

Bartosz Soliński

Partnerstwo publiczno-prywatne w inwestycjach z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii

Zeszyt Naukowy 6, 211-229

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Partnerstwo publiczno-prywatne w inwestycjach z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii

Public-private partnership in using of renewable energy sources

Abstract: This article concerns using and exploring the field of cooperation between public and private entity in public-private partnership. It proves, that this cooperation may have measurably benefits for the both sides. Most benefits will have local communities, which get higher quality of customer service, as the result of higher efficiency, elasticity of functioning of private entity in market conditions, better methods of satisfying their needs or lower cost of energy services. There will also appear ecological benefits, which are one of the basic effects of renewable energy sources investments. In this article you can also find not only the elements of subjective legislation, but also a short history of public-private partnership. What more, the author noticed, that in Poland this kind of partnership is yet not developed enough. It is happening, because examples of good partnership are not aired enough and the average citizen associates its with the infamous privatization process. Independently of numerous benefits, which public-private partnership may bring, it should be born in mind, that there are some problems of creating both sides' attitude. The author diagnose also the development of usage the renewable energy sources in Poland and gives examples of its coexistence with public-private partnership.

Key words: public administration, renewable energy, public-private cooperation

Abstrakt: Niniejsza praca dotyczy wykorzystania i eksploataowania pola szeroko rozumianej współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi w ramach tak zwanego partnerstwa publiczno-prywatnego. We współdziałaniu tym, istnieje szansa efektywnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii. W pracy udowodniono, że współpraca taka może przynieść wymierne korzyści dla obu ze stron. Najbardziej jednak skorzystają na tym lokalne społeczności, które uzyskają wyższą jakość obsługi, w wyniku m.in. wyższej efektywności i elastyczności funkcjonowania w warunkach rynkowych podmiotów prywatnych, lepsze metody zaspokajania ich potrzeb czy np. niższe koszty korzystania z usług energetycznych. Uzyskane zostaną również korzyści ekologiczne, które przecież są jednym z podstawowych efektów wdrażania inwestycji z sektora energetyki odnawialnej. W niniejszej pracy znaleźć można nie tylko elementy przedmiotowego prawodawstwa, na mocy którego możliwe jest nawiązanie partnerstwa publiczno-prywatnego, ale również jego krótką historię. Co więcej, autor zauważa, że Polsce taki rodzaj partnerstwa jeszcze nie jest znacząco rozwinięty. Dzieje się tak dlatego, ponieważ przykłady dobrej współpracy nie są dostatecznie nagłaśniane, a przeciętnemu obywatelowi kojarzy się ona ze zjawiskami, które okryły złą sławą procesy prywatyzacji. Niezależnie wymienionych tu licznych korzyści, jakie niesie za sobą partnerstwo publiczno-prywatne, należy mieć na uwadze problemy z kształtowaniem licznych postaw przedstawicieli obu stron przedmiotowego partnerstwa. Autor zdiagnozował również rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce i podał przykłady wdrożenia w niego inwestycji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, energia odnawialna, współpraca publiczno-prywatna

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), najczęściej jest realizowane w ramach odpowiedniego prawodawstwa, polega na współpracy przedsiębiorców wspartych prywatnym kapitałem z podmiotem publicznym, w zakresie świadczenia usług pożytku publicznego przez podmioty pry-

watne. Rozwiązania w odpowiednich aktach prawych powinny być tak skonstruowane, aby w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego możliwa była realizacja praktycznie każdego rodzaju zadań należącego do sektora publicznego, na co szczególnie wpływ będzie miała odpowiednio szeroka możliwość swobodnego ustalania zasad i warunków współpracy między podmiotami.

