

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. 1. Ustawa określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz organ właściwy w sprawach uregulowanych w ustawie.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.”;

2) w art. 2 w pkt 1 w lit. b wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„inną, niż określona w lit. a, osobę prawną, utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, niedziałającą w zwykłych warunkach rynkowych, której celem nie jest wypracowanie zysku oraz nieponoszącą strat wynikających z prowadzenia działalności, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot.”;

3) po art. 2 dodaje się art. 2a i art. 2b w brzmieniu:

„Art. 2a. 1. Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny sporządza ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawę z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych.

2. Dokonując oceny, podmiot publiczny uwzględnia w szczególności zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany.

Art. 2b. 1. Podmiot publiczny może wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

2. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia, o której mowa w art. 2a ust. 1.

3. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opiniuje przedłożoną dokumentację w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację przedsięwzięcia, przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunków ich zmiany, oraz proponowanego podziału ryzyk w projekcie w terminie 60 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku.

4. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może, wyznaczając odpowiedni termin, zwrócić się do podmiotu publicznego o poprawienie, wyjaśnienie lub uzupełnienie wniosku i jego załączników.

5. Opinii nie ujawnia się osobom trzecim do chwili zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi lub umowy w sprawie zamówienia publicznego albo zakończenia postępowania w inny sposób w zakresie inwestycji, będącej przedmiotem tej opinii. W przypadku gdy mimo wydania opinii nie wszczęto postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, opinia może zostać ujawniona nie wcześniej niż w terminie 2 lat od jej wydania.

6. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie ujawnia informacji pozyskanych w związku z wydaniem opinii, jeżeli groziłoby to ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic ustawowo chronionych.”;

4) uchyla się art. 3;

- 5) w art. 4:
- a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:
- „1. Do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018 oraz z 2018 r. poz. ...), w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie.
2. Jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać warunki określone w art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920 oraz z 2018 r. poz. ...), do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy albo ustawy, o której mowa w ust. 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie. W przypadku zastosowania do wyboru partnera prywatnego ustawy, o której mowa w ust. 1, zastosowanie mają przepisy art. 6 oraz art. 45 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.”
- b) w ust. 3 wyrazy „partnera publicznego” zastępuje się wyrazami „podmiot publiczny”;
- 6) w art. 5 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 i 3 w brzmieniu:
- „2. W ogłoszeniu wszczynającym postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego zamieszcza się informację, że postępowanie ma na celu zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.
3. Do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dokumentów koncesji albo innej dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego można w celach informacyjnych załączyć ocenę, o której mowa w art. 2a ust. 1.”;
- 7) w art. 6:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- „1. Najkorzystniejszą jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia partnera prywatnego albo spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, lub kosztu przedsięwzięcia ponoszonego przez podmiot publiczny i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia.”
- b) uchyla się ust. 2,
- c) w ust. 3:
- we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyraz „również”,

- pkt 1 otrzymuje brzmienie:
    - „1) podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, w tym dochodów w postaci udziału w zysku spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a;”;
  - w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 i 6 w brzmieniu:
    - „5) podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
    - 6) terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.”;
- 8) w art. 7:
- a) w ust. 2 wyrazy „partnerstwa publiczno-prywatnego” zastępuje się wyrazem „przedsięwzięcia”;
  - b) w ust. 3 po wyrazach „ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;
  - c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:
    - „4. Do odpowiedzialności za wykonanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym i zabezpieczenia należytego wykonania umowy przepisów art. 141, art. 150 i art. 151 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych nie stosuje się.”;
  - d) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:
    - „5. Jeżeli jest planowane pobieranie opłat od użytkowników przez partnera prywatnego, umowa o partnerstwie publiczno-prawnym określa maksymalną wysokość tych opłat oraz warunki ich zmiany.
    - 6. Po zawarciu umowy maksymalna wysokość opłat, o których mowa w ust. 5, może być zmieniona wyłącznie w formie aneksu do umowy, chyba że wysokość opłat i warunki ich zmiany są regulowane w innych przepisach.”;
- 9) po art. 7 dodaje się art. 7a i art. 7b w brzmieniu:
- „Art. 7a. 1. Podmiot publiczny może wyrazić zgodę na zawarcie i wykonanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym z zawiązaną w celu realizacji przedsięwzięcia jednoosobową spółką partnera prywatnego albo spółką kapitałową, której jedynymi wspólnikami są partnerzy prywatni. Przepisy ustawy oraz przepisy odrębne dotyczące partnera prywatnego, z wyjątkiem ust. 4 i art. 7b ust. 3 ustawy oraz art. 778<sup>2</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, z 2017

r. poz. 2491 oraz z 2018 r. poz. 5, 138, 398, 416 i ...), z chwilą zawarcia umowy, stosuje się do spółki, o której mowa w zdaniu pierwszym.

2. Warunki zgody podmiot publiczny określa w pierwszym dokumencie, który udostępnia w postępowaniu o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-privatnym, w szczególności w opisie potrzeb i wymagań zamawiającego, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dokumentach koncesji albo innej dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego.

3. Jeżeli podmiot publiczny nie wyraża zgody, zamieszcza stosowną informację w ogłoszeniu wszczynającym postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego.

4. Partner prywatny odpowiada za szkodę wyrządzoną podmiotowi publicznemu solidarnie ze spółką, o której mowa w ust. 1, chyba że nie ponosi winy.

5. Jeżeli partner prywatny, w toku postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, polegał na zdolnościach technicznych lub zawodowych lub sytuacji finansowej lub ekonomicznej innych podmiotów, podmioty te odpowiadają za szkodę wyrządzoną podmiotowi publicznemu przez nieudostępnienie zasobów spółce, o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w art. 22a ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych albo art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Art. 7b. 1. Przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny dotyczących odpowiedzialności inwestora za wynagrodzenie należne podwykonawcy nie stosuje się do podmiotu publicznego, jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-privatnym tak stanowi. W przypadku gdy podmiot publiczny jest inwestorem, a nie stosuje się do niego przepisów, o których mowa w zdaniu pierwszym, partner prywatny informuje o tym podwykonawcę przed zawarciem z nim umowy.

2. Jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-privatnym wyłącza odpowiedzialność podmiotu publicznego za wynagrodzenie należne podwykonawcy, gdy według zasad ogólnych podmiot publiczny ponosiłby taką odpowiedzialność, za wynagrodzenie należne podwykonawcy, jak inwestor, odpowiada:

- 1) spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, albo
- 2) partner prywatny, jeżeli przedsięwzięcie jest realizowane przez partnera prywatnego albo spółkę, o której mowa w art. 7a ust. 1.

3. Jeżeli egzekucja wynagrodzenia należnego podwykonawcy przeciwko spółce, o której mowa w art. 7a ust. 1, okaże się bezskuteczna, podwykonawca może prowadzić

egzekucję z majątku partnera prywatnego. Podwykonawca może wnieść powództwo przeciwko partnerowi prywatnemu, zanim egzekucja z majątku spółki okaże się bezskuteczna.”;

10) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. 1. Podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego oraz do kontroli składnika majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

2. W przypadku gdy prowadzona kontrola wykaże, iż składnik majątkowy wykorzystywany przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia znajduje się w stanie technicznym wskazującym na jego nieprawidłowe wykorzystywanie, podmiot publiczny wzywa partnera prywatnego do podjęcia odpowiednich działań, w szczególności do poczynienia nakładów mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa skutki niepodjęcia działań mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego.

3. Partner prywatny ma obowiązek bieżącego raportowania podmiotowi publicznemu o stanie realizacji przedsięwzięcia i stanie składnika majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia. Zasady, szczegółowy tryb oraz częstotliwość raportowania przez partnera prywatnego o stanie realizacji przedsięwzięcia określa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym.”;

11) w art. 9 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Jeżeli składnik majątkowy podmiotu publicznego stanowił wkład niepieniężny do spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, jego przekazania w razie wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dokonuje się na zasadach określonych w umowie spółki albo statucie spółki.”;

12) po art. 10 dodaje się art. 10a w brzmieniu:

„Art. 10a. 1. Podmiot publiczny może zawrzeć umowę z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie w całości lub w części, na mocy której, w przypadku poważnego zagrożenia realizacji przedsięwzięcia, będzie mógł przenieść na tę osobę trzecią całość lub część obowiązków partnera prywatnego, wraz ze związanymi z nimi prawami.

2. Osoba trzecia, o której mowa w ust. 1, może powierzyć realizację przedsięwzięcia innemu podmiotowi lub podmiotom tylko za zgodą podmiotu publicznego.

3. Ogłoszenie o zamówieniu, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, dokumenty koncesji lub inna dokumentacja postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego zawiera warunki stosowania ust. 1 i 2. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może uszczegóławiać te warunki.

4. Postanowienia umów zawartych z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie w całości lub części, przez podmiot publiczny, partnera prywatnego lub spółkę, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, sprzeczne z umową o partnerstwie publiczno-prywatnym są nieważne.”;

13) w art. 11:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Po zakończeniu czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny lub spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia, chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi inaczej lub podmiot publiczny postanowi o pozostawieniu składnika majątkowego w majątku spółki.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Partner prywatny lub spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, przekazuje składnik majątkowy podmiotowi publicznemu w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania, chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi inaczej. Przepisy art. 9 ust. 3 stosuje się odpowiednio.”,

c) w ust. 3 po wyrazach „ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;

14) w art. 12 w ust. 1 po wyrazach „ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;

15) uchyla się art. 13;

16) w art. 14:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółkę akcyjną.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania partner prywatny nabędzie udziały albo akcje spółki

z udziałem podmiotu publicznego. Nabycie może nastąpić w drodze objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym albo akcji.”,

c) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Przepis art. 7a ust. 5 stosuje się do odpowiedzialności innych podmiotów, o których mowa w tym przepisie, za szkody wyrządzone podmiotowi publicznemu wskutek nieudostępnienia zasobów spółce, o której mowa w ust. 1 albo 1a.”;

17) po art. 14 dodaje się art. 14a i art. 14b w brzmieniu:

„Art. 14a. 1. Spółkę, o której mowa w art. 14 ust. 1, zawiązuje się na czas oznaczony, niezbędny do wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zakończenia jej spraw.

2. Czas trwania spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1, może być przedłużony na czas nieoznaczony, jeżeli partner prywatny przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1, zbył udziały w tej spółce albo akcje tej spółki na rzecz podmiotu publicznego albo zostały one umorzone.

Art. 14b. 1. W przypadku spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, najpóźniej w terminie roku od dnia zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny zbywa udziały w tej spółce albo akcje tej spółki na rzecz podmiotu publicznego albo podlegają one umorzeniu. Przepisu art. 361 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577 oraz z 2018 r. poz. 398) nie stosuje się.

2. Statut albo umowa spółki stanowią, że w razie bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w ust. 1, udziały albo akcje partnera prywatnego, z wyjątkiem udziałów albo akcji należących do jednostek sektora finansów publicznych i spółek zależnych od podmiotu publicznego, podlegają umorzeniu w trybie określonym, odpowiednio, w art. 199 § 4 albo art. 359 § 6 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych.

3. Zbycie albo umorzenie udziałów albo akcji, o których mowa w ust. 1 i 2, może być nieodpłatne, jeżeli statut albo umowa spółki tak stanowią.”;

18) art. 15 otrzymuje brzmienie:

„Art. 15. Zgody wszystkich współników albo akcjonariuszy spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 oraz 1a, wymaga:

- 1) zbycie lub obciążenie:
  - a) nieruchomości,



- b) przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny;
  - 2) zawiązanie innej spółki;
  - 3) objęcie albo nabycie udziałów lub akcji innej spółki.”;
- 19) w art. 16:
- a) w ust. 1 po wyrazie „spółce” dodaje się wyrazy „,o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a.”,
  - b) w ust. 2 wyraz „dwóch” zastępuje się wyrazem „trzech”;
- 20) po art. 16 dodaje się rozdział 4a w brzmieniu:

„Rozdział 4a

Organ właściwy w sprawach partnerstwa publiczno-privatnego

Art. 16a. 1. Organem właściwym w sprawach partnerstwa publiczno-privatnego w zakresie uregulowanym w ustawie jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

2. Do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należy w szczególności:

- 1) wydawanie opinii, o których mowa w art. 2b ust. 1;
- 2) wydawanie opinii, o których mowa w art. 133b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 3) upowszechnianie i promowanie dobrych praktyk z zakresu partnerstwa publiczno-privatnego, w szczególności dotyczących projektów hybrydowych, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, 1475 i 2433);
- 4) przygotowywanie i upowszechnianie przykładowych wzorów umów o partnerstwie publiczno-privatnym, wytycznych oraz innych dokumentów stosowanych przy planowaniu i realizacji partnerstwa publiczno-privatnego;
- 5) prowadzenie bazy partnerstw publiczno-privatnych;
- 6) wsparcie merytoryczne podmiotów publicznych realizujących przedsięwzięcia;
- 7) dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-privatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego.

Art. 16b. 1. Podmiot publiczny obowiązany jest przekazać ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności informacje dotyczące:

- 1) wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego;
- 2) zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w tym:
  - a) nazwy projektu,
  - b) trybu wyboru partnera prywatnego,
  - c) daty podpisania umowy i okresu jej obowiązywania,
  - d) daty rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia realizacji przedsięwzięcia,
  - e) wartości inwestycji, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, rozumianej jako nakłady inwestycyjne, które mają być poniesione na realizację przedsięwzięcia,
  - f) wartości usług, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, które mają być świadczone w ramach przedsięwzięcia,
  - g) wartości umowy, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, rozumianej jako suma przewidywanych wszystkich wydatków koniecznych do poniesienia przy realizacji przedsięwzięcia,
  - h) zastosowanych mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunków ich zmiany,
  - i) zawarcia umów, o których mowa w art. 10a;
- 3) zmiany umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, powodującej zmianę danych, o których mowa w pkt 2;
- 4) zawiązania i wpisu do rejestru przedsiębiorców spółki, o której mowa w art. 7a ust. 1 albo art. 14 ust. 1 albo 1a, jej przedłużenia w trybie art. 14a ust. 2, a także jej rozwiązania.

2. Podmiot publiczny informacje, o których mowa w ust. 1, przekazuje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w terminie 30 dni od dnia zdarzenia, którego dotyczą te informacje.

3. W przypadku zmiany wartości umowy, która nie wynika ze zmiany zakresu świadczeń partnera prywatnego albo spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a, informacje mogą być przekazywane zbiorczo nie później niż trzy miesiące po zakończeniu roku obrotowego.

4. Na podstawie informacji, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sporządza i publikuje informacje w bazie partnerstw publiczno-prywatnych, udostępnianej na stronie internetowej prowadzonej przez urząd obsługujący tego ministra.

Art. 16c. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu realizacji zadań określonych w niniejszym rozdziale, może, w każdym czasie, zwrócić się do podmiotu publicznego o informacje dotyczące wykonywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a podmiot publiczny jest obowiązany niezwłocznie takich informacji udzielić. Jeżeli udzielenie informacji nie jest możliwe w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania informacji, podmiot publiczny zawiadamia o tym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, podając przyczynę i wskazując dodatkowy termin ich udzielenia.”;

21) w art. 18 dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. Zgoda nie stanowi zabezpieczenia finansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa.

6. Podmiot publiczny może unieważnić postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego, jeżeli minister właściwy do spraw finansów publicznych odmówi udzielenia zgody, o której mowa w ust. 1, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu, dokumentach koncesji lub innej dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, z 2017 r. poz. 2491 oraz z 2018 r. poz. 5, 138, 398 i 416) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 778<sup>1</sup> dodaje się art. 778<sup>2</sup> w brzmieniu:

„Art. 778<sup>2</sup>. Tytułowi egzekucyjnemu wydanemu przeciwko spółce, o której mowa w art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...), obejmującemu obowiązek zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcy, sąd nadaje klauzulę wykonalności przeciwko partnerowi prywatnemu, jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, jak również wtedy, gdy jest oczywiste, że egzekucja ta będzie bezskuteczna.”;

2) w art. 783 w § 4 po wyrazach „art. 778<sup>1</sup>” dodaje się wyrazy „art. 778<sup>2</sup>”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 oraz z 2018 r. poz. 12, 138, 159 i 317) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 13 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:
  - „1) postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych:
    - a) w strefie płatnego parkowania,
    - b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania;”;
- 2) w art. 13b:
  - a) w ust. 1 wyrazy „art. 13 ust. 1 pkt 1” zastępuje się wyrazami „art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a”,
  - b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo.”,
  - c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska.

2b. Ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) analizy, która określi:

    - 1) poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania;
    - 2) zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie.”,
    - d) w ust. 3 po wyrazie „parkowania” dodaje się wyrazy „lub śródmiejską strefę płatnego parkowania”,

e) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać:

a) w strefie płatnego parkowania – 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2017 r. poz. 847),

b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania – 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.”,

f) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Ustalając wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, rada gminy (rada miasta) bierze pod uwagę wyniki analizy, o której mowa w ust. 2b.”,

g) w ust. 6:

– w pkt 1 po wyrazie „parkowania” dodaje się wyrazy „lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania”,

– w pkt 2 po wyrazie „parkowania” dodaje się wyrazy „lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania”,

h) w ust. 7 wyrazy „Opłatę, o której mowa” zastępuje się wyrazami „Opłaty, o których mowa”;

3) w art. 13f w ust. 2 wyrazy „50 zł” zastępuje się wyrazami „10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”;

4) w art. 40a po ust. 1c dodaje się ust. 1d i 1e w brzmieniu:

„1d. Środki uzyskane z opłat za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w wysokości nie mniejszej niż 65% tych opłat, oraz środki z opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1, pobranych z tytułu nieuiszczenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, gmina przeznacza wyłącznie na

sfinansowanie poprawy publicznego transportu zbiorowego, budowę lub przebudowę infrastruktury pieszej lub rowerowej lub zieleń i zadrzewienia w gminie.

1e. Środki, o których mowa w ust. 1d, gmina gromadzi na wydzielonym rachunku.”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, 2141, 2372 i 2432) w art. 2:

1) w ust. 3 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle – z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż utrzymanie dróg publicznych lub eksploatacja autostrad płatnych.”;

2) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Przepis ust. 3 pkt 4 stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*.”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 200, z 2017 r. poz. 2494 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 317 i 398) w art. 21 ust. 19 otrzymuje brzmienie:

„19. Zwolnieniu, o którym mowa w ust. 1 pkt 122, nie podlegają środki stanowiące zwrot wydatków poniesionych na realizację zadania publicznego lub przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez partnera prywatnego lub za jego pośrednictwem oraz środki przeznaczone na nabycie udziałów (akcji) w spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2343, 2175, 2201 i 2369 oraz z 2018 r. poz. 317 i 398) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 12 w ust. 4:

a) w pkt 18 po wyrazach „art. 14 ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;

b) w pkt 19 po wyrazach „art. 14 ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;

2) w art. 15 w ust. 1r po wyrazach „art. 14 ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;

3) w art. 17:

a) w ust. 1 w pkt 42 po wyrazach „ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;

b) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Zwolnieniu, o którym mowa w ust. 1 pkt 42, nie podlegają środki stanowiące zwrot wydatków poniesionych na realizację zadania publicznego lub przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-privatnym przez partnera prywatnego lub za jego pośrednictwem oraz środki przeznaczone na nabycie udziałów (akcji) w spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym.”.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1057 oraz z 2018 r. poz. 12 i 138) w art. 1a:

1) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Jeżeli budowa i eksploatacja albo wyłącznie eksploatacja autostrady ma następować w ramach partnerstwa publiczno-privatnego, w postępowaniu w sprawie wyboru spółki uwzględnia się także przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...).”;

2) w ust. 5 po wyrazach „ust. 3” dodaje się wyrazy „i 3a”.

**Art. 8.** W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 9 uchyla się ust. 2;

2) w art. 12 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz przepisy Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem przepisów ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o partnerstwie publiczno-privatnym oraz o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników.”;

3) w art. 22 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Mienie pozostałe po likwidacji samorządowego zakładu budżetowego może być także wniesione do spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym.”.

**Art. 9.** W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 i 50) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13 w ust. 1a po wyrazach „art. 14 ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”;

2) w art. 37:

a) w ust. 2:

- w pkt 11 po wyrazach „art. 14 ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”,
- w pkt 18 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 19 w brzmieniu:  
„19) jest sprzedawana finansującemu wybranemu w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018 oraz z 2018 r. poz. ...), z równoczesnym zawarciem umowy leasingu, na mocy której finansujący nieodwołalnie zobowiązuje się przenieść na zbywcę albo podmiot wskazany przez zbywcę własność tej nieruchomości po upływie oznaczonego w umowie czasu trwania leasingu, zapłacie ostatniej raty albo w razie rozwiązania umowy leasingu z innych przyczyn.”,

b) ust. 4a otrzymuje brzmienie:

„4a. Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy zawiera się w drodze bezprzetargowej:

- 1) na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jeżeli:
  - a) użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego,
  - b) użytkownikiem nieruchomości jest stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176);
- 2) na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, ale nieprzekraczający czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest partner prywatny lub spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli oddanie w użytkowanie, najem albo dzierżawę stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 tej ustawy.”;

3) w art. 68a:

- a) w ust. 1 po wyrazach „art. 14 ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”,
- b) w ust. 3 po wyrazach „art. 14 ust. 1” dodaje się wyrazy „albo 1a”.



**Art. 10.** W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.<sup>2)</sup>) art. 14s otrzymuje brzmienie:

„Art. 14s. § 1. Z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej może wystąpić zamawiający w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018 oraz z 2018 r. poz. ...) w zakresie mającym wpływ na sposób obliczenia ceny w związku z udzielanym zamówieniem publicznym, podmiot publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym ( Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...) w zakresie mającym wpływ na sposób obliczenia wynagrodzenia w związku z zawieraną umową o partnerstwie publiczno-prywatnym, lub zamawiający w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920 oraz z 2018 r. poz. ...) w zakresie mającym wpływ na sposób obliczenia wynagrodzenia koncesjonariusza wraz z ewentualną płatnością od zamawiającego w związku z zawieraną umową koncesji na roboty budowlane lub usługi. Przepisu art. 14b § 4 nie stosuje się.

§ 2. Przepisy art. 14k–14n stosuje się odpowiednio do wykonawcy, partnera prywatnego lub koncesjonariusza.”.

**Art. 11.** W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, z późn. zm.<sup>3)</sup>) w art. 23a w pkt 10 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 11 w brzmieniu:

„11) partnerstwa publiczno-prywatnego.”.

**Art. 12.** W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018) w art. 93:

1) w ust. 1a wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w:”;

2) uchyla się ust. 1b.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 648, 768, 935, 1428, 1537, 2169 i 2491 oraz z 2018 r. poz. 106, 138 i 398.

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 1086, 1566, 1909, 2180 i 2494 oraz z 2018 r. poz. 138 i 379.

**Art. 13.** W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 i 1985) w art. 25 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, o którym mowa w ust. 1, nie wyłącza możliwości zawierania umów o partnerstwie publiczno- prywatnym w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...), których przedmiotem jest budowa, remont, utrzymanie lub wyposażenie domów pomocy społecznej. Do średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej nie wlicza się wynagrodzenia partnera prywatnego za budowę, remont, utrzymanie i wyposażenie domu pomocy społecznej.”.

**Art. 14.** W ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 i 2110) po art. 18c dodaje się art. 18d w brzmieniu:

„Art. 18d. Jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zamiast przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi i postępowanie zostało wszczęte w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, do oceny zachowań związanych z przygotowaniem i zawarciem umowy, i poprzedzającym je postępowaniem, stosuje się przepisy ustawy dotyczące naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych.”.

**Art. 15.** W ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183 i 2201 oraz z 2018 r. poz. 138 i 398) w art. 103 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w części, o której mowa w ust. 2 pkt 2–4, przeznacza się na pokrycie kosztów utrzymania domów i stołówek studenckich, w tym na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w tych domach i stołówkach studenckich, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla tych pracowników, lub wynagrodzenie partnera prywatnego, o którym mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...), któremu powierzono utrzymanie takiego domu lub stołówki.”.

**Art. 16.** W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1993 i 2405 oraz z 2018 r. poz. 138) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w ust. 1 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) kontrola prawidłowości realizacji umów dotyczących partnerstwa publiczno- prywatnego;”;

2) w art. 31 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Czynności kontrolne polegają również na badaniu i kontroli określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem państwowym lub komunalnym oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych, a także na badaniu prawidłowości realizacji umów o partnerstwie publiczno- prywatnym.”.

**Art. 17.** W ustawie z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2017 r. poz. 2093 oraz z 2018 r. poz. 12) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. 1. Do udzielania przez spółkę zamówień, których przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018 oraz z 2018 r. poz. ...), z uwzględnieniem ust. 2.

2. Spółka może zawrzeć umowę koncesji na roboty budowlane lub usługi jako zamawiający w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920 oraz z 2018 r. poz. ...) lub umowę o partnerstwie publiczno- prywatnym jako podmiot publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...).”.

**Art. 18.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 133a dodaje się art. 133b–133e w brzmieniu:

„Art. 133b. 1. Planowanie inwestycji przez podmiot publiczny, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...), w tym inwestycji objętych programami rozwoju, o których mowa w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wymaga wydania niewiążącej opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w przedmiocie sposobu realizacji inwestycji, jeżeli planowana kwota finansowania z budżetu państwa tych inwestycji przekracza 300 000 tys. zł.

2. Opinia, o której mowa w ust. 1, nie jest wymagana, jeżeli inwestycja:

- 1) będzie realizowana na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym albo
- 2) będzie realizowana na podstawie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920 oraz z 2018 r. poz. ...), albo
- 3) będzie współfinansowana ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, albo
- 4) dotyczy obronności lub bezpieczeństwa, w tym obejmuje zamówienia publiczne, o których mowa w art 131a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018 oraz z 2018 r. poz. ...).

3. Podmiot publiczny nie może w celu uniknięcia stosowania ust. 1 dzielić inwestycji na kilka inwestycji.

Art. 133c. 1. Opinię, o której mowa w art. 133b ust. 1, wydaje się na wniosek podmiotu publicznego.

2. Podmiot publiczny składa wniosek w dwóch egzemplarzach. Do wniosku załącza się w postaci papierowej oraz elektronicznej:

- 1) opis planowanej inwestycji;
- 2) wskazanie sposobu realizacji inwestycji, wraz z uzasadnieniem;
- 3) ocenę efektywności realizacji inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w sposób wskazany we wniosku;
- 4) opis sposobu i źródeł finansowania inwestycji obejmujący w szczególności przewidywaną wysokość środków z budżetu państwa przeznaczonych w poszczególnych okresach budżetowych na realizację inwestycji;
- 5) kopie aktów właściwych organów zatwierdzających realizację inwestycji lub inne podobne akty, w szczególności plany inwestycyjne oraz opinie i oceny wydane przez właściwego ministra;
- 6) opis głównych rozwiązań technicznych i technologicznych.

3. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może, przed wydaniem opinii, o której mowa w art. 133b ust. 1, zwrócić się do Ministra Finansów o wydanie opinii o planowanym przez wnioskodawcę sposobie realizacji inwestycji, w zakresie wpływu planowanych wydatków z budżetu państwa na bezpieczeństwo finansów publicznych.

4. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może, wyznaczając odpowiedni termin, zwrócić się do podmiotu publicznego o poprawienie, wyjaśnienie lub uzupełnienie wniosku i jego załączników.

5. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zwraca wniosek podmiotowi publicznemu, podając uzasadnienie prawne i faktyczne, jeżeli wniosek wraz z załączoną dokumentacją nie zawierają danych, o których mowa w ust. 2.

Art. 133d. 1. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje opinię, o której mowa w art. 133b ust. 1, podając uzasadnienie prawne i faktyczne, biorąc pod uwagę korzyść dla interesu publicznego, w szczególności zakładaną jakość wykonywania zadań podmiotu publicznego i oszczędne wykorzystanie zasobów oraz możliwość finansowania przedsięwzięcia ze środków budżetu państwa.

2. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje opinię w terminie 60 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku.

3. Termin, o którym mowa w ust. 2, ulega przedłużeniu o czas nie dłuższy niż 30 dni, jeżeli wystąpi o to Minister Finansów. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego niezwłocznie zawiadamia podmiot publiczny o przedłużeniu terminu.

4. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego niezwłocznie po wydaniu opinii:

- 1) przesyła opinię wnioskodawcy;
- 2) przesyła kopię opinii Ministrowi Finansów.

5. Podmiot publiczny może złożyć kolejny wniosek o wydanie opinii w zakresie tej samej inwestycji w przypadku zmiany treści załączników wskazanych w art. 133c ust. 2.

Art. 133e. 1. Opinii, o której mowa w art. 133b ust. 1, nie ujawnia się osobom trzecim do chwili zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi albo zakończenia postępowania w inny sposób w zakresie inwestycji, będącej przedmiotem tej opinii. W przypadku gdy mimo wydania opinii nie wszczęto postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, zawarcia umowy koncesji lub zamówienia, opinia może zostać ujawniona nie wcześniej niż w terminie 2 lat od jej wydania.

2. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie ujawnia informacji pozyskanych w związku z wydaniem opinii, o której mowa w art. 133b ust. 1, jeżeli

groziłoby to ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic ustawowo chronionych.”;

2) w art. 135 uchyla się ust. 2–4;

3) w art. 162 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, o partnerstwie publiczno-privatnym oraz o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 151.”;

4) po art. 221 dodaje się art. 221a w brzmieniu:

„Art. 221a. 1. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań publicznych jednostki w ramach umów o partnerstwie publiczno-privatnym, z uwzględnieniem przepisów o partnerstwie publiczno-privatnym.

2. Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-privatnym z uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

3. Do umowy, o której mowa w ust. 2, stosuje się odpowiednio art. 221 ust. 3.”.

**Art 19.** W ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 160 i 138) w art. 54 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Zakazu, o którym mowa w ust. 4, nie stosuje się, jeżeli podmiot tworzący, przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, wyraził zgodę na wniesienie majątku samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej lub przysługującego mu do niego prawa w formie aportu do spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 oraz z 2018 r. poz. ...).”.

**Art. 20.** W ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w pkt 11 w lit. c skreśla się wyrazy „innych niż prawa”;

2) w art. 8 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku gdy łączna wartość odrębnych części przedmiotu umowy koncesji jest równa lub przekracza kwotę wskazaną w art. 4, przepisy ustawy stosuje się do zawarcia umowy koncesji dotyczącej każdej z tych części.”;

3) w art. 10:

a) w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) części, do których mają zastosowanie przepisy ustawy, oraz zamówienia publiczne udzielane na zasadach ogólnych lub zamówienia sektorowe, w rozumieniu Prawa zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych, stosuje się przepisy Prawa zamówień publicznych;”;

b) w ust. 4:

– pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) Prawa zamówień publicznych, jeżeli jeden z rodzajów działalności dotyczy zamówień publicznych udzielanych na zasadach ogólnych, a drugi rodzaj działalności dotyczy umowy koncesji, do której stosuje się przepisy ustawy;”;

– w pkt 2:

– – lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) umowy koncesji, a drugi nie dotyczy zamówień publicznych udzielanych na zasadach ogólnych lub zamówień sektorowych;”;

– – w lit. b kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) ustawy dotyczące koncesji innych niż koncesje służące prowadzeniu działalności sektorowej, jeżeli jeden z rodzajów działalności dotyczy takich koncesji, a drugi dotyczy koncesji służącej prowadzeniu działalności sektorowej.”;

4) w art. 18 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Zamawiający przekazuje ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej zgodnie z formatem i procedurami elektronicznego przesyłania ogłoszeń wskazanymi na stronie internetowej, o której mowa w ust. 2 załącznika IX do dyrektywy 2014/23/UE, jeżeli szacunkowa wartość umowy koncesji jest równa lub przekracza kwotę określoną w przepisach wydanych na podstawie ust. 2.”.

**Art. 21.** 1. Do postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego, postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy koncesji, wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

2. Do postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się art. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. Przepis art. 18d ustawy zmienianej w art. 14 stosuje się do oceny zachowań związanych z przygotowaniem i zawarciem umowy koncesji, i poprzedzającym je postępowaniem, które zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 22.** 1. Do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zawartej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

2. Przepisów art. 7a ust. 1 i art. 14 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1 nie stosuje się do umowy zawartej po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy w wyniku postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 23.** Podmioty publiczne w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prześlą ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacje dotyczące partnerstw publiczno-prywatnych trwających w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 24.** Planowanie realizacji inwestycji nie wymaga opinii, o której mowa w art. 133b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 18, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jeżeli wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, 1566 i 1999) dla tej inwestycji został złożony do właściwego organu przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 25.** Strefa płatnego parkowania ustalona na podstawie przepisów dotychczasowych staje się strefą płatnego parkowania, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 26.** Przepis art. 37 ust. 4a ustawy zmienianej w art. 9 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do partnera prywatnego wybranego na podstawie przepisów dotychczasowych lub spółki, o której mowa w art. 14 ustawy zmienianej w art. 1, zawieszanej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.



**Art. 27.** 1. W latach 2018–2027 limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym niniejszej ustawy wynosi 16 865 tys. zł, w tym w poszczególnych latach wynosi:

- 1) w roku 2018 – 1 560 tys. zł;
- 2) w roku 2019 – 1 895 tys. zł;
- 3) w roku 2020 – 1 895 tys. zł;
- 4) w roku 2021 – 1 645 tys. zł;
- 5) w roku 2022 – 1 645 tys. zł;
- 6) w roku 2023 – 1 645 tys. zł;
- 7) w roku 2024 – 1 645 tys. zł;
- 8) w roku 2025 – 1 645 tys. zł;
- 9) w roku 2026 – 1 645 tys. zł;
- 10) w roku 2027 – 1 645 tys. zł.

2. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków określonego w ust. 1 stosuje się mechanizm korygujący polegający na zmniejszeniu wysokości kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli, w szczególności przez:

- 1) ograniczenie publikacji wydawanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego;
- 2) ograniczenie liczby szkoleń i konferencji organizowanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz w których uczestniczą pracownicy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego;
- 3) ograniczenie działalności ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego związanej z przygotowaniem i upowszechnianiem przykładowych wzorów umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, wytycznych oraz innych dokumentów stosowanych przy planowaniu i realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego;
- 4) ograniczenie wsparcia doradczego dla uczestników rynku partnerstwa publiczno-prywatnego.

3. Organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu wydatków, o których mowa w ust. 1, oraz odpowiedzialnym za wdrożenie mechanizmów korygujących, o których mowa w ust. 2, jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

**Art. 28.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3 i art. 25, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.



## UZASADNIENIE

### Spis treści

Wstęp .....	1
I. Procedura wyboru partnera prywatnego .....	5
II. Partnerstwo publiczno-prywatne w formie spółki.....	11
III. Wykonywanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.....	14
IV. Zadania organu właściwego w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego .....	24
V. Inne zmiany w ustawie PPP .....	29
VI. Zmiany w innych ustawach .....	34
VII. Przepisy przejściowe .....	59
VIII. Skutki finansowe wejścia w życie ustawy .....	61
IX. Termin wejścia ustawy w życie .....	62
X. Informacje dodatkowe o projekcie ustawy.....	63

### Wstęp

Zadania publiczne mogą być wykonywane w różny sposób. Jednym ze sposobów jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), w którym do realizacji tych zadań w szerokim zakresie, zwłaszcza w zakresie mobilizacji środków finansowych na inwestycje, zaangażowane są podmioty prywatne. Ich zaangażowanie nie tylko pozwala kierować uwolnione w ten sposób środki publiczne na inne zadania, ale także – dzięki przejmowaniu wiedzy i doświadczeń sektora prywatnego – pozytywnie wpływa na efektywność zarządzania innymi zadaniami jednostek publicznych. Wyzwolenie potencjału kapitału prywatnego zależy m.in. od usunięcia ograniczeń prawnych, dostosowania istniejących przepisów do specyfiki projektów PPP oraz wprowadzenia przepisów *expressis verbis* dopuszczających powszechnie przyjęte na świecie rozwiązania z zakresu PPP.

Podstawowym aktem prawnym regulującym partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834, dalej: ustawa PPP). Po ośmiu latach od uchwalenia tego

aktu możliwe i celowe jest podsumowanie doświadczeń z jej obowiązywania i sformułowanie propozycji zmian.

W wyniku wszystkich wszczętych postępowań od 2009 r. do końca czerwca 2017 r. zawarto 116 umów o wartości 5,8 mld zł. Do zawarcia umów doprowadzono w 26% postępowaniach (490), co pokazuje dużą nieskuteczność procedury wyboru partnera prywatnego. Dominującym trybem postępowania w przypadku zawartych umów PPP były koncesje, które stanowiły 2/3 rynku PPP. Sektory z największą liczbą zawartych umów to: sport i turystyka (17 umów/15% rynku), infrastruktura transportowa (15/13%), efektywność energetyczna (14/11%) i gospodarka wodno-kanalizacyjna (14/11%). Warto podkreślić, że w przeciwieństwie do rozwiniętych rynków PPP na świecie polskie projekty charakteryzują się niewielką średnią wartością oraz dominacją, zarówno w zakresie liczby, jak i kwoty projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Potrzebą rozwoju polskiego rynku PPP jest więc zwiększenie jakości prac przygotowawczych i prowadzonych postępowań, a przez to uzyskanie lepszego wskaźnika skuteczności podpisywanych kontraktów. Projektowana ustawa jest wynikiem zapowiedzianego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z dnia 14 lutego 2017 r. przeglądu prawa w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego i jest jednym z działań zaplanowanych w uchwale nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. „Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”. Celem tego działania jest wyeliminowanie niespójności legislacyjnych i wdrożenie usprawnień dla rozwoju PPP w Polsce. Nowe regulacje powinny być stabilne (bez narażania ich adresatów na ryzyko niepewności prawnej, częstych zmian). Powinny też uwzględniać zarówno stronę publiczną, jak i prywatną i stanowić zabezpieczenie dla każdej z nich.

Należy jednak podkreślić, że przedłożony projekt ustawy w żadnym wypadku nie kończy prac nad otoczeniem prawnym PPP, wręcz przeciwnie, ewolucja prawa regulującego realizację inwestycji publicznych i wykonywanie zadań publicznych oznacza, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, jako organ właściwy w sprawach PPP, będzie stale monitorował otoczenie prawne PPP. Pozwoli to na tworzenie prawa, które bierze pod uwagę warunki rynkowe i specyfikę funkcjonowania tej formuły. Przed rozpoczęciem prac nad zmianą ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i kilkunastu innych ustaw rozważane były także możliwości alternatywne w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy.

Rozważano podjęcie innych środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów – uwzględniając § 12 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W wyniku tych prac w ww. dokumencie „Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” wskazano kilkanaście działań, które należy podjąć w celu zapewnienia właściwego rozwoju i wykorzystania formuły PPP w Polsce. Część z tych działań ma charakter nie legislacyjny, ale dotyczy np. monitoringu rynku, działań edukacyjno-informacyjnych czy zapewnienia kompleksowego doradztwa dla podmiotów publicznych.

Przeprowadzone zostały także szerokie prekonsultacje, tj. eksperckie spotkania robocze w celu identyfikacji przepisów, których zmiana rzeczywiście jest niezbędna. Przedłożony projekt ustawy uwzględnia prace grupy roboczej, powołanej w ramach Zespołu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego (ciało opiniodawczo-doradcze Ministra Rozwoju i Finansów). W skład grupy roboczej weszli praktycy, doradcy, przedstawiciele organów administracji rządowej, zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, instytucji finansowych oraz świata nauki.

Projektowana ustawa ma na celu poprawę otoczenia prawnego partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Najważniejsze zmiany przepisów służą wprowadzeniu takich rozwiązań, które – z poszanowaniem istotnych interesów publicznych – umożliwią efektywne przygotowanie i realizację projektów PPP. Przepisy ustawowe nie powinny bowiem ograniczać stosowania tych modeli PPP, które sprawdzają się w realizacji inwestycji prywatnych. Przepisy projektowanej ustawy ułatwią stosowanie rozwiązań znanych z praktyki międzynarodowej, co dodatkowo powinno podnieść atrakcyjność rynku PPP w Polsce.

Jednym z aspektów zmian jest m.in. dostosowanie ustawy PPP do ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020) oraz nowej ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920, dalej: ustawa o umowie koncesji), które wprowadziły do polskiego porządku prawnego rozwiązania zwiększające elastyczność zawierania umów przez sektor publiczny.

Generalnie zmiany można podzielić na następujących siedem grup przepisów. Poszczególne grupy przepisów projektu dotyczą:

- 1) procedury wyboru partnera prywatnego,
- 2) partnerstwa publiczno-prywatnego w formie spółki,
- 3) wykonywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- 4) zadań organu właściwego w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 5) innych zmian w ustawie PPP,
- 6) zmian w innych ustawach,
- 7) rozwiązań przejściowych i wejścia w życie projektowanej ustawy.

Na projekt składają się propozycje zmiany 19 ustaw z różnych gałęzi prawa. Najwięcej zmian dotyczy ustawy PPP. Inne zmieniane ustawy to:

- 1) ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, z późn. zm.),
- 2) ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.),
- 3) ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1786, z późn. zm.),
- 4) ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 200, z późn. zm.),
- 5) ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2343, z późn. zm.),
- 6) ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834, z późn. zm.),
- 7) ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827),
- 8) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.),
- 9) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.),
- 10) ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, z późn. zm.),
- 11) ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, z późn. zm.),
- 12) ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, z późn. zm.),

- 13) ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, z późn. zm.),
- 14) ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, z późn. zm.),
- 15) ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1993, z późn. zm.)
- 16) ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2017 r. poz. 2093, z późn. zm.),
- 17) ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.),
- 18) ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 160, z późn. zm.)
- 19) ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1920).

Poniżej, w ujęciu problemowym, przedstawione zostało uzasadnienie poszczególnych propozycji legislacyjnych.

## **I. Procedura wyboru partnera prywatnego**

### *a) dobór trybu wyboru partnera prywatnego (art. 1 pkt 5 projektowanej ustawy)*

Na wstępie należy wskazać, że ustawa PPP nie określa w sposób kompleksowy procedury wyboru partnera prywatnego. Te procedury, w zdecydowanej większości przypadków, określone są w dwóch ustawach proceduralnych: w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018, dalej: PZP) oraz w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Projektowane brzmienie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy PPP zmierza do osiągnięcia dwóch celów. Po pierwsze, przepisy ustawy nie powinny powtarzać ani modyfikować przesłanek zastosowania PZP albo ustawy o umowie koncesji. Zastosowanie odesłań do PZP i ustawy o umowie koncesji poprawi przejrzystość relacji między tymi ustawami a ustawą PPP.

Po drugie, należy wyeliminować ryzyko doboru nieprawidłowej procedury wyboru partnera prywatnego. Obecne brzmienie przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy PPP

odróżnia sytuacje, w których mają zastosowanie przepisy PZP i ustawy koncesyjnej. Jeżeli podmiot publiczny prowadzi postępowanie w trybie ustawy koncesyjnej, to jego zwińczeniem musi być umowa koncesji. Z kolei, jeżeli prowadzi postępowanie zgodnie z PZP, to uprawniony jest do zawarcia wyłącznie umowy o zamówienie publiczne. W kontekście PPP takie ściśle rozdzielenie zakresów zastosowania ustaw proceduralnych rodzi istotne trudności praktyczne. W chwili wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego często nie jest bowiem pewne, czy umowa PPP będzie umową typu koncesyjnego, czy też zbliżona do tradycyjnej umowy zamówienia publicznego. Konkretny kształt umowy zależy bowiem od wyniku negocjacji. Tymczasem zawarcie umowy, która nie przenosi ryzyka ekonomicznego na partnera prywatnego, a więc nie jest umową koncesji, w trybie ustawy koncesyjnej narusza przepisy tej ustawy i może być zakwalifikowane jako nieuprawnione pominięcie bardziej rygorystycznych przepisów PZP.

W związku z powyższym, zgodnie z projektowanym art. 4 ust. 2 ustawy PPP, podmiot publiczny może w każdym przypadku dokonać wyboru partnera prywatnego w trybie PZP, także wówczas gdy umowa będzie umową koncesji. Stosowanie ustawy o umowie koncesji do wyboru partnera prywatnego będzie zatem fakultatywne. Dzięki temu podmiot publiczny, który dopuszcza różne modele partnerstwa, wszczynając postępowanie w trybie PZP, nie będzie miał powodów do obaw, że zastosował nieprawidłowy tryb wyboru partnera prywatnego, jeżeli negocjacje zakończą się zawarciem umowy koncesji.

Dopuszczenie w każdym przypadku stosowania PZP uchroni podmioty publiczne i partnerów prywatnych przed niepotrzebnym powtarzaniem postępowania, gdy podmiot publiczny (niewłaściwie oceniając perspektywy zawarcia umowy) wszczął postępowanie w trybie ustawy o umowie koncesji, a faktycznie wynegocjowana umowa nie może być uznana za umowę koncesji.

Ponieważ przepisy PZP są bardziej rygorystyczne niż przepisy ustawy o umowie koncesji, z uwagi na konieczność zachowania zgodności z prawem Unii Europejskiej, pierwszeństwo należy przyznać stosowaniu PZP. Zawarcie umowy zamówienia publicznego w trybie ustawy o umowie koncesji będzie bowiem niewątpliwie sprzeczne z tym prawem. Natomiast gdy umowa koncesji zostanie zawarta w trybie PZP, nie sposób skutecznie postawić zarzutu naruszenia prawa unijnego. Zgodnie ze



stanowiskiem Komisji Europejskiej wszczęcie postępowania w bardziej tradycyjnym trybie (tj. Prawie zamówień publicznych) jest rozwiązaniem bezpieczniejszym z punktu widzenia zachowania zasad prawa europejskiego (dokument Komisji Europejskiej „Explanatory note – competitive dialogue – classic directive – document that corresponds to CC/2005/04\_rev 1” z dnia 5.10.2005.). W ramach procedowanej zmiany ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym należy pamiętać, że ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi w art. 6 oraz art. 45 określa obowiązki dla zamawiającego, które uwzględniają specyfikę umów koncesyjnych. Przepis art. 6 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi określa specyficzny dla umów koncesyjnych sposób szacowania wartości zamówienia, a przepis art. 45 ogranicza możliwość uzyskiwania nadmiernych zysków z umowy koncesji. Biorąc pod uwagę powyższe, zastosowanie tych przepisów musi być obligatoryjne niezależnie od wybranej procedury wyboru partnera prywatnego na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o PPP.

Zmiana w art. 4 ust. 3 ma charakter wyłącznie porządkowy. Słowniczek ustawy o PPP w art. 2 nie zawiera definicji „partnera publicznego”, dlatego też prawidłowe brzmienie to „podmiot publiczny”.

*b) kryteria oceny ofert (art. 1 pkt 7 projektowanej ustawy)*

Celem obowiązującego art. 6 ust. 1 ustawy PPP jest wykluczenie wyboru oferty wyłącznie na podstawie wysokości wynagrodzenia partnera prywatnego, które na gruncie ustawy PPP odpowiada kryterium ceny z ustawy PZP. To *ratio legis* pozostaje aktualne. W związku z nowelizacją PZP z 22 czerwca 2016 r. w przepisie art. 6 ust. 1 powinien być wymieniony koszt przedsięwzięcia, jako kryterium oceny ofert. Z kolei mając na uwadze rozbudowanie w projekcie przepisów dotyczących PPP w formie spółki, przepis art. 6 ust. 1 zostanie uzupełniony o wskazanie tych podmiotów.

W rezultacie obligatoryjnym kryterium oceny będzie – w zależności od wyboru podmiotu publicznego – najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółki PPP lub kosztu przedsięwzięcia dla podmiotu publicznego i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia.

Jednocześnie na obecnym etapie rozwoju rynku PPP w Polsce nadal celowe jest utrzymanie przepisów wskazujących możliwe kryteria oceny ofert. Takie przepisy

stanowią bowiem ważne wsparcie organizatorów partnerstw, ponieważ wskazują kryteria, które są odpowiednio dostosowane do charakteru PPP, a nie mają wyraźnego odpowiednika w ustawach proceduralnych.

Utrzymanie katalogu przykładowych kryteriów oceny ofert w ustawie PPP jest uzasadnione także tym, że przepisy o kryteriach oceny ofert w PZP (art. 91 i nast.) zostały znacznie rozbudowane, z kolei odpowiednia regulacja w ustawie o umowie koncesji – w ślad za dyrektywą 2014/23/UE<sup>1</sup> – nie reguluje szczegółowo tego zagadnienia (art. 37).

W związku z powyższym, proponuje się uchylenie art. 6 ust. 2 ustawy PPP, który określa obecnie obligatoryjne kryteria oceny ofert, oraz przeniesienie wymienionych w nim kryteriów do katalogu fakultatywnych kryteriów w art. 6 ust. 3. Taka zmiana przepisów przyczyni się do większej elastyczności w wyborze partnerów prywatnych.

Jednocześnie, w projektowanym art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy PPP, proponuje się dodanie przepisu, który wskazuje jako możliwe kryterium oceny ofert także „dochód w postaci udziału w zysku” spółki realizującej przedsięwzięcie PPP.

Z uwagi na brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy PPP, który odnosi się do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych w zakresie nieregulowanym ustawą PPP, to przepisy art. 91 ust. 2a i 2b ustawy PZP nie będą stosowane do kryteriów oceny ofert (te kwestie reguluje bowiem ustawa o PPP).

c) *zawarcie umowy przez spółkę-córkę partnera prywatnego (art. 1 pkt 9 projektowanej ustawy, w zakresie projektowanego art. 7a i art. 2 projektowanej ustawy)*

Projekty inwestycyjne najczęściej są realizowane w odpowiednio zbudowanych strukturach korporacyjnych. Niekiedy powoływane są odrębne podmioty do realizacji jednego projektu. Owe tzw. spółki specjalnego przeznaczenia (ang. *special purpose vehicles*) w międzynarodowej praktyce stosowane są także w partnerstwach publiczno-prywatnych. Tymczasem ani obowiązujące przepisy ustawy PPP, ani przepisy PZP oraz ustawy o umowie koncesji nie przewidują wprost możliwości powierzenia wykonywania umowy PPP spółce specjalnie powołanej do tego celu

---

<sup>1)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 1–64).

przez partnera prywatnego, np. po wyborze jego oferty. Jest to odczuwalny brak uregulowań, ponieważ na rynku partnerstwa publiczno-prywatnego umowy zwykle zawierane są na wiele lat, co oznacza, że realizacja przedsięwzięcia jest często oddzielona od pozostałych obszarów bieżącej działalności partnera prywatnego.

Wobec braku odpowiednich przepisów w ustawie PPP niekiedy kwestionuje się możliwość podpisania umowy przez spółkę celową utworzoną przez przedsiębiorcę, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą w postępowaniu w sprawie wyboru partnera prywatnego. W praktyce przedsiębiorcy powołują do życia takie spółki przed przystąpieniem do postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, ponosząc dodatkowe koszty takiej operacji. Wyższe koszty uczestnictwa w postępowaniu są zniechęcające dla potencjalnych partnerów prywatnych, co oznacza, że postępowania nie są tak konkurencyjne jak mogłyby być, gdyby koszt uczestnictwa były niższe.

Z tych względów w projektowanym art. 7a ust. 1 ustawy PPP przewidziano możliwość wyrażenia przez podmiot publiczny zgody na zawarcie umowy przez jednoosobową spółkę partnera prywatnego, która została zawiązana w celu realizacji przedsięwzięcia. W takim przypadku w miejsce partnera prywatnego do zawarcia umowy przystępuje jego spółka-córka. Z chwilą zawarcia umowy, z wyjątkiem art. 7a ust. 4 oraz art. 7b ust. 3 ustawy PPP, będą miały zastosowanie przepisy dotyczące partnera prywatnego. Wyłączenie tych przepisów ustawy PPP służy przypisaniu odpowiedzialności za wybrane aspekty realizacji umowy spółce-matce (tj. „właściwemu” partnerowi prywatnemu), mimo że formalnie stroną umowy jest spółka-córka. Podobnie do partnera prywatnego będzie miał zastosowanie przepis projektowanego art. 778<sup>2</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym tytuł egzekucyjny wystawiony przeciwko spółce będzie zaopatrywany w klauzulę wykonawczą także przeciwko partnerowi prywatnemu (art. 2 projektowanej ustawy).

W myśl projektowanego art. 7a ust. 1 i 3 ustawy PPP podmiot publiczny będzie mógł wyrazić zgodę na zawarcie umowy przez spółkę-córkę partnera prywatnego i określić jej warunki w specyfikacji istotnych warunków zamówienia albo dokumentach koncesji. Jeżeli natomiast podmiot publiczny nie wyraża zgody na zawarcie umowy, zobowiązany jest poinformować o tym w ogłoszeniu o zamówieniu albo w ogłoszeniu o koncesji.

Zawarcie umowy przez spółkę-córkę niejako w miejsce partnera prywatnego oznacza, że zgodnie z zasadami ogólnymi prawa cywilnego to spółka-córka jest odpowiedzialna za wykonanie umowy. Projektowane zmiany ustawowe nie powinny jednak prowadzić do zwolnienia partnera prywatnego z odpowiedzialności za wykonanie umowy. Ochrona istotnych interesów publicznych wymaga, aby partner prywatny ponosił jednak w pewnym zakresie odpowiedzialność, nawet jeżeli podmiot publiczny wyrazi zgodę na zawarcie umowy przez spółkę-córkę. Zgodnie z przepisami PZP i ustawy o umowie koncesji wykonawca ubiegający się o zawarcie umowy z zamawiającym zobowiązany jest do spełnienia warunków udziału w postępowaniu, które dotyczą kompetencji lub uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej, sytuacji ekonomicznej lub finansowej i zdolności technicznej lub zawodowej (art. 22 ust. 1b PZP). Spełnianie warunków udziału w postępowaniu stanowi dla zamawiającego przesłankę do uznania, że umowa zostanie wykonana prawidłowo. Z naturalnych względów spółka-córka zwykle nie będzie dysponowała wszystkimi zasobami koniecznymi do wykonania umowy PPP. Te zasoby będzie wykazywał partner prywatny, niekiedy posiłkując się tzw. podmiotami trzecimi (zob. art. 22a PZP, art. 36 ust. 3 ustawy o umowie koncesji). W związku z tym celowe jest nałożenie na partnera prywatnego odpowiedzialności solidarnej ze spółką-córką za wyrządzenie szkody podmiotowi publicznemu, w tym wynikłej z nieudostępnienia zasobów spółce-córcie (projektowany art. 7a ust. 4 ustawy PPP).

Odpowiedzialność podmiotów trzecich za nieudostępnienie zasobów spółce-córcie przewidziana została w projektowanym art. 7a ust. 5 ustawy PPP.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 PZP i art. 15 ustawy o umowie koncesji, wykonawcy mogą wspólnie (tj. w ramach tzw. konsorcjum) ubiegać się o zawarcie umowy z wykonawcą. W celu uniknięcia wątpliwości co do zastosowania przepisów o konsorcjum do spółki specjalnego przeznaczenia, w projektowanym art. 7a ust. 1 znajduje się norma, zgodnie z którą przepisy dotyczące tej spółki mają mieć zastosowanie także do spółek, których jedynymi wspólnikami są członkowie konsorcjum.

## **II. Partnerstwo publiczno-prywatne w formie spółki**

Zgodnie z art. 14 obowiązującej ustawy, umowa PPP może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę. Niewątpliwie chodzi zatem o nową spółkę.

Przepisy rozdziału IV ustawy PPP pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne w formie spółki” okazały się zbyt rygorystyczne i nie uwzględniają obecnych potrzeb praktyki. Tym samym wymagają szeregu zmian, które przedstawiono poniżej.

### *a) Ograniczenie typów spółek PPP do spółek kapitałowych (m.in. art. 1 pkt 16 lit. a projektu ustawy)*

Projektowana ustawa przewiduje, że podmiot publiczny i partner prywatny będą mogli realizować przedsięwzięcie wyłącznie w formie spółki kapitałowej. Tym samym nie będzie już dopuszczalne sięganie po spółkę komandytową albo komandytowo-akcyjną. Projektowana zmiana podyktowana jest przede wszystkim tym, że w sektorze publicznym praktykowane są przede wszystkim spółki kapitałowe. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. W myśl art. 4 § 1 pkt 2 Kodeksu spółek handlowych spółką kapitałową jest właśnie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. Należy także wskazać, że odpowiedzialność wspólników za zobowiązania spółki w spółkach kapitałowych jest lepiej dostosowana do złożonych relacji, jakie występują w ramach PPP.

### *b) partnerstwo publiczno-prywatne na bazie istniejącej spółki (art. 1 pkt 16 lit. b projektu ustawy)*

Obowiązująca ustawa PPP przewiduje w art. 14 ust. 1 możliwość realizacji przedsięwzięcia PPP w formie spółki zawiązanej w tym celu przez podmiot publiczny i partnera prywatnego. Takie uregulowanie oznacza, że nie jest możliwa realizacja projektu PPP przez podmiot publiczny przez dopuszczenie partnera prywatnego do istniejącej spółki podmiotu publicznego. Chociaż to ograniczenie nie wyklucza realizacji projektu PPP, to podnosi jego koszt. Utrudnia także wykorzystanie zasobów

istniejącej spółki na potrzeby projektu, a to może prowadzić do ich niegospodarnego dublowania w istniejącej i nowej spółce z udziałem podmiotu publicznego.

Uwzględniając powyższe, celowe jest dopuszczenie wprost do utworzenia partnerstwa na bazie istniejącej spółki podmiotu publicznego (dodawany art. 14 ust. 1a ustawy PPP). Projektowany przepis art. 14 ust. 1a to jedna z najważniejszych zmian ustawy. Konsekwencją tego przepisu jest wprowadzenie szeregu rozwiązań, których celem jest zapewnienie trwałości działania spółki oraz ochrony interesu publicznego.

Projektowany przepis art. 14 ust. 1a zdanie drugie ustawy PPP ma na celu wyraźne dopuszczenie przystąpienia partnera prywatnego do spółki także w drodze objęcia akcji albo udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Dalszymi konsekwencjami dopuszczenia do wykorzystania do realizacji PPP istniejącej spółki są zmiany, które uzupełniają obowiązujące i projektowane przepisy o odesłania do art. 14 ust. 1a ustawy PPP (zob. np. art. 1 pkt 7 lit. a oraz lit. c tiret 2, pkt 8 lit. b, pkt 11, pkt 12, pkt 13, pkt 18 i pkt 19 lit. a, art. 6 i art. 8 projektowanej ustawy).

*c) odpowiedzialność podmiotów trzecich za udostępnienie zasobów zaoferowanych przez partnera prywatnego (art. 1 pkt 16 lit. c projektu ustawy)*

Projektowany art. 14 ust. 4 przewiduje, że do odpowiedzialności podmiotów trzecich za szkody wyrządzone podmiotowi publicznemu wskutek nieudostępnienia zasobów spółce będzie miał zastosowanie art. 7a ust. 5 ustawy PPP.

