



Janusz Ziarko

Publiczno-prywatne partnerstwo w prywatyzowaniu zadań publicznych ze sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu gminy

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to dobrowolne porozumienie i forma współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w celu realizacji złożonych projektów w obszarze publicznych zadań. Realizowane jest na podstawie ustawy¹ „o partnerstwie publiczno-prywatnym”, która określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, którego przedmiotem jest realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym². Partner prywatny, włączając się w projekty i przedsięwzięcia będące domeną władzy publicznej, nie zwalnia władzy z odpowiedzialności za realizację publicznych zadań.

Partnerstwo oparte jest na długoterminowej umowie cywilno-prawnej³, która umożliwia władzom publicznym korzystanie ze zdolności koncepcyjnych, konstrukcyjnych i zarządczych przedsiębiorstw prywatnych oraz pozwala na finansowanie zadań publicznych poprzez wykorzystanie środków podmiotów prywatnych. Umowa cywilno-prawna kształtuje takie stosunki między partnerami, że ryzyko ponosi ta

¹ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.

² Art. 1. pkt. 1 i 2., Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U., z 2009 r. nr 19, poz. 100.

³ Umowy cywilno-prawne to akty tworzone na gruncie kodeksu cywilnego, stanowiące formę regulowania wzajemnych stosunków pomiędzy podmiotami prawa handlowego, pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prawa handlowego, a także pomiędzy powyższymi podmiotami i osobami fizycznym, Kodeks cywilny - Dz.U. z dnia 23 kwietnia 1964 r., nr 16, poz. 93.

strona, która najlepiej potrafi je kontrolować. W wyniku tego partnerzy robią to, co potrafią najlepiej, a usługi publiczne oraz infrastruktura są realizowane i dostarczane w pożądanym jakości i w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób. Dzięki zapewnieniu podmiotom prywatnym prawa do wieloletniej eksploatacji przedmiotu inwestycji⁴ umożliwia się im odzyskanie poniesionych nakładów i osiągnięcie zysków. „Oczywiste jest, że warunkiem zaangażowania się partnera prywatnego w przedsięwzięcie PPP jest zysk, bez zrozumienia tej zasady nie ma udanej współpracy. Możliwość czerpania korzyści z przedsięwzięcia PPP jest podstawowym elementem wynagrodzenia prywatnego partnera, zaś korzyścią partnera publicznego jest zapewnienie mieszkańcom dostępu do usługi czy do infrastruktury, bez konieczności ponoszenia nakładów finansowych”⁵.

Zasada partnerstwa stała się jedną z kluczowych zasad spójności Unii Europejskiej. Zaleca ona wielopoziomowy (wewnątrz krajowy, krajowy, ponadnarodowy) i wielopodmiotowy (władze lokalne i regionalne, organizacje prywatne i pozarządowe, obywatele i organizacje społeczeństwa obywatelskiego) udział partnerów w kształtowaniu polityki spójności, jej wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie. Zarządzanie w partnerstwie to nowy model koordynacji pomiędzy partnerami. Podejmowanie decyzji przestaje być zdominowane przez hierarchię administracyjną, kluczową rolę bowiem zaczyna odgrywać współpraca między partnerami⁶.

Zadania publiczne gminy w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego

Na gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, a szczególnie na organach administracji samorządowej, spoczywa ustawowy obowiązek świadczenia dla lokalnych społeczności usług publicznych zaspokajających potrzeby wspólnoty samorządowej poprzez realizację zadań publicznych. Obowiązek ten wypływa z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Zadanie publiczne jest najszerszym pojęciem używanym w Konstytucji RP, gdzie w art. 16 ust. 2 czytamy: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Z kolei w art. 166 pkt 1 postanowiono, że: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

Do zadań własnych gminy, które są zadaniami publicznymi wykonywanymi w określonym celu, należą między innymi, zadania o charakterze użyteczności pub-

⁴ Art. 4. pkt. 1., Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym „wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej”.

⁵ Z wypowiedzi A. Kozłowskiej, dyrektor Investment Support, [za:] J. Jarmołowska, *Nie magiczne, ale korzystne partnerstwo* (cz. 1), www.portfel.pl/firma/art-Nie_magiczne_ale_korzystne_partnerstwo-cz.1.html.

⁶ *Zarządzanie i partnerstwo w polityce regionalnej*, Dyrekcja Generalna ds. Polityk Wewnętrznych Unii, Bruksela 2008, www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN, s. 3–4.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

licznej⁸, świadczące usługi publiczne: administracyjne, komunalne i usługi społeczne, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej⁹. Usługi społeczne to specyficzny rodzaj usług publicznych, ukierunkowanych na rozwój życia społecznego, na zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców. Są to przede wszystkim usługi w sferze ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, upowszechniania kultury i kultury fizycznej, a także zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, o czym mówi treść art. 7 ust. 1 pkt. 14 Ustawy o samorządzie gminnym¹⁰, gdzie ustawodawca stwierdził, że do zadań własnych samorządu terytorialnego należą sprawy z zakresu „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego”. Problematyka zadań publicznych, rozpatrywana w aspekcie współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, znajduje swoje miejsce także w art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedstawiona w art. 4 ust. 1 sfera zadań publicznych dotyczy w szczególności: ochrony zdrowia, oświaty, wychowania i edukacji, kultury i kultury fizycznej, a także spraw „porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym”, określonych w punkcie 16 ustępu 1¹¹.

Uszczegóławiając interpretację zadania publicznego, należy zwrócić uwagę na sposób jego rozumienia prezentowany przez autorów, a szczególnie na kryteria, na podstawie których można zakwalifikować określone zadania do zbioru zadań publicznych. A. Błaś stwierdza, że zadania publiczne przypisane państwu i zadania publiczne przypisane samorządowi terytorialnemu w państwie prawa określa konstytucja i ustawy¹². L. Zacharko rozwija to rozumienie, pisząc, iż zadania publiczne to te, które służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych określonych społecznością¹³. Z kolei S. Biernat zauważa, że o publiczności zadań świadczy to, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich realizowanie¹⁴. A. Habuda mówi, że zadania publiczne to wszystkie obowiązki państwa lub samorządu terytorialnego, wykonywane w prawnie określonym zakresie w sposób trwały,

⁸ Art. 1 ust. 2 Ustawy o gospodarce komunalnej definiuje zadania o charakterze użyteczności publicznej: „Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Ustawa ta (zgodnie z jej art. 1 ust. 1) „określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”, Ustawa o gospodarce komunalnej z grudnia 1996 r. (Dz.U. nr 9, poz. 43).

⁹ Bezpośrednie odwołanie do zapisów konstytucyjnych znajduje się w Ustawie o samorządzie gminnym, która w art. 2 ust. 1 wskazuje, że „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” oraz w art. 6 ust. 1, który stanowi, iż „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym”, dodatkowo art. 9 ust. 4, podaje definicję zadań o charakterze użyteczności publicznej „których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”, Ustawa z marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 142, poz. 1591).

¹⁰ Ustawa z marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 142, poz. 1591).

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873).

¹² A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 306.

¹³ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 17.