Jest to stosunkowo popularny instrument wsparcia inwestowania (w szczególności rozwoju infrastruktury i świadczenia usług powszechnego pożytku gospodarczego) w sektor publiczny w większości krajów rozwiniętych świata. W Polsce, mimo wielu wysiłków (w tym przede wszystkim legislacyjnych), ta forma współpracy wciąż znacząco się nie rozwinęła, czego przyczyn należy doszukiwać się w wielu źródłach, jednak jak się wydaje, jedną z najbardziej oczywistych jest fakt, że przykłady dobrej współpracy nie są dostatecznie nagłaśniane, a przeciętnemu obywatelowi kojarzy się z niezbyt cenioną w Polsce prywatyzacją oraz z możliwymi nadużyciami na styku instytucji publicznych i prywatnych¹. Wiąże się to oczywiście z wątpliwościami dotyczącymi etyczności przedstawicieli podmiotów prawnych wpisujących się do uzyskiwania możliwości partycypacji w przedmiotowym partnerstwie, bądź postaw etyczno-moralnych samych urzędników².

Jak się wydaje wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego podczas implementacji inwestycji z sektora energetyki odnawialnej, daje ogromne szanse podmiotom publicznym, w tym przede wszystkim gminom, w realizacji swych zadań publicznych, dotyczących w szczególności zaopatrywania lokalnej społeczności gminnej w energię elektryczną i ciepłą oraz ochronę środowiska naturalnego.

Zobowiązania w zakresie ochrony środowiska klimatu i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce, wynikają zarówno z krajowych, jak

¹ Por. P. Wiśniewski, *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce – zagrożenia i rekomendacje na przyszłość*, „Analizy i Opinie”, 2006, nr 10.

² J. Piwowarski, *Etyka w administracji i jej źródła*, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2011, ISBN 978-83-930321-3-6.

i międzynarodowych aktów prawnych³. Znaczący ciężar tych inwestycji ponoszony będzie przez sektor publiczny, w ramach realizacji ustawowych obowiązków.

Podstawa prawna partnerstwa publiczno-prywatnego

W pierwszej kolejności należałoby się przyjrzeć, czym jest partnerstwo publiczno-prywatne. Szereg autorów konstruuje własne definicje, ale najbardziej właściwą wydaje się być definicja *The National Council for Public Private Partnerships*⁴, w której partnerstwo publiczno-prywatne określone jest jako: oparte na umowie porozumienie między jednostkami publicznymi i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym, dzięki któremu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom.

Pierwsze próby wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w prawodawstwie polskim podjęto w 2005 roku, tworząc ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (ustawę z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵), której głównym celem było pobudzenie inwestycji w sektorze publicznym. Niestety doświadczenia z implementacji tej ustawy, która wprowadzała stosunkowo skomplikowane i sformalizowane procedury, nie były zadawalające i nie przyczyniły się do pobudzenia tego typu inwestycji. Niektórzy autorzy wyrażali też pogląd, że

³ Por. *Energy for the future: renewable sources of energy*, White Paper for a Community Strategy and Action Plan, 1997, COM (97) 599; Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348); Minister Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008, <http://www.mos.gov.pl> (13.12.2011); a także w szerszym ujęciu w pracy I. Soliński, B. Soliński, R. Ranoż, *Uwarunkowania rozwoju energii odnawialnej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, [w:] *Szanse i zagrożenia rozwoju rynku energetycznego w Europie i Polsce*, Jan Pyka (red.), Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2007, ISBN 978-83-724699-0-8.

⁴ Oficjalna strona internetowa *The National Council for Public Private Partnerships*, <http://www.ncppp.org> (13.12.2011).

⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420).

współpraca między podmiotami prywatnymi i publicznymi była łatwiejsza przed wejściem jej w życie⁶. Należy przecież pamiętać, że taka współpraca była możliwa i realizowana na podstawie ogólnych regulacji z zakresu prawa cywilnego.

W roku 2008 uchwalono nową ustawę dotyczącą zasad kształtowania współpracy przez podmioty prywatne i publiczne – ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁷. W ustawie tej ponownie określono zasady współpracy podmiotów (prywatnego i publicznego), starając się uprościć dotychczas obowiązujące skomplikowane i sformalizowane procedury. Podjęto także próbę zdefiniowania partnerstwa publiczno-prywatnego – w artykule 1 § 2 – (...) przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Realizacja i finansowanie zadań publicznych przez gminę

Istotą samorządu jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli członkom lokalnej społeczności. Wspólnoty samorządowe tworzone są na trzech poziomach podziału terytorialnego kraju. Zarówno gmina, powiat czy też województwo, stanowi więc związek społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania określonych zadań⁸.

