

KATARZYNA PETER-BOMBIK**PAWEŁ CHAŁUPCZAK****Uniwersytet Jagielloński****Kraków****WYKORZYSTANIE FORMUŁY PPP W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH
NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA****1. Wprowadzenie**

Samorząd terytorialny uznawany jest za jedną z najważniejszych instytucji współczesnych państw demokratycznych. Znajduje to swój wyraz w przepisach prawa, często o randze konstytucyjnej, które gwarantują mu szerokie kompetencje w obszarze spraw publicznych, a tym samym udział w sprawowaniu władzy. Wśród europejskich regulacji o charakterze międzynarodowym sankcjonujących jego funkcjonowanie podstawowe znaczenie odgrywają – w zależności od szczebla organizacyjnego – Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Zgodnie z zapisami tych dokumentów samorząd należy rozumieć jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” – w przypadku niższych szczebli, lub „prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczone między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadających prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności”¹. Wymiar praktyczny przytoczonych definicji sprowadza się z jednej strony do uznania roli, jaką w systemie władzy odgrywa samorząd, oraz wskazania zasady pomocniczości jako mechanizmu realizacji zadań publicznych przez poszczególne szczeble organizacyjne.

Kluczowym warunkiem właściwej realizacji powierzonych samorządowi zadań publicznych jest wyposażenie poszczególnych jednostek – zgodnie z przywołanymi regulacjami – w zasoby finansowe dostosowane do zakresu i wielkości tych zadań, co w praktyce stanowi jednakże często kwestię problematyczną. Istotnym problemem okazuje się bowiem adekwatność środków postawionych do dyspozycji władz lokalnych lub regionalnych i realizowanych zadań, zwłaszcza w kontekście ciągłego rozwoju i zwiększania własnej konkurencyjności. Brak środków może stać się istotnym ograniczeniem realizacji większych przedsięwzięć inwestycyjnych. Równocześnie stanowi – w pewnym sensie wymuszony – bodziec do poszukiwania nowych, wydajnych źródeł i form finansowania własnej działalności, oszczędnego dysponowania posiadanymi środkami, jak również podejmowania współpracy z innymi podmiotami.

¹ art.3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; art.3 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

2. Samorząd terytorialny a współpraca międzysektorowa

Współpraca różnych organizacji, w tym także należących do odmiennych sektorów aktywności społeczno-gospodarczej, staje się w dzisiejszym świecie jednym z warunków ich efektywnego funkcjonowania. Współczesność pełna jest bowiem wyzwań, na które trudno jest odpowiedzieć pojedynczym podmiotom dysponującym ograniczonymi kompetencjami i zasobami. Dotyczy to wszystkich sfer życia, w tym także zaspakajania potrzeb publicznych, które stanowiąc nadal główny cel funkcjonowania podmiotów sektora publicznego, coraz częściej realizowane jest z wykorzystaniem pewnych form kooperacji międzysektorowej. Literatura przedmiotu traktuje współpracę międzysektorową jako współdziałanie podmiotów lub instytucji zaliczanych do różnych sektorów, w efekcie którego dochodzi do osiągnięcia istotnych – z punktu widzenia poszczególnych partnerów – celów. Jest to pewien „stan więzi pozaorganizacyjnej, która łączy co najmniej dwa podmioty niezależne zakładające wspólną organizację celów, które określone są przez normy prawne i wynegocjowane formy współdziałania”². Instytucja współpracy, czy też współdziałania, może być definiowana zarówno z ekonomicznego punktu widzenia, kiedy to jej celem jest osiąganie określonych efektów gospodarczych, prakseologicznego – kładącego nacisk na racjonalną organizację pracy i realizację wspólnych celów, jak również prawnego, podkreślającego rolę regulacji prawnych w relacjach między podmiotami³.

Kooperacja międzysektorowa zmierza do kształtowania formalnych związków między podmiotami lub ich grupami z wyraźnym określeniem stopnia zaangażowania i oczekiwań każdej ze stron. Jej kluczową zasadę stanowi partnerstwo, które rozumiane może być jako dynamiczna relacja oparta na wzajemnie uzgodnionych celach, realizowanych dzięki najbardziej racjonalnego podziału pracy i ryzyka z uwzględnieniem przewagi komparatywnej każdego partnera. W ujęciu instrumentalnym stanowi ono przede wszystkim czynnik zwiększania efektywności działania organizacji⁴.

