



Łukasiewicz

ITECH Instytut Innowacji i Technologii



Wykorzystanie PPP na poziomie samorządów gminnych

Warszawa, kwiecień 2025 r.

Autor:

Jacek Wojnicki

Redakcja merytoryczna:

Jacek Wojnicki

Projekt graficzny i skład:

Krzysztof Sokołowski

Redakcja językowa:

Jacek Wojnicki

DOI: <https://doi.org/10.36735/DUFY2454>

Sieć Badawcza Łukasiewicz – ITECH Instytut Innowacji i Technologii.

ul. Żelazna 87

00-879 Warszawa

tel. (22) 100 14 63; www.itech.lukasiewicz.gov.pl

**Publikacja została opracowana w ramach środków subwencyjnych na 2025 r.
w ramach projektu „Samorząd dla Obywatela”**

SPIS TREŚCI

Executive Summary	2
Wprowadzenie/wstęp	3
Opis problemu.....	
z dziejów PPP w III RP.....	6
polityka Rządu w kwestii PPP 2017 i 2023 roku.....	9
Regulacje prawne.....	12
Studia przypadków i najlepsze praktyki.....	15
Analiza wyników lub dowodów.....	17
Opcje wykonalności polityki publicznej.....	19
Podsumowanie i wnioski	23
Bibliografia:	27

EXECUTIVE SUMMARY

Cel analizy

Analiza jest skoncentrowana na ocenie wykorzystania instrumentów modelu PPP¹ w polskiej gospodarce komunalnej² (szczególnie na poziomie gminnym)³.

Wyzwania społeczne i prawno-ekonomiczne

Należy ciągle upowszechniać mechanizmy PPP, propagując zalety i wspominając jednocześnie o pewnych wadach tego rozwiązania. W perspektywie kolejnych lat rozwiązania PPP powinny być częściej stosowane w perspektywie zmniejszających się funduszy unijnych (wyrównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego) polskich regionów oraz zmiany wektorów budżetu UE.

Mechanizmy współpracy międzygminnej poprzez:

- Konsolidację zasobów finansowych i technologicznych.
- Wzmocnienie przekazu dobrych praktyk z zakresu PPP.
- Promowanie modelu PPP w realizacji i eksploatacji inwestycji lokalnych.

Zidentyfikowane wyzwania:

Nieznajomość procedur z zakresu PPP wśród administracji samorządowej (niewłaściwa ocena ryzyka pomiędzy stroną publiczną a podmioty prywatne, niedopasowanie inwestycji lokalnych do poszczególnych modeli PPP, ryzyko „niespięcia budżetowego” inwestycji).

Rekomendacje:

W celu lepszego wsparcia modelu PPP w polskich samorządach gminnych zaleca się:

- 1/ upowszechnienie szkoleń tematycznych wśród działaczy samorządowych i administracji lokalnej;
- 2/upowszechnianie wiedzy dotyczącej modeli PPP wśród podmiotów publicznych i prywatnych.

¹ Początków modelu PPP można się doszukiwać w USA w XIX wieku.

²Bałdyga, M. (2004). Gospodarka komunalna: aspekty prawne. Ostrołęka: „Alpha Pro”.

³ Powołanej na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420). Ustawa ta po trzech latach została zastąpiona ustawą z 19 grudnia 2008 roku (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100).

Przedmiotem analizy jest kwestia wykorzystania modelu PPP na poziomie samorządów gminnych. Analizę skoncentrowano na ocenie, w jakim stopniu lokalne wspólnoty samorządowe wykorzystują ten model prawno-biznesowy na rzecz swojego rozwoju. Analizie poddano również działania w obszarach takich jak: infrastruktura techniczna, gospodarka odpadami jak i gospodarka wodno-kanalizacyjna, sport i turystyka, kultura, ochrona zdrowia, efektywność energetyczna, budownictwo publiczne, telekomunikacja, edukacja czy rewitalizacja.⁴

Szczególna uwaga poświęcona została mechanizmom PPP przy planowaniu i eksploatacji inwestycji komunalnych⁵. Przeanalizowano działania realizowane w ramach projektów PPP w okresie 2009-2024 (wedle danych Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionalnego). Zidentyfikowano obszary szczególnej aktywności w projektach PPP na polskiej mapie samorządowej. Analiza uwzględniła także szerszy kontekst determinant i barier wdrażania modelu PPP w III RP, zgodnie ze wskazaniem niezależnych ekspertów, urzędników administracji rządowej oraz analityków z sektora prywatnego.

Metodologia badania opiera się na trzech uzupełniających się podejściach: analizie porównawczej, analizie systemowej oraz klasyfikacji. Celem analizy porównawczej jest zestawienie działań podejmowanych w ramach istniejących modeli PPP. Porównanie obejmie ich formy prawno-organizacyjne, założenia programowe oraz wyniki w kontekście realizacji inwestycji i ich eksploatacji. Szczególny nacisk zostanie położony na ocenę stopnia synergii celów (np.: wsparcie innowacji oraz pozyskiwanie partnerów prywatnych w perspektywie długoterminowej)⁶.

W ramach analizy systemowej badane będą wzajemne powiązania pomiędzy elementami polityki lokalnej. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na skuteczność, efektywność, trafność, użyteczność, ważność, wykonalność administracyjną oraz wykonalność technologiczną.

⁴ Lissowski, O. (2019). Partnerstwo publiczno-prywatne i projekty infrastrukturalne w międzynarodowej debacie publicznej. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne

⁵ Korbus B., Strawiński M. (2008). Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa realizacja zadań publicznych. Warszawa: LexisNexis

⁶ Caramani, D. (2011), *Introduction to Comparative Politics*. In: Daniele Caramani (ed), *Comparative Politics*. 2nd edition. London, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-19.

Metoda klasyfikacji posłuży do uporządkowania inwestycji w ramach PPP wedle kryterium jak zakres działań, obszary technologiczne, typ zaangażowanych partnerów czy poziom skuteczności. Klasyfikacja zostanie wsparta analizą przypadków, co pozwoli na dokładniejsze zrozumienie efektywności współpracy w różnych kontekstach. Uporządkowanie danych umożliwi wskazanie najbardziej efektywnych przykładów wykorzystania PPP na polskim gruncie lokalnym.⁷

Dotychczasową literaturę przedmiotu dotyczącą kwestii PPP można pogrupować na dwa segmenty – monografie i podręczniki dedykowane tym nowym w warunkach polskich rozwiązaniom prawno-gospodarczym oraz raporty i opracowania odnoszące się do funkcjonowania modelu PPP w warunkach III RP. Studia te opracowywane z reguły przez ośrodki analityczne i think tanki rekomendują pewne zmiany modernizujące i usprawniające ustawowe narzędzia. Ze zbioru pierwszego należy wymienić następujące prace: Korbus B., Strawiński M. (2008). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa realizacja zadań publicznych*; Lissowski, O. (2019). *Partnerstwo publiczno-prywatne i projekty infrastrukturalne w międzynarodowej debacie publicznej*; Załączna, M. i in. (2021), *Partnerstwo publiczno-prywatne- dzieląc się wiedzą i doświadczeniem* oraz Kania M., Marquardt P. (2010). *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*. Z kolei z prac należących do drugiej grupy można rekomendować: Hajdys D. (2012). *Rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. „Czas na Pieniądz”; Sześciło, D., Zieliński, M. (2008). *Co zmienić by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce*; Zysnarski, J. (2009). *Ekonomiczno-finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego*, a także *Nowe trendy w partnerstwie publiczno-prywatnym: perspektywa na 2024 rok - przewidywania i analiza* - forumppp.pl; *Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych*. Raport. (2013) oraz Bernatowicz, K. (2021). *Bariera na drodze rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce*. „Executive. Magazine.pl”. Należy zwrócić jednocześnie uwagę, iż znaczna część wskazanych opracowań pochodzi już z dość odległej przeszłości, a poza tym nawet większość najnowszych raportów nie odnosi się do efektów (ewentualnej) zmiany polityki rządowej wobec PPP (nowy dokument rządowy z 2023 roku i jego reperkusje). Te kwestie stara się (oczywiście z naturalnych względów w dość szczątkowej strukturze) poddać swojej analizie niniejszy Policy Paper.

