

# PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE WCIAŻ JEST NA ROZSTAJU DRÓG

Wszyscy o niej mówią, ale przykłady wykorzystania formuły PPP do inwestycji drogowych można zliczyć na palcach jednej ręki. Dokładnie – na dwóch palcach, bo ukończone i eksploatowane są raptem dwie drogi: w gminach Ustka i Krobia. Problemem są wciąż przepisy dotyczące klasyfikacji budżetowej i brak dobrych praktyk w większej skali.



Droga zbudowana w formule PPP w gminie Krobia. Fot. UM Krobia

**D**yskutując o formule partnerstwa publiczno-prywatnego w aspekcie inwestycji drogowych, mówi się ostatnio o dwóch przedsięwzięciach. Pierwsze to laureat konkursu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na najciekawsze zadanie inwestycyjne planowane w PPP, projekt woj. dolnośląskiego wart 466,9 mln złotych. Drugie – inwestycja Urzędu Marszałkowskiego Woj. Kujawsko-pomorskiego.

Oba projekty były już wielokrotnie opisywane (nr 9/2014 „Wspólnoty”). Szerszego omówienia nie doczekały się za to dwa ukończone już projekty drogowo, w gminach wiejskich: Ustka (woj. pomorskie) i Krobia (woj. wielkopolskie).

W Ustce zadanie obejmowało zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową

oświetlenia drogowego. W pierwszym postępowaniu nie zgłosił się żaden oferent, w drugim – pojawiła się miejscowa firma Morpol.

Zakres przedsięwzięcia przewidywał: sporządzenie projektu budowlano-wykonawczego, uzyskanie opinii, uzgodnień i pozwoleń, wykonanie robót budowlanych, przeprowadzenie prób i badań, przygotowanie dokumentów związanych z oddaniem drogi do użyt-



kowania, oddanie drogi i jej bieżące utrzymanie przez 10 lat. Wkład podmiotu publicznego jest wypłacany partnerowi sukcesywnie w nieoprocentowanych miesięcznych ratach. Wartość zamówienia to 2,2 mln zł.

A kim jest prywatny partner? Morpol to znany w Polsce i posiadający filie w kilku krajach producent... łososia. Zarazem główny pracodawca w gminie. Zapewne nie podjąłby się przebudowy drogi, gdyby nie korzyści wynikające choćby z możliwości przejazdu firmowych samochodów.

Ciekawsza wydaje się jednak druga inwestycja. Ukończona w czerwcu 2014 roku droga (a właściwie dwa odcinki) w wielkopolskiej gminie Krobia. Inwestycja obejmowała 620-metrowy odcinek drogi z nawierzchnią z kostki betonowej typu domino i Holland, budowę kanalizacji deszczowej, chodników, a także zieleni, nasadzenia, oznakowanie itp., oraz 140-metrowy odcinek nawierzchni z kostki typu druk staropolski.



**RAFAŁ  
CIEŚLAK**  
radca prawny  
z Kancelarii  
Doradztwa  
Gospodarczego  
Cieślak &  
Kordasiewicz

## KOMENTARZ

Dotychczasowa praktyka realizacji samorządowych projektów drogowych wskazuje, że w Polsce sprawdzają się projekty o niskiej wartości, dedykowane rynkowi lokalnemu i korzystające z jego zasobów. Zmodernizowana infrastruktura drogowa w tych przypadkach służy bowiem zarówno podmiotowi publicznemu, który doprowadził do realizacji zadań komunalnych, jak i partnerowi prywatnemu, który użytkuje ją na co dzień. Przyczyną braku realizacji innych projektów mogą być również niepowodzenia w zakresie postępowań prowadzonych w Dąbrowie Górniczej oraz na Dolnym Śląsku. Pierwszym dużym drogowym projektem w formule PPP, który pod pewnymi warunkami może zakończyć się powodzeniem, jest przedsięwzięcie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego obejmujące budowę, przebudowę i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu Włocławek. Projekt ten znajduje się obecnie w fazie dialogu konkurencyjnego, w trakcie którego zamawiający będzie mógł skonfrontować swoje założenia wejściowe, przyjęte na podstawie wyników analizy przedrealizacyjnej, z oczekiwaniami wykonawców uczestniczących w negocjacjach.