Do zadań gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz

⁶ Por. W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne – niewykorzystana szansa na realizację zadań w sektorze publicznym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2008, nr 7-8, s. 6.

⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 100).

⁸ Por. J. Szreder, *Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania w Słupsku, Słupsk 2004, ISBN 978-88-3884731-8-0.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

innych podmiotów. W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, gminy mogą więc zaspakajać zbiorowe potrzeby wspólnoty (lokalnej społeczności), poprzez określone zadania własne danej gminy, które w kontekście potencjalnych możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w ramach partnerstwa obejmują m.in. sprawy (które zostały określone w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym):

- ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę,
- kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- promocji gminy.

Przekazanie gminie, w drodze ustawy, szerokiego wachlarza zadań własnych, pociąga za sobą konieczność zapewnienia niezbędnych do ich wykonania środków finansowych. Niestety często na realizację ogromnych potrzeb gminnych inwestycji nie wystarcza środków własnych, pozyskanych w wyniku zwiększenia dochodów własnych gminy lub uzyskania subwencji.

Zgodnie z art. 9. ustawy o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań, gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi, a więc może oczywiście wykorzystać instytucje partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 4 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku gmina, jako podmiot należący do sektora finansów publicznych, jest zobowiązana do przestrzegania określonych zasad gospodarowania środkami publicznymi¹⁰.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104).

Ramy współpracy gminy i przedsiębiorcy

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jest wspólna realizacja przedsięwzięcia przez podmiot publiczny (np. gminę) i partnera prywatnego (przedsiębiorcę). Współpraca ma być oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy oboma uczestnikami partnerstwa, a przedsięwzięcie takie może dotyczyć budowy lub remontu obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonania dzieła, w szczególności wyposażenia składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub obejmować inne świadczenia – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Gmina prowadzi działalność gospodarczą mającą głównie charakter użyteczności publicznej, która to jest rozumiana, jako zadania własne gminy, określone w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych i jej celem nie jest prowadzenie działalności ukierunkowanej na zysk. Natomiast dla przedsiębiorcy jedną z głównych przesłanek nawiązania wzajemnych relacji z gminą o charakterze użyteczności publicznej, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jest chęć osiągnięcia zysku. W doborze realizowanych zadań i określenia ich zakresu oraz celu, przy współpracy podmiotu publicznego (np. gminy) i prywatnego (przedsiębiorcy), należy pamiętać, że gminy powinny kierować się większą społeczną i ekonomiczną efektywnością świadczonych usług.

W ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym określono definicję umowy. Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Przepisy nie wskazują określonego wariantu umowy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wiążącej oba podmioty, a ustawa określa dla niej jedynie ogólne ramy. W ramach umowy obie strony mogą zdecydować, że w celu jej wykonania powołają spółkę kapitałową (spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną), lub spółkę osobową (komandytową, czy też komandytowo-akcyjną). Różnica pomiędzy tymi grupami spółek, polega na formie odpowiedzialności wspólników za zobowiązania poszczególnych spółek. W tym przypadku należy pamiętać, że forma działalności powinna być adekwatna do potrzeb konkretnego przedsięwzięcia. Gmina posiada w takiej spółce wszystkie prawa i obowiązki wspólnika wynikające z kodeksu spółek handlowych.

Gmina jest zobowiązana do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia poprzez wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego, co może nastąpić, jak określono w art. 9 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy mienia gminnego. Najczęściej następuje więc wyodrębnienie ze struktur partnera publicznego (w tym przypadku gminy) odpowiednich zasobów, struktur, czy też osób odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięcia, które zajmują się wyłącznie jego realizacją w ramach partnerstwa.

