

Janusz ZIERKIEWICZ*

CZY NOWA USTAWA O PARTNERSTWIE PUBLICZNO-PRYWATNYM JEST SZANSĄ DLA INWESTORÓW CENTRÓW LOGISTYCZNYCH?

Autor wskazuje, że ustawa z 2005 r. o Partnerstwie Publiczno Prywatnym miała szereg uchybień, które uniemożliwiały wprowadzenie jej do praktyki życia gospodarczego. Nowa ustawa eliminuje część z tych barier. Wprowadzone nowe rozwiązania prawne powinny stać się remedium na problemy budżetowe jednostek samorządu lokalnego, jak też być pomocą dla firm borykających się z kryzysem gospodarczym, w tym też dla inwestorów centrów logistycznych.

Wszyscy polscy biznesmeni zapewne pamiętają, w jakich warunkach rodziła się w 2005 roku ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym. Uchwalona w lipcu 2005 roku ustawa stworzyła podstawy prawne do realizacji przez podmioty publiczne zadań publicznych we współpracy z partnerami prywatnymi. Ustawa ta miała przede wszystkim ułatwić wykonywanie tych przedsięwzięć z wykorzystaniem kapitału prywatnego i tym samym poprawić jakość tego wykonawstwa. Warto podkreślić, że był to pierwszy w Polsce akt prawny, którego przepisy miały rozwiązywać problemy wynikające z partnerstwa publiczno-privatnego. Ustawa o PPP wywołała ogromne zainteresowanie wśród m.in. samorządowców. Jednak po trzech latach jej obowiązywania trudno byłoby wymienić jakiegokolwiek efekty. Mało tego, ustawa z 2005 roku nie przewidywała możliwości realizowania zadań w formule PPP, o charakterze użyteczności publicznej i to spowodowało, że firmy prywatne zaczęły korzystać np. z koncesji na roboty budowlane, czego ta ustawa nie przewidywała. Stąd też zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne zawierały ze sobą umowy, stosując nie ustawę o PPP, ale przepisy kodeksu cywilnego. Można śmiało powiedzieć, że Polska miała ustawę o PPP, która nie zyskała zainteresowania w sektorze publicznym i prywatnym. Nie dawała szans

* Dr Janusz Zierkiewicz, rektor Międzynarodowej Wyższej Szkoły Logistyki i Transportu we Wrocławiu

partnerom publicznym i prywatnym na współpracę. Inaczej jest u naszych południowych sąsiadów, którzy za pieniądze zgromadzone w ramach PPP realizują m.in. centra logistyczne, drogi, a także modernizują szpitale. Wielka szkoda, że przez ostatnie trzy lata dzięki tej ustawie, która miała rozwiązać wiele problemów związanych z finansowaniem wielkich inwestycji w Polsce nie udało się zrealizować żadnego projektu. A przecież np. samorządy lokalne powinny mieć tę możliwość finansowania, polegające np. na wyborze partnera prywatnego, który za swoje pieniądze wybuduje chociażby stadion sportowy i będzie w zamian pobierał opłaty za jego użytkowanie albo na spłacaniu tej inwestycji w ratach z budżetu. Ustawa o PPP z 2005 roku praktycznie uniemożliwiła im realizację takich inwestycji. Dotyczyło to również innych przedsięwzięć – budowy dróg, kolei czy centrów logistycznych. Poza tym próby skorzystania z przepisów ustawy o PPP z 2005 roku hamowane były brakiem odpowiednich rozporządzeń, których rząd nie wydał, np. dotyczących formularza informacyjnego. Widoczna przez trzy lata niechęć partnerów publicznych i prywatnych do tej ustawy wynikała także z zapisów, że inwestycje muszą być realizowane przez spółki w 100 % państwowe. Można śmiało stwierdzić, że ustawa o PPP z 2005 roku nie zawierała „cudownych rozwiązań” ale wymagała za to wielu dodatkowych uregulowań prawnych. Krytykowane przez podmioty gospodarcze były również zapisy dotyczące sporządzania wielu analiz, np. efektywności i zagrożeń związanych z realizacją inwestycji w ramach PPP. Te skomplikowane przepisy spowodowały brak jakichkolwiek znaczących inwestycji. Ponadto zarówno firmy prywatne, jak i samorządy lokalne nie mogły pogodzić się z ustawowym wymogiem sporządzania analiz po to, aby udowodnić, że realizowanie inwestycji w formule PPP jest opłacalne i korzystne dla obu stron. Narzekano także na dużą ilość przepisów, które szczegółowo instruowały ich, jak należy postępować.¹

