

Kontrakty operatorskie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego lub koncesji w Polsce

TEKST | JAKUB KOT

Kontrakty operatorskie znajdują zastosowanie przede wszystkim do działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą, w oparciu o którą zewnętrzny operator ma możliwość prowadzenia w sposób komercyjny działalności gospodarczej. Struktura finansowa tak zakrojonych projektów w dominującej części oparta jest na płatnościach uiszczanych przez użytkowników infrastruktury. Tego typu forma współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, a przedstawicielami sektora prywatnego co do zasady możliwa jest do realizacji w dwóch podstawowych modelach – partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie koncesji bądź tzw. koncesji na usługi.

Model partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie koncesji

Partnerstwo publiczno-prywatne, zgodnie z art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego w sprawie polityki spójności UE na lata 2014–2020¹, oznacza formy współpracy pomiędzy organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju

¹ 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 oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 320).

operacji dotyczących usług publicznych przez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału. Krajowe regulacje, na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym², umożliwiają podmiotom publicznym zawieranie z partnerami prywatnymi umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, których przedmiotem może być bardzo szeroki zakres świadczeń, obejmujących: budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej (w przypadku kontraktów operatorskich głównym źródłem wynagrodzenia partnera prywatnego będą opłaty uiszczane od odbiorców usług, przykładowo – w formie biletów), do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi³. Co istotne

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 113.



HALA WIDOWISKOWO-SPORTOWA W SZCZECINIE

– przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego może być wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na względnie dowolnej alokacji zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

Model koncesji na usługi

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, koncesjonariusz na podstawie umowy koncesji zawieranej z koncesjonodawcą zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji

za wynagrodzeniem, które stanowi w przypadku koncesji na usługi – wyłącznie prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Koncesja na usługi zasadniczo różni się od koncesji na roboty budowlane, gdyż nie wiąże się bezpośrednio z przeprowadzeniem inwestycji poprzez budowę określonego składnika majątkowego (przykładowo – infrastruktury sportowej). Jej istota wyraża się bowiem w eksploatacji infrastruktury będącej już w posiadaniu koncesjodawcy. Należy podkreślić, że koncesja na usługi (w odróżnieniu od partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie koncesji) swoim charakterem narzuca w sposób rygorystyczny podział zadań i ryzyk

watnego. Należy przy tym pamiętać, że koncesja jest metodą wykonywania usług publicznych, w której ryzyko ekonomiczne powodzenia przedsięwzięcia w zasadniczej części ponosi koncesjonariusz.

Kontrakty operatorskie – przykłady udanej współpracy

Coraz większa liczba zawieranych w sektorze publicznym kontraktów na zarządzanie infrastrukturą komunalną (głównie w obszarze sportu i rekreacji) pokazuje, że władze publiczne w ostatnich latach dostrzegły nie tylko ekonomiczne korzyści wynikające z outsourcingu zadań operatorskich, lecz także zalety związane z efektywniejszym zarządzaniem infrastrukturą publiczną przez profesjonalne podmioty posiadające doświadczenie i know-how w tym zakresie.

Świadczenie usług polegających na organizacji imprez i zarządzaniu halą widowiskowo-sportową w Szczecinie⁴

Jednym z przykładów kontraktów operatorskich jest koncesja na świadczenie usług polegających na organizacji imprez i zarządzaniu halą widowiskowo-sportową w Szczecinie. Zasadniczym celem projektu było pozyskanie przez miasto Szczecin zewnętrznego operatora, który odpowiadałby za organizację zawodów sportowych o znaczeniu lokalnym, ogólnopolskim i międzynarodowym, jak również za organizację koncertów, widowisk teatralnych, muzycznych, konferencji, gali sportowych i kulturalnych, wystaw targowych i innych działań o charakterze stricte komercyjnym.

Wobec powyższych oczekiwań w dniu 13 stycznia 2014 r. miasto (koncesjodawca) ogłosiło postępowanie na świadczenie – przez wybranego koncesjonariusza – kompleksowych usług w zakresie organizacji, pozyskiwania i produkcji imprez, zapewniających optymalne wykorzystanie potencjału hali widowiskowo-sportowej w Szczecinie oraz kreowanie wizerunku i promowanie marki obiektu. Ponadto, jako zadanie koncesjonariusza wskazano kompleksowe utrzymanie i komercyjne zarządzanie obiektem w sposób zgodny z jego przeznaczeniem, a tym samym poniesienie przez stronę prywatną ryzyk związanych z dostępnością

i popytem wykonywania przedmiotu koncesji. Jako kryteria oceny ofert w postępowaniu koncesjodawca wskazał wysokość miesięcznej opłaty należnej koncesjodawcy za korzystanie z obiektu przez koncesjonariusza oraz wysokość opłaty należnej koncesjonariuszowi za jeden dzień korzystania z obiektu przez koncesjodawcę.

