

PAWEŁ KUŹMA – Autor jest aplikantem radcowskim  
w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz

  
CIEŚLAK & KORDASIEWICZ  
kancelaria doradztwa gospodarczego

## Ramy prawne realizacji projektów parkingowych w PPP

Problem braku dostępności miejsc parkingowych w centrach polskich miast połączony ze wzrostem ruchu samochodów skutkuje koniecznością ciągłego poszukiwania przez samorzady nowych rozwiązań w zakresie polityki parkingowej. Jednym ze sposobów na rozwiązanie tych kłopotów może być realizacja przedsięwzięć polegających na budowie i zarządzaniu infrastrukturą parkingową we współpracy z sektorem prywatnym.

Udział podmiotu prywatnego, przy odpowiedniej alokacji ryzyka między zaangażowane strony, może pozwolić na realizację przedsięwzięcia przy jednoczesnym zmniejszeniu wykorzystania środków publicznych. Należy pamiętać, że ograniczenia związane z zaciąganiem zobowiązań dłużnych na cele inwestycyjne oraz brak doświadczenia samorządów w budowie i zarządzaniu parkingami podziemnymi zwykle stanowią kluczowe przesłanki do poszukiwania alternatywnych możliwości realizacji tego typu projektów. Jednak liczne przykłady krajowe i światowe projektów budowy infrastruktury parkingowej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) – obejmujące zwykle zaprojektowanie, wybudowanie oraz zarządzanie ogólnodostępnymi płatnymi parkingami – wskazują, że oczekiwania podmiotów publicznych nie zawsze pokrywają się z oczekiwaniami strony prywatnej, co może skutkować licznymi problemami, zwłaszcza na etapie prowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego. Dlatego też kluczową kwestią poprzedzającą wszczęcie procedury powinno być wykonanie niezbędnych analiz przedrealizacyjnych, które pozwolą porównać poszczególne modele organizacyjno-prawne realizacji przedsięwzięcia i przyjąć najbardziej odpowiedni schemat współpracy.

### Wybór partnera prywatnego

Zgodnie z art. 7 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: ustawa o PPP), przez umowę o PPP partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację

lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Jednocześnie należy mieć na uwadze art. 2 ustawy o PPP, zgodnie z którym przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk między podmiot publiczny i partnera prywatnego. **Ustawodawca nie wskazał zasad podziału zadań i ryzyk, co oznacza, że ich alokacja między stronami może podlegać negocjacom.** Obowiązuje więc w tym zakresie względna dowolność, zaś ostateczny podział będzie zależeć od założeń danego



Kluczową kwestią poprzedzającą wszczęcie procedury budowy parkingu powinno być zawsze wykonanie niezbędnych analiz przedrealizacyjnych.

projektu oraz zasobów podmiotu publicznego lub partnera prywatnego, którymi może on dysponować na potrzeby realizacji przedsięwzięcia. **Na aspekt ten należy zwrócić szczególną uwagę, odróżniając PPP od modelu koncesyjnego, w przypadku którego ustawodawca wyraźnie obarczył sektor prywatny (koncesjonariusza) większością zadań i ryzyk (zwłaszcza o charakterze ekonomicznym) występujących w projekcie.**

## WAŻNE

**Ustawa o PPP pozwala elastyczniej niż ustawa o koncesjach ustalić wzajemne zobowiązania stron w przedsięwzięciach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.**

Wybór partnera prywatnego jest determinowany przyjętym modelem wynagrodzenia partnera i zgodnie z art. 4 ustawy o PPP dokonuje się go na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) lub ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej: ustawa o koncesjach).

Ustawa o koncesjach znajdzie zastosowanie do procedury wyboru partnera prywatnego tylko wtedy, gdy:

- 1) jego wynagrodzeniem będzie wyłącznie prawo do pobierania pożytków z będącego przedmiotem PPP przedsięwzięcia, jak również
- 2) kiedy temu prawu będą towarzyszyć płatności ze strony podmiotu publicznego (np. dopłaty do świadczonych usług), ale tylko w sytuacji, gdy wysokość zapłaty z tego tytułu będzie miała charakter uboczny (tj. będzie stanowić mniej niż 50% ogólnego wynagrodzenia partnera prywatnego).

Jeżeli natomiast wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do pobierania pożytków z przedsięwzięcia, będącego przedmiotem PPP, ale w stopniu mniejszym niż wynosić będzie bezpośrednia zapłata od podmiotu publicznego albo stanowić będzie ono tylko zapłatę ze środków publicznych, wówczas wyboru partnera prywatnego dokonuje się, stosując przepisy Pzp.

## Ustawa o koncesjach

Budowa infrastruktury parkingowej może być przeprowadzona również w oparciu o przepisy ustawy o koncesjach, będącej samodzielną podstawą prawną realizacji przedsięwzięcia. Zgodnie z przyjętą w tej ustawie definicją, koncesja jest umową o charakterze odpłatnym, w której koncesjonariusz zobowiązuje się do wykonania

przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, stanowiącą w przypadku koncesji na roboty budowlane wyłączne prawo do korzystania z obiektu budowlanego albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Jak wynika z powyższej definicji, **zasadniczym kryterium wyznaczającym ramy koncesji jest sposób wynagradzania koncesjonariusza i związane z tym ryzyko ekonomiczne.** W modelu koncesyjnym od inwestora prywatnego wymaga się bowiem zaprojektowania, sfinansowania, budowy, utrzymania i zarządzania daną infrastrukturą przy jednoczesnym ponoszeniu zasadniczej części ryzyka ekonomicznego inwestycji. Oznacza to, że **w przypadku poniesienia jakichkolwiek strat koncesjodawca nie będzie zobowiązany do ich wyrównania.** Główne źródło dochodu koncesjonariusza stanowią zwykle opłaty pochodzące od użytkowników infrastruktury. Biorąc pod uwagę, że nie każdy projekt umożliwi wypracowanie zysku satysfakcjonującego inwestora, ustawodawca wyposażył koncesjodawcę w możliwość dodatkowych płatności na rzecz koncesjonariusza. Płatności te mogą stanowić pokrycie części kosztów związanych z projektowaniem lub budową, jak również przybrać formę cyklicznej dopłaty w stałej wysokości. Co jednak najważniejsze, poziom płatności nie może prowadzić do odzyskania całości (związanych z wykonywaniem koncesji) nakładów poniesionych przez koncesjonariusza.

## Wybór odpowiedniego modelu

Wybór odpowiedniej metody realizacji przedsięwzięcia uzależniony jest od przyjętych założeń przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Jeśli priorytetem będzie wybór rozwiązania, które umożliwi inwestorowi prywatnemu czerpanie pożytków z eksploatacji wybudowanej infrastruktury parkingowej w stosunkach z jej użytkownikami przy jednoczesnym sędowaniu na niego zasadniczego ryzyka ekonomicznego wykonywania przedsięwzięcia, wówczas warto rozważyć zastosowanie przepisów ustawy o koncesjach.

Z kolei, jeśli partner prywatny pokryłby całość albo część wydatków na realizację projektu lub spowodowałby ich poniesienie przez osobę trzecią, zaś zobowiązanie podmiotu publicznego polegałoby na zapłacie partnerowi prywatnemu wynagrodzenia oraz współdziałaniu w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, np. przez wniesienie wkładu własnego w postaci nieruchomości lub poniesienie części wydatków na realizację przedsięwzięcia, np. przez sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez

partnera w ramach projektu, najlepszą metodą będzie zastosowanie przepisów ustawy o PPP.

## Perspektywy rynku

Krajowe doświadczenia wskazują, że dotychczas ogłoszono 19 różnych postępowań na budowę i eksploatację parkingów w modelu PPP lub koncesji, z czego cztery zakończyły się podpisaniem umowy. Do tej liczby należy dodać umowę zawartą w **Krakowie** (parking pod placem na Groblach – partner wybrany w trybie koncesji przewidzianej przepisami Pzp do 2009 r.) oraz umowę zawartą w **Poznaniu** (parking pod placem Wolności – partner wybrany na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami).

Analiza dotychczas prowadzonych samorządowych projektów parkingowych w formule PPP wskazuje, że **większość postępowań wszczęto i prowadzono na podstawie ustawy o koncesjach**. Zadaniem koncesjonariusza było zaprojektowanie, budowa, finansowanie oraz zarządzanie i utrzymanie infrastruktury parkingowej przez okres wskazany w umowie. W zamian koncesjonariusz otrzymywał prawo do eksploatacji/pobierania pożytków z przedsięwzięcia (ewentualnie wraz z płatnością od koncesjodawcy). Podyktowane to było głównie chęcią scedowania na koncesjonariusza zasadniczego ryzyka ekonomicznego, ryzyka popytu realizacji projektu oraz minimalizację zaangażowania środków publicznych ze strony koncesjodawcy. Jednak planowane projekty nie zawsze cechowały się tak wysokim potencjałem dochodowości przedmiotu koncesji, który pozwalałby na odzyskanie przez koncesjonariusza poniesionych nakładów. Ponadto ustawa o koncesjach poważnie ogranicza możliwości wsparcia projektu przez stronę publiczną (niekoniecznie w formie finansowej). Dlatego, korzystając z dotychczasowych doświadczeń, warto rozważyć przy podejmowaniu kolejnych prób zaangażowania sektora prywatnego do realizacji infrastruktury parkingowej wszczęcie postępowania na podstawie ustawy o PPP (w trybie ustawy o koncesjach), który pozwoli odpowiednio ukształtować podział zadań i ryzyk, przy zachowaniu konstrukcji wynagrodzenia partnera prywatnego w sposób właściwy dla koncesji. ■

### PODSTAWY PRAWNE

- ▶ Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101; ost. zm. Dz.U. z 2012 r. poz. 1271)
- ▶ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100; ost. zm. Dz.U. z 2012 r. poz. 1342)
- ▶ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 907; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1473)

# NICZEGO NIE PRZEGAPISZ! INFORorganizer



Nowoczesne  
narzędzie księgowych

Terminarz

Aktualności

Wyszukiwarka

Wskaźniki i stawki

Aktywne formularze

Kalkulatory

**INFORorganizer** to nowoczesne narzędzie, które błyskawicznie wyszuka potrzebne informacje o prawie, podatkach i rachunkowości. Głosem przypomni o ważnych terminach i spotkaniach. Na bieżąco poinformuje o zmianach w prawie oraz dostarczy kalkulatory niezbędne w pracy.

Można go również wykorzystać prywatnie – nie zrobi kawy, ale przypomni o urodzinach cioci ☺.

To wszystko zawsze pod ręką, na pulpicie Twojego komputera. Tylko z INFORorganizerem oszczędzisz swój czas.

Pobierz bezpłatnie  
[www.infororganizer.pl](http://www.infororganizer.pl)