A zatem całkowity brak efektów funkcjonowania ustawy o PPP z 2005 roku spowodował podjęcie przez rząd Donalda Tuska prac legislacyjnych nad nową ustawą o PPP, która ma wyeliminować wszelkie niezyciowe przepisy swojej poprzedniczki i zapewni, że partnerstwo publiczno-prywatne będzie z powodzeniem realizowane. Prace były prowadzone bardzo intensywnie pod kierunkiem wiceministra gospodarki Adama Szejnfelda. Po wielu konsultacjach społecznych i uzgodnieniach międzyresortowych rząd 31 lipca 2008 roku przyjął projekt nowej ustawy o PPP. Warto dodać, że wprowadzone do ustawy zmiany zostały m.in. pozytywnie ocenione przez Konfederację Pracodawców Polskich, która zastrzegła jednak, że dopiero po wejściu jej w życie można będzie dokonać właściwej oceny².

Nowa ustawa o PPP uchwalona przez Sejm 21 listopada 2008 roku i podpisana przez prezydenta RP w dniu 6 stycznia 2009 roku, która zastąpi ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym z 28 lipca 2005 roku, weszła w życie 27 lutego 2009 roku.

Przypomnę, że partnerstwo publiczno-prywatne to forma współdziałania sektorów publicznego i prywatnego przy realizacji inwestycji związanych z rozbudową przede wszystkim infrastruktury lub budownictwa. Ta współpraca sprawi, że szybciej będą budowane drogi, obiekty sportowe, szkoły, a nawet szpitale czy interesujące nas centra logistyczne. Wiadomo, że budowa centrów logistycznych to inwestycja trwająca kilka lat, a do tego kosztowna i towarzyszą jej liczne ryzyka. Ryzyka są większe szczególnie wtedy, kiedy partnerzy zdecydują się realizować budowę tradycyjnymi metodami. Warto dodać, że na świecie, w ciągu ostatnich dwóch lat, w ramach PPP

¹ ustawa z 28 lipca 2005 o partnerstwie publiczno-prywatnym Dz.U. nr 165, poz. 1420, 2005

² gospodarka.gazeta.pl (20.02.08)

zrealizowano inwestycje warte 127 miliardów dolarów, z czego w samej Europie na 70 miliardów. W Unii Europejskiej liderem jest Wielka Brytania, w której w tym samym czasie zakończono 800 inwestycji za 53 miliardy euro³.