¹⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994, s. 29.

ciągły, nieprzerwany, przy zapewnieniu powszechnej dostępności na zasadach niekomercyjnych¹⁵. Z powyższych rozważań wynika, że aby zadanie gminy uznać za zadanie publiczne, to musi ono spełnić pięć warunków: 1) należeć do zadań własnych gminy i gmina ponosi odpowiedzialność za jego realizację, 2) zaspokajać zbiorowe potrzeby gminnej społeczności, 3) zaspokajać potrzeby w drodze świadczenia usług, 4) potrzeby te muszą być świadczone w sposób ciągły, 5) usługi te muszą być powszechnie dostępne na zasadach niekomercyjnych.

Taki sposób rozumienia zadania publicznego umożliwił jego analizę w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wymaga to przybliżenia sposobu rozumienia tego pojęcia. Szerokie leksykalne sformułowania traktują bezpieczeństwo jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”¹⁶, czy też interpretują je jako „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym”¹⁷. W myśl tych sformułowań bezpiecznymi są: jednostka, grupa społeczna, naród, instytucja, państwo, kiedy nie odczuwają zagrożenia dla swojej istoty i swojego istnienia, są spokojni i pewni swoich interesów, nie potrzebują, aby ktoś nad nimi sprawował pieczę czy się o nich troszczył¹⁸. Bezpieczeństwo publiczne to stan gwarantujący niezakłócone, zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urzędzeń publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności, będący następstwem przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego¹⁹. Inne ujęcie bezpieczeństwa publicznego mówi, że to stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój. Obejmuje ono bezpieczeństwo ogółu obywateli, zarówno bezpieczeństwo każdego człowieka, jego życia, zdrowia, mienia, realizacji praw podmiotowych, jak i wszelkich form życia zbiorowego w państwie, w którym współżyją ludzie, czyli bezpieczeństwo wszelkich instytucji publicznych i organizacji społecznych, prywatnych itp.²⁰ Do ochrony bezpieczeństwa publicznego zalicza się: 1) zabezpieczenie miejsc publicznych i prywatnych przed przestępczymi zamachami na życie, zdrowie, mienie; 2) bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, lotnictwa, żeglugi śródlądowej i morskiej; 3) przeciwdziałanie skutkom katastrof technicznych, klęsk żywiołowych, epidemii, a także 4) spowodowanych przestępczymi działaniami człowieka, przeciwko życiu, zdrowiu, mieniu.

Porządek oznacza potocznie istnienie regularnego układu, ustawienie czegoś, ład, plan, zgodność z normą, z należytym stanem²¹ i kojarzony jest często z potrzebą bezpieczeństwa. Postulat wprowadzenia czy przywrócenia porządku informuje o jego naruszeniach i ilustruje sposób jego rozumienia. Z kolei publiczny oznacza powszechny, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi,

¹⁵ A. Habuda, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited 2002, s. 355.

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 147.

¹⁷ *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1998, s. 50; zob. też s. 30.

¹⁸ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1: Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Kraków 2010, s. 19.

¹⁹ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego*, Toruń 2008.

²⁰ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008.

²¹ *Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1999, s. 572.

do całego społeczeństwa²². Stąd porządek publiczny oznacza faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowany przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie²³. To stan stabilizacji i spokoju będący wynikiem przestrzegania przez poszczególne osoby i grupy osób akceptowanego powszechnie porządku prawnego w państwie²⁴. Celem porządku publicznego jest zapewnienie ładu i spokoju publicznego, normalnego – zharmonizowanego i rytmicznego współżycia ludzi w społeczeństwie, bezpieczeństwa ludzi i bezpieczeństwa publicznego, a w szczególności: 1) ochrona życia, zdrowia, dóbr osobistych, mienia, 2) zapewnienie normalnych warunków funkcjonowania organów państwowych, organizacji społecznych i prywatnych, 3) stworzenie odpowiednich warunków współżycia pomiędzy ludźmi na różnych płaszczyznach, w tym zapewnienie właściwych warunków pracy i wypoczynku.

Bezpieczeństwo publiczne, jego utrzymanie (ochrona) jest jednym z podstawowych zadań publicznych organów administracji, których treść jest mieszkańcom wiadoma, zakorzeniona w ich świadomości i intuicyjnie zrozumiała²⁵. Rozważając rolę jednostek samorządu terytorialnego w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego można stwierdzić, że ta ich funkcja co do swej istoty niewiele się zmienia. W sferze działania administracyjnego i obywatelskiego dla bezpieczeństwa zmieniają się metody jego zapewnienia oraz środki służące do wykrywania i eliminowania zagrożeń. Współczesne społeczeństwa wykazują tendencję do samoorganizowania się, do stawania się społeczeństwem obywatelskim. Wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, w którym jednostka uzyskuje prawo do osobistych decyzji, pojawiają się społeczne próby podejmowania różnorodnych działań na rzecz grup i jednostek, w tym działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁶.

W rozważaniach na temat procesu prywatyzacji bezpieczeństwa znaczenie terminów bezpieczeństwo i porządek publiczny należy zawęzić do takiego ich rozumienia, jak to generalnie zostało przyjęte w nauce *criminal justice*. Wspólnym mianownikiem koncepcji bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego jest łączne/sprzężone odnoszenie się do trzech podstawowych kwestii: 1) braku zagrożeń dla swobodnego funkcjonowania obywatela (przede wszystkim ochrona jego życia, zdrowia i mienia), 2) niezakłóconego funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, 3) przestrzegania przez obywateli w swym postępowaniu ogółu zasad zbiorowego współżycia i norm prawnych określonych przez państwo (przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego). Najogólniej pojęcie bezpieczeństwa oznacza stan, w którym nie są popełniane przestępstwa, zwłaszcza

²² *Ibidem*, s. 572.

²³ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008.

²⁴ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego*, Toruń 2008.

²⁵ P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 76; M.A. Krapiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1993, s. 154–155.

²⁶ G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa – bujda, abstrakcja czy sposób na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego?*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wybrane perspektywy*, red. D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak, Poznań 2004, <http://www.21edu.pl/ks/edb2/spis.htm>.

przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu, zaś pojęcie porządku to stan, w którym nie są popełniane wykroczenia²⁷.

Z analizy tej wynika rozległy obszar zadań leżących w gestii administracji publicznej, które można prywatyzować. Zadania te związane są z obowiązkową ochroną obiektów, obszarów i urzędzeń, które ważne są dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego²⁸, wypełniane są przez prywatny sektor ochrony. Nastąpiło tu przekazanie prywatnemu sektorowi ochrony zadań ze sfery publicznej, związanych z ochroną obiektów i obszarów ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa i bezpieczeństwa publicznego. Inne zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, które związane są z bezpośrednim zapewnieniem: 1) bezpieczeństwa jednostek i grup ludzi, ich życia, zdrowia, mienia, 2) możliwości normalnego funkcjonowania różnorodnych instytucji i organizacji, 3) warunków ułatwiających niezakłócony rozwój człowieka i społeczeństwa, nie zostały przekazane prywatnemu sektorowi ochrony na podstawie ustawy.

