

Partnerstwo sektorów w budownictwie komunalnym

Budownictwo mieszkaniowe to temat niewyczerpany. Ogólnie można określić go mianem deficytu zarówno ilościowego, jak i jakościowego. Największe potrzeby dotyczą, oczywiście, mieszkań komunalnych, do których ustawiają się kolejki chętnych. Czy wykorzystanie PPP rozwiąże najważniejsze problemy branży?

Z dostarczaniem lokali mieszkalnych problem mają przede wszystkim średnie i mniejsze gminy. O ile aktywność deweloperów zależy od popytu na mieszkania komercyjne, to już w przypadku lokali czynszowych naturalną barierą stanowi brak środków finansowych na budowę i utrzymanie zasobu komunalnego. W dzisiejszym świecie trudno jednak uznać, że dostęp do lokali komunalnych powinien zasługiwać na miano „luksusu”. Tradycyjną barierą realizacji zadań własnych gmin z zakresu budownictwa mieszkaniowego są ograniczone środki budżetowe na budowę oraz utrzymanie zasobu mieszkaniowego. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązaniem tego problemu w znacznym stopniu może być wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Podział zadań i ryzyk

Pozyskanie lokali komunalnych – przy jednoczesnym braku konieczności poniesienia wysokich nakładów początkowych na ich wytworzenie – możliwe jest dzięki zastosowaniu PPP. W Polsce ten trend rozwija się ustawicznie, pomimo że trudno jeszcze mówić o powszechności tej metody realizacji i finansowania zadań publicznych. PPP opiera się na podziale zadań i ryzyk związanych z realizacją wspólnych przedsięwzięć. Wymaga także, aby podmiot publiczny i partner prywatny zaangażowali w projekt określone zasoby. W przypadku PPP dotyczących budownictwa komunalnego typowym wkładem podmiotu publicznego będzie nieruchomości inwestycyjna, natomiast zadania partnera prywatnego obejmować będą: zaprojektowanie, budowę, sfinansowanie i utrzymanie

techniczne budynków komunalnych, a także (ewentualnie) pełnienie funkcji zarządcy nieruchomości.

Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie wyłącznie lub w zasadniczej części z budżetu gminy, w ramach tzw. opłaty za dostępność. Jako raczej nieakceptowaną rynkowo należy ocenić możliwość realizacji przedsięwzięcia w formule koncesji na roboty budowlane lub PPP, przewidującego przejęcie większości ryzyka popytu przez potencjalnych partnerów prywatnych. Kilka prób realizacji projektów, w których strona prywatna miałyby wynajmować lokale i egzekwować płatności czynszu najmu, zakończyły się niepowodzeniem. Ewentualnie dodatkowe źródła przychodów inwestora

- ▶ podmiotem publicznym, inicjującym realizację przedsięwzięcia, będzie bezpośrednio gmina, ewentualnie spółka gminna,
- ▶ umowa o PPP zawarta zostanie na okres 15–25 lat (okres ten zależy od kilku czynników, m.in. dostępności na rynku długoterminowego finansowania),
- ▶ nieruchomości inwestycyjne podmiotu publicznego udostępnione zostaną partnerowi prywatnemu jako wkład własny podmiotu publicznego na okres budowy,
- ▶ partner prywatny zaprojektuje, wybuduje i sfinansuje w całości roboty budowlane w zakresie budowy mieszkań komunalnych i ponosić będzie wydatki eksploatacyjne związane z utrzymaniem i zarządzaniem lokalami mieszkalnymi (i ewentualnie usługowymi),