Współpraca międzysektorowa podejmowana przez jednostki samorządu terytorialnego znajduje swój wyraz zarówno we współdziałaniu z podmiotami prywatnymi, jak i społecznymi. W zależności od tego, do którego sektora należy partner, współpraca ta wykazuje jednak pewną odmienność. W przypadku współpracy z organizacjami trzeciego sektora niezwykle istotny wymiar współdziałania stanowi aspekt społeczny. Partnerzy społeczni ze względu na bliskość w stosunku do mieszkańca, reprezentację interesów mniejszości i grup defaworyzowanych, dobrą znajomość potrzeb danych społeczności, przestrzeganie określonych wartości, jak i posiadanie dużego zaufania społecznego, są często w stanie zapewnić wyższą jakość realizacji określonych zadań publicznych. Obowiązujące w Polsce przepisy prawa obligują zresztą jednostki samorządu terytorialnego do takiej współpracy. Należy jednak podkreślić, iż w punktu widzenia zasygnalizowanego problemu poszukiwania nowych źródeł finansowania działalności jednostek samorządu, współpraca z sektorem społecznym nie stanowi rozwiązania, gdyż zadania przejmowane przez podmioty społeczne finansowane są ze środków publicznych.

² Stadniczeńko S.L., *Współdziałanie oraz wzajemne wspieranie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, [w:] Dolata S. (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s.175

³ szerzej: Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2005, s.188 i n.

⁴ Prawelska-Skrzypek G. (red.), *Rozwój przez partnerstwo*, Kraków 2008, s.11 (za Brinkerhoff, 2002).

Zdecydowanie inny charakter ma współdziałanie publiczno-prywatne, które postrzegane przez pryzmat sektora publicznego, stanowić może istotny sposób finansowego odciążenia partnera publicznego. Podejmowanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami działającymi w sferze prywatnej, dotyczy przede wszystkim takich przedsięwzięć, w przypadku których zakłada się generowanie nadwyżek finansowych w przyszłych okresach lub które mogą zapewnić partnerom prywatnym zwrot poniesionych nakładów. Współpraca między sektorami opiera się współcześnie na szeroko rozumianym partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP), które w zależności od zaangażowania partnerów, jak również osiągniętych przez nich korzyści, może przybierać różne formy. Zgodnie z definicją stosowaną przez Komisję Europejską partnerstwo publiczno-prywatne stanowi „formę współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Cechą PPP jest to, że obie strony otrzymują określone korzyści, które zależą od stopnia zaangażowania w realizację danego zadania. Każda ze stron wykonuje zadania najlepiej jak umie, dzięki czemu usługi publiczne i infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem Partnerstwa jest takie kształtowanie stosunków między stronami, aby większe ryzyko ponosiła ta strona, która ma nad nim większą kontrolę.”⁵. Analizując jednakże definicje proponowane przez kluczowe instytucje i organizacje o charakterze międzynarodowym (Komisja Europejska, Bank Światowy, Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych) można zauważyć pewne ich zróżnicowanie. Do kluczowych elementów konstytuujących partnerstwo publiczno-prywatne zaliczyć należy przede wszystkim długi czas trwania, korzyści uzyskiwane przez partnerów, jak również podział ryzyka.

Odnosząc się do partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego na gruncie polskim, należy podkreślić, iż termin ten odnoszony jest praktycznie do wszystkich form współdziałania długoterminowego, którego stronami są podmioty publiczne i prywatne, ukierunkowanego na zaspakajanie potrzeb publicznych, zwłaszcza w sferze użyteczności publicznej⁶. W efekcie trudno mówić o „polskim modelu” partnerstwa, co wynika w dużym stopniu ze stosunkowo krótkiego okresu obowiązywania, jak również dużej zmienności, aktów prawnych sankcjonujących tę sferę działalności. Pierwszy akt prawny regulujący problematykę partnerstwa publiczno-prywatnego przyjęty został w roku 2005⁷, jednakże ze względu na wprowadzenie skomplikowanych procedur, przy równoczesnym braku mechanizmów zabezpieczających interesy partnerów, w praktyce nie znalazł szerszego zastosowania. Zmiany w tym obszarze nastąpiły wraz z uchwaleniem obecnie obowiązującej ustawy⁸. Analiza raportów dotyczących kształtowania się rynku w Polsce za lata 2009 i 2010 wskazuje na wyraźne ożywienie wyrażające się przede wszystkim w ilości ogłoszonych w danym roku przez podmioty publiczne projektów realizowanych we współpracy z podmiotami prywat-

⁵ Sulkowska K.K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument wspierający inwestycje w sektorze publicznym*, [w:] Przygodzka R. (red.), *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, Białystok 2008, s.263-264 (za *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*).