Zgodnie z projektowanym przepisem, jeżeli partner prywatny w toku postępowania powoła się na zasoby podmiotów trzecich, to te podmioty będą odpowiadały za nieudostępnienie tych zasobów spółce projektowej na takich samych zasadach, na jakich odpowiadałyby za nieudostępnienie zasobów partnerowi prywatnemu, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 22a ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych albo art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

*d) czasowy charakter spółki i uczestnictwa partnera prywatnego w spółce (art. 1 pkt 17 projektu ustawy)*

Partnerstwo publiczno-prywatne może być realizowane w formie spółki kapitałowej. Docelowo, uwzględniając projektowaną ustawę, partnerstwo będzie mogło być

realizowane przez spółkę zawiązaną przez podmiot publiczny (obowiązujący art. 14 ust. 1 ustawy PPP) i partnera prywatnego albo na bazie istniejącej spółki (projektowany art. 14 ust. 1a ustawy PPP). W obu przypadkach udział partnera prywatnego, wybranego do realizacji PPP, powinien mieć charakter czasowy, co do zasady nieprzekraczający czasu trwania samego partnerstwa. Z powyższego względu w przedłożonym projekcie przewidziane są przepisy art. 14a i art. 14b.

Zgodnie z projektowanym art. 14a ustawy PPP, spółkę, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy PPP, zawiązuje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż czas niezbędny do wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zakończenia jej spraw. Spółka powinna działać w sposób niezakłócony do ostatniego dnia realizacji przedsięwzięcia, a kwestie związane z jej likwidacją albo organizacją dalszego istnienia powinny być załatwiane po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia.

Projektowany art. 14a ust. 2 ustawy PPP przewiduje, że spółka zawiązana w celu realizacji przedsięwzięcia PPP może być wyjątkowo przedłużona na czas nieoznaczony, jeżeli w gronie jej wspólników nie ma już partnera prywatnego.

Ograniczenie kręgu podmiotowego wspólników po zakończeniu wykonywania umowy PPP wynika z konieczności ochrony warunków równej konkurencji dla podmiotów prywatnych i otwarciem rynków na konkurencję po zakończeniu projektu PPP. Nieograniczone w czasie uczestnictwo partnera prywatnego w spółce wykonującej zwykle zadania publiczne oznaczałoby bowiem jego nieuprawnione uprzywilejowanie względem innych przedsiębiorców.

W myśl projektowanego art. 14b ust. 1 ustawy PPP, ograniczeniu w czasie powinno podlegać tylko uczestnictwo partnera prywatnego. W związku z tym w okresie roku od upływu czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny powinien być zobowiązany do zbycia akcji albo udziałów na rzecz podmiotu publicznego. Alternatywnie w tym samym okresie akcje albo udziały takich podmiotów mogłyby podlegać umorzeniu. Zgodnie z projektowanym art. 14b ust. 1 zdanie drugie, w takich okolicznościach nie będzie miał zastosowania art. 361 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577). To oznacza, że w zamian za umorzone akcje nie będą wydawane świadectwa użytkowe.

W myśl projektowanego art. 14b ust. 2 ustawy PPP, w umowie albo statucie spółki należy przewidzieć, że w razie bezskutecznego upływu rocznego terminu na „wyjście” ze spółki partnera prywatnego, akcje lub udziały takich podmiotów będą podlegały umorzeniu przymusowemu w trybie art. 359 § 6 albo art. 199 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych.

Zgodnie z projektowanym art. 14b ust. 3 ustawy PPP, zbycie akcji albo udziałów należących do partnera prywatnego będzie mogło być nieodpłatne, jeżeli statut albo umowa spółki przewidzi taką możliwość. Ten przepis stanowi wyjątek od zasady, że zbycie albo umorzenie akcji albo udziałów następuje odpłatnie.

*e) podejmowanie kluczowych decyzji przez spółkę (art. 1 pkt 18 projektowanej ustawy)*

W celu wzmocnienia pozycji podmiotu publicznego w spółce w odniesieniu do niektórych kluczowych decyzji spółki powinna być przewidziana zgoda wszystkich wspólników albo akcjonariuszy. Poza obecnie wymienionymi w ustawie przypadkami, taka zgoda będzie wymagana także w odniesieniu do zawiązania innej spółki oraz objęcia albo nabycia udziałów lub akcji innej spółki.

Docelowo wymóg jednomyślności dotyczyłby zbycia lub obciążenia nieruchomości albo przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, zawiązania innej spółki, objęcia albo nabycia udziałów lub akcji innej spółki. Katalog tych czynności jest ograniczony i niewątpliwie – w kontekście PPP – są to czynności nadzwyczajne.

Tego typu transakcje nie należą do typowych działań, które są niezbędne do wykonania umowy PPP. Dlatego należy spodziewać się, że takie sytuacje będą zdarzały się wyjątkowo, a jeżeli do nich dojdzie, to zapewne nie z inicjatywy podmiotu publicznego. Ograniczenia te mają na celu wyeliminowanie nieuprawnionego wyprowadzania aktywów ze spółki PPP bez zgody podmiotu publicznego, niezależnie jaką pozycję będzie miał w spółce.

### **III. Wykonywanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym**

*a) zmiany umowy PPP (art. 1 pkt 15 projektowanej ustawy)*



Zgodnie z obowiązującym art. 13 ust. 1 ustawy PPP zakazane są istotne zmiany postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego. Jedynym wyjątkiem od tego zakazu jest przypadek, gdy podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. W myśl art. 13 ust. 2 ustawy PPP zmiany dokonane z naruszeniem ust. 1 tego artykułu są nieważne.

Po wejściu w życie nowelizacji PZP z 22 czerwca 2016 r. przepis art. 144 PZP znacznie lepiej od wcześniejszego brzmienia oddaje realia rynkowe wykonywania umów, a w szczególności wydatnie ułatwia wykonywanie umów wieloletnich. W dłuższym okresie może przecież wystąpić szereg zdarzeń uzasadniających zmianę umowy, które hipotetycznie były do przewidzenia.

Utrzymanie w mocy obecnego brzmienia art. 13 ustawy PPP w istocie oznaczałoby, że zmiany umów w sprawie zamówienia publicznego byłyby dopuszczalne w szerszym zakresie niż zmiany umów PPP. To w sposób nieuzasadniony pogarszałoby warunki realizacji PPP. Byłoby to także niezrozumiałe ze względów systemowych. Podsumowując, takie zróżnicowanie zakresu dopuszczalnych zmian umów o zamówienie publiczne i umów PPP nie ma obecnie żadnego uzasadnienia.

Należy także dodać, że ustawa o umowie koncesji w art. 46 przewiduje analogiczne przepisy do nowego brzmienia art. 144 PZP.

Z powyższych względów uzasadnione jest uchylenie art. 13 ustawy PPP. Dzięki takiemu zabiegowi zastosowanie będą miały przepisy art. 144 PZP i art. 46 ustawy o umowie koncesji.

*b) odpowiedzialność za wykonanie umowy i wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy (art. 1 pkt 8 lit. c projektowanej ustawy)*

Zgodnie z obowiązującym art. 7 ust. 4 ustawy PPP, do odpowiedzialności za wykonanie umowy PPP i wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy nie stosuje się przepisu art. 141 PZP. Zastosowanie mają natomiast m.in. przepisy art. 150 i art. 151 PZP dotyczące należytego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W myśl obowiązującego przepisu art. 150 ust. 2 PZP „zabezpieczenie ustala się w wysokości do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości

nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy”. Tak sformułowany limit wysokości zabezpieczeń nie jest dostosowany do formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym całkowite wynagrodzenie jest nieporównywalnie wyższe od wynagrodzenia w typowym zamówieniu publicznym, może bowiem obejmować wynagrodzenie za okres dochodzący do, a nawet przekraczający, 50 lat. W projektach PPP wysokość zabezpieczenia powinna więc uwzględniać strukturę projektu, wymagania podmiotu publicznego, a także przedmiot oraz specyfikę danego przedsięwzięcia. Należy przy tym zauważyć, że niedostosowanie przepisu PZP do specyfiki PPP wynika nie tyle z pułapu procentowego zabezpieczenia, co z faktu, że przepis PZP odnosi go do całkowitej wartości umowy. Z tego względu w projektowanym art. 7 ust. 4 ustawy PPP zostaje wyłączone stosowanie art. 150 PZP. Przepis art. 151 PZP reguluje termin zwrotu zabezpieczenia wykonawcy. W myśl art. 150 ust. 1 PZP zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania zamówienia za należycie wykonane. Zamawiający może przy tym pozostawić na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady do 30% zabezpieczenia, które jest zobowiązany zwrócić nie później niż w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady.

PZP nie przewiduje szczególnego terminu zwrotu zabezpieczenia w odniesieniu do umów wieloletnich, którymi bez wątplenia są umowy PPP. W szczególności należy zwrócić uwagę, że wartość świadczeń partnera prywatnego znacząco zmienia się w czasie. Inna jest na etapie budowy albo remontu obiektu infrastruktury, a inna w okresach utrzymania tego obiektu. Przepisy PZP nie uwzględniają takiej sytuacji. Zastosowanie w pełnym zakresie przepisu art. 151 PZP *in fine* do umowy PPP możliwe jest jedynie w odniesieniu do robót budowlanych lub wykonania dzieła. Przepisy PZP nie przewidują jednak takiej możliwości. Dzięki tej zmianie podmiot publiczny będzie mógł ustalić zabezpieczenie należytego wykonania umowy w ramach swobody umów, zgodnie z potrzebami konkretnego projektu, w szczególności biorąc pod uwagę jego etapy: budowę, eksploatację, remonty itd.

Podsumowując, w PPP nie powinien mieć zastosowania nie tylko art. 141 PZP, ale także art. 150 i art. 151 PZP.

c) *prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia (art. 1 pkt 10 projektowanej ustawy)*

Obecnie obowiązująca ustawa o PPP w art. 8 zawiera ogólne wskazówki dla podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z realizacji umów PPP oraz możliwość dostępnych modeli/wariantów tego typu współpracy i duży stopień ich skomplikowania, zasadne jest doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów.

Biorąc pod uwagę powyższe, proponuje się rozszerzyć ustawowe uprawnienia podmiotu publicznego o prawo do kontroli składnika majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia. Spodziewanym efektem tego przepisu będzie bardziej precyzyjne uwzględnienie tego zagadnienia w umowach PPP. Dodatkowo należy określić skutki przeprowadzonej przez podmiot publiczny kontroli. W przypadku gdy prowadzona kontrola wykaże, iż składnik majątkowy wykorzystywany przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia znajduje się w stanie technicznym wskazującym na jego nieprawidłowe wykorzystywanie, podmiot publiczny powinien wzywać partnera prywatnego do podjęcia odpowiednich działań, a w szczególności do poczynienia nakładów mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym powinna określać skutki niepodjęcia działań mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego. Aby powyższe rozwiązania zafunkcjonowały w praktyce, partner prywatny powinien zostać zobowiązany do bieżącego raportowania podmiotowi publicznemu o stanie realizacji przedsięwzięcia i stanie składnika majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia. Zasady, szczegółowy tryb oraz częstotliwość raportowania przez partnera prywatnego o stanie realizacji przedsięwzięcia musi określać umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Proponowany przepis art. 8 ust. 2 nie stanowi powtórzenia obowiązujących obecnie regulacji znajdujących się w art. 9 ust. 2 i art. 11 ustawy o PPP. Celem propozycji jest bowiem wyposażenie partnera publicznego w narzędzia, dzięki którym będzie mógł skutecznie interweniować w każdej sytuacji, w której składnik majątkowy wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia jest eksploatowany w niewłaściwy sposób prowadzący do pogorszenia jego stanu i utraty wartości. Co ważne, podejmowana przez partnera publicznego interwencja nie oznaczałaby zakończenia przedsięwzięcia, gdyż jej celem byłoby jedynie zabezpieczenie właściwego stanu składnika majątkowego. Obecny przepis art. 9 ust. 2 ustawy o PPP stanowi, że „jeżeli

składnik majątkowy wniesiony przez podmiot publiczny jest wykorzystywany przez partnera prywatnego w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny jest zobowiązany przekazać ten składnik podmiotowi publicznemu na zasadach określonych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym”. Wykorzystywanie w sposób sprzeczny z przeznaczeniem może co prawda oznaczać wykorzystanie prowadzące do pogorszenia stanu składnika majątkowego, niemniej jednak w tym wypadku chodzi o inne sytuacje, tzn. takie, w których partner prywatny prowadzi na przekazanym mu składniku majątkowym inną działalność niż ta, do której się zobowiązał (działalność taka nie musi prowadzić to pogorszenia stanu składnika majątkowego). Art. 11 ustawy PPP zabezpiecza co prawda interes podmiotu publicznego w odniesieniu do stanu składnika majątkowego, niemniej jednak dotyczy on sytuacji zaistniałych po zakończeniu przedsięwzięcia. Nie można w takim wypadku wykluczyć, że podmiot publiczny będzie mógł wystąpić przeciwko partnerowi prywatnemu z roszczeniami dotyczącymi stanu składnika majątkowego, niemniej jednak roszczenia te nie będą mogły być spełnione ze względu na sytuację ekonomiczną partnera prywatnego.

Podsumowując, zaproponowane brzmienie art. 8 ust. 2 ma na celu wyposażenie partnera publicznego w narzędzia umożliwiające mu interweniowanie w każdej sytuacji, w której stan techniczny, a tym samym wartość składnika majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia byłyby zagrożone ze względu niewłaściwą eksploatację. Co więcej, partner publiczny byłby zobowiązany do takiej interwencji.

*d) ochrona podwykonawców (art. 1 pkt 9 projektowanej ustawy, w zakresie projektowanego art. 7b)*

Realizacja projektu PPP w formie spółki stwarza sytuację, w której zastosowanie wprost przepisów Kodeksu cywilnego o ochronie zapłaty podwykonawcy może być istotnie utrudnione. W takim bowiem przypadku może pojawić się uzasadniona wątpliwość, który podmiot uczestniczący w partnerstwie jest inwestorem w rozumieniu art. 647 Kodeksu cywilnego. „Rzeczywistym” inwestorem jest podmiot publiczny. Równocześnie ważną cechą projektów PPP jest przeniesienie ryzyka budowy na partnera prywatnego. Co więcej, zapewnienie finansowania projektu

najczęściej również należy do zadań partnera prywatnego. Gdyby podmiot publiczny dysponował odpowiednimi zasobami finansowymi na wykonanie robót budowlanych, najczęściej nie sięgałby po formułę PPP, a w każdym razie projekt PPP najpewniej nie obejmowałby tych robót.

Z powyższych względów, zgodnie z projektowanym art. 7b ust. 1 ustawy PPP, umowa PPP będzie mogła przewidywać, że do podmiotu publicznego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego<sup>2</sup> dotyczące odpowiedzialności inwestora za wynagrodzenie należne podwykonawcy. Jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym wyłączy odpowiedzialność podmiotu publicznego za wynagrodzenie należne podwykonawcy, odpowiedzialność taką będą ponosiły podmioty wskazane w projektowanym przepisie art. 7b ust. 2. W przypadku gdy podmiot publiczny jest inwestorem, a nie stosuje się do niego przepisów Kodeksu cywilnego, o których mowa w zdaniu pierwszym art. 7b ust. 1, partner prywatny informuje o tym podwykonawcę przed zawarciem z nim umowy.

W myśl przepisu art. 7 ust. 1 do realizacji przedsięwzięcia zobowiązuje się partner prywatny. Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 1 i 1a, przedsięwzięcie może być realizowane przez spółki podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Za zgodą podmiotu publicznego przedsięwzięcie może być też realizowane przez jednoosobową spółkę partnera prywatnego albo spółkę, którą zawiązali wyłącznie partnerzy prywatni. W każdym z tych czterech wariantów należy przesądzić kwestię odpowiedzialności za wynagrodzenie należne podwykonawcy.

Wskazanie inwestora w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego jest szczególnie doniosłe, gdy projekt jest realizowany przez spółkę projektową. W projektach PPP obejmujących roboty budowlane umowy z wykonawcą zwykle zawiera spółka projektowa. W związku z tym, w celu uniknięcia ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych, należy przesądzić w ustawie, że w PPP inwestorem w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego jest właśnie ta spółka projektowa. Takie rozstrzygnięcie ustawowe odpowiada także sensowi i istocie powołania spółki projektowej jako wyodrębnionego podmiotu, na którym spoczywa realizacja przedsięwzięcia.

---

<sup>2)</sup> Art. 647<sup>1</sup> i 649<sup>1</sup>- 649<sup>5</sup>.

Zgodnie z projektowanym art. 7b ust. 2 pkt 1, jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym wyłączy odpowiedzialność podmiotu publicznego za wynagrodzenie należne podwykonawcy, gdy według zasad ogólnych ponosiłby taką odpowiedzialność, za wynagrodzenie należne podwykonawcy, jak inwestor, będzie odpowiadała spółka PPP, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a. Skoro współnikiem takiej spółki jest podmiot publiczny, nie ma uzasadnienia do obciążania odpowiedzialnością wyłącznie partnera prywatnego.

W przypadku gdy zgodnie z art. 7a ust. 1 projekt PPP jest realizowany przez spółkę zawiązaną przez partnera prywatnego (partnerów prywatnych), a nie bezpośrednio przez partnera prywatnego, w pierwszym rzędzie – jako strona umów o roboty budowlane – odpowiedzialność na zasadach Kodeksu cywilnego będzie ponosiła ta spółka. Uznanie wyłącznie spółki z art. 7a ust. 1 za inwestora w rozumieniu art. 647 Kodeksu cywilnego nie zapewnia należytej ochrony interesom podwykonawców. Spółka projektowa nie stanowi bowiem samodzielnego bytu gospodarczego, ale jedynie instrument prawny umożliwiający dogodne wykonanie zadań w partnerstwie przez partnera prywatnego. Z tego względu zasadne jest przyznanie podwykonawcom wzmocnionej ochrony w zakresie zapłaty wynagrodzenia. Dlatego w myśl projektowanego art. 7a ust. 2 pkt 2 w takim przypadku odpowiedzialność za wynagrodzenie należne podwykonawcom będzie ponosił „jak inwestor” partner prywatny (partnerzy prywatni). W sensie ekonomicznym ta sytuacja nie różni się bowiem istotnie od realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego osobiście.

W związku z tym, w myśl projektowanego art. 7b ust. 3 ustawy PPP, podwykonawca będzie uprawniony do prowadzenia egzekucji należnego mu wynagrodzenia z majątku partnera prywatnego (na którym powinno spoczywać ryzyko budowy), jeżeli egzekucja z majątku spółki-córki (art. 7a ust. 1) partnera prywatnego okaże się bezskuteczna. Odpowiedzialność partnera prywatnego miałaby charakter subsydiarny i aktualizowałaby się w razie bezskuteczności egzekucji wobec spółki projektowej.

*e) prawo interwencji podmiotu finansującego (art. 1 pkt 12 projektowanej ustawy)*

Praktycznie realizacja wszystkich projektów PPP wymaga finansowania zewnętrznego, najczęściej pochodzącego od instytucji finansowych. Instytucje finansowe, w szczególności banki, zainteresowane są wykonaniem projektu bez zakłóceń, bowiem spłata ich wierzytelności zależy od powodzenia przedsięwzięcia. W

tym celu instytucje finansowe wymagają zawarcia umów, które pozwalają im kontrolować przebieg realizacji projektu. Praktyka realizacji projektów finansowanych długiem wykształciła szczególny rodzaj umów, tzw. umów bezpośrednich (ang. *direct agreement*), zawieranych pomiędzy finansującym projekt (np. bankiem), podmiotem realizującym przedsięwzięcie (partnerem prywatnym) a podmiotem publicznym.

Umowy bezpośrednie mają na celu zabezpieczenie interesów instytucji finansujących, które angażują się w realizację przedsięwzięcia, a nie są stroną umowy PPP. Z uwagi na brak przepisów regulujących tę kwestię w sposób wyraźny, czasami wyrażane są obawy co do możliwości zawierania umów bezpośrednich. Z tego względu, przede wszystkim z myślą o podmiotach publicznych, w projekcie znalazł się przepis art. 10a ust. 1 ustawy PPP, który będzie stanowił jednoznaczną podstawę prawną do zawierania umów bezpośrednich.

Przedmiotem umów bezpośrednich jest uprawnienie instytucji finansującej do czasowego przejęcia wykonywania całości lub części umowy PPP, jeżeli poważnie zagrożona jest prawidłowa realizacja przedsięwzięcia (projektowany art. 10a ust. 1 ustawy PPP). Wykonanie dyspozycji tego przepisu będzie możliwe tylko jeżeli umowa PPP będzie przewidywała taką możliwość (projektowany art. 10a ust. 3 ustawy PPP). W celu zachowania przejrzystości postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, w dokumentach postępowania (np. w specyfikacji istotnych warunków zamówienia) podmiot publiczny będzie obowiązany zamieścić warunki skorzystania z prawa interwencji, o ile nie wyłączy tej instytucji (projektowane art. 10a ust. 3 i 4).

Oczywiście instytucje finansujące najczęściej samodzielnie nie prowadzą działalności polegającej na realizacji projektu, np. remontach, zarządzaniu nieruchomościami czy zarządzaniu infrastrukturą. W praktyce instytucje finansujące zlecają czynności z zakresu realizacji projektu wyspecjalizowanym podmiotom trzecim.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z projektowanym art. 10a ust. 3, dokumentacja postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego ma określać warunki wykonania prawa interwencji, zaś umowa PPP ma określać szczegółowe warunki powierzenia. W myśl projektowanego art. 10a ust. 4, postanowienia umów zawartych z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie w całości lub części przez podmiot publiczny, partnera prywatnego lub spółkę, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a,

sprzeczne z umową o partnerstwie publiczno-prywatnym są nieważne. Ten przepis ma na celu wprowadzenie jednoznacznego pierwszeństwa podstawowemu dokumentowi określającemu warunki realizacji partnerstwa, czyli umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Inne umowy zawierane przez podmioty zaangażowane w partnerstwo nie będą mogły zawierać postanowień sprzecznych z umową PPP. Przyjęte rozwiązanie ułatwi rozstrzygnięcie potencjalnych konfliktów pomiędzy postanowieniami umów zawieranych przez podmioty finansujące z różnymi uczestnikami partnerstwa (podmiotem publicznym, spółką projektową i partnerem prywatnym).

Ustawodawca unijny wskazał, że zastąpienie wykonawcy, któremu zostało udzielone zamówienie, przez inny podmiot stanowi istotną modyfikację umowy (art. 72 ust. 4 lit. d dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 43 ust. 4 lit. d dyrektywy 2014/23/UE). Powyższe przepisy zostały także implementowane do krajowego porządku prawnego, tj. odpowiednio art. 144 ust. 1e pkt 2 lit. d ustawy PZP oraz art. 46 ust. 6 pkt 4 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Projektowany przepis art. 10a ustawy PPP określa szczególny przypadek zmiany umowy o PPP, który zawiera się w obowiązujących obecnie odpowiednich przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych i ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Projektowane przepisy spełniają przesłanki określone w przepisach art. 72 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 43 dyrektywy 2014/23/UE oraz w art. 46 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 46 ust. 1 pkt 4 lit. a w związku z ust. 1 pkt 1) oraz art. 144 ustawy – Prawo zamówień publicznych (art. 144 ust. 1 pkt 4 lit. a w związku z ust. 1 pkt 1). Nie ma bowiem możliwości zmiany umowy o PPP w innych przypadkach niż zostało to wskazane w ww. przepisach dyrektyw i w konsekwencji w ustawie – Prawo zamówień publicznych i ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dotychczas nie zapadły orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE uwzględniające przepisy art. 72 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 43 dyrektywy 2014/23/UE, które wykluczałyby przyjętą w projekcie konstrukcję. Wobec powyższego nie ma podstaw do poddawania w wątpliwości projektowanego art. 10a ustawy PPP. Nie należy jednak przepisu art. 10a interpretować w sposób dopuszczający niczym nieograniczone zmiany podmiotowe. Zgodnie z wykładnią językową art. 46 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 46 ust. 1 pkt 4 lit. a w związku z ust. 1 pkt 1) oraz art. 144 ustawy – Prawo zamówień publicznych (art. 144 ust. 1 pkt 4 lit. a w związku z ust. 1 pkt 1)



przepisy te nie ustanawiają żadnych dodatkowych warunków zmiany podmiotowej. Istotne jest jednak uwzględnienie wykładni systemowej, gdyż w przeciwnym przypadku dawałoby to łatwą „furtkę” do omijania przepisów PZP<sup>3)</sup>, tj. wydaje się, że minimalne warunki, jakie musi spełniać podmiot, o którym mowa w art. 10a ust. 1 lub ust. 2 projektowanej ustawy, to spełnianie warunków udziału w postępowaniu i brak podstaw do wykluczenia z pierwotnego postępowania na dzień zawarcia aneksu do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (por. art. 144 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy PZP oraz art. 46 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi). Powyższa interpretacja systemowa jest zgodna z wyrokiem TSUE z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-91/08 Wall, w szczególności pkt 39 – „Zmiana podwykonawcy, nawet jeżeli przewidziano możliwość takiej zmiany w treści umowy, może, w wyjątkowych wypadkach, stanowić tego rodzaju zmianę jednego z istotnych elementów umowy koncesyjnej, w sytuacji gdy skorzystanie z usług określonego podwykonawcy, a nie innego, stanowiło, zważywszy na cechy charakterystyczne świadczenia będącego przedmiotem umowy, czynnik rozstrzygający o zawarciu umowy, czego zbadanie jest w każdym wypadku zadaniem sądu krajowego.”. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że wyżej przywołane orzeczenie TSUE zostało wydane przed wejściem w życie dyrektywy 2014/24/UE oraz dyrektywy 2014/23/UE.

*f) przekazanie składnika majątkowego po zakończeniu partnerstwa (art. 1 pkt 11 oraz 13 projektowanej ustawy)*

Przepis art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy PPP w obowiązującym brzmieniu wskazuje, że „po zakończeniu czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny lub spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1, przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia, w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania, chyba że umowa o PPP stanowi inaczej.” Z tego brzmienia przepisu można wnioskować, że umowa PPP może stanowić, że po zakończeniu czasu trwania umowy o PPP partner prywatny nie przekaze podmiotowi publicznemu składnika majątkowego. Taka wykładnia byłaby zgodna z regułami

---

<sup>3)</sup> A. Kowalczyk, *Zmiana umów – kilka uwag na tle nowych przepisów*, w: *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, red. M. Stręciwilk oraz A. Panasiuk, Warszawa 2017, str. 60.

wykładni gramatycznej. Sformułowanie „chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi inaczej” można bowiem odnosić zarówno do pierwszej części zdania (dotyczącej przekazania składnika majątkowego), jak i drugiej części zdania (dotyczącej stanu, w jakim ma być przekazany składnik majątkowy). Równie uprawniona jest jednak wykładnia, że sformułowanie „chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi inaczej” odnosi się tylko do stanu składnika majątkowego w chwili jego przekazania podmiotowi publicznemu po zakończeniu czasu trwania umowy o PPP. Taka wykładnia *de facto* oznaczałaby, że wszelkie składniki majątkowe wykorzystywane do realizacji przedsięwzięcia, w tym również nieruchomości sprzedane partnerowi prywatnemu i zagospodarowane komercyjnie, po zakończeniu czasu trwania umowy o PPP podlegałyby zwrotowi podmiotowi publicznemu.

Tymczasem przepisy ustawy PPP nie powinny pozostawiać wątpliwości, że umowa PPP może regulować zarówno stan składnika majątkowego, jak i to, czy podlega on przekazaniu podmiotowi publicznemu po zakończeniu czasu trwania umowy PPP. Z tego powodu przepis art. 11 ust. 1 ustawy PPP w przedłożonym projekcie został podzielony na ust. 1, który dotyczy tylko zwrotu składnika majątkowego, oraz ust. 1a, który dotyczy stanu, w jakim składnik ma być przekazywany.

Ponieważ przepis art. 9 ust. 3, do którego odsyła obecnie art. 11 ust. 1 ustawy PPP, dotyczy rozliczeń pomiędzy partnerem prywatnym i podmiotem publicznym w razie przekazania składnika majątkowego podmiotowi publicznemu, odesłanie do tego przepisu w przedłożonym projekcie zostało przeniesione do nowego ust. 1a.

W projektowanym art. 9 ust. 4 niedookreślone pojęcie „umowy” zastępuje się pojęciem „umowa spółki albo statut spółki”. Ta zmiana ma na celu wyeliminowanie wątpliwości, której umowy dotyczy ten przepis.

#### **IV. Zadania organu właściwego w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego**

W myśl obowiązującego art. 3 ustawy PPP do zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie ustawy należy w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego.

Powyższy przepis nie daje wystarczających podstaw do efektywnego pełnienia przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego roli centralnej jednostki PPP w Polsce. Jak pokazują doświadczenia innych państw z dojrzałymi rynkami PPP, stabilny rozwój tego rynku wymaga funkcjonowania silnie umocowanej jednostki w ramach administracji publicznej. Wspecjalizowane publiczne jednostki PPP funkcjonują w wielu państwach Unii Europejskiej<sup>4)</sup>. Nie ma jednak jednego dominującego modelu i każde państwo wyposaża centralną jednostkę PPP w takie narzędzia, jakie są niezbędne dla skutecznego funkcjonowania krajowego rynku PPP.