Należy zwrócić uwagę na kilka kwestii definicyjnych oraz klasyfikacyjnych odnośnie modelu PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne definiowane jest w aktach prawnych i prawie UE jako partnerstwo sektora publicznego i prywatnego w celu wspólnej realizacji

⁷ Hajdys D. (2012). *Rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. *Czas na Pieniądz*. (689), 64.

przedsięwzięć lub świadczenia usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Współpraca powyższa opiera się na założeniu, iż każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych obowiązków sprawniej, niż druga strona kontraktu. Obie strony w ten sposób uzupełniają się, zajmując się tymi działaniami, które wykonują sprawniej i bardziej efektywnie. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka, można osiągnąć w ramach PPP znacznie efektywniejsze pod względem ekonomicznym sposoby tworzenia infrastruktury czy dostarczania usług publicznych.⁸

Jednocześnie należy wskazać, iż występuje kilka modeli PPP. Przykładowe formy współpracy obejmują: 1/Kontrakt operatorski - długoterminowa umowa, w ramach której partner prywatny przejmuje zarządzanie instalacją, której właścicielem jest miasto. Płaci roczny czynsz dzierżawny przez okres trwania umowy (możliwość wcześniejszej płatności – tzw. raty balonowej nawet za kilka lat). Aktywa pozostają w tym modelu własnością miasta. 2/DBO - (*Design Build Operate*) – partner prywatny projektuje, buduje i operuje instalacją, lecz to miasto finansuje i pozostaje właścicielem aktywów partnera prywatnego oraz 3/DBFOOT – (*Design Build Finance Own Operate Transfer*) – partner prywatny projektuje, buduje, finansuje i operuje instalacją. W tym modelu partner prywatny jest właścicielem aktywów w trakcie trwania współpracy, a po jej zakończeniu następuje przeniesienie własności na miasto.⁹

Problem badawczy jaki stawiany jest w Policy Paper dotyczy kwestii stosowania modeli PPP na szczeblu samorządu gminnego, a także ewentualnych determinantów i ograniczników dla tego instrumentu. Wydaje się bowiem, iż instytucja powyższa nie jest wykorzystywana przez polskie samorządy w wystarczającym zakresie. Konkretnie pytania odnoszą się natomiast do kwestii: 1/czy występują jakieś ograniczenia natury ustawowej lub prawnej dla rozwoju modeli PPP?, 2/jaka jest polityka rządu wobec PPP – bierna, aktywna, na czym polega wsparcie udzielane w przedmiotowym zakresie administracji samorządowej, 3/jakie inwestycje czy usługi komunalne najczęściej są realizowane przez polskie wspólnoty samorządowe, 4/gdzie dostrzegać można ewentualne możliwości rozwoju modeli PPP.

⁸ [Partnerstwo publiczno-prywatne \(ppp\) - IPPP | Partnerstwo Publiczno-Prywatne | Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego | PPP](#) [dostęp: 15.05.2025]

⁹ [PPP - modele współpracy | Veolia Poland](#) [dostęp: 15.05.2025]

OPIS PROBLEMU

Z DZIEJÓW PPP W III RP

Model PPP w Polsce nie ma zbyt rozbudowanej tradycji. Przede wszystkim w okresie funkcjonowania ustroju społeczno-gospodarczego Polski Ludowej formuła powyższa nie mogła działać ze względów doktrynalnych i ideologicznych. Należy jednakże wskazać, iż w XIX wieku niektóre inwestycje kolejowe na ziemiach polskich realizowano w podobnej prawnie formule. Jednakże rozwój omawianego modelu w latach II RP został gruntownie przerwany w okresie ukształtowania socjalizmu państwowego po 1944 roku. Narastający z końcem XIX w. interwencjonizm państwowy przerwał współpracę publiczno-prywatną w sektorze infrastrukturalnym. Władze zaborcze nacjonalizowały i przejmowały koleje w administrację państwową. Ponadto umowy koncesyjne wykorzystywano przy budowie i eksploatacji linii tramwajowych (początkowo konnych) m.in. w Warszawie i na Śląsku. Po odzyskaniu niepodległości Polski Ustawa z 14 października 1921 r. o udzielaniu koncesji na koleje żelazne prywatne wprowadziła zachęty do rozwoju lokalnych linii kolejowych dla inwestorów prywatnych i samorządów, jednak zainteresowanie koncesjami okazało się niewielkie z uwagi na słabości rodzimego kapitału prywatnego.¹⁰

Do rozwiązań PPP powrócono w polskim łańdźie prawnym dopiero w 1994 roku wraz z uchwaleniem ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Ustawodawca pozwalał na przekazanie lub eksploatację autostrad podmiotom prywatnym¹¹. Równocześnie godzi się przypomnieć, iż wraz z restytucją samorządu terytorialnego po 1990 roku (drugi jej etap miał miejsce 1998 roku wraz z utworzeniem powiatów oraz samorządowych województw) zwiększyła się rola prywatnych przedsiębiorców w dostarczaniu usług komunalnych (ustawa z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej).¹²

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań publicznych zna-
na jest w większości krajów świata. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego (ang.

¹⁰ Szafran, J. (2013), Kierunki i zakres stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. *Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska. Sectio H.* vol. XLVII (1). ss. 189-199.

¹¹ Banasik, P. (2010), Geneza Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i aktualny stan wiedzy. *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w kontekście EURO 2012.* ed. Ewa Grzegorzewska-Mischka, Gdańsk: Politechnika Gdańska, ss. 3-22.

¹² [Geneza partnerstwa publiczno-prywatnego - Jacek Kosiński](#) [17.04.25]

public-private partnership) wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych. Terminem tym określano wspólne finansowanie przez sektor publiczny i prywatny programów edukacyjnych, a następnie instalacji komunalnych. W latach sześćdziesiątych XX w. zaczęto określać tym terminem wspólne inwestycje publiczno-prywatne w zakresie renowacji miast. Pojęcie powyższe, dzisiaj powszechnie stosowane, nie ma jednak jednolitej definicji. W ujęciu szerokim może oznaczać każdą współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym.¹³

Współcześnie administracja publiczna definiowana jest przede wszystkim jako służba publiczna, co oznacza podejmowanie decyzji i realizację przedsięwzięć związanych z wykonywaniem zadań władzy publicznej, zaspokajanie potrzeb publicznych oraz działanie w interesie publicznym. W literaturze przedmiotu można spotkać zróżnicowane definicje administracji, między innymi podkreśla się, że administracja zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, realizowaną dla kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego¹⁴. W tym kontekście należy analizować zadania z zakresu polityk publicznych realizowane na poziomie samorządów lokalnych oraz konkretne zadania z zakresu gospodarki komunalnej.¹⁵

Argumentami przemawiającymi za promowaniem modelu PPP jako formy finansowania inwestycji są np.: niższe koszty budowy i utrzymania infrastruktury w oparciu o PPP oraz oszczędności w budżecie państwa (według szacunków w Wielkiej Brytanii w okresie 2003-2008 dzięki realizacji projektów PPP oszczędności budżetowe sięgnęły ponad 17%), w tym również poprawa jakości inwestycji publicznych. Z kolei analizując dane Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które wykorzystują mechanizm GFCF, finansowanie infrastruktury stanowi 1,9% PKB w UE, co odpowiada około 305 miliardów euro w 2022 roku (EIB, 2024). Inwestycje publiczne reprezentują 0,8% PKB UE, podczas gdy inwestycje prywatne stanowią 1,1%. Partnerstwa publiczno-prywatne stanowią małą część całkowitych inwestycji, mniej niż 0,05% PKB, co wydaje się znikome. Jednak nasza analiza pokazuje, że ta liczba może być myląca.¹⁶ Z braku lepszych danych, główne źródła informacji zazwyczaj używają brutto inwestycji w środki trwałe (GFCF) jako wskaźnika

¹³ Cheda, J. (2013), Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie UE i w prawie polskim. *Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie*. 1(16). Ss. 39-51.

¹⁴ Załączna, M. i in. (2021), Partnerstwo publiczno-prywatne- dzieląc się wiedzą i doświadczeniem, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. s. 19

¹⁵ Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa; Wydawnictwo Naukowe PWN oraz Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin

¹⁶ Auriol, A., Saussier St. (2025), *Private Participation in Infrastructure. What Role for Public-Private Partnerships*. London and Torino: Centre For Economic Policy Recherche. Ss. 5-6.

inwestycji w infrastrukturę. Patrząc na dane dotyczące wydatków na zamówienia publiczne dostarczone z kolei przez Tenders Electronic Daily (TED) – bardziej dokładny, choć dość zachowawczy miernik inwestycji w infrastrukturę w UE niż GFCF – dostrzegamy inny punkt widzenia na zakres PPP w inwestycjach w infrastrukturę publiczną. Z danych TED wynika, że PPP, które obejmują umowy koncesyjne i oparte na dostępności, nie wydają się już marginalne, jako że stanowiły od 10% do 27% wszystkich inwestycji publicznych w infrastrukturę w latach 2016-2022, w zależności od roku. PPP w UE koncentrują się głównie w sektorze transportowym przez umowy koncesyjne, podczas gdy umowy oparte na dostępności częściej występują w obszarach zdrowia i edukacji. Chociaż partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) obecnie stanowią stosunkowo skromny udział w całkowitych inwestycjach w infrastrukturę, pozostają one kluczowe dla władz publicznych w całej UE. Wdrażanie PPP znacznie różni się wśród państw członkowskich. Wielka Brytania i Francja przewodzi w ich wdrażaniu, podczas gdy niektóre państwa, takie jak Estonia i Malta, jeszcze nie wykorzystały PPP jako mechanizmu finansowania. przywołana różnica podkreśla różne poziomy doświadczenia i strategicznego zaangażowania w PPP w regionie i sugeruje potencjał do dalszego rozwoju. Wobec powyższych przesłanek oraz występującej luki finansowej w sektorze publicznym, wydaje się szczególnie zasadne promowanie modelu PPP na gruncie polskim (szczególnie w kontekście inwestycji realizowanych przez samorządy lokalne, na co zwracali uwagę eksperci¹⁷.

