

Warszawa, 1 lipca 2008 r.

Przyjazne PPP - zasady nowej ustawy

Nowy projekt ustawy przygotowany pod kierownictwem wiceministra gospodarki Adama Szejnfelda ułatwi realizację przedsięwzięć w formule Partnerstwa Publiczno-Prawnego, m.in. eliminując zbędne obciążenia administracyjne oraz likwidując nadmierne ograniczenia. Jej nowatorskie przepisy zapewnią stronom umowy swobodę w doborze formy współpracy oraz rodzaju realizowanych projektów.

W oparciu o przepisy dotychczasowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie powstał praktycznie żaden projekt PPP. Ustawa bowiem stworzyła skomplikowane przepisy i wygenerowała nadmierne obciążenia. Wymagania okazały się zbyt duże dla potencjalnych zainteresowanych, zarówno ze strony sektora publicznego, jak i prywatnego.

Ekonomika nowej ustawy opiera się na dwóch założeniach – tam, gdzie to możliwe nie tworzyć zbędnych przepisów, ale odesłać do sprawdzonych rozwiązań prawnych m.in. w prawie handlowym i cywilnym. Drugie polega na tym, aby zostawić jak najwięcej przestrzeni dla dogodnych dla obu stron partnerstwa uzgodnień, zwłaszcza w zakresie umowy tworząc jedynie ramowe, a nie sztywne przepisy.

Ograniczone obowiązki związane z realizacją partnerstwa

Wobec głosów krytyki w zakresie dotychczasowej ustawy, obecny projekt rezygnuje z wielu dotychczasowych obowiązków, w tym sporządzania analiz, pozostawiając tę i inne decyzje samym zainteresowanym. W tym obowiązku upatruje się jedną z najpoważniejszych przyczyn dlaczego obowiązująca ustawa nie jest stosowana. Ponadto, projekt nie określa, co może być przedmiotem partnerstwa. Jeżeli spełnione zostaną wymagania ustawowe co do sposobu wynagradzania partnera prywatnego i podziału ryzyka związanego z przedsięwzięciem – partnerstwo będzie dopuszczalne. W każdym przypadku rozwiązania obecnej ustawy pozostawiają swobodę stronom umowy odsyłając do ogólnego systemu prawa obowiązującego w Polsce, a także do dobrych praktyk i wzorców postępowania, bez nakładania obowiązków ustawowych.

Przejrzysta procedura wyboru partnera prywatnego

Jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi wyłącznie od podmiotu publicznego, wybór partnera będzie się odbywał na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Najbardziej właściwym trybem wyboru partnera prywatnego będzie tryb dialogu konkurencyjnego. Polega on na tym, że po publicznym ogłoszeniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Ten tryb nie wymaga żadnych modyfikacji w przypadku realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jeżeli natomiast wynagrodzenie partnera prywatnego nie pochodzi wyłącznie od podmiotu publicznego i przynajmniej w części polega na prawie do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, wyboru partnera prywatnego dokonuje się stosując przepisy projektowanej ustawy koncesyjnej. Ponieważ ustawa koncesyjna jest dostosowana do przedsięwzięć PPP, przewiduje się bezpośrednio zastosowanie jej przepisów.

Ramowa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym

Umowa o partnerstwie publiczno - prywatnym ma charakter ramowy. Jest to zresztą rozwiązanie znane w praktyce światowej (tzw. *umbrella agreement*). Na jej podstawie 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. Z kolei podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia,

w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Zaś każda ze stron ponosi część ryzyka powodzenia przedsięwzięcia. W ten sposób nawiązuje się do uznanych w świecie modeli partnerstwa publiczno-prywatnego. Poszczególne zobowiązania w ramach umowy o PPP będą mogły być wyrażone w formie określonej w istniejących przepisach np. Kodeksu cywilnego

Racjonalna kontrola realizacji przedsięwzięcia

Ponieważ celem partnerstwa będzie najczęściej wykonywanie zadań publicznych, w drodze wyjątku od zasady swobody umów, bieżąca kontrola realizacji będzie przyznana podmiotowi publicznemu. Interwencję ustawodawcy w tym przypadku uzasadnia należyty standard realizacji, zwłaszcza, jeśli chodzi o obiekty użyteczności publicznej i zadania publiczne o charakterze powszechnym.

Przekazanie składnika majątkowego po zakończeniu umowy

Przedmiot partnerstwa (powstała droga, wzniesiony szpital, zainstalowany system urządzeń technicznych itp.), po zakończeniu umowy przekazywany jest podmiotowi publicznemu. Ustawa przewiduje także przekazanie, po zakończeniu partnerstwa, podmiotowi publicznemu składnika majątkowego np. gruntu, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia. Takie postanowienie nie zamyka jednak możliwości odmiennego uregulowania tej kwestii w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Można w niej np. zastrzec przekazanie składnika majątkowego innej niż zaangażowana w projekt państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub spółce powołanej w tym celu przez podmiot publiczny. Partnerowi prywatnemu będzie przysługiwało – zarówno w trakcie obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jak i bezpośrednio po zakończeniu partnerstwa – prawo pierwokupu nieruchomości, która służyła do realizacji partnerstwa, jeśli miałyby być zbywana. Umożliwiłoby to kontynuację zadania, także po zakończeniu okresu jego realizacji.

Elastyczne formy partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne może być oparte o samą umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, albo może być w tym celu zawiązana spółka. Spółka taka będzie mieć charakter „celowy”, a jej cel i przedmiot działalności będą określone przez partnerów w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Finansowanie partnerstwa publiczno-prywatnego z budżetu państwa.

W stosunku do obowiązującej ustawy ograniczono wymóg zgody Ministra Finansów do przedsięwzięć, które wiążą się z zaangażowaniem środków budżetowych w wysokości przekraczającej 20 mln zł. Dodatkowo wprowadzono wytyczną, zgodnie z którą Minister Finansów udzielając zgody kieruje się bezpieczeństwem finansów publicznych. Ma to na celu uniknięcie wątpliwości co do zakresu oceny wniosku - merytoryczna wartość przedsięwzięcia zasadniczo nie powinna być przedmiotem analizy Ministra Finansów. Ponadto, skrócony został z 60 dni do 6 tygodni termin na wydanie zgody.

PPP a fundusze unijne

W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dodaje się przepis, który wprost upoważnia do dofinansowywania ze środków unijnych projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wprowadzenie do ustawy przepisu, który wyraźnie i wprost wskazywałby na możliwość dofinansowania w ramach projektów operacyjnych projektów realizowanych również w formie partnerstwa publiczno-prywatnego usunie ewentualne wątpliwości, czy takie dofinansowanie przysługuje w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego.