

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylvia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Dagmara Hajdys

Uniwersytet Łódzki

PROCEDURA WYBORU PARTNERA PRYWATNEGO JAKO PODSTAWOWA DETERMINANTA ZAWARCIA UMOWY PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Streszczenie: Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga posiadania odpowiednich zasobów finansowych. W okresie niedoboru budżetowego oraz ograniczonej zdolności kredytowej wykorzystanie przez sektor publiczny kapitału prywatnego może być jedynym sposobem na realizację inwestycji. Zaangażowanie prywatnego inwestora w świetle prawa wymaga przeprowadzenia postępowania o wybór partnera prywatnego. W polskim ustawodawstwie wybór partnera prywatnego do projektów PPP może się odbyć w oparciu o przepisy ustaw: o koncesji na roboty budowlane lub usługi lub *Prawa zamówień publicznych*. Wybór trybu uzależniony jest od formy wynagrodzenia, jaką otrzyma podmiot prywatny z tytułu realizacji przedmiotu partnerstwa. W artykule przedstawiono czynności, jakie powinny być wykonane w zależności od trybu postępowania.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, zamówienie publiczne, wynagrodzenie partnera prywatnego, oferta.

1. Wstęp

Podjęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego stwarza możliwość realizacji inwestycji, których nie byłaby ona w stanie sfinansować ze środków budżetowych. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) została określona w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ i stanowi formę realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań narzuconych przez ustawy oraz tych, których realizacja wynika z przyjętej polityki lokalnej.

Głównym powodem prawnego uregulowania instytucji było nakreślenie zasad i warunków współpracy podmiotów sektora publicznego z podmiotami prywatnymi przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 wymienionej ustawy „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”. Idea partnerstwa sprowadza się do stworzenia podmiotom

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.

publicznym poszukującym źródeł finansowania projektów inwestycyjnych warunków, w których będą mogły „zaprosić” prywatnych inwestorów do współpracy². W zamian za wniesiony wkład finansowy inwestorzy będą mogli czerpać wynikające z umowy korzyści.

Wybór partnera prywatnego stanowi najważniejszy element procedury przygotowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Podjęte na tym etapie decyzje będą rzurowały na przebieg całego przedsięwzięcia. Regulacje prawne w zakresie procedury wyboru partnera, zarówno unijne, jak i krajowe, rygorystycznie podchodzą do problematyki, toteż podmiot publiczny zobowiązany jest dołożyć wszelkiej staranności, aby prawidłowo przygotować postępowanie wyboru wykonawcy przedsięwzięcia. Celem opracowania jest przedstawienie ścieżki wyboru partnera prywatnego dla formuły PPP w regulacjach prawnych.

2. Sposoby wyboru partnera prywatnego

Tryb wyboru partnera prywatnego dla przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich warunkach uzależniony jest od przewidywanego sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego. Ustawa o PPP, pomimo że w sposób kompleksowy reguluje kwestie współpracy pomiędzy podmiotami, to nie zawiera własnego trybu, jedynie umożliwia wybór jednego z dostępnych i obowiązujących w prawie. Zgodnie z art. 4 ustawy o PPP „jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi”. W innych przypadkach zastosowanie mają przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych*. W sytuacji gdy wymienione ustawy nie mają zastosowania, ustawodawca nakazał, aby procedura wyboru inwestora dokonana była „w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzegania zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o PPP”. W przypadku gdy partner publiczny wniesie jako wkład własny nieruchomości, przy wyborze partnera prywatnego zastosowanie znajdą także przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami³.

Zgodnie z powyższym wybór partnera prywatnego może nastąpić na trzy sposoby:

1) wybór podmiotu prywatnego w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁴,

² P. Siwy, *Obowiązki i przywileje jednostek realizujących inwestycje w formie partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Finanse Sektora Publicznego” 2011, nr 12, s. 37.

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2010, nr 106, poz. 675.

⁴ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101 z późn. zm.

2) według przepisów *Prawa zamówień publicznych*⁵,

3) według procedury określonej przez podmiot publiczny, przy zachowaniu zasad obowiązujących w postępowaniach o zamówienie publiczne.