Na odrębną regulację partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce czekano aż do uchwalenia ustawy z 28 lipca 2005 r. Tak długi okres oczekiwania trudno oceniać jednoznacznie negatywnie. Jak pokazują doświadczenia innych państw, nie ma bowiem bezpośredniego związku między typem przyjętej regulacji partnerstwa a stopniem jego rozwoju w danym państwie. Innymi słowy, istnienie szczególnej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie jest warunkiem koniecznym dla sukcesu modelu PPP. Najlepszym przykładem na powyższe pozostaje Wielka Brytania, która mimo braku odrębnej ustawy o PPP, pozostaje światowym liderem w realizacji inwestycji publicznych w analizowanej formule. Ustawy o PPP obowiązują natomiast w kilkunastu państwach, np. w Belgii, Chile, Irlandii, Korei Południowej, Portugalii, Rumunii oraz Hiszpanii.¹⁸

Wskazać należy, iż ustawa o PPP z lipca 2005 roku trafiła na zły klimat społeczny, związany z konsekwencjami licznych afer gospodarczych początku XXI wieku (pokłosie afery Rywina itp.). Zaufanie do władz publicznych (nie wyłączając poziomu lokalnego

¹⁷ Rękas, M. (2009). Nowa formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) szansą na przyspieszenie inwestycji publicznych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*. (45), 537-547.

¹⁸ Sześciło, D., Zieliński, M. (2008). Co zmienić by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Fundacja Rozwoju Edukacji Ekonomicznej.

znacznie spadło), kontakty ze środowiskami biznesowymi „z gruntu stały się podejrzane”. Lepiej było zaniechać pewnych działań, niż narazić się na kłopoty z prawem i niezrozumienie ze strony wspólnoty lokalnej. Stąd krytycznie komentowano, iż czwarte P w ramach modeli PPP to Prokuratura i jego działanie.

Krytyka ustawy z 2005 r. skłoniła rząd do przygotowania projektu nowej regulacji. 29 sierpnia 2007 r. skierowano do Sejmu rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W uzasadnieniu projektu rząd wyraźnie przyznał, że po dwóch latach obowiązywania ustawy z 2005 r. nie obserwuje się żadnych konkretnych efektów jej funkcjonowania. W szczególności, nie zawarto ani jednej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ani nawet nie odnotowano żadnych działań zmierzających do podpisania takiej umowy w postaci choćby wszczęcia postępowania zmierzającego do wyłonienia partnera prywatnego. Nowa ustawa miała to zmienić, jednak przedterminowe wybory parlamentarne (październik 2007 roku) i zmiana koalicji rządowej położyły kres dyskusjom nad projektem. Nie udało się nawet rozpocząć nad nim prac w komisjach sejmowych¹⁹.

POLITYKA RZĄDU W KWESTII PPP 2017 I 2023 ROKU

Wskazać należy, iż w III RP nie wypracowano trwałej i konsekwentnej polityki rządowej względem instrumentów PPP. Pierwsza ustawa z 2005 roku trafiła na okres wzmożenia antykorupcyjnego (po aferze Rywina), co skutkowało brakiem podpisanych umów w ramach współpracy partnerów publicznym z komercyjnymi. Dopiero kolejna ustawa z 2008 roku stanowiła kolejny krok w kierunku upowszechniania tego instrumentu prawno-ekonomicznego na gruncie polskim²⁰.

W Polsce PPP zostało uznane jako znaczące źródło finansowania inwestycji, szczególnie w kontekście rychłej perspektywy ograniczenia środków unijnych (wzrost zamożności polskich regionów, inne priorytety polityk unijnych w nowych perspektywach budżetowych. W roku 2017 Rada Ministrów przyjęła „Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”.²¹ Dokument miał dać sygnał podmiotom publicznym, że mają korzystać z tego modelu. Był to pierwszy dokument takiej rangi, warto podkreślić,

¹⁹ ibidem

²⁰ Kania M., Marquardt P. (2010). Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz. Toruń: TNOiK.

²¹ [Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego przyjęta przez Radę Ministrów 2017 r. - Infor.pl](#) [dostęp: 18.04.25]

iż czekano na jego opracowanie prawie 9 lat. Należy wskazać na kilka elementów omawianego dokumentu rządowego. Powstała baza planowanych projektów PPP oraz baza takich inwestycji z podpisanymi umowami (jako zachęta dla innych, że się da). W ślad za tym zapowiedziano szkolenia dla administracji rządowej i samorządowej oraz wsparcie doradcze dla konkretnych projektów (bezpłatne doradztwo prawne, *finansowe i techniczne*). Za wdrożenie i monitorowanie rynku PPP odpowiedzialne zostało Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, tym samym stało się ono centralną jednostką do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego.

5 września 2023 r. Rada Ministrów (kolejnej koalicji rządowej) przyjęła dokument o charakterze strategicznym -*Polityka PPP do roku 2030*.²² W miejsce dotychczas obowiązujących weszły nowe rozwiązania dostosowane do obecnej sytuacji na rynku PPP. *Polityka PPP 2030* nakierowana została na „upowszechnianie formuły PPP na rzecz zapewnienia efektywności, jakości oraz trwałości inwestycji publicznych przy założeniu długoterminowej maksymalizacji korzyści społeczno-ekonomicznych”. W ramach 14 zaplanowanych w *Polityce PPP 2030* działań w dalszym ciągu zadeklarowano działania skutkujące zwiększeniem świadomości jednostek publicznych w zakresie rozważania PPP jako równoważnej i alternatywnej do PPP metody realizacji zadań.

Kontynuowane miały być prace nad otoczeniem prawnym (kompleksowość przepisów prawnych) i systemowym (aktualizacja i opracowanie dodatkowych dokumentów systemowych) dla PPP. W dalszym ciągu realizowana miała być szeroka oferta szkoleń. Dostępne będą oferowane przez Centralną Jednostkę ds. PPP trzy instrumenty wspomagające typu: wsparcie projektów, opinia PPP oraz test PPP. Odpowiadając na zidentyfikowane bariery odnoszące się do finansowania projektów PPP zadeklarowano równocześnie dążenie do uruchomienia instrumentu oferującego preferencyjne finansowanie zwrotne dla projektów PPP.²³

Jednocześnie zadeklarowano opracowanie szczegółowych wytycznych, które przejrzyście miały wskazać, jak należy przyporządkować poszczególne wydatki do kategorii bieżące lub majątkowe. Zadeklarowano również opracowanie i wdrożenie działań zmierzających do poprawy sektorowego zarządzania projektami PPP.

²² [Przyjęcie "Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030". - M.P.2023.1131 - OpenLEX](#) [dostęp: 18.04.25]

²³ [Polityka rządu | Partnerstwo Publiczno-Prywatne](#) [dostęp: 18.04.25]

Partnerstwo publiczno-prywatne jest koncepcją, która może przynosić sektorowi publicznemu wiele korzyści²⁴. Jednocześnie, wymaga ono solidnego przygotowania merytorycznego administracji, istnienia przewyższającego poziom wymagany przy przeprowadzaniu tradycyjnych zamówień publicznych. Nabiera to szczególnej wagi w przypadku państw rozpoczynających dopiero korzystanie z formuły partnerstwa przy realizacji inwestycji publicznych. Wówczas tego rodzaju wyspecjalizowana jednostka nie tylko spełnia funkcje doradcze i merytorycznego wsparcia realizacji projektów, ale także samodzielnie prowadzi projekty pilotażowe i może kreować w administracji klimat zachęcający do podejmowania kolejnych inicjatyw, przełamując naturalne opory urzędników przed angażowaniem się w skomplikowane i trudne procedury PPP.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zgodnie z rządową strategią oraz ustawą o PPP pełni funkcję Centralnej Jednostki PPP. Oznacza to, że ma realizować na poziomie krajowym zadania obejmujące m. in.: 1/koordynację działań administracji państwowej w przedmiocie PPP; 2/monitoring przedsięwzięć PPP; 3/analizy w obszarze PPP; 4/działania legislacyjne w obszarze PPP; 5/organizowanie szkoleń, warsztatów i innych inicjatyw w zakresie PPP; 6/udzielanie wsparcia merytorycznego podmiotom publicznym przygotowującym i realizującym projekty PPP; 7/opracowywanie wytycznych, standardów oraz wzorcowych dokumentów wspierających rozwój formuły PPP.²⁵

Można w tym miejscu pokusić się o wskazanie ramy analitycznej obejmującej relacje między modelami polityk publicznych a modelami PPP. Istnieje wiele podziałów polityki publicznej, które poniżej zostaną zaprezentowane.

