

# Nowe wytyczne w zakresie projektów hybrydowych PPP

*18 maja 2017 r. weszła w życie zaktualizowana wersja Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020. Wytyczne mają ułatwić realizację hybrydowych projektów PPP.*

**P**rojekty hybrydowe polegają na dofinansowaniu ze środków unijnych przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Pomimo możliwości zidentyfikowania kilku modeli projektów hybrydowych, w praktyce zastosowanie znajdzie najczęściej model DBFO. W modelu tym projekt jest realizowany na podstawie umowy PPP, która obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie oraz eksploatację inwestycji. Co istotne, z punktu widzenia zasad dofinansowania projektu model ten przewiduje poniesienie przez partnera prywatnego nakładów inwestycyjnych podlegających refundacji ze środków UE.

Względna popularnością cieszył się będzie też zapewne model „operatorski”, w ramach którego wybierany jest partner prywatny do zarządzania infrastrukturą dofinansowaną wcześniej ze środków UE.

O projektach hybrydowych PPP na lata 2014–2020 szczegółowo pisaliśmy w GSiA nr 24/2014 w artykule „Hybrydowe PPP w nowej perspektywie finansowej UE”.

Praktyka początku okresu programowania UE na lata 2014–2020 wykazała, że istnieje potrzeba uszczegółowienia – na poziomie wytycznych – przepisów rozporządzenia 1303/2013 w zakresie projektów hybrydowych. Wytyczne te obowiązują od 18 maja 2017 r. Planując realizację projektu hybrydowego warto zapoznać się z ich podstawowym zakresem.

## Obowiązkowe testy rynkowe i analizy przedrealizacyjne

Zgodnie z wytycznymi, przed wszczęciem postępowania o wybór partnera prywatnego, podmiot publiczny ma obowiązek opracowania analizy

przedrealizacyjnej. Służy ona ustaleniu, czy partnerstwo publiczno-prywatne – w tym również realizowane z udziałem współfinansowania ze środków UE – może być korzystniejsze od tradycyjnej formuły realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Analiza powinna mieć charakter kompleksowy i dotyczyć prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz technicznych aspektów planowanego przedsięwzięcia. Wytyczne zawierają przykładowy schemat takiej analizy. Nie oznacza to jednak, że podmiot publiczny nie może skorzystać z innego rodzaju modeli analitycznych. Najistotniejsze jest, aby osiągnięty został cel takiej analizy – tj. ocena efektywności realizacji projektu w modelu PPP w porównaniu do modelu tradycyjnego.

**Z praktycznego punktu widzenia bardzo ważnym elementem analizy są testy (konsultacje, badania) rynkowe.** Ich celem jest zdobycie oraz przeanalizowanie informacji na temat zainteresowania projektem ze strony potencjalnych partnerów prywatnych i instytucji finansowych. Efektem może być również weryfikacja i ewentualna zmiana wstępnej koncepcji realizacji projektu. Zdecydowaną zaletą testów rynkowych jest również ich niesformalizowany charakter – wytyczne dopuszczają przeprowadzenie takich badań zarówno w formie korespondencyjnej (w tym z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej), jak i w formie spotkań czy konferencji. Podmiot publiczny inicjujący dany projekt każdorazowo powinien jednak zapewnić, aby proces testów przebiegał w sposób transparentny.

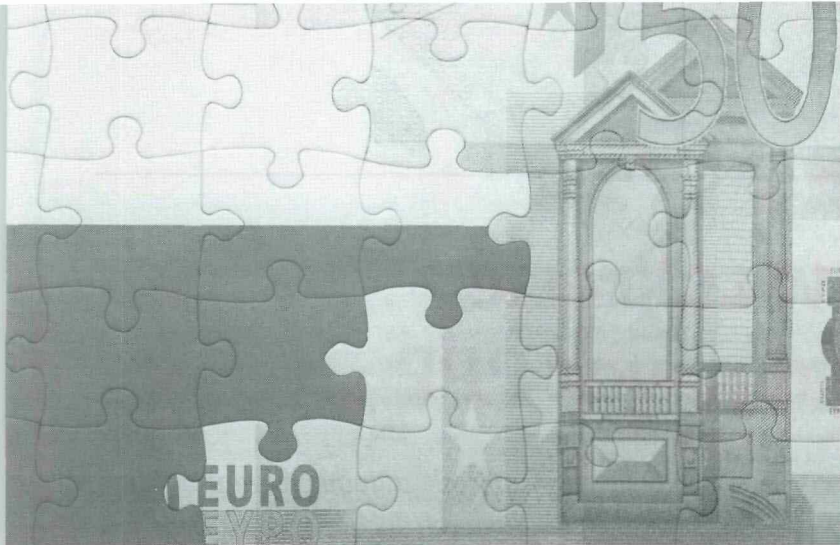
Co ciekawe, wytyczne uwzględniają specyfikę projektów PPP również w tym zakresie, że dopuszczają (na etapie ubiegania się o dofinansowanie) zastąpienie obowiązkowego w modelach tradycyjnych programu funkcjonalno-użytkowego opisem technicznych i funkcjonalnych założeń projektu