Prawnicy wyraźnie wskazują, że nie stosuje się przepisów o koncesji w zakresie wyboru partnera prywatnego w sytuacji, gdy płatność podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego nie będzie prowadziła do odzyskania całości nakładów poniesionych przez partnera prywatnego w związku z wykonywaniem przedmiotu partnerstwa⁶. Bez względu na to, jakie przepisy zostaną zastosowane do wyboru partnera, obowiązkiem podmiotu publicznego jest przestrzeganie równego i niedyskryminacyjnego traktowania wszystkich potencjalnie zainteresowanych. Zasady te mają fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przebiegu postępowania i powinny mieć zastosowanie na każdym etapie procedury wyboru partnera prywatnego. Konieczność przestrzegania powyższych zasad wynika także z przepisów unijnych, tj. postanowień Dyrektywy 2004/18/WE⁷ oraz artykułów 12, 43 i 49 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁸ i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Naruszenie ogólnych zasad traktowane jest jako naruszenie przepisów prawa, obwarowane prawnymi konsekwencjami prowadzącymi do odwołania lub unieważnienia postępowania, powtórzenia czynności, a w skrajnej sytuacji – unieważnienia zawartej umowy. W konsekwencji podmiot publiczny poniesie koszty związane z postępowaniem, konieczne będzie ponowne przeprowadzenie postępowania, a w efekcie nastąpi przesunięcie realizacji inwestycji w czasie. Toteż w interesie podmiotu publicznego jest staranne przygotowanie i przeprowadzenie postępowania z zachowaniem powyższych zasad.

3. Tryb wyboru partnera prywatnego zgodnie z ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi

Koncesja jest jedną z form współpracy podmiotów sektora publicznego z podmiotami prywatnymi. Przedmiotem współpracy w ramach koncesji mogą być roboty budowlane lub usługi. Pierwszy etap prac związanych z wyborem partnera prywatnego dotyczy opracowania przez koncesjodawcę opisu przedmiotu koncesji. Opis powinien być sporządzony w sposób umożliwiający zainteresowanym podmiotom jednakowy dostęp do wykonania przedmiotu koncesji, w sposób nieograniczony z zachowaniem zasad konkurencji i niedyskryminacji. W opisie koncesjodawca określa

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, DzU 2011, nr 87, poz. 484 z późn. zm.

⁶ Zob. K. Płonka-Bielenin, T. Moll, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Difin, Warszawa 2012, s. 72.

⁷ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.Urz. UE, L 134/114.

⁸ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, DzU 2004, nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.

swoje potrzeby i wymagania, tym samym determinując zakres obowiązków partnera prywatnego. Opisu przedmiotu koncesji podmiot publiczny może dokonać na trzy sposoby:

- 1) poprzez odniesienie do specyfikacji technicznej,
- 2) poprzez charakterystykę lub wymagania w zakresie funkcjonalności,
- 3) w sposób mieszany, tzn. poprzez częściowe odniesienie do specyfikacji technicznej oraz częściowe odniesienie się do charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności.

Przedmiot koncesji opisuje się za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń, w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, który pozwoli oferentom przedstawić oferty odpowiadające rzeczywistym oczekiwaniom zamawiającego. Dokonując opisu w formie specyfikacji technicznej, koncesjodawca odnosi się do oznaczonych cech technicznych i jakościowych. W specyfikacji podaje się odniesienia do norm technicznych, metod i technologii produkcji, parametrów produktu lub usługi, zasad projektowania i kosztorysowania. Jeśli opis przedmiotu koncesji został sporządzony w formie charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności, to jego forma jednoznacznie powinna wyrażać intencje koncesjodawcy i nie budzić żadnych wątpliwości ze strony zainteresowanych koncesją podmiotów.

Tabela 1. Elementy treści ogłoszenia o koncesji

Lp.	Elementy ogłoszenia o koncesji
1	Nazwa (firma) i adres koncesjodawcy
2	Określenie przedmiotu koncesji
3	Wskazanie miejsca i terminu składania wniosków o zawarcie umowy koncesji
4	Opis potrzeb i wymagań koncesjodawcy lub informacje o sposobie uzyskania tego opisu
5	Termin wykonania przedmiotu koncesji, o ile jest to podyktowane specyfiką zawieranej umowy koncesji
6	Warunki udziału oraz opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu
7	Informacje o dokumentach składanych przez oferenta, którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą, albo oferenta, który złoży najkorzystniejszą ofertę spośród pozostałych ofert w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu
8	Informacje na temat wadium, o ile jego wniesienie jest wymagane
9	Kryteria oceny ofert, jakimi koncesjodawca będzie się kierował przy wyborze oferty najkorzystniejszej, oraz o ile to możliwe, ich znaczenie
10	Warunki uznania oferty za nieodpowiadającą wymaganiom koncesjodawcy, skutkujące niedopuszczeniem oferty do oceny i porównania
11	Okoliczności uzasadniające odwołanie postępowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101 z późn. zm., art. 11.