⁶ Bejm M. (red.), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s.4.

⁷ ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, Dz.U.2005 nr 169, poz.1420 z późniejszymi zmianami.

⁸ ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, Dz.U.2009 nr 19, poz.100 z późniejszymi zmianami.

nymi (2009 – 34, 2010 – 51). Z punktu widzenia sektora gospodarki, w ramach którego zgłaszane były poszczególne projekty, największym zainteresowaniem, tak w roku 2009, jak i 2010, cieszył się sektor sport i rekreacja. W dalszej kolejności w poszczególnych latach planowano projekty w obszarze infrastruktury komunalnej, ochrony zdrowia, infrastruktury teleinformacyjnej, przy czym w roku 2010 w stosunku do roku 2009 nastąpiło wyraźne zwiększenie ilości sektorów (kultura, rewitalizacja)⁹. Analiza rozkładu terytorialnego projektów wskazuje na silne zróżnicowanie w skali kraju – w roku 2009 najwięcej projektów złożonych zostało w województwach wielkopolskim, śląskim i małopolskim, natomiast w roku 2010 niekwestionowanym liderem stała się Małopolska (w dalszej kolejności – województwa mazowieckie i pomorskie). Wśród przykładów realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych wykorzystujących formułę PPP, które miały miejsce w ostatnich latach na terenie województwa małopolskiego wymienić należy przede wszystkim budowę pierwszego w stolicy województwa podziemnego parkingu.

3. Przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane w formule PPP – przykład Krakowa

Na dzień dzisiejszy jedyną miejską inwestycją zrealizowaną w Krakowie w czystej formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest parking podziemny umiejscowiony pod placem Na Groblach. Okres realizacji tej inwestycji – od momentu ogłoszenia postępowania (listopad 2005) do uroczystego otwarcia (grudzień 2009) – objął prawie cztery lata. Przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i realizacja na zasadach koncesji na roboty budowlane, budowy parkingu podziemnego na 400 do 800 miejsc oraz odbudowa istniejącego kompleksu boisk sportowych wraz z infrastrukturą techniczną. Inwestycja miała mieć charakter komercyjny, przede wszystkim z nastawieniem na obsługę ruchu turystycznego. Wśród licznych wymogów o charakterze konserwatorskim i architektonicznym wskazać należy przede wszystkim konieczność dostosowania się do zabytkowego otoczenia, co wynikało z bezpośredniego sąsiedztwa Zamku Królewskiego na Wawelu, jak i spełnienie warunków określonych przepisami o gospodarce wodnej¹⁰, związane z wysokim poziomem wód gruntowych i niewielką odległością od Wisły. Chodziło przede wszystkim o zapewnienie nienaruszalności konstrukcji w wypadku powodzi i przerwania wałów¹¹. Warto podkreślić, iż akurat w tym względzie inwestycja w pełni zdała egzamin w maju 2010 roku w czasie przechodzenia przez miasto fali powodziowej.

Istotnym warunkiem pozwalającym na wyłonienie w postępowaniu wykonawcy było doświadczenie (wcześniejsza realizacja przynajmniej inwestycji tego typu o określonych parametrach), jak również odpowiednia wielkość zasobów kadrowych i finansowych. Początkowo przewidywano wybór (w ramach I etapu) maksimum siedmiu firm, które miały zostać zaproszone do składania ofert i negocjacji. Najważniejsze kryterium oceny ofert miały stanowić kolejno okres eksploatacji obiektu, okres realizacji projektu i budowy, a dopiero na końcu cena¹². W rzeczywistości do negocjacji przystąpiło czterech chętnych, z

⁹ Rynek PPP w Polsce 2009, *Investment Suport*, Warszawa 2010; Rynek PPP w Polsce 2010, *Investment Suport*, Warszawa 2011.

¹⁰ Postępowanie o udzielenie koncesji na roboty budowlane z dnia 30 listopada 2005, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=23247 (dostęp 15 kwietnia 2011).

¹¹ Sieradzka J., Tymczak P., *Zjeżdżanie do podziemi*, [w:] „Dziennik Polski”, nr 169/2007.

