

PARTNERSTWO PUBLICZNO–PRYWATNE SZANSĄ ROZWOJU WSPÓLNOT SAMORZĄDOWYCH W POLSCE

Partnerstwo publiczno–prywatne to nowa instytucja w polskim systemie prawnym. Powszechnie wiąże się z nią wielkie nadzieje, szczególnie w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz praktycznych doświadczeń płynących z państw Unii Europejskiej, a w szczególności doświadczeń Wielkiej Brytanii, kolebki tej instytucji.

Partnerstwo publiczno–prywatne, rozumiane jako oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego zostało uregulowane aktem rangi ustawowej oraz kilkoma aktami wykonawczymi.

Instytucja ta została normowana w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym¹⁹². Do ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym wydano także trzy rozporządzenia wykonawcze: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno–prywatnego¹⁹³, rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno–prywatnym¹⁹⁴ oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia

192 Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420.

193 Dz.U. Nr 125 poz. 866.

194 Dz.U. Nr 125 poz. 867.

30 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno–prywatnego¹⁹⁵.

Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym jest stosunkowo nowym aktem normatywnym, a więc w istocie we wspólnotach samorządowych mało znanym. Jest to akt o niezbyt wysokiej jakości legislacyjnej i dodatkowo wzbudzający liczne wątpliwości interpretacyjne. Dlatego też od momentu wejścia w życie ustawy do chwili obecnej ustawa nie jest stosowana przez wspólnoty samorządowe w Polsce. Inaczej mówiąc nie zawarto do tej pory umów o partnerstwie publiczno–prywatnym.

Co więcej można z dosyć dużą dozą pewności przyjąć założenie, iż także w najbliższym czasie w jednostkach samorządu terytorialnego zarówno szczebla gminnego, powiatowego jak i wojewódzkiego nie jest przewidywane masowe zawieranie umów o partnerstwie publiczno–prywatnym.

Wynika to z wielu różnorodnych przyczyn. Dwie z nich wydają się być jednak główne. Pierwsza przyczyna to bez wątpienia brak u potencjalnych partnerów wiedzy o możliwości zawierania umów o partnerstwie publiczno–prywatnym i obowiązywaniu oraz rozwiązaniach normatywnych ustawy z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym. Druga przyczyna natomiast wynika z pewnego ryzyka jakie niosą nowe rozwiązania prawne, a być może nawet pewnego strachu przed nową instytucją prawną jaką jest partnerstwo publiczno–prywatne.

W związku z takim faktycznym stanem rzeczy skoncentruję swoje rozważania na następujących problemach:

- 1) potencjalnym zastosowaniu rozwiązań ustawowych dotyczących partnerstwa publiczno–prywatnego w systemie samorządu gminnego,
- 2) wadliwych z samorządowego punktu widzenia rozwiązaniach ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym,

195 Dz.U Nr 125 poz. 868.

- 3) praktycznych szansach i zagrożeniach dla samorządu gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego wynikających z ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym.

Przypomnijmy w tym miejscu, iż przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno–prywatnym jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego. Partner prywatny ponosi w całości albo w części nakłady na realizację przedsięwzięcia lub zapewnia ich poniesienie przez inne podmioty.

Partnerstwo publiczno–prywatne może stanowić zatem skuteczny sposób realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. Korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia.

Jeżeli chodzi o kwestię potencjalnego zastosowania rozwiązań ustawowych dotyczących partnerstwa publiczno–prywatnego w polskim systemie samorządu terytorialnego, należy zauważyć iż obszar potencjalnego zastosowania ustawy w sferze gminnej, powiatowej oraz wojewódzkiej jest więc w tym kontekście dosyć znaczący.

W istocie możemy wyróżnić dwa zakresy stosowania ustawy w sferze gminnej zakres podmiotowy, który określa krąg podmiotów samorządowych i zakres przedmiotowy, który precyzuje przedsięwzięcia i materie mogące stanowić treść umowy publiczno–prywatnej.

Zakres podmiotowy unormowania w obszarze samorządowym został określony w art. 4 pkt. 3 ustawy. Artykuł ten stanowi, że do podmiotów publicznych ustawodawca zalicza:

- wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa),
- związki jednostek samorządu terytorialnego,
- samorządowe instytucje kultury,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej

- samorządowe osoby posiadające osobowość prawną, które zostały utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania odrębnych ustaw i w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek handlowych.

Tylko tak rozumiani przez ustawodawcę partnerzy publiczni o charakterze samorządowym mogą zawierać umowy publiczno–prywatne z partnerem prywatnym.

Zakres przedmiotowy ustawy w kontekście działalności samorządowej obejmuje:

- zaprojektowanie lub realizację inwestycji w wykonaniu zadania publicznego.
- świadczenie usług publicznych przez okres powyżej lat trzech, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym,
- działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego np. rewalizacji albo zagospodarowania jednostki samorządu terytorialnego lub jej części,
- przedsięwzięcia pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturowe, wspomagające realizację zadań publicznych, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodziło w większości z innych źródeł niż środki podmiotu publicznego.

Z ustawy wynika zatem wyraźnie, że nie wszystkie zadania i przedsięwzięcia wykonywane przez jednostki i podmioty samorządowe będą mogły być realizowane w formie partnerstwa publiczno–prywatnego.