Przed publicznym ogłoszeniem postępowania podmiot publiczny musi oszacować wartość planowanego przedsięwzięcia, tzn. określić przybliżony koszt jego realizacji. Opierając się na przepisach ustawy o koncesji, wartość szacunkową podaje się w kwotach netto (bez podatku VAT). Następnym krokiem jest publikacja ogłoszenia o koncesji, które musi zawierać elementy określone w art. 11 ustawy. Wykaz elementów zawiera tab. 1.

Podmiot publiczny, który przedsięwzięcie planuje realizować we współpracy z podmiotem prywatnym, ma obowiązek opublikowania ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Miejsce publikacji ogłoszenia zależy od charakteru planowanego przedsięwzięcia (budowa lub usługa) oraz wartości zamówienia. W Dzienniku Urzędowym UE zamieszcza się ogłoszenia dotyczące budowy oraz dotyczące przedsięwzięć, których wartość w przeliczeniu na złote jest równa lub przekracza⁹:

- 1) 125 000 euro dla dostaw lub usług,
- 2) 4 845 000 euro dla robót budowlanych.

Warunkiem koniecznym jest także zamieszczenie stosownej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Koszty ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych i w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich nie obciążają podmiotów publicznych, a ponoszą je odpowiednio Urząd Zamówień Publicznych i/lub Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

W odpowiedzi na ogłoszenie zainteresowane podmioty składają wnioski o zawarciu umowy koncesji. We wniosku podmiot prywatny przedstawia oświadczenia o spełnieniu opisanych w ogłoszeniu warunków udziału, o zdolności ekonomicznej i finansowej, kwalifikacjach technicznych lub zawodowych (posiadanej wiedzy, umiejętności, doświadczeniu, dysponowanym potencjale technicznym i kadrowym), uprawnieniach do wykonywania określonej działalności oraz oświadczenia o niekaralności.

Podmioty, które właściwie przygotowały i złożyły wnioski, zostają zaproszone przez koncesjodawcę do negocjacji. Liczba i częstotliwość sesji negocjacyjnych uzależniona jest od charakteru i wielkości projektu oraz liczby podmiotów uczestniczących w negocjacjach. Przyjmuje się, że ten etap prac może trwać średnio od kilku tygodni do kilkunastu miesięcy¹⁰. W tym czasie dochodzi do doprecyzowania warunków technicznych i ekonomicznych projektu. Strony negocjacji poszukują kompromisu pomiędzy oczekiwaniami sformułowanymi przez koncesjodawcę a rozwiązaniami oferowanymi przez stronę prywatną. Negocjacje ostatecznie powinny pozwolić podmiotowi publicznemu na uzyskanie wiedzy potrzebnej do doprecyzowania warunków przedstawionych w ogłoszeniu o koncesji. Zaletą negocjacji jest

⁹ Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których uzależniony jest obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, DzU 2009, nr 224, poz. 1795, §1, ust. 1.

¹⁰ R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, INFOR Ekspert, Warszawa 2011, s. 119.

ustalenie rzeczywistych warunków sprzyjających nawiązaniu współpracy i duża elastyczność procedury koncesyjnej. Po zakończeniu negocjacji podmiot sporządza protokół, który ma charakter jawny, i zaprasza kandydatów do złożenia ofert. Wraz z zaproszeniem koncesjodawca przekazuje kandydatom tzw. opis warunków koncesji, będący dokumentem zbliżonym do specyfikacji istotnych warunków zamówienia w procedurze zamówień publicznych. Opis warunków koncesji jest w swej treści odzwierciedleniem opisu ogłoszenia o koncesji.

Koncesjodawca określa termin i miejsce złożenia ofert. Termin powinien uwzględniać czas potrzebny na przygotowanie oferty i złożoność warunków koncesji. Powinien być na tyle długi, aby kandydaci mogli rzetelnie przygotować ofertę i zachowane były zasady równego dostępu i niedyskryminacji. Spośród złożonych ofert koncesjodawca dokonuje wyboru najkorzystniejszej na podstawie kryteriów oceny ofert i informuje oferentów o wyborze. Postępowanie jest ważne także w sytuacji, gdy złożona zostanie tylko jedna oferta.