¹² „Postępowanie o udzielenie...”, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=23247 (dostęp 15 kwietnia 2011).

czego dwóch spełniło warunki udziału w postępowaniu i zostało dopuszczonych do II etapu¹³. Ostatecznie jednak ofertę złożyło tylko jedno przedsiębiorstwo, hiszpańska firma ASCAN Empresa Constructora y de Gestion S.A., należąca do grupy biznesowej Sarisa¹⁴. 24 listopada 2006 roku została podpisana umowa pomiędzy zamawiającym, czyli Gminą Miejską Kraków, a koncesjonariuszem. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami pełny koszt budowy i obsługi, w wysokości 62 mln 708 tysięcy złotych, miała ponieść firma Ascan. Po zakończeniu robót i oddaniu obiektu do użytkowania firma miała otrzymać prawo do eksploatacji parkingu podziemnego przez okres 840 miesięcy czyli 70 lat. Warto zaznaczyć, iż było to pierwsze tego typu postępowanie w Polsce przeprowadzone prawidłowo i zakończone sukcesem¹⁵. Bardzo szybko pojawiło się więc duże zainteresowanie ze strony innych władz samorządowych zainteresowanych tego typu przedsięwzięciami (zapytania kierowane do urzędu miasta, wnioski o udostępnienie dokumentacji)¹⁶. Należy zaznaczyć także, iż realizacje podziemnych parkingów w oparciu o formułę PPP miały już miejsce w Polsce, jednakże w innej formie. Za przykład służyć może podziemny parking zlokalizowany w centrum Poznania (Plac Wolności). Również w Krakowie podejmowane były od roku 2000 działania zmierzające do rozpoczęcia tego typu inwestycji w kilkunastu lokalizacjach, które jednak z różnych względów nie zostały zrealizowane.

W przypadku parkingu pod Placem na Groblach koncesjonariusz zdecydował się na budowę dwukondygnacyjnego parkingu podziemnego na 600 samochodów o całkowitej powierzchni 17.400 m² na działce o powierzchni 11.015 m². Według planów obiekt miał posiadać czytelny system organizacji, poprzez podział na sektory oraz informacji i identyfikacji, a także miał zapewniać sprawny i bezkonfliktowy przejazd pojazdów dzięki odpowiednio zaprojektowanemu układowi dróg wewnętrznych i dojazdowych. Ustalenia dotyczyły również ograniczenia do minimum niekorzystnego oddziaływania na środowisko (emisja spalin, hałas) zarówno na etapie budowy, jak i użytkowania. Należało także zadbać o przystosowanie parkingu dla osób niepełnosprawnych, między innymi poprzez zapewnienie odpowiedniej ilości wydzielonych miejsc parkingowych oraz wprowadzenie przystosowanych dla takich osób wind i toalet¹⁷. Ponadto, ustalenia zawierały wymogi z zakresie uporządkowania terenu wokół placu wraz z remontem ulic i chodników. Jednym z ważniejszych elementów przetargu i podpisanej umowy było odtworzenie istniejącej dotychczas na terenie infrastruktury sportowej należącej do Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego, czyli bieżni oraz boisk wraz z odbudową w tym samym miejscu obiektów infrastruktury towarzyszącej. Zgodnie z deklaracją firmy ukończenie obiektu miało nastąpić po 1.095 dniach, czyli dokładnie 3 lata od dnia podpisania umowy¹⁸. W tym okresie

¹³ Por. *Będzie parking pod Placem na Groblach*, www.krakow.pl (dostęp 16 kwietnia 2011).

¹⁴ Por. *Budowa podziemnego parkingu Na Groblach na półmetku*, <http://www.nowykrakow.pl/newsysn/formatka.php?idwyb=159> (dostęp 15 kwietnia 2011); Sieradzka J., Tymczak P., *Wizja jest, parkingów nie ma*, [w:] „Dziennik Polski”, nr 187/2007.

¹⁵ Piłat B., *Podziemny parking powstanie niedaleko Wawelu*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 276/2006; Piłat B., *Podziemny parking w 2009 roku*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 260/2006.

¹⁶ Ślusarczyk A., *Parkingi podziemne powstaną*, [w:] „KRAKÓW.PL”, nr 4/2009.

¹⁷ *Program funkcjonalno-użytkowy na zaprojektowanie i budowę parkingu podziemnego wraz z odbudową płyt boisk sportowych i obiektu zaplecza*, www.bip.krakow.pl (dostęp 15 kwietnia 2011).

¹⁸ *Umowa o udzielenie koncesji na zaprojektowanie, budowę i eksploatację parkingu podziemnego na Placu Na Groblach w Krakowie*, www.bip.krakow.pl (dostęp 15 kwietnia 2011).

przewidziano rok na realizację projektu i otrzymanie pozwolenia na budowę, oraz 2 lata na budowę i uzyskanie ostatecznej zgody na użytkowanie¹⁹.