Możliwe jest w ramach tej ustawy wprowadzenie preferencyjnych zasad przekazywania nieruchomości gminnych, która może być:

- nieodpłatnie przekazana w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której 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), na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- sprzedana bezprzetargowo partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego.

Ustawa umożliwia również wykorzystanie w ramach partnerstwa wszelkich składników majątkowych znajdujących się już w dyspozycji

partnera publicznego, które w danym momencie z różnych przyczyn nie były wykorzystywane do innych celów.

Model i forma współpracy przy realizacji inwestycji z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii

Model i forma współpracy przy realizacji inwestycji z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii może opierać się najczęściej o:

- umowę o zarządzanie (umowy cywilno-prawne),
- umowę eksploatacyjną (w formule koncesji komunalnych i kontraktów BOT),
- model kooperacyjny (spółka celowa – *project finance*).

W przypadku modelu BOT, inwestor buduje obiekt (np. ciepłownię), eksploatuje ją, a po określonym okresie eksploatacji (np. 20 lat) przekazuje ją gminie. Ten model może być rozszerzony także o umowę dotyczącą eksploatacji istniejącej infrastruktury w danej sferze usług komunalnych (np. sieci ciepłowniczej). W przypadku *project finance* powoływana jest nowa spółka, w której udziały posiada zarówno podmiot publiczny i podmiot prywatny¹¹.

Formuła BOT łącząca budowę i eksploatację obiektu niejako motywuje podmioty prywatne do stosowania najlepszych praktyk wykonawczo-technologiczno-produkcyjnych, by koszty eksploatacyjne nie przekroczyły znacząco założeń, bo w tym przypadku inwestor w trakcie eksploatacji będzie musiał ponosić dodatkowe obciążenia.

Partnerstwo publiczno-prywatne w inwestycjach wykorzystujących odnawialne źródła energii

Tendencji wzrostu popularności partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach rozwiniętych należy doszukiwać się w wielu przyczynach, z których niewątpliwie jedną z głównych jest podniesienie świadczenia poziomu usług publicznych wynikające ze wsparcia ich implementacji przez

¹¹ Obie formy współpracy zostały szeroko opisane w pracy E. Gajewska (red.), *Przedsięwzięcia BOT w rozwoju infrastruktury komunalnej*, ARK, Warszawa 1999, ISBN 978-83-912892-1-1.

kapitał prywatny, który często dysponuje odpowiednią wiedzą, doświadczeniem w świadczeniu usług i działalności w warunkach rynkowych. Kolejną z przyczyn, która skłania sektor publiczny do wykorzystania tego instrumentu współpracy, jest ograniczony zasób środków finansowych przeznaczonych na świadczenie coraz większego wachlarza usług publicznych, a właśnie partnerstwo publiczno-prywatne pozwala na jak najmniejsze zaangażowanie środków publicznych w realizacji celów.

Właśnie przy wykorzystaniu wiedzy, doświadczenia i kapitału prywatnego istnieje dla podmiotu publicznego możliwość, optymalnego wypełnienia zadań publicznych, w jak największym zakresie spełniających oczekiwania lokalnej społeczności (klienta). Tego typu przedsięwzięcia dotyczą szczególnie inwestycji, których skala i znaczenie, bądź wielkość zaangażowanego kapitału nie pozwalają się obejść pojedynczym źródłem finansowania (środkami publicznymi).

Jak się wydaje, dużą szansę wykorzystania tej instytucji mają inwestycje należące do zadań publicznych gminy, dotyczące w szczególności gminnych usług komunalnych związanych z zaopatrywaniem gminy w energię elektryczną i ciepłą oraz ochronę środowiska naturalnego, w ramach których istnieje szansa wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Należy podkreślić, że wybór sposobu zarządzania usługami komunalnymi, jest wyborem politycznym. Jedna opcja zakłada, że rola samorządu powinna ograniczać się do stworzenia odpowiednich warunków dla świadczenia usług komunalnych przez podmioty prywatne, a druga opcja, że wykonywanie usług komunalnych należy przekazać podmiotom sektora publicznego, a władze gminy powinny aktywnie i bezpośrednio ingerować w gospodarkę lokalną¹².

