

RAFAŁ CIEŚLAK

PAWEŁ KUŹMA

PPP jako alternatywna metoda realizacji projektów drogowych

Kończy się siedmioletnia perspektywa finansowa Unii Europejskiej. Konkursy z nowego budżetu ruszą najwcześniej za dwa lata. Tymczasem potrzeby inwestycyjne związane z drogami publicznymi nie maleją. Z tego powodu warto rozważyć budowę, remont i utrzymanie dróg w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Większość polskich gmin i miast jest poważnie zadłużona. Obowiązujące przepisy limitują wydatki samorządów i nie pozwalają na dalsze zwiększanie kwot przeznaczanych corocznie na budowę, remonty i utrzymanie dróg. Kończą się również środki pochodzące z dotacji unijnych, a kredyty zaciągnięte na potrzeby wniesienia wkładu własnego ograniczają zdolność do zaciągania kolejnych. Mając to na względzie, wielu samorządowców zadaje sobie pytanie, jak poszczególne samorządy mogą wykonywać swoje zadania w zakresie dróg publicznych, nie doprowadzając jednocześnie do przekroczenia dopuszczalnego limitu zadłużenia?

Opłata za dostępność

Receptą na te problemy może być formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), dzięki której za sfinansowanie, budowę lub modernizację dróg i następnie ich utrzymanie odpowiedzialny będzie partner prywatny. Z kolei podmiot publiczny będzie wypłacał wynagrodzenie partnerowi prywatnemu za wykonywanie zadania przez okres obowiązywania kontraktu PPP.

Samorządowe projekty drogowe nie pozwalają na czerpanie pożytków z eksploatacji infrastruktury drogowej przez użytkowników. Wynagrodzenie przysługujące partnerowi prywatnemu będzie więc miało charakter tzw. **opłaty za dostępność**, płatnej od chwili oddania drogi do eksploatacji. Płatność ta powinna pokrywać koszty:

- związane z pozyskaniem finansowania przez partnera prywatnego,
- wykonanych robót budowlanych,
- bieżącego utrzymania i eksploatacji oraz
- zysk z realizacji przedsięwzięcia.

O sukcesie przedsięwzięcia zdecyduje odpowiednie ukształtowanie jego struktury w zakresie podziału zadań i ryzyk projektowych. Podział ten zyskał jeszcze więk-

sze znaczenie w świetle wprowadzonych w listopadzie 2012 r. zmian w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: ustawa o PPP). Dodany artykuł 18a wskazuje bowiem, że **zobowiązania wynikające z umów PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu**. Oznacza to, że podmioty publiczne we współpracy z partnerami prywatnymi mogą realizować swoje zadania bez negatywnego wpływu na poziom zadłużenia. Co prawda, czekamy jeszcze na rozporządzenie wykonawcze, które będzie zawierać zakres poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynniki, jakie należy uwzględniać przy ich ocenie, niemniej jednak istnieją już obiektywne podstawy do stosowania w praktyce tego rozwiązania.

WAŻNE

Wysokość opłaty powinna być uzależniona m.in. od przestrzegania przez partnera prywatnego standardów w zakresie utrzymania danej drogi.

Analizując wyłącznie literalne brzmienie przepisów ustawy o PPP, należy uznać, że właściwym sposobem wyłonienia partnera prywatnego dla samorządowych projektów drogowych będzie wykorzystanie procedur określonych w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie tzw. opłata za dostępność). Mając to na uwadze, należy wskazać, że **optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie będzie przeprowadzenie postępowania na podstawie trybu rekomendowanego przez Komisję Europejską, czyli dialogu konkurencyjnego**.

Tryb ten jest na tyle elastyczny, że nie wymaga modyfikacji w przypadku realizacji projektów PPP. Jego ogromną zaletą, przy zachowaniu w pełni formalnego

charakteru procedury udzielania zamówienia publicznego, jest możliwość wpływu partnerów prywatnych na kształt zamówienia w drodze wspólnych ustaleń ze stroną publiczną. Należy również pamiętać o tym, że z uwagi na negocjacyjny charakter postępowania będzie ono trwało nieco dłużej niż typowy przetarg.

