powstał bardzo ciekawy architektonicznie, nowoczesny kompleks budynków (centrum handlowo-biurowe, hotel, miejsce do obsługi podróżnych, parking podziemny z 240 miejscami postojowymi oraz dodatkowo 30 miejsc postojowych na parkingu naziemnym). Na gruntach stanowiących nadal własność bardzo przyjaźnie zaprojektowano i zrealizowano przez partnera prywatnego tereny zielone, plac stanowiący przedłużenie popularnego deptaka z elementami wodnymi i sceną. Ponadto inwestor wykonał 5 podziemnych zbiorników retencyjnych, które w znacznym stopniu przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa Sopotu w przypadku dużych opadów, dwa ronda i sąsiadujący z inwestycją układ drogowy. Nowe miejsce zostało bardzo szybko zaakceptowane przez sopocian i gości – głównie dzięki licznym restauracjom oraz mieszczącej się w nowo powstałym kompleksie miejskiej mediатеce, odwiedzanej dziennie przez 700 osób!

*Jacek Karnowski, Prezydent Miasta Sopotu*

Planowane korzyści z realizacji projektu to szeroko pojęta rewitalizacja terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nim terenów. Inwestycja powstała na ponad 17 tys. m<sup>2</sup> zlokalizowanych w centrum Sopotu na obszarze pomiędzy ulicami Podjazd, Kościuszki i Kolejową, bezpośrednio przy ulicy Bohaterów Monte Casino. Powierzchnia wewnętrzna budynków to 23,5 tys. m<sup>2</sup>. Przedsięwzięcie, o wartości ponad 110 mln zł, miało na celu rewitalizację terenów przydworcowych w Sopocie wraz z przebudową układu komunikacyjnego na tym obszarze oraz stworzenie funkcjonalnej przestrzeni miejskiej.

Całkowicie zmodernizowany i przebudowany został układ komunikacyjny w tej części Sopotu: powstały dwa nowe ronda; z ruchu kołowego wyłączona została część ul. Dworcowej, pozostawiono jedynie jej fragment obsługujący dotychczasową zabudowę mieszkaniową i usługową. Ruch pieszy odbywa się nowym, dwupoziomowym ciągiem, w śladzie zlikwidowanej części ul. Dworcowej. Powstał tym samym dwupoziomowy plac miejski połączony z ulicą Bohaterów Monte Cassino oraz dwa skwery. Pod zespołem budynków i placem powstała nowa droga oraz duży parking podziemny na 240 miejsc postojowych z dwoma wjazdami i wyjazdem, włączającymi się bezpośrednio z nowo powstałymi rondami (plus 30 miejsc na poziomie zero).

Nowo powstały kompleks łączy w sobie wiele różnorodnych funkcji:

- dworzec – nowoczesne centrum obsługi pasażera (528 m<sup>2</sup> na kasy, poczekalnie, przestrzenie przeznaczone pod komercjalizację itp.) przygotowane do obsługi ok. 5800 pasażerów w ciągu doby,
- Hotel Molo z 70 pokojami, 142 miejsc noclegowych (blisko 5 600 m<sup>2</sup>),
- kompleks galerii handlowo-usługowych (10 600 m<sup>2</sup>), w tym wliczony dworzec – 528m<sup>2</sup> – i Sopoteka – ponad 650m<sup>2</sup>,
- powierzchnie biurowe (ponad 2 000 m<sup>2</sup>).

Zabudowę tworzy nowoczesna promenada z kawiarniami, restauracjami i zieleńcami, elementami wodnymi, miejscami do odpoczynku. Inwestycja jest przyjazna dla osób niepełnosprawnych (windy, schody ruchome, pochylnie czy specjalne oznakowanie tras dla osób niedowidzących).

### **Perspektywa podmiotu publicznego**

W wyniku realizacji projektu przebudowany został centralny fragment miasta obejmujący powierzchnię około 17 tys. m<sup>2</sup>, stworzono nową, funkcjonalną przestrzeń miejską, zmodernizowano układ komunikacyjny, zbudowano nowoczesne centrum obsługi podróżnych, lokale usługowo-handlowe i gastronomiczne, hotel z 70 pokojami. Sopot wzbogacił się o dodatkowe 240 miejsc postojowych w parkingu podziemnym i 30 miejsc w parkingu naziemnym – co istotne, w sercu kurortu. W ramach inwestycji rozbudowany został także system podziemnej infrastruktury zabezpieczającej miasto przed powodzią związanymi z ulewami opadami atmosferycznymi.

Stary dworzec, brama wjazdowa do miasta, stanowił antywizytówkę nowoczesnego, ale ceniącego tradycje Sopotu. Zmiana była koniecznością, aby sprostać wyzwaniom współczesności. Rewitalizacji terenów dworcowych i budowy nowego dworca sopocianie domagali się od dawna. Pomysł, aby wspólnie z koleją realizować projekt w PPP, zrodził się wiele lat temu. Inwestycja ta jest przykładem bardzo dobrej współczesnej architektury, która niczego nie udaje, nie naśladowuje. Kompleks obiektów doskonale skrojony na miarę, który wpisał się w przestrzeń i zyskał sympatię wielu mieszkańców. Nowoczesna przestrzeń miejska na tle historycznych obiektów nie razi, nie przeszkadza, a uzupełnia się, tworząc spójną całość. To ładna i funkcjonalna inwestycja.

Funkcja dworcowa jest jedną z dominujących, ale nie przeważa nad pozostałymi. PKP zdecydowało, że na swojej przestrzeni oprócz obsługi pasażera zapewni również swoim klientom możliwość dokonywania drobnych zakupów. To współczesny trend – kompleksowa obsługa pasażera i sopocki dworzec w ten trend doskonale się wpisał.

Podziemny parking, hotel, centrum handlowe i zagłębie gastronomiczne – ta różnorodność wyróżnia obiekt. Można tu zrobić kompleksowe zakupy, zjeść w tematycznych, bardzo dobrych restauracjach dostosowanych do potrzeb różnych klientów i smakoszy. A wszystko lokalne. Od blisko 2 lat na ostatnim piętrze działa miejska galeria kultury multimedialnej – Sopoteka. Dziennie z obiektu korzysta średnio 700 osób w każdym wieku – od przedszkolaków po seniorów. Mieszkańcy przychodzą poczytać książki, gazety, skorzystać z komputera, wypożyczyć zarówno książki tradycyjne, jak i ebooki czy audiobooki. Jest to miejsce spotkań, koncertów, miejsce, do którego sopocianie przychodzą całymi rodzinami. Pomysł na aranżację miejsca, które nawiązuje do klimatu miasta, i jego lokalizacja są strzałem w dziesiątkę.

*Urząd Miasta Sopotu, Wydział Strategii Rozwoju Miasta*



## DOBRA PRAKTYKA

Miasto Sopot na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji projektu włączało w swoje działania społeczność lokalną, co miało wpływ na pozytywne postrzeganie inwestycji wśród mieszkańców oraz pozyskanie w pewnym stopniu zrozumienia dla utrudnień związanych z robotami budowlanymi na dworcu i w centrum miasta. We wrześniu 2009 r. doradcy ekonomiczno-biznesowi przeprowadzili badania ankietowe wśród 571 mieszkańców Trójmiasta i okolic oraz 506 turystów, dotyczące potrzeb i oczekiwań w stosunku do nowej inwestycji. Wynikiem badań było ustalenie preferencji wobec planowanych obiektów. Zdecydowaną większość ankietowanych stanowili mieszkańcy Sopotu i turyści przyjeżdżający z różnych rejonów Polski. Ankietowani zapytani o to, co powinno się znaleźć na terenach przydworcowych, najczęściej odpowiadali, że ma to być parking (odpowiednio 52,7% i 42,9% ogółu badanych). Dużym poparciem cieszyło się również centrum handlowo-usługowe (odpowiednio 42,7% i 36,6% ogółu badanych). Prawie 30% poddanych ankietowaniu mieszkańców Trójmiasta było zdania, że na terenach przydworcowych powinien powstać hotel. Ponad 23% mieszkańców i 24,9% turystów było zdania, że w podanej lokalizacji powinno znaleźć się centrum rozrywki. Najmniej osób uważało, że na planowanym obszarze należy wybudować biura (22,2% ogółu badanych mieszkańców i 12,6% turystów). Respondenci wskazywali również, że w omawianej lokalizacji brakuje terenów zielonych, parku, placu zabaw, a także toalet. Zauważono też brak bankomatów i podjazdów dla niepełnosprawnych. Miasto kilkakrotnie przeprowadzało bezpośrednie konsultacje społeczne z mieszkańcami Sopotu. Między innymi podczas takich spotkań zaprezentowano program funkcjonalno-użytkowy oraz dwie konkurencyjne koncepcje architektoniczne nowych obiektów. Na placu budowy nowego dworca ogłoszono dni otwarte, podczas których można było obejrzeć postępy inwestycji. Miasto Sopot udostępniło mieszkańcom plany i wizualizacje nowych inwestycji. Odbył się też spacer z udziałem architektów i mieszkańców Sopotu, podczas którego przedstawiono główne założenia projektu oraz lokalizacje poszczególnych obiektów i ich nowe funkcje.

Zdjęcie 1. Dworzec Kolejowy Sopot przed realizacją projektu



Źródło: Miasto Sopot.

Zdjęcie 2. Dworzec kolejowy Sopot obecnie



Źródło: Miasto Sopot.

### 3. Zasoby nieruchomości wykorzystywane w projekcie

Teren planowanej przez Sopot inwestycji rewitalizacji dworca oraz terenów przydworcowych w części stanowił własność Miasta, a w części pozostawał w użytkowaniu wieczystym PKP S.A., dlatego też uznano, że jej realizacja powinna odbywać się z udziałem spółki PKP S.A. Pierwsze rozmowy na temat współpracy miały miejsce już w 2005 r. Następnie na mocy uchwały Rady Miasta XXI/289/2008, z dnia 12 grudnia 2008 r., pomiędzy Gminą Miasta Sopotu a PKP S.A. zostało zawarte porozumienie, które miało za zadanie doprowadzić do wspólnej realizacji projektu przy współudziale inwestora prywatnego. PKP S.A. było zainteresowane realizacją przedsięwzięcia, ponieważ miało ono doprowadzić do utworzenia nowej infrastruktury dworcowej. Szczegółowe oczekiwania Miasta oraz PKP S.A. wobec realizacji projektu miały wynikać z analiz ekonomicznych przeprowadzonych na zlecenie obu podmiotów. Natomiast ostateczny model realizacji inwestycji miał wynikać z analiz prawnych, powstałych przy uwzględnieniu wniosków z analiz ekonomicznych.

Projekt został zrealizowany w bardzo atrakcyjnej lokalizacji ścisłego centrum Miasta Sopotu, będącego uzdrowiskiem<sup>23</sup>. Obszar inwestycji położony jest na jednej z głównych osi komunikacyjnych Trójmiasta. Łączny teren inwestycyjny wynosi ok. 17,1 tys. m<sup>2</sup>, z czego 10,4 tys. m<sup>2</sup> stanowiło własność Miasta Sopotu, zaś 6,7 tys. m<sup>2</sup> grunty skarbu państwa będące w użytkowaniu wieczystym PKP S.A. Obszar inwestycyjny został objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr XXIII/422/2005 Rady Miasta Sopotu z dnia 11 lutego 2005 r. oraz uchwałą nr XI/161/2007 Rady Miasta Sopotu z dnia 30 listopada 2007 r. Zgodnie z treścią przedmiotowych planów teren realizacji projektu przeznaczony został na zabudowę usługową o charakterze śródmiejskim, zabudowę hotelową, handel, gastronomię, biura, obsługę dworca kolejowego, inne usługi nieuciążliwe oraz drogi, a część gruntów zlokalizowanych na zachód od torów kolejowych przeznaczona jest na drogę dojazdową oraz parkingi<sup>24</sup>.

Miasto i PKP S.A. w ramach przygotowań do realizacji wspólnego projektu rozpoczęły od uregulowania kwestii praw do nieruchomości, do czego potrzebne były odpowiednie umocowania prawne Rady Miasta. W dniu 30 kwietnia 2010 r. Rada Miasta Sopotu podjęła uchwałę nr XXXIX/470/2010 w sprawie zgody na nabycie przez Gminę Miasta Sopotu od PKP S.A. prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętych projektem. Rada Miasta wyraziła zgodę na zawarcie przez Miasto z PKP S.A. przedwstępnej i przyrzeczonej

<sup>23</sup> Obszar przedsięwzięcia położony jest w zasięgu obszaru „C” ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiska Sopot.