Usługi komunalne mają charakter monopoli naturalnych, powinny więc podlegać specjalnym mechanizmom regulacyjnym, które powinny chronić odbiorców tych usług przed skutkami monopolistycznych zachowań. Działania związane ze świadczeniem usług komunalnych, powinny

¹² Por. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2003, ISBN 83-71877-49-8.

więc być zorganizowane sprawnie i w sposób efektywny tak, aby obywatele nie byli zmuszeni ponosić kosztów błędnych decyzji, czy też z tych wyników pracy lokalnej administracji.

Generalnie można postarać się zakreślić następujące rodzaje inwestycji, które mogą być wspólnie realizowane, a związane są z lokalnym wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii:

- działania w obszarze ochrony środowiska (np. zagospodarowanie odpadów i wykorzystanie biogazowni, czy też zastępowanie konwencjonalnych źródeł wytwórczych, źródłami wykorzystującymi energię odnawialną, charakteryzującymi się znacznie mniejszymi emisjami substancji szkodliwych i gazów cieplarnianych),
- wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej z odnawialnych źródeł energii (modernizacja, adaptacja istniejących ciepłowni poprzez wykorzystywanie w nich paliwa bimasowego, czy też tworzenie nowych źródeł wytwórczych energii elektrycznej np. elektrownie wiatrowe, elektrownie fotowoltaiczne),
- modernizacja systemów ciepłowniczych w ramach realizowanych inwestycji dotyczących wytwarzania ciepła z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii (np. jako element koniecznych inwestycji dotyczących powstania i funkcjonowania ciepłowni opalanej biomasą),
- modernizacja systemów oświetleniowych z wykorzystaniem hybrydowych źródeł energii odnawialnej (np. źródła światła zasilane przez panel fotowoltaiczny i elektrownię wiatrową),
- wykorzystywanie instalacji solarnych w budownictwie (w budynkach jedno i wielorodzinnych oraz budynkach użyteczności publicznej).

Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce

Obecnie obserwuje się w Polsce duże zainteresowanie inwestycjami z sektora energetyki odnawialnej, co przedstawia się wzrostem mocy zainstalowanych w poszczególnych jej technologiach (tabela 1) – choć nie tak

dużym, jaki zaobserwowano w innych krajach europejskich¹³ – oraz przyrostem wytwarzania energii elektrycznej w odpowiednich źródłach energii odnawialnej (rysunek 1). W kolejnych latach dynamika rozwoju ma być jeszcze wyższa, aby możliwe było spełnienie zobowiązań Polski wynikających z Polityki Energetycznej Unii Europejskiej i osiągnięcie 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii finalnej w Polsce.

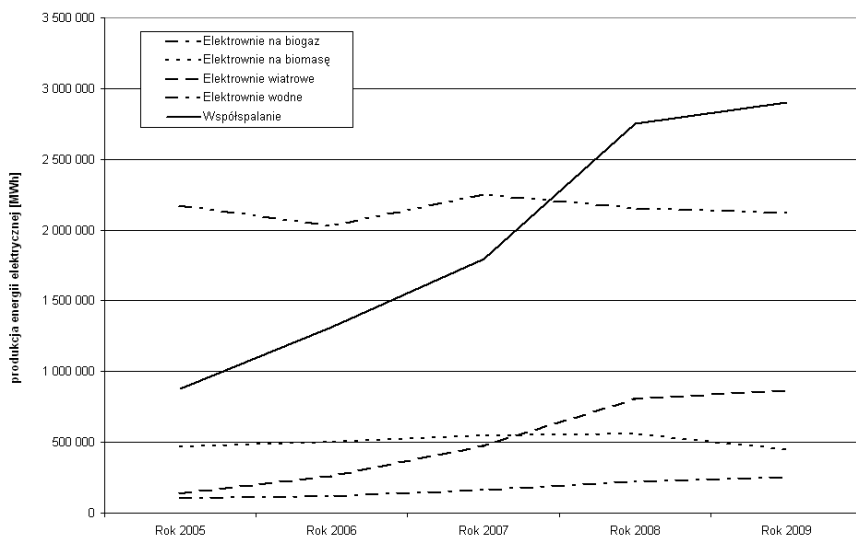
Tabela 1. Moce zainstalowane w instalacjach wykorzystujących odnawialne źródła energii¹⁴