Obiekt w Szczecinie składa się z następujących części:

- ◆ budynek A, gdzie zlokalizowano halę główną boiska, a także pomieszczenia biurowe;
- ◆ budynek B, gdzie zlokalizowano restaurację oraz pomieszczenia biurowe;
- ◆ budynek C, gdzie zlokalizowano halę rozgrzewkową, kompleks siłowni, kompleks fitness, dwie sale konferencyjne wraz z zapleczem socjalno-sanitarnym oraz pomieszczenia biurowe;
- ◆ teren wokół budynków o łącznej powierzchni ok. 10 ha, w obrębie którego zlokalizowane są boiska wielofunkcyjne, skatepark, amfiteatr, fontanna, parkingi oraz drogi wewnętrzne.

Całość terenu zajmuje powierzchnię ponad 102 tys. m², przy powierzchni użytkowej obiektów około 25 tys. m². Na podstawie umowy z dnia 3 lipca 2014 r. KSO sp. z o.o. (obecnie Arena Szczecin Operator Sp. z o.o. wchodząca w skład grupy kapitałowej TRIAS) została koncesjonariuszem przedmiotowego obiektu. Zgodnie z postanowieniami przedmiotowej umowy okres jej obowiązywania wynosi 36 miesięcy. Na podstawie postanowień zawartej między stronami umowy miasto ma prawo do bezpłatnego wykorzystywania obiektu na swoje potrzeby przez 40 dni w ciągu roku. Co istotne, z tytułu udostępniania obiektu miasto otrzymuje 30 tys. zł netto miesięcznie. Obiekt obecnie nosi nazwę Azoty Arena. Po upływie czasu trwania umowy koncesji koncesjonariusz jest zobligowany zwrócić koncesjodawcy obiekt na szczegółowo określonych w umowie koncesji warunkach.

Zarządzanie krytą pływalnią „Neptun” w Gliwicach przy ul. Dzionkarzy⁵

Postępowanie pn. Zarządzanie krytą pływalnią „Neptun” w Gliwicach przy ul. Dzionkarzy zostało wszczęte w dniu 1 lutego

⁴ Etap realizacyjny projektu śledzić można pod adresem www.azotyarena.pl.

⁵ Etap realizacyjny projektu śledzić można pod adresem www.neptungliwice.pl.



ARCHIWUM FOTOKI ARCHIWUM OPERATORA

związanych z projektem – do obowiązków koncesjonariusza należy bowiem wyłącznie utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą. Model koncesyjny co do zasady znajduje zastosowanie w „sektorach” o stosunkowo wysokim potencjale komercyjnym, które gwarantują stabilny poziom rentowności świadczonych usług, umożliwiającą wypracowanie przez operatora oczekiwanego zysku. W tego typu konstrukcji nie występuje bowiem praktycznie mechanizm opłaty za dostępność, który funkcjonuje w formule klasycznego partnerstwa publiczno-pry-



♦ KRYTA PŁYWALNIA „NEPTUN” W GLIWICACH

2011 r. Celem udzielenia koncesji przez miasto Gliwice było przede wszystkim przekazanie zewnętrznemu operatorowi zadań z zakresu utrzymania i zarządzania miejską krytą pływalnią przez okres nie dłuższy niż 5 lat.

Obiekt posiada dwie kondygnacje naziemne i jedną podziemną o łącznej powierzchni 3155,62 m² (w tym powierzchnia użytkowa 1628,75 m² i kubatura 15 460 m³). Jako kryteria oceny ofert wskazano roczną dopłatę koncesjodawcy do kosztów utrzymania krytej pływalni „Neptun” (waga kryterium – 42%), cenę biletu normalnego (waga kryterium – 32%), opłatę za 45 minut nauki pływania dla piętnastoosobowej grupy (waga kryterium – 11%) oraz długość okresu, na który zawarta zostanie umowa koncesji (waga kryterium – 15%).

Efektom postępowania było podpisanie w dniu 8 czerwca 2011 r. umowy koncesji pomiędzy miastem Gliwice a konsorcjum lokalnych firm – Kolejowe Przedsiębiorstwo Związkowe sp. z o.o. oraz IQ Service Jacek Bańczyk. Okres obowiązywania umowy wynosi 24 miesiące od dnia protokolarnego przekazania nieruchomości (8 sierpnia 2011 r.).

