



4

# Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2018

# 5.1. PPP w infrastrukturze parkingowej i rewitalizacyjnej

Dorota Kaczyńska

## PPP w budowie parkingów podziemnych

Przy uciążliwym deficycie wystarczającej liczby miejsc do parkowania, zwłaszcza w centrach dużych miast, projekty realizacji parkingów podziemnych z udziałem partnera prywatnego mogą stanowić doskonałe rozwiązanie obecnej sytuacji. W dodatku sporo firm prywatnych interesuje się tego typu przedsięwzięciami. Do tej pory jednak w Polsce udało się z sukcesem zrealizować zaledwie kilka inwestycji w tym zakresie. Główną przyczynę niepowodzeń – nierzadko wieloletnich rozmów miast i potencjalnych inwestorów – stanowią rozmijające się oczekiwania obu stron, czyli podmiotu publicznego i prywatnego. Tym niemniej, można założyć, że w kolejnych latach krótką dziś listę inwestycji zrealizowanych w tej formule będą rozszerzać nowe, zakończone projekty.

Aktualnie budowę podziemnych parkingów w formule publiczno-prywatnej można realizować w oparciu o konstrukcje prawne: umowę PPP lub koncesyjną. – *Te dwie konstrukcje prawne, koncesja i PPP przenikają się. Przedsięwzięcie PPP może być realizowane jako umowa PPP lub przez zawiązanie spółki. Z kolei w zakresie przygotowania projektu ustawodawca w art. 4 ustawy z 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>1</sup> odsyła albo do zamówień publicznych<sup>2</sup>, albo do ustawy z 2016 r. o umowie koncesji<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o PPP, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego lub wykonywania usług stanowiących przedmiot umowy, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w oparciu o przepisy koncesyjne. W innych przypadkach wyboru partnera prywatnego dokonuje się stosując przepisy zamówień publicznych. Można wysnuć wniosek, że projekt PPP finansowany w większości wpływami od odbiorców usług lub z eks-*

*ploatacji budynku zbliża go do koncesji. Przeciwnie jest, gdy znaczna część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi ze środków budżetowych, wtedy formuła zbliżona jest do zamówień publicznych. Istotą obu regulacji jest duża elastyczność w ustaleniu pozostałych obowiązków stron – tłumaczy dr Tomasz Srokosz, radca prawny i partner kancelarii KSP legal & tax advice z Katowic.*

Gmina, wybierając partnera do budowy i eksploatacji parkingu podziemnego, musi więc przyjąć odpowiednie założenia postępowania, różne w zależności od źródeł przyszłego finansowania przedsięwzięcia PPP, czyli:

- Wynagrodzenie koncesjonariusza (lub partnera koncesyjnego) pochodzi z opłat od odbiorców usług. Ewentualne płatności budżetowe nie mogą prowadzić do odzyskania całości nakładów poniesionych przez koncesjonariusza, jeżeli takie nakłady poczynił w celu realizacji koncesji;
- Ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (lub PPP koncesyjnego) ponosi w zasadniczej części koncesjonariusz (lub partner „koncesyjny”). W szczególności dotyczy to popytu;
- Okres, na jaki planuje się zawrzeć umowę koncesji nie może być dłuższy niż 30 lat dla koncesji na roboty budowlane i 15 lat dla koncesji na usługi, chyba że przewidywany okres zwrotu nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji jest dłuższy od wymienionych powyżej.

Dla prawnego porządku – wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu polegającego na budowie infrastruktury parkingowej zgodnie z art. 4 ustawy o PPP dokonuje się na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych lub ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. – *Wybór determinuje forma wynagradzania podmiotu prywatnego. Jeśli priorytetem będzie umożliwienie inwestorowi czerpanie pożytków z eksploatacji wybudowanej infrastruktury parkingowej w relacjach z użytkownikami parkingu (co oznacza przerzucenie na niego zasadniczego ryzyka ekonomicznego wykonywania przedsię-*

<sup>1</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834, dalej jako ustawa o PPP.

<sup>2</sup> Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. DzU z 2017 r., poz. 1579, dalej jako ustawa PZP.

<sup>3</sup> Ustawa z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU z 2016 r. poz. 1920, dalej jako ustawa o koncesji.

wzięcia), wówczas najodpowiedniejszą formą będzie ta bazująca na ustawie o koncesjach. Natomiast, jeśli zobowiązanie podmiotu publicznego polegałoby na zapłacie partnerowi prywatnemu wynagrodzenia oraz współdziałaniu w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, przy braku albo mniejszym udziale w wynagradzaniu inwestora dochodów z użytkowania infrastruktury, najlepszą metodą będzie zastosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych – wyjaśnia **Katarzyna Majer-Gębska**, adwokat z Kancelarii Prawnej Krzysztof Rożko i Wspólnicy.

Podstawowym elementem pozwalającym zastosować PPP do realizacji zadań publicznych jest kwestia podziału zadań i ryzyk między obie strony, w tym ryzyka popytu na usługi. Podział ten pozwala określić negatywne konsekwencje realizacji projektu PPP oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia. – *Celem podziału ryzyk jest stworzenie kompleksowego rejestru, zwanego też „matrycą ryzyk”. Poszczególne ryzyka należy przypisać tej stronie, która jest w stanie najlepiej je kontrolować. Matrycę buduje się w formie tabeli grupującej ryzyka według głównych kategorii, które dodatkowo mogą zostać podzielone według faz projektu. Po określeniu wstępnej proponowanej matrycy, jest ona przedmiotem negocjacji z partnerem prywatnym, w celu minimalizacji negatywnych skutków projektu np. dla gminy* – tłumaczy **Tomasz Srokosz**. Dodaje, że choć w umowie PPP wynagrodzenie partnera prywatnego może być ukształtowane elastycznie, kluczowym punktem odniesienia jest stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z nim, w przypadku koncesji lub koncesyjnego PPP, wynagrodzenie koncesjonariusza nie pochodzi od organu władzy publicznej, lecz z kwot pieniężnych wpłacanych przez osoby trzecie z tytułu korzystania z przedsięwzięcia. – *Ten sposób wynagrodzenia oznacza, że koncesjonariusz bierze na siebie ryzyko związane z korzystaniem z usług, co stanowi cechę charakterystyczną koncesji* – zaznacza **mec. Srokosz**.

**Katarzyna Majer-Gębska**, wskazuje na cztery podstawowe rodzaje modeli PPP, które mogą znaleźć zastosowanie w infrastrukturze parkingowej i rewitalizacyjnej. Uwzględniają one charakter zawieranych umów, klasyfikowanych z uwagi na różny stopień przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego. Są to:

### 1. „Eksplatacja i utrzymanie ze środków prywatnych”

W tym przypadku zawierane są dwie osobne umowy na poszczególne etapy:

- etap budowy, w której podmiotowi prywatnemu zleca się funkcje projektowania i budowania;
- etap eksploatacji i utrzymania, w której temu samemu lub innemu podmiotowi prywatnemu zleca się eksploatację i utrzymanie infrastruktury.

### 2. „Projektuj-buduj-eksploatuj”

W tym przypadku jedna umowa z podmiotem prywatnym obejmuje budowę, eksploatację i utrzymanie.

### 3. „Równoległe finansowanie nakładów inwestycyjnych”

Taki model ma na celu finansowanie dwóch infrastruktur na podstawie dwóch oddzielnych umów. Infrastruktury te wzajemnie się uzupełniają.

### 4. „Projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj”

W tym modelu ryzyko związane z projektem przeniesione jest całkowicie na podmiot prywatny. W ramach tego rozwiązania można wyróżnić dwie podkategorie projektów:

- a) bazujące na koncesji z przychodami z opłat nałożonych na użytkowników płaconych na rzecz podmiotu prywatnego;
- b) bazujące na opłatach za dostępność (z opłatami od użytkowników płaconych na rzecz podmiotu publicznego lub bez takich opłat) w trakcie całego okresu eksploatacji projektu,

- *Ten ostatni model pozwala inwestorowi prywatnemu na szybszy zwrot zainwestowanych środków, a także zwrot wydatków jakie ponosi w związku z eksploatacją obiektu oraz pozwala na uzyskanie zysku z inwestycji. Po zakończeniu umowy podmiot prywatny może zażądać od strony publicznej podjęcia negocjacji w sprawie przedłużenia koncesji* – tłumaczy **Katarzyna Majer-Gębska**.

Większość postępowań mających inicjować realizację projektów PPP w infrastrukturze parkingowej zostało wszczętych i prowadzonych na podstawie ustawy o koncesjach. Zdaniem Majer-Gębskiej, prawdopodobnie wybór takiej formy podyktowany był po stronie samorządów chęcią scedowania na koncesjonariusza zasadniczego ryzyka ekonomicznego, oraz minimalizacją zaangażowania środków publicznych. – *Jednak tego typu inwestycja, która wymaga dość dużych nakładów, prawdopodobnie nie dawała inwestorom wystarczającego prawdopodobieństwa odzyskania przez koncesjonariusza poniesionych nakładów. Przy realizacji kolejnych projektów realizacji infrastruktury parkingowej z zaangażowaniem partnera prywatnego należy rozważyć zatem wszczęcie postępowania na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych, co pozwoli odpowiednio ukształtować podział zadań i ryzyk* – uważa **Katarzyna Majer-Gębska**.

### Podstawowe bariery w realizacji projektu infrastruktury parkingowej w formule PPP

- Ryzyka związane z budową, które mogą wpłynąć na zmiany kosztów i terminów realizacji inwestycji, takie jak: opóźnienia w realizacji robót budowlanych, niezgodności z ustalonymi standardami, nieadekwatne do przedsięwzięcia dokumentacje projektowe, wystąpienie wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność inwestycji;
- Ryzyka związane z popytem – wywołane konkurencją, zmianami cen, czy nowymi trendami rynkowymi;
- Ryzyko makroekonomiczne – związane z inflacją, zmianą wysokości stóp procentowych, czy tempem wzrostu gospodarczego;
- Ryzyko regulacyjne i legislacyjne – dotyczy ewentualnych zmian w systemach opłat, czy też zmiany przepisów prawa mające wpływ na współpracę w ramach PPP;
- Ryzyko związane z wystąpieniem siły wyższej;
- Ryzyka związane ze stanem środowiska naturalnego – gdy konieczne jest podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska przed rozpoczęciem budowy, a także, gdy istnieje możliwość pogorszenia się jego stanu w wyniku realizacji projektu.

Źródło: Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna

## Projekty realizacji parkingów w praktyce

### Kraków

Pierwszym udanym polskim projektem PPP, w oparciu o koncesje na roboty budowlane, jest podziemny parking pod krakowskim placem Na Groblach, uruchomiony w 2009 r. Głównymi przesłankami decydującymi o zrealizowaniu tego projektu w formule PPP był, z jednej strony coraz bardziej odczuwalny wśród mieszkańców brak miejsc parkingowych, z drugiej brak środków budżetu gminy na sfinansowanie przedsięwzięcia. Gmina Kraków zdecydowała się więc na szereg inwestycji zmierzających do uruchomienia parkingów podziemnych. W przypadku placu na Groblach umowę na koncesję z miastem podpisała hiszpańska firma ASCAN Empresa Constructora y de Gestion. Inwestor wybudował dwukondygnacyjny parking podziemny na 600 miejsc, z wjazdem i wyjazdem, przy ul. Powiśle a także odbudował Międzyszkolny Ośrodek Sportowy (300 metrowa bieżnia z niewielkimi trybunami, nowe boiska do siatkówki i piłki nożnej) oraz wykonał remont nawierzchni ulic, chodników i obszarów zielonych otaczających plac Na Groblach.

Prace rozbiórkowe i ziemne rozpoczęły się w 2007 r. Rok później zostały zakończone prace konstrukcyjne stanu surowego parkingu i rozpoczęły się prace wykończeniowe. Obiekt został oddany do użytku do użytku

9 grudnia 2009 r. Wartość inwestycji oscylowała na poziomie ok. 63 mln zł.

Zgodnie z umową koncesyjną, koncesjonariusz, czyli ASCAN Empresa Constructora y de Gestion otrzymał parking w użytkowanie i może czerpać zyski z pobieranych opłat przez 70 lat. Po upływie tego czasu parking zostanie przekazany gminie. Jednocześnie podczas całego okresu eksploatacji parkingu inwestor prywatny jest zobowiązany do ponoszenia wszelkich kosztów związanych z funkcjonowaniem parkingu (w tym także i podatków). Ponadto, koncesja nie może zostać przekazana żadnemu innemu podmiotowi, a przez cały okres obowiązywania umowy gmina Kraków pozostaje właścicielem gruntu.

### Podstawowe warunki realizacji parkingu na placu Na Groblach

- Projekt: Budowa parkingu podziemnego na placu Na Groblach w Krakowie;
- Podmiot publiczny: Gmina Miasto Kraków, Urząd Miasta Kraków;
- Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego: Postępowanie przetargowe, w trybie negocjacji (zamówienia na roboty budowlane, obejmujące koncesję na prawo eksploatacji obiektu budowlanego);
- Kryteria oceny ofert: okres eksploatacji obiektu: 60 %, okres realizacji projektu i budowy: 30 %, cena: 10 %;
- Podmiot prywatny: Ascan Empresa Constructora y de Gestion;
- Podział ryzyk między partnerami:
  - Koncesjonariusz przejął na siebie ryzyko związane z procesem projektowym i budowlanym, dostępnością nakładów na przedsięwzięcie, utrzymaniem inwestycji, popytem na usługi parkingowe i dostępnością usług parkingowych;
  - Koncesjonariusz wziął na siebie ryzyko sprawowania nadzoru inwestorskiego nad przedsięwzięciem, kontroli stanu obiektu oraz sposobu jego użytkowania;
- Wartość inwestycji: 62,7 mln zł – nakłady ponoszone w pełni przez koncesjonariusza;
- Czas trwania umowy: 70 lat.

Źródło: [partnerstwopp.blox.pl](http://partnerstwopp.blox.pl)

### Przebieg realizacji parkingu na placu na Groblach

- kwiecień 2003 r. – listopad 2005 r.: pomysł na realizację parkingu i wszczęcie postępowania;
- wrzesień 2006 r. – wybór Ascan Empresa Constructora y de Gestion jako koncesjonariusza;
- grudzień 2006 r. – podpisanie umowy z wybranym partnerem prywatnym;
- luty 2007 r. – rozpoczęcie prac konstrukcyjnych;
- grudzień 2009 r. – rozpoczęcie eksploatacji.