W ramach polityki sektorowej (przedmiotowej) państwo rozwija wybrane dziedziny gospodarki kosztem pozostałych. W skład polityki publicznej sektorowej wchodzi np.: polityka gospodarcza, społeczna, zdrowotna, edukacyjna, przemysłowa, handlowa itp. Z kolei do polityk horyzontalnych zaliczamy następujące zakresy: politykę regionalną, rodzinną oraz spójności społecznej. W polskich realiach po 1989 r. bardzo ważną rolę odgrywała polityka rozwojowa, czyli zespół działań podejmowanych w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju państwa. W ramach tak definiowanej polityki publicznej występują elementy polityki: ekonomicznej, regionalnej, przemysłowej lub rolnej. W przypadku modeli PPP to wydaje się, że kontrakt operatorski może obejmować inwestycje w zakresie świadczenia usług (komunikacyjne, ściekowe, infrastrukturalne itp.; natomiast

²⁴ Zysnarski, J. (2009). Ekonomiczno-finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego; [ekonomiczno-finansowe aspekty PPP Zysnarski 2](#). [dostęp: 18.04.25]

²⁵ [Partnerstwo publiczno-prywatne - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej - Portal Gov.pl](#) [dostęp: 17.04.25]

modele DBO oraz DBFOOT w sposób bardziej efektywny i sprawny mogą być wykorzystywane przy wznoszeniu inwestycji i ich dalszej eksploatacji (np. budowa linii metra w Hiszpanii przez podmiot prywatny, a potem przeszła na własność miasta). To samo dotyczy inwestycji np. budowy szpitala, basenów miejskich itp.

Inwestycje samorządowe odgrywają kluczową rolę w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce. Samorządy lokalne często stawiają na współpracę z sektorem prywatnym, aby realizować projekty infrastrukturalne, edukacyjne czy kulturalne. Warto odnieść się do wpływu samorządowych finansów na rozwój PPP oraz przedstawić sposoby, w jakie samorządy lokalne mogą wspierać rozwój lokalny poprzez partnerstwo publiczno-prywatne. W Polsce coraz więcej wspólnot lokalnych decyduje się na realizację inwestycji w ramach PPP. Przykłady takich inwestycji to: 1/Budowa i modernizacja dróg oraz mostów; 2/Realizacja projektów związanych z ochroną środowiska, np. budowa oczyszczalni ścieków czy gospodarka odpadami; 3/Projekty związane z edukacją, np. budowa szkół czy przedszkoli; 4.Realizacja inwestycji kulturalnych, np. budowa teatrów czy muzeów.²⁶

REGULACJE PRAWNE PPP

Do najważniejszych aktów prawnych oraz dokumentów rządowych odnoszących się do modelu PPP w Polsce należy zaliczyć:

1/Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. "Polityka PPP" z 2017 roku była pierwszą rządową kompleksową wizją rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Jej głównym celem miało być zwiększenie skali i efektywności inwestycji realizowanych w formule PPP. Drugi szczegółowy dokument rządowy opracowano i przyjęto w 2023 roku – Politykę PPP 2030. Stanowi ona w gruncie rzeczy uszczegółowienie i doprecyzowanie strategii sprzed 6 lat.

2/Ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ustawa powyższa określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, którego przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

3/Ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Akt ten określa prawne i proceduralne aspekty zawierania umów koncesji

²⁶ [Nowe trendy w partnerstwie publiczno-prywatnym: perspektywa na 2024 rok - przewidywania i analiza - forumppp.pl](#) [dostęp: 25.04.25]

na roboty budowlane lub usługi, środki ochrony prawnej oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

4/Ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, które zastąpiło regulacje prawne z 2004 roku. Prawo zamówień publicznych określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

5/Ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Ustawa powyższa określa m. in. zakres sektora finansów publicznych, formy prawne jednostek tego sektora, zasady gospodarki finansowej tych jednostek, zasady i tryb kontroli finansowej i audytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych, zakres przedmiotowy finansów publicznych, sposoby zapewnienia realizacji jawności i przejrzystości finansów publicznych, procedury ostrożnościowe i sanacyjne w sytuacji zagrożenia nadmiernym wzrostem długu publicznego.

6/Ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Ustawa ta określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez jednostki lokalne zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

7/Ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Ustawa określa warunki przygotowania budowy, finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, zwanych dalej "autostradami", zasady zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad, a także organy właściwe w tych sprawach.²⁷

8/Ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustawa powyższa określa zasady: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości; pierwokupu nieruchomości; wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości; udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej; wyceny nieruchomości oraz działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.²⁸

Należy wskazać, iż regulacje w sprawie udziału prywatnych podmiotów w inwestycjach publicznych i świadczeniu usług komunalnych powstawały po 1994 roku.

²⁷ należy zwrócić uwagę, iż przywoływana ustawa nie obejmuje zadań władz lokalnych, ani regionalnych. Jest natomiast istotna ze względu na pionierskie regulacje wobec współpracy sektora publicznego i prywatnego

²⁸ ipp.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp [dostęp: 17.04.25]

Pierwsza przełomowa ustawa w przedmiotowym zakresie to regulacje odnoszące się do gospodarki komunalnej, a więc konkretnie dedykowana do samorządów lokalnych (w ówczesnych warunkach ustrojowych – tylko gminy). Pozwoliła ona na świadczenie usług komunalnych (np. transportowych) przez podmioty prywatne, wyłaniane w drodze przetargów. Kolejne dwie przełomowe regulacje pochodziły z 2008 roku i odnosiły się już konkretnie do zastosowania instrumentów PPP, a w 2016 dokonano gruntownej nowelizacji ustawy dedykowanej umowie koncesji na roboty budowlane i usługi. Warto odnotować, iż ustawa z 2005 roku nie znalazła zastosowania, w jej ramach prawnych nie powstał żaden projekt. Było to przede wszystkim związane z klimatem społeczno-politycznym w Polsce, nie sprzyjającym kontaktom ze środowiskami prywatnego biznesu. Zwrócić również należy na późne sporządzenie i wypracowanie dokumentu rządowego odnośnie stosowania PPP, nastąpiło to dopiero po 12 latach od pierwszych regulacji ustawowych.

W dalszej części opracowania – odwołując się do metody studium przypadku – wykorzystano wnioskowanie indukcyjne, pozwalające na identyfikację ewentualnych prawidłowości występowania określonych zjawisk oraz na zaproponowanie rozwiązań problemów zarządzania z przeznaczeniem do ich stosowania. Analizę przypadków przeprowadzono według procedury, na którą składały się następujące czynności badawcze: obserwacja i opis zjawiska, uogólnienia na podstawie obserwacji, wnioski z uogólnień, weryfikacja hipotez na podstawie wniosków.

Baza przygotowana przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przedstawia umowy PPP jakie zawarto w Polsce od czasu wejścia w życie ustawy o PPP z grudnia 2008 r. oraz ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi z 2009 r. (pierwotny akt prawny, już uchylony) oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi z 2016 r. (wtórny akt prawny, obowiązujący)²⁹. Baza zawartych umów PPP umożliwia ich przegląd wedle kilku kryteriów: lokalizacja, sektor, status realizacji, model wynagradzania, a także podstawa prawna wyboru partnera prywatnego. Projekty zostały zweryfikowane pod kątem rozwiązanych lub nierealizowanych umów. Prezentowany wykaz przedstawia stan z 31 stycznia 2025 r.

W okresie obowiązywania wskazanych ustaw (po 2009 roku) podpisano 203 umowy w ramach PPP o łącznej wartości 10 711 076 696, 56 zł (ponad 10 miliardów). Warto wskazać na zróżnicowanie geograficzne – najwięcej umów podpisano na Mazowszu (36), Śląsku (29), Pomorzu (24), Dolnym Śląsku (19), Wielkopolsce (16) oraz Małopolsce (15)³⁰. Czynnikiem, który łączy wymienione województwa to zaawansowany etap w rozwoju społeczno-gospodarczym³¹.

Warto w tym miejscu przywołać trochę statystyki, w celu ukazania ogólnych tendencji rozwoju rynku PPP w Polsce. Pierwsze umowy zawarto w 2009 roku (38), a pierwsze dwa skierowano do realizacji. Najwięcej umów zawarto w okresie 2010-2016 – kolejno 80 w 2012, 70 w 2013, 61 w 2015, po 60 w 2010 i 2016, 52 w 2014. Z kolei liczba realizowanych umów PPP była z naturalnych względów skromniejsza i wynosiła – najwięcej

²⁹ Raport Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa, maj 2012.

