

Poniższe opracowanie zawiera informacje dotyczące rodzajów partnerstw, form prawnych, w jakich mogą być one tworzone a także podstawy prawne gwarantujące ich utworzenie oraz kwestie związane z przepływem finansowym między partnerami,

## PRAWNE FORMY PARTNERSTW I ZASADY ICH TWORZENIA

### Partnerstwo publiczno-prawne

#### *Formy i podstawa prawna*

<b>Gmina</b>	<p>Gminy mogą w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w drodze uchwały rad zainteresowanych gmin, tworzyć <b>związki międzygminne</b> (art. 64. ust 1. <i>ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym</i>) i zawierać <b>porozumienia międzygminne</b> w sprawie powierzenia jednej z gmin określonych zadań publicznych (art. 74. ust. 1 cytowanej ustawy). Ponadto, ustawa <i>o samorządzie gminnym</i> przewiduje, że w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć <b>stowarzyszenia</b>, w tym również z powiatami i województwami. Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - <i>Prawo o stowarzyszeniach</i> (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855), z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.</p>
<b>Powiat</b>	<p>Powiat może zawierać <b>porozumienia</b> w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu (art. 6 ust. 1 <i>ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym</i>).</p>
<b>Województwo</b>	<p>Województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa <b>porozumienia</b> w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 8 ust. 1 <i>ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa</i>).</p> <p>Ponadto, województwa mogą tworzyć <b>stowarzyszenia</b>, w tym również z gminami i powiatami. Do stowarzyszeń tych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - <i>Prawo o stowarzyszeniach</i> (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855), i analogicznie jak w wypadku gmin dla założenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego wymaganych jest co najmniej 3 założycieli. Obok powierzenia zadań publicznych przedmiotem porozumienia administracyjnego zawartego przez organy administracji publicznej może być również postanowienie o wspólnym wykonywaniu określonego zadania, jeżeli wykonanie tego zadania służy wykonaniu zadań każdego z organów administracji publicznej.</p> <p><b>Jednostki administracji państwowej (samorządowej i rządowej) mogą zawierać w celu realizacji ich zadań porozumienia i związki.</b></p>

### Strumień finansowy

Podstawą przekazywania środków pomiędzy partnerami publicznymi może być np. **porozumienie**. Jeżeli porozumienie dotyczy przeniesienia przez organ na inny podmiot zadania nieprzewidzianego przez przepisy dla tego podmiotu, w ślad za powierzeniem zadania temu podmiotowi organ przekazuje środki na jego finansowanie. Jeżeli porozumienie dotyczy wspólnego wykonywania zadania publicznego, wówczas w kosztach jego wykonania partycypują wszystkie strony porozumienia.

Przepisy ustawy *o finansach publicznych* dopuszczają, by zadania realizowane wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego obejmowały zadania własne tych jednostek, jak również zadania, które zostały przez te jednostki przejęte do realizacji w drodze porozumienia.

**Jak wynika z treści art. 124 ust. 11 ustawy o finansach publicznych dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego umieszcza się w budżecie tej jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono realizację tych zadań.** W wypadku gminy, jeżeli gmina wykonuje zadania publiczne objęte porozumieniem, to przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin – stron porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy – strony porozumienia mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Jeżeli natomiast w celu wspólnego wykonania zadania gminy utworzyły związek międzygminny, związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w ramach celu statutowego, dla którego został powołany, gdyż posiada on osobowość prawną. Z dniem ogłoszenia statutu związku prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek, który prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych przez ustawę *o finansach publicznych* dla gospodarki finansowej gmin.

W wypadku jednostek sektora finansów publicznych finansowanych z budżetu państwa ustawa *o finansach publicznych* nie przewiduje takiego ograniczenia, jakie wynika z art. 124 dla jednostek samorządu terytorialnego - strony porozumienia mogą postanowić o częściowym finansowaniu zadania przez budżet każdego z zainteresowanych podmiotów. W wypadku porozumienia administracyjnego o wspólnym wykonywaniu zadania publicznego pomiędzy organami administracji państwowej, które są jednostkami sektora finansów publicznych *nieposiadającymi* osobowości prawnej, działającymi w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa finansowanie zadania publicznego odbywa się bez powstawania zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym, w ramach budżetów (planu finansowego) poszczególnych jednostek.