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego w prywatyzowaniu zadań publicznych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego

Jednostki samorządu terytorialnego mające do wykonania szereg, wynikających z regulacji przepisów prawa, zadań publicznych poszukują rozwiązań umożliwiających ich skuteczną realizację. Jednym z takich sposobów jest przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym. Z. Gilowska pisze: „Z żadnych przepisów prawa nie wynika obowiązek bezpośredniego wykonywania przez gminę wszystkich przypadających jej zadań publicznych. Oznacza to, że gmina (...) może po prostu organizować wykonywanie swoich lokalnych zadań publicznych, kupując je na rynku lub powołując podmioty gospodarcze działające w warunkach rynkowych”²⁹. Stwierdzenie to informuje, że samorząd może i powinien zlecać wykonywanie usług publicznych firmom prywatnym, organizacjom pozarządowym, związkom wyznaniowym, osobom fizycznym, czyli prywatyzować je. Obrazowo problem ten przedstawia P. Drucker, zauważając, że samorząd ma sterować łodzią lokalnej wspólnoty, a nie musi sam wiosłować. Do wiosł jest wiele rąk, a władza samorządowa musi umieć

²⁷ Za: G. Gozdór, zob. J. Widacki, P. Sarnecki: *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformacja Policji – część I)*, Warszawa-Kraków 1997, s. 7–15.

²⁸ W art. 5. ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia problem ten ujęty jest następująco: „1. Obszary, obiekty i urzędzenia ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednio zabezpieczenie techniczne. 2. Do obszarów, obiektów i urzędzeń, o których mowa w ust. 1, należą: (...) 3) w zakresie bezpieczeństwa publicznego w szczególności: a) zakłady, obiekty i urzędzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków, b) zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące w znacznych ilościach materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej, c) rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory wodne i śluzy oraz inne urzędzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne”, Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.

²⁹ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 32.

korzystać z tych rąk gotowych do pomocy. Stąd samorząd powinien skupić się na dwóch kwestiach: 1) jak na bieżąco rozpoznawać problemy społeczności lokalnej oraz 2) jak wdrażać racjonalne systemy finansowania usług i gromadzenia funduszy rozwojowych.

Najogólniej, przez prywatyzację zadań publicznych rozumie się odejście od tradycyjnego sposobu ich wykonywania przez podmioty administracji publicznej działające w formach prawa publicznego³⁰. Odejście to umożliwia zasada wyrażona w art. 3 ust. 1 Ustawy o gospodarce komunalnej, według której „jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub – odpowiednio – przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”³¹. Z zasadą tą wiąże się ważne pytanie: czy możliwa jest i w jakim zakresie prywatyzacja bezpieczeństwa rozumiana jako odchodzenie od tradycyjnego sposobu wykonywania zadań publicznych i przekazywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego podmiotom prywatnym? Wśród wielu ujęć prywatyzacji wyróżnić można dwie przeciwstawne prywatyzacyjne tendencje. Pierwsza, rozpatrywana w sensie ścisłym może mieć miejsce wtedy, gdyby w wyniku prywatyzacji władza publiczna odstąpiła od wykonywania określonego prawem zadania publicznego i przestała być odpowiedzialna za określoną sferę życia społecznego w części lub w całości. Wtedy zadanie publiczne przestaje mieć publiczny charakter, a sytuacja taka w świetle obowiązującego prawa nie może mieć miejsca.

Druga, *sensu largo*, związana jest z sytuacją, w której tradycyjne formy realizowania celów publicznych stają się niewystarczające. Obserwujemy, że w coraz większym zakresie wykonywanie zadań publicznych przejmowane jest przez podmioty niepubliczne. Zjawisko to znajduje aprobatę, gdyż tylko bezpośrednio wykonywanie zadań jest przejmowane przez podmioty niepubliczne, zaś władza publiczna pozostaje odpowiedzialna za daną sferę życia publicznego, a zadania zachowują swój publiczny charakter. Czyli uczestnictwo partnera prywatnego i wykonywanie przez niego określonych zadań publicznych nie zmienia tego, że zadania te pozostają własnymi samorządu³². Wówczas następuje tylko zmiana sposobu realizacji zadań publicznych przez administrację, z bezpośredniej na pośrednią. W miejsce administracyjnych czynności polegających na organizowaniu bezpośredniego wykonywania zadań przez organy, zakłady czy przedsiębiorstwa publiczne, wchodzi czynności polegające na inspirowaniu, kontroli, nadzorowaniu czy wspieraniu podmiotów niepublicznych.

Zasadnicze sposoby wykonywania zadań publicznych przez gminę określa art. 9 Ustawy o gospodarce komunalnej oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym³³.

³⁰ S. Biernat, *Prywatyzacji zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25.

³¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997, Nr 9, poz. 43.

³² Z. Jermianowski, *Prywatyzacja a partnerstwo*, <http://www.wspolnota.org.pl/content/view/677/>.

³³ Art. 9 Ustawy o gospodarce komunalnej mówi, że „1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. 2. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym” (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100); art. 14 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym informuje, że „1. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać,

Gminy mogą tworzyć spółki w celu wykonania zadań publicznych. Obecnie forma ta umożliwia tworzenie następujących typów spółek handlowych: 1) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 2) spółki akcyjne, 3) spółki komandytowe oraz 4) spółki komandytowo-akcyjne. Ponadto gmina może wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej także pośrednio przy pomocy podmiotów zewnętrznych: 1) osób fizycznych, 2) osób prawnych, 3) jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej³⁴.

Korzyści z partnerstwa publiczno-prywatnego

Zgodnie z ustawą, przedmiotem współpracy w ramach partnerstwa może być realizacja przedsięwzięć polegających na: a) budowie lub remoncie, b) świadczeniu usług, c) wykonaniu dzieła, d) inne świadczenia połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który wykorzystuje się do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany³⁵. Katalog współpracy jest bardzo szeroki, co umożliwia prowadzenie różnego rodzaju wspólnych projektów, w zależności od specyficznych, indywidualnych potrzeb konkretnego partnera publicznego, np. gminy. Przedmiotem połączonych przedsięwzięć najczęściej jest projektowanie realizacji wspólnych inwestycji, koordynowanie polityki pozyskiwania kapitału, zarządzanie wspólnymi przedsięwzięciami, kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy władzami lokalnymi a otoczeniem gospodarczym, samorządowym i społecznym. To coraz częstszy sposób tworzenia i utrzymywania infrastruktury publicznej w takich sektorach, jak transport (drogi, mosty, tunele, linie kolejowe, porty, lotniska), budynki administracji publicznej i lokale społecznie użyteczne, infrastruktura społeczna (sieci komunikacyjne, szkoły, szpitale, mieszkania komunalne, więzienia, wyposażenie policji, straży, armii), usługi komunalne (wodociągi, kanalizacja, gospodarka odpadami), wyspecjalizowane usługi ze sfery społecznej (edukacja i kultura, opieka społeczna, bezpieczeństwo i porządek publiczny). Dlaczego warto realizować inwestycje publiczne w modelu PPP? Realizacja projektów z zastosowaniem modelu PPP pozwala partnerom na uzyskanie wielu korzyści, rzeczowych i finansowych (tabela 1).

że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiązą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. 2. Cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. 3. Prawa z należących do Skarbu Państwa udziałów lub akcji w spółce wykonuje organ administracji rządowej, który zawiązał spółkę jako podmiot publiczny”.

³⁴ Art. 9 Ustawy o gospodarce komunalnej mówi, że „1. Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146 i Nr 96, poz. 620), w trybie przepisów z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100), przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2003 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101, Nr 157, poz. 1241 i Nr 223, poz. 1778), przepisów Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.) i przepisów Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.) albo na zasadach ogólnych”.

³⁵ Art. 2. pkt 4, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100.

