

# Dobra Administracja

## EDUKACJA →/2

### Problemy zdrowotne to nie powód do zwolnienia z pensum

Rada Miasta nie posiada kompetencji do indywidualnego zwolnienia dyrektora konkretnej placówki od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć.

## TYLKO NA RP.PL/ADMINISTRACJA

### Aliquam debet accum num fugias reces es dias adio essum

Gmina chce dofinansować spółkę komunalną (100 proc. udziałów gminy). Jaką formę dofinansowania przyjąć, czy dotację czy może dopłatę.

## WŁADZTWO PLANISTYCZNE →/4

### Czy można uchylić plan zagospodarowania

Rady gmin próbują niekiedy uchylić obowiązujące plany miejscowe bez zastąpienia ich nowymi aktami prawnymi. Takie zabiegi są jednak wątpliwe prawnie.

AKTUALNOŚCI NA  PRAWO.RP.PL

## PARTNERSTWO PUBLICZNO - PRYWATNE

# Analiza potrzeb i wymagań jest obowiązkowa

Jakie są zależności pomiędzy oceną efektywności i analizą potrzeb i wymagań. W jaki sposób właściwie przygotować te dokumenty.

JACEK KOŚCIŃSKI, KONRAD DYDA

Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym wybór partnera prywatnego następuje na podstawie Prawa zamówień publicznych lub ustawy o koncesji na roboty budowlane. Stąd wejście w życie nowego Prawa zamówień bezpośrednio wpływa także na realizację PPP. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że na mocy nowych przepisów wprowadzono dla zamówień o wartości powyżej progów unijnych konieczność przeprowadzenia analizy potrzeb i wymagań. Jednak ustawa o partnerstwie przewiduje przygotowanie przez podmiot publiczny - zblizonej w swojej treści do analizy - oceny efektywności. Jakie są zależności pomiędzy tymi dokumentami i w jaki sposób je właściwie przygotować? Odpowiedzi na te pytania mają kluczowe znaczenie dla prawidłowej oceny, czy dana inwestycja nadaje się do PPP, a jednocześnie dla zapewnienia prawidłowego toku wyboru partnera prywatnego.

### Właściwa identyfikacja

Na początku trzeba podkreślić, że do partnerstwa publiczno-prywatnego najczęściej przeznaczają się duże inwestycje infrastrukturalne, co z kolei oznacza, iż przeważnie ich wartość przekracza „progi unijne”. Co prawda nie jest to przeszkoda formalna - z powodzeniem PPP można wykorzystać także do mniejszych inwestycji, jednak w typowych przypadkach wybierając partnera prywatnego trzeba pamiętać o wszelkich regulacjach prawa unijnego i polskiego odnoszących się właśnie do zamówień przekraczających swoją wartością „progi”. W kontekście niedawnego wejścia w życie nowego Prawa zamówień publicznych warto zwrócić uwagę na instytucję analizy potrzeb i wymagań zamawiającego, którą trzeba przeprowadzić zawsze wówczas, gdy wartość zamówienia jest równa lub wyższa od progów unijnych.

Cel ustawodawcy - zwłaszcza w świetle aktów prawa unijnego odnoszących się do problematyki zamówień publicznych - wydaje się jasny: podmioty publiczne powinny tak wydatkować swoje środki, aby osiągnąć jak największą efektywność. Nie chodzi więc o samo realizowanie inwestycji - tym bardziej za najniższą cenę - ale o właściwe zidentyfikowanie potrzeb, aby podjęte działa-

nia jak najlepiej je zaspokajały. Z kolei, aby osiągnąć taki efekt realizację zamówienia publicznego należy postrzegać szeroko, nie tylko, jako przeprowadzenie określonych procedur.

### Cele i środki

Konieczne więc jest prawidłowe określenie celów, jakie zamawiający sobie stawia, a jednocześnie najlepszych środków do ich osiągnięcia

Instytucja analizy potrzeb i wymagań została uregulowana w art. 83 Prawa zamówień publicznych. Już pobieżna wykładnia tego przepisu pokazuje, że ustawodawca pozostawił zamawiającym sporą swobodę, wskazując jedynie na przykładowe - a jednocześnie minimalne - wymagania, jakie analiza musi spełniać. Stąd należy w niej uwzględnić przede wszystkim badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych oraz rozeznanie rynku, zarówno w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, jak i możliwych wariantów realizacji zamówienia.

### Orientacyjne wartości

W analizie koniecznie trzeba wskazać na orientacyjną wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów, przewidywany tryb jego udzielenia, a także możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia i ryzyk związanych z postępowaniem o jego udzielenie i realizacją.

Istota art. 83 jest jasna: zamawiający, zanim rozpocznie procedurę zamawiającą do wyłonienia wykonawcy, musi nie tylko prawidłowo zidentyfikować swoje potrzeby, ale również ocenić w jaki sposób najlepiej je zaspokoić. I nie chodzi jedynie o odpowiedź, który dokładnie z trybów Prawa zamówień publicznych powinien znaleźć zastosowanie w realiach danej sprawy. Wręcz przeciwnie - zamawiający powinien przeanalizować, czy w ogóle tradycyjne zamówienia są najlepszą ścieżką dla osiągnięcia zakładanych celów. Tu zaś rodzi się pytanie, czy nie lepiej skorzystać właśnie z partnerstwa publiczno-prywatnego.

### Znane rozwiązania

W praktyce partnerstwo publiczno-prywatne - choć trudniejsze i bardziej skomplikowane w realizacji - pod wieloma względami jest lepszym rozwiązaniem, niż procedury uregulowane w Prawie zamówień. Wynika to z jednej, podstawowej zasady: PPP stawia przede wszystkim na efektywność realizacji zadań publicznych, nie tyle „zlecając” przedsiębiorcy wykonanie danej inwestycji, co angażując go w taki sposób, aby w jego własnym interesie, jak najlepiej wykonano prace.

### Swoj biznes

W końcu partner prywatny w oparciu o wykonaną infrastrukturę będzie - przez wiele lat, zanim przekaze ją w zarząd partnerowi publicznemu - prowadził swój biznes. Trudno wskazać na lepszą motywację do w pełni efektywnych prac. Stąd - obok finansowania nieobciążającego publicznych budżetów - partner publiczny zyskuje cenne „know-how”, pozwalające na efektywne wykonanie przedsięwzięcia, a później skuteczne, a tym samym korzystne dla mieszkańców, zarządzanie nim.

Jednak, zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, podmiot publiczny ma obowiązek sporządzić ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP, w szczególności w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. Rozwiązanie to jest nie tylko z nazwy zbliżone do wskazanej powyżej instytucji analizy potrzeb i wymagań. W ramach oceny efektywności koniecznie jest wzięcie pod uwagę zakładanego podziału zadań i ryzyk, szacowane koszty życia przedsięwzięcia, czas niezbędny do jego realizacji oraz - w zależności od okoliczności - wysokość opłat pobieranych od użytkowników oraz warunki ich zmiany.

### Co jest lepsze

Także w tym przypadku lista kryteriów nie ma charakteru zamkniętego, co z kolei oznacza, iż podmiot publiczny ma szerokie

Dokończenie na →/2



TEKSTY Z DODATKU DOSTĘPNE

w wersji  
elektronicznej  
na:

[rp.pl/administracja](http://rp.pl/administracja)



NAPISZ DO NAS

Jerzy Kowalski  
redaktor prowadzący  
j.kowalski@rp.pl

# Dobra Administracja

## KOMENTARZ PRAWNY

### Przydatna umiejętność liczenia



**Jerzy Kowalski**  
redaktor prowadzący

Wydawanie pieniędzy, zwłaszcza cudzych – szczególnie publicznych – jest stosunkowo łatwe i przyjemne. Według danych Urzędu Zamówień Publicznych roczna wartość polskiego rynku zamówień publicznych wynosi ponad 200 mld zł. Tak więc jest dość sporo do zmarnowania. Dlatego trzeba uważać i umieć liczyć. To solidne ciacho, które oferuje instytucje sektora publicznego – zwłaszcza samorządowe – warte jest zachodu i poświęceń. Od czego trzeba zacząć, by wydatkowana kasa miała dobre uzasadnienie, nie prowadziła do prokuratorskiego zainteresowania i przyniosła społeczne korzyści wszystkim zainteresowanym?

Przed wszystkim zamawiający powinien wiedzieć czego chce i czy warto za jego plany zapłacić określoną sumę pieniędzy. Musi też mieć świadomość tego, że coraz częściej alternatywą wobec zamówień publicznych jest partnerstwo publiczno-prywatne, które chyba gwarantuje lepszą jakość i wykonanie.

Aby planowane inwestycje czy to w ruchomości czy nieruchomości były w miarę efektywne i rozumne ustawodawca wprowadził do systemu zakupu towarów i usług przez sektor publiczny instytucje oceny efektywności i – ostatnio we wrześniu minionego roku – analizę potrzeb i wymagań. Dziś bez tych stosunkowo nowych procedur nie da się bezpiecznie i racjonalnie gospodarować zasobami publicznymi. Ich skuteczne wykorzystywanie świadczy o nowoczesnym i skutecznym zarządzaniu i to w dobrze rozumianym interesie społecznym. Wiadomo, że co do zasady zamawiający, szczególnie jednostki samorządowe, dysponują ograniczonymi środkami finansowymi i jednocześnie muszą się liczyć z właściwie nieograniczonymi potrzebami i oczekiwaniami społecznymi.

Zmuszeni są też do oceniania inwestycji pod kątem ich celowości i gospodarności oraz ustalania priorytetów ich realizacji.

Wszystko to powoduje, że oceny efektywności oraz analizy potrzeb i wymagań są dziś koniecznością. Bez nich polityka inwestycyjna w centrum i terenie będzie mało racjonalna. Warto, by menedżerowie w urzędach brali to pod uwagę.

Więcej na kolumnie **1-2** w tekście Jacka Kosińskiego i Konrada Dydy „Analiza potrzeb i wymagań jest obowiązkiem”. Zapraszam do lektury także innych artykułów w najnowszym numerze „Dobrej Administracji”. /©

Więcej tekstów  
w internecie na:  
[rp.pl/prawo\\_w\\_firmie](http://rp.pl/prawo_w_firmie)

## CZYTELNICZY PYTAJA „RZECZPOSPOLITA” ODPOWIADA

### 20 Nequatur magnisci quam, ipsandam,

**Gmina chce dofinansować spółkę komunalną (100 proc. udziałów gminy). Chodzi o zapewnienie środków na inwestycję w postaci rozbudowy sieci wodociągowej do nowo zamieszkałych terenów. Jaką formę dofinansowania przyjąć, czy dotację czy może dopłaty – pyta radny.**

MARCIN NAGÓREK

Analizę pytania należy poprzedzić wskazaniem, że jednostki sektora finansów publicznych muszą przede wszystkim kierować się w swoich działaniach – przepisami prawa. Ta ogólna dyrektywa wynika z art. 7 konstytucji, gdzie wskazano, że - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta przedkłada się również na sferę wydatkowania środków publicznych, a takimi są bez wątpienia środki z budżetów samorządowych. (...) /©

## CZYTAJ WIĘCEJ NA:



[rp.pl/prawo\\_w\\_firmie](http://rp.pl/prawo_w_firmie)

## EDUKACJA

# Problemy zdrowotne to nie powód do zwolnienia z pensum

Rada Miasta nie posiada kompetencji do indywidualnego zwolnienia dyrektora konkretnej placówki od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć.

MATEUSZ ADAMSKI

Taki wniosek płynie z niedawnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Sąd ten rozpatrywał skargę wojewody na uchwałę Rady Miasta w sprawie zwolnienia dyrektora miejskiego przedszkola od obowiązku realizacji tygodniowego wymiaru zajęć.