Podsumowując:

W przypadku zawarcia przez jednostkę sektora finansów publicznych porozumienia z inną jednostką tego sektora dotyczącego realizacji zadań tych jednostek przekazywanie środków na ich realizację następuje zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. a lub c ustawy *o finansach publicznych*, w zależności od tego, czy zadanie do wykonania stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami czy też porozumienie dotyczy bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki sektora finansów publicznych zainteresowane współpracą przy wykonaniu określonego zadania mogą także w drodze umowy lub porozumienia postanowić o wykonaniu tego zadania poprzez udzielenie zamówienia wspólnego, o którym mowa w art. 16 ust.1 ustawy – *Prawo zamówień publicznych*. W myśl tego przepisu podmioty zobowiązane są do zastosowania procedur zamówień publicznych dla nabycia dostawy, usługi lub roboty budowlanej mogą się porozumieć i wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, wyznaczając spośród siebie jednostkę upoważnioną do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz.

Udzielenie zamówienia wspólnego może mieć miejsce w przypadku każdego zamawiającego i zamówienia - zastosowanie tego przepisu nie wymaga spełnienia żadnych warunków. Na podstawie porozumienia jednostek może być udzielone w każdym okolicznościach. Jednostka upoważniona do przeprowadzenia postępowania działa jako pełnomocnik pozostałych jednostek zainteresowanych wspólnym wykonaniem zadania, zaciągając zobowiązanie ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych jednostek. Wymieniony sposób wykonania zadania wspólnego nie wymaga przemieszczania środków pomiędzy budżetami jednostek zainteresowanych wspólnym wykonaniem zadania – jednostka upoważniona zawiera umowę w imieniu każdej z jednostek, a każda z jednostek udzielających zamówienia wspólnego wypłaca wykonawcy przypadającą na nią część wynagrodzenia wybranego w postępowaniu wykonawcy. Udzielając zamówienia wspólnego dla uproszczenia czynności kontraktowania jednostki mogą postanowić, że każda z nich przystąpi do czynności zawarcia umowy

osobiście oraz żądać wystawienia faktur częściowych za wykonanie zadania, na kwoty przypadające na każdą z nich, zgodnie z ustalonymi w porozumieniu zasadami współfinansowania zadania.

## Partnerstwo publiczno- prywatne

### 1. na podstawie ustawy o finansach publicznych( dotacja)

Dotacji udziela się w zależności od statusu podmiotu wnioskującego o jej udzielenie:

- a) w trybie jawnego wyboru najkorzystniejszej oferty w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych,
- b) z zastosowaniem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, gdy wnioskodawcą jest podmiot nie działający w celu osiągnięcia zysku,
- c) na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, gdy wnioskodawcą jest podmiot działający w celu osiągnięcia zysku.

Sposób udzielenia dotacji nie jest uzależniony od rodzaju zlecanego zadania publicznego. Bez względu na jego przedmiot, jednostka sektora finansów publicznych ma obowiązek zawrzeć umowę o dofinansowanie zgodnie z procedurami zawartymi w ustawie *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy *o działalności pożytku publicznego* zlecenie realizacji zadań publicznych jako zadań zleconych może mieć formy powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania takich zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji i odbywa się po przeprowadzeniu **otwartego konkursu ofert** podmiotów zainteresowanych wykonaniem zadania, chyba, że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia.

Otwarty konkurs ofert musi być poprzedzony ogłoszeniem publicznym, które powinno zawierać informacje o rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, terminie, trybie i kryteriach stosowanych przy dokonywaniu wyboru oferty.

Zawarta w wyniku przeprowadzenia otwartego konkursu ofert umowa o dofinansowanie zadania powinna określać szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, dotację celową należną jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności, tryb kontroli wykonywania zadania i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

W przypadku **jednostki samorządu terytorialnego** zlecenie wykonania zadania publicznego poprzez udzielenie dotacji obok art. 92 *ustawy o finansach publicznych* określa przepis art. 118 ust. 1 tej ustawy.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań tych jednostek, jeżeli zadania te będą wykonywane przez **podmioty niezliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku**.

Przepis art. 118 ust. 2 oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego w odróżnieniu od pozostałych jednostek sektora finansów publicznych udzielając dotacji na zadania publiczne inne niż wymienione przez art. 4 ust. 1 *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* może określić zasady udzielenia dotacji w umowie o dofinansowanie lub uchwałą organu stanowiącego tej jednostki określić procedurę wyboru podmiotu, któremu dotacja zostanie udzielona inną niż procedura konkursu otwartego, o której mówi ustawa *o działalności pożytku publicznego*.

### 2. na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym( PPP)

Inicjatywa realizacji każdego przedsięwzięcia w systemie PPP może pochodzić zarówno od podmiotu publicznego jak i prywatnego. Podmiot prywatny zainteresowany realizacją określonego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego może zgłosić wniosek do podmiotu publicznego z propozycją realizacji tego przedsięwzięcia. Taki wniosek nie zwalnia jednak podmiotu publicznego z obowiązku wyłonienia partnera prywatnego w drodze procedur przewidzianych ustawą o PPP. Oznacza

to, że zgłoszenie wniosku przez podmiot prywatny nie gwarantuje mu udziału w realizowanym przedsięwzięciu.