Tabela 1. Korzyści podmiotów partnerstwa publiczno-prywatnego wynikające z realizacji projektów inwestycyjnych w sferze publicznej

Korzyści dla sektora publicznego	Korzyści dla sektora prywatnego
<ul style="list-style-type: none"> • Szybsze wdrożenie projektu • Przyspieszenie rozwoju infrastruktury • Wyższa jakość usług i większy zasięg oddziaływania • Wzrost innowacyjności w dostarczaniu usług • Większa efektywność operacyjna • Uwzględnienie całego okresu życia aktywów • Zredukowanie całkowitych kosztów projektu i efektywniejsze wykorzystanie pieniędzy publicznych • Niższe koszty fazy inwestycji i fazy eksploatacji • Aktywny udział w realizacji strategii lokalnego rozwoju • Udział w we wspólnych projektach inwestycyjnych i badawczo-rozwojowych • Udostępnianie swojego potencjału praktycznego przy realizacji nowatorskich projektów • Lepiej dostosowane i bardziej efektywne produkty i usługi dla ludności. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilny, długoterminowy kontrakt • Wsparcie firm w zakresie inwestycji i promocji • Niezależność od rocznego budżetu sektora publicznego • Pomoc dla firm partnerskich przy aplikowaniu o środki pomocowe z UE • Elastyczność w ustalaniu specyfikacji produktu końcowego lub usługi • Bodźce do osiągania dobrych wyników i dostarczania usług wysokiej jakości • Lepszy dostęp do informacji i różnych sieci współpracy • Możliwość generowania dodatkowych przychodów od stron trzecich • Okazja do wykorzystania komercyjnego innowacji • Poprawa efektywności działania • Rozwój zawodowy kluczowych pracowników • Umożliwienie udziału w tworzeniu planu zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju regionu.

Źródło: opracowano na podstawie Wytyczne Unii Europejskiej dla udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, [za:] A. Grygiel, *Partnerstwo publiczno-prywatne, materiały konferencyjne: Współdziałanie na rzecz przedsiębiorczości*, Lublin, 31 marca 2004 r.

Uzyskanie korzyści z umacniania PPP należy wiązać z rozwijaniem zasobów potrzebnej partnerstwu wiedzy o sprawnościowych uwarunkowaniach działania partnerstwa, która jest kluczowym czynnikiem decydującym o prawidłowym stosowaniu PPP. Zasoby tej wiedzy odnoszą się do przynajmniej dwóch obszarów funkcjonowania PPP. Pierwszy z nich obejmuje wiedzę dotyczącą standardów działania podmiotów wywodzących się różnych sektorów, a także wiedzę o kulturze dialogu obywatelskiego oraz możliwościach i kierunkach doskonalenia umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego. Drugi obszar ogarnia wiedzę odnoszącą się do standardów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz wiedzę traktującą o upowszechnianiu współpracy w zakresie uzgadniania polityk publicznych pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Poziom wiedzy na temat zalet i niebezpieczeństw dla interesu publicznego wynikających z PPP, wśród personelu administracji nie może być niższy aniżeli w sek-

torze prywatnym. Oparcie partnerstwa o zrównoważone zasoby tej wiedzy umożliwi partnerom spełnienie swoich ról, jakie mogą i powinni odegrać przy realizacji projektu. Wówczas „realizacja projektów w partnerstwie niesie ze sobą znaczną wartość dodaną wyrażoną w efekcie synergii wynikającym ze wspólnej realizacji zadań w projekcie, wypracowania wspólnego rozwiązania problemu oraz odejścia od fragmentarycznych i często nieskoordynowanych działań podejmowanych przez różne podmioty w tych samych obszarach. Projekty realizowane w partnerstwie przyczyniają się także do nawiązania współpracy między instytucjami i organizacjami reprezentującymi różne grupy interesariuszy np. rynku pracy, integracji społecznej, edukacji, pracowników i przedsiębiorstw, co wpływa na proces wzajemnego uczenia się i rozwiązywania problemów”³⁶. Tak więc współpraca pomiędzy władzami publicznymi a sektorem gospodarczym (przedsiębiorcy i ich organizacje) i społecznym (organizacje pozarządowe, instytucje finansowe, ośrodki naukowo-badawcze, agendy rządowe, środki masowego przekazu) może doprowadzać do synergii oraz przynosić pozytywne efekty w realizacji zadań publicznych. Jest to następstwem wymiany doświadczeń w zakresie najlepszych i najgorszych praktyk. Powstałe sieci wzajemnych powiązań sprzyjają gromadzeniu, przetwarzaniu i wymianie informacji, zachęcają podmioty do dzielenia się wiedzą, do łączenia swojej wiedzy i doświadczeń, do ich rozpowszechnienia wśród partnerów, którzy nie mają doświadczeń w zakresie partnerstw publiczno-prywatnych. Nowa wiedza ułatwia racjonalizację działań szczególnie w obszarze definiowania potrzeb społecznych, a w powiązaniu z możliwościami tworzonymi przez rynek umożliwia kreowanie innowacyjnych rozwiązań w sferze rozwiązywania społecznych problemów oraz efektywnego gospodarowania finansami publicznymi. Spójny mechanizm współpracy partnerów z sektora publicznego, sektora biznesu i sektora społecznego generuje efekt synergii, przekładający się na innowacyjność proponowanych i wdrażanych rozwiązań.

Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w dotychczasowej praktyce

Rozwój cywilizacyjny zmusza administrację lokalną, przedsiębiorstwa oraz organizacje publiczne *non profit* do poszukiwania dróg i sposobów realizowania zadań publicznych. Jest to dla administracji główny cel strategiczny, który sprowadza się do realizacji zadań podnoszących jakość życia lokalnych społeczności, poprzez udostępnianie nowej infrastruktury, wdrożenie usprawnionych metod zaspokajania społecznych potrzeb, otwarcie nowych obiektów, uruchomienia nowych źródeł zaopatrzenia, wdrożenie nowej organizacji obsługi ludności. Te innowacyjne przedsięwzięcia mające przede wszystkim charakter techniczny, ekonomiczny bądź organizacyjny są, jak uważa P.F. Drucker, specyficznymi narzędziami przedsiębiorczości, które nadają zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa. Źródło tych innowacji

³⁶ A. Wardega, *Historia projektu*, [w:] *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy*, red. T. Chwieduk, J. Barońska, Warszawa 2009, s. 6.

to coraz częściej wspólne przedsięwzięcia lokalnych podmiotów, wzajemnie powiązanych w ramach PPP oraz chęci i wiedza kadry menedżerskiej, lokalnych liderów, pracowników, którzy zgłaszają swoje propozycje rozwiązania społecznych problemów. Jednak im bardziej złożone przedsięwzięcie wymagające bardziej nowoczesnych technologii, tym silniejsza staje się potrzeba twórczych powiązań i interdyscyplinarnych kontaktów oraz sprawnej organizacji, umożliwiającej partnerskie współdziałanie administracji, przedsiębiorstw i wielu instytucji otoczenia. Te uwarunkowania sprawiają, że sektor władzy publicznej nie może działać w sposób unilateralny, lecz systematycznie musi brać pod uwagę aktorów sektora prywatnego i przedstawicieli organizacji publicznych *non profit* przy podejmowaniu decyzji, informując ich, zasięgając opinii i w rozmaity sposób włączając w proces decydowania³⁷. Konieczność międzysektorowej współpracy determinowana jest też czynnikami natury ideologicznej, społecznej i pragmatycznej. Uzasadnienie ideologiczne wywodzi się z ruchów emancypacyjnych lat 60. XX w. W tym ujęciu współpraca międzysektorowa jest wyrazem dążenia grup obywateli do uzyskania podmiotowości i braku zgody na bycie biernym obserwatorem życia publicznego. Uzasadnienie społeczne odwołuje się do demokratycznej legitymacji podejmowanych decyzji, gdzie decyzje podejmowane z udziałem obywateli mają być bardziej transparentne. Uzasadnienie pragmatyczne dla współpracy międzysektorowej nawiązuje do efektywności podejmowanych decyzji, gdzie zakłada się, że decyzje podejmowane z udziałem obywateli mogą być szybciej i sprawniej wdrażane oraz mogą liczyć na większą akceptację. To daje określone wymierne korzyści i jest efektywniejsze od decyzji podejmowanych bez konsultacji. Współpraca międzysektorowa jest także skutkiem uregulowań prawnych, które wymuszają na organach władzy publicznej angażowanie obywateli przy podejmowaniu decyzji³⁸.