³⁰ Kronenberg-Sokołowska E. (2012). Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego. Warszawa 2008

³¹ [Baza zawartych umów PPP | Partnerstwo Publiczno-Prywatne](#) [dostęp: 17.04.25]

23 umowy w 2015, 20 umów w 2013, 16 w 2014 i 2018, 15 w 2012, 13 w 2020 i po 10 w kilku latach (2016, 2020, 2021, 2022). Z kolei w 2022 zawarto 10 umów, na łączną kwotę ok. 270 mln złotych. W tymże roku ogłoszono równocześnie 18 kolejnych postępowań na łączną kwotę 1, 2 mld złotych³². Przygaśnięcie trendu możemy zaobserwować po 2019 roku, co jest bezpośrednio związane z załamaniem covidowym w działalności gospodarczej państwa (w tym jednostek samorządowych). Po pandemicznych zmaganiach w latach 2019-2021 rynek PPP w Polsce stanął przed kolejnymi wyzwaniami: wybuch wojny w Ukrainie, kryzys energetyczny, wysoka inflacja, wzrost cen surowców i materiałów budowlanych, brak środków z unijnego Funduszu Odbudowy.³³

Na 170 zawartych od 2009 r. do 2022 r. umów partnerskich, aż 155 (91 proc.) dotyczyło samorządów lokalnych i regionalnych lub jednostek z nimi związanych. Najwięcej kontraktów, które weszły w fazę realizacji, podpisały gminy miejskie (52 umów) oraz wiejskie (43 umowy) i miejsko-wiejskie (25 umowy). 16 umów PPP zostało zawartych przez podmioty niepowiązane z samorządem, z czego w 8 przypadkach stroną umowy były organy centralnej administracji rządowej np. budowa siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu o wartości 52 mln zł oraz 7 umów koncesyjnych na usługi. Dominują ciągle w Polsce tzw. małe projekty PPP, czyli o wartości nieprzekraczającej 40 mln zł. Łączna wartość zawartych umów w latach 2009-2022 to 8,6 mld zł, przy średniej 52 mln zł. Z kolei średnia podpisanych umów w III kwartale 2022 r. wyniosła tylko 4,6 mln zł. Najwięcej podpisano ich w sektorze efektywności energetycznej (27), infrastruktury transportowej oraz sportu i turystyki (po 24) oraz sektorze gospodarki wodnokanalizacyjnej (23).³⁴

W pierwszym kwartale 2023 roku zawarto tylko jedną umowę w ramach PPP i ogłoszono dwa postępowania. Drugi kwartał ponownie przyniósł tylko jedną umowę, a także dwa ogłoszone postępowania. Jednak trzeci kwartał przyniósł znaczne ożywienie - z ostatniego raportu Departamentu PPP w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej za trzeci kwartał 2023 roku wynika, że podpisano dwie nowe umowy o PPP o wartości 14,66 mln zł oraz zidentyfikowano aż dziewięć nowych postępowań. Łącznie w I-III kwartałach 2023 r. zawarto 4 umowy o wartości 18,3 mln zł. Nowe kontrakty dotyczyły sektora efektywności energetycznej oraz sektora gospodarki wodno-kanalizacyjnej.³⁵

³² [Raport z rynku PPP za 2022 rok! - Fundacja Centrum PPP](#) [dostęp: 28.05.25]

³³ Raport rynku PPP 2009-2022 (2023). Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. [Raport-z-ryнку-PPP-roczny-2022..pdf](#)

³⁴ [Trzy umowy na kwartał. W PPP wciąż daleko do najlepszych lat, ale projektów przybywa \[LISTA\]](#) [dostęp; 28.05.2025]

³⁵ [Partnerstwo Publiczno-Prywatne \(PPP\) w Polsce - FORDATA](#) [24.04.25]

Wskazać należy na kryteria wyodrębnienia i analizy zaproponowanych studiów przypadku. A zatem wybierano województwa samorządowe, w których zawarto i zrealizowano najwięcej projektów PPP (a więc można powiedzieć, iż model ten jest dość popularny i atrakcyjny dla wspólnot samorządowych i ich władarzy). Po drugie wybrano najdroższe i najbardziej ambitne merytorycznie (oraz finansowo) projekty, aby wskazać na możliwości inwestycji w ramach PPP. Za próg kosztowy przyjęto 40 mln złotych.

ANALIZA WYNIKÓW LUB DOWODÓW

Spośród analizowanych 23 projektów PPP w wymienionych sześciu województwach samorządowych (braliśmy pod uwagę projekty największe, których koszt wynosił powyżej 40 milionów złotych) można wymienić pewne prawidłowości. Najwięcej projektów odnosiło się do infrastruktury transportowej (6), po trzy projekty odnosiły się do działu – Rewitalizacja oraz Sport i Turystyka. Po dwa projekty PPP dotyczyły gospodarki odpadami oraz Telekomunikacji. Z kolei po jednym – Ochrony Zdrowia, Efektywności Energetycznej, Budownictwa Publicznego, Edukacji oraz Gospodarki wodno-kanalizacyjnej.³⁶

W zakresie infrastruktury transportowej projekty PPP obejmowały kwestie: koncesji na budowę i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie (z udziałem podmiotu prywatnego- konsorcjum AMS oraz Stroer Polska Sp. z o. o.), koncesji na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ogólnodostępnego parkingu podziemnego w Warszawie (z udziałem podmiotu prywatnego IMMO Park Warszawa Sp. z o. o. – spółka celowa firmy Mota-Engil Central EUROPA S.A.), budowy dwóch wielkich parkingów podziemnych we Wrocławiu (z udziałem podmiotu prywatnego Mota Central Europa SA (lider), EMSA – Empreendimentos e exploracao de Estacionamentos; ESLI Parques de Estiacionamento SA; Immo Park Sp. z o.o.), koncesję na modernizację infrastruktury przystankowej w Krakowie (z udziałem podmiotu prywatnego – spółki AMS), a także zaprojektowanie, sfinansowanie, wybudowanie i eksploatację Parkingów Kubaturowych w Gdańsku. Do tego działu zaliczyć również można budowę i utrzymanie dróg gminnych dla wybranych miejscowości Gminy Słupsk. Z kolei projekty rewitalizacyjne stały się popularne w modelu PPP na Pomorzu, szczególnie w kontekście starej i zniszczonej zabudowy Trójmiasta (Gdańsk i Sopot). Do wskazanych projektów zaliczyć należy: zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej – Dolne Miasto w Gdańsku; zagospodarowanie północnego cypla Wyspy

³⁶ ibidem

Spichrzów w Gdańsku oraz zagospodarowanie terenów dworca PKP Sopot z udziałem podmiotów prywatnych³⁷. W zakresie tych przedsięwzięć rewitalizacyjnych podmiotami prywatnymi byli kolejno: GGI Dolne Miasto Sp. Z o. o.; Konsorcjum Granaria oraz ImmoBel Poland SPV 11 Sp. Zo.o. oraz Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A.

W zakresie sportu i turystyki zrealizowano trzy projekty: zarządzanie kompleksem trzech basenów miejskich w Katowicach; świadczenie usług – organizacja imprez i zarządzanie Międzynarodowym Centrum Kultury oraz Halą Widowiskowo-Sportową „Spodek” w Katowicach (z udziałem podmiotu prywatnego PTWP Event Center) oraz budowę Centrum Sportowo-Rekreacyjnego w Płocku (z udziałem firmy budowlanej WARBUD PPP Sp. Z o.o.). Istotnym segmentem w ramach projektów PPP jest również łącznie traktowana gospodarka odpadami oraz gospodarka wodno-kanalizacyjna. Wśród powyższych projektów godzi się wymienić następujące inwestycje: system gospodarowania odpadami dla metropolii trójmiejskiej – zaprojektowanie, wybudowanie, zarządzanie, utrzymanie oraz eksploatacja Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów w Gdańsku (z udziałem podmiotu prywatnego włosko-francuskiego Konsorcjum Astaldi (WEBUILD) Sp. A (lider) oraz Termomeccanica Ecologia i TIRU. SA. – TIRU Paprec Energies (członkowie); opracowanie i wdrożenie Systemu Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania; budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków w Mławie. Z kolei w dziale – Kultura można wymienić jeden znaczący projekt PPP – wybór operatora zarządzającego dla Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu.

Z działu – Edukacja warto wspomnieć o projekcie PPP odnoszącym się do rozbudowy i przebudowy LO im. Adama Mickiewicza oraz budowy hali sportowej w Piastowie. Partnerem prywatnym w tym przypadku była znana firma budowlana WARBUD. S.A. Kwestii edukacyjnych dotyczy również projekt odnoszący się do termomodernizacji obiektów oświatowych w Bytomiu, jednakże ze względu na specyfikę został przypisany do działu-Efektywność energetyczna. Natomiast projekty telekomunikacyjne stały się znakiem firmowym w Wielkopolsce, można wymienić dwa znaczące w tym zakresie – koncesja na usługi operatora infrastruktury świadczone w ramach projektu budowy wielkopolskiej sieci szeroko-pasmowej oraz zaprojektowanie i wybudowanie infrastruktury technicznej w celu dostępu do sieci internetu na obszarze województwa wielkopolskiego³⁸. Operatorem prywatnym w tym ostatnim przypadku była spółka WSS z o. o. (większość udziałów spółki w 2014 roku przejął od samorządu regionalnego podmiot prywatny).