<sup>24</sup> Opis potrzeb i wymagań dla postępowania prowadzonego przez Gminę Miasta Sopot na wybór partnera prywatnego, zał. nr 2.

umowy sprzedaży i zamiany, dotyczących prawa użytkowania wieczystego nieruchomości PKP S.A. Umowy sprzedaży miały zostać zawarte na warunkach zaproponowanych przez doradców: ekonomiczno-biznesowego i prawnego. Ponadto Rada Miasta postanowiła, że prawo użytkowania wieczystego nieruchomości należących do PKP S.A. zostanie nabyte przez Gminę Miasta Sopotu po cenie rynkowej, zgodnie z wyceną sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego przed nabyciem. Mocą ww. uchwały ustalono m.in. następujące kroki, jakie miał podjąć wyłoniony w postępowaniu partner prywatny:

1. Zapłata osobno na rzecz PKP S.A. i osobno na rzecz Miasta określonych sum w gotówce za przeniesienie na niego praw majątkowych do nieruchomości.
2. Wyodrębnienie (po jego wybudowaniu) własności lokalu nowego dworca i przeniesienie prawa własności wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej (tj. w prawie własności) na rzecz PKP S.A. oraz dokonanie ewentualnej dopłaty w różnicy wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, będącej przedmiotem zamiany między Gminą a PKP S.A. i prawa własności lokalu nowego dworca.
3. Zapewnienia pasażerom PKP S.A. ciągłości ruchu komunikacji kolejowej w Sopocie przez cały okres prac związanych z budową dworca (tj. aż do momentu jego otwarcia); po zakończeniu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zatrzyma prawo własności nabytych przez niego na podstawie tej umowy nieruchomości poza prawem własności lokalu nowego dworca, o którym mowa powyżej.

Na mocy powyższej uchwały w dniu 3 września 2010 r. Miasto zawarło z PKP S.A. warunkową przedwstępną umowę sprzedaży i zamiany nieruchomości, zgodnie z którą Miasto zobowiązało się do nabycia prawa użytkowania wieczystego części działek pod następującymi warunkami:

1. Wyłonienie przez Miasto partnera prywatnego i podpisanie umowy o PPP.
2. Uzyskanie przez partnera prywatnego wymaganych ostatecznych i prawomocnych decyzji administracyjnych oraz finansowania zapewniającego realizację przedsięwzięcia; finansowanie może być udzielone pod warunkiem przeniesienia na partnera prywatnego praw majątkowych do nieruchomości.
3. Rozwiązanie przez PKP S.A. wszystkich umów najmu dotyczących nieruchomości PKP S.A. oraz wszelkich innych umów ograniczających korzystanie z nieruchomości PKP S.A.
4. Uzyskanie przez PKP S.A. wymaganej na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o PKP S.A. zgody Ministra Infrastruktury, która będzie ważna w dniu zawarcia umowy przyrzeczonej.
5. Oświadczenia i zapewnienia zawarte w umowie przedwstępnej pozostaną ważne na dzień zawarcia umowy przyrzeczonej<sup>25</sup>.

---

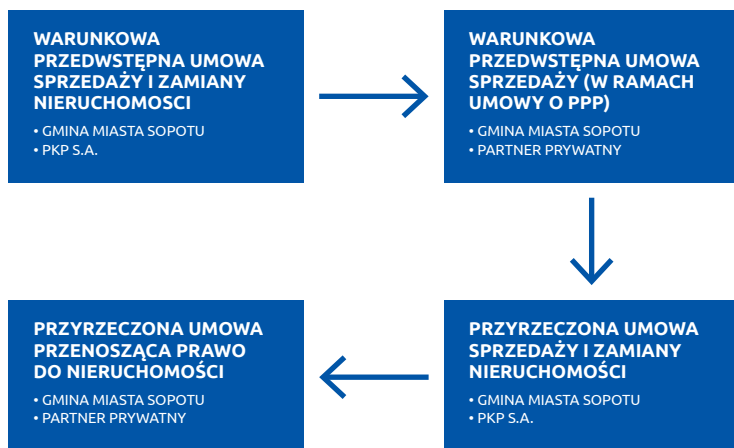
<sup>25</sup> Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”, Ministerstwo Rozwoju, czerwiec 2016 r.

Założenia dotyczące przeniesienia tytułu prawnego do nieruchomości objętych przedsięwzięciem na partnera prywatnego zostały wstępnie sformułowane w Opisie Potrzeb i Wymagań Zamówienia, a potem doprecyzowane w treści umowy o PPP. Przed podpisaniem umowy o PPP Miasto dołożyło starań, aby wedle najlepszej wiedzy nieruchomości objęte projektem były wolne od wszelkich roszczeń i zobowiązań osób trzecich poza prawami i roszczeniami ujawnionymi na dzień zawarcia umowy o PPP w księgach wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości. Umowa o PPP stanowiła de facto warunkową przedwstępną umowę sprzedaży nieruchomości w stosunku do partnera prywatnego, czyli zobowiązanie stron do zawarcia umowy przenoszącej prawa do nieruchomości na partnera prywatnego w zamian za:

- wykonanie przez partnera prywatnego robót budowlanych, w tym robót publicznych, polegających na modernizacji i budowie przestrzeni publicznej oraz tzw. pozostałej przestrzeni publicznej, to jest poczynienie przez niego nakładów na nieruchomościach, które docelowo pozostaną we własności lub w użytkowaniu wieczystym Miasta,
- prawo własności nowo wybudowanego dworca,
- obowiązek dokonania stosownych rozliczeń.

Po spełnieniu ww. pięciu warunków Miasto zawarło z PKP S.A. przyrzeczoną umowę sprzedaży i zamiany nieruchomości. Miasto odkupiło grunty od PKP S.A., ale na mocy ustaleń umowy o PPP płatności dokonał partner prywatny bezpośrednio na konto PKP S.A.

Rysunek 3. Kolejne akty prawne przenoszące prawa do nieruchomości



Źródło: Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”, Ministerstwo Rozwoju, czerwiec 2016 r.



Miasto podpisało z partnerem prywatnym przyrzeczoną umowę przenoszącą prawo do nieruchomości w dniu 26 lipca 2013 r. Ostatecznie na partnera prywatnego zostało przeniesione:

- prawo do części nieruchomości pierwotnie należących do PKP S.A. – w zamian za ww. zapłatę,
- prawo do nieruchomości stanowiących własność Miasta – w zamian za wykonanie robót budowlanych, w tym robót publicznych, polegających na budowie i modernizacji przestrzeni publicznej i pozostałej przestrzeni publicznej,
- prawo do kolejnej części nieruchomości (pierwotnie należących do PKP S.A.) w zamian za przeniesienie tytułu prawnego do nowego lokalu dworca na rzecz spółki PKP S.A., przy czym zostało zastrzeżone, że jeżeli wartość prawa użytkowania wieczystego tych części nieruchomości będzie wyższa od prawa własności dworca, to partner prywatny zapłaci różnicę bezpośrednio na rzecz PKP S.A. Rozliczenie zamiany zostanie dokonane według wartości nieruchomości podanej w operacie szacunkowym. Wartością nowego dworca dla celów rozliczenia będzie wartość odtworzeniowa prawa własności lokalu, ustalona niezwłocznie po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Część gruntów, na których zakłada się realizację układu komunikacyjnego (drogi, ronda, komunikacja piesza i rowerowa, tereny zielone), pozostanie własnością Miasta Sopotu.

Tabela 2. Prawa własności nieruchomości po zakończeniu umowy o PPP.

Strona transakcji	Przedmiot własności
Miasto Sopot	część gruntów, na których wykonano prace dotyczące układu komunikacyjnego (drogi, komunikacja piesza i rowerowa, tereny zielone)
PKP S.A.	obiekt nowego dworca
Partner prywatny	prawo własności do wszystkich nieruchomości komercyjnych

## 4. Zespół sterujący po stronie publicznej

Prowadzenie w Urzędzie Miasta Sopotu spraw związanych z realizacją przedsięwzięcia zagospodarowania terenów dworca kolejowego odbywa się zgodnie z procedurami działającymi w tej instytucji. W celu sprawnego i efektywnego realizowania projektów w urzędzie Prezydent Miasta Sopotu Zarządzeniem nr 221/2007 z dnia 28 września 2007 r. wprowadził „Procedurę zarządzania projektami współfinansowanymi ze środków zewnętrznych”. Wykonanie zarządzenia zostało powierzone naczelnikowi Wydziału Strategii Rozwoju Miasta. Procedura pozwala na jednoznaczne zdefiniowa-

nie zadań i ról jednostek biorących udział w procesie oraz maksymalne wykorzystanie współfinansowania zewnętrznego do realizowanych projektów.

Na podstawie wyżej wymienionych regulacji ustanowionych przez władze Sopotu w strukturze każdego projektu wyróżnia się trzy poziomy zarządzania:

1. Komitet sterujący – decydujący o rozpoczęciu projektu, a następnie podejmujący decyzje strategiczne z punktu widzenia projektu. Komitet sterujący składa się z członków najwyższych władz gminy. Rolę komitetu sterującego dla każdego z projektów pełnią: prezydent, wiceprezydenci, sekretarz oraz skarbnik Miasta Sopotu.
2. Lider strategiczny – zapewniający zasoby niezbędne do realizacji projektu oraz monitorujący przebieg jego realizacji. Zwyczajowo liderem strategicznym projektu zostaje wiceprezydent, któremu podlega Wydział Strategii Rozwoju Miasta lub jednostka merytoryczna, z której wyłoniony zostaje tzw. kierownik merytoryczny, ale liderem może być również prezydent lub sekretarz Miasta Sopotu. Propozycja osoby, która będzie pełnić funkcję lidera strategicznego projektu, jest elementem tzw. koncepcji projektu. Wyznaczenie osoby na stanowisko lidera następuje w chwili zatwierdzenia przez komitet sterujący koncepcji projektu.
3. Zespół kierowniczy – odpowiedzialny za zarządzanie projektem. Zespół kierowniczy składa się z dwóch osób:
  - koordynatora projektu z ramienia Wydziału Strategii Rozwoju Miasta, dbającego o zgodny z wymogami instytucji udzielającej dofinansowania, przebieg projektu,
  - kierownika merytorycznego z ramienia odpowiedniej jednostki merytorycznej, dbającego o kwestie techniczne i merytoryczne związane z przebiegiem projektu.

Do realizacji projektu decyzją lidera strategicznego powoływany jest zespół zadaniowy. W skład zespołu wchodzi:

- zespół kierowniczy (koordynator projektu i kierownik merytoryczny),
- przedstawiciele jednostek merytorycznych, którzy dostarczają niezbędnej wiedzy specjalistycznej z zakresu realizowanej inwestycji; każda jednostka merytoryczna zaangażowana w projekt ma co najmniej jednego przedstawiciela w zespole zadaniowym,
- przedstawiciel Biura Informacji i Promocji, odpowiedzialny za promocję projektu.

W całym procesie najistotniejszą kwestię stanowi opracowanie tzw. koncepcji projektu, na podstawie zidentyfikowanych możliwości dofinansowania i przedstawionych potrzeb, którą tworzy wspólnie Wydział Strategii Rozwoju Miasta oraz odpowiednia jednostka merytoryczna. Wraz z powyższą koncepcją opracowywana jest analiza ryzyka projektu, zgodnie z przyjętym w ww. procedurze formularzem. Oba dokumenty omawiane są przez

naczelnika Wydziału Strategii Rozwoju Miasta z wiceprezydentem, sprawującym nadzór nad wydziałem. Wiceprezydent prezentuje je następnie na komitecie sterującym, który podejmuje decyzję co do ewentualnej realizacji danego projektu.