### Coraz więcej obowiązków

W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano m.in., że dyrektor zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Miasta powinien realizować zajęcia w wymiarze 8 godz. tygodniowo. Pani G.Z., dyrektor MP nr, wystąpiła z wnioskiem, o zwolnienie z realizacji godzin zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych od września 2020 r. do sierpnia 2022 r., argu-

mentując to problemami zdrowotnymi. Podkreślono także, iż często zmieniające się przepisy prawa, w tym oświatowe, nakładają na dyrektora coraz więcej obowiązków wynikających z realizacji zadań sprawowania nadzoru pedagogicznego, innych zadań statutowych, zapewnienia prawidłowych warunków dotyczących bezpieczeństwa nauki i pracy.

### Zarzuty wojewody

Wojewoda zarzucił w skardze, że uchwała została podjęta w oparciu o kryteria, które są niewymienione w przepisach, tj. zwolnienie dyrektora z pensum z uwagi na problemy zdrowotne, a nie w oparciu o kryteria wielkości i typu placówki oraz warunki pracy.

W odpowiedzi samorząd wskazał, że zgodnie z art. 42 ust. 7 pkt 2 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę okre-

śla zasady udzielania i rozmiar obniżek oraz przyznaje zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć. Z tego przepisu – zdaniem Rady Miasta – wynika wprost, że ustawodawca nie zobowiązuje organu prowadzącego do określenia zasad przyznawania zwolnień, a jedynie daje mu kompetencje do przyznania takiego zwolnienia.

### Bez arbitralności

Sąd podzielił argumenty wojewody, że w przypadku zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć organ powinien mieć na uwadze przesłanki wskazane w art. 42 ust. 6 Karty Nauczyciela, tj. wielkość i typ szkoły oraz warunki pracy. Odmienne stanowisko prowadzi bowiem do wniosku, że zwolnienie dyrektora (wicedyrektora lub nauczyciela pełniącego obowiązki kierownika) konkretnej placówki od obowiązku realizacji zajęć – w przeciwnieństwie do obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin – mogłoby nastąpić de facto w każdej sytuacji. W efekcie przyznanie takiego zwolnienia miałoby charakter arbitralny, dowolny.

W ocenie WSA powołanie się w uzasadnieniu uchwały na

problemy zdrowotne osoby sprawującej funkcję dyrektora i częstą zmianę przepisów prawa powodującą zwiększenie obowiązków dyrektora nie oznacza, że Rada Miejska uwzględniła przesłanki określone w Kartie Nauczyciela. – W orzecznictwie trafnie zwrócono również uwagę, że przyznanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć dyrektorowi konkretnej placówki narusza zasadę równości. Mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamy warunków pracy, wielkości i typu szkoły w odniesieniu do kilku placówek, ze zwolnienia korzystaćby wyłącznie dyrektor jednej z nich.

### Jednakowe warunki

W związku z tym organ winien określić warunki zwolnienia jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 KN, we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest gmina – wyjaśniono w uzasadnieniu.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 31 marca 2021 r. Sygn. akt: II SA/Go 95/21 /©**

„ Przyznanie dyrektorowi placówki zwolnienia od realizacji zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych nie może być arbitralne czy też dowolne

## PARTNERSTWO PUBLICZNO - PRYWATNE

# Analiza potrzeb i wymagań jest obowiązkowa

Dokończenie z **11**

możliwości przeprowadzania analizy, czy w danej sprawie lepiej – w sensie „efektywniej” – skorzystać z tradycyjnych zamówień publicznych, czy też właśnie z PPP. Można jednak sformułować pewną podstawową, praktyczną zasadę – im szerszej potencjalny partner publiczny potraktuje te analizy i im głębiej je przeprowadzi, tym większe szanse na podjęcie właściwej decyzji. Tym bardziej, że partnerstwo z natury rzeczy obliczone jest na wiele lat, stąd trzeba wziąć pod uwagę szereg różnych okoliczności, nie zapominając oczywiście przede wszystkim o konieczności efektywnego realizowania zadań publicznych.