## FRAGMENTY UMOWY POMIĘDZY FIRMĄ CHOD-DRÓG A GMINĄ KROBIA

### Kary umowne

Wykonawca zapłaci Zamawiającemu kary umowne:

- 1) za zwłokę w zakończeniu wykonywania przedmiotu umowy – w wysokości 0,1 proc. wynagrodzenia brutto, określonego w § 5 ust. 1 za każdy dzień zwłoki (termin zakończenia robót określono w § 2 ust. 2 niniejszej umowy),
- 2) za niezgodne z warunkami umowy utrzymywanie przedmiotu umowy, tj.:
  - odśnieżanie wykonywane z opóźnieniem – za każdą godzinę zwłoki 100 zł;
  - nieterminowe wykonywanie prac naprawy ulic, tj. niewykonanie zgodnie ze wskazaną liczbą dni od daty powiadomienia – 500 zł za każdy dzień zwłoki;
- 3) za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rekojmii – w wysokości 0,1 proc. wynagrodzenia brutto, określonego w § 5 ust. 1 za każdy dzień opóźnienia liczonego od dnia wyznaczonego na usunięcie wad;
- 4) za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od Wykonawcy – w wysokości 5 proc. wynagrodzenia brutto, określonego w § 5 ust. 1, zamawiający zapłaci Wykonawcy kary umowne za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od Zamawiającego w wysokości 5 proc. wynagrodzenia brutto, określonego w § 5 ust. 1. Strony zastrzegają sobie prawo do odszkodowania na zasadach ogólnych, o ile wartość faktycznie poniesionych szkód przekracza wysokość kar umownych.

W opracowaniu analizy najkorzystniejszego wariantu realizacji przedsięwzięcia pomagała gminie firma konsultingowa. Do przetargu

stanęły dwie firmy. Wygrała spółka z Krobi Chod-Dróg.

– Partner prywatny otrzymuje należność w 10 równych ratach. Pierwsza rata była płatna po zakończeniu realizacji, kolejne gmina płacić będzie do końca stycznia każdego roku. Przy realizacji PPP następuje podział tzw. ryzyk. W naszym przypadku partner prywatny przejął na siebie dwa ryzyka: budowy i dostępności. Gmina przejęła ryzyko popytu poprzez coroczne finansowanie – mówi Andrzej Olejnik, naczelnik Wydziału Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej Urzędu Gminy w Krobi.

Do obowiązków firmy Chod-Dróg należy: zimowe utrzymanie w zakresie odśnieżania oraz zapobiegania śliskości (pługi i posypywaraki), także chodników, utrzymanie czystości (zamiatarka), zieleni (wykaszanie, zastąpienie nasadzeń, któ-



re się nie przyjęły), naprawa usterek nawierzchni, chodników, kanalizacji itp. Całe wynagrodzenie firmy określono na 2,45 mln zł, płatne w ratach przez 10 lat.

– W tej samej formule będziemy teraz chcieli wyremontować pozostałe nieutwardzone drogi gminne – mówi Andrzej Olejnik.

A teraz pytanie: dlaczego podobne rozwiązania nie są stosowane na większą skalę? Odpowiedź: złe przepisy. Aby bez obawy zastosować PPP, należy najpierw przeanalizować warianty finansowania inwestycji. Czy taka analiza zawsze wskaże zasadność PPP? Niekoniecznie. Wydawałoby się, że zaletą jest nieobciążenie wskaźnika zadłużenia. Gmina faktycznie bowiem długu nie zaciąga. Zwiększają się jednak jej wydatki bieżące. W przypadku drogowego PPP dochodem partnera prywatnego jest tzw. opłata za dostępność, która (zgodnie z ustaloną interpretacją) powinna być klasyfikowana w budżetach samorządów właśnie jako wydatek bieżący. Tymczasem zgodnie z obowiązującymi od 2014 roku przepisami doty-

## PROPOZYCJE ZMIANY ZAPISÓW DOTYCZĄCYCH KLASYFIKOWANIA WYDATKÓW ZWIĄZANYCH Z PPP

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o finansach publicznych (etap konsultacji).