W związku postępowaniem na wybór doradców dla realizacji projektu „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów” Prezydent Miasta Sopotu Zarządzeniem nr 665/2009 z dnia 10 marca 2009 r. powołał komisję przetargową złożoną z pracowników Urzędu Miasta oraz pracowników PKP S.A. – właściciela części terenów objętych projektem. Następnie, w związku z decyzją odnośnie do kontynuacji prac związanych z realizacją projektu w formule PPP, Prezydent Miasta Sopotu Zarządzeniem nr 1143/2010 z dnia 10 czerwca 2010 r. określił organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków i odpowiedzialności komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania na wybór partnera prywatnego. Komisja, działająca de facto w bardzo zbliżonym składzie co komisja przetargowa powołana w 2009 r., była odpowiedzialna za prowadzenie negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi. W ostatecznym składzie komisji znaleźli się: wiceprezydent Miasta Sopotu (przewodniczący), naczelnik Wydziału Strategii Rozwoju Miasta (zastępca przewodniczącego), pracownicy wydziałów: Strategii Rozwoju Miasta oraz Urbanistyki i Architektury, konserwator zabytków, przedstawiciele Zarządu Dróg i Zieleni, PKP S.A. oraz Spółki AQUA-SOPOT Sp. z o.o.<sup>26</sup>. W postępowaniu powołano biegłych: doradcę prawnego (Salans), doradcę ekonomiczno-biznesowego (Investment Support). W związku z charakterem projektu (rewitalizacja obszarów miejskich) prace zespołu wspierali również m.in. członkowie Honorowej Rady Architektury przy Prezydencie Miasta Sopotu. Przedstawiciele Miasta i PKP S.A. wchodzący w skład ww. komisji przetargowej zostali następnie (w większości) członkami powołanej, już po podpisaniu umowy o PPP (zgodnie z par. 10 ust. 4 umowy o PPP), komisji nadzorczej do nadzoru nad realizacją postanowień umowy o PPP przez partnera prywatnego. Miasto zagwarantowało sobie możliwość bieżącego szkolenia pracowników urzędu na różnych etapach przygotowywania się do realizacji projektu „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”.

W ramach umowy na doradztwo ekonomiczno-biznesowe przewidziano m.in. przeprowadzenie warsztatów szkoleniowych dla pracowników zamawiającego usługę i osób przez niego wskazanych w następującym zakresie:

- warsztaty nt. sposobu przygotowania projektu PPP, szczegółów dotyczących poszczególnych działań, zakresu projektu PPP oraz jego realizacji,
- warsztaty rozwiązujące problemy zidentyfikowane w trakcie przygotowania przedsięwzięcia do realizacji,

<sup>26</sup> Miejska spółka zarządzająca siecią wodociągową i kanalizacją sanitarną w Sopocie.

- warsztaty uzupełniające ewentualne braki w wiedzy pracowników urzędu i osób przez niego wskazanych, koniecznej do samodzielnego wykonywania tych działań, na podstawie obserwacji doradcy.

## 5. Analizy przedwstępne i testy

W następstwie zawartej z doradcą ekonomiczno-biznesowym umowy wykonany został dokument pn. „Analiza finansowo-ekonomiczna modelu wykonalności przedsięwzięcia polegającego na gruntownej rewitalizacji terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów z udziałem podmiotów prywatnych” (Warszawa, grudzień 2009 r.). Następnie doradca prawny na jej podstawie przedstawił analizę prawno-podatkową wybranych przez zleceniodawcę wariantów (Warszawa, 26 stycznia 2010 r.).

W ramach świadczonych usług doradca ekonomiczno-biznesowy opracował następujące dokumenty:

- Raport z badań ankietowych,
- Opis planu przedsięwzięcia,
- Określenie dostępności finansowej przedsięwzięcia – aktualizacja analiz wykonalności inwestycji,
- Analiza strategiczna przedsięwzięcia,
- Wielowariantowa analiza finansowo-ekonomiczna modelu wykonalności przedsięwzięcia,
- Analiza organizacyjno-prawna wykonalności przedsięwzięcia,
- Wstępny biznesplan koncepcji zagospodarowania terenów dworca PKP w Sopocie,
- Wstępna koncepcja realizacji projektu,
- Raport z badania opinii inwestorów na temat projektu,
- Raport o podmiotach biorących udział w konsultacjach rynkowych dotyczących projektu,
- Opis warunków partnerstwa publiczno-prywatnego dla postępowania mającego na celu wybór partnera prywatnego do przedsięwzięcia polegającego na zagospodarowaniu terenów dworca PKP w Sopocie,
- Wstępne porównanie ofert inwestorów ubiegających się o wybór jako partner prywatny do przedsięwzięcia pn. „Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nim terenów” z udziałem podmiotów prywatnych.

W dniu 2 lutego 2010 r., przy współudziale doradców, w Urzędzie Miasta Sopotu zostało zorganizowane Forum dla Inwestorów, podczas którego potencjalnie zainteresowani inwestycją partnerzy prywatni mieli możliwość zapoznania się z funkcjonalno-użytkową stroną projektu oraz możliwymi wariantami jego realizacji. Miasto organizowało

również indywidualne spotkania z wieloma inwestorami przy współudziale PKP S.A. oraz doradcy prawnego i ekonomiczno-biznesowego, na których przedstawiciele firm prezentowali własne spostrzeżenia i oczekiwania odnośnie do projektu. Ponadto 2 grudnia 2011 r. Gmina Miasta Sopotu zawarła z konsorcjum firm Salans D. Oleszczuk, Kancelaria Prawnicza Sp. k. oraz Krupa Srokosz Patryas Sp. k., w trybie zamówienia z wolnej ręki<sup>27</sup> na podstawie ustawy PZP, umowę, której przedmiotem było świadczenie kompleksowej obsługi prawnej, polegającej na wykonaniu zastępstwa procesowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku i innymi sądami lub innymi organami orzekającymi oraz świadczenia usług prawnych związanych z ww. zastępstwem procesowym oraz polegających na doradztwie prawnym w związku z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia. Umowę zawarto na okres do 31 grudnia 2012 r., nie później jednak niż do dnia zawarcia umowy z partnerem prywatnym wybranym w postępowaniu w ramach PPP lub do dnia unieważnienia (odwołania) tego postępowania.

## 6. Wsparcie procesu przygotowania projektu – współpraca z doradcami

W celu realizacji zadań wynikających z porozumienia z dnia 12 grudnia 2008 r. zawartego pomiędzy Gminą Miasta Sopotu i PKP S.A. obsługujący projekt pracownicy urzędu korzystali z usług doradców ekonomiczno-biznesowego i prawnego. Zadaniem doradców miało być, zgodnie z ww. porozumieniem, przygotowanie jego stron do rozpoczęcia inwestycji i jej obsługa, a w szczególności opracowanie optymalnej struktury realizacji projektu, określenie korzyści, jakie mogłyby odnieść oba podmioty publiczne, prowadzenie negocjacji z potencjalnymi partnerami biznesowymi, przygotowanie projektów umów z wyłonionym partnerem prywatnym. Koszty związane z przetargami i usługą doradców podzielono w częściach równych pomiędzy Miastem a PKP S.A. (podpisano tzw. umowę kosztową, zgodnie z którą doradca wystawiał fakturę na Miasto, a podmiot publiczny dalej refakturę na PKP S.A.).

W celu wyboru doradców zostały przeprowadzone dwa odrębne postępowania:

1. W trybie negocjacji z ogłoszeniem na kompleksową obsługę prawną w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, polegającej na gruntownej rewitalizacji terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nim terenów, z udziałem podmiotów prywatnych. Członkowie Urzędu Miasta i PKP S.A. wspólnie weszli w skład

---

<sup>27</sup> Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”, Ministerstwo Rozwoju, czerwiec 2016 r., s. 23.

komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania, powołanej Zarządzeniem Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 10 marca 2009 r.

2. Przetarg nieograniczony na wyłonienie doradcy ekonomiczno-biznesowego. Zamawiający już w treści ogłoszenia na usługę prawną wskazał, że oczekuje pełnej współpracy między doradcą ekonomiczno-biznesowym a prawnym, w wyniku której powstaną wspólne opinie (ekspertyzy, analizy), na podstawie których utworzony zostanie ostateczny dokument składający się z części ekonomiczno-finansowej, za którą odpowiedzialność spoczywa na doradcy biznesowym, i części prawno-podatkowej, za którą odpowiedzialność spoczywała będzie na doradcy prawnym, oraz ostatecznej rekomendacji przez doradcę prawnego najkorzystniejszego trybu (trybów) realizacji inwestycji.

W wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie<sup>28</sup> negocjacji z ogłoszeniem wyłoniono doradcę prawnego (kancelarię Salans D. Oleszczuk, Kancelaria Prawnicza Sp. k. oraz Krupa Srokosz Patryas Sp. k.), który świadczył usługi dla Miasta w latach 2009–2011. Poniższa tabela opisuje cztery etapy wsparcia, jakie przewidywała umowa z doradcami prawnymi.

Tabela 3. Świadczenie usług przez doradców w ramach umowy na kompleksową obsługę prawną w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji.

ETAP I
<p>Przedstawienie analizy sytuacji prawnej przedsięwzięcia oraz rekomendacja w formie opinii i ekspertyz, wariantów formalno-prawnych realizacji inwestycji i trybu realizacji inwestycji, uwzględniających konieczność przygotowania ewentualnego postępowania w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego na wyłonienie inwestora prywatnego lub innego, zgodnego z prawem, trybu wyboru inwestora (w ramach tej części doradca przygotował: „Analizę prawno-podatkową wybranych przez zleceniodawcę wariantów w związku z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia”).</p>
<p>Przygotowanie przez doradcę prawnego odpowiedniej procedury formalnoprawnej do zarekomendowanych przez doradców biznesowych modeli ekonomiczno-finansowych zapewniających „bankowalność” inwestycji (przy wyjściowym założeniu braku zaangażowania finansowego Miasta i PKP S.A.). Zamawiający dopuszczał sytuację, w której to doradca prawny rozpocznie swoją pracę od wskazania doradcy biznesowemu możliwych dróg prawnych realizacji inwestycji, które dopiero staną się podstawą stworzenia modeli ekonomiczno-finansowych.</p>
ETAP II
<p>Przygotowanie (we współpracy z doradcą ekonomiczno-biznesowym) kompletu dokumentacji koniecznej do wszczęcia, przeprowadzenia i zakończenia postępowania w przedmiocie wyłonienia inwestora prywatnego (zgodnie z modelem realizacji wskazanym przez podmiot publiczny).</p>
<p>Opracowanie i przedstawienie (we współpracy z doradcą ekonomiczno-biznesowym) do zatwierdzenia Miastu oraz PKP S.A. propozycji kryteriów wyboru inwestora.</p>
<p>Wszczęcie procedury mającej doprowadzić do wyłonienia inwestora prywatnego.</p>

<sup>28</sup> Tamże, s. 17.

### ETAP III

Pomoc prawna po wszczęciu procedury wyboru inwestora, w tym w szczególności w zakresie udzielania odpowiedzi na budzące wątpliwości zagadnienia dotyczące dokumentacji postępowania (w szczególności wyjaśnienia do SIWZ) oraz prowadzenie innej korespondencji z uczestnikami postępowania (przy czym kwestie z zakresu prawno-podatkowego zostałyby opracowane przez doradcę prawnego, zaś z zakresu ekonomiczno-finansowego przez doradcę biznesowego).

Pomoc prawna w czynnościach związanych z oceną złożonych ofert, ich zgodnością ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia i przepisami prawa, w tym rekomendowanie wyboru najkorzystniejszej oferty. Powyższe było realizowane w szczególności poprzez udział w konsultacjach i negocjacjach, udział w komisjach przetargowych w charakterze biegłego oraz weryfikację i opiniowanie dokumentów przedkładanych przez potencjalnych inwestorów.

Opracowanie wszelkich dokumentów, w tym całościowa obsługa postępowania, wraz z procedurą protestacyjną, odwoławczą i skargową oraz ew. reprezentacja przed Krajową Izbą Odwoławczą oraz właściwym Sądem Okręgowym w związku z wniesionymi w toku postępowania środkami ochrony prawnej.

### ETAP IV

Negocjacje z wybranym inwestorem.

Opracowanie projektów umów dotyczących realizacji inwestycji, w tym w szczególności umów spółki, umów wspólników, aneksów do tych i innych dokumentów związanych z realizacją inwestycji, jak również wszelkiego rodzaju porozumień i zobowiązań podmiotów uczestniczących w realizacji inwestycji.