Stosunkowo mało czasu zajęło pozyskanie podstawowych dokumentów w związku z faktem, iż część z nich była w posiadaniu koncesjonariusza już w momencie startowania do przetargu. Pozwoliło to na przejęcie przez niego już w czerwcu 2007 roku placu budowy. Ze względu jednak na użytkowanie boiska w czasie wakacji prace faktycznie rozpoczęły się dopiero jesienią 2007 roku. Pod koniec 2008 roku budowla była już w stanie surowym i przystąpiono do jej wykańczania, tak, aby pierwsi klienci mogli skorzystać z parkingu już w połowie 2009 roku²⁰.

Termin ten niestety nie został dotrzymany ze względu na zbieg kilku przyczyn. Po pierwsze, same prace ruszyły z dwumiesięcznym opóźnieniem. Z punktu widzenia inwestora istotnym ograniczeniem okazał się brak zainteresowania ze strony podwykonawców co spowodowało, że aż trzykrotnie trzeba było ogłaszać przetargi na przeprowadzenie części prac. Dodatkowo, koszty zatrudnienia polskich wykonawców okazały się zbyt wysokie co skutkowało bardziej opłacalnym dla inwestora zatrudnieniem własnych pracowników z Hiszpanii. Ponadto, ze względu na usytuowanie parkingu w centrum miasta i organizację różnych imprez (Wianki, Tour de Pologne, zjazd przedstawicieli państw członkowskich NATO), kilkakrotnie prace musiały zostać przerwane²¹. Ostatecznie roboty budowlane zakończono pod koniec października 2007 roku, czyli parę tygodni po planowanym pierwotnie terminie. Po uzyskaniu wymaganych pozwoleń 9 grudnia 2009 roku Prezydent Miasta w obecności przedstawicieli firmy Ascan dokonał uroczystego otwarcia pierwszego w Krakowie podziemnego parkingu.

Zastosowana w omawianym przykładzie formuła partnerstwa sprowadzała się do przejęcia przez partnera prywatnego finansowania inwestycji, w zamian za późniejsze prawo do eksploatacji. Po zakończeniu robót i otwarciu podziemnego parkingu firma Ascan zobowiązała się, przez 70 lat, czyli okres trwania umowy, do ciągłego świadczenia usług parkingowych na rzecz mieszkańców i turystów. Do jej zadań należy również utrzymywanie obiektu w należytym stanie oraz jego konserwacja. Inwestor ponosi również wszystkie inne nakłady związane z korzystaniem z parkingu podziemnego oraz wszelkie obciążenia podatkowe, w tym podatek od nieruchomości i inne ciężary publiczne. Koncesjonariusz może na terenie parkingu prowadzić także i inną działalność (myjnia, sprzedaż akcesoriów samochodowych) pod warunkiem, że nie wpłynie to na ograniczenie ilości miejsc postojowych.

Należy zauważyć, że partner publiczny nie odpowiada za ewentualne obniżenie spodziewanych zysków związanych z udostępniania parkingu podziemnego klientom oraz za świadczenie innych usług. Wyjątek stanowią okoliczności, w których władze Krakowa podjęłyby decyzje mogące przyczynić się do całkowitego ograniczenia dostępności parkingu nieprzerwanie przez ponad 14 dni. W takiej sytuacji miasto zobowiązało się do wypłacenia koncesjonariuszowi równowartości utraconych zysków. Równocześnie firma Ascan nie może bez aprobaty władz miasta dzierżawić lub odstąpić prawa do eksploatacji parkin-

¹⁹ Sieradzka J., Tymczak P., *Wizja jest...*, *op.cit.*

²⁰ *Budowa podziemnego parkingu...*, *op.cit.*, <http://www.nowykrakow.pl/newsysn/formatka.php?idwyb=159> (dostęp 15 kwietnia 2011).