Źródło: [partnerstwopp.blox.pl](http://partnerstwopp.blox.pl)



## ROZMOWA Dariusz Nowak

- kierownik Biura Prasowego UM Kraków

### **Jak przebiegała budowa parkingu podziemnego pod placem Na Groblach?**

W 2006 r. została podpisana umowa koncesji na roboty budowlane pomiędzy Gminą Miejską Kraków a hiszpańską firmą Ascan Empresa Constructora y de Gestion w sprawie budowy parkingu podziemnego pod pl. Na Groblach. Koszt budowy, liczący ok. 63 mln zł – pokryła firma hiszpańska, która w zamian pobiera opłaty parkingowej przez 70 lat, począwszy od 2009 r., w którym obiekt został oddany do użytku. Parking podziemny pod placem Na Groblach jest pierwszym obiektem w Polsce budowanym w systemie koncesji. Gmina Miejska Kraków na podstawie umowy koncesji na roboty budowlane zrealizowała również cmentarz komunalny wraz ze spopiarnią zwłok w Podgórkach Tynieckich.

### **Jak oceniają Państwo realizację tych inwestycji i ich efekty?**

Zdecydowanie przeważają korzyści. Przede wszystkim obie inwestycje udało się zrealizować bez ponoszenia większych nakładów finansowych przez miasto, a powstała infrastruktura, która po wygaśnięciu umowy koncesji przejdzie na własność miasta, przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb mieszkańców.

Obydwa zrealizowane projekty, to projekty czysto-koncesyjne, w których wynagrodzeniem partnera prywatnego są pożytki z przedsięwzięcia, głównie opłaty pochodzące od użytkowników.

Wartością dodaną jest również z pewnością transfer know-how, wiedzy i nowych rozwiązań, w tym szczególnie w zakresie nowych rozwiązań finansowych, technicznych, organizacyjnych i prawnych.

### **Czy miasto myśli o kolejnych parkingach podziemnych w oparciu o formułę PPP?**

Wydział Inwestycji UMK starał się wdrożyć kolejne projekty parkingowe w koncesji. Niestety głównie z powodu zmiany sytuacji na rynku w wyniku kryzysu, Miasto musiało zrewidować swe plany w tym zakresie.

Główne przyczyny małej popularności tej formuły w Krakowie są podobne jak w całej Polsce:

- Skomplikowana i żmudna procedura przygotowania i prowadzenia postępowania w porównaniu z udzielaniem zamówień w sposób tradycyjny;
- Duże ryzyko wystąpienia niepowodzenia postępowania, np. w wyniku zastosowania niewłaściwego trybu, wycofania się uczestników postępowania w trakcie negocjacji, niezłożenia ofert, itp.;
- Brak wyspecjalizowanych komórek (zespołów) do prowadzenia tego typu przedsięwzięć;
- Nieduża skala zrealizowanych dotychczas w PPP projektów, brak doświadczeń;
- Wysoki poziom złożoności tych projektów wymaga zatrudnienia profesjonalnych doradców, co nie zawsze, ze względu na wysokie koszty, jest możliwe;
- Coraz trudniej znaleźć partnera prywatnego do realizacji projektów czysto koncesyjnych, czyli takich, w których ryzyka popytowe są przenoszone w całości na partnera prywatnego. Właśnie wśród takich postępowań jest najwięcej niepowodzeń;
- Ciągłe jeszcze mała wiedza po obu stronach, tak po publicznej, jak i prywatnej;
- Mała liczba wzorcowych projektów, tzw. dobrych praktyk.

Nie bez znaczenia jest też mała społeczna akceptacja i zrozumienie dla istoty projektów realizowanych we współpracy przez podmioty publiczne i prywatne.

### **Czy skala inwestycji z udziałem partnera publicznego i prywatnego ma szansę zwiększyć się w Polsce?**

Co do przyszłości można mieć nadzieję, że realizacja projektów w trybie PPP stanie się bardziej powszechna, jak to ma miejsce w krajach zachodnich, które mają już bogate doświadczenia w tym względzie (np. Niemcy).

Sukcesywnie polepsza się wsparcie merytoryczne dla projektów samorządowych ze strony rządu, czego przykładem są inicjowane przez państwo projekty, organizowane szkolenia, działania zmierzające do wdrożenia wstępnej certyfikacji projektów. Działania te koordynuje obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

ZIM przygląda się możliwościom oferowanym przez MliR w zakresie realizacji ważnych projektów w formule PPP, a także doświadczeniom innych samorządów. Nie jest wykluczone, że będzie korzystał z takiej formuły przy realizacji miejskich inwestycji.

**Dziękuję za rozmowę.**

## Realizacja parkingu podziemnego we Wrocławiu pod placem Nowy Targ

### Kluczowe czynniki sukcesu :

- Dopłata od miasta do nakładów (jednorazowa po zakończeniu budowy, nie występują coroczne dopłaty z budżetu miasta);
- Wprowadzenie strefy buforowej wokół miasta (i egzekwowanie jej w okresie eksploatacji);
- „Bankowalna” umowa;
- Chęć miasta i silne dążenie do realizacji projektu;
- Brak podatku od nieruchomości;
- Atrakcyjna lokalizacja (5 minutowy spacer od Rynku; Urząd Miasta przy placu);

### Problemy:

- Odkrycia archeologiczne podczas procesu budowy;
- Znacząca część obiektów mieszkaniowych wokół placu (ograniczony wskaźnik klienta rotacyjnego);
- Duża konkurencja parkingowa w obszarze centrum Wrocławia.

Źródło: Mota-Engil

## Wrocław

Udaną budową parkingu podziemnego w formule PPP może pochwalić się Wrocław. Powstał on pod placem Nowy Targ we Wrocławiu. Przymiarki do tego projektu trwały jednak parę lat. Pomysł na jego realizację, wyszedł od strony podmiotów prywatnych już w 2007 r. Miasto przeprowadziło wówczas analizę potrzeb, która wykazała konieczność stworzenia nawet 2 tys. miejsc postojowych w otoczeniu Starego Miasta i placu Nowy Targ. Wykonano też analizę ekonomiczną potencjalnego przedsięwzięcia w formule PPP, z której wynikało, że maksymalny opłacalny okres eksploatacji obiektu przez prywatnego partnera powinien trwać 40–50 lat. Jednocześnie miasto zleciło wykonanie badań geologicznych terenu oraz wystąpiło o decyzję o warunkach zabudowy. W II kwartale 2007 r. ruszyło postępowanie w oparciu o przepisy ustawy PZP (w tym czasie zasady koncesji regulowały wyłącznie przepisy zamówień publicznych). Miasto prowadziło postępowanie w procedurze negocjacji z ogłoszenia. Wniosek złożyły cztery podmioty prywatne. Negocjacje pokazały jednak rozbieżności interesów prywatnych, m.in. w kwestii liczby miejsc postojowych, określonej przez miasto na 800 miejsc, podczas gdy inwestorzy prywatni wykazywali, że w tej lokalizacji może powstać maksymalnie 300 miejsc. Ponadto inwestorzy oczekiwali od miasta dopłaty na projekt

w ramach prac nad nową nawierzchnią na placu Nowy Targ, czego akurat nie zakładało miasto.