Ponadto zarówno działając z inicjatywy własnej jak i w odpowiedzi na wniosek zgłoszony przez podmiot prywatny, podmiot publiczny zanim podejmie decyzję o realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, ma obowiązek sporządzić analizę tego przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz zagrożeń z nim związanych (np. wpływ realizacji przedsięwzięcia na poziom długu publicznego etc.).

Do wyboru partnera prywatnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Oznacza to, że proces ten przebiega zgodnie z procedurą opisaną w *Prawie zamówień publicznych* z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w ustawie o PPP.

Przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno - prywatnym jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia na rzecz podmiotu publicznego. Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym* tym przedsięwzięciem może być:

- zaprojektowanie lub realizacja inwestycji w wykonaniu zadania publicznego,
- świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym,
- działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacji albo zagospodarowania miasta lub jego części albo innego obszaru, przeprowadzone na podstawie projektu przedłożonego przez podmiot publiczny lub połączone z jego zaprojektowaniem przez partnera prywatnego, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego nie będzie mieć formy zapłaty sumy pieniężnej przez podmiot publiczny,
- przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspomagające realizację zadań publicznych, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodziło w przeważającej części ze źródeł innych niż środki podmiotu publicznego.

### **3. na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych**

Wybór przez jednostkę sektora finansów publicznych partnera prywatnego w celu zawarcia umowy o wspólne wykonywanie zadań publicznych przy założeniu, że umowa przewiduje wynagrodzenie a zadania te będą finansowane ze środków publicznych jest zleceniem realizacji zadań publicznych. Z uwagi na treść art. 28 ust. 4 ustawy *o finansach publicznych*, jednostka sektora finansów publicznych ma obowiązek przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – *Prawo zamówień publicznych*.

Postępowanie o udzielenie zamówienia może wszcząć każda jednostka sektora finansów publicznych (zamawiający) bez względu na okoliczność, czy posiada czy też nie osobowość prawną, a wykonawcą zamówienia publicznego może być każdy podmiot, który spełni warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, określone przez zamawiającego. Zgodnie z art. 2 11 Prawa zamówień publicznych wykonawcą może być osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, o ile jest zdolna do zawarcia umowy cywilnoprawnej we własnym imieniu.

Podstawowym trybem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony, poprzedzone publicznym ogłoszeniem. Zamówienie publiczne może być udzielone w innym postępowaniu tylko w przypadkach szczególnych, wymienionych przez ustawę.

Wszczynając postępowanie zamawiający określa przedmiot i warunki wykonania przyszłej umowy.

Zamawiający dokonuje wyboru wykonawcy zamówienia, poprzez ocenę złożonych ofert zgodnie z przyjętymi przez niego i szczegółowo opisanymi w dokumentacji przetargowej kryteriami oceny ofert.

Procedura wyboru partnera wynikająca z prawa zamówień publicznych jest właściwa w szczególności do wyboru podmiotów prywatnych przez podmioty publiczne będące liderem Partnerstwa. W każdym przypadku zastosowanie procedury zamówień publicznych powinno być poprzedzone analizą czy zadanie objęte partnerstwem nie może być finansowane poprzez udzielenie dotacji w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych lub przepisy ustaw szczególnych (np. ustawy o wolontariacie i działalności pożytku publicznego). Z uwagi na charakter i cele partnerstwa wybór partnera prywatnego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego powinien nastąpić **w procedurze przetargu ograniczonego**, która najlepiej pozwala ocenić umiejętności i doświadczenie wykonawcy, a co za tym idzie umożliwia wybór partnera prywatnego, który najlepiej będzie odpowiadał potrzebom zamawiającego.

## Partnerstwo społeczno- publiczne

### *Formy i podstawa prawna*

Przedmiotem współpracy pomiędzy organem administracji publicznej a organizacją prowadzącą działalność pożytku publicznego jest wykonywanie przez taką organizację zadań publicznych organu administracji - własnych, zleconych lub powierzonych mu w drodze porozumienia.