Etap IV ww. doradztwa został zakończony w dniu podpisania z inwestorem prywatnym umowy o PPP<sup>29</sup>. Na wszystkich etapach realizacji umowy doradztwa prawnego jej wykonawca zobowiązany był uwzględniać wszelkie uwagi merytoryczne przedstawicieli Miasta i PKP S.A. zgłaszane do przekazywanej dokumentacji lub odpowiednio uzasadnić na piśmie odmowę uwzględnienia uwag. Doradca prawny zapewnił opracowanie, w miarę zapotrzebowania, projektów stosownych uchwał odpowiednich organów Miasta i PKP S.A. oraz projektów pism, wniosków/wystąpień kierowanych do różnych instytucji, partnerów i organów w związku z projektem.

W trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono doradcę ekonomiczno-biznesowego, firmę Investment Support – Doradztwo Gospodarcze. Przedmiotem umowy było przygotowanie Miasta do realizacji przedsięwzięcia z udziałem podmiotów prywatnych oraz nadzór nad jego realizacją.

<sup>29</sup> Dnia 23 stycznia 2012 r. prezydent Sopotu Jacek Karnowski i prezes Bałtyckiej Grupy Inwestycyjnej S.A. z Gdańska Marcin Kaniewski podpisali umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym dotyczącą nowej inwestycji w tym mieście – budowy dworca PKP. [http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Sopot\\_dworzec\\_4112011.aspx](http://www.ppp.gov.pl/BazaProjektow/Strony/Sopot_dworzec_4112011.aspx) (dostęp 6.08.2018).

Szczegółowy zakres działań doradców obejmował:

1. Identyfikację potrzeb publicznych i metod realizacji przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego:
  - a. opracowanie zorientowanego na wynik opisu usługi, której wykonanie miałyby zostać zlecone podmiotowi prywatnemu:
    - i. opis planu przedsięwzięcia,
    - ii. określenie dostępności finansowej przedsięwzięcia (aktualizacja analiz wykonalności przedsięwzięcia będących w posiadaniu Miasta),
    - iii. sformułowanie celów przedsięwzięcia, które mają być zrealizowane,
  - b. sprawdzenie, czy realizacja przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego sprzyja realizacji celów publicznych i PKP S.A. oraz czy przedsięwzięcie może zostać zrealizowane z udziałem podmiotu prywatnego, a także ocena korzyści, jakie osiągnie Miasto z jego realizacji:
    - i. aktualizacja modelu biznesowego realizacji przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego,
    - ii. analiza porównawcza tradycyjnego modelu z modelem realizacji przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego na podstawie zaktualizowanych przez doradcę modeli biznesowych,
    - iii. prognoza zasadności wdrożenia przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego oraz ocena korzyści wraz z weryfikacją prawnej dopuszczalności realizacji inwestycji oraz analizą rodzajów ryzyka i wrażliwości na rodzaje ryzyka,
    - iv. modyfikacja wariantu realizacji przedsięwzięcia, jeżeli wynik ww. prognozy zasadności wdrożenia przedsięwzięcia, wynik opisanej powyżej analizy porównawczej oraz analizy rodzajów ryzyka i wrażliwości wykażą, że realizacja projektu z udziałem podmiotu prywatnego nie sprzyja realizacji celów publicznych,
    - v. rekomendacja optymalnego modelu realizacji przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego,
    - vi. wstępna ocena realizacji przedsięwzięcia na podstawie rekomendowanego przez doradcę modelu.
2. Opracowanie koncepcji realizacji przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego:
  - a. badanie rynku poprzez zebranie informacji na temat zainteresowania danym przedsięwzięciem wśród potencjalnych współinwestorów (podmioty prywatne):
    - i. wstępne określenie obowiązków, jakie mają zostać powierzone podmiotowi prywatnemu na podstawie możliwych wariantów określonych w Etapie I,
    - ii. przeprowadzenie sondażu wśród potencjalnych współinwestorów,



- iii. modyfikacja wariantu realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przeprowadzone badanie rynku wykaże, że zainteresowanie wśród podmiotów prywatnych jest znikome lub go nie ma,
- b. organizacja przedsięwzięcia:
  - i. opracowanie harmonogramu przygotowania przedsięwzięcia do realizacji,
  - ii. powołanie zespołu projektowego,
  - iii. weryfikacja prawnej wykonalności realizacji według wybranego modelu,
  - iv. określenie zakresu dokumentacji wymaganej do przygotowania inwestycji,
  - v. skompletowanie wymaganej dokumentacji,
  - vi. opracowanie systemu komunikacji społecznej wspierającej realizację przedsięwzięcia,
  - vii. pełna koordynacja działań zmierzających do wdrożenia projektu.
- 3. Wybór podmiotu prywatnego:
  - a. przygotowanie dokumentacji koniecznej do realizacji przedsięwzięcia z udziałem podmiotu prywatnego:
    - i. ostateczny wybór trybu realizacji przedsięwzięcia,
    - ii. przygotowanie projektu koncepcyjnego przedsięwzięcia, stanowiącego podstawę do przygotowania opisu przedmiotu przedsięwzięcia lub konkursu na wykonanie programu funkcjonalno-użytkowego, służącego do opisu przedmiotu przedsięwzięcia,
    - iii. wybór wykonawcy programu funkcjonalno-użytkowego, służącego do opisu przedmiotu przedsięwzięcia,
    - iv. opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub regulaminu konkursu, w tym w szczególności opisu warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert,
    - v. opracowanie ogólnych warunków lub wzoru umowy z podmiotem prywatnym,
    - vi. opracowanie ogłoszenia o zamówieniu/konkursie, w tym opisu potrzeb i wymagań zamawiającego,
  - b. przeprowadzenie procedury przetargowej:
    - i. ocena spełnienia warunków udziału w postępowaniu,
    - ii. badanie i ocena ofert, w tym końcowa ocena opłacalności najkorzystniejszej oferty przy uwzględnieniu porównania z opłacalnością tradycyjnego wariantu realizacji przedsięwzięcia,
    - iii. negocjacje z podmiotami prywatnymi,
    - iv. prowadzenie dialogu z podmiotami prywatnymi,
    - v. negocjowanie warunków umowy z podmiotem prywatnym, którego oferta została wybrana.

## Perspektywa podmiotu publicznego

Miasto Sopot, przystępując do tego projektu, posiadało już doświadczenie w realizacji projektów z udziałem partnera prywatnego. Jako przykład może tu posłużyć projekt zagospodarowania centrum Sopotu, tzw. Centrum Haffnera. Wcześniejsze doświadczenie pozwoliło nam na dobre przygotowanie się do projektu, jak również współpracę z partnerem w trakcie jego realizacji i pozwoliło uniknąć wielu błędów. Wszystkie założone cele Miasta związane z tym przedsięwzięciem zostały osiągnięte, stąd też oceniamy projekt pozytywnie i realizujemy kolejny już projekt PPP.

Współpracę z doradcami prawnymi oceniamy dobrze, zastrzeżenia mieliśmy do współpracy z doradcą ekonomicznym. Jednak należy podkreślić, iż doświadczenie i wiedza doradców jest niezbędna do prawidłowego przygotowania i realizacji projektu.

*Urząd Miasta Sopotu, Wydział Strategii Rozwoju Miasta*

## 7. Postępowanie przetargowe

### Analizy przedwstępne – zagadnienia prawne

Istotnym wyzwaniem w zakresie aspektów prawnych w projekcie sopockim była konieczność uwzględnienia oczekiwań i interesów Miasta Sopot oraz PKP S.A. Początkowo Miasto dopuszczało możliwość, iż wybrany model realizacji projektu będzie uwzględniać funkcjonowanie spółki prawa handlowego z udziałem Miasta, PKP S.A. oraz wyłonionego partnera biznesowego (podobnie jak w przypadku realizacji projektu Centrum Haffnera). Doradcy zaproponowali dwa warianty realizacji inwestycji, pierwszy, oparty na umowie o PPP (tzw. PPP kontraktowe), oraz drugi – opcjonalnie w modelu spółki prawa handlowego z udziałem partnera prywatnego. Założenia teoretyczne do modelu, który był brany pod uwagę, ale ostatecznie nie został wprowadzony, były następujące:

- zawiązanie kapitałowej spółki celowej przez Miasto i PKP S.A.,
- tytułem aportu Miasto i PKP S.A. wnoszą do spółki minimalny wkład pieniężny,
- Miasto wnosi do spółki celowej Miasta i PKP S.A. własność nieruchomości, a PKP S.A. wnosi do spółki prawo użytkowania wieczystego gruntów skarbu państwa,

- spółka organizuje przetarg na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego na wybór partnera prywatnego,
- spółka zawiązuje z partnerem prywatnym nową spółkę kapitałową (tzw. SPV),
- partner prywatny wnosi do SPV wkład pieniężny,
- spółka Miasta i PKP S.A. wnosi do SPV prawo własności nieruchomości oraz prawo użytkowania wieczystego nieruchomości skarbu państwa,
- SPV realizuje układ komunikacyjny oraz buduje lokal dworca PKP S.A.,
- SPV umarza część udziałów spółki celowej Miasta i PKP S.A. w zamian za przekazanie lokalu dworca oraz układu komunikacyjnego,
- spółka celowa Miasta i PKP S.A. umarza część udziałów Miasta w zamian za przekazanie układu komunikacyjnego oraz część udziałów PKP S.A. za lokal dworca,
- spółka celowa Miasta i PKP S.A. sprzedaje pozostałe udziały w SPV partnerowi prywatnemu lub innemu inwestorowi,
- spółka celowa Miasta i PKP S.A. ulega likwidacji i zostaje rozwiązana.

Jakkolwiek w przypadku projektu sopockiego zrezygnowano z modelu PPP przewidującego utworzenie spółki prawa handlowego z udziałem Miasta, PKP S.A. oraz wyłonionego partnera prywatnego, model taki może być brany pod uwagę w innych tego typu przedsięwzięciach.

Procedura wyboru partnera prywatnego w trybie koncesji oznacza, że podmiot publiczny zobligowany jest wyłonić partnera prywatnego w otwartym i konkurencyjnym postępowaniu. Postępowanie koncesyjne umożliwia komunikację pomiędzy koncesjodawcą a podmiotami zainteresowanymi zawarciem umowy koncesji w celu wypracowania elastycznych rozwiązań najkorzystniejszych dla koncesjodawcy i uwzględniających możliwości koncesjonariusza. Po zamieszczeniu ogłoszenia o koncesji zainteresowane podmioty składają wniosek o zawarcie umowy koncesji zawierający oświadczenie o zgłoszeniu udziału w postępowaniu oraz oświadczenie o spełnianiu opisanych w ogłoszeniu o koncesji warunków udziału dotyczących m.in.: zdolności ekonomicznej i finansowej, kwalifikacji technicznych lub zawodowych, w tym posiadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia, dysponowania potencjałem technicznym, dysponowania osobami zdolnymi do wykonania przedmiotu koncesji, uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności. Podmiot publiczny zaprasza do udziału w negocjacjach kandydatów, którzy w sposób poprawny pod względem formalnym złożyli wnioski oraz spełnili warunki udziału w postępowaniu. Prowadzone negocjacje mogą dotyczyć wszystkich aspektów koncesji, w tym aspektów technicznych, finansowych i prawnych. W wyniku przeprowadzonych rozmów z wykonawcami koncesjodawca

może przed zaproszeniem do składania ostatecznych ofert dokonać zmiany wymagań określonych w ogłoszeniu o koncesji. Podmiot publiczny zaprasza do złożenia ofert kandydatów, z którymi prowadził negocjacje, poprzez przesłanie im opisu warunków koncesji i wybiera ofertę najkorzystniejszą spośród ofert spełniających wymagania na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w tym opisie.