Co więcej, inwestorzy oczekiwali od gminy wsparcia finansowego, wskazując na trudne uwarunkowania archeologiczne miejsca inwestycji – ze względu na położenie Placu Nowy Targ w starorzeczu Odry – można było się spodziewać znalezisk z czasów średniowiecza. Strona prywatna liczyła również na wydłużenie okresu eksploatacji obiektu nawet do 70 lat. Inwestorzy domagali się też od miasta deklaracji likwidacji miejsc postojowych na parkingach naziemnych w sąsiedztwie przyszłego parkingu podziemnego pod placem. Ostatecznie to postępowanie zostało umorzono w listopadzie 2008 r., ale cały proces pozwolił gminie zebrać wiele użytecznych informacji, które, po wejściu w życie ustawy o koncesjach, zostały wykorzystane przy kolejnym rozpisaniu przetargu w 2009 r. Zgłosiło się aż siedem chętnych podmiotów prywatnych. Wygrało konsorcjum złożone z następujących firm: Mota-Engil Polska, Mota-Engil Engenharia e Construção, EMSA – Empreendimento E Exploração De Estacionamentos, ESLI – Pargues De Estacionamento i IMMO Park. Ostatecznie inwestycję zrealizowali Portugalczycy – Mota-Engil wybudowała parking w niecałe trzy lata, oddając go w użytkowanie w lipcu 2013 r. Parking oferuje na trzech poziomach miejsca na 334 samochody, w tym pięć miejsc zostało przeznaczonych dla pojazdów z napędem elektrycznym. Umowa na budowę parkingu podziemnego realizowanego w formule PPP została zawarta już w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane.

Parking posiada dwa wjazdy i jeden wyjazd. Jest czynny non-stop, objęty 24 godzinnym monitoringiem. Jest dobrze skomunikowany z ulicami Wrocławia, a także dobrze oznakowany - istnieje kilka totemów naprowadzających kierowców z różnych miejsc. Ponadto, parking jest zintegrowany z Inteligentnym Systemem Transportu we Wrocławiu, który zarządza ruchem w mieście. Tę inwestycję postanowiono połączyć z rewitalizacją placu Nowy Targ, polegającą na odrestaurowaniu istniejącego kształtu architektoniczno-urbanistycznego. W jej ramach wymieniono nawierzchnię placu Nowy Targ, zamontowano nowe oświetlenie i elementy małej architektury, a także uzupełniono istniejącą zieleń.

Inwestycja pochłonęła prawie 40 mln zł (koszt po stronie podmiotu prywatnego). Parkingiem zarządza operator IMMO Park, czerpiąc zyski z pobieranych opłat.

## ROZMOWA

**Elżbieta Kulpa** - kierownik projektu z Wydziału Inżynierii Miejskiej UM Wrocław

### **Dlaczego miasto zdecydowało się na taką inwestycję właśnie w formule PPP?**

Projekt budowy parkingu podziemnego z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ, a także nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem został zrealizowany w formule PPP ze względu na brak możliwości finansowania projektu z budżetu gminy Wrocław oraz ze środków zewnętrznych, czyli unijnych lub krajowych. Dzięki koncentracji całości procesu inwestycyjnego przez jeden podmiot mogliśmy zoptymalizować koszt przedsięwzięcia. Ponadto dzięki wiedzy, doświadczeniu oraz know-how partnera prywatnego, mogliśmy liczyć na szybszą oraz terminową realizację inwestycji.

### **W jaki sposób miasto przygotowało się do tego projektu?**

W ramach przygotowania do inwestycji dokonano rozpoznania realizacji różnych inwestycji PPP na rynkach zagranicznych, a także przeprowadzono badanie rynku krajowego, pokazujące duże zainteresowanie wykonawców, banków i instytucji finansujących budowę parkingu w formule PPP. Korzystaliśmy ponadto z warsztatów organizowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, platformy PPP wówczas działającej przy ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (spotkania, materiały, wymiana doświadczeń) oraz ze wsparcia firm doradczych w zakresie prawnym i ekonomicznym.

### **Czy kontrolę nad inwestycją sprawowała osobna komórka?**

W Urzędzie Miejskim Wrocławia nie stworzono osobnej komórki ani nie opracowano specjalnych wewnętrznych procedur dotyczących postępowania w sprawach PPP. Innowacyjne i strategiczne dla gminy Wrocław projekty realizowane są przez zespoły projektowe tworzone z pracowników różnych działów/ wydziałów, pracą których kieruje kierownik projektu. Osobą odpowiedzialną za realizację przedmiotowego projektu był dyrektor Departamentu Infrastruktury i Gospodarki UM Wrocław.

### **W jaki sposób miasto wybierało partnerów prywatnych?**

Wyboru partnera prywatnego, w tym przypadku koncesjonariusza, dokonano na podstawie kryterium oceny ofert, zgodnie z zasadami i trybem określonym w przepisach ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

### **W jaki sposób projekt był finansowany?**

Projekt był finansowany ze środków koncesjonariusza (środki własne i kredyt bankowy). Wynagrodzenie Koncesjonariusza stanowi wyłączone prawo do korzystania z parkingu (czerpanie korzyści z tytułu świadczonych usług parkingowych osobom trzecim przez 37 lat) wraz z jednorazową płatnością Gminy Wrocław w wysokości 15,1 mln zł na zakończenie okresu budowy. Całkowity koszt przedmiotu koncesji to kwota 39,1 mln zł.

### **Czy przedsięwzięcie udało się zrealizować w założonym czasie?**

Inwestycja została zrealizowana w terminie umownym. Okres projektowania i budowy trwał 36 miesięcy, tj. od 16 lipca 2010 r. do 16 lipca 2013 r.

### **Czy gmina jest zadowolona z efektu przedsięwzięć?**

Oczywiście tak. Budowa nowoczesnego trzykondygnacyjnego parkingu podziemnego spowodowała podniesienie jakości świadczonych usług parkingowych, zmniejszenie i uporządkowanie strefy płatnego parkowania w bezpośrednim sąsiedztwie centrum. Ponadto nowa nawierzchnia placu i jej zagospodarowanie to przestrzeń wyłączona z ruchu kołowego, która podniosła prestiż miasta i stanowi obecnie miejsce spotkań, odpoczynku oraz imprez plenerowych.

### **Czy gmina zamierza realizować dalsze inwestycje tego typu w formule PPP?**

Jesteśmy zainteresowani realizacją zarówno robót budowlanych, jak i świadczeniem usług w formule PPP z uwagi na realne korzyści jakie ona daje, w szczególności mniejsze koszty działania niż w tradycyjnej formule realizacji zadań publicznych oraz większą efektywność eksploatacji.

**Dziękuję za rozmowę.**

Rok po uruchomieniu parkingu pod placem Nowy Targ we Wrocławiu zaczął działać drugi, podziemny parking zrealizowany w formule PPP, w której partnerem publicznym było już nie miasto, ale Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa. Otwarto go w sierpniu 2014 r., przy Hali Stulecia. Trzy poziomowy parking zlokalizowany od wschodniej strony Hali Stulecia, jest, podobnie jak parking pod placem Nowy Targ, czynny całą dobę i siedem dni w tygodniu, dozorowany i monitorowany. Łącznie oferuje 792 miejsca, w tym 30 miejsc dla niepełnosprawnych i 20 dla autokarów. Zbudowę na poziomie terenu stanowią: wyjścia z parkingu, pomieszczenia ochrony parkingu i informacji turystycznej oraz zadaszenia nad wjazdem i wyjazdem z parkingu.

