

# PPP W BUDOWNICTWIE KOMUNALNYM



**dr Rafał Cieślak**  
Radca Prawny  
Kancelaria Doradztwa  
Gospodarczego Cieślak &  
Kordasiewicz

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli jest zadaniem własnym gmin. Gminy są odpowiedzialne zarówno za komunalne budownictwo mieszkaniowe, jak i za zarządzanie zasobami mieszkaniowymi.

Mieszkania komunalne stanowią zasób mieszkaniowy należący do gminy i są częścią zasobów publicznych. Pomimo przeciętnego stałego wzrostu zamożności społeczeństwa po roku 1989 nieustannie rośnie zapotrzebowanie obywateli na pomoc mieszkaniową gminy. Jednocześnie postępujący proces sprzedaży lokali komunalnych najemcom, reprivatyzacja, a także nieustanne niszczenie zasobów wskutek dewastacji i braku remontów powodują ciągłe uszczuplanie zasobów lokalowych. W świetle powyższego wiele samorządów staje wobec konieczności budowy nowych lokali przy jednoczesnym braku wystarczających do tego zasobów pieniężnych. Ograniczone możliwości uzyskania wsparcia ze środków rządowych i brak środków własnych zmuszają gminy do poszukiwania tańszych lub alternatywnych sposobów finansowania inwestycji mieszkaniowych. Pewne możliwości prawne daje gminom art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.), na podstawie którego gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Gmina pobiera przy tym od podnajmców niższe opłaty niż te, które sama przekazuje właścicielowi lokalu. Powyższa instytucja pozwala gminie uniknąć wydatków związanych z wytworzeniem lokali, ale wiąże się

z ponoszeniem przez gminę wydatków na rzecz obcego majątku.

## **Nowa droga do własnego M**

Pozyskanie na własność lokali komunalnych przy jednoczesnym braku konieczności poniesienia wysokich nakładów początkowych na ich wytworzenie możliwe jest poprzez zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Dzięki zastosowaniu PPP partner prywatny może być także odpowiedzialny za naprawę, remonty i zapewnienie odpowiedniego stanu technicznego lokali. Stworzenie optymalnego modelu współpracy z partnerem prywatnym, z uwzględnieniem przeniesienia kluczowych ryzyk (budowy, dostępności) na stronę prywatną przy jednoczesnym zapewnieniu neutralności zobowiązań z umowy o PPP na dług publiczny jest przedmiotem zabiegów coraz większej liczby samorządów w Polsce.

W ramach takiej transakcji gminy mogą wykorzystywać mienie komunalne, tj. np. wnieść wkład własny w postaci nieruchomości do przedsięwzięcia. Zadania partnera prywatnego obejmować będą zwykle zaprojektowanie, budowę, sfinansowanie i utrzymanie techniczne budynków komunalnych, a także zarządzanie nimi (pełnienie funkcji zarządcy nieruchomości). Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie wyłącznie lub w zasadniczej części z budżetu gminy w ramach tzw. opłaty za dostępność. Należy ocenić jako raczej nieakceptowalną rynkowo możliwość realizacji przedsięwzięcia w formule kon-

cesji na roboty budowlane lub PPP przewidującego przejęcie większości ryzyka popytu przez potencjalnych partnerów prywatnych. Dodatkowo źródła dochodów inwestora mogą ewentualnie pochodzić z komercjalizacji części budynku komunalnego, z przeznaczeniem na handel lub usługi.

## **Schemat przedsięwzięcia**

Za najbardziej prawdopodobny rynkowo można uznać następujący schemat przedsięwzięcia, mogący stanowić punkt wyjściowy do negocjacji bądź dialogu z potencjalnymi partnerami prywatnymi:

- podmiotem publicznym, inicjującym realizację przedsięwzięcia będzie bezpośrednio gmina;
- umowa o PPP zostanie zawarta na okres 15-20 lat (okres ten zależy od kilku czynników, m.in. dostępności na rynku długoterminowego finansowania);
- partner prywatny zaprojektuje, wybuduje i sfinansuje w całości roboty budowlane w zakresie budowy mieszkań komunalnych i ponosić będzie wydatki eksploatacyjne związane z utrzymaniem lokali mieszkalnych i usługowych oraz zarządzaniem nimi;
- nieruchomości podmiotu publicznego udostępnione zostaną partnerowi prywatnemu na podstawie umowy użytkowania na czas realizacji przedsięwzięcia, jako wkład własny podmiotu publicznego, na czas określony w umowie o PPP;
- podmiot publiczny nie przeniesie własności żadnej z nieruchomości na partnera prywatnego;