Dlatego też, wykorzystując doświadczenia w najlepszych gospodarkach w Europie – Włochy, Niemcy czy Wielka Brytania – mamy wreszcie w Polsce ustawę o PPP, która w bardzo konkretny sposób zmienia procedury PPP. I tak m.in., o co zabiegali partnerzy zarówno publiczni, jak i prywatni, nie będą już wymagane kosztowne analizy dotyczące opłacalności inwestycji. Jest to jednoznaczne ze zmniejszeniem obowiązków podmiotu publicznego, który nie będzie musiał sporządzać ich przed podjęciem decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach PPP. Przepisy nowej ustawy o PPP rezygnują z definicji, że partnerstwo publiczno-prywatne to współpraca służąca wykonywaniu zadania publicznego. Tak więc nowa ustawa w art. 1, ust. 2 definiuje przedmiot partnerstwa jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartego na podziale ryzyk i zadań pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W nowej ustawie o PPP wprowadzono też w art. 7 definicję umowy o PPP i zrezygnowano tym samym ze szczegółowego określania zakresu i treści umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wyeliminowano w tym artykule otwarty katalog obligatoryjnych elementów, jakie wprowadziła poprzednia ustawa o PPP. Musi jednak zostać spełniony wymóg dotyczący wynagrodzenia partnera prywatnego i podziału ryzyka związanego z tym przedsięwzięciem, które w nowej ustawie oznaczać będzie takie działania jak: budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność oraz inne świadczenie, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego albo jest z nim związany (art. 2, pkt. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008r.). Partnerzy również mają ustawowy obowiązek ustalić zakres ich odpowiedzialności za wykonanie inwestycji. Ustawodawca wprowadził do ustawy zapis dotyczący sfinansowania inwestycji z budżetu państwa o wartości powyżej 100 mln zł, na co potrzebna jest zgoda ministra finansów. Złagodzenie przepisów dotyczących wymogu zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest także ważne przy podejmowaniu przez partnerów publiczno-prywatnych decyzji o współpracy w przypadku przedsięwzięć, które wymagają zaangażowania środków budżetowych do 100 000 000 zł. Wydaje mi się, że fakt odniesienia się ustawy do obowiązujących przepisów prawa cywilnego, w przypadku PPP jest ukłonem w stronę wszystkich partnerów i ma ich zachęcić do współdziałania. Wyjątek stanowi wybór wykonawcy. W tym przypadku należy obligatoryjnie stosować ustawę o zamówieniach publicznych lub prawo koncesyjne. Co jest także istotne, ustawa nie zabrania przy realizowaniu PPP korzystać z funduszy unijnych. Jestem przekonany, że znana na świecie współpraca sektora publicznego z prywatnym przy realizacji inwestycji dotyczących infrastruktury i budownictwa, która polega na rozłożeniu między nich, zadań i ryzyk, zacznie z powodzeniem, dzięki nowej ustawie o PPP, funkcjonować w Polsce. A jest duża potrzeba, szczególnie w dzisiejszej sytuacji kryzysowej na świecie. Rozpoczęcie wielu inwestycji, np. budowy stadionów sportowych, hoteli czy centrów logistycznych będzie miało wpływ na likwidację, w dużym stopniu, bezrobocia. Organizacja Euro 2012 w Polsce jest ogromnym wyzwaniem dla samorządów lokalnych i przedsiębiorców prywatnych. Kryzys w gospodarce musimy starać się pokonać m.in. poprzez skuteczną współpracę partnerów publicznych z prywatnymi. Wiadomo, że taka współpraca, w formule PPP, to niekiedy kilkanaście lat realizowania różnych inwestycji, w tym także centrów logistycznych. Obie strony PPP mają zapewnione wspólne korzyści w wymiarze komercyjnym i społecznym. Bowiem finansowanie takich inwestycji

³ www.bankier.pl (3.12.2008 r.)

metodami tradycyjnymi nie daje gwarancji, że inwestycja będzie miała wyższą wartość i jakość za niższą cenę jak w przypadku ppp.