Obowiązki partnera prywatnego

W projektach drogowych podmiot publiczny zwykle oczekuje, że partner prywatny sfinansuje i przeprowadzi wszystkie roboty budowlane w ramach przedsięwzięcia, przejmując na siebie zasadniczą część ryzyk związanych z etapem budowy. Z kolei z dniem oddania infrastruktury drogowej do użytkowania, partner prywatny zobligowany będzie do jej utrzymania zgodnie z przyjętymi standardami, a tym samym zapewnienia usługi dostępności. Z tego wynika, że umowa o PPP nakłada na partnera prywatnego wiele obowiązków, wynikających z realizacji zadań z zakresu zarządcy drogi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Należą do nich m.in. utrzymywanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych, wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających oraz przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników.

WAŻNE

Na procedurę wyboru partnera prywatnego należy zarezerwować około ośmiu miesięcy.

W dotychczasowej praktyce formuła PPP była wykorzystywana prawie wyłącznie przy budowie autostrad. **Poza jednym wyjątkiem (gmina Ustka) nie zrealizowano żadnego samorządowego projektu inwestycji drogowej w formule PPP**, mimo że starania w tym zakresie czyniło wiele samorządów (m.in. Dąbrowa Górnicza, województwo dolnośląskie). Sytuacja ta ma jednak szansę wkrótce się zmienić, bowiem **kilkanaście samorządów przymierza się do realizacji projektów z wykorzystaniem modelu PPP** bądź znajduje się w zaawansowanej fazie wyboru partnera prywatnego. **Województwo kujawsko-pomorskie** przeprowadziło już analizy przedrealizacyjne projektu budowy, przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich w formule PPP), a **gmina Krobia** dokonała wyboru oferty najkorzystniejszej w przedsięwzięciu „Zaprojektowanie i budowa ul. 1 Maja i ul. Kasztelańskiej w Krobi”.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), aby zwiększyć udział PPP w projektach z zakresu infrastruktury drogowej, **ogłosiło nabór projektów PPP** z samorządowego sektora drogowego, w celu wyłonienia projektu pilotażowego, który zostanie objęty kompleksowym wsparciem resortu w procesie wyboru partnera prywatnego. Łącznie wpłynęło w konkursie dziewięć projektów z sześciu jednostek samorządowych o łącznej wartości przekraczającej 4 mld zł. Mimo że głównym celem naboru jest wybór projektu pilotażowego, który będzie charakteryzował się największym prawdopodobieństwem realizacji w formule PPP, pozostałe zgłoszone przedsięwzięcia również zostaną objęte wsparciem MRR. Każdy projekt otrzyma indywidualny raport zawierający wskazanie mocnych i słabych stron przedsięwzięcia oraz rekomendację w zakresie koniecznych działań, które należy podjąć na dalszych etapach przygotowania projektu.

Wykorzystanie formuły PPP przy budowie, remoncie i utrzymaniu dróg jest korzystne z wielu powodów. Po pierwsze, PPP umożliwia dokonanie podziału ryzyk we wspólnym przedsięwzięciu, tak aby każdy z partnerów zajął się tymi aspektami partnerstwa, z którymi poradzi sobie lepiej niż kontrahent (uwzględniając najlepsze możliwości i kompetencje stron umowy). Po drugie, **zobowiązania finansowe z umowy o PPP nie muszą być traktowane jak kredyt, stąd samorząd nie zadłuży się jak w przypadku tradycyjnych inwestycji, a partner prywatny uzyska regularne środki na pokrycie poniesionych kosztów własnych oraz spłatę kredytów zaciągniętych w celu realizacji przedsięwzięcia**. Po trzecie, ze względu na to, że wysokość opłaty za dostępność zwykle uzależniona jest od terminowego ukończenia robót budowlanych oraz zachowania przez partnera prywatnego określonego przez strony umowy o PPP standardu utrzymania i eksploatacji drogi, z pewnością partner prywatny zapewni wyższe standardy utrzymania drogi, a tym samym zwiększy bezpieczeństwo kierowców i pozostałych użytkowników infrastruktury drogowej. ■

Autorzy są specjalistami w dziedzinie PPP,
reprezentując **Kancelarię Doradztwa Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz**


CIEŚLAK & KORDASIEWICZ
kancelaria doradztwa gospodarczego

PODSTAWY PRAWNE

- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100; ost. zm. Dz.U. z 2012 r. poz. 1342)
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759; ost. zm. Dz.U. z 2012 r. poz. 1529)