## Warunki udziału w postępowaniu ogłoszonym przez Miasto Sopot

W projekcie sopockim przyjęto, że „wyłącznym wynagrodzeniem partnera prywatnego z tytułu wykonania umowy o PPP będzie prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP, zrealizowanego na terenach będących własnością partnera prywatnego, tj. z wyłączeniem układu komunikacyjnego oraz obiektu dworca PKP S.A., do których prawo własności będą posiadać odpowiednio Miasto Sopot oraz PKP S.A. Nie przewidziano wynagrodzenia dla partnera prywatnego w formie zapłaty sumy pieniężnej od podmiotu publicznego”<sup>30</sup>. W związku z powyższym jako tryb postępowania na wybór partnera prywatnego przyjęto zapisy ustawy o koncesji. W dniu 15 czerwca 2010 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zostało opublikowane Ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane dla projektu pn. „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów” z udziałem podmiotów prywatnych. Miejsce publikacji podyktowane było wartością zamówienia, która przekroczyła kwotę ustaloną przez Prezesa Rady Ministrów w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawa zamówień publicznych. Termin na składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wyznaczono na 9 września 2010 r. Partner prywatny wybrany w ww. postępowaniu miał zawrzeć z Gminą Miasta Sopotu, jako podmiotem publicznym w rozumieniu ustawy o PPP, umowę dotyczącą wspólnej realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, polegającego na zaprojektowaniu, budowie i sfinansowaniu przez podmiot prywatny wraz z pełnym wyposażeniem określonych obiektów na terenie dworca PKP S.A. w Sopocie oraz terenach sąsiadujących, a następnie kompleksowym utrzymaniu i zarządzaniu obiektami, zgodnie z przeznaczeniem, przez określony okres. Przedsięwzięcie miało na celu gruntowną rewitalizację terenów przydworcowych w Sopocie wraz z równoczesnym rozwiązaniem problemów komunikacyjnych na tym obszarze oraz stworzenie reprezentacyjnej zabudowy, architektoniczno-funkcjonalnej wizytówki Miasta Sopotu.

---

<sup>30</sup> Opis potrzeb i wymagań dla postępowania prowadzonego przez Gminę Miasta Sopotu.

Po zakończeniu umowy o PPP partner prywatny zostałby właścicielem (lub użytkownikiem wieczystym) nieruchomości wraz z wzniesionymi obiektami z wyjątkiem dworca oraz układu komunikacyjnego. Szczegółowe informacje zostały przedstawione w dokumencie dołączonym do ww. ogłoszenia pn. „Opis Potrzeb i Wymagań Podmiotu Publicznego” (OPIW) z dnia 10 czerwca 2010 r. W ogłoszeniu została podana szacunkowa wartość zamówienia (netto) w przedziale 180–250 mln zł.

Ponadto w ogłoszeniu znalazła się informacja, że podmiot publiczny nie dopuszcza realizacji przedsięwzięcia za pośrednictwem spółki (spółki kapitałowej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej) zawiązanej pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym na podstawie umowy o PPP w celu jej wykonania (tj. spółki, o której mowa w art. 14 ustawy o PPP), a także nie dopuszcza ustanowienia hipoteki na nieruchomości, która pozostanie własnością podmiotu publicznego po zakończeniu umowy o PPP. W postępowaniu (negocjacjach) na wyłonienie partnera prywatnego mógł wziąć udział każdy zainteresowany podmiot, w rozumieniu art. 2 pkt 1. ustawy o koncesji, spełniający warunki odnośnie do: a) odpowiedniej zdolności ekonomicznej i finansowej (szczegóły poniżej), b) kwalifikacji technicznych lub zawodowych (szczegóły poniżej), c) posiadania stosownych uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień, d) niekaralności kandydata.

W przypadku kandydata składającego się de facto z grupy podmiotów warunek określony w pkt d) musiała spełniać każda z tych osób (podmiotów) oddzielnie, warunek określony w pkt a), b) i c) osoby te (podmioty) mogły spełniać łącznie. Kandydat w zakresie spełnienia warunków, o których mowa w pkt a), b) i c), mógł zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o koncesji polegać na zdolności innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nim powiązań. Musiał w takiej sytuacji wykazać, że będzie spełniał warunki niezbędne do wykonania umowy o PPP.

Tabela 4. Warunki udziału w postępowaniu.

Zdolność ekonomiczna i finansowa	Zainteresowany wykonawca musiał wykazać, iż za ostatnie trzy lata obrotowe (a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – za wszystkie pełne lata obrotowe) osiągnął średni roczny przychód określony na podstawie rachunku zysków i strat (pozycja „Przychód netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów” lub „Przychód netto ze sprzedaży i zrównane z nimi”) w wysokości nie mniejszej niż równowartość 100 mln zł oraz posiadać środki finansowe i/lub potwierdzoną zdolność kredytową w wysokości nie mniejszej niż równowartość 200 mln zł.
----------------------------------	---

Zdolność techniczna	<p>Zainteresowany wykonawca musiał posiadać niezbędną wiedzę i doświadczenie, a także dysponować potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania umowy o PPP, to jest spełniać łącznie następujące warunki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• w okresie 5 lat przed upływem terminu składania wniosków zrealizował umowy dotyczące zaprojektowania i wykonania co najmniej dwóch obiektów handlowo-usługowych (np. galerie handlowe, biurowce) o wartości co najmniej 20 mln zł brutto w odniesieniu do jednego obiektu handlowo-usługowego każda, z zastrzeżeniem, że co najmniej jeden z nich spełnia łącznie następujące warunki: (i) posiada co najmniej 5 tys. m<sup>2</sup> powierzchni najmu i (ii) dysponuje parkingiem,</li> <li>• w okresie 5 lat przed upływem terminu składania wniosków zaprojektował i wykonał co najmniej jeden układ komunikacyjny przy ww. obiekcie,</li> <li>• przez okres co najmniej 3 lat zarządza lub zarządzał co najmniej jednym obiektem, przy czym przez zarządzanie należy rozumieć świadczenie usług zarządzania nieruchomościami w rozumieniu Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.</li> </ul>
Potencjał osobowy	<p>Zainteresowany wykonawca ma lub będzie mieć do dyspozycji przy wykonywaniu umowy o PPP osoby legitymujące się doświadczeniem i kwalifikacjami odpowiednimi do stanowisk, jakie zostaną im powierzone, to dysponuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• osobą głównego projektanta (szefa zespołu projektantów), posiadającego wykształcenie wyższe techniczne, ważne uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej bez ograniczeń, z minimum 5-letnim doświadczeniem zawodowym, który zaprojektował w okresie 5 lat przed upływem terminu składania wniosków co najmniej 2 obiekty podobne (przy czym co najmniej jeden z nich został już zrealizowany) oraz posiadającego aktualne na dzień składania wniosku zaświadczenie o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego,</li> <li>• osobą kierownika budowy (szefa zespołu kierowników robót branżowych), posiadającego wykształcenie wyższe techniczne, ważne uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń, z minimum 5-letnim doświadczeniem zawodowym na stanowisku kierownika budowy, w tym budowy w okresie 5 lat przed upływem terminu składania wniosków co najmniej jednego ww. obiektu oraz posiadającego aktualne na dzień składania wniosku zaświadczenie o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego.</li> </ul>

W wyznaczonym przez zamawiającego terminie złożone zostały dwa wnioski:

- Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A. z siedzibą w Gdańsku,
- Global Retail and Residential Estate Services Sp. z o.o. (dalej GRRES) z siedzibą w Warszawie.

Obaj kandydaci zostali zaproszeni do udziału w negocjacjach.

## Negocjacje

Od 1 października 2010 r. do 9 czerwca 2011 r. komisja przetargowa, w skład której weszli przedstawiciele Miasta Sopotu oraz PKP S.A., przeprowadziła negocjacje z kandydatami, którzy zgłosili wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. W celu pozyskania dodatkowych informacji komisja powoływała ad hoc biegłych, którymi byli m.in. doradcy prawni i ekonomiczno-biznesowi. Negocjacje prowadzone w ramach postępowania dotyczyły wszystkich aspektów partnerstwa, tj. technicznych, finansowych i prawnych.

Podczas dialogu określono warunki współpracy i strukturę projektu, a na ich podstawie opracowana została treść umowy o PPP. Negocjacje służyły dookreśleniu następujących warunków partnerstwa:

- termin, na jaki zostanie zawarta umowa o PPP,
- zakres rzeczowy planowanego przedsięwzięcia,
- struktura transakcji (m.in. ostateczne rozwiązania własnościowe dot. nieruchomości),
- szczegółowe obowiązki partnera prywatnego w zakresie zaprojektowania, w tym ostateczny zakres dokumentacji projektowej,
- szczegółowe dane dotyczące zakresu robót budowlanych,
- szczegółowe wymagania podmiotu publicznego w zakresie utrzymania i zarządzania, w tym zakres uprawnień kontrolnych podmiotu publicznego w odniesieniu do utrzymania i zarządzania obiektami,
- pozostałe postanowienia umowy o PPP.

Postępowania negocjacyjne odbywały się ad hoc, zgodnie z zapotrzebowaniem obu stron. Strony były zawsze zapraszane na spotkania na ten sam dzień (jedynie inne godziny), omawiane były te same zagadnienia. Przeprowadzono siedem tur negocjacyjnych z firmą BGI oraz sześć z firmą GRRES. Informacja o zakończeniu negocjacji została wysłana do kandydatów w dniu 9 czerwca 2011 r. Pracownicy urzędu, nauczeni doświadczeniami z realizacji projektu Centrum Haffnera, podeszli do przeprowadzania negocjacji w sposób staranny. Wszystkie tury negocjacyjne były nagrywane i szczegółowo protokołowane. W spotkaniach brali udział przedstawiciele partnera prywatnego, PKP S.A., Miasta oraz doradcy prawni i ekonomiczni projektu. W pierwszej kolejności skupiono się na zagadnieniach związanych z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z licznymi zapytaniem partnerów prywatnych co do możliwych do zaakceptowania przez Miasto rozwiązań architektonicznych, dalej drogowych i instalacyjnych, kilka pierwszych spotkań poświęcono właśnie tym zagadnieniom. Istotne były też kwestie prawne, którym poświęcono dalsze tury negocjacyjne. Negocjowano w szczególności zakres zadań i obowiązków obu stron, podział ryzyka, kary umowne, okres trwania całej umowy i poszczególnych faz projektu. Ponadto wypracowano ostateczny model przedsięwzięcia, w tym kwestie własności gruntów. Wszystkie te elementy zostały zebrane w umowie o PPP.

## Kryteria oceny ofert

Po zakończeniu negocjacji trwających blisko 9 miesięcy obie firmy 10 czerwca 2011 r. zostały zaproszone do składania ofert. Wraz z zaproszeniem przesłany został

dokument pt. Opis Warunków Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz projekt umowy o PPP. Ostateczny termin na złożenie ofert wraz z koncepcją architektoniczno-urbanistyczną wyznaczono na 30 sierpnia 2011 r. Kryteria oceny ofert zostały wypracowane we współpracy z doradcami ekonomiczno-biznesowymi i prawnymi. Oferent zobowiązany był wskazać w ofercie następujące elementy:

- wysokość płatności gotówkowej, tj. premii (wyjaśnienie poniżej), dla podmiotu publicznego od partnera prywatnego,
- wyliczenie wartości kosztorysowej inwestycji z wyszczególnieniem kosztów budowy poszczególnych elementów zakresu rzeczowego przedsięwzięcia,
- okres obowiązywania umowy o PPP/terminy wykonania umowy o PPP z podziałem na okres przygotowawczy, fazę inwestycyjną oraz okres utrzymania i zarządzania,
- okres, w którym oferent zobowiązuje się do zamknięcia finansowania,
- okresy gwarancji jakości oferowane przez oferenta zgodnie z postanowieniami projektu umowy o PPP,
- części zadań, których wykonanie oferent planuje powierzyć podwykonawcom,
- zakres prac powierzanych podwykonawcy/podwykonawcom oraz dane podwykonawcy/ podwykonawców (nazwa/firma i siedziba oraz adres).

Oferent zobowiązany był również do przedstawienia m.in. następujących dokumentów:

- dokumentu w wersji tabelarycznej przedstawiającego podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym związanych z przedsięwzięciem, zawierający treść umożliwiającą ocenę podziału zadań i ryzyka,
- koncepcji urbanistyczno-architektonicznej obiektów,
- promesy finansowania bądź innego dokumentu finansowego, który ma na celu minimalizację ryzyka braku sfinansowania przedsięwzięcia,
- koncepcji zagospodarowania terenu wraz z zaznaczeniem lokalizacji obiektów oraz innych urządzeń terenowych, z oznaczeniem miejsc parkingowych, dojazdów i dojazdów,
- koncepcji funkcjonalno-użytkowej przedsięwzięcia wraz z opisem,
- wizualizacji przedstawiającej rozwiązania przestrzenno-architektoniczne.