PPP znalazło także umocowanie prawne w przepisach rozporządzenia (UE) nr 1303/2013<sup>5)</sup> ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące funduszy unijnych w perspektywie 2014-2020 r. Stąd, w polskich realiach, szczególną rolę w prowadzeniu programów inwestycyjnych odgrywa minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Z tych względów zasadne jest uchylene art. 3 ustawy PPP (art. 1 pkt 4 projektowanej ustawy) i dodanie nowego rozdziału 4a, który bardziej szczegółowo określi kluczowe kompetencje organu właściwego w sprawach PPP.

*a) zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 1 pkt 20 projektowanej ustawy w zakresie art. 16a ustawy PPP)*

W projektowanym przepisie art. 16a ust. 1 ustawy PPP minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego został wskazany jako organ właściwy w sprawach partnerstwa publiczno-privatnego.

Zadania organu właściwego zostały przykładowo wymienione w projektowanym art. 16a ust. 2 ustawy PPP. Najważniejszymi zadaniami ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w obszarze PPP będą:

---

<sup>4)</sup> European PPP Expertise Centre Establishing and Reforming PPP Units, sierpień 2014.

<sup>5)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 10.12.2013, str. 320).

- 1) wydawanie opinii na dobrowolny wniosek podmiotu publicznego o planowanym przedsięwzięciu (tzw. certyfikacja z art. 2b ust. 1),
- 2) wydawanie obligatoryjnej opinii nt. projektów współfinansowanych z budżetu państwa w kwocie powyżej 300 000 000 zł (ocena tzw. testu PPP z art. 133b ust. 1 ustawy o finansach publicznych),
- 3) upowszechnianie i promowanie dobrych praktyk z zakresu PPP, w szczególności dotyczących projektów hybrydowych, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, z późn. zm.),
- 4) przygotowywanie i upowszechnianie przykładowych wzorów umów PPP, wytycznych oraz innych dokumentów stosowanych przy planowaniu i realizacji PPP,
- 5) prowadzenie bazy partnerstw publiczno-prywatnych,
- 6) wsparcie merytoryczne dla podmiotów publicznych realizujących przedsięwzięcia,
- 7) dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania PPP, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego.

*b) monitorowanie rynku partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 1 pkt 20 projektowanej ustawy w zakresie art. 16b i 16c ustawy PPP)*

Wywiązywanie się przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z obowiązku dokonywania analiz i ocen funkcjonowania PPP wymaga zobowiązania podmiotów publicznych do wyczerpującego informowania ministra o najważniejszych danych dotyczących planowanych i realizowanych projektów PPP.

W związku z tym, w myśl projektowanego art. 16b ust. 1 ustawy PPP, podmioty publiczne będą zobowiązane do przekazywania ministrowi informacji dotyczących co najmniej:

- 1) wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego;
- 2) zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w tym informacji obejmujących:

- a) nazwę projektu,
  - b) tryb wyboru partnera prywatnego,
  - c) datę podpisania umowy i okres jej obowiązywania,
  - d) datę rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia realizacji przedsięwzięcia,
  - e) wartość inwestycji, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, rozumianej jako nakłady inwestycyjne, które mają być poniesione na realizację przedsięwzięcia,
  - f) wartości usług, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, które mają być świadczone w ramach przedsięwzięcia,
  - g) wartość umowy, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, rozumianą jako sumę przewidywanych wszystkich wydatków koniecznych do poniesienia przy realizacji przedsięwzięcia, z uwzględnieniem ust. 3,
  - h) zastosowanie mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeśli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany,
  - i) zawarcie umów, o których mowa w art. 10a;
- 3) zawiązania i wpisu do rejestru przedsiębiorców spółki projektowej i spółki-córki partnera prywatnego, a także jej rozwiązania.

Projektowane przepisy art. 16b ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 i 3 ustawy PPP przewidują obowiązki aktualizacji danych przekazywanych ministrowi. Minister będzie również uprawniony do żądania dodatkowych informacji o projekcie (projektowany art. 16c ustawy PPP).

Projektowane obowiązki przekazywania informacji dotyczących partnerstwa przez podmiot publiczny należy odróżnić od obowiązku sporządzania sprawozdania Rb-Z-PPP o stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego, które jest przewidziane w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109). Obowiązki przewidziane w projektowanym art. 16b dotyczą ogólnych informacji nt. projektu, bez względu na to, który podmiot ma sfinansować inwestycje, usługi i wydatki w ramach partnerstwa. Tymczasem obowiązki statystyczne określone w

rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów dotyczą wyłącznie zobowiązań i wydatków jednostek finansów publicznych i są ograniczone do danych na temat zobowiązań finansowych.

W myśl projektowanego art. 16b ust. 4 ustawy PPP, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie prowadził i publikował bazę projektów PPP.

W myśl projektowanego art. 16c minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu realizacji zadań określonych w rozdziale 4a, może, w każdym czasie, zwrócić się do podmiotu publicznego o informacje dotyczące wykonywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a podmiot publiczny jest obowiązany niezwłocznie takich informacji udzielić. Jeżeli udzielenie informacji nie jest możliwe w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania informacji, podmiot publiczny zawiadamia o tym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, podając przyczynę i wskazując dodatkowy termin ich udzielenia. Celem projektowanego przepisu jest wzmocnienie kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie monitorowania rynku projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

*c) fakultatywne opiniowanie planowanych PPP (art. 1 pkt. 3 projektowanej ustawy w zakresie art. 2b ustawy PPP)*

Jeżeli dany projekt jest planowany jako PPP, podmiot publiczny powinien mieć możliwość uzyskania niewiążącej opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o planowanej inwestycji (tzw. certyfikacja). Pozytywna opinia o planowanym PPP może wesprzeć decyzje o podjęciu realizacji projektu w tej formule. Brak wyraźnego wsparcia organu centralnego już na wczesnym etapie realizacji projektu PPP jest niekiedy wskazywany jako jedna z przyczyn zbyt zachowawczego podejścia do wykorzystania PPP w sektorze publicznym. Opinia będzie bazowała na wykonanych przez podmiot publiczny pracach przygotowawczych i w wypadku negatywnego jej brzmienia będzie wskazywała na braki i błędy w tych pracach, co w efekcie wpłynie na poprawę jakości planowanych projektów PPP i zwiększy szanse ich powodzenia oraz pozytywnych efektów, jakie przyniesie ich realizacja.

Wydawanie tej niewiążącej fakultatywnej opinii powinno także zmniejszyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej przez potencjalnych partnerów prywatnych.

Obecnie stosunek liczby wszystkich zawartych umów do wszystkich opublikowanych ogłoszeń wskazuje, że tylko co czwarte postępowanie zakończone jest zawarciem umowy. Partnerzy prywatni, dokonując selekcji postępowań o wybór partnera prywatnego, będą mieli możliwość wyboru lepiej przygotowanych projektów, tj. projektów bardziej rokujących zawarciem umowy. Pozytywna opinia z centralnej jednostki PPP będzie wskazywała takie właśnie inwestycje.

Opinia nie będzie podlegała ujawnieniu bez pisemnej zgody podmiotu publicznego. To rozwiązanie ma na celu pozostawienie procesu decyzyjnego podmiotu publicznego w sferze wewnętrznych analiz. Upowszechnienie informacji o rozważanym projekcie, zanim dojdzie on do skutku, może powstrzymać podmiot publiczny przed rozważaniem PPP jako opcji wykonywania jego zadań.

## **V. Inne zmiany w ustawie PPP**

Projektowana ustawa zawiera propozycje zmiany brzmienia przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które wywoływały wątpliwości interpretacyjne.

*a) zakres przedmiotowy ustawy (art. 1 pkt 1 projektowanej ustawy, w zakresie art. 1 ust. 1)*

W związku z rozbudową przepisów kompetencyjnych, art. 1 ust. 1 uzupełniono o wskazanie, że ustawa określa także organ właściwy w sprawach PPP.

*b) definicja partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 1 pkt 1 projektowanej ustawy, w zakresie projektowanego art. 1 ust. 2 oraz pkt 8 lit. a projektowanej ustawy)*

Projektowana zmiana art. 1 ust. 2 ustawy PPP ma na celu wprowadzenie bardziej przejrzystej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Obowiązujący przepis art. 1 ust. 2 posługuje się pojęciem „przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego”, co rodzi wątpliwości interpretacyjne w zestawieniu z brzmieniem art. 4 ust. 1 i art. 7 ust. 2 ustawy PPP, które także posługują się tym pojęciem.

Brzmienie przepisów nie powinno budzić wątpliwości, że przepisy art. 4 ust. 1 i art. 7 ust. 2 ustawy PPP dotyczą obiektów budowlanych, urządzeń i innych składników materialnych służących wykonywaniu umowy i usług wykonywanych w ramach partnerstwa. Tymczasem przepis art. 1 ust. 2 ustawy PPP ma charakter ogólny i

definiuje partnerstwo publiczno-prywatne jako pewną formę działania szeroko pojętego sektora publicznego. W projektowanym brzmieniu tego przepisu podkreśla się podstawową cechę wyróżniającą partnerstwo publiczno-prywatne, czyli wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk, pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Temu samemu celowi, tj. wyraźnemu rozróżnieniu definicji partnerstwa od określenia przedmiotu umowy PPP, służy zmiana w art. 7 ust. 2 ustawy PPP (w projektowanym brzmieniu art. 4 ust. 1 pojęcie przedmiotu „partnerstwa” już nie występuje). W projektowanym brzmieniu, w miejsce sformułowania „przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego” użyte jest sformułowanie „przedmiot przedsięwzięcia”, które bardziej precyzyjnie określa źródło wynagrodzenia partnera prywatnego.

*c) ujednolicenie zakresu podmiotowego stosowania ustawy PPP z ustawą PZP i ustawą o umowie koncesji (art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy)*

Zmiana przepisu art. 2 pkt 1 ustawy PPP ma na celu dostosowanie definicji podmiotu publicznego do definicji zamawiającego przewidzianej w art. 3 ust. 1 PZP. Należy zauważyć, że przepis PZP stanowi odzwierciedlenie motywu 10 preambuły do dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE. Celem uzupełnienia definicji podmiotu publicznego jest więc utrzymanie spójności pomiędzy PZP i ustawą PPP.

Zmiana brzmienia wprowadzenia do wyliczenia w art. 2 pkt 1 lit. b ustawy PPP dostosowuje definicję podmiotu publicznego do art. 3 ust. 1 pkt 3 PZP w brzmieniu nadanym nowelizacją z 22 czerwca 2016 r.

*d) ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 1 pkt 3 projektowanej ustawy w zakresie art. 2a ust. 1 i 2)*

W myśl projektowanego art. 2a ustawy PPP, podmiot publiczny ma być zobowiązany do sporządzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób. Taka ocena ma być przeprowadzona przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego (z tego względu przepis został umiejscowiony w rozdziale I ustawy – Przepisy ogólne).



Proponowany przepis służy podniesieniu jakości przygotowywanych projektów, tak aby budziły większe zainteresowanie sektora prywatnego. Dotąd zdarzało się, że aż 3/4 postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego nie było wieńczone zawarciem umowy. Przyczyną takiego stanu rzeczy często jest niewystarczające przygotowanie projektu. Projektowany przepis art. 2a ust. 2 ustawy o PPP wprowadza przykładowy katalog elementów przedsięwzięcia, który powinien być uwzględniony przy opracowaniu obowiązkowej oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób. Dodanie w tym przepisie zwrotu dotyczącego dokonania analizy wysokości opłat pobieranych od użytkowników oraz warunków ich zmiany (jeśli takie opłaty są planowane) umożliwi bardziej przemyślane i świadome określenie poziomu opłat od użytkowników w umowach PPP. Informacje o planowanych opłatach i ich zakładanej wysokości będą dzięki temu znane wcześniej przed podpisaniem umowy.

Nie przewiduje się uszczegółowienia zakresu i przedmiotu oceny, które samodzielnie będzie każdorazowo określał podmiot publiczny. To oznacza, że proponowany przepis nie wprowadzi nadmiernego obowiązku administracyjnego, ale zmobilizuje podmioty publiczne do gruntownego przygotowania projektu do PPP. W tym kontekście należy wspomnieć nadmiernie szczegółowe i w konsekwencji niepraktyczne regulacje nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. poz. 866).

Należy także podkreślić, że proponowany przepis nie musi być obwarowany odrębną sankcją. Nie ma bowiem podstaw do obaw, że podmioty publiczne będą uchylały się od jego stosowania.

Należy jednak podkreślić, że ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego powinna zwracać szczególną uwagę na wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeśli takie opłaty są planowane oraz warunki ich zmiany.

*e) wpływ strony publicznej na wysokość opłat pobieranych przez partnera prywatnego od użytkowników.*

W przypadku realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-privatnego strona publiczna powinna zwracać szczególną uwagę na wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeśli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany. W tym celu niezbędne jest nie tylko uwzględnienie tego zagadnienia w analizach przedrealizacyjnych (projektowany art. 2a ust. 2 ustawy o PPP), ale także zagwarantowanie w umowie odpowiedniego wpływu strony publicznej na wysokość pobieranych opłat (projektowany art. 7 ust. 5 i 6 ustawy o PPP). Z uwagi na szczególną wrażliwość społeczną pobierania tego typu opłat od użytkowników niezbędne jest także zapewnienie obiektywnej, zewnętrznej oceny planowanych rozwiązań. Można to osiągnąć m.in. w przypadku projektów przedłożonych do oceny przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (projektowany art. 2b ust. 3 ustawy o PPP). Dodatkowo minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w ramach prowadzonego monitoringu rynku projektów PPP powinien otrzymywać informacje o zastosowanych mechanizmach wynagradzania partnera prywatnego, w tym o wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeśli takie opłaty są planowane, oraz o warunkach ich zmian (projektowany art. 16b ust. 1, pkt 2 lit. h ustawy o PPP).

Należy jednak zwrócić uwagę, że realizacja projektu w formule PPP nie oznacza automatycznie, że użytkownicy będą ponosić opłaty związane z użytkowaniem tej infrastruktury. Istnieje duża liczba projektów PPP realizowanych w tzw. modelu za dostępność, co oznacza, że całe wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi od podmiotu publicznego, czyli zamawiającego. Natomiast w przypadku projektów, gdzie użytkownicy ponoszą opłaty za korzystanie z infrastruktury, partner prywatny/koncesjonariusz nie ma pełnej swobody w zakresie ustalania wysokości opłat pobieranych od użytkowników. Poziom cen i opłat albo sposób ustalania cen i opłat dotyczących usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej jest kontrolowany przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (np. rady gmin). W przypadku opłat za wodę i ścieki w październiku 2017 r. miała miejsce nowelizacja ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która wprowadziła zatwierdzanie taryf przez organ nadzoru, czyli dyrektorów RZGW Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”. Taryfy i opłaty w zakresie energii elektrycznej, ciepła i gazu są zatwierdzane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. W przypadku publicznego transportu zbiorowego, czas trwania umowy koncesji na usługi został ograniczony do lat 10 – w transporcie

drogowym; 15 lat – w transporcie kolejowym (z pewnymi wyjątkami) i 15 lat – w transporcie innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim i w żegludze śródlądowej. Dodatkowo umowa musi zawierać warunki zmiany opłat za przewóz oraz innych opłat, za usługę świadczoną w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jeżeli stroną umowy, której przysługują wpływy z tych opłat, jest operator. W przypadku umów koncesyjnych w sektorach regulowanych partner prywatny nie może więc sam kształtować opłat od użytkowników za świadczone usługi.

W przypadku sektorów nieregulowanych partner prywatny miał w przeszłości możliwość dowolnego kształtowania cen i opłat, chyba że umowa koncesyjna/PPP stanowiła inaczej. Należy jednak zauważyć, że uchwalona w zeszłym roku ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi zmieniła diametralnie sposób podejścia do umów koncesji. Obecnie zamawiający przed uruchomieniem postępowania musi oszacować cały przychód koncesjonariusza, czyli uwzględnić spodziewaną wielkość przychodów (art. 6). Dodatkowo ustawa zabrania uzyskiwania przez koncesjonariusza nadmiernego zysku w trakcie całego okresu trwania umowy (art. 45).

*f) wydłużenie terminu na wykonanie prawa pierwokupu przez podmiot publiczny (art. 1 pkt 19 lit. b projektowanej ustawy)*

W projektowanym art. 16 ust. 2 ustawy PPP proponuje się wydłużenie terminu na wykonanie przez podmiot publiczny prawa pierwokupu akcji albo udziałów w spółce publiczno-prywatnej dedykowanej do realizacji projektu z dwóch do trzech miesięcy. Wydłużenie terminu podyktowane jest względami praktycznymi, w szczególności zapewnieniem odpowiednio długiego czasu na przygotowanie wykonania tego prawa przez podmioty publiczne.

*g) możliwość unieważnienia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego w razie nieuzyskania zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych przez podmiot publiczny na realizację przedsięwzięcia w ramach PPP (art. 1 pkt 21 projektowanej ustawy)*

W myśl projektowanego art. 18 ust. 6 ustawy PPP, podmiot publiczny byłby uprawniony do unieważnienia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego,

gdy nie uzyska zgody ministra finansów publicznych na realizację przedsięwzięcia w formule PPP z wykorzystaniem środków budżetowych w kwocie powyżej 100 mln zł. Jednakże możliwość takiego unieważnienia postępowania na tej podstawie musi zostać przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu, dokumentach koncesji lub innej dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego.

Projektowany przepis pozwoli na rozpoczęcie procedury wyboru partnera prywatnego przed zakończeniem postępowania w sprawie uzyskania zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o której mowa w art. 18 ustawy PPP.

## **VI. Zmiany w innych ustawach**

W przedłożonym projekcie ustawy, zmianom w ustawie PPP, towarzyszą zmiany innych ustaw. Celem tych zmian jest wprowadzenie takich uregulowań, które uwolnią potencjał rozwoju PPP, w szczególności przez dostosowanie przepisów do charakteru i struktury projektów partnerstwa.

### *a) ustawa o drogach publicznych (art. 3 projektowanej ustawy)*

Jednym z powtarzających się postulatów w debacie publicznej o polityce transportowej i ochronie środowiska jest kwestia opłat za parkowanie w miastach. Obecny limit opłat, określony w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych wynoszący 3 zł za pierwszą godzinę parkowania, obowiązuje od 2003 r. Jednocześnie od 2003 r. przeciętne wynagrodzenie wzrosło z ok. 2200 zł do ok. 4050 zł (dane ZUS), a minimalne wynagrodzenie wzrosło z 824 zł do 2000 zł, przy równoczesnym dynamicznym wzroście liczby samochodów (przykładowo w województwie mazowieckim na koniec 2005 r. było zarejestrowanych 1 903 977 a na koniec 2015 r. już 3 170 356 samochodów osobowych). Wzrost dochodów oraz upowszechnienie posiadania samochodów sprawiają, że obowiązujący limit opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania nie spełnia już swojej pierwotnej funkcji, której miał służyć 14 lat temu. W związku z tym konieczne staje się urealnienie wysokości opłat za parkowanie.

Jedną z głównych przesłanek projektowanej zmiany jest ograniczenie ruchu kołowego w centrach miast i dzielnicach największych miast, co ograniczy emisję szkodliwych substancji. Warto wspomnieć, że zgodnie z raportem TomTom Traffic, duże polskie

miasta należą do najbardziej zatłoczonych w Unii Europejskiej a najbardziej zakorkowanym miastem w 2016 r. była Łódź. Z najnowszych badań wynika, że transport drogowy jest głównym, obok tzw. niskiej emisji źródłem zanieczyszczenia powietrza w polskich miastach. Nadmierny ruch pojazdów w centrach miast jest dominującym czynnikiem zanieczyszczenia powietrza w okresie letnim, przyczynia się jednocześnie do znacznego ograniczenia przepustowości dróg. Przykładowo w 2015 r. w powiatach województwa mazowieckiego emisja liniowa (głównie transport drogowy) odpowiadała za 55 proc. emisji PM10, 28 proc. – PM 2,5 oraz 10 proc. benzo(a)pirenu (zob. *Stan środowiska w województwie mazowieckim w 2015 r.*, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa 2016 r.). W największych skupiskach ruchu drogowego jakimi są aglomeracje miejskie, negatywny wpływ na środowisko jest jeszcze większy.

Projektowane zmiany w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych polegają na podniesieniu limitu opłat za parkowanie, a nie na automatycznym podniesieniu tych opłat, w ścisłych centrach miast i dzielnicach dużych miast, tj. miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Wejście w życie ustawy nie oznacza automatycznego podniesienia opłat za parkowanie, wszystko jest uzależnione od decyzji samorządów. Należy podkreślić, że każdorazowo decyzja o wprowadzeniu opłat za parkowanie i ustalenie ich konkretnych stawek należy do władz gmin (miast), o czym jednoznacznie stanowi art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych. To władze gminy (miasta) powinny ocenić jaki poziom opłat jest właściwy, a także czy celowe jest pobieranie opłat w dni wolne od pracy. Dochody z opłat za parkowanie będą jak dotychczas trafiać do budżetów tych gmin (miast), nie zaś do budżetu państwa. Zagospodarowanie dzielnic centralnych w dużych miastach wymaga uwolnienia przestrzeni na rzecz ruchu pieszego i rowerowego oraz jednoczesnego zapewnienia miejsc postojowych poza ciągami ulic i placami miejskimi. Podwyższenie limitu opłat pozwoli na zmniejszenie ruchu samochodowego, który negatywnie wpływa na poziom zanieczyszczenia powietrza w strefach obciążonych największym ruchem kołowym. W tym celu w projektowanym przepisie art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych wprowadza się dwa typy stref płatnego parkowania: zwykle strefy płatnego parkowania (lit. a), wobec których regulacja nie zmieni się, oraz śródmiejskie strefy płatnego parkowania (lit. b).

Śródmiejskie strefy płatnego parkowania będą mogły być ustalane na obszarze „funkcjonalnego śródmieścia, który stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 tys. mieszkańców” (projektowany art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych), jeżeli ustanowienie „zwykłej” strefy nie jest wystarczające dla realizacji miejskiej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska<sup>6)</sup>. Ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, będzie wymagało uprzedniego przeprowadzenia analizy określającej aktualny poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania oraz zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie.

Dzielnicowe strefy płatnego parkowania o podwyższonej opłacie byłyby dopuszczalne jedynie w miastach o liczbie ludności powyżej 100 tys. mieszkańców. W dużych miastach występują bowiem dzielnice, które faktycznie wypełniają niemal samodzielne funkcje centrum miasta. W Polsce jest obecnie 39 miast, które obejmie przedmiotowa ustawa<sup>7)</sup>.

Śródmiejska strefa płatnego parkowania będzie ustalana na tych samych zasadach, co strefy płatnego parkowania ustalane na mocy obowiązujących przepisów. Zgodnie z projektowanym art. 13b ust. 1a ustawy o drogach publicznych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania opłaty parkingowe będą mogły być ustalane za parkowanie w ciągu całego tygodnia, a nie tylko w dni robocze. Obecnie obowiązujące przepisy (art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych) stanowią, że opłata za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania może być pobierana w określonych godzinach lub całodobowo – projektowana ustawa nie wprowadza zmian w tym zakresie. Nie stoi to w sprzeczności z procedowaną w Sejmie nowelizacją ustawy o drogach publicznych (skierowaną 9 czerwca 2017 r. do I czytania w Komisji

---

<sup>6)</sup> Takie ujęcie jest zapożyczeniem z przepisu § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, z późn. zm.).

<sup>7)</sup> Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Gdynia, Częstochowa, Radom, Sosnowiec, Toruń, Kielce, Rzeszów, Gliwice, Zabrze, Olsztyn, Bielsko-Biała, Bytom, Ruda, Śląska, Rybnik, Zielona Góra, Tychy, Gorzów Wielkopolski, Dąbrowa Górnicza, Płock, Elbląg, Opole, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Chorzów, Koszalin, Kalisz, Legnica.

Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej) w zakresie wyraźnego potwierdzenia, że sobota w myśl ustawy traktowana jest jak dzień wolny od pracy, a tym samym jest bezpłatnym dniem parkowania w wyznaczonych strefach płatnego parkowania. Projektowana zmiana dotyczy bowiem specjalnej podstrefy płatnego parkowania i wynika z faktu, że w wielu miastach, zwłaszcza atrakcyjnych turystycznie, brakuje miejsc do parkowania w ścisłych centrach, szczególnie w weekendy. Dla przykładu w Krakowie na publicznym parkingu podziemnym w ścisłym centrum liczba sprzedanych biletów w weekendy w styczniu 2017 r. była wyższa o 87%. We Wrocławiu na prywatnym parkingu podziemnym stawka za godzinę wynosi 5,5 zł, a w weekendy obłożenie parkingu w 2016 r. było wyższe niż w dni robocze o 46%. W miejscach atrakcyjnych turystycznie ruch pojazdów w soboty jest zdecydowanie większy niż w okresie od poniedziałku do piątku. Taka sytuacja wywołuje wzmożony ruch, kłopoty komunikacyjne oraz zanieczyszczenie. Dlatego istotne jest, aby przez zmiany prawne dać samorządom realne narzędzie do kształtowania ruchu w centrach tych miast, w tym również w weekendy.

Z dostępnych analiz np. opracowania Politechniki Krakowskiej, Wydział Inżynierii Lądowej, Instytut Inżynierii Drogowej i Kolejowej Zakład Systemów Komunikacyjnych obejmującego wykonanie badań ankietowych jakości świadczonych usług przez Miejską Infrastrukturę Sp. z o.o. w zakresie prowadzenia Strefy Płatnego Parkowania wynika, że wprowadzenie SPP w różnych częściach miasta spotykać się może ze znaczną akceptacją społeczną (51% ogółu respondentów i 67% mieszkańców SPP Stare Dębny w Krakowie). Ponadto zgodnie z badaniem gdyby opłata za parkowanie w tej samej strefie wzrosła do 5 zł, 9% respondentów przesiadłoby się na rower; 12% na transport publiczny; a 38% parkowałoby poza strefą. W innej części miasta wyniki przeprowadzonej ankiety wyglądały odmiennie dlatego decyzja o ewentualnym podniesieniu opłaty parkingowej znajduje się i powinna znajdować w kompetencji władz samorządowych, które najlepiej znają problemy swoich mieszkańców.

Należy również podkreślić, że decyzje o ograniczeniu lub nawet wycofywaniu samochodów z centrów miast podejmowane są przez władze wielu miast na świecie, w tym 8 stolic europejskich m.in.: Paryża, Oslo i Madrytu. Nowa polityka komunikacyjna metropolii powinna ograniczyć szkodliwe dla zdrowia stężenie

zanieczyszczeń w powietrzu oraz pozwolić na odzyskiwanie przestrzeni miejskiej dla pieszych i rowerzystów. Niezbędne jest także rozwijanie sprawnie funkcjonującego systemu transportu miejskiego. Niezbędne jest inwestowanie w kapitał ludzki, a bez odpowiednich warunków i komfortu życia mieszkańców miast nie będzie to możliwe.

Tak jak wspomniano wyżej zmiana polegająca na podniesieniu limitu opłat nie oznacza automatycznego podniesienia opłat, ale rozszerza zakres władztwa jednostek samorządu terytorialnego, w granicach określonych wymogami konstytucyjnymi. Należy podkreślić, że każdorazowo decyzja o wprowadzeniu opłat za parkowanie i ustalenie ich konkretnych stawek należy do władz gmin (miast), o czym jednoznacznie stanowi art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Obecnie opłaty w niższej wysokości niż limit ustawowy obowiązują zarówno w wielu mniejszych miastach, np. w Płocku, jak i w znacznie większych, np. we Wrocławiu (podstrefa C), Szczecinie, Gdyni, Częstochowie czy Białymstoku. Podejmując decyzję o wysokości stawki za godzinę parkowania, samorządy powinny brać pod uwagę średni czas parkowania dla osób niekorzystających z abonamentu. Im jest on dłuższy tym bardziej zasadne staje się podniesienie obowiązującego poziomu opłat, gdyż wpłynie to korzystnie na dostępność miejsc parkingowych. Należy przy tym zauważyć, że w opinii ekspertów nie ma żadnych wiarygodnych opracowań dotyczących określenia jednej optymalnej wysokości opłat za parkowanie – jest to sprawa bardzo indywidualna w każdym samorządzie. Generalna zasada mówi, że jeżeli w danym rejonie jest 5–10% wolnych miejsc postojowych, to opłata jest ustalona na właściwym poziomie. Gdy wolnych miejsc jest więcej, tzn., że opłaty są za wysokie, gdy wolnych miejsc nie ma, tzn., że opłaty są za niskie.