Pierwszoplanową cechą³⁹ PPP jest jej funkcjonalny charakter. Spoczywające na współpracujących partnerach zadania postrzegane winny być przede wszystkim przez pryzmat celów i pożądaną jakość usług, a mniej uwaga partnerów skupiać się winna na ustaleniu sposobów ich realizacji. Takie podejście daje partnerom większą swobodę w wyborze metod służących osiągnięciu zamierzonego celu i rozwiązywaniu problemów z nim związanych. Ponadto, kompleksowość projektów wyrażająca się w powiązaniu budowy obiektu z późniejszym utrzymaniem i zarządzaniem nim dostarcza prywatnemu partnerowi finansowych bodźców

³⁷ *Partnerstwo dla innowacji*, red. B. Piasecki, K. Kubiak, Łódź 2009, s. 12–13.

³⁸ P. Matczak, *Współpraca sektora publicznego i obywatelskiego w tworzeniu polityk publicznych w zakresie ochrony środowiska i spraw społecznych*, [w:] red. T. Chwieduk, J. Barońska, *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy*, Warszawa 2009, s. 10.

³⁹ Cechy charakterystyczne PPP mówią, że jest to współpraca: 1) długoterminowa, łącząca w sobie zróżnicowane wymiary danego projektu, w ramach której zazwyczaj wymagany jest wysoki kapitał początkowy, 2) skonstruowana na podstawie „produktu końcowego”, 3) oparta na montażu finansowym kapitału prywatnego z kapitałem innych uczestników procesu, w tym od podmiotu publicznego (należy zauważyć, że to partner prywatny ponosi ryzyko kapitałowe w trakcie realizacji projektu), 4) w ramach której to partner prywatny zapewnia realizację poszczególnych elementów projektu, a podmiot publiczny koncentruje się na identyfikacji celów, które należy wypracować w ramach realizacji projektu i w efekcie interesu publicznego, na poziomie jakości i mechanizmie cenowym rządzącym projektem, oraz odpowiada za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia, 5) bazująca na optymalnym podziale ryzyka pomiędzy partnerów, który zapewnia, że określonym ryzykiem obciąża się ten podmiot, który potrafi nim najbardziej efektywnie zarządzać, za: A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 476; Ż. Skrenty, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Lubuskie” 2010, t. 6, s. 262.

do poszukiwania rozwiązań optymalnych i innowacyjnych, inaczej, aniżeli ma to miejsce w konwencjonalnym zleceniu wykonania poszczególnych zadań. Stąd, przedsięwzięcia zaprojektowane w formule PPP realizowane są szybciej i terminowo, z zachowaniem należytej staranności, gdyż podmiot prywatny otrzymuje wynagrodzenie dopiero po udostępnieniu infrastruktury, a jego wysokość uzależniona jest od efektywności inwestycji w długim okresie umowy, trwającym od 10 do 30 lat. Długotrwałość umowy determinuje potrzebę elastyczności w wyborze modelu zarządzania inwestycją, w aspekcie optymalizacji jej realizacji i eksploatacji. Model PPP wart jest rozważania także w aspekcie uzyskania wyższej jakości usług, co wynika z możliwości przeniesienia na sektor prywatny tego ryzyka, którym potrafi on lepiej zarządzać, aniżeli sektor publiczny. Kompleksowa realizacja inwestycji przez jeden podmiot sprawia, że jest on w stanie, z jednej strony, lepiej oszacować i nadzorować koszty całej inwestycji, z drugiej – ponosić odpowiedzialność za całą inwestycję, a to pozwala uniknąć sporów co do odpowiedzialności za realizację poszczególnych etapów inwestycji⁴⁰.

Partycypacja w świadczeniu usług użyteczności publicznej przez sektor prywatny postrzegana powinna być, zarówno jako szansa dla prywatnych inwestorów na pozyskanie nowych obszarów inwestycyjnych, a także jako atut pozwalający im na długoterwale rozszerzenie i utrwalenie zakresu własnej działalności, a także na poszukiwanie nowych dróg rozwoju w kontakcie z partnerami. Korzyści dla sektora publicznego wiążą się z szybszym, jakościowo lepszym i tańszym realizowaniem zadań publicznych. Pożytki dla wszystkich, dla administracyjnego, gospodarczego i społecznego sektora, wiążą się z budowaniem partnerskiego kapitału, który mobilizuje partnerów do współdziałania. Partnerski kapitał to czynnik umożliwiający rozwój i normowanie relacji między uczestnikami wspólnych przedsięwzięć, w sferze poszanowania autonomii, podnoszenia gotowości i zdolności do współpracy, brania odpowiedzialności za współdziałanie i współpracę, budowania kultury partnerstwa.

Na każdym etapie rozwoju partnerstwo potrzebuje pewnej ustalonej struktury, która zapewni właściwe i efektywne mechanizmy zarządzania i funkcjonowania. Budowa struktury PPP jest złożonym procesem, trzeba w niej bowiem uwzględnić oczekiwania dużej liczby podmiotów zaangażowanych w to przedsięwzięcie (rys. 1).

Każdy z partnerów ma własne priorytety i może nie chcieć zaakceptować priorytetów ważnych dla drugiego partnera. Pomóc w pogodzeniu różnych racji i osiągnięciu kompromisu może szczerzy dialog, w czasie którego partnerzy wyjaśnią sobie swoje stanowiska. Podstawą konsensusu w dialogu i negocjacjach musi być przestrzeganie podstawowych zasad partnerstwa: jednakowe prawa, przejrzystość i obopólne korzyści, co wymaga brania pod uwagę interesów i aspiracji każdego partnera i ciągłego łączenia ich w komplementarną całość. Taka forma dialogu i negocjacji wymaga od zaangażowanych partnerów sporej dawki cierpliwości, taktu i elastyczności⁴¹ ukierunkowanych na wyjaśnienie idei partnerstwa, uzasadnienie, w jaki sposób dana organizacja może skorzystać z współpracy z innymi i co może do tej współpracy wnieść. Każdy z partnerów musi też ocenić własne ryzyko

⁴⁰ P. Gajlewicz, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne*, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Ambasada RP w Kopenhadze, http://copenhagen.trade.gov.pl/Opracowaniatematyczne,Partnerstwo_Publiczno_Prywatne.html.