Projekt został zrealizowany w formie koncesji na usługi i roboty budowlane przez Budimex Parking Wrocław, spółkę celową, zależną od Budimeksu, na zlecenie Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa. W ramach zawartej umowy koncesji spółka Budimex Parking Wrocław zaprojektowała i sfinansowała budowę parkingu i do końca umowy koncesji (30 lat), czyli do 31 sierpnia 2042 r. będzie jego operatorem. Właścicielem parkingu pozostaje Hala Stulecia, która nie poniosła żadnych nakładów w związku z tą inwestycją, wycenioną na 43,3 mln złotych netto. Budimex Parking Wrocław skorzystała w tym przypadku z finansowania zewnętrznego, uzyskując kredyt w wysokości 35 mln zł od dwóch banków: PKO Bank Polski i Nordea Bank.

Parking ten ma przede wszystkim ułatwić obsługę imprez masowych w Hali Stulecia oraz zwiększyć możliwość znalezienia miejsca dla samochodu osobom odwiedzającym Park Szczytnicki i ZOO, które od 2014 r. zwiększyło liczbę gości dzięki otwarciu Afrykarium-Oceanarium.

## Sopot

W 2015 r. zakończono w Sopocie duży projekt *Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie*, w którym udział wzięło miasto Sopot, PKP i partner prywatny – Bałtycka Grupa Inwestycyjna. Przedsięwzięcie skupione na obszarze między ulicami: Podjazd, Kościuszki i Kolejową, przyniosło 17 tys. m<sup>2</sup> powierzchni obejmującej m.in. nowy dworzec, hotel oraz lokale handlowo-usługowe i biura. Pod budynkami powstał również parking podziemny na 240 miejsc dla samochodów. Ta inwestycja w sumie pochłonęła 120 mln zł.

## Opole

W realizacji pozostaje jeden projekt w Polsce – dwukondygnacyjny parking podziemny na 300 miejsc, w Opolu, zlokalizowany częściowo pod aktu-

alnie rozbudowywaną galerią Solaris Center, a częściowo pod placem Kopernika. Istotną informacją dla kierowców, jest postanowienie, że koszty korzystania z nowego parkingu nie będą wyższe niż te obowiązujące w strefie miejskiej. Jednocześnie przeniesienie parkingu pod powierzchnię placu, uwolni nową przestrzeń, która zostanie przystosowana do organizacji imprez plenerowych. Gruntownej reorganizacji ulegnie układ komunikacyjny wokół galerii. Po przebudowie układu drogowego, powstanie wjazd i wyjazd z parkingu, z którego kierowcy będą mogli płynnie włączyć się do ruchu w ul. Żeromskiego w obu kierunkach. Inwestycję realizuje IGI Exclusive, firma należąca do grupy NEPI Rockcastle (właściciela galerii) oraz miasto Opole. Całe przedsięwzięcie ma zostać ukończone w IV kwartale 2018 r. Wyceniane jest na ok. 100 mln zł.

Na tym projekcie można zakończyć tę krótką listę zrealizowanych lub realizowanych projektów, które obejmują budowę dworców podziemnych w formule PPP. Inne samorządy, które podejmowały do tej pory ten temat, niestety nie mogą na razie pochwalić się żadnym sukcesem.

## Gdańsk

Gdańsk prawie od dekady negocjuje projekty parkingów podziemnych w sprawie realizacji parkingów z udziałem partnerów prywatnych. Pierwsze podejście miało miejsce w 2009 r. Jednak wybrany inwestor w ostatniej chwili zrezygnował z powodu problemów finansowych. Kolejną próbę podjęto pod koniec 2012 r., proponując lokalizacje: przy Podwalu Przedmiejskim, Podwalu Staromiejskim, ul. Lastadia 2 – w okolicy Targu Maślanego, ul. Szymanowskiego 3. Po ponad dwóch latach gotowa do budowy parkingu – przy Podwalu Przedmiejskim i Podwalu Staromiejskim – była spółka Immo Park, która chciała podpisać umowę na 40 lat. Po upływie tego czasu zarządzanie parkingami miało przejść w ręce miasta. Jednak Immo Park zadeklarowała, że na tę inwestycję wyłoży 24 mln zł, oczekując od miasta dopłaty w wysokości 74 mln zł. Ta kwota okazała się zaporowa i projekt upadł. Dwa lata później Gdańsk znów zaczął szukać firmy do budowy parkingów podziemnych dla następujących lokalizacji: przy Podwalu Staromiejskim, Targu Rybnym, Targu Węglowym, Długich Ogrodach (kubaturowy, naziemny) i dwie przy Podwalu Przedmiejskim. Warunki proponowane inwestorom były znacznie bardziej elastyczne – np. propozycja realizacji parkingu naziemnego przy Długich Ogrodach, znacznie tańszego w budowie, co finalnie obniżyłoby średni koszt budowy miejsca parkingowego, zwiększając tym samym rentowność całego przedsięwzięcia. W ubiegłym roku zainteresowanie przetargiem wyraziło osiem firm: Nummy Investments, Budimex, PPP Park, Hemswell Investments i Corinne Investments z Warszawy, Immo Park z Krakowa,



City Parking Development Group-1 z Grudziądza i NDI Projekt 102 z Sopotu. Ostatecznie do składania ofert zostały zaproszone: Nummy Investments, Budimex, Immo Park Gdańsk (zależna od wcześniej wspomnianej spółki Immo Park), Hemswell Investments oraz NDI PROJEKT 102. Termin składania ofert upływa 30 marca 2018 r. Być może tym razem – na bazie zgromadzonego wcześniej przez miasto doświadczenia – uda się doprowadzić do realizacji przedsięwzięcia.

## Poznań

Przez wiele lat do realizacji parkingów w systemie PPP, niestety bezowocnie, przymierzał się Poznań, planując m.in. taką inwestycję pod placem Wolności – projekt, wyceniony na ponad 43 mln zł netto miała zrealizować

spółka Budimex Poznań Developer, zależna od Budimesu. Inwestycja pozostała na papierze. Miasto prowadziło również rozmowy z potencjalnymi partnerami prywatnymi na temat, m.in. budowy parkingów Park & Ride Strzyńskiego / Szymanowskiego, Park & Ride Sobieskiego, parkingów przy pętli Poznańskiego Szybkiego Tramwaju czy Park & Go Poznańska. W negocjacjach na budowę wybranych parkingów udział wzięły trzy firmy: Koma Parking (Czechy), Karmar Investments (Francja), Hepolico-Hochtief (Niemcy). Projekty jednak nie zostały zrealizowane. Miasto prowadziło także postępowanie o koncesji na roboty budowlane lub usługi na wybór partnera prywatnego dla parkingów pod placem Bernardyńskim. Ta inwestycja również upadła, mimo że na ogłoszony przez Poznań przetarg odpowiedziało dwóch inwestorów.