Projekt zmienia sposób ustalania limitów opłat. W miejsce sztywnych kwot, w ustawie znajdują się limity wyrażone procentem minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>8)</sup>. W dotychczasowej strefie płatnego parkowania opłata za pierwszą godzinę nie będzie mogła przekroczyć 0,15% minimalnego wynagrodzenia, z kolei w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania – 0,45% minimalnego wynagrodzenia. Zgodnie z projektowanym art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych opłata dodatkowa za parkowanie bez uiszczenia opłaty za parkowanie, nie będzie mogła przekroczyć 10%

---

<sup>8)</sup> Minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę w wymiarze 1 etatu, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2017 r. poz. 847).



minimalnego wynagrodzenia, czyli obecnie 200 zł. Obecnie częstą praktyką w przypadku dłuższego postoju w strefie jest pozostawienie samochodu bez opłaty, za co grozi kara w postaci opłaty dodatkowej, która nie może przekroczyć 50 zł. Celem proponowanego rozwiązania jest ograniczenie tego rodzaju praktyk. Jeżeli miasto zdecydowałoby się zwiększyć stawkę za godzinę parkowania, a opłata dodatkowo pozostałaby na poziomie 50 zł, mogłoby to oznaczać, że bardziej opłaca się zapłacić karę niż wnieść opłatę za parkowanie. W trakcie konsultacji publicznych wiele podmiotów zwracało uwagę na ten problem. Ponadto obowiązujący limit opłaty dodatkowej w wielu miastach jest znacznie niższy od kar za przejazdy komunikacją publiczną bez ważnego biletu co zdecydowanie nie motywuje do korzystania z transportu publicznego. Przykładowo opłata za brak biletu komunikacji miejskiej w Warszawie wynosi 266 zł, tzn. jest ponad pięciokrotnie większa niż wysokość obecnie maksymalnej opłaty dodatkowej za brak uiszczenia opłaty za parkowanie – 50 zł. Istnieje więc wyraźna relacja między wysokością opłaty parkingowej a motywacją do korzystania z transportu publicznego. Posłużenie się wskaźnikiem, w miejsce sztywnych kwot, zapewni aktualność wysokości opłat. Obowiązujące obecnie limity nie były zmieniane od 14 lat, co doprowadziło do realnie znacznej obniżki opłat do poziomu, który nie zapewnia już pożądanego rotacji miejsc parkingowych i nie pozwala na prowadzenie skutecznej polityki transportowej w miastach. Projektowana ustawa nie zmienia obecnie obowiązujących stawek progresywnych określonych w przepisie art. 13b ust. 5, który stanowi, że przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju.

Projekt ustawy nie przewiduje zmiany art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, który upoważnia radę gminy (miasta) do wprowadzania abonamentów za parkowanie. Oznacza to, że nadal będzie możliwe stosowanie opłat abonamentowych dla mieszkańców stref. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że liczba wydawanych abonamentów w wielu miastach jest stosunkowo wysoka i ma realny wpływ na zmniejszenie liczby ogólnodostępnych miejsc do parkowania. Niemniej jednak kształtowanie polityki w tym zakresie i jej wpływ na podmioty

gospodarcze działające w strefach płatnego parkowania zależy od władz lokalnych (samorządów).

W myśl projektowanego przepisu art. 40a ustawy, 65%, czyli mniej więcej „nadwyżka” wartości opłaty w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania nad opłatą „zwykłą” – będzie mogła być wydawana tylko na poprawę publicznego transportu zbiorowego, budowę lub przebudowę infrastruktury pieszej lub rowerowej, lub zieleni i zadrzewienia w gminie.

Umożliwienie podniesienia samorządom opłat za parkowanie ma także szerszy wymiar ekonomiczny. Wyższy poziom opłat spowoduje wzrost wykorzystania i tym samym opłacalności kubaturowych obiektów parkingowych w miastach. Bardziej zasadne stanie się poniesienie przez samorzady istotnych nakładów finansowych na budowę takich obiektów, co w efekcie pozwoli na ograniczenie miejsc postojowych na ulicach i placach miejskich i zapewnienie ich w nowo budowanych lub istniejących parkingach kubaturowych z korzyścią dla przestrzeni miejskiej i jej użytkowników. Nakłady takie będą mogły być ponoszone bezpośrednio z budżetu miast, ale również przez wykorzystanie formuły PPP. Ta formuła może okazać się bardziej atrakcyjna gdyż wyeliminuje zaangażowanie finansowe miast w przypadku odpowiedniego poziomu opłacalności tego typu inwestycji dla sektora prywatnego.

Po wejściu w życie niniejszej ustawy niezbędne będzie określenie przez ministra właściwego ds. transportu oznaczenia śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, analogicznie jak dla strefy płatnego parkowania, przez zmianę rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 2181, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. poz. 1393, z późn. zm.). Z uwagi na konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian w rozporządzeniach dotyczących znaków i sygnałów drogowych oraz konieczność przeprowadzenia analiz, o których mowa w art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych, konieczne będzie wprowadzenie 12 miesięcznego *vacatio legis* dla projektowanych zmian w ustawie o drogach publicznych.

Proponowany kierunek zmian był już od wielu lat postulowany zarówno przez władze lokalne (tj. samorządy), jak i organizacje ekologiczne i inwestorów zajmujących inwestycjami publicznymi a także przedstawiciele nauki (np. z Politechniki Krakowskiej). Również w trakcie opracowywania projektu ustawy propozycja zyskała akceptację szerokiego grona ekspertów zarówno z sektora prywatnego, jak i z sektora samorządowego i organizacji pozarządowych (np. Fundacji Polska Parkuje).

Umożliwienie ewentualnego podwyższania opłaty za parkowanie pozwoli miastom na takie kształtowanie polityki taryfowej, aby w jej efekcie zwiększyć wykorzystanie transportu publicznego i innych przyjaznych środowisku środków transportu, zwiększyć rotację istniejących miejsc parkingowych, wdrożyć skutecznie systemy wspólnego użytkowania samochodów osobowych (car-sharing), zwiększyć opłacalność inwestycji parkingowych a przede wszystkim zmniejszyć natężenie ruchu w ścisłych centrach miast a tym samym zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza.

Projekt zmian jest zbieżny ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która dostrzega problem niskiej jakości powietrza i proponuje działania mające na celu poprawę jego stanu. Jest także zgodny z wynikającym z tej strategii programem rozwoju elektromobilności, którego priorytetem jest niskoemisyjny transport publiczny, oraz programem rządowym „Czyste Powietrze” zawierającym zintegrowane działania mające na celu kompleksową poprawę jakości powietrza.

*b) ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (art. 4 projektowanej ustawy)*

Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają „grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle – z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad płatnych”. Przepis ten zwalnia z podatku od nieruchomości grunty i budowle wykorzystywane na działalność gospodarczą polegającą jedynie na eksploatacji autostrad płatnych, ale już nie dotyczy działalności gospodarczej polegającej na utrzymaniu pozostałych kategorii dróg publicznych.

W rezultacie takiego kształtu opodatkowania, zgodnie z obowiązującym brzmieniem omawianego przepisu, w projektach drogowych PPP, partner prywatny, bądź podmiot

publiczny, może być opodatkowany podatkiem od nieruchomości, co znacząco wpływa na koszty realizacji projektu i tym samym zobowiązania finansowe strony publicznej.

Występują jednak orzeczenia sądów administracyjnych, które wskazują, że nawet w obecnym brzmieniu przepisów nie powinno się pobierać podatku od nieruchomości od przedsiębiorców świadczących usługi na gruntach zajętych pod pasy dróg publicznych (np. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2010 r. sygn. I SA/Łd 864/10, Wyrok WSA w Łodzi w wyroku z dnia 13 października 2010 r. (I SA/Łd 780/10), Wyrok WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Gd 1436/12). Jednak w celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości proponuje się wprowadzenie przedmiotowej zmiany.

Proponowany przepis rozszerzy obecny zakres wyłączenia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości i spowoduje, że niezależnie od stanu prawnego konkretnej nieruchomości, na której położona jest droga publiczna, projekty PPP związane z utrzymaniem i eksploatacją drogi publicznej, nie będą obciążone podatkiem od nieruchomości za grunt i budowle zlokalizowane w pasie tej drogi. Nadal opodatkowane pozostaną grunty i budowle w pasie drogi publicznej wykorzystywane do innych rodzajów działalności gospodarczej np. do prowadzenia stacji paliw lub moteli. Projektowana zmiana może zwiększyć opłacalność projektów drogowych w formule PPP i zmniejszyć zobowiązania finansowe sektora publicznego wobec partnera prywatnego realizującego taki projekt. W proponowanym przepisie wprowadzono również zastrzeżenie, iż stosuje się go z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Ma ono na celu wykluczenie występowania pomocy publicznej, przez zapewnienie, że zobowiązania finansowe strony publicznej wobec partnera prywatnego zostaną odpowiednio pomniejszone tak, by partner prywatny wynagradzany był na zasadach rynkowych. W razie braku wyliczenia nieopobranej kwoty podatku do wynagrodzenia partnera prywatnego, kwota ta będzie stanowiła dla niego *pomoc de minimis* lub pomoc publiczną, której przyznanie musi nastąpić zgodnie z warunkami udzielania tej pomocy i w razie potrzeby zostać notyfikowane KE.

*c) ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 5 i art. 6)*

Zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych są konsekwencją dodania w projekcie przepisu art. 14 ust. 1a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

*d) ustawa – Ordynacja podatkowa (art. 10 projektowanej ustawy)*

Projektowana zmiana ustawy nie jest nowym rozwiązaniem w Polskim systemie prawnym. Projektowane przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa mają na celu jedynie rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych o występowanie z wnioskiem o interpretację podatkową. Obecnie obowiązujący art. 14s Ordynacji podatkowej wskazuje, że z wnioskiem o interpretację podatkową może wystąpić zamawiający realizujący projekt w oparciu o ustawę – Prawo zamówień publicznych w zakresie mającym wpływ na sposób obliczenia ceny w związku z udzielanym zamówieniem publicznym. Obecnie obowiązujące regulacje prawne dyskryminują „zamawiających” realizujących projekty w oparciu o ustawę o PPP lub ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Literalna wykładnia tego przepisu uniemożliwia wystąpienie z takim wnioskiem zamawiającemu w rozumieniu ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz podmiotowi publicznemu planującemu realizację inwestycji na podstawie ustawy o PPP. Obecnie występujące zawężenie nie znajduje uzasadnienia, biorąc pod uwagę w szczególności fakt, że to właśnie projekty koncesyjne i PPP realizowane są w oparciu o skomplikowane struktury finansowe i instytucjonalne. Uzyskanie interpretacji podatkowej dla podmiotów zaangażowanych w realizację projektów koncesji/PPP zwiększy pewność prawną tego typu transakcji. Z uwagi na fakt, że PPP/koncesje stanowi szczególną formę zamówienia publicznego wzrost liczby wniosków o uzyskanie interpretacji indywidualnej dla projektów PPP/koncesji powinien spowodować proporcjonalny spadek liczby takich wniosków w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w obecnie obowiązującej ustawie – Ordynacja podatkowa przepis art. 14b wskazuje, że Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, na wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną). Jednakże w obrocie prawnym występuje jednocześnie ww. art. 14s. Z powyższego można wywieść wniosek, że ustawodawca wskazał, że występowanie z wnioskiem przez zamawiającego o interpretację indywidualną w zakresie mającym wpływ na sposób

obliczenia ceny w związku z udzielanym zamówieniem publicznym mieści się w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego. Tym samym udzielanie szeroko rozumianego zamówienia publicznego, tj. w formie PPP lub koncesji także powinno mieścić się w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego.

*e) ustawa o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu drogowym oraz ustawa o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (art. 7 i art. 17 projektowanej ustawy)*

Projektowane przepisy ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu drogowym oraz ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia mają na celu jednoznaczne przesądzenie, że zadania z zakresu drogownictwa mogą być wykonywane w PPP także w obszarze budowy i eksploatacji autostrad i w przypadku wykonywania zadań przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia.

Obowiązujący przepis art. 1a ust. 3 ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym stanowi, że do wyboru spółki stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920) albo przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, z późn. zm.). Jednocześnie, w ust. 5 nakazuje się do zawarcia umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady stosuje się odpowiednio, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, przepisy ustaw, o których mowa w ust. 3.

Takie brzmienie przepisów pozwala na wniosek, że budowa i eksploatacja autostrad nie może następować w PPP. Stąd wprowadza się zmianę, zgodnie z którą, jeżeli budowa i eksploatacja albo wyłącznie eksploatacja autostrady ma następować w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w postępowaniu w sprawie wyboru spółki uwzględnia się także przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834). Trzeba bowiem zauważyć, że ustawa PPP zawiera m.in. szereg przepisów dotyczących procedury wyboru partnera prywatnego, które modyfikują reżim przewidziany w PZP i ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Konsekwencją powyższej zmiany jest uzupełnienie art. 1 ust. 5, który wskazuje ustawy mające zastosowanie do zawarcia umowy dotyczącej autostrady, o odesłanie także do dodawanego art. 1a ust. 3a, który wymienia ustawę PPP.

Przepis art. 5 ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia stanowi, że do udzielania przez spółkę zamówień stosuje się PZP. Takie sformułowanie może być rozumiane jako zakaz angażowania się przez spółkę w PPP lub w koncesje. Z tego względu celowe jest dodanie do ustawy przepisu, zgodnie z którym spółka będzie mogła zawrzeć także umowy PPP i umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi (projektowany art. 5 ust. 2 ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia).

*f) ustawa o gospodarce komunalnej (art. 8 projektowanej ustawy)*

Zmiana dotycząca przepisu art. 12 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej polega na rozszerzeniu katalogu ustaw, z zastrzeżeniem których do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz przepisy Kodeksu cywilnego, o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym.

W związku z nowym brzmieniem art. 14 ust. 1 ustawy o PPP uchyla się też art. 9 ust. 2.

Zmiana dotycząca przepisu art. 22 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej polega na dopuszczeniu do wniesienia mienia pozostałego po likwidacji samorządowego zakładu budżetowego do spółki, o której mowa w dodawanym art. 14 ust. 1a ustawy PPP.

*g) ustawa o gospodarce nieruchomościami (art. 9 projektowanej ustawy)*

Stosownie do obowiązującego art. 9 ust. 1 ustawy PPP, nieruchomość, jako wkład własny podmiotu publicznego, może być w szczególności użyczona, oddana w najem, dzierżawę, lub użytkowanie, a także sprzedana. Jednocześnie, obowiązujący art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. W rezultacie, w obecnym stanie prawnym, podmiot publiczny może nieruchomość sprzedać partnerowi prywatnemu bez przetargu, ale już nie może, na okres dłuższy niż 3 lata, jej bezprzetargowo wynająć, wydzierżawić lub oddać w użytkowanie partnerowi prywatnemu.

W celu usunięcia powyższej luki w przepisach, w projektowanym art. 37 ust. 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje się, że umowę użytkowania, najmu albo dzierżawy będzie można zawrzeć z partnerem prywatnym bez przetargu. Czas obowiązywania takiej umowy będzie mógł przekraczać 3 lata, ale nie będzie mógł wykraczać poza czas trwania umowy PPP.

Projektowany przepis art. 37 ust. 2 pkt 19 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza możliwość bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości finansującemu (leasingodawcy), z równoczesnym zawarciem umowy leasingu zwrotnego, tzn. umowy leasingu, na mocy której finansujący nieodwołalnie zobowiąże się do przeniesienia na zbywcę albo podmiot wskazany przez zbywcę, własność sprzedanej nieruchomości po upływie oznaczonego w umowie czasu trwania leasingu, zapłaty ostatniej raty lub w razie rozwiązania umowy leasingu z innych przyczyn.

Należy podkreślić, że nieodwołalność zobowiązania do zwrotnego przeniesienia własności oznacza, że próba zmiany postanowienia umowy leasingu w tym względzie będzie sprzeczna z prawem, a tym samym nieważna.

Uprawnionym do nabycia nieruchomości bezprzetargowo będzie tylko finansujący wybrany w trybie PZP. Projektowane rozwiązanie ułatwi uzyskanie finansowania przez m.in. JST w formie tzw. leasingu zwrotnego.

Zawarcie umowy leasingu przez podmioty zobowiązany do stosowania PZP wymaga przeprowadzenia procedury w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Jednocześnie nałożony jest obowiązek przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości. Zbieg tych przepisów oznacza, że w praktyce nie jest możliwe zawarcie umowy leasingu zwrotnego.

Dodatkowo w związku z nowym art. 14 ust. 1a ustawy o PPP w art. 68a w ust. 1 i 3 uzupełnia się odwołanie w przedmiotowym zakresie.

#### *h) ustawa o działach administracji rządowej (art. 11 projektowanej ustawy)*

Projektowana zmiana ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 880, z późn. zm.) polega na uzupełnieniu zakresu działu administracji rządowej „rozwój regionalny” o sprawy partnerstwa publiczno-prywatnego.



*i) ustawa – Prawo zamówień publicznych (art. 12 projektowanej ustawy)*

Projektowana zmiana ustawy – Prawo zamówień publicznych ma na celu umożliwienie prowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, gdy zamawiającemu nie zostały przyznane środki na jego sfinansowanie. Obecnie taka możliwość jest przewidziana jedynie w przypadku finansowania zamówienia ze środków unijnych albo środków EFTA (art. 93 ust. 1a PZP) albo w przypadku finansowania ze środków na badania naukowe lub prace rozwojowe (art. 93 ust. 1a PZP). W obowiązującym stanie prawnym, jeżeli zamówienie jest finansowane z tych środków, w razie ich nieuzyskania zamawiający może unieważnić postępowanie. Taka możliwość obowiązuje w przypadku znacznej części inwestycji, tj. inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych, i nie budzi kontrowersji.

W przypadku finansowania zamówienia z innych środków niż wymienione powyżej, zamawiający przed wszczęciem postępowania musi mieć w każdym przypadku środki na jego sfinansowanie. W rezultacie rytm ogłaszania przetargów jest uzależniony od cyklu gospodarki finansowej zamawiającego. Takie ścisłe uzależnienie skutkuje nie tylko spiętrzeniem przetargów, ale także presją na wyznaczanie bardzo krótkich terminów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz wpływa na obniżenie jakości dokumentacji przetargowej.

Projektowane rozwiązanie nie stanowi zatem nowości w polskim systemie zamówień publicznych. Polega ono na umożliwieniu unieważnienia postępowania we wszystkich przypadkach nieuzyskania środków na sfinansowanie zamówienia, pozwoli na lepsze przygotowanie dokumentacji przetargowych, a także bardziej racjonalne zaplanowanie realizacji zamówień w ciągu roku budżetowego.

Tak samo, jak to jest na gruncie obowiązujących przepisów PZP, zamawiający będzie zobowiązany uprzedzić zainteresowanych uzyskaniem zamówienia, że w chwili wszczęcia postępowania nie posiada jeszcze środków na jego sfinansowanie. Informacja o tym fakcie będzie musiała być zamieszczona w ogłoszeniu o zamówieniu, zaproszeniu do negocjacji w trybie z wolnej ręki albo negocjacji bez ogłoszenia albo w zaproszeniu do składania ofert w trybie zapytania o cenę oraz o unieważnieniu postępowania.

W związku z powyższym proponuje się zmienić brzmienie art. 93 ust. 1a PZP i uchylić art. 93 ust. 1b PZP, który po zmianie ust. 1a stanie się zbędny.

*j) ustawa o pomocy społecznej (art. 13 projektowanej ustawy)*

Zgodnie z obowiązującym art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej organy administracji udzielając dotacji mogą zlecać zadania z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym w rozumieniu w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.) oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej. Takiego statusu nie posiadają partnerzy prywatni. To ograniczenie nie ma uzasadnienia w odniesieniu do realizacji inwestycji w zakresie pomocy społecznej, które wymagają znacznych nakładów kapitałowych.

W związku z tym, celowe jest wprowadzenie przepisów, które wprost dopuszczają PPP w zakresie budowy, remontów, utrzymania, wyposażenia jednostek pomocy społecznej (projektowany art. 25 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej).

Istotą projektowanych przepisów jest określenie granicy między pomocą społeczną, w ramach której zadania mogą być zlecane tylko organizacjom pożytku publicznego (non-profit), a sferą, w której niewątpliwie dopuszczalne będzie PPP. Projektowane przepisy stanowią odpowiedź na zapotrzebowanie, przede wszystkim władz lokalnych. Celem proponowanych przepisów nie jest wprowadzanie zmian systemowych, ale dopuszczenie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego do wykonywania tylko ściśle określonych zadań polegających na budowie, remoncie i utrzymaniu lub wyposażeniu domów pomocy społecznej.

Jednocześnie z uwagi na wrażliwą kwestię społeczną dotyczącą domów opieki społecznej i potrzebę ochrony osób najsłabszych, niezbędne jest podjęcie działań, które zabezpieczą ich interesy. Przepisy art. 61 i art. 62 ustawy o pomocy społecznej określają zasady wnoszenia przez mieszkańca domu pomocy społecznej opłaty za pobyt w placówce. Jak wynika z art. 60 ust. 1 pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym odpowiednio wójt gminy (burmistrz lub prezydent miasta), albo starosta lub marszałek (art. 60 ust. 2). Zgodnie z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca DPS stanowi kwotę rocznych kosztów działalności DPS wynikającą z utrzymania mieszkańców, z roku

poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców DPS w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego. Na podstawie powyższej średniej ustalane są opłaty od mieszkańców za pobyt w DPS. Biorąc pod uwagę powyższe, zaproponowano drugie zdanie w art. 25 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, które wskazuje jakie elementy wynagrodzenia partnera prywatnego nie mogą być wliczane do średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej. Do średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej nie wlicza się wynagrodzenia partnera prywatnego za budowę, remont, utrzymanie i wyposażenie domu pomocy społecznej. Przepis ten zabezpiecza mieszkańców domów pomocy społecznej i ich rodziny przed nadmiernym wzrostem kosztów wywołanych wykorzystaniem formuły PPP.

*k) ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 14 projektowanej ustawy)*

Projektowany przepis art. 18d ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi uzupełnienie projektowanego art. 4 ust. 2a ustawy PPP. Zgodnie z tym przepisem ustawy PPP, dopuszczalne będzie zawarcie umowy PPP będącej umową koncesji w trybie PZP. Konsekwencją uelastycznienia wyboru trybu zawarcia umowy PPP jest propozycja zmian ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zamawiający i ich pracownicy nie powinni ponosić odpowiedzialności za pominięcie trybu ustawy o umowie koncesji, jeżeli umowa została zawarta w trybie PZP. W takim przypadku ocena zgodności z prawem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego powinna następować w świetle przepisów o zamówieniach publicznych (tj. art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

*l) ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym (art. 15 projektowanej ustawy)*

Większość planowanych projektów PPP w sektorze domów studenckich obejmuje budowę takich domów a następnie jego utrzymanie i zarządzanie. Jednym

z kluczowych elementów wdrożenia projektów PPP w sektorze domów studenckich jest finansowanie wynagrodzenia partnera prywatnego.

Źródła finansowania uczelni oraz ich przeznaczenie regulowane są obecnie m.in. w art. 103 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z art. 103 ust. 4 fundusz pomocy materialnej może być przeznaczony na pokrycie kosztów utrzymania domów i stołówek studenckich, w tym na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w tych domach i stołówkach studenckich, oraz na odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla tych pracowników. Z kolei w myśl ust. 5 tego przepisu, z funduszu mogą być finansowane m.in. remonty i modernizacja domów i stołówek studenckich. Literalna wykładnia art. 103 ust. 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym wyłącza zatem możliwość finansowania wynagrodzenia partnera prywatnego w projektach polegających na budowie a następnie utrzymaniu i zarządzaniu domami studenckimi.

Projektowana zmiana art. 103 ust. 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym ma na celu wprowadzenie możliwości wykorzystania środków z funduszu pomocy materialnej na wynagrodzenie partnera prywatnego.

*l) wydawanie obligatoryjnej opinii nt. projektów współfinansowanych z budżetu państwa w kwocie powyżej 300 000 000 zł (ocena tzw. testu PPP z art. 133b ust. 1 ustawy o finansach publicznych)*

Przyjęta przez Radę Ministrów uchwała nr 116/2017 w dniu 26 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” identyfikuje szereg działań niezbędnych dla zapewnienia właściwego rozwoju i wykorzystania formuły PPP w Polsce. Jednym z tych działań jest opracowanie i wdrożenie obligatoryjnej opinii nt. formuły realizacji dużych projektów planowanych do finansowania ze środków budżetu państwa – działanie nr 8.

W dotychczasowej praktyce realizacji dużych projektów inwestycyjnych z udziałem środków publicznych, w tym środków z budżetu państwa analiza projektu pod kątem wykorzystania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego nie była powszechną praktyką. Takie podejście powoduje, że część projektów, które z powodzeniem mogłyby być realizowane w formule PPP z korzyścią dla budżetu państwa i wzrostem poziomu inwestycji, co w efekcie pozwoli na wzrost gospodarczy całego kraju jest realizowana w formule tradycyjnej. Celem wprowadzanych zmian jest lepsza identyfikacja dużych projektów, które mogłyby być zrealizowane w formule PPP.

Zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych w formule PPP umożliwi zwiększenie wydatków publicznych w zakresie realizacji inwestycji publicznych. Podejście to stanowi wdrożenie w praktyce zapisów Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która wskazuje, że należy zwiększyć stopę inwestycji i ich jakość w celu uniknięcia „dryftu rozwojowego” i pozostawania w grupie krajów o średnim dochodzie.

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 116/2017 w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” w przypadku dużych projektów (powyżej 300 000 000 zł nakładów inwestycyjnych z budżetu państwa) planowanych do realizacji w formule tradycyjnej należy przeanalizować także wykorzystanie formuły PPP. Odpowiedzialna za projekt instytucja powinna przeprowadzić stosowną analizę (tzw. „test PPP”) oraz zasięgnąć niewiążącej opinii wyznaczonego podmiotu (np. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego) przed podjęciem decyzji o sposobie realizacji. Opinia ta będzie potwierdzała zasadność realizacji przedmiotowych projektów w formule tradycyjnej tylko w przypadku, gdy formuła ta będzie przynosiła większe korzyści w całym cyklu życia projektu niż formuła PPP. Z ww. opinii wyłączone będą projekty współfinansowane z funduszy UE, bezzwrotnych międzynarodowych instrumentów finansowych (np. Instrumentu Łącząc Europę (CEF)) a także z sektora obronności oraz obejmujące dostawy sprzętu newralgicznego, newralgiczne usługi i roboty budowlane a także projekty, dla których proces przygotowania został już rozpoczęty.

Przygotowane przepisy stanowią wdrożenie w życie deklaracji przyjętej przez Radę Ministrów w przywołanej powyżej uchwale.

Projektowane przepisy przewidują zmianę roli ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w procesie przygotowania dużych inwestycji, które angażują znaczne środki publiczne. Procedura opinii nt. tzw. testu PPP będzie nastawiona na wybór formuły, w jakiej ma być realizowana inwestycja, a więc będzie skoncentrowana na badaniu efektywności przyszłej inwestycji. Należy przy tym zauważyć, że tzw. test PPP ma dotyczyć inwestycji, jeżeli próg 300 000 000 zł przekracza zakładana kwota wydatków z budżetu państwa, a nie ich wartość kosztorysowa. Należy zaznaczyć, że w przypadku realizacji inwestycji przez JST z udziałem środków z budżetu państwa w kwocie co najmniej 300 000 000 zł, wykonanie testu PPP również znajdzie

zastosowanie jeżeli inwestycja nie będzie podlegała wyłączeniu na podstawie przesłanek wskazanych w art. 133b ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przez pojęcie „inwestycje” należy rozumieć inwestycje w rozumieniu art. 132 ustawy o finansach publicznych. Przykładowy katalog kosztów inwestycyjnych został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. poz. 1579).

Projektowany przepis art. 133b ustawy o finansach publicznych przewiduje obowiązek uzyskiwania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na realizację inwestycji w sposób zaproponowany przez wnioskodawcę. Tzw. test PPP będzie obowiązkowy do wykonania, jeżeli planowana inwestycja będzie sfinansowana w kwocie wydatków z budżetu państwa przekraczającej 300 000 000 zł. Obowiązek uzyskiwania opinii nie będzie dotyczył inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych, współfinansowanych przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz współfinansowanych ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także projektów w dziedzinie obronności lub bezpieczeństwa, o których mowa w art. 131a ust. 1 PZP (projektowany art. 133b ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Tzw. test PPP nie będzie obowiązkowy dla inwestycji realizowanych na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1834), a także inwestycji realizowanych na podstawie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920). Obowiązek uzyskiwania opinii nie będzie dotyczył przedsięwzięć planowanych do realizacji w formule PPP, gdyż inwestycje te będą podlegały obowiązkowej ocenie efektywności, o której mowa w projektowanym art. 2a ust. 1 ustawy PPP. Obowiązek uzyskania opinii nie będzie dotyczył także inwestycji realizowanych w formule koncesji, gdyż zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi niezbędne jest przeprowadzenie analizy efektywności planowanej inwestycji, tj. w przypadku umowy koncesji zawartej na czas dłuższy niż 5 lat, czas trwania umowy koncesji nie może przekraczać okresu, w którym koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z

uwzględnieniem inwestycji początkowych i inwestycji dokonanych w czasie trwania koncesji.

Tzw. test PPP będzie obowiązkowy także dla inwestycji realizowanych przez podmioty publiczne objęte programami rozwoju, o których mowa w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, z późn. zm.).

Warto podkreślić, że wprowadzenie obligatoryjnej opinii w zakresie tzw. testu PPP nie powinno powodować opóźnienia przygotowania dużych projektów inwestycyjnych. Podmiot publiczny w ramach wstępnych analiz, które niezależnie od formuły i źródła finansowania są obecnie wykonywane dla poszczególnych inwestycji będzie musiał tylko uwzględnić także analizę możliwości realizacji projektu w formule PPP. Przy czym ustawa nie przesądza o zakresie, formie, szczegółowości takiej analizy, co daje podmiotom publicznym znaczną swobodę w zakresie przeprowadzenia testu PPP. Mając na uwadze, że dla każdej inwestycji konieczne jest opracowanie szeregu analiz w ramach prowadzonych prac przygotowawczych (np. studiów wykonalności) uwzględnienie jako dodatkowej analizy testu PPP nie powinno wpływać na czas realizacji inwestycji, a także nie powinno generować znaczących dodatkowych kosztów przygotowania inwestycji. Także maksymalny dwumiesięczny okres opiniowania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wyboru tradycyjnej formuły realizacji inwestycji nie wstrzymuje prac w zakresie przygotowania inwestycji, które i tak – niezależnie od wybranej formuły realizacji – muszą być przeprowadzone.