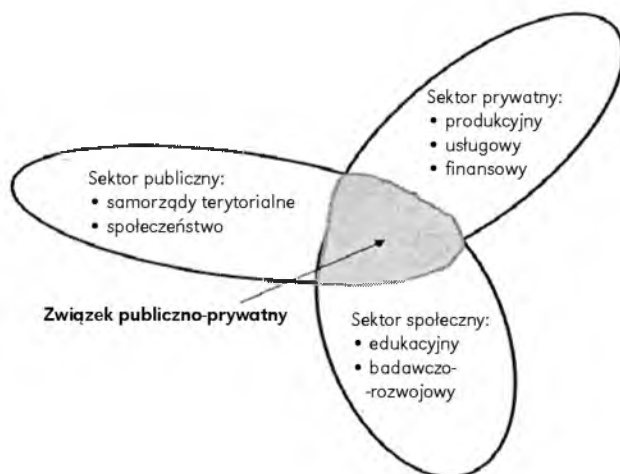
⁴¹ R. Tennyson, *Poradnik Partnerstwa*, *op. cit.*, s. 9 i nast.

Publiczno-prywatne partnerstwo w prywatyzowaniu zadań publicznych ze sfery bezpieczeństwa...

i korzyści związane z PPP, a także poznać ryzyko i korzyści pozostałych partnerów, prawie tak dobrze jak własne⁴².

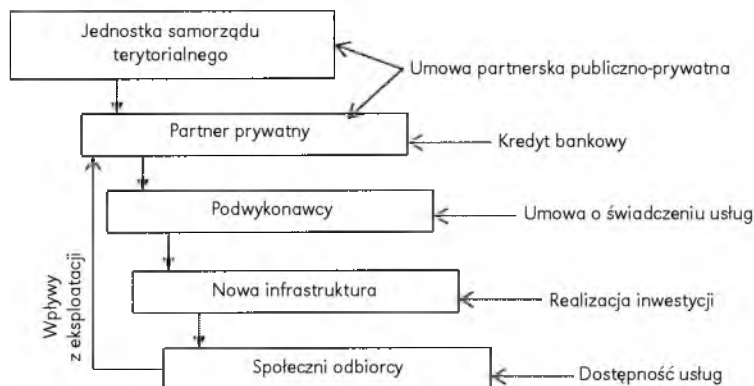
Do pewnego stopnia partnerzy mają możliwość wyboru tego, co i jak robią⁴³. Przed podjęciem ostatecznej decyzji o formie partnerstwa, partnerzy mogą rozpatrzyć wachlarz różnych możliwości, rysunek 2 i 3, od mniej do bardziej sformalizowanych.

Rysunek 1. Uczestnicy partnerstwa publiczno-prywatnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Etzkowitz, *The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation In Action*, London 2008.

Rysunek 2. Umowa partnerska publiczno-prywatna – schemat transakcji

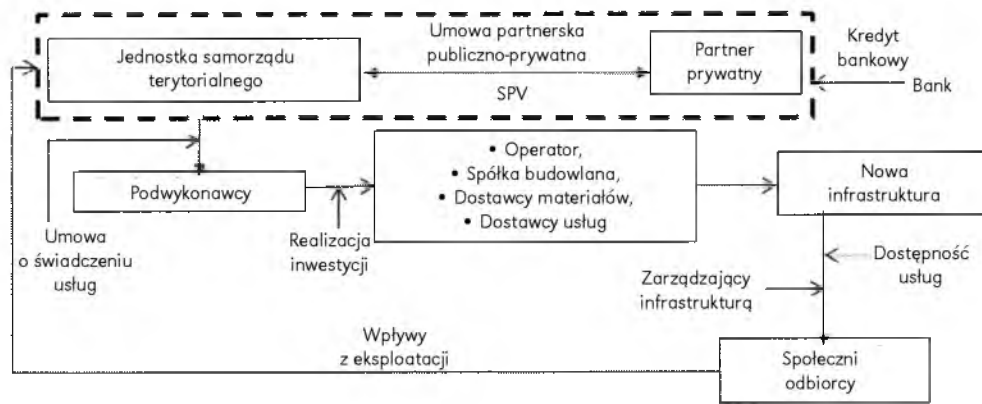


Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Ferek, *Partnerstwo publiczno-prywatne i inne formy współpracy administracji z biznesem*, Warszawa 2009.

⁴² R. Tennyson, *Poradnik Partnerstwa*, op. cit., s. 12.

⁴³ Gwarantują im to ustawy: Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z dnia 5 lutego 2009 r.); Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z dnia 5 lutego 2009 r.).

Rysunek 3. Umowa partnerska publiczno-privatna – schemat transakcji z SPV



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Ferek, *Partnerstwo publiczno-privatne i inne formy współpracy administracji z biznesem*, Warszawa 2009.

Budowanie partnerskich publiczno-privatnych form współpracy administracji, biznesu i sektora społecznego

Dzisiaj efektywnym mechanizmem dostarczania innowacyjnych, wysokiej jakości usług publicznych może być PPP, czyli świadczenie usług pożytku publicznego przez podmioty prywatne. Jest to usankcjonowana prawem polskim forma współpracy przedsiębiorczości prywatnej wspartej prywatnym kapitałem z sektorem publicznym na wszystkich szczeblach. Ten instrument rozwoju infrastruktury i świadczenia z jej pomocą usług powszechnego pożytku, w tym w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, stanowi rozwiniętą formę inwestowania w sektor publiczny. Tworzone lokalne partnerstwa są zróżnicowane. Część z nich jest mocno sformalizowana, a część działa jako struktury nieformalne. Dużo zależy od potrzeb danej społeczności, które twórcy partnerstwa muszą dobrze poznać i starać się zrozumieć. Ważna jest ocena lokalnego potencjału, w tym kapitału społecznego związanego z lokalną aktywnością. Partnerstwa można podzielić na trzy rodzaje w zależności od tego, jaki jest ich skład i kto był ich inicjatorem. Wyróżnimy tutaj⁴⁴:

- partnerstwa tworzone z inicjatywy osób fizycznych – „lokalnych liderów”, którzy aktywnie wpływają na swoje otoczenie – gospodarcze, społeczne czy kulturalne. Motywem działania takich osób są silne związki z rejonem i jego problemami,
- partnerstwa budowane z inicjatywy przedsiębiorców, organizacji gospodarczych lub zawodowych. Dążą one do uzyskania większego wpływu na decyzje dotyczące gospodarki. Realizują projekty nastawione na wspieranie działań gospodarczych,

⁴⁴ J. Duriasz-Bułhak, R. Milewski, *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2003, s. 7-8.

Publiczno-prywatne partnerstwo w prywatyzowaniu zadań publicznych ze sfery bezpieczeństwa...

w tym na poprawę konkurencyjności miejscowych wyrobów czy ich lepszy dostęp do rynków ponadlokalnych,

- partnerstwa tworzone z inicjatywy ciał publicznych, realizujących zadania publiczne związane z społeczno-gospodarczym rozwojem regionu, w tym z rozwojem infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej.

Efekt synergii, który jest celem bezpośrednim PPP, można osiągnąć, łącząc wiedzę, doświadczenie, siły i zasoby partnerów, publicznego i prywatnego, oraz przesuując realizację zadań na tego z partnerów, który umie je wykonać najefektywniej. Tylko szeroko rozumiana i pełna współpraca różnych sektorów tworzących związek partnerski może zaowocować inicjatywami rozwoju zrównoważonego, które umożliwią poszukiwanie spójnych, śmiałych i nowatorskich rozwiązań trudnych problemów.