Przed upływem terminu do składania ofert wykonawca był również zobowiązany do wniesienia wadium w wysokości 2,2 mln zł na cały okres związania ofertą w pieniądzu wpłaconym przelewem na rachunek bankowy podmiotu publicznego bądź w poręczeniach bankowych, gwarancjach bankowych lub gwarancjach ubezpieczeniowych.



Tabela 5. Kryteria oceny ofert na wybór partnera prywatnego<sup>31</sup>.

<p>Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna (45%). Ocena jakościowa przeprowadzona przez komisję przetargową na podstawie rekomendacji zespołu biegłych powołanych zgodnie z Regulaminem Komisji Przetargowej.</p>	<p>Organizacja oceny koncepcji urbanistyczno-architektonicznych: propozycję oceny koncepcji urbanistyczno-architektonicznej przygotował zespół biegłych jako pomocniczy zespół komisji przetargowej, złożony wyłącznie z osób posiadających kwalifikacje umożliwiające ocenę zgłoszonych koncepcji. Zadania zespołu biegłych były realizowane w dwóch etapach: Etap I – członkowie zespołu biegłych wspólnie omówili zgłoszone koncepcje (w tym kwestię spełnienia oczekiwań PKP S.A. w zakresie nowego dworca), wyszczególniając ich wady i zalety. Etap II – członkowie zespołu biegłych przygotowali rekomendację dla komisji przetargowej dotyczącą oceny przedstawionych koncepcji urbanistyczno-architektonicznych. Każdy z członków zespołu biegłych obok oceny punktowej był zobowiązany do uzasadnienia oceny w krótkim opisie na temat każdego z ocenianych elementów koncepcji poprzez wypełnienie specjalnej Karty oceny koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Na podstawie rekomendacji zespołu biegłych członkowie komisji przetargowej dokonali oceny koncepcji urbanistyczno-architektonicznych. Ocena przez komisję przetargową również realizowana była w dwóch etapach: Etap I – członkowie komisji przetargowej zaznajomili się z rekomendacją zespołu biegłych w odniesieniu do przedstawionych koncepcji urbanistyczno-architektonicznych. Etap II – każdy z członków komisji przetargowej wypełniał Kartę oceny koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.</p>
<p>Premia – wysokość płatności na rzecz Miasta (20%). Płatność gotówkowa, jaką partner prywatny jest skłonny zapłacić za możliwość realizacji inwestycji w pobliżu dobrze skomunikowanej przestrzeni publicznej, w niewielkiej odległości od dworca kolejowego, w pobliżu traktu dla pieszych oraz w niewielkiej odległości od centrum miasta. Taka lokalizacja hotelu oraz galerii handlowej zapewni partnerowi prywatnemu stały dopływ klientów komercyjnych oraz konsumentów.</p>	<p>Wniesienie przez podmiot publiczny części nieruchomości miało nastąpić w drodze sprzedaży partnerowi prywatnemu na warunkach określonych w projekcie umowy o PPP. Sposób rozliczenia płatności za nabycie nieruchomości należących w momencie składania ofert do Miasta również został ujęty w projekcie umowy o PPP. Niezależnie od określonych w umowie o PPP rozliczeń za nabycie nieruchomości partner prywatny zobowiązany był do zaproponowania w ofercie dodatkowej płatności gotówkowej na rzecz podmiotu publicznego (tj. premii w rozumieniu projektu umowy o PPP) oraz do jej uiszczenia wraz z rozliczeniem płatności za nabywane nieruchomości zgodnie z projektem umowy o PPP. Miarą ocenianej wielkości płatności gotówkowej była kwota wskazana przez oferenta płatności gotówkowej (premier) bez VAT.</p>
<p>Podział zadań i ryzyka związanych z przedmiotowym przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (20%)</p>	<p>Oceniany podział dotyczył zadań i ryzyka istotnych dla zabezpieczenia interesu podmiotu publicznego w umowie o PPP. W karcie oceny kryterium 1, znajdującej się w dokumencie Opis Warunków Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, wyszczególnione zostały zadania i rodzaje ryzyka związane z realizacją przedsięwzięcia, wraz z proponowanym zapisem umownym, jaki miał zostać uwzględniony w umowie o PPP. Podano tam również wagę punktową, odwzorowującą znaczenie dla podmiotu publicznego przejęcia danej kategorii zadania lub ryzyka przez partnera prywatnego. Ocena zależała od liczby punktów uzyskanych za przejęcie wybranych zadań i rodzajów ryzyka. W ramach ocenianego ryzyka braku sfinansowania sprawdzano przedstawioną przez partnera prywatnego obietnicę finansowania (lub innego dokumentu finansowego) przedsięwzięcia, która uprawdopodobnia, że oferent posiada własne środki finansowe lub że oferent będzie posiadał środki finansowe udostępnione mu przez osobę trzecią, lub że zostały uzgodnione z bankiem lub inną instytucją finansową (innymi instytucjami finansowymi) wstępne warunki finansowania zapewniającego dostęp do środków.</p>
<p>Czas trwania fazy inwestycyjnej (15%)</p>	<p>Miarą ocenianego terminu realizacji fazy inwestycyjnej była liczba miesięcy wykonania inwestycji wskazana przez oferenta.</p>

<sup>31</sup> W nawiasach podano wagę każdego kryterium w wartościach procentowych

## Wybór oferty najkorzystniejszej i zamknięcie komercyjne projektu

W dniu 4 października 2011 r. wybrano zwycięzcę postępowania – Bałtycką Grupę Inwestycyjną S.A. BGI jest konsorcjum założonym z trzech podmiotów: kancelarii prawnej, firmy budowlanej oraz biura architektonicznego. Oferta firmy GRRES Sp. z o.o. nie została dopuszczona do oceny i porównania ze względu na niespełnienie warunków formalnych z Opisu Warunków Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Zdaniem zamawiającego firma GRRES nie wniosła prawidłowo wadium, czyli finansowej gwarancji, że wplacający je podmiot nie wycofa się ani nie zmieni swojej oferty. Firma GRRES złożyła gwarancje bankowe, jednakże były one ważne tylko przez trzy miesiące. Ponadto warunkiem ich wypłacenia była decyzja sądów w dwóch instancjach potwierdzająca obowiązek wypłacania wadium zamawiającemu w okresie ważności gwarancji. Uzyskanie ich w ciągu niecałych 90 dni byłoby, zdaniem urzędników, niewykonalne, co oznaczało, że wadium wniesione przez firmę GRRES nie zabezpieczało interesów Miasta. Urzędnicy uznali, że nie zostało ono wniesione poprawnie i odrzucili wniosek.

Rozstrzygnięcia komisji przetargowej zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (dalej: WSA) przez firmę GRRES, która po oddaleniu ww. skargi przez WSA wyrokiem z dn. 15 grudnia 2011 r. wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 12 września 2013 r. na rozprawie uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4E79B6C638>). W dniu 4 lipca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 26 czerwca 2014 r. sprawy ze skargi GRRES w Warszawie na czynność Gminy Miasta Sopotu z dnia 7 października 2011 r. w przedmiocie informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty i niedopuszczenie oferty do oceny i porównania oddalił skargę. Wyrok uprawomocnił się dnia 14 października 2014 r. Zaskarżenie rozstrzygnięcia komisji przetargowej nie wstrzymywało możliwości zawarcia przez Gminę umowy o PPP, co miało miejsce 23 stycznia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 października 2012 r. pozytywnie oceniła procedowanie Miasta Sopotu w sprawie wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Zdaniem NIK postępowanie przeprowadzono przy zachowaniu wymogów ustawy o koncesji, w tym w szczególności dotyczących: treści, terminów i miejsc zamieszczenia ogłoszeń wszczynających postępowanie, warunków udziału w postępowaniu, zaproszeń do negocjacji i ich zakresu oraz dokumentowania prowadzonych postępowania.

Umowa o PPP została zawarta 23 stycznia 2012 r. na okres 12 lat (144 miesiące i 1 tydzień) z podziałem na:

- okres przygotowawczy (18 miesięcy),
- budowę (35 miesięcy i 1 tydzień, do dnia 30 czerwca 2016 r., przy czym Inwestor uzyskał pozwolenie na użytkowanie części obiektu handlowego, parkingu podziemnego w dniu 18 grudnia 2015 r.<sup>32</sup>),
- utrzymanie i zarządzanie (8 lat od czasu zakończenia fazy inwestycyjnej).

### Perspektywa podmiotu publicznego

Cała inwestycja sfinansowana została ze środków partnera prywatnego, który poza wkładem własnym pozyskał na ten cel kredyt komercyjny oraz środki z mechanizmu finansowego JESSICA. Z punktu widzenia miasta formuła PPP okazała się efektywna, gdyż nie wydatkowano na tę inwestycję środków z budżetu miasta oprócz środków na prace przygotowawcze. W wyniku jej realizacji partner prywatny pozyskał przestrzeń komercyjną, która pracuje na spłatę zaciągniętych zobowiązań. Istotnym elementem projektu była współpraca z PKP S.A., w ramach której spółka kolejowa z tytułu zbycia gruntów otrzymała Nowy Lokal Dworca oraz gratyfikację finansową. Specyfika tego projektu polegała również na tym, że realizowany on był na trzech tytułach własności gruntów: grunty należące do Skarbu Państwa będące w użytkowaniu wieczystym partnera prywatnego, grunty należące do Gminy Miasta Sopotu oraz grunty stanowiące własność partnera prywatnego. W ramach projektu współpracowały więc trzy podmioty – partner prywatny, jednostka samorządu terytorialnego oraz spółka Skarbu Państwa. Każdy z tych podmiotów uzyskał korzyść z projektu.

*Urząd Miasta Sopotu, Wydział Rozwoju Strategii Miasta*

Zdjęcie 3.  
Dworzec Kolejowy Sopot  
po rozpoczęciu eksploatacji

Źródło: Miasto Sopot.



<sup>32</sup> Zgodnie z ostatnim aneksem do Umowy PPP zawartym 20 stycznia 2016 r.

## Aspekty ekonomiczno-finansowe

Projekt rewitalizacji dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie to przykład przedsięwzięcia hybrydowego, w którym partner prywatny, strukturyzując finansowanie przedsięwzięcia, uzupełnił finansowanie komercyjne w ramach formuły PPP o nisko oprocentowaną pożyczkę oferowaną ze środków unijnej inicjatywy JESSICA (dostępnej m.in. w ramach RPO dla województwa pomorskiego na lata 2007–2013). BGK, działający jako Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich, zorganizował we współpracy z Agencją Rozwoju Pomorza S.A. nabór wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w formie preferencyjnej pożyczki na realizację Projektów Miejskich na terenie Gdańska, Gdyni, Słupska i Sopotu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 (oś priorytetowa III „Funkcje miejskie i metropolitalne”, działanie 3.3 „Infrastruktura Rozwoju Miast – Wsparcie Pozadotacyjne”).

Pomoc w ramach Inicjatywy JESSICA ukierunkowana była na rozwój funkcji miejskich i metropolitalnych mających na celu zwiększenie potencjału społeczno-gospodarczego miast poprzez inwestowanie w szczególności w rozwój transportu zbiorowego oraz infrastrukturę wpływającą na wzrost atrakcyjności ekonomicznej, kulturalnej i osiedleńczej. Ta inicjatywa wdrażana w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) w latach 2007–2013 miała na celu m.in. zwiększenie efektywności środków UE poprzez ich odnawialny charakter, zwiększenie skali oddziaływania programu w zakresie wspierania przedsiębiorców i miast oraz przygotowanie Instytucji Zarządzających RPO do zarządzania zwrotnymi mechanizmami wsparcia w kolejnej perspektywie finansowej UE. Zgodnie z art. 43 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 inicjatywa JESSICA finansowała inwestycje wpisujące się w zintegrowane plany zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez wsparcie m.in. projektów realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym.