Oferent, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, zobowiązany jest do dostarczenia stosownych dokumentów wymienionych w opisie warunków o koncesji. Podmiot publiczny jednocześnie sporządza protokół i podaje go do publicznej wiadomości. Tym samym zostaje zakończona procedura wyboru koncesjonariusza, a strony mogą przystąpić do podpisania umowy. Umowa może prawnie zostać podpisana nie wcześniej niż:

- 10 dni od dnia przesłania oferentom informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej – drogą elektroniczną,
 - 15 dni od dnia przesłania oferentom informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej – w inny sposób, np. listem poleconym.
- Strony zawierają umowę, pod rygorem nieważności, w formie pisemnej.

4. Tryb wyboru partnera prywatnego zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*

Drugi tryb wyboru partnera prywatnego regulowany jest przez przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Wyboru partnera prywatnego dla partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie zamówień dokonuje się w sytuacji, gdy:

- 1) dominującym elementem wynagrodzenia partnera prywatnego będzie wynagrodzenie inne niż prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, w tym m.in. zapłata sumy pieniężnej,
- 2) przewidziane będą inne formy wynagrodzenia partnera prywatnego, np. całkowita zapłata ze strony podmiotu publicznego.

W ramach procedury zamówieniowej zasadniczo wybór partnera prywatnego może nastąpić poprzez:

- przetarg nieograniczony lub ograniczony,
- negocjacje z ogłoszeniem lub negocjacje bez ogłoszenia,
- dialog konkurencyjny,

- zamówienie z wolnej ręki, udzielane po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą,
- zapytanie o cenę, czyli tryb, w ramach którego zamawiający kieruje zapytanie o cenę wykonania zamówienia do wybranych przez siebie wykonawców, a następnie zaprasza do złożenia ofert,
- licytację elektroniczną, dokonywaną poprzez elektroniczny formularz, w którym wykonawcy składają oferty podlegające automatycznej klasyfikacji.

Przetarg nieograniczony polega na tym, że w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oraz SIWZ zainteresowani wykonawcy składają oferty na realizację określonego zamówienia. Podmiot publiczny przed rozpoczęciem postępowania musi dysponować pełną wiedzą o ekonomiczno-technicznych warunkach realizowanego przedsięwzięcia. Przetarg ograniczony różni się tym od nieograniczonego, że wykonawcy składają najpierw wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu. Do składania ofert zaprasza się tylko tych wykonawców, którzy przeszli wstępną klasyfikację.

Różnica pomiędzy negocjacjami z ogłoszeniem a bez ogłoszenia polega na tym, że w pierwszym przypadku procedura wyboru wykonawcy dokonywana jest po opublikowaniu ogłoszenia o zamówieniu, a w drugim – zamawiający zaprasza wybranych przez siebie wykonawców do negocjacji.

Spośród wymienionych trybów najbardziej stosowny i rekomendowany przez Komisję Unii Europejskiej jest dialog konkurencyjny. W uzasadnieniu do ustawy o PPP¹¹ wskazuje się, że tryb dialogu konkurencyjnego jest na tyle elastyczny, że bez żadnych modyfikacji może zostać wykorzystany do wyboru podmiotu prywatnego do przedsięwzięć realizowanych w formie partnerstwa.

W celu przeprowadzenia procedury przetargowej podmiot publiczny opracowuje treść ogłoszenia oraz specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ). W specyfikacji powinny znaleźć się następujące informacje:

- nazwa (firma) oraz adres zamawiającego,
- tryb udzielenia zamówienia,
- opis przedmiotu zamówienia oraz opis warunków udziału w postępowaniu, oraz opis sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków,
- termin wykonania zamówienia,
- wykaz oświadczeń i dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy,
- opis sposobu przygotowania ofert, miejsce, termin składania i otwarcia ofert,
- opis sposobu obliczenia ceny,
- opis kryteriów wyboru oferty,
- informacje dotyczące zabezpieczeń oraz okoliczności uzasadniających odwołanie postępowania.