²¹ Piłat B., *Zamknięcie to zbudujemy*, [w:] *Gazeta Wyborcza*, nr 230/2008; Tymczak P., *Nie zdążą przed wakacjami z parkingiem pod placem Na Groblach*, [w:] *„Dziennik Polski”*, nr 133/2009; www.krakow.pl (dostęp 14 kwietnia 2011).

gu z tym, że bez uzasadnionej przyczyny Miasto nie może odmówić wyrażenia zgody na takie działanie. Ponadto, w umowie znalazły się także zapisy zabezpieczające przed niedopełnieniem obowiązków przez jedną ze stron lub upadkiem inwestora. Przed upływem trwania umowy, najpóźniej w dniu wygaśnięcia, koncesjonariusz ma obowiązek przekazać parking miastu wraz z wszelką dokumentacją. Inwestor powinien przekazać parking w stanie pozwalającym na jego dalsze funkcjonowanie, nie gorszym niż w dniu jego oddania do eksploatacji z uwzględnieniem jego normalnego zużycia i w stanie wolnym od wszelkich praw i obciążeń. Na rok przed końcem umowy powinna zostać powołana wspólna komisja w celu ustalenia zakresu koniecznych remontów i napraw. Obowiązkiem firmy Ascan będzie także wykonanie na własny koszt wszystkich prac, które okażą się konieczne z wyłączeniem robót modernizacyjnych oraz ulepszcających. W przypadku zaistnienia siły wyższej, okres eksploatacji może ulec przedłużeniu o czas jej trwania oraz o uzgodniony czas związany z usunięciem skutków pod warunkiem, że niedostępność parkingu przekracza połowę miejsc postojowych²².

4. Zakończenie

Całościowa ocena omawianego przedsięwzięcia inwestycyjnego będzie możliwa zapewne dopiero po wygaśnięciu umowy. W chwili obecnej (2011), z perspektywy kilkunastu miesięcy warto jednakże zwrócić uwagę na kilka istotnych problemów i kontrowersji, które są związane z tą realizacją.

Jedną z częściej podnoszonych kwestii stanowi właśnie czas trwania partnerstwa Modelem partnerstwa, jaki zastosowano przy budowie i eksploatacji parkingu, była koncesja realizowana według przepisów wcześniejszej ustawy Prawo zamówień publicznych, która ze względu na długi termin wymagała zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych²³. Okres ten wydaje się zdecydowanie długi, zwłaszcza, że w obecnie obowiązującej ustawie o koncesji na roboty budowlane i usługi okres umowy wynosi 30 lat z możliwością jego przedłużenia²⁴. Aprobata Urzędu Zamówień Publicznych wskazuje jednak na słuszność podjętej decyzji, zwłaszcza, że była to pierwsza tego typu inwestycja w Polsce w związku z czym nie istniały żadne doświadczenia w tym zakresie. Także i fakt zgłoszenia jednej tylko oferty do ostatecznej części przetargu mógł w znaczący sposób ograniczyć przewagę miasta w negocjacjach, zwłaszcza w kontekście możliwości rozpisania kolejnego przetargu w przypadku odrzucenia oferty firmy Ascan. Z drugiej strony sam oferent – ze względu na brak tego typu realizacji w mieście – ponosząc całość kosztów inwestycji musiał zagwarantować sobie określone zyski z tego tytułu²⁵.

Trudności w oszacowaniu tempa zwrotu zainwestowanych nakładów wpłynęły na ustalenie stawek za parkowanie w wysokości nieakceptowanej przez część użytkowników, przede wszystkim mieszkańców okolicznych kamienic. W celu zagwarantowania koncesjo-

²² Umowa o udzielenie koncesji...”, www.bip.krakow.pl (dostęp 16 kwietnia 2011).

²³ art. 142 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U.2010, nr 113, poz.759 z późniejszymi zmianami.

²⁴ art. 24 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U.2009, nr 19, poz.101 z późniejszymi zmianami.

²⁵ Pilat B., Po placu Na Groblach kolej na podziemny parking pod Cracovią, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 61/2008.

nariuszowi odpowiedniej liczby klientów, miasto ograniczyło bowiem ilość miejsc postojowych na powierzchni, a ustalona wysokość stawek dla okolicznych mieszkańców – w ich odczuciu – była nie od przyjęcia (po kilkumiesięcznym okresie promocyjnym ustalone stawki parkingowe wynosić miały odpowiednio: 7 złotych i 10 groszy, 6 złotych i 60 groszy oraz 66 złotych i 50 groszy). Wysokość miesięcznego abonamentu ustalona została na kwotę 800 złotych, natomiast w przypadku mieszkańców okolicznych kamienic wynosić miała aż 700 złotych²⁶.