³⁷ ibidem

³⁸ ibidem

Należy odnotować również projekt PPP w zakresie służby zdrowia – wybór partnera prywatnego dla budowy szpitala w Żywcu. Z kolei z zakresu usług transportowych godzi się przywołać projekt PPP odnoszący się do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na obszarze powiatu bytowskiego.³⁹

Zaprezentowane przykłady pozwalają na wyciągnięcie wstępnych wniosków odnoszących się do szerszych kontekstów zaproponowanej analizy. Najwięcej projektów odnosiło się do infrastruktury transportowej, która zawsze stanowi węzłowy problem zespołów miejskich. Sporo projektów dotyczyło kwestii inwestycji z zakresu sportu i rekreacji oraz gospodarki odpadami i sektora kanalizacyjnego. Te dwa segmenty również zaliczamy do kluczowych zadań samorządów lokalnych, stąd ich pozycja w prezentowanym wykazie nie dziwi. Interesujące jest z kolei wskazanie zadań z zakresu rewitalizacji starych fragmentów miast (Trójmiasto), co z jednej strony świadczy o sprofilowanej polityce miejskiej, a po drugie – taki wniosek – również można wysnuć – zaspokojeniu podstawowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Może natomiast dziwić – znając ważność i niedoinwestowanie tych sektorów polityki publicznej – znikoma liczba projektów z zakresu edukacji i polityki zdrowotnej. Tu można dostrzec pewien potencjał inwestycyjny i rozwojowy w kontekście realizacji przez samorządy lokalne polityk publicznych.

OPCJE WYKONALNOŚCI POLITYKI PUBLICZNEJ

Wymienione powyżej wybrane projekty PPP odnoszą się ściśle do wykonywania zadań publicznych przez wspólnoty samorządowe, przy czym wskazano również zadania powiatowe oraz samorządowego województwa dla całokształtu wyводу. Odnoszą się one bezpośrednio do wykonalności polityk publicznych przez administrację samorządową, zgodnie z przyjętym modelem decentralizacji państwa po 1990 roku (i kolejnych fazach reform administracyjnych). Opcje wykonalności polityk publicznych przez samorządowe władze lokalne z wykorzystaniem instrumentu PPP powinny obejmować kilka kategorii: 1/skuteczności; 2/efektywności; 3/trafności; 4/użyteczności; 5/ważności; 6/wykonalności administracyjnej oraz 7/wykonalności technologicznej. Omówimy obecnie wskazane kategorie w kontekście polityk publicznych realizowanych przez samorządy lokalne (przede wszystkim gminne- jako jednostki podstawowe).

³⁹ ibidem

Kwestia skuteczności czyli przewidywany stopień osiągnięcia zakładanych celów polityki publicznej zależy od kilku czynników. Do pierwszego należy zaliczyć szczegółowość i wielopłaszczyznowość strategii rozwoju danej jednostki samorządowej. Dokument taki powinien odpowiadać na konkretne wyzwania stojące przez administracją lokalną, ze wskazaniem na priorytety. Powinien w tym zakresie odpowiadać na zwerbalizowane (w większym lub mniejszym zakresie) oczekiwania społeczne. Mieszkańcy wspólnoty lokalnej są podmiotem decyzyjnym, oni bezpośrednio kreują organy – stanowiący oraz wykonawczy. Jest to zatem bardzo ważny czynnik spajający wyborców oraz administrację lokalną. Po drugie – sięgając po formułę PPP i wykorzystując w tym zakresie kapitał prywatny należy zbilansować oczekiwania strony publicznej oraz komercyjnej. Zadowolenie mieszkańców z uruchomionej inwestycji jest kwestią najważniejszą, ale projekt powinien również się zbilansować dla partnera prywatnego.⁴⁰ Stąd za optymalne należy uznać planowane inwestycje miejskie z wybranych województw w zakresie infrastruktury komunikacyjnej, gospodarki odpadami i ściekami komunalnymi czy w zakresie budowli z zakresu infrastruktury rekreacyjnej (sport i turystyka). Dotyczy to segmentów gospodarki komunalnej, która w sposób istotny budzi zainteresowanie wspólnoty lokalnej, a jednocześnie odbiorców konkretnych usług komunalnych. Pewne obawy może natomiast budzić podjęcie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach PPP, biorąc pod uwagę priorytety mieszkańców Trójmiasta. Obawy są związane z kwestią oczekiwań mieszkańców, czy w powyższym zakresie są one tożsame z wieloletnimi planami władarzy ośrodków miejskich.

Należy odnieść się do efektywności – czyli porównania wielkości szacowanych nakładów koniecznych do wdrożenia polityki publicznej z zakładanymi korzyściami⁴¹. Niektóre prezentowane projekty zakładają ogromne nakłady finansowe – ok. 800 mln zł na system gospodarki odpadami w Gdańsku; podobna kwota na system gospodarki odpadami w Poznaniu, ok. 250 milionów zł na świadczenie usług z zakresu organizacji imprez w HWS „Spodek” w Katowicach czy ponad 200 mln zł na budowę szpitala w Żywcu (z udziałem partnera prywatnego). Zaprezentowano wielkie inwestycje komunalne, związane z wysokimi nakładami środków zarówno publicznych, jak i komercyjnych. Odnosząc się do ostatniego przypadku należy ściśle powiązać politykę zdrowotną programowaną na poziomie wspólnoty powiatowej z polityką ogólnokrajową (np. w kontekście komasowania małych szpitali, rozbudowy specjalistycznych jednostek leczenia zamkniętego). Pytaniem otwartym jest natomiast, czy planowane inwestycje spowodują realne korzyści

⁴⁰ Brzozowska, K. (2010). Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, Warszawa: CeDeWu

⁴¹ Śniecikowska, A. (2015). Kluczowa rola umowy w partnerstwie publiczno-prywatnym. *Prawo.pl.*; [Kluczowa rola umowy w partnerstwie publiczno-prywatnym](#). [dostęp: 18.04.25]

dla wspólnot lokalnych (np. rozwiązanie problemu gospodarki odpadami czy problem funkcjonowania Katowickiego Spodka jako miejsca sportu, rozrywki i rekreacji).

Istotnym kryterium jest trafność, czyli kwestia na ile przyjęte cele polityki publicznej odpowiadają zidentyfikowanym i oczekiwanym potrzebom wspólnot lokalnych. Warto wskazać na zróżnicowane inwestycje PPP podejmowane w poszczególnych województwach. Najpopularniejszym zakresem jest infrastruktura transportowa, co wiąże się z funkcjonowaniem komunikacji publicznej i jej rolą w średnich i wielkich ośrodkach miejskich (przykłady inwestycji z Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Słupska). Ważnym problemem wspólnot gminnych (a w gminach miejskich problem ten szczególnie narasta) jest prowadzenie gospodarki odpadami i wodno-kanalizacyjnej (stąd przykłady z Poznania, Gdańska, Mławy). Wydaje się, że w przedstawionym zakresie inwestycje komunalne z zastosowaniem modeli PPP wychodzą naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców.

Z kategorią trafności związana jest kwestia użyteczności – ocena stopnia w jakim oddziaływanie zaplanowanej polityki publicznej służy potrzebom beneficjentów, w omawianym kontekście wspólnot lokalnych oraz rozwiązuje zidentyfikowane problemy. Usprawnienie komunikacji zbiorowej w mieście, udrożnienie infrastruktury gospodarki odpadami z pewnością może temu zadaniu służyć. Zwrócić należy uwagę na dywersyfikację podejmowanych zadań publicznych w ramach PPP przez poszczególne samorządy gminne, szczególnie wielkie miasta. Gdańsk postawił na zadania z zakresu rewitalizacji istotnych części miasta, Poznań z kolei na zadania z zakresu telekomunikacji (związane z szerokopasmowym internetem) a Katowice na zarządzanie kompleksem Hali Widowiskowo-Sportowej „Spodek”. Z kolei w mniejszych, a co z tym związane w biedniejszych samorządach terytorialnych (gminnych, jak również powiatowych) inne zadania są traktowane przez mieszkańców jako priorytetowe – budowa LO i hali sportowej w Piastowie, termomodernizacja obiektów oświatowych w Bytomiu czy budowa szpitala w Żywcu. Użyteczność wymienionych inwestycji wydaje się uzasadniona – tak w kontekście polityki transportowej, gospodarki odpadami czy z zakresu ocieplania budynków szkolnych.