  
CIEŚLAK & KORDASIEWICZ  
kancelaria doradztwa gospodarczego



**DR RAFAŁ  
CIEŚLAK**

radca prawny  
w Kancelarii  
Doradztwa  
Gospodarczego Cieślak  
& Kordasiewicz  
[r.cieslak@kdg.waw.pl](mailto:r.cieslak@kdg.waw.pl)



dokonanych w ramach analizy przedrealizacyjnej. Analiza przedrealizacyjna projektu hybrydowego powinna zostać udostępniona instytucji zarządzającej na etapie wnioskowania o dofinansowanie, choć zazwyczaj nie będzie stanowić odrębnego załącznika do wniosku aplikacyjnego. Dokument ten nie musi podlegać żadnym aktualizacjom na etapie oceny aplikacji – nie zastępuje on bowiem studium wykonalności projektu.

Należy dodać, że **wydatki poniesione przez podmiot publiczny na przygotowanie analizy przedrealizacyjnej – podobnie jak studium wykonalności – kwalifikują się do objęcia dofinansowaniem ze środków UE.**

Przy okazji warto wspomnieć, że planowana nowelizacja ustawy o PPP przewiduje obowiązek sporządzenia oceny efektywności przedsięwzięcia dla każdego projektu publiczno-prywatnego – bez względu na źródła jego finansowania.

### **Podmiot publiczny lub partner prywatny jako beneficjenci środków UE**

W obecnym stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że beneficjentem projektu hybrydowego może być zarówno podmiot publiczny, jak i partner prywatny. Co więcej, strona publiczna składająca wniosek o dofinansowanie projektu może zastrzec, że beneficjentem środków UE stanie się partner wyłoniony w trakcie procedury PPP. W takim przypadku umowa o dofinansowanie (lub decyzja o dofinansowaniu) będzie miała charakter warunkowy i – co prawdopodobne – zaistnieje konieczność dokonania dodatkowej oceny projektu w zakresie nowego beneficjenta. Wydaje się zatem, że w praktyce sytuacje takie będą należały do wyjątkowych. Podobnie należy ocenić możliwość zastąpienia beneficjenta – partnera prywatnego – nowym partnerem prywatnym. W każdym razie umowa o PPP lub umowa o dofinansowanie może przewidywać taką ewentualność.

### **„Przekształcenie” PPP w projekt tradycyjny**

Istnieje możliwość „przekształcenia” hybrydowego projektu PPP w projekt „tradycyjny”. Analiza rynku PPP dowodzi, że średnio co piąte postępowanie PPP kończy się zawarciem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Z uwagi na relatywnie niską skuteczność tego typu procedur, wytyczne dopuszczają możliwość „przekształcenia” hybrydowego projektu PPP w projekt „tradycyjny”. Stanie się tak w przypadku, gdy stronie publicznej nie uda się wyłonić partnera prywatnego (np. nie zostaną złożone oferty lub nie zostanie wybrana żadna z nich), albo wybrany partner prywatny nie będzie chciał pełnić funkcji beneficjenta. **Wytyczne zastrzegają przy tym, aby w ramach naboru nie występowały kryteria, na podstawie których projekty hybrydowe były uprzywilejowane w stosunku do projektów realizowanych w formule tradycyjnej.** W takich sytuacjach musiałaby bowiem nastąpić ponowna ocena wniosku aplikacyjnego, której rezultatem mogłoby być anulowanie dofinansowania projektu.

Drugim przypadkiem „przekształcenia” (znaczenie bardziej skomplikowanym) jest możliwość zastąpienia beneficjenta – partnera prywatnego – podmiotem publicznym, bez naruszania zasad dofinansowania i trwałości projektu. Tego typu zastąpienie beneficjenta może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy jest ono wymagane zgodnie z warunkami umowy PPP lub umowy o dofinansowanie projektu (np. w sytuacji bankructwa partnera prywatnego). W takim przypadku podmiot prawa publicznego może wejść w prawa i obowiązki beneficjenta, pod warunkiem że instytucja zarządzająca ma pewność, iż spełnia on i podejmuje wszystkie stosowne obowiązki beneficjenta.

Należy także zastrzec, że opisane wyżej zamiany i zastąpienia beneficjenta nie będą możliwe w każdym przypadku, a jedynie w tych sytuacjach, w których katalog beneficjentów w ramach danego działania programu operacyjnego przewiduje uzyskanie statusu beneficjenta przez odpowiednio podmiot publiczny i partnera prywatnego. W praktyce zatem nie należy spodziewać się dużej liczby tego typu przedsięwzięć.

### **Rozliczanie projektów hybrydowych**

Rozliczenie projektu to chyba najtrudniejszy element umowy z partnerem prywatnym. Z jednej bowiem strony należy zapewnić, że poniesione wydatki będą kwalifikowały się do objęcia wsparciem ze środków UE, z drugiej zaś – zminimalizować ryzyko partnera prywatnego w zakresie pra-