Rodzaj źródła	Moc zainstalowana [MW]	
	2004 r.	2009 r.
Elektrownie na biogaz	22	71
Elektrownie na biomasę	52	252
Elektrownie fotowoltaiczne	Brak danych	0,001
Elektrownie wiatrowe	57	725 (w połowie roku 2010 ok. 1000 MW)
Elektrownie wodne	1081	945
Technologia współspalania biomasy w elektrowniach konwencjonalnych	brak instalacji	38 instalacji, brak danych o szacunkowych mocach
Razem	1212	1993

¹³ Por. I. Soliński, B. Soliński., R. Ranosz, *Uwarunkowania..., op.cit.*

¹⁴ Opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnych stron: *Urząd Regulacji Energetyki (URE)*, <http://www.ure.gov.pl> (13.12.2011) i *Eurostat*, <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (13.12.2011).

Rys. 1. Trendy przyrostu wytwarzanej energii elektrycznej w odpowiednich źródłach energii odnawialnej¹⁵



Jak się wydaje wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego podczas implementacji inwestycji z sektora energetyki odnawialnej, daje gminom ogromne szanse realizacji swych zadań publicznych. W ramach partnerstwa, stosunki między podmiotami są kształtowane w taki sposób, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować i zarządzać. Ideą partnerstwa jest przecież wykonywanie przez partnerów tych czynności, które potrafią wykonywać jak najlepiej i obustronne czerpanie korzyści z realizacji zadań. Istnieje wiele przedsiębiorstw, które dysponują odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, mających duży potencjał inwestycyjny, który może być pozytywnie wykorzystany przez gminę.

Już jakiś czas temu pojawiło się więc pytanie, jak połączyć interesy tych obu grup, aby zintensyfikowały one swoje działania w tym obszarze w celu osiągnięcia odpowiednich efektów. Pewnym rozwiązaniem jest

¹⁵ Opracowanie własne.

właśnie formuła współpracy tych dwóch grup w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Korzyści ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Należy zastanowić się, jakie mogą być korzyści z takiej współpracy? Można przypuszczać, że potencjalne zyski, które towarzyszą inwestycją wykorzystujących odnawialne źródła energii i leżą w kręgu zainteresowania prywatnych inwestorów (przedsiębiorców), są głównym motorem ich zaangażowania. Nie należy jednak zapominać o szeregu innych dodatkowych korzyści, które czerpią przedsiębiorcy z wzajemnych relacji z podmiotem publicznym, możliwych do osiągnięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, do których zaliczyć możemy m.in. długoterminowe kontrakty na sprzedaż towarów lub usług (np. sprzedaży energii i jej przesyłu – energii elektrycznej lub ciepłej), korzystne warunki udostępnienia nieruchomości należących do podmiotu publicznego (np. gminy), czyli terenów lub budynków przeznaczonych pod inwestycję.

Natomiast w kręgu zainteresowań władz i społeczności lokalnych (jednostek sektora publicznego) leży szereg efektów, które związane są z pozyskaniem doświadczonego i wiarygodnego partnera prywatnego i wykorzystaniem lokalnie, inwestycji z sektora energetyki odnawialnej. Do efektów tych można zaliczyć m.in. wyższą efektywność i elastyczność funkcjonowania w warunkach rynkowych, lepsze metody zaspokajania potrzeb i wyższą jakość obsługi klienta (społeczności lokalnej), sprawniejszą organizację pracy, redukcje kosztów itp. Z kolei do efektów towarzyszących inwestycjom z sektora energetyki odnawialnej, można zaliczyć korzyści ekologiczne związane z uniknięciem emisji gazów cieplarnianych i innych substancji szkodliwych w procesie wytwarzania energii, które są niezaprzeczalnymi i jednymi z podstawowych efektów implementacji inwestycji z sektora energetyki odnawialnej. W wyniku implementacji technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii powstaje efekt ekologiczny z powodu uniknięcia emisji szkodliwych substancji do atmosfery. Przykładowe korzyści ekologiczne dla wykorzystania elektrowni wiatrowej

mogą być skalkulowane następująco.¹⁶ W celu wyprodukowania 1 MWh energii elektrycznej, należy zużyć 500 kg węgla, co powoduje wyemitowanie do atmosfery m.in.:

- 850 kg CO₂,
- 10 kg SO₂,
- 11 kg CO,
- 4 kg NO_x.

Pozyskanie zatem 1 MWh energii wytworzonej w elektrowni wiatrowej, pozwala uniknąć tych emisji. Można więc wyliczyć, że elektrownia wiatrowa o mocy 1MW, przy założeniu współczynnika wykorzystania mocy C_f na poziomie 0,3, wytworzy energię pozwalającą na uniknięcie emisji następujących wielkości szkodliwych substancji [ton/rok]:

- 2233,8 ton/rok CO₂,
- 26,3 ton/rok SO₂,
- 28,9 ton/rok CO,
- 10,5 ton/rok NO_x.

Kolejnym efektem towarzyszącym implementacji inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii jest zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego państwa, czy też danych regionów (gmin, powiatów, województw). Następuje ono m.in w wyniku dywersyfikacji dostaw energii (zmniejszeniu konieczności importu energii pierwotnej z paliw kopalnych) i decentralizacji jej wytwarzania (generacja rozproszona – wytwarzanie energii w układach w pobliżu bezpośrednich użytkowników).

Wykorzystanie energii odnawialnej eliminuje zapotrzebowania na paliwa (poza biomasą) i charakteryzuje się odnawialnością zasobów w czasie. Te cechy, zwłaszcza w obliczu coraz większych zmian cen paliw kopalnych, nabierają bardzo dużej wagi. Energia ta jest dostępna lokalnie, służy więc rozwojowi lokalnych rynków energii, rozwojowi infrastruktury energetycznej (w tym lokalnej infrastruktury komunalnej), poprawiając konkurencyjność sektora energetycznego. Warto także zwrócić uwagę na efekty

¹⁶ Por. I. Soliński, J. Ostrowski, B. Soliński, *Energetyka wiatrowa – komputerowy system monitoringu*, Wydawnictwo AGH, Kraków 2010, ISBN 978-83-746424-6-0.

związane z promowaniem rozwoju regionalnego (w szczególności obszarów wiejskich, jako gmin przyjaznych ludziom i środowisku), tworzeniem nowych miejsc pracy bezpośrednio przy implementacji i obsłudze inwestycji, rozwojem branży wykonawczej i produkcyjnej przy produkcji urządzeń i linii technologicznych oraz produkcji i przygotowaniu biomasy i biopaliw¹⁷. Efekty te niestety, jak dotychczas, były dość często niedostrzeżone przez władze i lokalne społeczności. Może właśnie teraz zostaną dostrzeżone.

W ramach partnerstwa dotyczącego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, podczas konstrukcji umowy i powoływaniu spółki, przede wszystkim należy postarać się określić wzajemny podział obowiązków. Do zadań partnera prywatnego może należeć np.:

- wykonanie studium możliwości i biznes planu planowanej inwestycji,
- wykonanie niezbędnej dokumentacji techniczno budowlanej,
- pozyskanie finansowania inwestycji (montaż finansowy),
- ubezpieczenie inwestycji,
- realizację fazy budowlanej inwestycji,
- oddanie inwestycji do działania,
- bieżące administrowanie inwestycją.

Natomiast do zadań partnera publicznego należeć może:

- przekazanie nieruchomości gminnych,
- tworzenie i wykonanie niezbędnych zmian w planach zagospodarowania przestrzennego,
- przekazanie istniejącej infrastruktury (np. drogi, sieci energetyczne, budynki itp.),
- udzielenie niezbędnych pozwoleń i koncesji,
- udzielenie gwarancji i poręczeń,
- nawiązanie pozytywnych relacji ze społecznością lokalną.