Przepisy ustawy celowo nie określają momentu, kiedy należy złożyć wniosek o obligatoryjną opinię przed podjęciem decyzji o sposobie realizacji. Dodatkowo to dany podmiot publiczny powinien mieć swobodę do takiego kształtowania procesu realizacji inwestycji, która w optymalny sposób odpowiada jego potrzebom. Sugeruje się jednak, aby wniosek o wydanie obligatoryjnej opinii był składany najpóźniej równoległe z prowadzoną procedurą oceny oddziaływania inwestycji na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.). Zgodnie z art. 72a ust. 1 ww. ustawy organ właściwy do wydania decyzji o

środowiskowych uwarunkowaniach jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w tej decyzji, co oznacza, że będzie możliwe przeniesienie wydanej wcześniej decyzji na partnera prywatnego, jeżeli projekt będzie realizowany w formule PPP. Zbyt długie zwlekanie z opracowaniem testu PPP przez zamawiającego może doprowadzić do poniesienia zbędnych kosztów przez stronę publiczną w sytuacji zmiany formuły realizacji z tradycyjnej na PPP.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wyda opinię na temat sposobu realizacji inwestycji, podając uzasadnienie prawne i faktyczne, biorąc pod uwagę korzyść dla interesu publicznego, w szczególności zakładaną jakość wykonywania zadań podmiotu publicznego i oszczędne wykorzystanie zasobów oraz możliwość finansowania przedsięwzięcia ze środków budżetu państwa (nowy art. 133d ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

W wydanie opinii zaangażowany będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych wyłącznie, gdy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego uzna to za zasadne (projektowany art. 133c ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Mając na uwadze duże prawdopodobieństwo współopiniowania wniosku przez ministra właściwego ds. finansów publicznych podmiot publiczny zobligowany jest do złożenia wniosku wraz z załącznikami w dwóch egzemplarzach, także w postaci elektronicznej.

Wniosek o wydanie opinii przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego będzie podlegał zwrotowi podmiotowi publicznemu w przypadku stwierdzenia, że zawiera braki (projektowany art. 133c ust. 5 ustawy o finansach publicznych). Wnioskodawca będzie zobligowany do ewentualnego poprawienia, wyjaśnienia lub uzupełnienia wniosku w terminie wyznaczonym każdorazowo przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 133c ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Określenie sztywnego terminu w przedmiotowym zakresie wydaje się niezasadne, mając na uwadze, że trudno z góry założyć skalę niezbędnych poprawek i uzupełnień.

Projekt ustawy nie przewiduje mechanizmu odwoławczego w razie wydania opinii o zasadności realizacji inwestycji w modelu PPP, ponieważ opinia ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego nie ma charakteru wiążącego dla podmiotu



wnioskującego. Zgodnie z art. 133d ust. 5 podmiot publiczny może złożyć kolejny wniosek o wydanie opinii w przypadku zmiany treści załączników wskazanych w art. 133c ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W związku z wprowadzeniem procedury oceny tzw. testu PPP, proponuje się rezygnację z procedury przewidzianej w art. 135 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Art. 135 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określa, że zaplanowanie wydatków na inwestycje budowlane państwowych jednostek budżetowych oraz dotacji, o których mowa w art. 132 ust. 2, o wartości kosztorysowej przekraczającej 300 000 000 zł wymaga uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o zgodności przewidywanej inwestycji z odpowiednimi strategiami rozwoju, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dzięki uchynieniu tego przepisu inwestycje nie będą podlegały zwiększonej liczbie procedur niż obecnie. Dodatkowo mimo obowiązywania art. 135 ust. 2 od 2009 r., do końca 2016 r. żaden projekt nie został poddany tej procedurze.

W miejsce dotychczasowych przepisów wprowadzony zostaje obowiązek wystąpienia o opinię ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, o której mowa w art. 133b ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Inwestycja, która zostanie poddana „testowi PPP”, jeżeli będzie realizowana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego będzie musiała uzyskać zgodę ministra właściwego ds. finansów publicznych na realizację inwestycji w formule PPP, o której mowa w art. 18 ustawy o PPP. Wynika to z faktu, że „test PPP” jest wykonywany, gdy PPP nie jest planowane przez wnioskodawcę, a zgoda na realizację przedsięwzięcia w formule PPP z art. 18 ustawy o PPP jest wydawana, gdy PPP jest planowane.

W konsekwencji uchylone zostaną także art. 135 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie zobowiązany do zachowania poufności danych przekazanych przez podmioty publiczne, jeżeli dane te podlegają ochronie prawnej (art. 133e ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Ewentualne udostępnienie informacji publicznej osobom trzecim w zakresie treści opinii będzie możliwe dopiero w chwili zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, lub zakończenia postępowania w inny sposób w zakresie

inwestycji, będącej przedmiotem tej opinii. W sytuacji w której pomimo wydania opinii nie wszczęto postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, zawarcia umowy koncesji lub zamówienia, opinia może zostać ujawniona nie wcześniej niż w terminie 2 lat od jej wydania. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.) w art. 1 ust. 2, umożliwia ustawowe ukształtowanie odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W związku z wyżej wprowadzonymi zmianami w zakresie ustawy o finansach publicznych konieczna stała się także zmiana porządkowa w zakresie nowego brzmienia art. 162 pkt 4.

Zgodnie z obowiązującym art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji celowych na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Podmioty nienależące do sektora finansów publicznych mogą otrzymywać takie dotacje, pod warunkiem że nie działają dla zysku. Zakaz udzielania dotacji podmiotom działającym dla zysku wyklucza przyznawanie dotacji partnerom prywatnym.

Wykluczenie partnerów prywatnych z możliwości otrzymania dotacji powoduje ograniczenie realizacji inwestycji, np. inwestycje w domach pomocy społecznej. Podmioty *non-profit* najczęściej nie mają bowiem kapitału na inwestycje w infrastrukturę, czym dysponują partnerzy prywatni. Niekiedy jednakże nie jest możliwe pokrycie wszystkich wydatków kapitałowych przez partnera prywatnego i konieczne jest uzupełnienie budżetu projektu ze środków publicznych. Z tego względu uzasadnione jest dodanie projektowanego przepisu art. 221a ustawy o finansach publicznych, który umożliwiłby udzielanie dotacji na inwestycje publiczne także podmiotom działającym dla zysku w ramach PPP. Jednocześnie należy podkreślić, że dotacja będzie służyła przede wszystkim wykonywaniu zadań publicznych podmiotu publicznego.

Proponowany przepis nie zwiększy wysokości sum udzielanych dotacji na poszczególne zadania, które wynikają z budżetów gmin. Nie rodzi tym samym wzrostu wydatków, a jedynie rozszerza wachlarz możliwości finansowania inwestycji samorządowych. W istocie chodzi zatem o zrównanie możliwości dotowania

wykonywania zadań inwestycyjnych na podstawie ustawy o wolontariacie i działalności pożytku publicznego i ustawy PPP.

W myśl projektowanego przepisu art. 221a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, udzielenie dotacji następowaloby na podstawie umowy PPP, z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

Dodatkowo należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym art. 132 ust. 3 pkt 3 dopuszcza udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowywanie kosztów realizacji inwestycji w ramach umów o partnerstwie publiczno-privatnym. Dlatego też należy uznać za nieuzasadnione brak analogicznego przepisu w kontekście budżetów JST. Projektowany art. 221a eliminuje ten brak.

*m) ustawa o działalności leczniczej (art. 19 projektowanej ustawy)*

W przepisie art. 18 projektowanej ustawy proponuje się dodać w ustawie o działalności leczniczej przepis art. 54 ust. 4a, który zezwoli na wnoszenie aportów przez publiczne ZOZ. Obecnie ustawa o działalności leczniczej tego zakazuje, co znacznie utrudnia realizację projektów PPP.

Należy podkreślić, że zgodnie z projektowanym przepisem podmiot tworzący (tj. podmiot albo organ, który utworzył podmiot leczniczy w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej albo jednostki wojskowej), przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, musi wyrazić zgodę na wniesienie majątku samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej lub przysługującego mu do niego prawa w formie aportu do spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 lub ust. 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym.

*n) ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 20 projektowanej ustawy)*

Projektowane przepisy zmieniające ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane

lub usługi mają na celu pełniejszą implementację dyrektywy 2014/23/UE<sup>9)</sup> oraz lepsze ujednoczenie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi z ustawą – Prawo zamówień publicznych.

W art. 2 pkt 11 lit. c należy skreślić wyrazy „innych niż prawa”. Ten przepis powinien bowiem odpowiadać normie z art. 3 ust. 2 PZP. W przepisie art. 8 ust. 3 powinno być odesłanie do progu stosowania ustawy koncesyjnej, a nie do tzw. progu unijnego. Brak takiego odesłania pozostawiłby poza unormowaniem sytuację, gdy łączna wartość części przedmiotu umowy koncesji nie osiąga wysokości progu unijnego.

Zmiana w art. 10 ust. 2 pkt 1 polega na zastąpieniu odesłania do art. 18 ust. 2 ustawy o umowie koncesji odesłaniem do przepisu art. 11 ust. 8 PZP. Oba przepisy określają tzw. próg unijny. W art. 10 ust. 2 pkt 1 powinno być odesłanie do progu z PZP, ponieważ przepis dotyczy umowy mieszanej, w której przesądzające znaczenie o właściwym reżimie zawarcia umowy ma wartość części będących zamówieniami publicznymi, a nie koncesjami.

Obecne brzmienie art. 10 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy o umowie koncesji zawiera odniesienia do „zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a i 5 ustawy Pzp”. Ponieważ jest to odniesienie, które może powodować trudności w wykładni tych przepisów proponuje się dostosowanie brzmienia tych przepisów w kierunku takiej zmiany jak w art. 10 ust. 2 pkt 1 tzn. przez usunięcie odniesienia do „zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a i 5 ustawy Pzp” a wpisanie w to miejsce np. „na zasadach ogólnych”. Zmiana ta wynika z konieczności dostosowania do zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy Pzp z dnia 22 czerwca 2018 r. Przepis art. 10 ust. 4 pkt 1 ma w założeniu wdrażać normę art. 22 ust. 3 lit. b dyrektywy 2014/23/UE, zgodnie, z którą koncesji udziela się zgodnie z dyrektywą 2014/24/UE, jeżeli jeden z rodzajów działalności, którego ta koncesja ma dotyczyć, podlega niniejszej dyrektywie, a drugi – dyrektywie 2014/24/UE.

Proponuje się także dodanie art. 10 ust. 4 pkt 2 lit. c. Proponowana zmiana ma wdrażać normę art. 22 ust. 3 lit. a dyrektywy 2014/23/UE, zgodnie z którą koncesji można udzielić zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy mającymi zastosowanie do

---

<sup>9)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 1, Dz. Urz. UE L 114 z 05.05.2015, str. 24 oraz Dz. Urz. UE L 307 z 25.11.2015, str. 9).

koncesji udzielonych przez instytucje zamawiające, jeżeli jeden z rodzajów działalności, których dotyczy koncesja podlega przepisom niniejszej dyrektywy mającym zastosowanie do koncesji udzielonych przez instytucje zamawiające, a inny rodzaj podlega przepisom niniejszej dyrektywy mającym zastosowanie do koncesji udzielonych przez podmioty zamawiające.

Proponuje się doprecyzowanie art. 18 ust. 4 przez dodanie zdania jednoznacznie wskazującego, że przekazanie ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej następuje, jeżeli szacunkowa wartość umowy koncesji jest równa lub przekracza tzw. progi unijne.

*o) Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (art. 16 projektowanej ustawy)*

W celu wzmocnienia kontroli nad realizacją umów długoterminowych zawieranych przez administrację publiczną proponuje się rozszerzenie uprawnień Centralnego Biura Antykorupcyjnego o możliwość kontroli prawidłowości realizacji umów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego.

## **VII. Przepisy przejściowe**

Zgodnie z projektowanym art. 21 ust. 1 ustawy, do postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego i postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego wszczętych przed dniem wejściem w życie niniejszej ustawy będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Nowe przepisy dotyczące właściwego trybu wyboru partnera prywatnego, w odniesieniu do postępowań toczących się w dniu wejścia w życie ustawy, będą natomiast obowiązywały bezpośrednio (projektowany art. 21 ust. 2 ustawy). Taka sama zasada będzie dotyczyła oceny na gruncie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postępowania prowadzonego w trybie PZP, które zakończy się zawarciem umowy koncesji (projektowany art. 21 ust. 3). W tych bowiem przypadkach nie ma przesłanek do odsuwania w czasie wejścia w życie tych przepisów.

W celu zapewnienia nadzoru nad zmianami, podmioty publiczne będą zobowiązane w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przekazać ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego informacje o partnerstwach.

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 116/2017 w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” „test PPP” nie będzie obowiązkowy dla projektów współfinansowanych z budżetu państwa w kwocie powyżej 300 000 000 zł planowanych do realizacji w formule tradycyjnej, dla których proces przygotowania został już rozpoczęty, a które nie są objęte katalogiem wyłączeń wymienionych w art. 133b ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dlatego też niezbędne jest zidentyfikowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego jednoznacznego momentu, który wskazuje na rozpoczęcie procesu przygotowania projektu. Proponuje się, aby za moment rozpoczęcia przygotowania projektu uznać złożenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w przypadku planowanych do uzyskania w projekcie kilku decyzji środowiskowych – dotyczy pierwszej decyzji) w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.). Powyższe wynika z faktu, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1). Przywołany artykuł wyraźnie wskazuje, że realizacja przedsięwzięcia jest dopiero na etapie planowania. Zgodnie z art. 72 ww. ustawy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia następuje przed uzyskaniem szeregu innych decyzji m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W myśl projektowanego art. 23, z wymogu uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na realizację inwestycji, zwolnione będą inwestycje, jeżeli wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko zostanie złożony przed dniem wejścia w życie ustawy. Ustawodawca uznaje tym samym, że czynności

podjęte przez podmiot planujący realizację przedsięwzięcia w celu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia także należy uwzględnić, jako element procesu przygotowania. Niemniej jednak z uwagi na fakt, że nie można rozpoczęcia tych czynności jednoznacznie określić w przepisach prawa zastosowano odwołanie do dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Dzięki takiemu uregulowaniu inwestycje, których przygotowanie w dniu wejścia w życie ustawy zostało już rozpoczęte, zostaną zwolnione z procedury uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, o której mowa w art. 133b ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 25 projektu, strefa płatnego parkowania ustalona na podstawie przepisów dotychczasowych, staje się strefą płatnego parkowania, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 3. To rozwiązanie oznacza, że dotychczasowe strefy pod rządami nowych przepisów pozostaną „zwykłymi” strefami płatnego parkowania.

W myśl projektowanego art. 26 ustawy, przepis art. 37 ust. 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu nadanym projektem, dotyczący bezprzetargowego oddania w najem lub dzierżawę nieruchomości przez podmiot publiczny, będzie miał zastosowanie także do partnera prywatnego lub spółki PPP, wybranego albo związanej przed dniem wejścia w życie ustawy. To rozwiązanie uelastyczni możliwości ustrukturyzowanie partnerstwa, zwłaszcza gdy oddanie w najem albo dzierżawę okaże się niezbędne już w trakcie trwania partnerstwa.

### **VIII. Skutki finansowe wejścia w życie ustawy**

Zgodnie z art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na:

- 1) budżet państwa;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;

3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych projekt ustawy, o którym mowa w ust. 1a, zawiera mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, polegające na:

- 1) limitowaniu liczby udzielanych świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej lub
- 2) uzależnieniu wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego albo zmianie kryterium dochodowego lub majątkowego uprawniającego do nabycia świadczeń finansowanych ze środków publicznych, lub
- 3) zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.

Biorąc pod uwagę powyższe, regulacje w projekcie ustawy wprowadzono w art. 27.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu:

- 1) określenie wysokości tych skutków;
- 2) wskazanie źródeł ich sfinansowania;
- 3) opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy prawa oraz § 28 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, załącznikiem do uzasadnienia jest ocena skutków regulacji.

## **IX. Termin wejścia ustawy w życie**

Ustawa, z wyjątkami, o których mowa w art. 28, wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zgodnie z §12 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uzasadnienie projektu ustawy nie musi zawierać szczegółowego wyjaśnienia wejścia w życie projektowanej ustawy, jeżeli termin wejścia w życie ustawy wynosi minimum 14 dni.



## **X. Informacje dodatkowe o projekcie ustawy**

### *Zgodność z prawem Unii Europejskiej*

Projekt został skierowany do Ministerstwa Spraw Zagranicznych z prośbą o wydanie opinii o jego zgodności z prawem UE. W dniu 28 marca 2017 r. Minister Spraw Zagranicznych pismem (nr DPUE.920.511.2017/4/msz) wydał opinię o zgodności z prawem UE projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw.

### *Wpływ projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców*

Projekt ustawy nie wpływa bezpośrednio na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Projektowana regulacja będzie dotyczyła przede wszystkim tych przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność w większym rozmiarze. Takie podmioty mają bowiem potencjał do nawiązania wieloletniej współpracy w ramach PPP i mają odpowiednie możliwości finansowe. Należy przyjąć, że średnie małe i mikroprzedsiębiorstwa będą mogły uczestniczyć w realizacji inwestycji PPP w charakterze podwykonawców partnerów prywatnych i spółek projektowych aczkolwiek ich udział nie będzie zapewne duży (np. kompleksowe umowy obsługi nieruchomości (facility management) zwykle obejmują także drobne prace utrzymaniowe). Na etapie przedrealizacyjnym mali i mikroprzedsiębiorcy będą mogli ubiegać się o zamówienia w zakresie opracowania oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia PPP oraz analiz wymaganych w procedurze tzw. testu PPP. Rozwój rynku PPP otworzy przed przedsiębiorcami, zwłaszcza średnimi i dużymi, nowe możliwości rozwoju. Dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw z branży budowlanej i sektora usług (zwłaszcza usług dotyczących zarządzania nieruchomościami, medycznych, opiekuńczych a także handlu i rekreacji itp.). W związku ze zwiększeniem kompetencji i zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego mali i mikroprzedsiębiorcy będą mogli ubiegać się o zlecenia obejmujące przygotowanie ekspertyz i analiz przydatnych w realizacji nowo nałożonych zadań.

Ustawa wprowadza także możliwość dla JST podwyższenia maksymalnego limitu opłat za parkowanie w centrach dużych miast, co może mieć wpływ na podmioty gospodarcze działające w strefach płatnego parkowania. Faktyczny skutek zależy od decyzji władz lokalnych.

### *Notyfikacja*

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega w tym zakresie notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie został przedstawiony właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

### *Działalność lobbingowa*

Żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

### *Zgodność z uchwałą nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych.*

Projekt wpływa tylko pośrednio na kwestię związane z określeniem warunków wykonywania działalności gospodarczej i nie wprowadza nowych obowiązków związanych z zakładaniem czy prowadzeniem działalności gospodarczej, a tym samym przedmiotowa uchwała nie ma zastosowania.

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rozwoju</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> p. Witold Słowik – Podsekretarz Stanu w MR</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> p. Paweł Szaciłło, Dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego kontakt: sekretariatDPA@mr.gov.pl; tel.: 22-273-79-50 oraz p. Marcin Jędrasik, naczelnik wydziału w Departamencie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego marcin.jedrasik@mr.gov.pl; tel. (22) 273-79-55</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 2017-10-30</p> <p><b>Źródło:</b> Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju / Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</p> <p><b>Nr w wykazie prac: UD 215</b></p>
---	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Głównym problemem, który ma być rozwiązany, jest niski stopień zaangażowania kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych oraz potrzeba zwiększenia efektywności inwestycji i świadczenia usług publicznych w Polsce. Uwolnienie potencjału kapitału prywatnego zależy m.in. od usunięcia barier prawnych oraz wprowadzenia przepisów *expressis verbis* dopuszczających powszechnie przyjęte na świecie rozwiązania z zakresu PPP. W Polsce nadal utrzymują się problemy związane z stosowaniem formuły PPP. Wynikają one między innymi z powodu podejmowania decyzji o realizacji projektów PPP bez ich wcześniejszego właściwego przeanalizowania i odpowiedniego przygotowania oraz z funkcjonowania przepisów prawa, które nie zawsze uwzględniają specyfikę tej formuły lub nie odzwierciedlają obecnych warunków rynkowych.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt

Najważniejsze, wybrane rozwiązania w projekcie:

- 1) wzmocnienie kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, we wsparciu projektów PPP, co powinno rozwiać obawy przed zaangażowaniem się w projekty PPP przez podmioty publiczne, zwłaszcza samorządy (utworzenie jednostki PPP na bazie departamentu MR, tzw. *PPP unit*),
- 2) wprowadzenie obowiązkowego opiniowania analiz dot. wyboru formuły realizacji inwestycji dla projektów powyżej 300 000 000 zł nakładów inwestycyjnych z budżetu państwa – tzw. „test PPP”),
- 3) wprowadzenie dobrowolnego opiniowania przez MR mniejszych projektów (ocena stanu przygotowania i zasadności realizacji projektu w formule PPP na wniosek promotora,
- 4) wprowadzenie obowiązku przeprowadzania analizy efektywności realizacji przedsięwzięcia w PPP,
- 5) wprowadzenie regulacji ułatwiających monitoring rynku PPP,
- 6) umożliwienie realizacji projektów PPP na bazie istniejących spółek podmiotu publicznego, czego nie dopuszczają obecne przepisy (przy utrzymaniu ograniczenia czasowego umowy o PPP),
- 7) wprowadzenie wyraźnej podstawy do zawierania tzw. umów bezpośrednich,
- 8) dopuszczenie udzielania przez JST dotacji celowych dla partnerów prywatnych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją zadań tej jednostki. Obecnie takie dotacje są dopuszczalne tylko dla podmiotów niedziałających dla zysku. Zmiana nie wpłynie na wielkość udzielanych dotacji, a ułatwi wykonywanie szeregu zadań publicznych w PPP. Należy zauważyć, że organizacje niedziałające dla zysku w praktyce nie dysponują środkami na inwestycje, a partnerzy prywatni mają możliwości dokonywania inwestycji. *Per saldo* zmiana może ułatwić wykonywanie zadań przez JST,
- 9) proponuje się wyłączenie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów zajętych pod pasy drogowe dróg publicznych oraz zlokalizowanych w nich budowli – związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na utrzymaniu lub eksploatacji dróg publicznych (obecnie takie wyłączenie przewidziane jest dla gruntów zajętych pod pasy drogowe dróg publicznych oraz zlokalizowanych w nich budowli związanych z eksploatacją autostrad). Choć teoretycznie takie rozwiązanie mogłoby mieć wpływ na obniżenie dochodów JST, to należy podkreślić, że obecnie działalność gospodarcza w zakresie utrzymania dróg publicznych nie jest podejmowana (nie ma takich PPP). Gminy z tego tytułu nie uzyskują obecnie żadnych dochodów w ramach podatku od nieruchomości, nie dojdzie zatem do rzeczywistego uszczuplenia dochodów JST. Dopuszczenie PPP w tym

sektorze może mieć natomiast pozytywny skutek w postaci odciążenia budżetów zarządców dróg publicznych przez rozłożenie nakładów inwestycyjnych w czasie.

Powyższe i inne przewidziane zmiany mogą być wprowadzone tylko w drodze ustawowej, ponieważ dotyczą praw i obowiązków podmiotów spoza sektora administracji rządowej, a zatem nie mogą być zrealizowane aktami wewnętrznymi organów administracji rządowej lub dokumentami pozalegisłacyjnymi.

Oczekiwanym efektem planowanych regulacji jest zwiększenie udziału kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji publicznych, z jednoczesnym rozłożeniem w czasie obciążeń sektora finansów publicznych. Dzięki zastosowaniu ścisłych mierników efektywności realizacji zadań publicznych w ramach PPP (co jest regułą w sektorze prywatnym) można oczekiwać również podniesienia efektywności wydatkowania środków publicznych.

Ścisła współpraca sektora publicznego z partnerami prywatnymi będzie także skutkowała podniesieniem kompetencji kadr sektora publicznego (zwłaszcza w podmiotach wykonujących usługi publiczne), które będą mogły nabyć wiedzę i umiejętności od sektora prywatnego. W rezultacie podniesiona będzie efektywność i jakość wykonywania zadań publicznych realizowanych także poza PPP.

Utworzenie jednostki odpowiedzialnej za politykę państwa w dziedzinie PPP ułatwi stymulowanie rynku (przez m.in. prowadzenie baz projektów – ang. *project pipeline*, wsparcie wybranych projektów oraz opracowanie dokumentów wzorcowych i wytycznych). Działalność Jednostki PPP, która będzie centrum wiedzy dla sektora publicznego w tym zakresie, może przyczynić się do obniżenia kosztów przygotowania projektów.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W państwach OECD problematyka ram prawnych PPP jest ujmowana bardzo różnie. Regulacja sfery publicznej (administracji publicznej) w bardzo wysokim stopniu jest efektem często wielowiekowej ewolucji. Konkretnie rozwiązania najczęściej nie poddają się porównaniom.

Ważnym dla PPP obszarem regulacji jest prawo zamówień publicznych, które w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) zostało zharmonizowane ww. dyrektywami. Przepisy unijne kształtują procedury wyboru partnera prywatnego w Polsce i innych państwach EOG w sposób bardzo podobny. Podobnie przedstawia się sytuacja w obszarze prawa finansowego (ubezpieczeniowego, bankowego itp.), które jest przedmiotem zbliżenia na forum unijnym i OECD. Umiędzynarodowienie rynku finansowego prowadzi również do recepcji sprawdzonych rozwiązań między państwami OECD.

Kwestie należące do prawa prywatnego zwykle nie są odrębnie regulowane, a powszechne przepisy zwykle mają zastosowanie do PPP. Należy pamiętać, że różne tradycje prawne (*common law*, obszar oddziaływania prawa francuskiego czy prawa niemieckiego) regulują kwestie cywilnoprawne w sposób dla siebie charakterystyczny.

Podsumowując, wszelkie ogólne porównania mogą być mylące. Każde państwo dostosowuje swoje praktyki i prawo dotyczące PPP do potrzeb wynikających zarówno z bieżącej polityki, własnego rynku, jak i systemu prawnego.

Zgodnie z danymi Europejskiego Centrum Wiedzy PPP, wyspecjalizowane publiczne jednostki PPP funkcjonują w wielu państwach UE (Establishing and Reforming PPP Units, sierpień 2014).

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego	1	Akt normatywny	Projekt reguluje kompetencje oraz zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego
Zamawiający: jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, podmioty prawa publicznego, związki tych jednostek lub podmiotów.	Ok. 35 000	Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r.	Projekt ustawy dotyczy podmiotów publicznych, które są zdefiniowane jako zamawiający „klasyczni”. Dzięki zniesieniu wielu istniejących ograniczeń prawnych rynek PPP powinien otrzymać dodatkowy impuls do wzrostu.
Duży przedsiębiorcy	Ok. 3792 w 2014 r.	Podmioty gospodarcze według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2014 roku. GUS 2015.  Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2015 r. GUS 2016.	Projektowana regulacja będzie dotyczyła przede wszystkim tych przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność w większym rozmiarze. Takie podmioty mają bowiem potencjał do nawiązania wieloletniej współpracy w ramach PPP i mają odpowiednie możliwości finansowe. Tym samym
Średni przedsiębiorcy	Ok. 14 527 w 2014 r.		
Mali i mikroprzedsiębiorcy	Ok. 1 900 000 podmiotów		

			<p>proponowane zmiany będą miały ograniczony wpływ na sektor MŚP. Należy przyjąć, że średnie, małe i mikroprzedsiębiorstwa będą mogły uczestniczyć w realizacji inwestycji PPP w charakterze podwykonawców lub na etapie przygotowawczym, wykonując analizy przedrealizacyjne.</p> <p>Ustawa wprowadza możliwość dla JST podwyższenia maksymalnego limitu opłat za parkowanie w centrach dużych miast, co może mieć wpływ na podmioty gospodarcze działające w strefach płatnego parkowania. Faktyczny skutek zależy od decyzji władz lokalnych.</p>
--	--	--	--

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W pracach nad projektem, w ramach tzw. prekonsultacji, wykorzystano ustalenia i konkluzje z prac Zespołu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego (organ opiniodawczo-doradczy Ministra Rozwoju i Finansów) i działającej w jego strukturach grupy roboczej, powołanego na podstawie zarządzenia nr 43 Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. W skład Zespołu wchodził przedstawiciel: samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, administracji rządowej, świata nauki i rynku PPP. Prekonsultacje obejmowały szereg spotkań, w wyniku których ustalono listę najważniejszych postulowanych zmian w ustawie o PPP i innych ustawach. Prekonsultacje miały istotny wpływ na kształt projektu.

Przebieg prac Zespołu ds. PPP, prowadzący do wypracowania przedmiotowych propozycji:

8 czerwca 2016 r. – zwołanie Zespołu ds. PPP .

4 lipca 2016 r. – posiedzenie Zespołu ds. PPP. Kierunkowa zgoda na powołanie dwóch grup roboczych.

13 lipca 2016 r. – Minister Witold Słowik – przewodniczący Zespołu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego powołał grupę roboczą ds. przeglądu prawa w celu zwiększenia efektywności inwestycji publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

W skład grupy wchodziło ponad 50 ekspertów reprezentujących stronę rządową, samorządową, doradców, wykonawców oraz środowiska naukowe i instytucje finansowe.