Partnerstwo publiczno-prywatne nadal jest w Polsce nowością. Samorządy, podmioty prywatne i społeczne mają przed sobą długą drogę do rzeczywistego wykorzystywania tej formy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych i usługowych, do udanej realizacji projektów PPP. Budowanie partnerstwa to wieloetapowy proces, którego tworzenie można usystematyzować poprzez określenie etapów i działań, jakie powinny zostać podjęte. Na przykład, z punktu widzenia podmiotu publicznego, lidera budującego partnerstwo, można przyjąć następujący, etapowy układ realizacji: 1) przygotowawczy, 2) negocjacji, 3) ustalania kierunku, 4) działania – realizacji projektu, 5) oceny (rysunek 4).

Rysunek 4. Czynniki i etapy budowania partnerstwa publiczno-prywatnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Henzler, *Partnerstwo to ludzie. O czym nie można zapomnieć, planując pracę partnerską*, [w:] *Pomiędzy tożsamością a skutecznością. Dobre praktyki społecznego konstruowania partnerstw lokalnych*, red. B. Skrzypczak, M. Grygorczyk, Warszawa 2009, s. 18.

Doświadczenia samorządów, które realizują już projekty PPP, wskazują, że sukces takiej współpracy zależy w głównej mierze od jakości przygotowania przedsięwzięcia, głównie od jakości analiz prawnych, finansowych, organizacyjnych i społecznych. Powinno ono uwzględniać następujące etapy⁴⁵:

Etap przygotowawczy do zawiązania partnerstwa:

- zrozumienie problemu i ustalenie zakresu działania – wiąże się ze zdefiniowaniem projektu, identyfikacją jego celów oraz określeniem wstępnych metod osiągnięcia zamierzonych celów,
- określenie koncepcji partnerstwa, ustalenie wstępnego składu partnerstwa i zidentyfikowanie środowisk, na które może wpłynąć utworzone partnerstwo – co wiąże się z konsultacjami ze wszystkimi zainteresowanymi i potencjalnymi partnerami, przekonanie potencjalnych partnerów do uczestnictwa w partnerstwie.

Etap negocjacji obejmuje działania:

- identyfikacji – badanie rynku potencjalnych inwestorów ich rozpoznanie, wybór partnera/-ów prywatnego/-ych i zapewnienie ich zaangażowania; określenie motywacji dla poszczególnych partnerów oraz wskazanie na potencjalne korzyści i straty dla poszczególnych partnerów, jasne określenie kosztów partnerstwa, w tym diagnoza stanu posiadanych środków majątkowych i finansowych, wkładu własnego podmiotu publicznego, jaki podmiot publiczny będzie mógł przeznaczyć na realizację tych potrzeb;
- zawiązanie partnerstwa – partnerzy tworzą podstawy współpracy poprzez uzgodnienie wspólnej wizji i misji partnerstwa oraz ustalenie wspólnych celów i zasad, na których będzie opierać się partnerstwo, określenie oczekiwań i roli poszczególnych partnerów w partnerstwie, analiza mocnych i słabych stron partnerów i partnerstwa;
- planowanie – partnerzy przygotowują program działania i wypracowują konkretny projekt do realizacji;
 - przygotowanie koncepcji, określenie korzyści projektu – przeprowadzenie wstępnej analizy możliwości i metod zaspokajania potrzeb, na które odpowiedzieć ma projekt PPP,
 - przedstawienie alternatywnych metod wdrożenia projektu – przeprowadzenie wielowariantowych analiz organizacyjno-prawnych, finansowych i ryzyka w kontekście wyboru najbardziej optymalnej formuły realizacji przedsięwzięcia (analiza korzyści związanych z realizacją przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z korzyściami i zagrożeniami związanymi z realizacją przedsięwzięcia w modelu tradycyjnym).

Etap ustalania kierunku to:

- zarządzanie – ustalenie struktury i modelu zarządzania odpowiedniego dla partnerstwa w dłuższej perspektywie, określenie formy funkcjonowania partnerstwa, wyznaczanie systemu wzajemnej komunikacji;

⁴⁵ R. Tennyson, *Poradnik Partnerstwa*, The International Business Leaders Forum and the Global Alliance for Improved Nutrition 2003, http://www.epce.org./poradnik_partnerstwa.pdf, s. 4; *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, red. A. Sobolewski, Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 29–38; W. Kępka, *Etapy przygotowania projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, http://samorzad.infor.pl/sector/rozwoji-promocja/wspolpraca/artykuly/etapy_przygotowania_projektu_w_formule_partnerstwa_publiczno-prywatnego.html; W. Grzybowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, <http://www.partnerstwopublicznoprzywne.info/>.

- zapewnienie potrzebnych zasobów – analiza aspektów prawnych⁴⁶, ekonomicznych i finansowych projektowanego przedsięwzięcia, wskazanie warunków finansowania projektu z podaniem możliwych źródeł i warunków uzyskania finansowania, partnerzy (i inni wspierający projekt) identyfikują i pozyskują środki finansowe i inne zasoby.

Etap realizacji projektu obejmuje:

- wdrożenie – dostosowanie planów działań partnerstwa do ram formalnych programów – uzgodnienie szczegółów projektu, zmobilizowanie potrzebnych zasobów, uzgodnienie zabezpieczenia finansowego działań, realizacja projektu – zgodnie z ustalonym harmonogramem;
- monitoring – sprawdzenie oddziaływania i efektywności działań, ocena postępów w realizacji działań;

Etap oceny obejmuje:

- przegląd struktury – ocena partnerstwa: w jaki sposób partnerska współpraca wpływa na zaangażowane w nią organizacje?, ocena zgodności podejmowanych działań z celami partnerstwa, czy niektórzy z partnerów nie powinni z partnerstwa wyjść i zostać zastąpieni przez nowych partnerów?
- korekta – korekta struktury partnerstwa, jego programu(-ów), projektu(-ów) w świetle zebranych doświadczeń;
- instytucjonalizacja – stworzenie odpowiednich struktur i mechanizmów, które umożliwią kontynuację działalności partnerstwa;
- kontynuacja lub zakończenie współpracy partnerskiej – stworzenie trwałej i stabilnej struktury lub zakończenie współpracy uzgodnione przez partnerów.

Czynniki dynamizujące funkcjonowanie partnerstw publiczno-prywatnych

Zbudowanie dobrze funkcjonującego PPP wymaga nie tylko odpowiednich struktur, umiejętności i działań, ale również właściwej postawy partnerów i ich silnego zaangażowania. Powodzenia przedsięwzięć realizowanych w formule PPP warunkowane jest zrozumieniem idei partnerstwa, zarówno przez stronę publiczną, jak i prywatną. Trzeba szczególnie nacisk położyć na rozumienie pojęcia „partnerstwo”. Wówczas idea PPP zasadzająca się na podziale ryzyk i zadań pomiędzy sektorem biznesowym i sektorem administracji publicznej, znajdzie swój wyraz we wzajemnie uzupełniających się działaniach podmiotów biorących udział w realizacji zadania. Zrozumienie to pogłębia wspólnotę działań i może przyczynić się do skutecznej realizacji zamiarów PPP, mimo że stronom partnerstwa przyświecają odmienne cele. Budowanie PPP wiąże się także z koniecznością przełamania szeregu barier stojących na drodze do efektywnej kooperacji między sektorem publicznym i prywatnym. Przeszkody te wynikają przede wszystkim z braku tradycji takowej kooperacji. Brak doświadczenia i przykładów udanych inwestycji, różnice w kulturze pracy obu potencjalnych partnerów, odmienne interesy i cele, niedostatek niezbędnej wiedzy dotyczącej sposobu zarządzania takimi projektami, brak woli porozumienia, to

⁴⁶ Akty prawne, które umożliwiają współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym: Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43), podstawa do nawiązywania współpracy publiczno-prywatnej; Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. z 1997 r., Nr 115, poz. 741); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2008, Nr 10, poz. 24); Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003, Nr 96, poz. 873); Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009, Nr 19, poz. 100); Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009, Nr 19, poz. 101).

czynniki, które stanowią problem PPP⁴⁷. Nie bez znaczenia jest też obawa sektora publicznego dotycząca utraty kontroli nad kluczowymi obszarami jej działalności, za które ponosi odpowiedzialność.