### Przyczyny niepowodzenia zgłaszane przez partnerów prywatnych, na bazie doświadczeń miasta Poznań:

- Problemy z finansowaniem, a szczególnie związane z kredytowaniem inwestycji. Banki domagają się podpisania umowy również z miastem (gwarancja spłaty zobowiązań w przypadku niepowodzenia inwestycji); wymagania rządu 80% zobowiązań po stronie miasta (udział w koszcie budowy, opłaty za dostępność);
- Krótki okres kredytowania przez banki – 1–15 lat;
- Brak dopłat ze strony miasta;
- Obawa o całkowitą (trwające dzierżawy, zwroty) dostępność wszystkich gruntów przeznaczonych pod inwestycje;
- Ryzyko zmiany prowadzonej przez miasto Polityki Parkingowej;
- Ryzyko związane z popytem na parkingi;
- Brak formalnego potwierdzenia (decyzja organu) możliwego zakresu realizacji inwestycji. Ryzyko w tym zakresie związane jest z brakiem na aktualnym etapie:
  - szczegółowych badań gruntowych (tylko wstępne),
  - warunków zabudowy,
  - decyzji środowiskowej,
  - badań archeologicznych (zalecenie Konserwatora);
- Zbyt mała skala inwestycji;
- Opłacalne mogą być parkingi w Centrum (wewnątrz SPP) – parkingi P&R powinny być realizowane jako obiekty miejskie (przykład Warszawy);
- Postępowanie prowadzone w trybie koncesji (zbyt mała elastyczność).

Źródło: Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP, Miasto Poznań

### Przyczyny nieopłacalności realizacji projektu z punktu widzenia miasta, na bazie doświadczeń miasta Poznań

- Zbyt wysoki, oczekiwany poziom dopłat – nawet do 50% kosztów budowy (przeniesienie znacznej części ryzyka ekonomicznego na partnera publicznego);
- Zbyt krótki termin obowiązywania umowy, proponowany przez partnera prywatnego (ok. 15 lat);
- Wymagania dotyczące zabezpieczenia minimalnego poziomu popytu (przeniesienie ryzyka popytu na stronę publiczną);
- Gwarancja spłat zobowiązań – wpływ na poziom zadłużenia miasta;
- Przy takich założeniach – koncesja/PPP stanowi zbyt drogą formę realizacji obiektów komunalnych – teoretycznie samorządy mogą samodzielnie uzyskać korzystniejsze finansowanie (problem prognozy zadłużenia).

Źródło: Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP, Miasto Poznań

### Zidentyfikowane słabości inwestorów prywatnych:

- Brak zainteresowania bardziej ryzykownymi formami finansowania projektu (np. finansowanie etapowe, rolowanie kredytu);
- Niechęć do przejęcia większości ryzyka ekonomicznego i ryzyka związanego z popytem (oczekiwanie dopłat);
- Niewielkie zainteresowanie zawieraniem umów na okres powyżej 20-25 lat;
- Zbyt wysoki oczekiwany poziom zwrotu z inwestycji (1 –15%) w stosunkowo krótkim czasie.

Źródło: Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP, Miasto Poznań

## Warszawa

Warszawa również przymierzała się do budowy parkingów podziemnych w formule PPP – 6 takich projektów miało ruszyć w 2015 r. Według pierwotnych założeń, firmy miały wybudować parkingi na własny koszt i czerpać przez kolejnych 30-40 lat dochody z ich obsługi. Przewidywano również wariant awaryjny – miasto mogłoby wziąć koszty budowy na siebie, a nawet rozważane były różne opcje pośrednie. W 2012 r. chętnych do budowy postojów pod ziemią było 6 firm. Każdy z partnerów mógł wybrać jedną lub kilka ze wskazanych przez miasto lokalizacji. W grę wchodziły: plac Powstańców Warszawy, plac Trzech Krzyży, okolice placu Wilsona, ul. E. Plater, ul. Wybrzeże Gdańskie, plac Konstytucji, plac Bankowy i Mariensztat. Do dziś nie powstał ani jeden parking podziemny w modelu PPP. Miejscy władze powoływali się na słabe warunki proponowane przez partnerów. Z kolei inwestorzy prywatni wskazywali na dwie kluczowe kwestie: brak jasnej deklaracji miasta o zlikwidowaniu w promieniu pół kilometra od inwestycji naziemnych miejsc parkingowych oraz ustawowe utrzymanie niskiej maksymalnej kwoty za pierwszą godzinę postoju do 3 zł, które obowiązuje zresztą do dziś.

## Nowelizacja przepisów – szansą na rozwój projektów

Na początku stycznia 2018 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, przedłożony przez ministra rozwoju i finansów. Ma on poprawić otoczenie prawne PPP, a także wyeliminować dotychczasowe niejasności legislacyjne. M.in. przewiduje on możliwość wyznaczenia w dużych miastach tj. powyżej 100 tys. mieszkańców (38 miast) śródmiejskich stref płatnego parkowania oraz zróżnicowane limity opłat za parkowanie, powiązane procentowo z minimalnym wynagrodzeniem. W zwykłej strefie płatnego parkowania opłata za pierwszą godzinę nie będzie mogła przekroczyć 0,15 proc. minimalnego wynagrodzenia (dziś są to wspomniane wyżej 3 zł), a w śródmiejskiej SPP – 0,45 proc. płacy minimal-

nej (dziś jest to 9 zł). W największych miastach możliwe będzie też utworzenie dzielnicowych stref płatnego parkowania o podwyższonej opłacie.

- *Ponieważ projekt nowelizacji jest jeszcze na dość wczesnym etapie legislacyjnym, nieznane jest zatem jego ostateczne brzmienie. Stąd też trudno ocenić, jakie będzie on miał długofalowe skutki. Zdaniem resortu rozwoju, przyczyni się on ogólnie do rozwoju i większej efektywności projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, zaś w kontekście samych projektów związanych z infrastrukturą parkingową wyższy poziom opłat za parkowanie w strefach miejskich spowoduje wzrost wykorzystania i tym samym opłacalności kubaturowych obiektów parkingowych w miastach – zauważa Katarzyna Majer-Gębska.*

## Projekty rewitalizacyjne

Z raportu „Analiza rynku PPP 30.06.2017 r.”, przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju wynika, że na 490 wszczętych w całym kraju postępowań PPP, w okresie od stycznia 2009 r. do końca czerwca 2017 r., wszczęto zaledwie 12 postępowań w obszarze szeroko pojętej rewitalizacji, rozumianej zgodnie z ustawą o rewitalizacji z 9 października 2015 r. (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1023. jako *proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji*. Z wszczętych 12 postępowań, liczba umów w realizacji i zrealizowanych wynosi zaledwie dwa. Ponadto, projekty skoncentrowane na rewitalizacji nie muszą odnosić się wprost do renowacji/remontu budynków, jak wspomniany przy okazji budowy parkingów podziemnych projekt *Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie*. Aktualnie jedynym, dużym przedsięwzięciem związanym z odnową zabytkowych budynków, realizowanych przy współpracy miasta i partnera publicznego jest rewitalizacja prowadzona na gdańskiej Wyspie Spichrzów.

### Podstawowe bariery w zakresie realizacji projektu rewitalizacyjnego w formule PPP

- Ogólny brak środków finansowych na prowadzenie działań inwestycyjnych dotyczących przekształceń obszarów miejskich;
- Wysokie zadłużenie samorządów terytorialnych;
- Potrzeba dużych nakładów inwestycyjnych związanych ze specyfiką projektów rewitalizacyjnych;
- Znaczny poziom skomplikowania planowanych przekształceń i zakres projektu.

*Źródło: Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna*

## Gdańsk

Północny cypel Wyspy Spichrzów jest zagospodarowywany przez warszawskie konsorcjum złożone z dwóch firm belgijskich i jednej polskiej: Multibud W. Ciurzyński oraz dwóch spółek belgijskich grupy ImmoBel.