Nowa ustawa rozstrzyga, co należy rozumieć przez „przedsięwzięcie”. Tak więc w rozumieniu ustawy jest to budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego, podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-privatnego lub jest z nim związany. Warto zauważyć, że nowa ustawa w przeciwieństwie do poprzedniej jest bardziej przejrzysta i zrozumiała, przede wszystkim wyraźnie odnosi się do obowiązującego w Polsce prawa, zwłaszcza prawa cywilnego. Dlatego właśnie **podmiot publiczny jest określony tak samo jak zamawiający** w ustawie o zamówieniach publicznych. Natomiast partnerem prywatnym może być tylko firma krajowa lub zagraniczna, a nie jednostka, która nie działa dla zysku. Ponadto nowa ustawa o PPP zawiera zdecydowanie więcej uproszczonych rozwiązań prawnych, które zapewniają większą wolność w realizowaniu projektów w ramach PPP. I co jest niezwykle istotne, wszystkie jej przepisy zakładają przede wszystkim, że zainteresowane taką współpracą, podmioty gospodarcze będą mogły swobodnie określać partnerstwo. Poza tym ustawa zabezpiecza ochronę uzasadnionych interesów partnerów prywatnych i najważniejszych interesów publicznych, a także ochronę długu publicznego. Nowa ustawa, w odróżnieniu od swojej poprzedniczki, w art.32 wprowadziła zapis, że istnieje możliwość dofinansowania przedsięwzięć środkami unijnymi, co jest zalegalizowaniem tego finansowania. Nie jest również obojętne, że w nowej ustawie wprowadzono też nowy obowiązek określenia skutków nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania w umowie o PPP (art.7, ust. 3), czego nie było w ustawie o ppp z 2005 roku⁴.

Pamiętajmy również o tym, że od 2013 roku wejdą w życie ostrzejsze przepisy unijne, które dotyczyć będą utylizacji odpadów i stąd w większości miast polskich istnieje potrzeba modernizacji i rozbudowy istniejących zakładów unieszkodliwiania stałych odpadów komunalnych. Partnerstwo jest bardzo interesujące dla firm prywatnych. Należy jednak zauważyć, że do tej pory w Polsce bardzo rzadko realizowane były jakiegokolwiek inwestycje w trybie PPP i aktualnie aby uniknąć kłopotliwych sytuacji, moim zdaniem warto sięgnąć po pomoc profesjonalnej firmy doradczej, która pomoże sporządzić umowę o partnerstwie publiczno-privatnym, zgodnie z wymogami nowej ustawy o PPP. W dzisiejszych, trudnych czasach każda współpraca z miastem, gminą jest dla prywatnej firmy atrakcyjna. Ponadto nie należy zapominać, że sensem partnerstwa publiczno-privatnego, jest to, iż firma prywatna w porozumieniu z samorządem angażuje swoje pieniądze, buduje za nie konkretny obiekt, a następnie zarządza nim i ma z tego zysk. Dopiero po latach przekazuje obiekt miastu. Nie bez znaczenia jest również to, że samorzady mają często kłopoty finansowe i skorzystanie ze środków prywatnych pomoże rozwiązać wiele problemów związanych z realizacją wspomnianych przeze mnie inwestycji. Nie mówiąc już o tym, że firma prywatna angażując swoje pieniądze lepiej zarządza tymi inwestycjami co w konsekwencji podwyższa jakość usług. Można więc powiedzieć, że nowa ustawa o PPP spadła z nieba samorządom i firmom prywatnym co ma ogromne znaczenie w walce z kryzysem. Ustawa daje duże szanse sektorom publicznemu i prywatnemu zrealizować cele, do których zostały powołane.

⁴ Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-privatnym, Dz.U nr 19 poz.100, 2009.

LITERATURA

- [1] Ustawa z 28 lipca 2005 o partnerstwie publiczno-privatnym Dz.U. nr 165, poz. 1420, 2005
- [2] gospodarka.gazeta.pl (20.02.08)
- [3] www.bankier.pl (3.12.2008 r.)
- [4] Ustawa z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-privatnym, Dz.U nr 19 poz.100, 2009.

IS THE NEW PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ACT A CHANCE FOR INVESTORS OF THE LOGISTIC CENTRES?

SUMMARY

The author of the article puts the thesis that the act about public-private partnership from 2005 had several faults that made it impossible to carry into effect in the economical practice. The new act is eliminating a part of these barriers. The introduced new legal solutions should be in remedy to budget problems of the local government units, and also be a help for companies struggling with economical crisis, and also for the investors of the logistic centers.

Recenzent: dr Grażyna Berentowicz-Sobczak