Ważne jest wzmocnienie zaangażowania instytucji partnerskich. Aktywne zaangażowanie partnerów w działania jest istotne i wymaga od partnerów ciągłej aktualizacji i dynamizowania swojej w partnerstwie roli, przede wszystkim związanej z budowaniem potencjału partnerskiej instytucji. W jaki sposób i w jakich obszarach działalności rozwijać partnerski potencjał? Sposoby te związane są z przenoszeniem doświadczeń zgromadzonych w toku partnerskiej współpracy między innymi w następujących obszarach⁴⁸.

- Zmiana kultury działania organizacji:
 - pokazywanie, że inne organizacje działają w inny, czasami bardziej efektywny sposób;
 - propagowanie kultury „uczenia się” i rozwoju instytucji;
 - promowanie podejścia opartego na wartościach;
 - przekonanie kadry kierowniczej, że metody partycypacyjne mogą być bardziej efektywne.
- Rozwój zasobów ludzkich:
 - pokazywanie, że partnerska współpraca może poprawić osiągnięcia zawodowe;
 - angażowanie pracowników w inicjatywy partnerskie;
 - przekonanie kadry kierowniczej, że ich organizacja może skorzystać na zaangażowaniu pracowników we współpracę partnerską.
- Dynamiczne sieci współpracy:
 - demonstrowanie wartości dla organizacji wypracowywanych w toku współpracy z innymi partnerami;
 - wskazywanie potencjału nowych kontaktów, pomysłów i obszarów współpracy;
 - możliwość korzystania z kreatywności i pomocy specjalistów z innych organizacji.
- Lepsza komunikacja:
 - promocja organizacji poprzez propagowanie osiągnięć partnerstwa;
 - wykorzystanie wewnętrznych systemów komunikacji do informowania i angażowania pracowników;
 - organizowanie wydarzeń demonstrujących korzyści dla organizacji wynikających z współpracy partnerskiej (skierowanych przede wszystkim do osób nastawionych sceptycznie).
- Szersze horyzonty „wyjść poza własne cztery ściany”:
 - stworzenie możliwości dla kluczowych osób bezpośredniego doświadczenia pracy w partnerstwie;
 - aranżowanie spotkań między kluczowymi osobami, które normalnie się nie spotykają (albo nie lubią się lub sobie nie ufają);
 - tworzenie nowych możliwości „praktycznej nauki” (np. wymiany pracowników, staże, praktyki, warsztaty dotyczące rozwijania współpracy).

⁴⁷ P. Gajlewicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Ambasada RP w Kopenhadze, http://copenhagen.trade.gov.pl/Opracowaniatematyczne,Partnerstwo_Publiczno_Prywatne.html.

⁴⁸ R. Tennyson, *Poradnik Partnerstwa*, op. cit., s. 29.

Podsumowanie

Sukces partnerstwa ocenia się, badając następujące aspekty jego funkcjonowania⁴⁹:

- społeczne oddziaływanie partnerstwa: czy partnerstwo efektywnie realizuje swoje cele?
- wartość współpracy dla poszczególnych partnerów – czy partnerzy rzeczywiście odnoszą korzyści z partnerskiej współpracy?
- rzeczywiste koszty i korzyści związane z realizacją inwestycji – czy podejście partnerskie stanowiło najlepszą, najbardziej odpowiednią metodę rozwiązania zidentyfikowanych problemów?

Zgromadzone informacje powinny potwierdzić bądź nie jedną, kilka lub wszystkie wymienione poniżej cechy udanego partnerstwa⁵⁰:

- partnerstwo realizuje wyznaczone cele, osiąga zaplanowane rezultaty;
- działania partnerstwa rozciągają się na inne organizacje i są doceniane przez beneficjentów, inne ważne osoby i opinię publiczną;
- partnerstwo jest strukturą trwałą i samorządną, zdolną do podejmowania kolejnych działań;
- organizacje partnerskie wypracowały nowe, efektywniejsze metody współpracy, dzięki czemu zaangażowane organizacje i lokalne społeczności osiągają znaczące korzyści;
- sukcesy partnerstwa są szeroko doceniane i dostępne dla innych, stanowią cenny wkład w doświadczenia ruchu na rzecz budowania partnerstwa.

Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994.
- Biernat S., *Prywatyzacji zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Duriasz-Bułhak J., Milewski R., *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2003.
- Gajlewicz P., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Ambasada RP w Kopenhadze, <http://copenhagen.trade.gov.pl/pl/>.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998.
- Gozdór G., *Prywatyzacja bezpieczeństwa – bujda, abstrakcja czy sposób na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego?*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa. Wybrane perspektywy*, red. D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak, Poznań 2004, <http://www.21edu.pl/ks/edb2/spis.htm>.
- Grzybowski W., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, <http://www.partnerstwopubliczno-prywatne.info>.

⁴⁹ R. Tennyson, *Poradnik Partnerstwa*, op. cit., s. 33.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 33.

- Habuda A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited 2002.
- Jarmołowska J., *Nie magiczne, ale korzystne partnerstwo* (cz. 1), www.portfel.pl/firma/art-Nie_magiczne_ale_korzystne_partnerstwo-cz.1.html.
- Jerzmanowski Z., *Prywatyzacja a partnerstwo*, <http://www.wspolnota.org.pl/>.
- Kępka W., *Etapy przygotowania projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, <http://samorząd.infor.pl/>.
- Krąpiec M.A., *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1993.
- Matczak P., *Współpraca sektora publicznego i obywatelskiego w tworzeniu polityk publicznych w zakresie ochrony środowiska i spraw społecznych*, [w:] *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy*, red. T. Chwieduk, J. Barońska, Warszawa 2009.
- Miruć A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008.
- Partnerstwo dla innowacji*, red. B. Piasecki, K. Kubiak, Łódź 2009.
- Popularny Słownik Języka Polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1999.
- Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, red. A. Sobolewski, Warszawa 2007.
- Sarnecki P., Czarny P., *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 76.
- Skrenty Ź., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Lubuskie” 2010, t. 6.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1993.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1998.
- Sprengel B., *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego*, Toruń 2008.
- Tennyson R., *Poradnik Partnerstwa*, The International Business Leaders Forum and the Global Alliance for Improved Nutrition 2003, http://www.epce.org./poradnik_partnerstwa.pdf.
- Wardęga A., *Historia projektu*, red. T. Chwieduk, J. Barońska, *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy*, Warszawa 2009.
- Widacki J., Sarnecki P., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reformy Policji – część I)*, Warszawa–Kraków 1997.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zarządzanie i partnerstwo w polityce regionalnej*, Dyrekcja Generalna ds. Polityk Wewnętrznych Unii, Bruksela 2008, www.europarl.europa.eu.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1: Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Kraków 2010.