28 lipca 2016 r. – posiedzenia grupy roboczej (konsultacje roboczych wersji dokumentów).

29 lipca – 6 września 2016 r. – wymiana poglądów i uwag z ekspertami grupy.

7 września 2016 r. – posiedzenie grupy roboczej (konsultacje kolejnych wersji dokumentów).

13 października 2016 r. – Zespół ds. PPP przyjął na posiedzeniu dokument: Propozycje zmian legislacyjnych wypracowane w ramach prac grupy roboczej do spraw przeglądu prawa w celu zwiększenia efektywności inwestycji publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedłożony projekt ustawy został opracowany z wykorzystaniem dorobku grupy roboczej działającej w ramach Zespołu ds. PPP.

24 października 2016 r. – przedstawienie projektów ww. dokumentów Kierownictwu MR.

24 października – 2 grudnia 2016 r. – uzgodnienia propozycji zmian legislacyjnych z MF.

Formalne konsultacje i uzgodnienia były prowadzone po przygotowaniu projektu ustawy. Konsultacje obejmowały przede wszystkim sektor samorządowy i przedsiębiorców. Zaproszenie do konsultacji społecznych skierowano do następujących podmiotów:

1. Business Centre Club;
2. Europejska Unia Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Klasy Średniej – Unicorn;
3. Forum Związków Zawodowych;
4. Fundacja im. Stefana Batorego;
5. Fundacja Instytutu Rozwoju Regionalnego;
6. Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw;
7. Fundacja na rzecz Nauki Polskiej;
8. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym;
9. Izba Projektowania Budowlanego;
10. Komitet Polityki Naukowej;
11. Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich;
12. Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych;
13. Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich;
14. Krajowa Izba Gospodarcza;
15. Krajowa Rada Izby Architektów RP;
16. Krajowa Rada Spółdzielcza;

17. Kujawsko-Pomorska Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa;
18. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność 80”;
19. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”;
20. Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa;
21. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
22. Polska Akademia Umiejętności;
23. Polska Izba Inżynierów Budownictwa;
24. Polska Izba Ubezpieczeń;
25. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan;
26. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji;
27. Polska Rada Biznesu;
28. Polski Związek Pracodawców Budownictwa;
29. Polski Związek Producentów Kruszyw;
30. Pracodawcy RP;
31. Rada Główna Instytutów Badawczych;
32. Stowarzyszenie – Polski Kongres Drogowy;
33. Śląska Izba Budownictwa;
34. Związek Pracodawców Producentów Materiałów dla Budownictwa;
35. Związek Rzemiosła Polskiego;
36. Unia Metropolii Polskich;
37. Unia Miasteczek Polskich;
38. Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie;
39. Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego;
40. Polska Izba Producentów na Rzecz Obronności Kraju;
41. Stowarzyszenie Dostawców na Rzecz Służb Mundurowych;
42. Stowarzyszenie Polskiego Przemysłu Lotniczego;
43. Polski Holding Obronny;
44. Polskie Linie Kolejowe;
45. Polskie Koleje Państwowe S.A.;
46. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji;
47. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
48. Fundacja CentrumCSR.PL;
49. Francusko-Polska Izba Gospodarcza;
50. Śląska Izba Architektów;
51. Związek Województw RP;
52. Związek Miast Polskich;
53. Związek Powiatów Polskich;
54. Związek Gmin Wiejskich RP;
55. Polski Fundusz Rozwoju;
56. Bank Gospodarstwa Krajowego;
57. Fundacja Centrum PPP;
58. Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego;
59. Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”;
60. Krajowa Izba Gospodarki Odpadami;
61. Polska Izba Gospodarki Odpadami;
62. Krajowa Rada Izby Architektów RP;
63. Związek Banków Polskich;
64. Fundacja Inwenty;
65. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Termin zgłaszania uwag w formie pisemnej w ramach konsultacji wyniósł 21 dni (tj. między 14 marca i 5 kwietnia 2017 r.). Stanowiska podmiotów mających zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881, z późn. zm.) zagwarantowany inny termin na konsultacje (NSZZ Solidarność i OPZZ) oraz pozostałych zainteresowanych podmiotów, które wpłynęły w terminie późniejszym, nawet w dniu 15 maja 2017 r., zostały poddane analizie merytorycznej i uwzględnione w tabeli uwag.

W odpowiedzi na zaproszenie do składania uwag swoje stanowisko zgłosiły następujące podmioty:

Krajowa Rada Izby Architektów RP, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Polska Izba Gospodarki Odpadami, Pracodawcy RP, Krajowa Rada Spółdzielcza, Fundacja Centrum PPP, Fundacja Inwenty, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Bank Gospodarstwa Krajowego, Związek Województw RP, Francusko-Polska Izba Gospodarcza, Związek Banków Polskich, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych.

Uwagi do projektu z własnej inicjatywy zgłosiły następujące podmioty:



Urząd Miasta Poznań, Urząd Miasta Białystok, Urząd Miasta Szczecin, Urząd Miasta Oświęcim, Urząd Miejski w Gliwicach, Zarząd Dróg Miejskich w Grudziądzu, Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Miasto Zakopane, Miasto Świnoujście, Zarząd Dróg Miejskich w Bytomiu, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni, Polska Organizacja Branży Parkingowej, Fundacja Polska Parkuje, Zielone Mazowsze, Mota Engil, Związek Polskiego Leasingu, Polskie Stowarzyszenie Zamówień Publicznych, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, WKB Wierciński, Kwieciński, Baehr Sp.k, Hochtief, Strabag, Hogan Lovells, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, White & Case, Miasto Stołeczne Warszawa, Okręg Poznański Partii Wolność, Trasa Łagiewnicka S.A., Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, dr Rafał Cieślak – Kancelaria radcy prawnego, Gmina Powidz, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, Związek Miast i Gmin Morskich, Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP, Miasto Gdańsk oraz osoby prywatne.

W sumie zgłoszono ponad 300 uwag. Zgłaszane uwagi i opinie miały istotny wpływ na ostateczny kształt projektu ustawy.

W ramach uzgodnień międzyresortowych, projekt został przekazany do zaopiniowania ministrom kierującym działami administracji rządowej, jak również pozostałym członkom Rady Ministrów, UOKiK, PARP, Prokuraturii Generalnej RP, UZP i CBA.

Projekt ustawy był przedmiotem konsultacji z członkami Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego działającej przy Ministerstwie Rozwoju (obecnie 184 podmioty – pełna lista członków dostępna jest na stronie <http://www.ppp.gov.pl/PlatformaPPP/CzlonkowiePlatformy/Strony/glowna.aspx>).

Z uwagi na znaczenie wprowadzanych nowelizacją zmian dla samorządu terytorialnego, projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i Radę Dialogu Społecznego. W ramach KWRiST w dniu 24 kwietnia 2017 r. odbyło się spotkanie Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych, na którym projekt zaopiniowano pozytywnie. 19 czerwca 2017 r. projekt był przedmiotem obrad Zespołu do Spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska KWRiST. 28 czerwca 2017 r. projekt został pozytywnie zaopiniowany na posiedzeniu plenarnym KWRiST.

W dniach 5 i 16 maja oraz 12 września i 9 października 2017 r. projekt był przedmiotem obrad doraźnego zespołu problemowego ds. zamówień publicznych przy Radzie Dialogu Społecznego. Zespół przedstawiał robocze propozycje stanowiska, jednak nie zostało ono formalnie przyjęte. Mimo braku formalnego stanowiska RDS propozycje Zespołu były analizowane merytorycznie i w zdecydowanej większości uwzględnione. W związku z brakiem formalnego stanowiska RDS należy przyjąć, że strona pracowników i pracodawców zrezygnowała z prawa do wyrażenia opinii w drodze uchwały (podstawa prawna art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240, z późn. zm.).

30 maja 2017 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa, która nie obejmowała kwestii dot. tzw. „testu PPP”. Następnie w dniu 22 sierpnia 2017 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa dedykowana wyłącznie „testowi PPP”.

Projekt ustawy został opublikowany na stronie BIP RCL w ramach Rządowego Procesu Legislacyjnego oraz na stronie BIP Ministerstwa Rozwoju. Dodatkowo projekt został zamieszczony na Rządowym Portalu Konsultacji Publicznych (<http://www.konsultacje.gov.pl>) i na stronie Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (<http://www.ppp.gov.pl>).

Żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

Projekt został skierowany do Ministerstwa Spraw Zagranicznych z prośbą o wydanie opinii o jego zgodności z prawem UE. W dniu 28 marca 2017 r. Minister Spraw Zagranicznych pismem (nr DPUE.920.511.2017/4/msz) wydał opinię o zgodności z prawem UE projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym oraz niektórych innych ustaw.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2015 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)	
<b>Dochody ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Wydatki ogółem</b>		1,56	1,895	1,895	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	<b>16,865</b>
budżet państwa		1,56	1,895	1,895	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	1,645	<b>16,865</b>
Budżet środków europejskich:													

JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>		-1,56	-1,895	-1,895	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	- 16,865
Budżet państwa		-1,56	-1,895	-1,895	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	-1,645	- 16,865
Budżet środków europejskich												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania	Budżet państwa, budżety JST i budżet środków europejskich											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Rozwój rynku PPP zależy od wielu czynników. Jednym z najważniejszych jest dostępność źródeł finansowania na odpowiednio atrakcyjnym poziomie. Biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki rynek PPP w Polsce, można przyjąć, że w pierwszych latach obowiązywania przepisów dynamika rozwoju rynku będzie rosła, zwłaszcza, że PPP znalazło umocowanie prawne w przepisach rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące funduszy europejskich w perspektywie 2014–2020. Należy się jednak spodziewać, że z czasem poziom inwestycji na rynku PPP ustabilizuje się. Doświadczenia innych państw wskazują na dużą rozbieżność udziału PPP w sumie inwestycji publicznych, co utrudnia prognozowanie rozwoju tego rynku w Polsce, a co za tym idzie – także wpływ na finanse publiczne.</p> <p>Należy podkreślić, że kompleksowe oszacowanie skutków finansowych proponowanej regulacji (np. jej wpływu na budżet JST czy na budżet środków europejskich) nie jest obecnie możliwe z wielu względów, w tym m.in. braku obecnie wiedzy, czy na realizację poszczególnych zadań wynikających z projektowanej ustawy będzie możliwość ubiegania się o dofinansowanie unijne i czy dofinansowanie to będzie przyznane (dotyczy zarówno zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, jak i obowiązków nałożonych na inne podmioty publiczne); nie ma obecnie możliwości dokładnego oszacowania liczby i wartości projektów PPP, jakie będą realizowane w obecnych latach, czy w końcu nie jest obecnie możliwe oszacowanie wpływu projektowanych przepisów w zakresie swobody podnoszenia opłat za parkowanie przez JST na budżety tych podmiotów.</p> <p>Powyższa tabela wskazuje wydatki na nowe, dotychczas nierealizowane działania wynikające z projektowanej ustawy: tj. tzw. „test PPP” i certyfikacja.</p> <p><b>I. tzw. TEST PPP:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. W odniesieniu do tzw. „testu PPP” koszt dla sektora finansów publicznych obejmie wydatki ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego związane z wydaniem opinii dot. formuły realizacji danej inwestycji, które w okresie 2018–2027 szacuje się na 300 tys. zł rocznie (łącznie 3 mln zł). Szacunki oparto na danych zawartych w zestawieniu „Programów wieloletnich w układzie zadaniowym” (załącznik nr 10 do ustawy budżetowej z 2017 r.), z których wynika, że w skali roku 5 inwestycji będzie spełniało kryteria „testu PPP”.</li> <li>2. Na rzecz realizacji zadań związanych z „testem PPP” konieczne jest również zapewnienie dodatkowych 3 etatów dla obsługi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego począwszy od roku 2018 – koszty utrzymania 3 etatów szacowane są następująco: rok 2018 – 260 tys. zł, w latach 2019 i 2020 – 345 tys. zł rocznie.</li> <li>3. Biorąc pod uwagę, że planowane wydatki odnoszą się do realizacji zadań związanych z przygotowaniem przez podmioty zewnętrzne analiz obejmujących oceny efektywności przedsięwzięć PPP, których kosztów nie można precyzyjnie określić, do ich ustalenia w dłuższej tj. kilkuletniej perspektywie czasowej, nie wprowadzono mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych.</li> <li>4. Tzw. „test PPP” wiąże się z koniecznością wykonania przez podmioty publiczne realizujące duże inwestycje finansowane z budżetu państwa w kwocie pow. 300 000 000 zł. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z obowiązującym art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) wydatki publiczne powinny być dokonywane (1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: (a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, (b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; (2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; (3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych</li> </ol>											



zobowiązań. Biorąc pod uwagę ww. przepis ufp, należy stwierdzić, że projektowany obowiązek przeprowadzenia oceny efektywności realizacji projektu w formule PPP stanowi wyłącznie doprecyzowanie już obowiązujących regulacji. Każdy zamawiający powinien wykonać przedmiotową ocenę, biorąc pod uwagę obowiązujący art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jak wynika z powyższego, analizy wykonywane w ramach testu PPP nie są dodatkowym, zupełnie nowym zadaniem dla podmiotów publicznych i mogą być (a nawet obecnie są) elementem innych dokumentów niezbędnych dla przygotowania projektu, prowadzącym do rzetelnego przygotowania każdej dużej inwestycji. Ich koszty nie będą więc znaczące i powinny być ponoszone w ramach wydatków przewidzianych na przygotowanie inwestycji. Każdy podmiot publiczny powinien bowiem dokonywać podobnych analiz w ramach przygotowania projektu i procesu decyzyjnego nt. jego realizacji. Należy jednak przyjąć założenie, że koszty związane z realizacją testu PPP po roku 2020 mogą wzrosnąć, ponieważ prawdopodobnie nastąpi ograniczenie dostępnych funduszy europejskich na realizację inwestycji infrastrukturalnych w kolejnej perspektywie finansowej i inwestycje będą w większym niż obecnie stopniu współfinansowane z budżetu państwa. Większa liczba inwestycji finansowanych z budżetu państwa oznacza natomiast więcej inwestycji objętych testem PPP. W przypadku dysponentów części budżetowych koszty te powinny być ponoszone w ramach limitu wydatków określonego corocznie w ustawie budżetowej, bez konieczności dodatkowych zwiększeń.

5. Ponieważ projekt ustawy w zakresie testu PPP nakłada również obowiązki na ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ich realizacja może również wywołać skutki finansowe w postaci wydatków przypisanych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, które będą ponoszone w ramach limitów przyznanych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Dla właściwej realizacji zadania konieczne jest zatem zapewnienie środków w budżecie państwa w części 34 na rok 2018 w wysokości 0,56 mln zł. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie w pierwszej kolejności starał się wygospodarować środki finansowe na realizację planowanych zadań w ramach limitu wydatków. Jednakże w związku z faktem, że limit wydatków bieżących na 2018 r. dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego został obniżony o ok. 3 mln zł, wydatki na projektowane zadania nie mogły zostać zaplanowane na rok 2018 w ramach budżetu będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W przypadku gdyby wygospodarowanie środków finansowych na realizację planowanych zadań w ramach limitu wydatków nie było możliwe w roku 2018 minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie wnioskował do właściwych organów o uruchomienie środków z właściwych rezerw budżetu państwa, tj. dla etatów z rezerwy celowej, dla pozostałych wydatków np. z rezerwy ogólnej. W budżetach na kolejne 9 lat – 0,645 mln zł rocznie – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie wnioskować zgodnie z obowiązującymi przepisami o zapewnienie odpowiednich środków finansowych w ramach limitu ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W związku z powyższym nie przewiduje się konieczności pozyskania dodatkowych środków ponad limit dysponenta, chyba że środki przyznane w ramach limitu okażą się niewystarczające na realizację zadań wynikających z ustawy. Wyżej wymienione podejście dotyczące wydatków w 2018 r. wynika z faktu, że w zakresie wydatków związanych z projektowaną ustawą o zmianie ustawy o PPP oraz niektórych innych ustaw w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. nie została stworzona odrębna pozycja rezerw celowych, w ramach której mogłyby zostać sfinansowane wydatki związane z wejściem w życie przedmiotowego projektu ustawy, jedynym źródłem finansowania dodatkowych wydatków w 2018 r. może być rezerwa ogólna – w zakresie wydatków bieżących innych niż wynagrodzenia, oraz rezerwa celowa etatowa (cz. 83 poz. 19) – w zakresie wynagrodzeń z pochodnymi dla 3 nowych etatów. Projektowane przepisy w powyższym zakresie będą stanowić podstawę do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa dla części 34.

## **II. tzw. CERTYFIKACJA:**

Drugim, dotychczas nierealizowanym zadaniem, jakie nakładać będzie nowelizacja ustawy na ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jest tzw. „certyfikacja”. Certyfikacją (tj. tzw. opinią o charakterze fakultatywnym) planuje się objąć około 100 projektów w latach 2018–2020. Cenę jednostkową tej certyfikacji szacuje się na 35 000 zł, tj. 1 mln zł w 2018 r., 1,25 mln zł w 2019 r. i 1,25 mln zł w 2020 r. Zakłada się, że w latach 2021–2027 prawdopodobnie wzrośnie liczba projektów przewidzianych do realizacji w formule PPP, ale też podmioty publiczne będą posiadały większe kompetencje w tym zakresie. W związku z powyższym szacuje się, że w latach 2021–2027 kolejne około 200 projektów przekazanych zostanie do certyfikacji, co da łącznie kwotę 7 mln zł (1 mln zł

rocznie) w latach 2021–2027. Całkowite wydatki ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego związane z certyfikacją w latach 2018–2027 powinny zatem wynieść 10,5 mln zł. Przewiduje się, że wydatki te będą ponoszone w ramach limitu przyznanego ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w części 34 budżetu państwa (tj. w roku 2018 w ramach przyznanego na etapie planowania budżetu limitu, a w latach następnych minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie ubiegał się o zwiększenie limitu, chyba że zmiany w strukturze pozostałych wydatków pozwolą na wygenerowanie stosownych oszczędności). Alternatywnie na realizację tych zadań wykorzystane zostanie finansowanie z budżetu środków europejskich, jeżeli będą one dostępne.

### **III. KONTYNUACJA I POSZERZENIE DOTYCHCZAS REALIZOWANYCH DZIAŁAŃ**

Ponadto:

1. Projektowane rozwiązania prawne związane ze wzmocnieniem kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego obejmują m.in.: przygotowywanie i upowszechnianie dobrych praktyk, wytycznych, wzorów umów, analiz i ocen funkcjonowania ppp czy też prowadzenie baz partnerstw publiczno-prywatnych (koszt prowadzenia takich baz wyniesie 92 250 zł w okresie 2016–18). Zadania te są ściśle związane z przyjętą w dniu 26 lipca 2017 r. „Polityką Rządu w zakresie rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”. Na realizację zadań związanych z Polityką, a wynikających również z projektowanych przepisów, przewiduje się wydatki określone w ocenie skutków regulacji do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”. Na realizację części zadań, jakie w „Polityce” przewidziane są dla Ministerstwa Rozwoju w latach 2017–2020, zaplanowane są środki w wysokości: 11,17 mln zł z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 (w tym 9,5 dotacja z UE, 1,67 wkład budżetu państwa) oraz 10,95 mln zł z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (w tym 9,23 mln zł dotacja z UE, 1,72 mln zł wkład budżetu państwa).
2. Na najbliższe lata planuje się również poszerzenie wsparcia projektów przewidzianych do realizacji w formule PPP. Koszt wsparcia doradczego szacowany jest na kwotę 12,5 mln w okresie najbliższych 3 lat, tj. 2,45 mln w 2018 r. 4,67 mln w 2019 r. i 5,38 mln w 2020 r. Zakłada się, że znaczna część zadań w tym zakresie będzie wykonywana przez podmioty zewnętrzne. Przewiduje się, że wydatki te będą ponoszone w ramach limitu przyznanego ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w części 34 budżetu państwa (tj. w roku 2018 w ramach przyznanego na etapie planowania budżetu limitu, a w latach następnych minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie ubiegał się o zwiększenie limitu, chyba że zmiany w strukturze pozostałych wydatków pozwolą na wygenerowanie stosownych oszczędności). Alternatywnie na realizację tych zadań wykorzystane zostanie finansowanie z budżetu środków europejskich, jeżeli będą one dostępne.
3. Przewiduje się również wydatki w kwocie 0,74 mln zł przeznaczone na analizy w zakresie zagadnień dot. PPP i na działania w zakresie promocji PPP – 0,35 mln zł w roku 2017 i prognozowane 0,13 rocznie w latach następnych (2018–2020). Przewiduje się, że wydatki te będą ponoszone w ramach limitu przyznanego ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w części 34 budżetu państwa (tj. w roku 2018 w ramach przyznanego na etapie planowania budżetu limitu, a w latach następnych minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie ubiegał się o zwiększenie limitu, chyba że zmiany w strukturze pozostałych wydatków pozwolą na wygenerowanie stosownych oszczędności). Alternatywnie na realizację tych zadań wykorzystane zostanie finansowanie z budżetu środków europejskich, jeżeli będą one dostępne.
4. Wymóg przeprowadzenia przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego przez promotorów (zamawiających) oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP będzie rodzic pewne koszty dla sektora publicznego. Koszty te będą ponoszone wyłącznie, jeśli podmiot zdecyduje się na realizację projektu w formule PPP oraz gdy do wykonania oceny zostanie zaangażowany ekspert zewnętrzny. Ocena efektywności realizacji inwestycji w formule PPP może być też wykonana zasobami wewnętrznymi zamawiającego. Na podstawie danych zgromadzonych w MR szacuje się, że średnia wartość tego rodzaju analizy wykonana przez eksperta zewnętrznego wynosi ok. 60 000 zł dla jednego projektu. Należy równocześnie pamiętać, że tego typu analizy są już

obecnie wykonywane przez podmioty publiczne, które właściwie rozumieją jej znaczenie przy podejmowaniu decyzji o realizacji projektu w formule PPP i chcą zwiększyć szanse na powodzenie takiego projektu. Wprowadzony obowiązek pozwoli tym, którzy nie planowali wykonywać takich analiz, na uniknięcie kosztów wynikających z wdrażania projektów PPP bez odpowiedniego wcześniejszego ich przygotowania.

#### **IV. PODSUMOWANIE**

Przewidywane wydatki na realizację nowych zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wynikających z przyjętej przez Radę Ministrów „Polityki Rządu w zakresie rozwoju PPP” oraz z projektu nowelizacji ustawy o PPP wynoszą 16,865 mln zł, w tym:

- 6,365 mln zł na realizację tzw. „testu PPP” (na rok 2018 w wysokości 0,56 mln zł oraz w budżetach na kolejne 9 lat – 0,645 mln zł rocznie). Stosowne przepisy dotyczące zapewnienia tych dodatkowych środków zostały wprowadzone również w projekcie nowelizacji ustawy o PPP. Z uwagi na brak możliwości pokrycia wydatków związanych z wejściem w życie projektowanych przepisów w ramach posiadanego limitu wydatków minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, aby zapewnić finansowanie działań wynikających z przedmiotowej ustawy, będzie wnioskował o pokrycie ich ze środków rezerwy ogólnej oraz celowej, zgodnie z informacją zawartą w pkt I.
- 10,5 mln zł w latach 2018–2027 planuje się wydatkować w ramach limitów przyznanych ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego na działania związane z dobrowolną certyfikacją. Jeżeli będzie to możliwe, wydatki te będą ponoszone ze środków europejskich.

Ponadto 22,12 mln zł jest już zapewnione w ramach realizowanych przez MR projektów PO PT i PO WER (w szczególności na wsparcie projektów PPP, wytyczne i dobre praktyki i działalność szkoleniową i informacyjną). Dodatkowe poszerzenie wsparcia projektów oraz działań analitycznych i promocyjnych przewidzianych do realizacji w formule PPP szacowane jest na kwotę 13,24 mln w latach 2018–2020 (12,5 mln zł na poszerzenie wsparcia projektów +0,74 mln zł na analizy, działania promocyjne).

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych, realizacja zakładanych w projekcie ustawy wydatków zmniejszałaby przestrzeń na realizację innych wydatków, co implikowałoby konieczność ograniczenia wydatków innych podmiotów objętych stabilizującą regułą wydatkową lub zapewnienia odpowiedniego poziomu dodatkowych dochodów w zakresie podatków lub składek na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu ESA2010.

#### **V. INFORMACJA NT. DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA**

Na obecnym etapie nie można oszacować wpływu planowanych zmian prawnych na sektor finansów publicznych. Skutek podatkowy dla sektora finansów publicznych powinien być jednak neutralny, ponieważ partnerzy prywatni uwzględniają poziom opodatkowania w swoich ofertach. Wszelkie obciążenia podatkowe zatem *per saldo* są pokrywane ze środków publicznych albo przez użytkowników budowanej w formule PPP infrastruktury i/lub korzystających z danych usług świadczonych w ramach PPP. Zmniejszenie opodatkowania projektów PPP może mieć pozytywny skutek dla sektora finansów publicznych, bowiem zmniejszy kwotę niezbędną do sfinansowania przez sektor prywatny, a to przełoży się na oszczędności na kosztach ponoszonych przez stronę publiczną. Z kolei impuls inwestycyjny wynikający z PPP pobudzi rozwój gospodarczy i w ten sposób powiększy wpływy podatkowe do budżetu państwa. W ciągu ostatnich 8 lat w Polsce podpisano 116 umów PPP o wartości 5,6 mld zł. Zakładając, że w okresie kolejnych czterech lat (2017–2020 – okres wdrażania Polityki PPP) Rząd nie podejmie żadnych dodatkowych działań, to można przyjąć, że wartość podpisanych umów PPP w okresie najbliższych 4 lat wzrosłaby o 2,8 mld zł. W Polityce PPP przyjęto założenie, że w okresie 4 lat (2017–2020) podpisanych zostanie 100 nowych umów PPP, które będą stanowiły 5% nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym, co powinno wygenerować kwotę 23,3 mld zł. Podjęte działania spowodują więc wzrost nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym o 20,5 mld zł, tj. średnio 5,125 mld zł rocznie (przy założeniu, że wpływ umów PPP na nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym zwiększy się ponad 8-krotnie). Zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych umożliwi zwiększenie wydatków publicznych w zakresie realizacji inwestycji publicznych, w optymistycznym scenariuszu, o „zaoszczędzoną” kwotę 20,5 mld zł. Rynek zamówień publicznych w okresie 2012–2015 wynosił 525,4 mld zł. Jeśli wartość rynku zamówień publicznych zostanie utrzymana na podobnym poziomie w latach 2017–2020, to umowy PPP będą stanowiły niecałe 4% tego rynku. Szacowane 20,5 mld zł brutto umów PPP spowoduje wzrost PKB, co powinno przełożyć się na wzrost konsumpcji i dodatkowe przychody z tytułu podatku od towarów i usług.

		Dodatkowo w pakiecie projektowanych zmian zawarto umożliwienie podwyższenia limitu opłat za parkowanie w centrach dużych miast. Limit ten jest na niezmienionym poziomie od 14 lat. Ewentualne podniesienie limitu będzie stwarzało możliwość uzyskania dodatkowych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego, niestety niemożliwe do oszacowania, choćby z uwagi na fakultatywny, a nie obowiązkowy charakter proponowanych podwyżek opłat.						
<b>7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe</b>								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2017 r.)	duże przedsiębiorstwa		5125	5125	5125	5125	5125	51250
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	Duże i średnie przedsiębiorstwa	Rozwój rynku PPP otworzy przed przedsiębiorcami, zwłaszcza średnimi i dużymi, nowe możliwości rozwoju. Dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw z branży budowlanej i sektora usług (zwłaszcza usług dotyczących zarządzania nieruchomościami, medycznych, opiekuńczych, a także handlu i rekreacji itp.). Nowe projekty PPP będą ciekawą propozycją dla średnich polskich przedsiębiorstw. Natomiast tylko w ograniczonym zakresie będą dotyczyć sektora małych i mikroprzedsiębiorców. Takie podmioty będą mogły uczestniczyć w realizacji PPP w charakterze podwykonawców partnerów prywatnych i spółek projektowych, aczkolwiek ich udział nie będzie zapewne duży (np. kompleksowe umowy obsługi nieruchomości ( <i>facility management</i> ) zwykle obejmują także drobne prace utrzymaniowe). Na etapie przedrealizacyjnym mali i mikroprzedsiębiorcy będą mogli ubiegać się o zamówienia w zakresie opracowania oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia PPP oraz analiz wymaganych w procedurze tzw. testu PPP. W związku ze zwiększeniem kompetencji i zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego mali i mikroprzedsiębiorcy będą mogli ubiegać się o zlecenia obejmujące przygotowanie ekspertyz i analiz przydatnych w realizacji nowo nałożonych zadań.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Rozwój PPP będzie oznaczał zwiększoną podaż usług społecznych, np. w zakresie edukacji, opieki czy infrastruktury. Należy liczyć się także ze zwiększeniem popytu na pracę w zawodach związanych z sektorem publicznym (opieka, edukacja, ochrona zdrowia).						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Zakładamy, że wzrost nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym o dodatkowe 20,5 mld zł w okresie najbliższych czterech lat powinien wygenerować średniorocznie obroty dla przedsiębiorców w wysokości 5,125 mld zł. Faktyczne zmiany w zakresie inwestycji publicznych i usług publicznych zależą od okoliczności wykraczających poza zakres projektowanej ustawy. Przyjęte w projekcie i wynikające z Polityki PPP rozwiązania mają na celu zmotywowanie sektora publicznego do bardziej efektywnego wydatkowania środków publicznych, niemniej jednak rzeczywisty rozmiar wykorzystania formuły PPP jest uzależniony od wielu czynników, np. od sytuacji na rynku kapitałowym, na co regulacja nie ma wpływu. Ewentualne podwyższenie maksymalnego limitu opłat za parkowanie pozwoli na zmniejszenie ruchu kołowego w centrach miast, który negatywnie wpływa na poziom zanieczyszczenia powietrza. Projekt ustawy nie zakłada jednak zmiany art. 14b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.), który upoważnia radę gminy (miasta) do wprowadzania abonamentów za parkowanie. Nie można zatem ocenić, czy ustawa będzie miała wpływ, a jeśli tak, to jaki,						

	<p>na podmioty gospodarcze działające w strefach płatnego parkowania. Faktyczny skutek zależy bowiem od decyzji władz lokalnych, z uwagi na fakultatywny charakter podwyżek tych opłat. Wpływu podwyżek nie można więc aktualnie oszacować.</p> <p>Skutki projektowanych rozwiązań na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, są mierzalne, ale trudne do oszacowania ze względu na szereg niewiadomych.</p>
--	---

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak (sfera PPP nie jest szczególnie regulowana prawem UE)  
 nie  
 nie dotyczy

- zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

- zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne: wprowadzenie monitoringu wykonywania umowy PPP

Wprowadzane rozwiązania są przystosowane do ich elektroniczności.