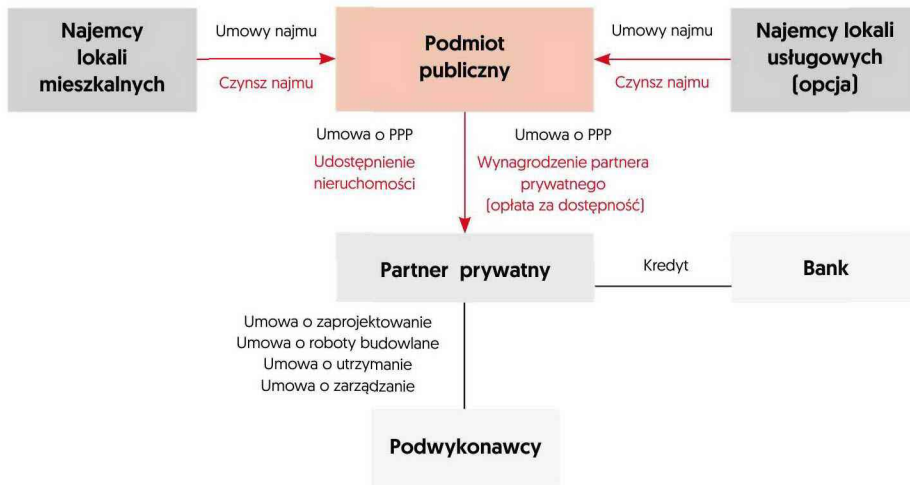
Do wyboru wykonawcy tak złożonego zadania jak PPP wykorzystuje się tryb dialogu konkurencyjnego, który umożliwia omówienie wszelkich zagadnień technicznych, prawnych i finansowych, związanych z budową i eksploatacją lokali mieszkalnych.

pochodzić mogą z komercjalizacji części budynku komunalnego, z przeznaczeniem na handel lub usługi, choć i w tym przypadku bardziej zasadne wydaje się powierzenie takich zadań podmiotowi publicznemu jako właścicielowi obiektu.

Schemat przedsięwzięcia PPP

Za najbardziej adekwatny rynkowo uznać można schemat przedsięwzięcia PPP, który stanowić może punkt wyjściowy do dialogu z potencjalnymi partnerami prywatnymi:

- ▶ podmiot publiczny nie przeniesie własności żadnej z nieruchomości na rzecz partnera prywatnego,
- ▶ wybudowane lokale wejdą w skład zasobu mieszkaniowego gminy,
- ▶ po zakończeniu budowy lokali mieszkalnych partner prywatny udostępni je podmiotowi publicznemu, a ewentualne lokale usługowe partner prywatny (lub podmiot publiczny) wynajmować będzie na zasadach komercyjnych innym podmiotom,
- ▶ wynagrodzenie partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia pochodzić



Schemat przedsięwzięcia PPP

będzie z płatności od podmiotu publicznego w postaci tzw. opłaty za dostępność, płatnej w terminach i wysokościach ustalonych w umowie o PPP (w niewielkiej 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 i koszty ich finansowania (płatne w ratach przez cały okres trwania umowy o PPP), a także koszty eksploatacyjne związane z utrzymaniem technicznym lokali i zarządzaniem nieruchomością,

- ▶ opłata za dostępność uzależniona będzie od dochowania standardów utrzymania obiektu określonych w umowie o PPP – w przypadku nienależytego wykonywania umowy wynagrodzenie może być obniżane,

- ▶ podmiot publiczny zawierać będzie umowę z najemcami lokali komunalnych i pobierać będzie z tego tytułu czynsze, przy czym wysokość czynszów z tytułu najmu lokali komunalnych nie będzie mieć wpływu na wysokość płatności dokonywanych na rzecz partnera prywatnego z tytułu umowy o PPP,

- ▶ jeżeli w obiekcie przewidziano budowę lokali usługowych i partner prywatny

ny miałby odpowiadać za ich wynajem, jego wpływy z komercyjnego najmu lokali uzależnione będą od popytu na te usługi i będą niezależne od podmiotu publicznego – w szczególności podmiot publiczny nie będzie dokonywać dopłat w przypadku, gdyby wpływy te były niższe od założonych przez partnera prywatnego.

Schemat przedsięwzięcia w ramach PPP przedstawiono także na rysunku.