Wybór operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu⁶

Projekt pn. Wybór operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu to typowy przykład partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie koncesji. Postępowanie zostało wszczęte w dniu 10 kwietnia 2015 r. Przedmiotem projektu jest przedsięwzięcie polegające na świadczeniu przez partnera prywatnego kompleksowych usług operatora Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego, które powstało w ramach projektu dofinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 pn. Budowa Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu oraz dotacji uzyskanej z budżetu państwa i województwa mazowieckiego. Partner prywatny jest w szczególności zobowiązany do prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o przekazaną infrastrukturę, przez którą rozumie się w szczególności świadczenie usług w zakresie prowadzenia hotelu, organizacji, pozyskiwania i produkcji imprez oraz wykonywania zadań z zakresu utrzymania obiektu i zarządzania nim. Podmiot publiczny wymaga od partnera prywatnego samodzielnego finansowania oraz eksploatacji przekazanej infrastruktury przez okre-

⁶ Etap realizacyjny projektu śledzić można pod adresem www.hotelskansen.pl.

ślony w umowie czas, przy jednoczesnym ponoszeniu zasadniczej części ryzyka ekonomicznego. Obiekt Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego składa się z trzech głównych członów funkcjonalnych:

- ♦ części hotelowej wraz z częścią gastronomiczną złożoną z restauracji, kawiarni oraz baru,
- ♦ części widowiskowo-konferencyjnej,
- ♦ zespołu rekreacyjno-rozrywkowego, składającego się między innymi z zespołu basenów, odnowy biologicznej, kręgielni oraz siłowni.

Zawarcie umowy z wybranym partnerem prywatnym – Centrum Konferencyjno-Rekreacyjnym U. Tomaszewska, I. Wierzbicka s.c. – nastąpiło 30 września 2015 r. Należy podkreślić, że w zamian za możliwość używania nieruchomości oraz pobierania z niej pożytków operator płaci podmiotowi publicznemu ustalony czynsz na zasadach ustalonych w umowie o PPP (tytułem czynszu dzierżawy). Uroczyste otwarcie Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego odbyło się 10 października 2015 r.

Podsumowanie

Analiza krajowego rynku zarówno partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i koncesji bezsprzecznie wskazuje, że w ostatnich latach mamy do czynienia z rosnącym zainteresowaniem alternatywnymi formami realizacji usług publicznych. Jak widać, przykłady udanej współpracy pomiędzy sektorem prywatnym a jednostkami samorządu terytorialnego są widoczne także wśród tzw. kontraktów operatorskich. Pozostaje wyrazić nadzieję, że tego typu postępowania będą coraz chętniej i efektywniej inicjowane przez samorządowców, a zakrojone w interesujący sposób projekty z pewnością spotkają się z satysfakcjonującym odzewem ze strony rynku.

Autor jest aplikantem adwokackim

CK
CIEŚLAK & KORDASIEWICZ
kancelaria doradztwa gospodarczego

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz świadczy kompleksowe usługi z zakresu doradztwa europejskiego, prawnego i gospodarczego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, instytucji publicznych, przedsiębiorstw, wyższych uczelni, organizacji pozarządowych. Kancelaria specjalizuje się ponadto w obsłudze prawnej projektów realizowanych metodą partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym w modelu hybrydowym oraz komercjalizacji i przekształcaniach w sektorze publicznym. Jako pierwsza firma doradczą w Polsce z sukcesem doprowadziła do podpisania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Kancelaria realizuje bądź realizowała kompleksowe doradztwo prawne przy projektach:

1. Budowa Sądu Rejonowego w Nowym Sączu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – przedsięwzięcie jest pierwszym projektem PPP na szczeblu rządowym (5 marca 2015 r. zawarto umowę o PPP).
2. Budowa hali sportowej w Karczmiskach z wyposażeniem realizowana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – pierwszy projekt PPP w województwie lubelskim, w ramach projektu pozyskano dofinansowanie z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (16 lipca 2014 r. zawarto umowę o PPP).
3. Wybór operatora zarządzającego Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu – w ramach projektu partner prywatny jest zobowiązany do prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o nowopowstałą infrastrukturę w ramach Hotelu Skansen (1 października 2015 r. zawarto umowę o PPP).
4. Budowa kompleksu mieszkaniowo-usługowego w Kobyłce – budowa kompleksu składającego się z trzech budynków mieszkaniowo-usługowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą (2 lipca 2014 r. zawarto umowę o PPP).
5. Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – pierwszy projekt PPP na Mazowszu (2 stycznia 2013 r. zawarto umowę o PPP).

Kontakt: **Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**
ul. Piłicka 26 tel.: 22 499 51 80 kdg@kdg.waw.pl
02-613 Warszawa faks: 22 349 97 53