W postępowaniu przetargowym oferta konsorcjum ImmoBel & Multibud uzyskała 99,81 pkt. Komisja oceniła propozycje inwestorów według pięciu kryteriów: pod względem oceny koncepcji urbanistyczno-architektonicznej (waga kryterium: 3c.), podziału zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem między partnerem prywatnym a publicznym (waga: 1c.), wielkości partycypacji podmiotu publicznego w kosztach budowy obiektów celu publicznego (waga: 25.), terminu realizacji przedsięwzięcia, rozumianego jako uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla ostatecznego obiektu wchodzącego w skład przedsięwzięcia (waga 1c.) oraz wysokości płatności gotówkowej partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego, bez podatku od towaru i usług (waga kryterium 2c.).

Inwestycja o nazwie „Granaria”, o wartości prawie 400 mln zł, ma być całkowicie zrealizowana w 2023 r. Miasto Gdańsk wniosło do spółki działkę o powierzchni 1,7 ha wartą 33,8 mln zł, a inwestor ma wydać na cel publiczny 33 mln zł.

„Granaria” będzie nowoczesnym kompleksem handlowo-mieszkaniowo-usługowym o łącznej powierzchni użytkowej ok. 60 tys. m<sup>2</sup>. Oprócz hotelu i budynków mieszkalnych, inwestorzy wykonają m.in. przebudowę Długiego Pobrzeża, Mostu Stągiewnego, skrzyżowania ulicy Podwałe Przedmiejskie z ul. Chmielną oraz wybudują ogólnodostępną kładkę dla pieszych, łączącą północny cypel Wyspy Spichrzów z Długim Pobrzeżem i mariną na południe od Mostu Stągiewnego. Przedsięwzięcie zakłada zachowanie historycznych spichlerzy. Tak skomplikowana inwestycja obejmująca wiele zróżnicowanych projektów wymagała uzyskania pozwolenia na budowę w oparciu o aż 230 uzgodnień i decyzji.

W pierwszym etapie budowy powstaje czterogwiazdkowy hotel na 240 pokoi oraz budynek mieszkalno-usługowy, gotowy pod koniec 2018 r. Dominanta, zgodnie z planem może sięgać maksymalnie 33 m wysokości, a pozostała zabudowa – 30 metrów.

Miasto Gdańsk, w ramach PPP, przygotowuje się także do zagospodarowania obszaru dawnej zajezdni tramwajowej. Zajezdnia, zlokalizowana przy ul. Łąkowej na Dolnym Mieście powstała w 1883 r. W 1999 r. została zamknięta, a trakcje w halach zostały zdemontowane. Dziś znajduje się tam parking. Miasto chce na tym terenie rozwinąć infrastrukturę o charakterze multifunkcyjnym. Koncepcja zakłada obiekty o charakterze publicznym, jak i komercyjnym oraz towarzyszący im układ drogowy i tereny zielone. W sumie rewitalizacji ma być poddanych 8 ha terenu stanowiącego zarówno nieużytki, niezabudowane działki, jak i zespół zabytkowych kamienic czy nieruchomości dawnej zajezdni tramwajowej. Poza częścią komercyjną, w ramach tzw. celu publicznego koncepcja zakłada: budowę lub przedłużenie trzech dróg (projektowanej ul. Wiosennej – 80 m, przedłużenie ul. Radnej – 20 m i Przykopowej – 20 m), remont i budowę nowego oświetlenia na sześciu ulicach (Radna, Zielona, Fundacyjna, Dobra, Reduta Wysok – Reduta Wilk), budowę pięciu latarni ulicznych z gniazdem do ładowania pojazdów elektrycznych oraz nowe ciągi pieszo-rowerowe o długości ok. 570 m). Ponadto inwestor ma zbudować ogólnodostępny, wielopoziomowy parking liczący co najmniej 180 miejsc dla aut. Na tym obszarze miasto zaplanowało również Centrum Pracy Socjalnej, świetlicę środowiskową, dom sąsiedzki, siłownię zewnętrzną, dwa nowe place zabaw, teren do imprez plenerowych na Bastionie Reduta Wysok oraz małą architekturę na pozostałych bastionach. Plany przewidują również budowę dwóch pomostów nad Motławą po obu stronach Kamiennej Śluzy oraz modernizację boiska przy ul. Śluzy. Dodatkowo inwestor ma zapewnić minimum 10 mieszkań komunalnych. Ponadto, projekt ma objąć nie tylko obszar zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście, ale też obszary inwestycyjne znajdujące się w jej otoczeniu.

Całe przedsięwzięcie ma być ukończone w 2023 r., aczkolwiek jego ostateczny zakres, termin realizacji oraz ewentualny podział na etapy, zostaną uzgodnione w trakcie negocjacji z prywatną stroną. Szacowana wartość projektu wynosi w tym przypadku 350 mln zł netto.

Aktualnie miasto prowadzi rozmowy z potencjalnymi inwestorami. Zaproszenie do składania ofert zostało skierowane do dziesięciu firm: NDI DK, PPP Venture II, Campus Stella, GGI Dolne Miasto, Warbud PPP 1, LC Corp, Invest Komfort, Polnord, Sopot Park i Dolne Miasto. Mają na to czas do końca lutego 2018 r. Podczas oceny oferty najwyższym punktowym kryterium będzie jakość przedstawionej przez oferenta koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, a także podział zadań i ryzyk między partnera prywatnego a podmiot publiczny. Inne istotne kryteria to: wielkość partycypacji w kosztach wybudowania obiektów celu publicznego i czas realizacji całego przedsięwzięcia. Najlepsza oferta ma zostać wyłoniona już w pierwszym kwartale 2018 r.

Wyłoniony partner zaprojektuje, sfinansuje i wybuduje, a następnie będzie administrował nową przestrzenią.

## ROZMOWA

### Grzegorz Kaczorowski

- kierownik Centrum Partnerstwa i Biznesu, Wydział Polityki Gospodarczej, Urząd Miejski w Gdańsku

#### Skąd pomysł na rewitalizację w formule PPP?

Miasto jest głęboko świadome potrzeb, jakie wiążą się z koniecznością jego zrównoważonego rozwoju. Jednym ze strategicznie istotnych elementów tego rozwoju jest szeroko pojęta rewitalizacja obszarów zdegradowanych, obejmująca kompleksowe działania zmierzające do rozwiązania zarówno problemów społecznych, jak też i budowy i odbudowy infrastruktury.

#### W jaki sposób miasto przygotowuje się do tych inwestycji?

Przygotowanie przedsięwzięcia to długotrwały i złożony proces, na który składają się takie elementy jak:

- 1) Typowanie obszarów, w tym przypadku spośród terenów objętych działaniami rewitalizacyjnymi;
- 2) Diagnoza istniejących potrzeb;
- 3) Diagnoza potencjału danego obszaru;
- 4) Zestawienie wstępnej wyceny kosztów realizacji potrzeb z możliwościami komercyjnymi generowanymi przez obszar;
- 5) Ocena wpływu działań miasta, planowanych i prowadzonych, na atrakcyjność terenów które mają być zaangażowane w projekt;
- 6) Wstępny projekt przedsięwzięcia z uwzględnieniem wyników wstępnych analiz;
- 7) Tzw. market test;
- 8) Kompleksowa, wielowariantowa analiza przedsięwzięcia obejmująca aspekty techniczne, finansowo-ekonomiczne i instytucjonalno-prawne.