Zakres szczegółowości specyfikacji zależy od przedmiotu zamówienia. Podobnie jak w przypadku postępowania o koncesję, podmiot publiczny zamieszcza ogłoszenie

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Druk Sejmowy nr 1180, s. 14-15.

szenie stosownie w BZP lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Opublikowanie dokumentów stanowi dla podmiotów prywatnych zaproszenie do składania ofert.

Podmiot publiczny zawiera umowę z uczestnikiem postępowania, który złożył najkorzystniejszą ofertę realizacji przedsięwzięcia. Artykuł 6 ustawy o PPP określa kryteria oceny ofert. Ponieważ projekty przeznaczone do realizacji w partnerstwie cechują się dużym stopniem skomplikowania, szerokim zakresem współpracy podmiotów, podziałem pomiędzy nich ryzyka oraz z reguły długim okresem współdziałania, to cena nie może być jedynym i wystarczającym kryterium oceny oferty. Dlatego wybierając partnera prywatnego, podmiot publiczny wybiera ofertę, która dodatkowo przedstawia:

- 1) najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia (wysokość i terminy płatności),
- 2) podział ryzyka i zadań związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmioty publiczny i prywatny,
- 3) stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu podmiotu prywatnego,
- 4) efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym również efektywność wykorzystania składników majątkowych,
- 5) kryteria bezpośrednio odnoszące się do przedmiotu przedsięwzięcia, jak: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne.

Katalog kryteriów nie ma charakteru zamkniętego i uzależniony będzie od specyfiki przedsięwzięcia, co umożliwi stronie publicznej przyjęcie innych kryteriów oceny ofert. Po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty podmiot publiczny informuje uczestników o wyniku postępowania wyboru partnera prywatnego, a z wyłonionym oferentem zawiera pisemną umowę.

5. Podsumowanie

Proces przygotowania projektu partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga od strony publicznej skonkretyzowania efektów, jakich oczekuje w wyniku partnerskiej współpracy, oraz przeprowadzenia działań w dwóch zasadniczych obszarach. Pierwszy to obszar ekonomiczny, w którym należy dokonać ekonomiczno-finansowej oceny efektywności projektu przewidzianego do realizacji w partnerstwie. Drugi to procedura wyboru partnera. W polskim systemie prawnym wybór może zostać dokonany w oparciu o dwa akty prawne: ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi lub *Prawo zamówień publicznych*. Zastosowanie odpowiednich przepisów determinuje sposób wynagrodzenia partnera prywatnego. Na stronie publicznej ciąży obowiązek rzetelnego rozpoznania możliwości i form płatności wynagrodzenia partnera, wyznaczy ona bowiem ścieżkę jego wyboru. Niewłaściwy wybór przepisów może spowodować unieważnienie postępowania. Takie działanie powoduje wzrost kosztów postępowania oraz przesunięcie w czasie, często długie, realizacji

projektu. Dlatego znajomość przepisów, rzetelne przygotowanie procedury wyboru, a nawet wsparcie doświadczonego doradcy gwarantuje pomyślne zakończenie postępowania i zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Literatura

- Cieślak R., *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, INFOR Ekspert, Warszawa 2011.
- Płonka-Bielenin K., Moll T., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Difin, Warszawa 2012.
- Siwy P., *Obowiązki i przywileje jednostek realizujących inwestycje w formie partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Finanse Sektora Publicznego” 2011, nr 12.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2010, nr 106, poz. 675.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, DzU 2011, nr 87, poz. 484 z późn. zm.
- Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.Urz. UE, L 134/114.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, DzU 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.
- Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których uzależniony jest obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, DzU 2009, nr 224, poz. 1795, §1, ust. 1.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Druk Sejmowy nr 1180.

THE PROCEDURE FOR SELECTING A PRIVATE PARTNER AS A PREREQUISITE FOR CONCLUDING A PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AGREEMENT

Summary: The availability of adequate funding determines local governments' ability to fulfil public tasks. When the national budget is tight and creditworthiness limited, private capital may be the only way for the public sector to finance investments. The law requires that a legal procedure for selecting a private partner be carried out before they are invited to cooperate. In Poland, partners for PPP projects can be selected under two laws – the act on concession for works or services and the public procurement law. Which law is applicable depends on the type of compensation the private partner will receive for carrying out the partnership agreement. The article discusses the actions required by each of the laws.

Keywords: public-private partnership, public order, pay the private partner, tender.