Istotnym aspektem jest również kategoria wykonalności administracyjnej czyli ocena potencjału implementacyjnego podmiotu, który odpowiada bezpośrednio za wdrożenie polityki publicznej. W tym kontekście jest również mowa o koordynacji działań i zaangażowania w realizację projektów przez podmioty publiczne i prywatne. W przypadku administracji samorządowej mamy w tym przypadku do czynienia z wielką różnorodnością. Dysponujemy w Polsce rozbudowanymi (wręcz z przerostami osobowymi) urzędami wielkich miast, jak i niewielkimi zasobami administracyjnymi w średnich oraz mniejszych jednostkach lokalnych. Należy również wspomnieć o zróżnicowanym stopniu profesjonalizacji kadr urzędniczych, szczególnie technicznych. Proces ten postępuje od

1990 roku, ale nie ma charakteru linearnego, czynniki pozaobiektywne często decydują o polityce zatrudnieniowej w administracji samorządowej. Wpływa to w istotny sposób na zdolności wykonywania zadań z zakresu polityk publicznych i zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności.⁴² Stąd administracja samorządowa oczekuje wsparcia ze strony administracji rządowej. Z pewnym niepokojem należy wskazać, iż konkretyzacja ze strony rządu w zakresie implementacji i upowszechniania instrumentów PPP nastąpiła po 2017 roku (a więc w 12 roku obowiązywania stosownych regulacji ustawowych). Dotyczy to szczególnie mniejszych i średnich jednostek samorządowych, których nie stać na consulting czy usługi doradczo-prawnicze. Na poziomie największych polskich miast problemy powyższe występują natomiast w szczątkowej postaci.

⁴² Biliński, M., Gonet, W., Wolska, H. (2020). Gospodarka komunalna: problematyka realizacji zadań publicznych. Warszawa: Wolters Kluwer Polska

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podsumowując należy wskazać, że przedstawione mechanizmy i inicjatywy stanowią filary polityki PPP realizowane w okresie III RP. Bazując na przedstawionych analizach można pokusić się o wstępne wnioski funkcjonowania metody PPP w warunkach polskiego samorządu lokalnego (szczególnie na poziomie podstawowym).⁴³

1. Konieczna wydaje się popularyzacja wiedzy na temat prawnych i finansowych aspektów PPP. Konieczne są również rzetelne i staranne działania prowadzone na etapie przygotowania przedsięwzięć w modelu PPP. W tym celu należy popularyzować wśród administracji publicznej (w tym samorządowej) dobre praktyki w kontekście wdrażania projektów PPP. Ważne jest organizowanie merytorycznych szkoleń dotyczących podziału ryzyka w umowach o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także poszukiwania źródeł finansowania projektów PPP. W powyższym zakresie nastąpiły pewne zmiany po przejęciu nowych zadań ze strony Ministerstwa Funduszu i Rozwoju Regionalnego. Wyrazić należy żal, że stosowne rozwiązania wprowadzono tak późno.
2. Pełne wykorzystanie możliwości wynikających z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego potrzebuje akceptacji społecznej i większego zaufania sektora publicznego do realizacji inwestycji w tej formule. Brak wystarczającej wiedzy jest nadal główną barierą w rozwoju PPP w Polsce. Samorządy polskie są bardzo zróżnicowane pod względem potencjału innowacyjnego i administracyjnego, wskazany problem odnosi się przede wszystkim do wspólnot średnich i mniejszych. Obawy przed kontaktami ze środowiskami biznesu stanowią rezultat pewnej zaplanowanej polityki głównych ugrupowań politycznych w zakresie działań antykorupcyjnych i nepotyzmu w środowisku administracji lokalnej. Spowolnienie gospodarcze w okresie pandemicznym i bezpośrednio popandemicznym (2020-2023) negatywnie wpłynęło na rynek inwestycji PPP ze względu na ograniczoną zdolność finansową sektora prywatnego. Jednakże projekty PPP stwarzają możliwość realizacji stabilnych i wieloletnich przedsięwzięć. Strukturę PPP kształtować będzie również konieczność dostosowania polskiej gospodarki do wymogów unijnych, dotyczących np. sektora energetycznego, odpadów komunalnych i kanalizacji, ochrony zdrowia. PPP może być praktyczną odpowiedzią na rosnący deficyt budżetowy, bo nie obciąża publicznych finansów na poziomie centralnym i samorządowym

⁴³ Pietrzyk, D. (2014). Partnerstwo publiczno-prywatne. *Rzeczpospolita*. 20.09.; <https://pro.rp.pl/prawo-w-firmie/art12269841>.

3. Władze publiczne (w tym lokalne władze samorządowe) podejmując się realizacji projektów PPP nie zawsze zdają sobie sprawę z tego, że dość radykalnie zmieniają się ich funkcje w sferze usług komunalnych. Przekazanie wykonawstwa świadczenia usług wydaje się oczywiste; w zwolnione miejsce pojawiają się jednak nowe funkcje, związane z regulacją, monitorowaniem oraz nadzorem nad sposobem świadczenia usług komunalnych. Bywa, że pojawia się konieczność zatrudnienia w administracji nowych specjalistów. I tak np. Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, uważany za prekursora modelu kontraktowania usług przewozowych w skali całego kraju, zatrudnia ponad 120 osób (z drugiej strony trzeba podkreślić, że przekłada się to na wysoką jakość świadczonych w Gdyni usług przewozowych). Taki pułap zatrudnienia należy określić jako niezbyt rozbudowany, a jednocześnie efektywny pod względem efektu działania przedsiębiorstwa komunalnego.

W przeprowadzonych analizach wskazywano powszechnie na 4 podstawowe bariery rozwoju modelu PPP w Polsce. Należały do nich: bariery instytucjonalne, finansowe, prawne oraz postawa publiczne.⁴⁴

1. Co do bariery instytucjonalnej to niewielka liczba projektów zrealizowanych w oparciu o ustawę PPP oraz ustawę o koncesji, wskazywała, że istnieje konieczność ułożenia struktury instytucjonalnej zgodnie ze sprawdzonymi wzorcami i w oparciu o zidentyfikowane problemy. Kluczowym problemem na który wskazywał sektor biznesu wydaje się brak jednostki odpowiedzialnej za politykę państwa wobec PPP, która w jasny sposób definiowałaby kierunki rozwoju PPP, programy sektorowe oraz inicjowałaby programy pilotażowe. Byłaby tym samym odpowiedzialna za tworzenie rozwiązań regulacyjnych oraz instytucjonalnych, które dawałyby komfort stronie publicznej odnośnie zasadności decyzji przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Niezwykle istotne wydawało się wskazanie instytucji publicznej, która wspierałaby sektor publiczny we wstępnej identyfikacji i przygotowaniu projektów PPP. Pewne zmiany w przedmiotowym zakresie wywołało włączenie się Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionalnego do koordynacji projektów PPP, co nastąpiło w 2017 roku. Należy wskazać na znaczne opóźnienie w uruchomieniu aktywnej i ofensywnej polityki rządowej w kontekście promocji modeli PPP w Polsce.
2. Z kolei w kontekście barier finansowych należy wskazać na następujące aspekty działania PPP. W obliczu rosnących trudności sektora publicznego z dalszym

⁴⁴ Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych. Raport. (2013). Warszawa: PwC.; [mapa_barier_ppp_2013.pdf](#). [dostęp: 18.04.2025]

zadłużaniem się, PPP powinno stanowić mechanizm finansowania umożliwiający kontynuację wielu zadań inwestycyjnych i służący podtrzymaniu dotychczasowej aktywności inwestycyjnej polskich samorządów. Problem ich malejącej zdolności zadłużeniowej rozwiązany zostałby bowiem przesunięciem części ciężaru inwestycyjnego na podmioty prywatne. Polegać to może na przejęciu kosztów inwestycji (w większym stopniu niż dotychczasowa praktyka) przez sektor komercyjny. Łączyłoby się z tym zresztą wiele dodatkowych korzyści, takich jak np. wytransferowanie przez sektor publiczny różnych rodzajów ryzyka, w tym przede wszystkim ryzyka ekonomicznego takich inwestycji, czy też z założenia krótsze niż w klasycznym modelu przetargowym czas oraz koszty realizacji takich przedsięwzięć. Większe zaangażowanie prywatnych podmiotów w inwestycje o charakterze użyteczności publicznej sprzyjać mogłoby ponadto bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków unijnych, z których projekty te są współfinansowane.