W przypadku tworzenia partnerstw do realizacji projektów wspieranych z *Mechanizmów Finansowych* podmioty publiczne mogą wybierać partnerów prywatnych w drodze przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, gdy zadania objęte partnerstwem są tożsame z zadaniami podmiotu publicznego (własnymi zleconymi lub powierzonymi) oraz gdy organizacja prowadząca działalność pożytku publicznego jest w stanie prawidłowo to zadanie wykonać. Powierzenie zadania organizacji pożytku publicznego nie może bowiem, zgodnie z art. 11 ust 4 powyższej ustawy, powodować pogorszenia sposobu wykonywania tych zadań w stosunku do innych form ich wykonania. Jednocześnie wraz z powierzeniem zadania w drodze umowy, tą samą umową organizacji udzielana jest dotacja na wykonanie zadania.

Wyłonienie partnera – podmiotu trzeciego sektora odbywa się po przeprowadzeniu **otwartego konkursu ofert**, złożonych przez podmioty zainteresowane wykonaniem zadania. W celu wyłonienia partnera, zamiast otwartego konkursu, organ administracji publicznej może także przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Organizacja pozarządowa oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych, także tych, które są realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej (art. 12 ust. 1 ustawy).

W wyniku przeprowadzenia otwartego konkursu ofert przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego, organizacja prowadząca działalność pożytku publicznego zawiera z organem administracji umowę o powierzenie zadania lub umowę o wsparcie realizacji zadania, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania odpowiednich środków publicznych w formie dotacji. Zgodnie z art. 71 ustawy *o finansach publicznych* umowa powinna określać szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, dotację celową należną jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności, tryb kontroli wykonywania zadania i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

W otwartym konkursie poza ustawą o działalności pożytku publicznego zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.

Dotację celową dla podmiotu prowadzącego działalność pożytku publicznego, który zawarł z właściwym organem administracji publicznej umowę o powierzenie zadania lub umowę o wsparcie realizacji zadania, organ administracji przyznaje na podstawie art. 69 ust. 4 pkt 1 lit d ustawy o finansach publicznych, tak jak to wskazuje art. 2 pkt 1 ustawy *o działalności pożytku publicznego*.

Jak wynika z przepisów ustawy *o działalności pożytku publicznego* procedury współpracy określone tą ustawą nie mają zastosowania do współpracy jednostek sektora finansów publicznych z partiami politycznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, samorządami zawodowymi i fundacjami, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej oraz spółkami działającymi na podstawie przepisów o kulturze fizycznej.

W braku przepisów szczególnych, co nie dotyczy np. spółek sportowych do współpracy tych podmiotów z jednostkami sektora finansów publicznych stosuje się przepisy ogólne o dotacjach ustawy *o finansach publicznych*, to jest opisany wyżej art. 71 ustawy *o finansach publicznych*, który postanawia, że jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych, w tym fundacje i stowarzyszenia mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań zleconych (do zawarcia umowy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy *o działalności pożytku publicznego*), a w wypadku współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego art. 118 ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z art. 118 ust. 2 zlecenie zadania i

udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań publicznych, które nie są określone w tej ustawie to zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, który będzie wykonywał zadanie chyba, że tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania został określony w drodze uchwały organ stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, której zadań dotacja dotyczy.

### **Strumień finansowy**

- jeżeli w celu utworzenia partnerstwa podmiot publiczny posłużył się procedurą ustawy o finansach publicznych (ustawy o działalności pożytku publicznego) każdy z partnerów prywatnych działających wspólnie w ramach partnerstwa otrzymuje część dotacji na finansowanie zadań, których realizacji się podjął.

Partner prywatny może wykonać przypadające na niego zadania samodzielnie lub zlecić osobom trzecim. Jeżeli konieczne będzie zlecenie części osobom trzecim, z uwagi na status środków z dotacji partner prywatny będzie miał obowiązek udzielić zamówienia publicznego w celu wyboru wykonawcy.;

- jeżeli w celu utworzenia partnerstwa zostało udzielone zamówienie publiczne partner otrzymuje wynagrodzenie za wykonanie przypadającej na niego części zadania. Partner prywatny może wykonać zamówienie samodzielnie lub zlecić jego część do wykonania osobom trzecim (podwykonawcom). Jeżeli konieczne będzie zlecenie części zamówienia podwykonawcom partner prywatny nie ma obowiązku udzielania zamówień publicznych w celu wyboru podwykonawcy;
- jeżeli została zawarta umowa partnerstwa publiczno – prywatnego partner otrzymuje wynagrodzenie za wykonanie projektu. Partner prywatny może wykonać zamówienie samodzielnie lub zlecić jego część do wykonania osobom trzecim (podwykonawcom) Jeżeli konieczne będzie zlecenie części projektu będącego przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym podwykonawcom partner prywatny ma obowiązek udzielić zamówień publicznych w celu wyboru podwykonawcy, na zasadach określonych w art. 121 ustawy – Prawo zamówień publicznych.