Bałtycka Grupa Inwestycyjna złożyła wniosek o udzielenie pożyczki w ramach Inicjatywy JESSICA 15 lutego 2012 r. Rok później, po zakończeniu negocjacji dotyczących warunków finansowania, tj. 7 stycznia 2013 r., została podpisana umowa z BGK w sprawie udzielenia pożyczki. Wraz z pożyczką rozpatrywany był wniosek BGI o przyznanie finansowania komercyjnego jako podstawowego elementu montażu finansowego przedsięwzięcia. BGK w ramach komercyjnej działalności własnej udziela inwestorom również długoterminowych kredytów inwestycyjnych na uzupełnienie wkładu własnego w realizowanych projektach miejskich i/lub kredytów obrotowych na sfinansowanie podatku VAT od towarów i usług zakupionych w związku

z realizacją projektu miejskiego. Z takiego kredytu skorzystał partner prywatny projektu sopockiego, uzupełniając go o pożyczkę z JESSICA.

Zgodnie z założeniami inicjatywy JESSICA projekty przeznaczone do sfinansowania w tej formie musiały np. łączyć w swojej istocie element komercyjny (zapewniający rentowność projektu i tym samym generujący nadwyżkę finansową na spłatę pożyczki) lub możliwość spłaty pożyczki z innych źródeł oraz element społeczny, ważny z punktu widzenia lokalnej społeczności (np. realizacja inwestycji poprawi atrakcyjność terenu, na którym jest realizowana, i podniesie w ten sposób jakość życia mieszkańców). Pożyczka może być przeznaczona wyłącznie na działania inwestycyjne. Inwestor, który uzyskał pożyczkę, musiał zapewnić, iż zachowa warunek trwałości projektu miejskiego. W tym kontekście projekt zagospodarowania terenów dworca PKP w Sopocie spełniał warunki niezbędne do uzyskania dofinansowania z JESSICA.

Warto również nadmienić, że potrzeba dostosowania terenów przydworcowych do potrzeb podróźnych stała się zacznem do stworzenia Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023, który został przyjęty we wrześniu 2016 r. jako program inwestycyjny mający na celu gruntowną modernizację, ale też budowę prawie 200 dworców na terenie Polski. Program Inwestycji Dworcowych jest realizowany przez PKP S.A. jako dopełnienie inwestycji prowadzonych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. odpowiedzialnych za modernizację i przebudowę linii kolejowych. PKP S.A. deklaruje, że bardzo ważna jest współpraca z lokalnymi samorządami, dzięki której modernizowane dworce mają szansę stać się elementami węzłów przesiadkowych integrujących różne rodzaje transportu. PKP deklaruje również otwartość na współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zagospodarowania powierzchni na dworcach. Dobrymi przykładami takiej współpracy mogą być obiekty w Rabce-Zdroju i Rumi, gdzie znajdują się biblioteki, czy też dworzec Gdynia Główna, gdzie działa Teatr Gdynia Główna.

## 8. Faza eksploatacji

Wszystkie etapy inwestycji zostały zakończone 30 czerwca 2016 r., przy czym kompleks Sopot Centrum oddawany był do użytku w dwóch etapach:

- pierwszy etap: 18 grudnia 2015 r. – w tym oddano do użytku Lokal Nowego Dworca,
- drugi etap: 30 czerwca 2016 r.

Począwszy od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2024 r. projekt jest w fazie utrzymania i zarządzania przez partnera prywatnego tzw. przestrzenią publiczną, czyli gruntami stanowiącymi nadal własność Gminy Miasta Sopotu, a które zostały zabudowane, wkomponowane w całe założenie projektu Sopot Centrum. Faza eksploatacji zgodnie z postanowieniami Umowy PPP obejmuje utrzymanie i zarządzanie wybudowanymi obiektami oraz przestrzenią publiczną w szczególności w zakresie:

- utrzymania nawierzchni drogi, chodników drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogami,
- realizacji zadań w zakresie inżynierii ruchu zgodnie z dokumentacją projektową,
- wykonywania robót polegających na utrzymywaniu i zabezpieczaniu, w tym odśnieżania i utrzymywania w czystości,
- dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- utrzymania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwania drzew oraz krzewów,
- przekazania składników majątkowych zarządzanych przez partnera prywatnego po zakończeniu okresu obowiązywania umowy w stanie technicznym odpowiadającym normalnemu zużyciu z zachowaniem wszelkich walorów technicznych i estetycznych określonych w ofercie, projekcie koncepcyjnym itp.

Miasto monitoruje działania partnera prywatnego poprzez swoje służby, a partner prywatny ma obowiązek corocznego składania raportu z procesu utrzymania i zarządzania przestrzenią publiczną. Partner prywatny musi również uzyskiwać każdorazowo zgodę Prezydenta Miasta i uzgodnienie z plastykiem miejskim na organizację różnego rodzaju wydarzeń komercyjnych, artystycznych i kulturalnych, jak również ogródków gastronomicznych w rejonie przestrzeni publicznej przez cały okres tzw. fazy utrzymania i zarządzania. Miasto Sopot ma prawo – w momencie niewykonania bądź nienależytego wykonania przedmiotu umowy koncesyjnej – nakładać na partnera prywatnego kary umowne. W celu uniknięcia nadmiernie wygórowanych kar górna granica łącznej sumy kar nałożonych w jednym roku kontraktowym została ustalona na 2% wartości inwestycji. Polityka nakładania kar umownych jest skorelowana z warunkami finansowania inwestycji – zazwyczaj im ostrzejsza, tym droższe może być finansowanie projektu. Należności z tytułu kar umownych są płatne na rachunek bankowy podmiotu publicznego na podstawie doręczonych not obciążeniowych.

Zespół projektowy powołany przez Prezydenta Miasta do przygotowania i realizacji projektu nadal jest utrzymany i będzie mógł podejmować działania, gdyby zaistniała taka konieczność. Wszystkie kwestie dotyczące funkcjonowania Sopot Centrum i przestrzeni publicznej nadal są w gestii Wydziału Strategii Rozwoju Miasta.

Po podpisaniu umowy o PPP zarządzeniem Prezydenta Miasta Sopotu nr 1114/2013 z dnia 4 grudnia 2013 r. ww. **komisja przetargowa została przekształcona w komisję nadzorczą**, zgodnie z par. 10 ust. 4 umowy o PPP. Prezydent Miasta Sopotu powierzył nowej komisji wykonanie czynności zastrzeżonych w umowie o PPP dla kierownika zamawiającego w wykonaniu uprawnień kontrolnych Miasta Sopotu. Komisja nadzorcza jest kontynuacją komisji przetargowej (o której mowa w pkt 2.2 Organizacja prac w urzędzie) i stanowi zespół pomocniczy Prezydenta Miasta Sopotu. Zgodnie z zapisami umowy o PPP członkowie komisji nadzorczej powinni być umocowani przez Miasto w takim zakresie, aby ich decyzje dotyczące uprawnień kontrolnych miały charakter wiążący.

Najważniejsze zadania Komisji Nadzorczej w okresie obowiązywania umowy o PPP:

- bieżący nadzór nad prowadzoną przez partnera prywatnego inwestycją na wszystkich jej etapach, w szczególności w zakresie dotyczącym przestrzeni publicznej i pozostałej przestrzeni oraz w zakresie nowego dworca,
- współpraca z partnerem prywatnym w całym okresie realizacji przedsięwzięcia,
- wydawanie wiążących partnera prywatnego zaleceń i instrukcji w formie pisemnej,
- kontrola budowanych obiektów w zakresie ich zgodności z dokumentacją projektową, w szczególności w zakresie zastosowanych materiałów, rozwiązań technicznych i estetycznych.

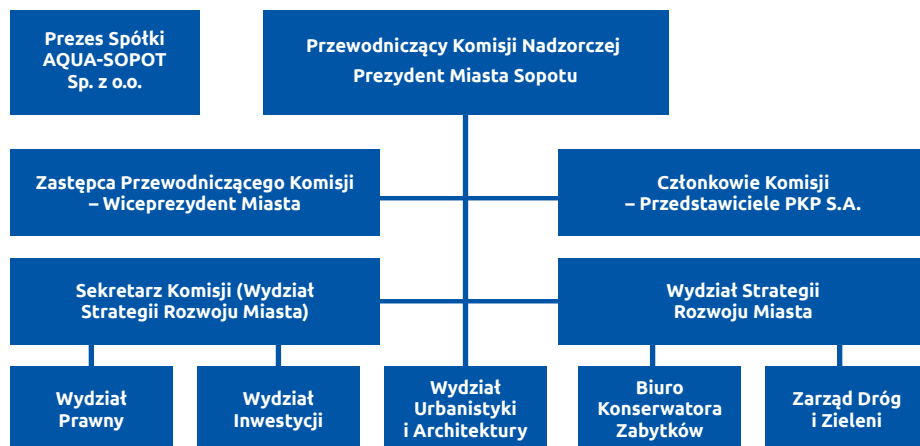
Komisja nadzorcza powoływana jest w składzie do 15 osób, w tym cztery osoby są przedstawicielami PKP S.A. Pracami komisji kieruje przewodniczący – Prezydent Miasta. W przypadku nieobecności przewodniczącego komisji nadzorczej jego obowiązki wykonuje zastępca przewodniczącego, a w przypadku nieobecności zastępcy przewodniczącego komisji nadzorczej – sekretarz komisji. Jeżeli podczas spotkania komisji nadzorczej z partnerem prywatnym okaże się, iż podjęcie decyzji wymaga dodatkowych informacji, przewodniczący powołuje biegłego lub biegłych. Biegły przedstawia opinię na piśmie, a na zaproszenie komisji nadzorczej bierze udział w jej pracach z głosem doradczym i udziela dodatkowych wyjaśnień. Dodatkowo przez cały okres przygotowawczy oraz fazę inwestycyjną organizowane były w każdy pierwszy poniedziałek miesiąca spotkania partnera prywatnego z Gminą w celu rozwiązywania bieżących problemów związanych z inwestycją. Ze spotkań sporządzano notatki służbowe. Zgodnie z umową podczas trwania etapu inwestycyjnego partner prywatny został zobowiązany do przekazywania podmiotowi publicznemu comiesięcznych pisemnych raportów ze stanu realizacji prac oraz robót planowanych do wykonania w kolejnym miesiącu

kalendaryzowym. Na mocy porozumienia podpisanego z BGK wybrano doradcę technicznego, inwestycji – firmę EUDECO. Miasto otrzymywało comiesięczne raporty, wykonywane przez tych doradców, które były materiałem stanowiącym podstawę oceny postępu prac budowlanych. W wyniku identyfikacji problemów ujawnionych w trakcie procesu przygotowania projektu i już na etapie inwestycji sporządzono 5 aneksów do umowy o PPP. I tak:

- aneks z 25 czerwca 2013. dotyczył wydłużenia okresu przygotowawczego z 12 do 18 miesięcy ze względu na przeszkody formalne, których nie można było wcześniej przewidzieć,
- aneks z 28 kwietnia 2015 r. dotyczył wydłużenia fazy inwestycyjnej z 24 na 26 miesięcy ze względu na niezyskanie stosownych uzgodnień i pozwoleń bez winy partnera prywatnego,
- aneks z 14 września 2015 r. wydłużono okres obowiązywania umowy z 11 lat i 8 miesięcy na 12 lat, 1 tydzień,
- aneks z 4 kwietnia 2016 r. dotyczył wprowadzenia umowy na utrzymanie i zarządzanie,
- aneks z 20 stycznia 2016 r. wydłużono okres obowiązywania umowy do 12 lat, 5 miesięcy i 1 tydzień ze względu na oddawanie budynków do użytkowania etapami.

Zgodnie z umową o PPP w okresie utrzymania i zarządzania partner prywatny będzie zobowiązany do przedstawiania rocznych raportów z podjętych działań.

Rysunek 4. Schemat organizacyjny Komisji Nadzorczej



Źródło: Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”, Ministerstwo Rozwoju, czerwiec 2016 r.



W 2017 r. Towarzystwo Urbanistów Polskich ogłosiło projekt zagospodarowania terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nim terenów najlepszą przestrzenią publiczną. Tym samym sopocka inwestycja zwyciężyła XI edycję prestiżowego konkursu, którego organizatorem są branżysci.