3. W obecnej chwili podstawową barierą prawną, która utrudnia szersze wykorzystanie PPP dla przedsięwzięć inwestycyjnych, w szczególności samorządów lokalnych, wydaje się kwestia zakwalifikowania zaangażowania strony publicznej z punktu widzenia przepisów o finansach publicznych. Chodzi tutaj o rozwiązanie kwestii ujęcia księgowego projektów PPP w kontekście wpływu na wskaźniki długu publicznego. Zmienność interpretacji Ministerstwa Finansów, powodowała często ze strony samorządowej obawy o wliczenie kosztów, wynikających z udziału strony samorządowej w projekcie PPP do długu samorządu (limitowanego przez ustawę). Ponieważ zadłużenie samorządów już jest znaczne, między innymi poprzez realizację projektów unijnych (wkład własny), obawa tutaj jest uzasadniona, co powstrzymuje samorządy przed szerszym wykorzystywaniem PPP.
4. Doświadczenia rynkowe z realizacji projektów w formule PPP pokazują, że nie bez znaczenia w skutecznym wdrażaniu przedsięwzięć typu PPP jest wciąż niska świadomość i niewystarczająca wiedza na temat formuły PPP w sektorze publicznym, brak wiedzy o możliwościach wykorzystania PPP wśród decydentów instytucji publicznych, jak i przedsiębiorców. 1/Tendencja strony publicznej do przenoszenia maksymalnie wielu ryzyk na stronę prywatną (bez szacowania kosztu takich działań) choć można oczywiście podać również kazusy odmiennie, wskazujące na oczekiwania sektora prywatnego w przedmiotowym zakresie; 2/Obawa samorządowców przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych, strach przed odpowiedzialnością, lęk przed nieznanym; 3/Bariera komunikacyjna – dla osiągnięcia sytuacji win-win potrzebne jest poszanowanie, akceptacja i zrozumienie wspólnych interesów.

Główną przeszkodą w tym zakresie jest lęk przed podejrzeniami o niedostateczną transparentność, zarzut niegospodarności, przyjęcie zbyt dużego ryzyka po stronie publicznej. W przypadku występowania takich zjawisk administracja rządowa mogłaby być rozjemcą czy opiniodawcą. Oczekiwana rekomendacja w powyższym zakresie powinna się odnosić do uruchomienia cyklu studiów podyplomowych na uczelniach dedykowanych pracownikom samorządowym (przede wszystkim z działów finansów i inwestycji) oraz uwzględnienia przedmiotów omawiających modele PPP w programie studiów administracyjnych.

Wśród czynników uniemożliwiających rozwój PPP w Polsce należy wymienić również brak wykorzystania wiedzy eksperckiej po stronie przedstawicieli jednostek publicznych, którzy próbują realizować inwestycje w tejże formule. Kolejną barierą jest brak zorganizowania i zabezpieczenia zasobów po stronie inwestora, który często powoduje niedoszacowanie budżetu potrzebnego na realizację przedsięwzięcia oraz przedłużający się dialog konkurencyjny z partnerami prywatnymi co doprowadza do długookresowego zawieszenia lub nawet anulowania postępowania. Warto zwrócić uwagę, że dodatkowym utrudnieniem jest brak przełomowych i efektywnych projektów PPP w zakresie budowy, remontów i utrzymania dróg co powoduje deficyt w sferze *know-how* pośród organów administracji różnych szczebli i w efekcie prowadzi do wykluczenia formuły już na etapie planowania inwestycji.⁴⁵

W chwili obecnej można wywnioskować, że największą przeszkodą dla rozwoju PPP w Polsce jest kurczący się zasób środków samorządowych, które można by zaangażować w PPP, a na dodatek w budżety uderzyła pandemia (okres 2020-2022) z nieplanowanymi wydatkami społecznymi. Eksperci dopowiadają jeszcze przesłanki negatywne wynikające z dotychczasowej praktyki, a mianowicie błędnie szacowane ryzyka, skłonność do przerzucania ich na potencjalnego partnera prywatnego, niespójne stanowiska nadzoru finansowego i konkurencja w postaci możliwości korzystania z funduszy unijnych, dzięki którym łatwiej niż w PPP zrealizować zróżnicowane projekty.⁴⁶

⁴⁵ Bernatowicz, K. (2021). Bariery na drodze rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce. *Executive. Magazine.pl*. 18.03.; [Bariery na drodze rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce - Executive Magazine - magazyn i portal biznesowy dla przedsiębiorców](#)

⁴⁶ Sobiech-Grabka, K. (2020). Partnerstwo Publiczno-prywatne. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.

BIBLIOGRAFIA:

- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.
- Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101.
- Auriol, A., Saussier St. (2025), *Private Participation in Infrastructure. What Role for Public-Private Partnerships*. London and Torino: Centre For Economic Policy Research
- Bałdyga, M. (2004). *Gospodarka komunalna: aspekty prawne*. Ostrołęka: „Alpha Pro”.
- Banasik, P. (2010), *Geneza Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i aktualny stan wiedzy. Partnerstwo Publiczno-Prywatne w kontekście EURO 2012*. ed. Ewa Grzegorzewska-Mischka Gdańsk: Wydział Zarządzania i Ekonomii. Politechnika Gdańska, ss. 3-22.
- Bernatowicz, K. (2021). Bariery na drodze rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce. *Executive. Magazine.pl*. 18.03.; [Bariery na drodze rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce - Executive Magazine - magazyn i portal biznesowy dla przedsiębiorców](#).
- Biliński, M., Gonet, W., Wolska, H. (2020). *Gospodarka komunalna: problematyka realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska
- Brzozowska, K. (2010). *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie*, Warszawa: CeDeWu.
- Cheda, J. (2013), *Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie UE i w prawie polskim. Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie*. 1(16). Ss. 39-51.
- Hajdys D. (2012). *Rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Czas na Pieniądz*. (689), 64.
- Kania M., Marquardt P. (2010). *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno- -prywatnym. Komentarz*. Toruń: TNOiK.
- Korbus B., Strawiński M. (2008). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa realizacja zadań publicznych*. Warszawa: LexisNexis.
- Kronenberg-Sokołowska E. (2012). *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*. Warszawa 2008.
- Lissowski, O. (2019). *Partnerstwo publiczno-prywatne i projekty infrastrukturalne w międzynarodowej debacie publicznej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne
- Łakomy, M. (2012). *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego*. (30), 65-78.
- Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych. Raport. (2013). Warszawa: PwC.; [mapa_barier_ppp_2013.pdf](#).

Miszczyk, A., Miszczyk, M., Żuk, K. (2007). Gospodarka samorządu terytorialnego. Warszawa; Wydawnictwo Naukowe PWN

[Partnerstwo publiczno-prywatne \(ppp\) - IPPP | Partnerstwo Publiczno-Prywatne | Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego | PPP](#) [dostęp: 15.05.2025]

Pietrzyk, D. (2014). Partnerstwo publiczno-prywatne. *Rzeczpospolita*. 20.09.; <https://pro.rp.pl/prawo-w-firmie/art12269841>.

[PPP - modele współpracy | Veolia Poland](#) [dostęp: 15.05.2025]

Raport Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009–2011, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa, maj 2012.

Raport rynku PPP 2009-2022 (2023). Warszawa: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

[Raport z rynku PPP za 2022 rok! - Fundacja Centrum PPP](#) [dostęp: 28.05.25]

Rękas, M. (2009). Nowa formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) szansą na przyspieszenie inwestycji publicznych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*. (45), 537-547.

Sobiech-Grabka, K. (2020). Partnerstwo Publiczno-prywatne. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.

Szafran, J. (2013), Kierunki i zakres stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. *Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska. Sectio H*. vol. XLVII (1). ss. 189-199.

Sześciło, D., Zieliński, M. (2008). Co zmienić by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Fundacja Rozwoju Edukacji Ekonomicznej.

Śniecikowska, A. (2015). Kluczowa rola umowy w partnerstwie publiczno-prywatnym. *Prawo.pl.*; [Kluczowa rola umowy w partnerstwie publiczno-prywatnym](#).

[Trzy umowy na kwartał. W PPP wciąż daleko do najlepszych lat, ale projektów przybywa \[LISTA\]](#) [dostęp; 28.05.2025]

Urbaniec M. (2009) Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego. Częstochowa: Educator.

Wojciechowski, E. (2012). Gospodarka samorządu terytorialnego. Warszawa: Difin.

Załączna, M. i in. (2021), Partnerstwo publiczno-prywatne- dzieląc się wiedzą i doświadczeniem, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Zysnarski, J. (2009). Ekonomiczno-finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego; [ekonomiczno-finansowe aspekty PPP Zysnarski 2](#)

Autor:



**prof. dr hab. Jacek
Wojnicki – kierownik
projektu**

Profesor Uniwersytetu
Warszawskiego, ekspert w zakresie
ustrojów polityczno-ustrojowych
państw oraz administracji publicznej
(w tym szczególnie samorządowej).
Doświadczenie pracy w stołecznym
Ratuszu. Działalność doradcza i
eksperska dla FRDL im. J.
Regulskiego i Narodowego Instytutu
Samorządu Terytorialnego.



Łukasiewicz
ITECH
Instytut Innowacji
i Technologii



ul. Żelazna 87, 00-879 Warszawa



tel. 22 100 14 63



instytut@itech.lukasiewicz.gov.pl