Liczne kontrowersje związane były także z oceną systemu komunikacji z mieszkańcami, jak również faktem nieuwzględnienia ich potrzeb i oczekiwań w trakcie realizacji inwestycji. Od samego początku realizacji inwestycji miały miejsce wzmożone protesty mieszkańców kamienic usytuowanych w okolicy Placu na Groblach, związane z ich obawami o stan budynków mieszkalnych, czy też paraliż komunikacyjny w czasie trwania budowy. Niepokój mieszkańców wynikał przede wszystkim z braku jakichkolwiek informacji ze strony inwestora, jak również i władz miasta. Akcja informacyjna prowadzona przez miasto rozpoczęła się dopiero w drugiej połowie 2007 roku, czyli w momencie rozpoczęcia właściwych prac. Równocześnie, inwestor, aby nie zostać oskarżonym o spowodowanie zniszczeń w okolicy Placu na Groblach, ze swej strony przed rozpoczęciem prac przeprowadził inwentaryzację otaczających budynków²⁷.

Niedociągnięcia w sferze komunikacji dotyczyły także braku szerszej informacji o możliwości parkowania praktycznie w samym centrum miasta skierowanej zarówno do mieszkańców, jak odwiedzających Kraków. Dotyczyło to zarówno braku strony internetowej, jak i niewystarczającego oznaczenia pozwalającego na bezproblemowe dotarcie do parkingów.

Wskazać można także pewne różnice w stosunku do planów wyjściowych, przykładowo w zakresie odtworzenia całej roślinności zajmującej przed rozpoczęciem inwestycji około 40% terenu. Zgodnie z wymogami w sytuacji umieszczenia zieleni na stropodachach wcześniejszy procent należało pomnożyć przez dwa. Doprowadziło to w efekcie do pokrycia boiska sportowego naturalną nawierzchnią trawiastą, co w ocenie jego użytkowników nie było dobrym rozwiązaniem²⁸.

Jednakże z punktu widzenia prowadzenia samej inwestycji należy wyraźnie podkreślić, iż za wyjątkiem niewielkiego przesunięcia terminu otwarcia, inwestor zrealizował wszystkie plany zgodnie z umową, co uznać należy za niekwestionowany sukces, zwłaszcza biorąc pod uwagę pionierski charakter działań. Równocześnie podkreślić należy zainteresowanie władz miasta dalszymi realizacjami tego typu. Obecnie planowane są takie przedsięwzięcia jak rozbudowa infrastruktury rekreacyjnej nad Zalewem Nowohuckim, budowa cmentarza wraz ze spopieliarnią, budowa kolejnych parkingów, w tym podziemnych oraz organizacja grzebowiska dla zwierząt.

²⁶Por. Hajok D., Hamarnik P., *Mieszkańcy wkopani*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 289/2009; Tymczak P., *Pierwszy taki w Polsce*, [w:] „Dziennik Polski”, nr 289/2009.

²⁷Por. Pilat B., *Ruszają prace, mieszkańcy protestują*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 227/2007; Tymczak P., *Siedziszka J., Zjeżdżanie...*, op.cit.

²⁸Por. Hamarnik P., *Parking gotowy, ale ceny zaskakujące*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 286/2009; Tymczak P., *Pierwszy taki...*, op.cit.; www.krakow.pl (dostęp 15 kwietnia 2011)