W nowatorskiej formule partnerstwa publiczno-prywatnego zagospodarowaliśmy wspólnie z inwestorem serce miasta. Nowoczesność formy i wyjątkowa funkcjonalność Sopot Centrum nie oszukuje, nie udaje, nie tworzy pseudohistorycznej architektury. Postawiliśmy na nowoczesną, ale szanującą otoczenie formę. I opłacało się to. Obiekt doskonale wkomponował się w miasto, mieszkańcy go zaakceptowali i polubili. Ten wysiłek nas wszystkich bardzo się opłacał. Mamy nową, piękną przestrzeń w mieście, którą doceniają prócz gości i turystów również profesjonalni architekci i urbaniści. A nagroda stanowi ukoronowanie naszych wspólnych wysiłków.

*Jacek Karnowski, Prezydent Miasta Sopotu<sup>33</sup>*

Zdjęcie 4. Dworzec po zakończeniu budowy



Źródło: Miasto Sopot.

<sup>33</sup> <http://sopot.naszemiasto.pl/arttykul/sopot-centrum-najlepiej-zagospodarowana-przestrzenia-grand,4279484,artgal,t,id,tm.html> (dostęp 6.08.2018).

## Wnioski końcowe<sup>34</sup>

### Wnioski do wykorzystania przez samorządy przy realizacji projektów PPP

1. Przed wszczęciem procedury zmierzającej do wyboru partnera prywatnego należy opracować analizy przedrealizacyjne w celu weryfikacji zasadności i wykonalności realizacji projektu w danym wariantcie inwestycyjnym. W omawianym projekcie została opracowana analiza prawno-podatkowa i finansowo-ekonomiczna przedsięwzięcia, w ramach których przeprowadzono m.in.: analizę potrzeb publicznych oraz analizę dostępności finansowej przedsięwzięcia, analizę finansowo-ekonomiczną modelu wykonalności i efektywności. Dopiero w następstwie przeprowadzonych analiz Miasto oraz PKP S.A. podjęły decyzję o realizacji inwestycji według formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.
2. Należy powołać zespół ds. projektu PPP przed rozpoczęciem etapu przetargu. W Sopocie w związku z ogłoszonym postępowaniem na wybór partnera prywatnego dla realizacji projektu Prezydent Miasta Sopotu powołał formalnie zespół złożony z pracowników Urzędu Miasta oraz pracowników PKP S.A. Następnie komisja przetargowa zamieniła się de facto w zespół nadzorczy umowy o PPP.
3. Podczas prac przygotowawczych do realizacji projektu należy zaangażować wszystkich interesariuszy. W ramach projektu PKP S.A. współdziałało z Miastem jako właścicielem części terenów objętych projektem. Brały udział w postępowaniach na wybór doradców prawnych, a następnie w zespołach, o których mowa w pkt powyżej. Dokumentacja projektowa nowego dworca uzyskała akceptację PKP S.A.
4. Warto, aby podmiot publiczny miał zagwarantowany w umowie aktywny udział w pozyskiwaniu finansowania przez partnera prywatnego. Przykładowo, w ramach zawartych umów Miasto Sopot jest m.in. informowane przez bank o istotnych kwestiach związanych z realizacją inwestycji.
5. Warto zachować pewną elastyczność w umowie o PPP pozwalającą na wprowadzanie zmian do projektu.
6. Ważną kwestią jest włączenie społeczności lokalnej w działania podmiotu publicznego związane z realizacją nowych inwestycji, zwłaszcza jeśli działania te mogą skutkować utrudnieniami w komunikacji publicznej i prywatnej itp. Miasto Sopot

---

<sup>34</sup> Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów”, Ministerstwo Rozwoju, czerwiec 2016 r.

prowadziło w związku z tym m.in. konsultacje społeczne oraz organizowało dni otwarte na budowie.

7. Warto już przy prezentacji projektu przedstawić potencjalnym wykonawcom kompleksowe dokumenty, dzięki czemu partnerzy od razu wiedzą, czego oczekuje od nich podmiot publiczny. Miasto miało przygotowany szczegółowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego, który prezentowany był zainteresowanym inwestorom na specjalnie zorganizowanym Forum Inwestycyjnym.
8. W umowie o PPP należy sformułować odpowiednie warunki zapewniające kontrolę ze strony podmiotu publicznego nad stanem infrastruktury publicznej. Strona publiczna powinna zapewnić sobie możliwość monitorowania działań partnera prywatnego. Miasto zagwarantowało sobie w umowie o PPP możliwość monitorowania/nadzoru oraz wnoszenia uwag i zastrzeżeń nad poszczególnymi etapami prac wykonywanymi przez partnera prywatnego. Na przykład w ramach etapu przygotowań – zaprojektowania – partner prywatny miał przedstawić Miastu do akceptacji wykaz niezbędnych dokumentów projektowych, jakie zamierza przygotować. Ponadto Miasto zastrzegło sobie prawo do ewentualnego sprzeciwu odnośnie do osób, które miały być ich autorami. Już podczas przygotowania dokumentacji projektowej odbywały się cykliczne narady z przedstawicielami Miasta w celu zaprezentowania nowych rozwiązań, a uwagi i zalecenia Miasta były na bieżąco uwzględniane.

## Wnioski z punktu widzenia strony publicznej

1. Podmioty publiczne powinny już teraz przygotować się do realizacji zadań w okresie po 2023 r. z uwagi na fakt, iż w kolejnej perspektywie finansowej ilość środków UE może być mniejsza niż obecnie. PPP to przyszłość i kierunek realizacji projektów inwestycyjnych, który powinien stanowić uzupełnienie środków publicznych i UE.
2. W przygotowaniu projektu należy uwzględnić ryzyko polityczne oraz kadencyjność władz.
3. W projekcie należy uwzględnić jak najszersze spektrum ryzyka związanego z przygotowaniem i realizacją inwestycji, w tym m.in. z wahaniami kosztów budowy oraz cen nieruchomości.
4. Miasto ma pozytywne doświadczenia ze współpracy z partnerem prywatnym – firmami lokalnymi znającymi specyficzne uwarunkowania danej społeczności i władz.
5. Dobrze jest, aby realizując projekt o podobnym charakterze, konsultować go w jak najszerszym kręgu potencjalnie zainteresowanych stron. W związku z charakterem projektu – rewitalizacja obszarów miejskich – prace komisji przetargowej w Sopo-

cie wspierali członkowie Rady Architektonicznej. Projekt był konsultowany również z Honorową Radą Architektów Sopotu, która oceniła go pozytywnie.

6. Dobrą praktyką jest to, że przewodniczący komisji nadzorczej jest osobą decyzyjną i bierze czynny udział w jej pracach (Prezydent Miasta Sopotu jest przewodniczącym komisji nadzorczej i był obecny na zdecydowanej większości spotkań roboczych).
7. Ważną kwestią jest transparentność całego postępowania przetargowego i właściwe jego udokumentowanie (nagrania, protokoły).
8. Obopólna korzyść: w wyniku zawieranej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym Miasto zrealizuje cele publiczne poprzez zagospodarowanie określonego obszaru miejskiego w zakresie funkcji publicznych (zgodnie z katalogiem zadań własnych Miasta, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej), natomiast partner prywatny zyskuje najatrakcyjniejszą w tym mieście lokalizację dla wybudowania obiektów komercyjnych, tj. sklepy, hotel itp., i prowadzenia działalności komercyjnej. Ponadto budżet Miasta zasilą kwoty z tytułu podatków uiszczanych przez podmioty użytkujące kompleks. PKP S.A. otrzyma zaś pomieszczenia o odpowiednim standardzie, w których odbywać się będzie obsługa podróży.

## Wnioski instytucji finansującej

1. Pozyskanie finansowania dla projektu wymaga znalezienia kompromisu jednocześnie przez trzy główne strony przedsięwzięcia: podmiot publiczny, partnera prywatnego i bank. Banki w przypadku finansowania dużych projektów infrastrukturalnych preferują uczestnictwo w dialogu konkurencyjnym/negocjacjach przed podpisaniem umowy o PPP. Wolą doradzać partnerowi prywatnemu od początku i ewentualnie sugerować zapisy w umowie, co potwierdził również partner prywatny.
2. Podmiot publiczny w trakcie tworzenia założeń do umowy PPP powinien uwzględnić perspektywę instytucji finansowych, tak aby potencjalni partnerzy prywatni byli w stanie osiągnąć zamknięcie finansowe przedsięwzięcia. Do głównych elementów, na które szczególną uwagę zwracają instytucje finansujące, można zaliczyć:
  - a. zrównoważony podział ryzyka pomiędzy partnera prywatnego i publicznego. Przeniesienie zbyt wielu rodzajów ryzyka na partnera prywatnego w ramach umowy PPP i brak możliwości ograniczenia tego ryzyka przez kredytobiorcę może skutkować poziomem ryzyka projektu nieakceptowanym dla instytucji finansowej,

- b. zasady wynagradzania partnera prywatnego (zapewnienie inwestorowi w ramach umowy PPP źródła spłaty zadłużenia wobec banku; możliwość oszacowania ryzyka osiągnięcia przychodów w planowanej wysokości). W przypadku projektu zagospodarowania okolic dworca PKP w Sopocie jako źródło obsługi zadłużenia wskazano działalność komercyjną BGI (przychody z najmu powierzchni handlowo-biurowych, prowadzenie hotelu, parkingów itp.),
  - c. możliwość ustanowienia prawnych zabezpieczeń spłaty ze strony partnera prywatnego jako kredytobiorcy na poziomie akceptowalnym dla instytucji finansującej,
  - d. zobowiązania wynikające z umów zawartych pomiędzy inwestorem a głównymi podwykonawcami i operatorami obiektu (projektantem obiektu, generalnym wykonawcą inwestycji, podmiotem odpowiedzialnym za eksploatację itd.); istotne jest, by ryzyka wynikające z realizacji umowy PPP były w odpowiedni sposób przeniesione na kolejne podmioty. Należy uwzględnić, iż bank analizuje ww. umowy również pod względem np. doświadczenia kluczowych podwykonawców w realizacji podobnych przedsięwzięć, warunków płatności, sytuacji finansowej wykonawców/dostawców, struktury kar umownych itd.,
  - e. warunki wypowiedzenia lub przedterminowego odstąpienia od umowy PPP, strukturę kar umownych obciążających partnera publicznego oraz partnera prywatnego, maksymalny poziom obciążeń finansowych projektu z tytułu kar itd. Spłata wierzytelności wobec banku powinna być zabezpieczona również w przypadku wypowiedzenia umowy PPP przez partnera publicznego,
  - f. warunki umowy PPP, które pozostają nieokreślone na etapie jej zawierania (np. opcja wprowadzania zmian na późniejszych etapach realizacji projektu przez partnera publicznego) i ich ewentualny wpływ na sytuację finansową projektu w przyszłości.
3. Pozyskanie finansowania dla inwestycji realizowanej w ramach PPP jest znacznie bardziej wymagające czasowo niż w przypadku przedsięwzięcia realizowanego w formule tradycyjnej (np. „projektuj i buduj”).

## Spis rysunków

Rysunek 1. Przykładowy schemat rozliczeń pomiędzy stronami projektu PPP, w ramach której wynagrodzenie partnera prywatnego (koncesjonariusza) pochodzi z wykorzystania przedmiotu koncesji	26
Rysunek 2. Proces zarządzania ryzykiem w projektach PPP	29
Rysunek 3. Kolejne akty prawne przenoszące prawa do nieruchomości	50
Rysunek 4. Schemat organizacyjny Komisji Nadzorczej	74

## Spis tabel

Tabela 1. Przykładowa alokacja ryzyka w projekcie PPP w sektorze rewitalizacji. Ryzyko ekonomiczne projektu zostało przeniesione na partnera prywatnego, którego wynagrodzenie pochodzi z wykorzystania przedmiotu koncesji	31
Tabela 2. Prawa własności nieruchomości po zakończeniu umowy o PPP	51
Tabela 3. Świadczenie usług przez doradców w ramach umowy na kompleksową obsługę prawną w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji	56
Tabela 4. Warunki udziału w postępowaniu	63
Tabela 5. Kryteria oceny ofert na wybór partnera prywatnego	67





Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju  
Departament Partnerstwa  
Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50  
fax: + 48 22 273 89 15  
email: [rozwojppp@miir.gov.pl](mailto:rozwojppp@miir.gov.pl)  
[www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl)

 .gov.pl

Egzemplarz bezpłatny

Partnerzy projektu



MINISTERSTWO  
INWESTYCJI  
I ROZWOJU



ZWIĄZEK  
MIAST  
POLSKICH