- po zakończeniu budowy lokali mieszkalnych partner prywatny udostępni je podmiotowi publicznemu, a ewentualne lokale usługowe partner prywatny wynajmować będzie na zasadach komercyjnych innym podmiotom;
- wynagrodzenie partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia pochodzić będzie z płatności od podmiotu publicznego w postaci opłaty za dostępność płatnej w terminach i wysokościach ustalonych w umowie o PPP; w pewnej części wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić mogą wpływy z komercyjnego najmu lokali innym podmiotom;
- podstawą kalkulacji opłaty za dostępność będą poniesione przez partnera prywatnego koszty robót budowlanych (płatne w ratach przez cały okres trwania umowy), koszty eksploatacyjne związane z utrzymaniem lokali, koszty kapitału oraz zysk – część opłat odpowiadająca kosztom robót budowlanych będzie wartością stałą, a pozostała część opłaty za dostępność będzie uzależniona od wyników pracy partnera prywatnego i obniżana w przypadku niedochowania przez niego standardów określonych w umowie o PPP;
- wpływy partnera prywatnego z komercyjnego najmu lokali będą uzależnione od popytu na te usługi i niezależne od podmiotu publicznego – w szczególności podmiot publiczny nie będzie dokonywać dopłat w przypadku, gdyby wpływy te były niższe od założonych przez partnera prywatnego;
- podmiot publiczny będzie zawierać umowy z najemcami lokali komunalnych i pobierać z tego tytułu

czynsze, przy czym wysokość pobranych czynszów z tytułu podnajmu lokali komunalnych nie będzie mieć wpływu na wysokość płatności dokonywanych na rzecz partnera prywatnego z tytułu umowy o PPP.

Schemat ten przedstawiono także na poniższym rysunku.

### Podział ryzyk

Ze względu na potencjalny wpływ przedsięwzięć PPP na dług publiczny zasadne jest przestrzeganie występującego w umowie podziału ryzyk, o którym mowa w art. 18a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i rozporządzeniu wykonawczym do tego przepisu.

Proponowany model zakłada przejęcie większości ryzyka budowy i dostępności przez partnera prywatnego, przy zachowaniu przez stronę publiczną ryzyka popytu. Partner prywatny odpowiedzialny będzie za zlecenie i sfinansowanie projektu budowlanego, jak również za sfinansowanie i wykonanie robót budowlanych. Partner prywatny może posiadać status inwestora na gruncie prawa budowlanego. Podmiot publiczny nie musi (i zwykle nie będzie) wносить wkładu pieniężnego na etapie wykonania robót budowlanych. W razie braku zgodności wybudowanych obiektów komunalnych i lokali z umową kontrakt PPP powinien przewidywać stosowne kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego. Ponadto partner prywatny powinien być zobowiązany do przejęcia odpowiedzialności za szkody wobec osób trzecich spowodowane ewentualnymi wadami obiektu.

Odnosnie do ryzyka dostępności partner prywatny powinien zapew-

nić zgodny z umową o PPP standard eksploatacyjny, tzn. należyte dostarczanie określonych usług (utrzymanie, zarządzania). W efekcie inwestor zobowiązany będzie zachować pełną dostępność przedsięwzięcia zgodnie z przyjętymi w umowie standardami przez cały okres wykonywania umowy o PPP. W przypadku naruszenia warunków umownych opłata za dostępność za okres rzeczywistego ograniczenia dostępności przedsięwzięcia ulegnie obniżeniu. W przypadku wstrzymania dostępności z powodów leżących po stronie partnera prywatnego i nieusunięcia naruszenia w terminie wskazanym w umowie należna partnerowi prywatnemu rata opłaty za dostępność za dany okres nie będzie przysługiwać. Niezależnie od powyższego umowa powinna przewidywać system kar umownych w razie uchybień przez partnera prywatnego standardom wykonywania umowy.

W zakresie ryzyka popytu podmiot publiczny będzie z reguły jedynym „najemcą” lokali mieszkalnych wybudowanych przez partnera prywatnego. Partner prywatny może mieć również prawo do uzyskiwania pożytków z wynajmu lokali użytkowych. Wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić mogą także inne pożytki z przedsięwzięcia, jak, w szczególności, przychody z tytułu wynajmu powierzchni reklamowych lub lokalizacji na dachach budynków wchodzących w zakres przedsięwzięcia przekaźników antenowych lub innych tego typu urządzeń.

Ukształtowana w powyższy sposób umowa o PPP może zapewnić neutralność zobowiązań podmiotu wobec partnera prywatnego dla państwowego długu publicznego. ■