5. Literatura

1. Będzie parking pod Placem na Groblach, dokument elektroniczny, www.krakow.pl (dostęp 16 kwietnia 2011)
2. Bejm M. (red.), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Komentarz, Warszawa 2010.
3. Budowa podziemnego parkingu Na Groblach na półmetku, dokument elektroniczny, <http://www.nowykrakow.pl/newsysn/formatka.php?idwyb=159> (dostęp 15 kwietnia 2011)
4. Europejska Karta Samorządu Lokalnego.
5. Europejska Karta Samorządu Regionalnego.
6. Hajok D., Hamarnik P., *Mieszkańcy wkopani*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 289/2009.
7. Hamarnik P., *Parking gotowy, ale ceny zaskakujące* [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 286/2009.
8. Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2005.
9. Piłat B., *Po placu Na Groblach kolej na podziemny parking pod Cracovią*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 61/2008.
10. Piłat B., *Podziemny parking powstanie niedaleko Wawelu*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 276/2006.
11. Piłat B., *Podziemny parking w 2009 roku*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 260/2006.
12. Piłat B., *Ruszają prace, mieszkańcy protestują*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 227/2007.
13. Piłat B., *Zamkniecie to zbudujemy*, [w:] „Gazeta Wyborcza”, nr 230/2008.
14. Postępowanie o udzielenie koncesji na roboty budowlane z dnia 30 listopada 2005, dokument elektroniczny, http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=23247 (dostęp 15 kwietnia 2011)
15. Praweńska-Skrzypek G. (red.), *Rozwój przez partnerstwo*, Kraków 2008.
16. Program funkcjonalno-użytkowy na zaprojektowanie i budowę parkingu podziemnego wraz z odbudową płyt boisk sportowych i obiektu zaplecza, dokument elektroniczny, www.bip.krakow.pl (dostęp 15 kwietnia 2011)
17. *Rynek PPP w Polsce 2009*, Investment Suport, Warszawa 2010; *Rynek PPP w Polsce 2010*, Investment Suport, Warszawa 2011.
18. Sieradzka J., Tymczak P., *Wizja jest, parkingów nie ma*, [w:] „Dziennik Polski”, nr 187/2007.
19. Sieradzka J., Tymczak P., *Zjeżdżanie do podziemi*, [w:] „Dziennik Polski”, nr 169/2007.
20. Ślusarczyk A., *Parkingi podziemne powstaną*, [w:] „KRAKÓW.PL”, nr 4/2009.
21. Stadniczeńko S.L., *Współdziałanie oraz wzajemne wspieranie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, [w:] Dolata S. (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
22. Sulowska K.K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument wspierający inwestycje w sektorze publicznym*, [w:] Przygodzka R. (red.), *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, Białystok 2008.
23. Umowa o udzielenie koncesji na zaprojektowanie, budowę i eksploatację parkingu podziemnego na Placu Na Groblach w Krakowie, dokument elektroniczny, www.bip.krakow.pl (dostęp 15 kwietnia 2011)

24. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U.2010, nr 113, poz.759 z późniejszymi zmianami.
25. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, Dz.U.2005 nr 169, poz.1420 z późniejszymi zmianami.
26. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym, Dz.U.2009 nr 19, poz.100 z późniejszymi zmianami.
27. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U.2009, nr 19, poz.101 z późniejszymi zmianami.
28. Tymczak P., Pierwszy taki w Polsce, [w:] „Dziennik Polski”, nr 289/2009.
29. Tymczak P., Nie zdążą przed wakacjami z parkingiem pod placem Na Groblach. [w:] „Dziennik Polski”, nr 133/2009.

Streszczenie

Samorząd terytorialny jako jedna z najważniejszych instytucji państwa demokratycznego realizuje znaczącą część zadań publicznych. Warunkiem właściwej realizacji tych zadań jest przede wszystkim wyposażenie jednostek samorządu w odpowiednie zasoby finansowe. Ze względu na ograniczoność środków pojawia się – zwłaszcza w kontekście ciągłego rozwoju i zwiększania własnej konkurencyjności – dążenie do pozyskania nowych, wydajnych źródeł i form finansowania. Jedną z takich form stanowi coraz popularniejsza w dzisiejszych czasach współpraca z innymi podmiotami (publicznymi, prywatnymi, społecznymi). Niniejsze opracowanie poświęcone jest współdziałaniu sektora publicznego i prywatnego. Opiera się ono na szeroko rozumianym partnerstwie publiczno-prywatnym, którego istotnymi wyznacznikami są takie elementy jak realizacja zadań typowych dla sektora publicznego, długoterminowość, podział ryzyka, jak również korzyści osiągnięte przez wszystkich partnerów.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, partnerstwo publiczno-prywatne

THE FORMULA OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN PERFORMING PUBLIC TASKS IN CRACOW

Summary

Local government is one of the most important institutions in the democratic countries realising many administrative tasks and objectives. Performing public tasks needs a lot of money, but problem concern opportunities implementation of public tasks and their financing. Thats why local authorities try to incorporate non-state actors in the system functioning municipal or county on the basis of equal partnership. A very popular way of involving non-state organisations into performing public tasks is the growing development of mutual relations between public administration and non-government organistaions. This paper contains tips and opinions about the appropriate

local governments co-own programs that take into account the specific elements of public-private cooperation with other organisations functioning in their area (such as the identification of specific social problems, performing public tasks, long-lasting perspectives of cooperation, distribution of risk, benefits achieved by partners).

Keywords: self-government, Public Private Partnership.

Translated by Katarzyna Peter Bombik, Paweł Chałupczak

KATARZYNA PETER BOMBIK,
PAWEŁ CHAŁUPCZAK
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
Instytut Spraw Publicznych UJ,
ul. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
<http://www.isp.uj.edu.pl>
e-mail: k.bombik@interia.pl