¹⁷ Por. B. Soliński, *Present State and Perspectives of the Renewable Energy Development in Poland*, materiały z konferencji *Proceedings of the Conference The Great Wall World Renewable Energy Forum and Exhibition*, Pekin 23-27.10.2006.

Zakończenie

Wykorzystanie formuły współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w których istnieje szansa wykorzystania odnawialnych źródeł energii jest możliwe i jak to wykazano może przynieść wymierne korzyści dla obu stron. Co najważniejsze beneficjentem tych korzyści będą lokalne społeczności, które w wyniku m.in. wyższej efektywności i elastyczność funkcjonowania w warunkach rynkowych podmiotów prywatnych, poprzez lepsze metody zaspokajania ich potrzeb, sprawniejszą organizację pracy uzyskają wyższą jakość obsługi, niższe koszty korzystania m.in. z usług energetycznych. Uzyskają także wymierne korzyści ekologiczne, które są niezaprzeczalnymi i jednymi z podstawowych efektów implementacji inwestycji z sektora energetyki odnawialnej. Niezależnie wymienionych tu licznych korzyści, jakie niesie za sobą partnerstwo publiczno-prywatne, należy – co powinno mieć na uwadze problemy z kształtowaniem licznych postaw przedstawicieli obu stron przedmiotowego partnerstwa¹⁸.

Bibliografia

1. E. Gajewska (red.), *Przedsięwzięcia BOT w rozwoju infrastruktury komunalnej*, ARK, Warszawa 1999, ISBN 978-83-912892-1-1.
2. W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne – niewykorzystana szansa na realizację zadań w sektorze publicznym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2008, nr 7-8.
3. J. Piwowski, *Etyka w administracji i jej źródła*, Wydawnictwo WSBPI „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2011, ISBN 978-83-930321-3-6.

¹⁸ Por. M. Tabernacka, *Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałecka (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 978-83-264058-6-0; J. Piwowski, *op. cit.*

4. B. Soliński, *Present State and Perspectives of the Renewable Energy Development in Poland*, Materiały z konferencji *Proceedings of the Conference The Great Wall World Renewable Energy Forum and Exhibition*, Pekin 23-27.10.2006.
5. I. Soliński, J. Ostrowski, B. Soliński, *Energetyka wiatrowa – komputerowy system monitoringu*, Wydawnictwo AGH, Kraków 2010, ISBN 978-83-746424-6-0.
6. I. Soliński, B. Soliński, R. Ranoisz, *Uwarunkowania rozwoju energii odnawialnej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, [w:] *Szanse i zagrożenia rozwoju rynku energetycznego w Europie i Polsce*, Jan Pyka (red.), Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2007, ISBN 978-83-724699-0-8.
7. J. Szreder, *Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania w Słupsku, Słupsk 2004, ISBN 978-88-3884731-8-0.
8. M. Tabernacka, *Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałecka (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, ISBN 978-83-264058-6-0.
9. P. Wiśniewski, *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce – zagrożenia i rekomendacje na przyszłość*, „Analizy i Opinie” 2006, nr 10.
10. J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2003, ISBN 83-71877-49-8.
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104).
13. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420).

14. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 100).
15. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo Energetyczne (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348).
16. *Energy for the future: renewable sources of energy*, White Paper for a Community Strategy and Action Plan, 1997, COM (97) 599.
17. Minister Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008, <http://www.mos.gov.pl> (13.12.2011).
18. Oficjalna strona internetowa *The National Council for Public Private Partnerships*, <http://www.ncppp.org>, (13.12.2011).
19. Oficjalna strona internetowa *Urząd Regulacji Energetyki (URE)*, <http://www.ure.gov.pl> (13.12.2011).
20. Oficjalna strona internetowa *Eurostat*, <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (13.12.2011).

Recenzent – Reviewer:

dr Bogusław Płonka – młodszy inspektor Izby Celnej w Krakowie, wykładowca w Instytucie Spraw Publicznych UJ.