Gdy idzie o problem drugi, czyli wadliwych z samorządowego punktu widzenia rozwiązaniach ustawy o partnerstwie publiczno–prywatnym, należy zauważyć przede wszystkim pewną wyraźną niekonsekwencję ustawodawcy, który tworząc formułę partnerstwa utrzymał dotychczasowy model regulacji współpracy samorządu terytorialnego z podmiotami zewnętrznymi. Przypomnijmy, iż jest on oparty o art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (oraz odpowiednich regulacjach zawartych w ustawach o samorządzie powia-

towym i wojewódzkim), który stanowi iż w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi.

W rezultacie tak naprawdę nie jest zagadką, z której formuły w praktyce zechcą korzystać podmioty samorządowe. Oczywiście prawdopodobnie ze starej, sprawdzonej oraz dotychczas stosowanej.

Do wad regulacji niestety tradycyjnie zaliczyć możemy małą precyzyjność użytych zwrotów, niską klarowność norm prawnych i wątpliwą jej skuteczność jako aktu ograniczającego korupcję w samorządzie terytorialnym. Praktyka dowodzi jednak tego, że nierzadko jedne formy korupcji zastępuje się innymi formami – co więcej bardziej wyrafinowanymi i zarazem zwiększającymi koszty strony publicznej¹⁹⁶.

Partnerstwo publiczno–prywatne to szansa czy zagrożenie dla samorządu terytorialnego?

Zdecydowanie szansa, za taką odpowiedzią przemawia poszerzenie możliwości pozyskania zarówno środków finansowych jak i atrakcyjnych partnerów prywatnych do rozwiązywania problemów samorządowych, których oczywiście jest już wiele i stale będzie przybywało między innymi w związku z rozwojem cywilizacyjnym.

Partnerstwo publiczno–prywatne to doskonały sposób na poprawę infrastruktury w momencie gdy na inwestycje samorządowe nie ma środków finansowych. Dzięki tej formie współpracy mogą powstawać i być zarządzane przez prywatne firmy różne obiekty i realizowane inne nie cierpiące zwłoki przedsięwzięcia. Wydaje się, że może to także prowadzić do większej jawności w wykorzystaniu pieniędzy samorządowych i lepszej kontroli przepływu środków publicznych¹⁹⁷.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi może przynieść także nową jakość i innowacyjność przyjmowanych rozwiązań oraz wywrzeć korzystny wpływ między innymi

196 H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym jako unormowania mogącego uporządkować współpracę jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi w wykonywaniu zadań publicznych*, (w:) *Partnerstwo publiczno–prywatne szansą na dynamiczny rozwój gospodarczy Polski regionalnej*, Katowice 2005, s. 7.

197 K. Dzieduszow, *Partnerstwo publiczno–prywatne*, (w:) „Eurofirma.pl” 2006, nr 9, s. 118.

na lokalny samorządowy rynek zatrudnienia. Wyjątkowo istotne jest także to, że ryzyko związane z realizacją konkretnego zadania jest podzielone między partnera publicznego i prywatnego.¹⁹⁸

Wydawało się, iż wejście w życie rozporządzeń wykonawczych do ustawy spowoduje, że podmioty publiczne chętniej będą sięgały po tę formę realizacji inwestycji. Do tej pory swoją niechęć do inwestycji w formule PPP większość tłumaczyła bowiem brakiem aktów wykonawczych. Niestety rozporządzenia wykonawcze wprowadziły liczne obostrzenia i utrudnienia prawne w istocie swej mające służyć jako swoiste zabezpieczenia. np. wyjątkowo szczegółowe analizy, podział ryzyka i to na wczesnym etapie uruchamiania procedur pozyskania partnera prywatnego. Mogą one zniechęcać do urzędników samorządowych do stosowania instytucji partnerstwa publiczno–prywatnego. W efekcie w praktyce należy spodziewać się, że przy niewielkich inwestycjach urzędnicy będą stosować prostsze sposoby osiągnięcia podobnego efektu np. prawo zamówień publicznych od ponad dwóch lat umożliwia udzielania koncesji na roboty budowlane, które funkcjonują podobnie jak partnerstwo publiczno–prywatne, a nie wymagają skomplikowanych procedur wstępnych¹⁹⁹. Skorzystanie z instytucji partnerstwa publiczno–prywatnego stanie się wówczas dopiero ostatnim z możliwych rozwiązań do zastosowania. Wydaje się, że nie takie było intencje ustawodawcy stanowiącego ustawę z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym.

Polscy samorządowcy bezwątpienia powinni zatem pamiętać i korzystać z możliwości jakie stwarza instytucja partnerstwa publiczno–prywatnego świadomi jednocześnie faktu, iż każda działalność prowadzona na styku własności komunalnej oraz prywatnej wymaga szczególnej staranności, dbałości o przestrzeganie norm prawnych oraz przejrzystości podejmowanych decyzji i prowadzonych działań.

198 T. Kayser, *Samorząd a gospodarka lokalna*, (w:) *ABC samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 109.

199 S. Wikariak, *Publiczny z prywatnym może współpracować na różne sposoby*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 września 2006 r., s. C3.