PPP poza długiem publicznym

Ze względu na potencjalny wpływ przedsięwzięć PPP na dług publiczny gminy zasadne jest przestrzeganie występującego w umowie podziału ryzyka, o którym mowa w art. 18a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i rozporządzeniu wykonawczym do tego przepisu. Omawiany model zakłada zatem przejście większości ryzyka budowy i ryzyka dostępności przez partnera prywatnego, przy zachowaniu przez stronę publiczną ryzyka popytu. Partner prywatny odpowiedzialny będzie za zlecenie i sfinansowanie projektu budowlanego, a także za sfinansowanie i wykonanie robót budowlanych. Partner prywatny może posiadać też status inwestora na gruncie Prawa budowlanego. Podmiot publiczny nie musi (i zwykle nie będzie) wносить wkładu

pieniężnego na etapie wykonania robót budowlanych, choć formalnie ma taką możliwość. 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 przejścia odpowiedzialności za szkody wobec osób trzecich, spowodowane ewentualnymi wadami obiektu. Nie będzie natomiast zasadniczo ponosił ryzyka siły wyższej, ryzyka aktów wandalizmu ani innych ryzyk, nieakceptowalnych przez sektor prywatny.

W zakresie ryzyka dostępności partner prywatny powinien zapewnić zgodny z umową o PPP standard eksploatacyjny, tzn. należyte dostarczanie określonych usług (utrzymania, 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 stosownemu obniżeniu. Niezależnie od powyższego umowa może przewidywać system kar umownych w razie uchybień przez

partnera prywatnego standardom wykonywania umowy.

W zakresie ryzyka popytu podmiot publiczny będzie z reguły jedynym właścicielem lokali mieszkalnych wybudowanych przez partnera prywatnego i to na nim ciążyć będą obowiązki dotyczące doboru najemców, zawarcia umów najmu oraz egzekwowania płatności czynszów.

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

Jak wybrać partnera prywatnego?

Procedura wyboru oparta jest na przepisach Prawa zamówień publicznych, co czyni ją przejrzystą, otwartą i konkurencyjną. Do wyboru wykonawcy tak złożonego zadania wykorzystuje się natomiast tryb dialogu konkurencyjnego, który umożliwia omówienie wszelkich zagadnień technicznych, prawnych i finansowych, związanych z budową i eksploatacją lokali mieszkalnych. Z jednej strony jest to wielka zaleta PPP, z drugiej jednak negocjacyjny tryb wyłaniania wykonawcy skutkuje dłuższym niż tradycyjny harmonogram realizacji zamówienia. W praktyce postępowań PPP średni czas na przejście

tej procedury wynosi ok. 12 miesięcy. Zdarzają się jednak procedury trwające nawet poniżej pół roku. Dzieje się tak szczególnie w przypadku mniejszych przedsięwzięć oraz takich, dla których podmiot publiczny ma już gotową dokumentację budowlaną. Umowy o PPP są też w coraz większym stopniu wystandardyzowane, co pozwala zaoszczędzić czas na żmudne negocjacje ich postanowień.

Jedną z pierwszych gmin, które zdecydowały się na zastosowanie PPP w budownictwie mieszkaniowym, jest Małkinia Górna. W ramach planowanego przedsięwzięcia gmina zamierza uzyskać kilkadziesiąt lokali komunalnych. Partner prywatny ma zaprojektować, wybudować i sfinansować inwestycję, a następnie utrzymywać ją technicznie przez kilkanaście lat w ramach opłaty za dostępność. Do postępowania PPP wnioski złożyły dwie duże firmy budowlane, co potwierdza potencjał projektu oraz samej formuły PPP. Aktualnie projekt znajduje się w fazie procedury wyboru partnera prywatnego. Zakończenie dialogu konkurencyjnego planowane jest jeszcze w 2018 r.

dr Rafał Cieślak

radca prawny

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego

Cieślak & Kordasiewicz Sp. j.