- Wprowadzenie możliwości utworzenia przez wybranego wykonawcę spółki zależnej odpowiedzialnej za wykonanie przedmiotu postępowania, po wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej.
- Wprowadzenie ułatwień w zawieraniu z wybranym wykonawcą umowy na okres dłuższy niż 4 lata.
- Zniesienie limitów wysokości zabezpieczenia.
- Uzupełnienie zapisów w umowie PPP o możliwość i zasady jej wcześniejszego rozwiązania.
- Wprowadzenie przepisów dających jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienia do udzielania wykonawcy dotacji celowych na realizację inwestycji i związane z wykonaniem umowy PPP usługi.
- Wprowadzenie regulacji stanowiącej, że wydatki jednostek samorządu terytorialnego ponoszone na podstawie umowy PPP w części, w jakiej przeznaczone są na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych, nabycia wartości niematerialnych i prawnych lub współdział w kosztach wytworzenia środków trwałych – są wydatkami majątkowymi.

czącymi możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, im większe wydatki bieżące, tym mniejsze możliwości zaciągania zobowiązań. Zobowiązania więc faktycznie nie ma, ale efekt jest ten sam: brak możliwości dalszego inwestowania, zaciągania kredytów itd.

Przez cały 2014 rok rząd zapowiadał zmiany w zakresie klasyfikowania wydatków związanych z PPP. Miał pojawić się (i pojawił, choć tylko w projekcie założeń) zapis, że wydatki JST ponoszone na podstawie umowy PPP w części, w jakiej przeznaczone są na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych, nabycia wartości niematerialnych i prawnych lub współdział w kosztach wytworzenia środków trwałych – są wydatkami majątkowymi (inwestycyjnymi), a nie bieżącymi. Taka zmiana doprowadziłaby do szybkiego rozwoju rynku PPP w Polsce, i nie tylko w zakresie inwestycji drogowych.

Z informacji, do których dotarliśmy wynika jednak, że w procesie uzgodnieniowym propozycja ta była kwestionowana przez Ministerstwo Finansów. Przyszłość drogowych inwestycji w tej formule jest więc cały czas niepewna.

ANDRZEJ GNIADKOWSKI



MATEUSZ  
KLUPCZYŃSKI  
prezes zarządu  
Curullis sp. z o.o.

## KOMENTARZ

Nie powinno nas dziwić, że jednostki samorządowe nie garną się do takich projektów. Zachęty wynikające z samej konstrukcji PPP nie stanowią odpowiedniej przeciwwagi do trudniejszej i mało zgłębionej formuły. Kolosalne znaczenie ma moim zdaniem wpływ tzw. opłat za utrzymanie, klasyfikowanych jako wydatek bieżący. Zniechęca to do podejmowania decyzji o partnerstwie poprzez negatywny wpływ na prawą stronę równania z art. 243 uofp. Mimo że od kilku lat zwraca się uwagę na ten problem, stosowny projekt zmian czeka na swoją kolej. Rynek PPP uda się rozwinąć i w pełni skorzystać ze współpracy sektora publicznego i prywatnego tylko w przypadku, gdy konstrukcja PPP będzie zdecydowanie bardziej korzystna dla samorządu, niż inwestowanie na własny rachunek (często wspierany długiem). W długiej perspektywie wymiana doświadczeń zawsze prowadzi do wzajemnego rozwoju i lepszych efektów podejmowanych decyzji. Zdecydowanie powinniśmy dopingować ustawodawcę. Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego sprzyja bowiem mądrym inwestycjom.