W każdym razie na pierwszy rzut oka może wydawać się, że w przypadku, w którym podmiot publiczny chce zrealizować określoną inwestycję w trybie partnerstwa, najpierw musi przeprowadzić ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia, a następnie – przed procedurą wyboru partnera prywatnego – analizę potrzeb i wymagań. Oczywiście sekwencję tą stosuje się wówczas, gdy okaże się, że do wyboru partnera prywatnego ma dojść na podstawie Prawa zamówień publicznych, a wartość zamówienia przekracza progi unijne – jednak w praktyce będzie to zdecydowana większość przypadków. Czy to z kolei oznacza,

## KOMENTARZ EKSPERTA

### Jacek Kosiński

adwokat, partner w Jacek Kosiński Advokaci i Radcowie Prawni



### Konrad Dyda

prawnik w Jacek Kosiński Advokaci i Radcowie Prawni



Efektywność wydatkowania środków publicznych jest ściśle związana z efektywnością działania administracji. Można wyjść z założenia, że podstawowym aktem normatywnym regulującym wydatkowanie środków publicznych jest Prawo zamówień. Dlatego w obecnym stanie prawnym powinno się zawsze rozpoczynać od analizy potrzeb i wymagań, traktując je szeroko, a więc także z uwzględnieniem możliwości realizacji

inwestycji w trybie PPP. Wówczas ocena efektywności partnerstwa będzie właściwie powtórzeniem wyników otrzymanych z analizy potrzeb. Dzięki temu rozwiązaniu – w pełni zgodnemu z prawem – podmiot publiczny od razu uzyskuje odpowiedź co do sensowności skorzystania z partnerstwa, a jednocześnie już kompletuje dokumentację na rzecz ewentualnej procedury wyboru partnera prywatnego. /©

że omawiane dokumenty trzeba sporządzać niezależnie od siebie?

### Jeden dokument dwa postępowania

Twierdząca odpowiedź na to pytanie wydaje się prawidłowa jedynie z formalistycznego punktu widzenia. Jednak taka optyka często prowadzi nie tyle do zbierania danych potrzebnych do podjęcia właściwej decyzji, co raczej do „produkcji” różnego rodzaju dokumentacji. Tymczasem cel analizy potrzeb i wymagań oraz oceny efektywności właściwe jest ten sam: przeprowadzenie badań zmierzających do odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób najefektywniej wydatkować środki

publiczne. Stąd nie ma potrzeby, aby w dwóch różnych procedurach od samego początku przeprowadzać te same analizy. Zresztą z punktu widzenia Prawa zamówień publicznych i ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym brak przeszkód do tego, aby dane zgromadzone w wyniku wskazanych powyżej analiz wykorzystywać wzajemnie w każdej z procedur. Złote jest, że jak już wskazano, przygotowując analizę potrzeb i wymagań oraz ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w zakresie PPP podmiot publiczny ma pewną swobodę, a więc warto wykorzystać ją tak, aby nie było konieczności powtarzania pracy. Pytanie więc – jak to osiągnąć?

Problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, którą z

wymienionych analiz potraktować, jako pierwszą, co z kolei jest ściśle związane z „pierwszeństwem” pomiędzy Prawem zamówień publicznych, a ustawą o PPP. Z drugiej jednak strony prawo wymaga, aby w analizując swoje potrzeby i wymagania zamawiający odniósł się także do kwestii związanych z najlepszym trybem realizacji inwestycji. To zaś sprawa wrażenia pewnego obracania się w koło – teoretycznie może okazać się, że w momencie, gdy podmiot publiczny przejdzie do wyboru partnera prywatnego, zasadne stanie się odstąpienie od tej formuły realizacji inwestycji.

Chociażby ze względu na oszczędność czasu, warto przeciwdziałać takim sytuacjom. /©