Każde z wymienionych działań musi oczywiście finalnie wygenerować pozytywny wynik. Oznacza to konieczność ciągłej weryfikacji i bilansowania potencjału lokalizacji z zakresem celów oraz rozwiązywania rozmaitych problemów.

Jeśli w efekcie działań przygotowawczych uzyskamy przedsięwzięcie, które realizuje założone cele publiczne przy zachowaniu odpowiedniego poziomu atrakcyjności dla sektora prywatnego, projekt wchodzi w fazę przygotowania dokumentacji postępowania, a następnie przeprowadzenia postępowania na wybór partnera.

#### Kto czuwa nad realizacją projektu?

Działania prowadzone są na wstępnym etapie koncepcyjnym przez dedykowany zespół w Wydziale Polityki Gospodarczej (Centrum Partnerstwa i Biznesu). W miarę rozwoju projektu powoływany jest zespół projektowy, obejmujący merytorycznych przedstawicieli wydziałów i jednostek miasta, którego prace koordynowane są przez pracownika CPIB i który przekształca się z czasem w komisję negocjacyjną, o ile dojdzie do ogłoszenia postępowania na wybór partnera prywatnego.

#### Jakie wyzwania wyłaniają się podczas realizacji tych przedsięwzięć?

Bez względu na sposób finansowania, projekt PPP generuje wszystkie te problemy, jakie związane są z realizacją dużego, wielofunkcyjnego projektu inwestycyjnego, a dodatkowo wszystkie problemy jakie generuje jego specyficzna formuła, a związane m.in. z koniecznością daleko idącego zabezpieczenia interesu publicznego. Prawidłowo zrealizowany proces przygotowawczy z pewnością sprzyja zmniejszeniu się skali problemów na etapie postępowania i na etapie realizacyjnym. Nadal jednak mamy do czynienia z dużym projektem, który przekształca duże obszary i obciążony jest znaczącym kosztem.

#### Jak zminimalizować ryzyko tych inwestycji?

Jedyne co można zrobić, to szczegółowo je zdiagnozować, przeanalizować, wskazać możliwe działania w reakcji na zaistnienie ryzyka i dokonać takiego ich podziału, aby zarządzaniem danymi ryzykami zajmowała się ta strona, która ma do tego odpowiednie przygotowanie i możliwości. Analiza ryzyk powinna być szczegółowa i odnosić się do konkretnego ryzyka danego przedsięwzięcia.

#### Co decyduje o ostatecznym wyborze partnerów?

Proces pozyskiwania partnera opisany jest procedurami, które wskazuje ustawa o PPP. Wybór partnera to nic



innego jak wybór najkorzystniejszej oferty spośród propozycji złożonych po przeprowadzeniu postępowania. Ważny jest jednak także etap wstępny, koncepcyjny projektu, w ramach którego przeprowadzane są tzw. „market testy”. Mają one na celu, z jednej strony, uzyskanie opinii sektora prywatnego w przedmiocie optymalnego ukształtowania założeń przedsięwzięcia partnerskiego, z drugiej – zainteresowanie potencjalnych inwestorów projektem. Projekty na etapie przed ogłoszeniem postępowania są również często prezentowane na różnego typu targach czy konferencjach.

### **Jakie zadania i obowiązki spoczywają po stronie miasta, a jakie po stronie partnera prywatnego?**

Regułą projektów PPP, w których przedmiotem jest kompleksowe zagospodarowanie obszarów, jest podział zadań, w którym partner prywatny odpowiada za: stworzenie koncepcji (na potrzeby oferty), zaprojektowanie, sfinansowanie, wybudowanie oraz dalszą eksploatację w ustalonym zakresie i harmonogramie. Natomiast zadaniem podmiotu publicznego jest przygotowanie obszaru inwestycji jeszcze w fazie przedprojektowej do stanu, który będzie akceptowalny przez partnera (np. realizacja uzbrojenia terenu, realizacja połączenia drogowego itp.), wybór w ramach postępowania optymalnej koncepcji zagospodarowania obszaru inwestycji, wniesienie do przedsięwzięcia nieruchomości koniecznych do realizacji celu projektu oraz wsparcie i współpraca z partnerem prywatnym w zakresie realizacji celów projektu w kolejnych jego fazach. Podział zadań odpowiada podziałowi odpowiedzialności i ryzyk. Warto jednak podkreślić, że w naszym przypadku, przedmiotem projektu są wszystkie realizowane w jego zakresie obiekty wraz z elementem dalszej współpracy stron już po ich wybudowaniu. PPP nie jest więc zamówieniem przez stronę publiczną realizacji określonych celów publicznych, gdyż tego typu zamówienia to domena ustawy o zamówieniach publicznych. Raczej jest to kompleksowa współpraca obu stron w celu realizacji całokształtu zadań wchodzących w skład przedmiotu partnerstwa w oparciu o podział zadań i ryzyk.

### **Jakie gmina widzi korzyści z tych przedsięwzięć?**

PPP daje szansę na realizację bardzo kompleksowych zadań. I pierwszą korzyścią, jaką należałoby wymienić jest możliwość kształtowania przez projekt nawet dość znacznych obszarów miasta z uwzględnieniem szerokiego spektrum działań, zarówno tych o charakterze ściśle publicznym, jak i mieszanych czy wręcz komercyjnych. Z punktu widzenia podmiotu publicznego oczywiście najistotniejsza jest przede wszystkim realizacja w projekcie zadań własnych opisanych w stosownych ustawach. Kolejnym istotnym czynnikiem jest oczywiście to, że montaż finansowy przedsięwzięcia jest obowiązkiem partnera prywatnego, a jego wynagrodzenie może – i często się tak dzieje – opierać się przynajmniej w części, na możliwości eksploataowania tych obiektów realizowanych w projekcie, które mają potencjał przychodowy. Następnie warto zwrócić uwagę na często podnoszoną kwestię możliwości uzyskiwania w projekcie PPP różnego rodzaju synergii i wartości dodanych w postaci uzyskania infrastruktury o podwyższonej jakości, wykorzystującej innowacyjne rozwiązania czy rozwiązania bazujące na know-how sektora prywatnego. Nie bez znaczenia jest także czynnik czasu – dzięki PPP możliwe jest przystąpienie do realizacji inwestycji, na które w bieżącym okresie budżetowym nie ma środków lub są tylko częściowe, przy czym dzięki realizacji w projekcie obiektów o potencjale komercyjnym można odpowiednio skalkulować i zrealizować projekt samofinansujący się lub przynajmniej umożliwiający ograniczenie zaangażowania środków budżetowych.

---

**Dorota Kaczyńska** – dziennikarka. Specjalizuje się w tematyce związanej z rynkiem nieruchomości, budownictwem, rynkiem inwestycyjnym oraz wierzytelnościami. W latach 2000–2006 publikowała teksty w Pulsie Biznesu. Od 2006 r. rozpoczęła współpracę z Rzeczpospolitą. Jej artykuły ukazywały się również w Gazecie Giełdy Parkiet i tygodniku Bloomberg Businessweek Polska. Wyróżniona nagrodami przyznawanymi m.in. przez Polską Federację Rynku Nieruchomości i medalem „Zasłużony Dla Polskiego Rynku Nieruchomości Pro Aequo Et Bono”.