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

Komentarz: Wykonywanie projektowanych przepisów będzie wywoływać skutki prawne w postaci np. obowiązku przekazywania informacji nt. realizacji projektów PPP czy wykonywania analiz dla projektów planowanych w formule PPP oraz projektów finansowanych z budżetu państwa w kwocie pow. 300 000 000 zł.

## 9. Wpływ na rynek pracy

Rozwój PPP i zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych doprowadzi do utworzenia nowych miejsc pracy. Obecnie popyt na niektóre usługi nie jest zaspokojony z uwagi na brak obiektów, w których te usługi mogłyby być świadczone. Impulsem do wzrostu zatrudnienia na obszarach miejskich mogą być projekty rewitalizacyjne.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

- środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne: zatrudnienie, innowacyjność

- demografia  
 mienie państwowe

- informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu

Rozwój rynku PPP będzie miał pozytywny wpływ na ochronę środowiska, informatyzację i sektor ochrony zdrowia, ponieważ szereg projektów PPP dotyczy właśnie tych dziedzin. Kierując się doświadczeniami innych państw, jednym z bardziej atrakcyjnych obszarów PPP może być rewitalizacja obszarów miejskich.

Wzrost inwestycji pozytywnie wpłynie na rozwój regionalny i efektywniejsze wykorzystanie mienia publicznego, zwłaszcza gruntów, które nie są obecnie zagospodarowane. Realizacja projektów PPP przyczyni się bowiem do powstawania nowej bądź modernizowania istniejącej infrastruktury (podwyższenie ilości infrastruktury oraz jej jakości) oraz wzrostu ilości i jakości świadczonych usług.

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Nie przewiduje się wydania aktów wykonawczych. Projekt ustawy został skierowany do procesu legislacyjnego w marcu 2017 r. Przewiduje się, że projektowana ustawa może wejść w życie w I kwartale 2018 r.

## 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektowanych przepisów nastąpi w ramach ewaluacji uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”, która powinna zostać przeprowadzona po pierwszych czterech latach od zatwierdzenia tego dokumentu. Wyniki ewaluacji będą przedstawione Radzie Ministrów przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Mierniki:

- 1) Wzrost liczby realizowanych inwestycji PPP – zawarcie co najmniej 100 nowych umów PPP.
- 2) Wzrost wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym do poziomu 5%.
- 3) Liczba postępowań PPP wszczętych przez sektor rządowy – co najmniej 10 postępowań.
- 4) Wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera do poziomu 40%.

### **13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

**Raport z konsultacji publicznych**  
**projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i niektórych innych ustaw**

**I. Przedmiot konsultacji publicznych**

Przedmiotem konsultacji publicznych był projekt ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych RM UD215).

Celem projektu jest zwiększenie stopnia zaangażowania kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych oraz poprawa efektywności inwestycji i świadczenia usług publicznych w Polsce.

**II. Czas trwania konsultacji i podmioty, które wzięły udział w konsultacji**

Ministerstwo Rozwoju skierowało projekt przedmiotowej ustawy do konsultacji publicznych w dniu 14 marca 2017 r. Termin zgłaszania uwag w formie pisemnej w ramach konsultacji wyniósł 21 dni (tj. pomiędzy 14 marca i 5 kwietnia 2017r.). Stanowiska podmiotów, mających zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych zagwarantowany inny termin na konsultacje (NSZZ Solidarność i OPZZ) oraz pozostałych zainteresowanych podmiotów, które wpłynęły w terminie późniejszym, nawet w dniu 15 maja 2017 r. zostały poddane analizie merytorycznej i uwzględnione w tabeli uwag. W dniach 30 maja i 22 sierpnia 2017 r. odbyły się konferencje uzgodnieniowe z udziałem przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły swoje stanowiska w ramach konsultacji.

Projekt został przekazany do konsultacji następującym podmiotom:

Business Centre Club, Europejska Unia Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Klasy Średniej – Unicorn, Forum Związków Zawodowych, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Instytutu Rozwoju Regionalnego, Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Izba Projektowania Budowlanego, Komitet Polityki Naukowej, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Krajowa Izba Gospodarcza, Krajowa Rada Izby Architektów RP, Krajowa Rada Spółdzielcza, Kujawsko – Pomorska Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność 80”, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Polska Akademia Umiejętności, Polska Izba Inżynierów Budownictwa, Polska Izba Ubezpieczeń, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Polska Rada Biznesu, Polski Związek Pracodawców Budownictwa, Polski Związek Producentów Kruszyw, Pracodawcy RP, Rada Główna Instytutów Badawczych, Stowarzyszenie - Polski Kongres Drogowy, Śląska Izba Budownictwa, Związek Pracodawców Producentów Materiałów dla Budownictwa, Związek



Rzemiosła Polskiego, Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie, Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego, Polska Izba Producentów na Rzecz Obronności Kraju, Stowarzyszeń Dostawców na Rzecz Służb Mundurowych, Stowarzyszenie Polskiego Przemysłu Lotniczego, Polski Holding Obronny, Polskie Linie Kolejowe, Polskie Koleje Państwowe S.A., Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Fundacja CentrumCSR.PL, Francusko-Polska Izba Gospodarcza, Śląska Izba Architektów, Związek Województw RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Polski Fundusz Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundacja Centrum PPP, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”, Krajowa Izba Gospodarki Odpadami, Polska Izba Gospodarki Odpadami, Krajowa Rada Izby Architektów RP, Związek Banków Polskich, Fundacja Inwenty, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Dodatkowo, informacja o rozpoczęciu konsultacji publicznych została umieszczona na stronie RCL w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny pod adresem: <http://legislacja.gov.pl/projekt/12296204>, na stronie: [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl) oraz na stronie [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)

W odpowiedzi na zaproszenie do składania uwag, swoje stanowisko zgłosiły następujące podmioty:

Krajowa Rada Izby Architektów RP, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Polska Izba Gospodarki Odpadami, Pracodawcy RP, Krajowa Rada Spółdzielcza, Fundacja Centrum PPP, Fundacja Inwenty, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Bank Gospodarstwa Krajowego, Związek Województw RP, Francusko – Polska Izba Gospodarcza, Związek Banków Polskich, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych.

Uwagi do projektu z własnej inicjatywy zgłosiły następujące podmioty:

Urząd Miasta Poznań, Urząd Miasta Białostok, Urząd Miasta Szczecin, Urząd Miasta Oświęcim, Urząd Miejski w Gliwicach, Zarząd Dróg Miejskich w Grudziądzu, Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Miasto Zakopane, Miasto Świnoujście, Zarząd Dróg Miejskich w Bytomiu, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni, Polska Organizacja Branży Parkingowej, Fundacja Polska Parkuje, Zielone Mazowsze, Mota Engil, Związek Polskiego Leasingu, Polskie Stowarzyszenie Zamówień Publicznych, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, WKB Wierciński, Kwieciński, Baehr Sp.k, Hochtief, Strabag, Hogan Lovells, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, White & Case, Miasto Stołeczne Warszawa, Okręg Poznański Partii Wolność, Trasa Łagiewnicka S.A., Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, dr Rafał Cieślak – Kancelaria radcy prawnego, Gmina Powidz, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, Związek Miast i Gmin Morskich, Stowarzyszenie Gmin Uzdrowskich RP, Miasto Gdańsk, Warszawski Alarm Smogowy oraz osoby prywatne.

W sumie zgłoszono ponad 300 uwag. Zgłaszane uwagi i opinie miały istotny wpływ na ostateczny kształt projektu ustawy.



W pracach nad projektem ustawy, w ramach tzw. pre-konsultacji wykorzystano ustalenia i konkluzje z prac Zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego (organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego ds. PPP), powołanego na podstawie Zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. Pre-konsultacje obejmowały szereg spotkań, w wyniku których ustalono listę najważniejszych postulowanych zmian w ustawie o ppp i innych ustawach. W lipcu 2016 r. – pan Witold Słowik, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju oraz przewodniczący Zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego powołał w ramach ww. Zespołu grupę roboczą ds. przeglądu prawa w celu zwiększenia efektywności inwestycji publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W skład grupy weszło kilkudziesięciu ekspertów reprezentujących stronę rządową, samorządową, doradców, wykonawców oraz środowiska naukowe i instytucje finansowe. W październiku 2016 r. Zespół ds. PPP przyjął na posiedzeniu dokument zawierający propozycje konkretnych zmian legislacyjnych. Projekt ustawy został opracowany z wykorzystaniem ww. dorobku.

Zestawienie zawierające treść zgłoszonych uwag i opinii do projektu ustawy wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego, w tym z uzasadnieniem w przypadku ich odrzucenia zostało zamieszczone na stronie RCL w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny pod adresem: <http://legislacja.gov.pl/projekt/12296204>.

Projekt ustawy został skierowany do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego pismem z dnia 10 marca 2017 r. Następnie projekt został poddany dyskusji w dniach 5 i 16 maja oraz 12 września i 9 października 2017 r. w ramach doraźnego zespołu ds. zamówień publicznych Rady Dialogu Społecznego. Zespół przedstawiał robocze propozycje stanowiska przedstawicielom Ministerstwa Rozwoju jednak nie zostało ono formalnie przyjęte przez RDS. Propozycje Zespołu były analizowane merytorycznie i w zdecydowanej większości uwzględnione. Biorąc pod uwagę brak oficjalnego stanowiska RDS należy przyjąć, że strona pracowników i pracodawców nie wyraziła jednak swojej opinii w drodze uchwały (podstawa prawna art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240).

Z uwagi na znaczenie wprowadzanych nowelizacją zmian dla samorządu terytorialnego, projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. W ramach KWRiST w dniu 24 kwietnia 2017 r. odbyło się spotkanie Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych, na którym projekt zaopiniowano pozytywnie. 19 czerwca 2017 r. projekt był przedmiotem obrad Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska KWRiST. 28 czerwca 2017 r. projekt został pozytywnie zaopiniowany na posiedzeniu plenarnym KWRiST.

Projekt dokumentu rządowego nie był przedmiotem opiniowania, konsultacji bądź uzgodnień z organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania w pracach nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

### **III. Opis najważniejszych uwag zgłaszanych w konsultacjach wraz ze stanowiskiem Ministerstwa Rozwoju**

#### **Tzw. Test PPP**

Propozycja wprowadzenia obowiązkowej zgody ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego na realizację inwestycji współfinansowanej ze środków budżetowych w kwocie powyżej 300 mln zł w innej formule niż PPP była szczegółowo dyskutowana. Mając na uwadze równolegle prowadzone prace nad „Polityką Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”, kwestie związane z testem PPP nie były omawiane na pierwszej konferencji uzgodnieniowej w dniu 30 maja 2017 r. Następnie 26 lipca 2017 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę o przyjęciu Polityki PPP z kompromisowym zapisem w zakresie testu PPP. Zamiast konieczności uzyskania zgody ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego na realizację inwestycji współfinansowanej z budżetu państwa inwestycji w kwocie powyżej 300 mln zł, w innej formule niż PPP, wprowadzono obowiązkowe opiniowanie tego typu inwestycji przez resort rozwoju. W związku z powyższym projekt ustawy został odpowiednio zmodyfikowany w tym zakresie. Zmodyfikowane przepisy były omawiane podczas drugiej konferencji uzgodnieniowej 22 sierpnia 2017 r., na której uzgodniono że z wymogu uzyskania opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, zwolnione będą inwestycje, w odniesieniu do których wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2016 poz. 353) został złożony do właściwego organu przed dniem wejścia w życie zmienianej ustawy.

Po konferencji uzgodnieniowej z dnia 22 sierpnia 2017 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa przedstawił stanowisko, którego celem jest wyłączenie z testu PPP wszystkich projektów (niezależnie od stanu ich przygotowania), które są ujęte w programie drogowym lub kolejowym – zostało to szczegółowo opisane w protokole rozbieżności.

#### **Ocena efektywności**

Projekt ustawy wprowadza obowiązek przeprowadzania przez podmiot publiczny, jeszcze przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego, analizy zasadności realizacji przedsięwzięcia w PPP, w porównaniu do realizacji projektu finansowanego wyłącznie ze środków publicznych. Takie rozwiązanie stwarza, zdaniem niektórych podmiotów, zagrożenie, że zamawiający mniej chętnie będą sięgać po tę formułę realizacji inwestycji. Analiza ma służyć podmiotowi publicznemu m.in. w wypełnieniu dyspozycji art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiącemu, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Należy podkreślić, że projekt ustawy nie określa zakresu i metodologii takich analiz, ale wskazuje jedynie na konieczność ich przeprowadzenia. Na negatywne skutki braku przeprowadzenia analiz wskazywał raport pokontrolny NIK z 2013 r. „Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego”. Dodatkowo niski współczynnik zawieranych umów w stosunku do publikowanych ogłoszeń może wskazywać, że nie zawsze potencjalne inwestycje PPP były należycie przeanalizowane. W zależności od skali przedsięwzięcia zakres analiz może się różnić i zależy to wyłącznie od decyzji podmiotu publicznego. Projektowany przepis nie powinien stanowić nadmiernego obciążenia dla podmiotów publicznych. Nie przewiduje się również sankcji za niedopełnienie obowiązku sporządzenia analizy. W związku z powyższym podtrzymany został przepis o obowiązku wykonywania analiz.

### **Rozliczenia podatku VAT w partnerstwie publiczno-prywatnym.**

Często zgłaszano postulaty specyficznego uregulowania opodatkowania VAT w ramach PPP.

Problematyka VAT była podnoszona również w trakcie prac grupy roboczej ds. zmian prawnych. Obecnie VAT jest należny od całego wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego chociaż w praktyce zapłata za roboty budowlane wykonane przez partnera prywatnego następuje w częściach przez cały okres trwania umowy, w ramach tzw. opłaty za dostępność. Zdaniem niektórych, taka sytuacja oznacza po pierwsze: niedostosowanie przepisów podatkowych do specyfiki projektów PPP oraz po drugie: powoduje ryzyko podwójnej zapłaty VAT, pierwszy raz po zakończeniu budowy, a następnie w trakcie obowiązywania umowy PPP. Sformułowano propozycję, aby w projektach PPP, zamiast jednorazowego obciążenia, VAT był płacony tylko w ramach opłaty za dostępność. Niestety obowiązujące w UE regulacje prawne w zakresie tego podatku nie pozwalają na „rozłożenie” płatności VAT. Tym samym w projekcie ustawy nie znalazły się przepisy dotyczące zmian w podatku VAT.

Ministerstwo Finansów we współpracy z Ministerstwem Rozwoju podjęło jednak prace nad wydaniem interpretacji ogólnej potwierdzającej brak obowiązku ponownej zapłaty VAT od faktur z tytułu opłaty za dostępność. Publikacja objaśnienia MF w tym przedmiocie nastąpiła 1 grudnia 2015 r.

### **Podatki dochodowe PIT i CIT**

Projektowane zmiany w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych dotyczyły chwili rozpoznania przychodu z tytułu zapłaty za roboty budowlane oraz sposobu rozliczania kosztów uzyskania przychodu. Przedsięwzięcia PPP z założenia cechują się „kupowaniem” usługi dostępności danej infrastruktury i płatnością okresową, w którą wliczane są także koszty budowy infrastruktury. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają specyfiki projektów PPP, rozdzielając roboty budowlane i świadczenie usługi utrzymania i zarządzania wybudowaną infrastrukturą. Stwarza to konieczność zapłaty podatku dochodowego pomimo braku płatności ze strony publicznej, co w oczywisty sposób wpływa na całkowite koszty dla partnera prywatnego.

Po ponownej konsultacji z Ministerstwem Finansów, biorąc pod uwagę potrzebę zachowania spójności przepisów, podjęto decyzję o niewprowadzaniu zmian w tym zakresie do ustaw podatkowych. W obecnych warunkach podmioty, których miałyby dotyczyć nowe regulacje, mogą realizować zakładane cele gospodarcze uwzględniając obowiązujące uwarunkowania podatkowe i pod ich kątem odpowiednio kształtując postanowienia umowne, które mogą dotyczyć w szczególności wysokości wynagrodzenia za poszczególne etapy realizacji danego przedsięwzięcia, czy też terminów płatności, z ewentualnym uwzględnieniem wynagrodzenia z tytułu rozłożenia ich w czasie. Dodatkowo, w celu przybliżenia problematyki podatkowej w przedsięwzięciach PPP, w Ministerstwie Finansów w porozumieniu z Ministerstwem Rozwoju podjęto prace nad przygotowaniem objaśnień z zakresu PIT i CIT, których adresatami będą przedsiębiorcy zainteresowani realizacją tego rodzaju projektów.

Po ponownej analizie zdecydowano wykreślić z projektu ustawy przedmiotowe zapisy.

### **Opłaty za parkowanie w miastach**

Kwestia opłat za parkowanie wzbudziła duże zainteresowanie uczestników konsultacji. Samorządy zgłosiły szereg postulatów dotyczących dalej idących, niż proponowane zmian ustawy o drogach publicznych w tym: rozszerzenia stosowania nowych przepisów na miasta poniżej 200 tys. mieszkańców (także małe miejscowości turystyczne) i na całą strefę płatnego parkowania, doprecyzowania czy dla poboru opłaty konieczne jest wyznaczenie miejsca postojowego, czy tylko strefy płatnego parkowania, rezygnacji z konieczności oznakowania poziomego płatnych miejsc postojowych).

W wyniku uwzględnienia postulatów samorządów rozszerzono stosowanie nowych przepisów na miasta o liczbie mieszkańców powyżej 100 000. Dodatkowo skreślono przepis nakazujący oznaczenie miejsc parkingowych znakami poziomymi. Pozostałe postulaty wykraczające poza pierwotną propozycję Ministra Rozwoju i Finansów (takie jak podniesienie limitu stawek za parkowanie w obrębie całej strefy płatnego parkowania, a nie tylko na obszarze śródmiejskiej strefy płatnego parkowania) zostały przekazane wg właściwości do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

W ostatecznej wersji projektu po konsultacjach przewidziano następujące rozwiązania:

1. podniesienie limitu opłaty w centrach miast i dzielnic miast pow. 100 tys. mieszkańców, czyli wprowadzenie „śródmiejskiej strefy płatnego parkowania” dalej „SSPP”;
2. limity opłat będą określone formułą - wskaźnikiem do minimalnego wynagrodzenia za pracę. W SSPP limit opłaty będzie wynosił za 1 h – 0,45% minimalnego wynagrodzenia tj. na dziś 9 zł, a w „zwykłej” strefie – 0,15% tj. 3 zł na dziś (bez zmiany);
3. opłaty w SSPP będzie można pobierać także w soboty i dni wolne od pracy;
4. górny limit opłaty dodatkowej będzie wynosić 10% minimalnego wynagrodzenia tj. do 200 zł;

5. Przy ustalaniu stawek za parkowanie w SSPP będzie miało zastosowane, tak jak dotychczas, progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie będzie mogła przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie będzie mogła przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju.

6. 65%, czyli w przybliżeniu „nadwyżka” opłaty w SSPP nad opłatą „zwykłą” – będzie mogła być wydawana tylko na politykę transportową i ochronę środowiska.

Wejście w życie ustawy nie oznacza automatycznego podniesienia opłat za parkowanie. Należy podkreślić, że każdorazowo decyzja o wprowadzeniu opłat za parkowanie i ustalenie ich konkretnych stawek będzie należało do władz gmin (miast), o czym jednoznacznie stanowi art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych. To władze gminy (miasta) powinny ocenić jaki poziom opłat jest właściwy, a także czy celowe jest pobieranie opłat w dni wolne od pracy. Dochody z opłat za parkowanie będą jak dotychczas trafiać do budżetów tych gmin (miast), a nie do budżetu państwa.

#### **Kwestia „przetargów” na odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych**

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie odbioru odpadów z nieruchomości niezamieszkałych nakłada na samorządy obowiązek organizowania „przetargu” na takie usługi. Nie jest dopuszczalna żadna inna procedura o udzielenie zamówienia publicznego, ani o udzielenie koncesji. W projekcie zaproponowano zmianę w celu dopuszczenia procedur negocjacyjnych (dialogu konkurencyjnego i negocjacji z ogłoszeniem), które są szczególnie użyteczne w PPP.

Biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki wpływ projektowanych zmian na rozwój rynku PPP oraz uwzględniając stanowiska prezentowane podczas spotkań Rady Dialogu Społecznego oraz przez Pracodawców RP i przedstawicieli sektora firm zajmujących się odpadami podjęto decyzję o nie wprowadzaniu zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

#### **Kwestia stosowania do istniejących spółek podmiotu publicznego przepisów ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnień pracowników**

Projekt ustawy przewidywał możliwość utworzenia partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego na bazie istniejącej spółki podmiotu publicznego, wówczas w przypadku nabycia akcji lub udziałów spółki podmiotu publicznego przez partnera prywatnego w celu wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie miały mieć zastosowania przepisy ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników z wyjątkiem art. 14-18. W związku z tym pojawiła się wątpliwość, w jaki sposób niestosowanie ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, w przypadku nabycia akcji lub udziałów spółki z udziałem podmiotu publicznego przez partnera prywatnego w celu wykonania umowy o partnerstwie

publiczno prywatnym będzie oddziaływać na uprawnienia pracowników tych spółek z wynikające ustawy o komercjalizacji, w szczególności do nieodpłatnego nabycia akcji oraz wyboru przedstawiciela pracowników w organach spółki. Zdaniem organizacji związkowych powinni oni zachować uprawnienia wynikające z tej ustawy, w tym prawo do nieodpłatnego nabycia akcji i posiadania reprezentacji w organach spółek. W wyniku ponownej analizy postulatów Rady Dialogu Społecznego sformułowanego na roboczo podczas posiedzenia Zespołu ds. zamówień publicznych w dniu 12 września 2017 r. podjęto decyzję o nie wyłączeniu przepisów ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, a tym samym o wykreśleniu wszelkich odwołań do ww. ustawy o komercjalizacji.

### **Umożliwienie partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze pomocy społecznej.**

Jednostki samorządu terytorialnego są zainteresowane projektami PPP związanymi z opieką społeczną. Przykładowo, potrzebę korzystania z formuły PPP w tej dziedzinie potwierdziła dyskusja na posiedzeniu Komisji Samorząd Terytorialnego Sejmu (posiedzenie nr 113 dnia 20.04.2017). Do MR trafiała również korespondencja świadcząca o zainteresowaniu wykorzystania przez samorządy formuł PPP w obszarze polityki społecznej (np. z gminy Bobolice, czy Rybnika). Ponadto organizowane są konferencje na których dyskutowany jest przedmiotowy temat. Są też konkretne przykłady zainteresowania jst realizacją projektów PPP w sektorze pomocy społecznej, opisywane w czasopismach branżowych np. Samorząd Terytorialny z października 2017 r. gdzie przywoływane są orzeczenia sądów, z których wyraźnie wynika, że w obecnym stanie prawnym nie można realizować projektów PPP w sektorze pomocy społecznej, choć jest takie zapotrzebowanie.

Wychodząc naprzeciw ww. postulatów i oczekiwaniom Minister Rozwoju i Finansów zaproponował udział partnera prywatnego (a więc PPP) tylko w zakresie budowy i utrzymania infrastruktury w dziedzinie pomocy społecznej, czyli bez sprawowania bezpośredniej opieki (podobnie rzecz się ma w służbie zdrowia, gdzie również odróżnia się świadczeniodawców (podmioty lecznicze) od usługodawców. Niestety powyższa propozycja nie uzyskała akceptacji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Przedmiotowe zagadnienie zostało szczegółowo opisane w „protokole rozbieżności” do projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (UD 215) i zostało przedstawione do rozstrzygnięcia przez Komitet Rady Ministrów.

**Protokół rozbieżności do projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (UD 215)**

	<b>Uwaga Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</b>	<b>Stanowisko Ministerstwa Rozwoju</b>
1.	<p>Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pismem z dnia 27 marca 2017 r. zgłosił uwagi do projektu ustawy w wersji z dnia 3 marca 2017 r. i wnioskował o wykreślenie z przedstawionego projektu artykułu wprowadzającego zmiany w ustawie o pomocy społecznej oraz o rozważenie zawarcia w projekcie przepisu wyłączającego możliwość wykonywania przez podmioty publiczne zadań z zakresu pomocy społecznej w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.</p> <p>Minister Rozwoju i Finansów w wersji projektu ustawy z dnia 24 maja 2017 r. zmienił brzmienie projektowanego art. 12. Podczas konferencji uzgodnieniowej w dniu 30 maja 2017 r. przedstawiciel MRPiPS podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. Ustalono wówczas, że w celu usunięcia powstałych rozbieżności prowadzone będą uzgodnienia robocze. W wyniku uzgodnień roboczych MR opracowało nową wersję art. 12, która w opinii Ministerstwa Rozwoju konsumuje uwagi Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zgłoszone pismem z dnia 27 marca 2017 r. przytoczone poniżej.</p> <p>Pomimo przedstawienia przez MR trzech propozycji zmian w ustawie o pomocy społecznej, MRPiPS nie przekazało żadnej kontrpropozycji oraz podtrzymało swoje stanowisko. W opinii MR, takie podejście jest nie do pogodzenia z celami przyjętej przez Radę Ministrów Polityki Rządu w zakresie rozwoju PPP.</p> <p>W związku z przekazaniem projektu ustawy do rozpatrzenia przez SKRM, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 14 listopada 2017 r. podtrzymał swoje dotychczasowe uwagi o zasadności wykreślenia zmiany zawartej w art. 13 projektu.</p> <p>W opinii MRPiPS przedstawiony projekt ustawy wprowadza do ustawy o pomocy społecznej rozwiązanie, które umożliwi w praktyce wykonywanie części zadania zakresu pomocy społecznej przez partnera prywatnego albo spółkę a w pozostałej części przez jst lub podmiot wyłoniony w drodze konkursu na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie .</p> <p>Stworzenie przez system prawny dwóch różnych możliwych w stosowaniu trybów lub trybu mieszanego może spowodować bałagan organizacyjny i chaos w funkcjonowaniu systemu</p>	<p><b>Uwaga częściowo uwzględniona</b></p> <p>Proponuje się zmienić treść art. 13 projektu w taki sposób, aby PPP w obszarze pomocy społecznej mogły być objęte tylko budowa i utrzymanie domów pomocy społecznej, ale już nie ich „prowadzenie”. W ocenie MR takie ujęcie nie jest rozbieżne z założeniami, które przedstawiło MRPiPS.</p> <p>Nie można zgodzić się ze stanowiskiem MRPiPS, że jednostki samorządu nie są zainteresowane projektami związanymi z opieką społeczną. W opinii MR, takie zainteresowanie przez stronę samorządową jest jednoznacznie wyrażane. Przykładowo, potrzebę korzystania z formuły PPP w tej dziedzinie potwierdziła dyskusja na posiedzeniu Komisji Samorząd Terytorialnego Sejmu (posiedzenie nr 113 dnia 20.04.2017). Do MR trafiała również korespondencja świadcząca o zainteresowaniu wykorzystania przez samorządy formuły PPP w obszarze polityki społecznej (np. z gminy Bobolice, czy Rybnika). Ponadto organizowane są konferencje na których dyskutowany jest przedmiotowy temat.</p> <p>Projektowane przepisy nie wprowadzają obowiązku stosowania PPP, ani w żaden sposób nie ograniczają obecnych form wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej. Każdorazowo o sięgnięciu po PPP będzie decydował właściwy organ.</p>

<p>pomocy społecznej. Zdaniem Ministra nie można pozwolić na wprowadzenie do systemu pomocy społecznej trybu wykonywania przez podmioty publiczne zadań, który może zagrozić stabilności obecnie funkcjonującego systemu, który w pełni zaspokaja istniejące potrzeby.</p> <p>Reasumując MRPiPS nie widzi potrzeby wprowadzania do ustawy o pomocy społecznej zaproponowanych w projekcie rozwiązań.</p> <p>Jednocześnie, odnosząc się do użytych w projekcie art. 25 ust. 6 w ustawy o pomocy społecznej, sformułowania: „<u>utrzymanie</u> lub wyposażenie budynku bądź <u>inne usługi towarzyszące prowadzeniu ośrodków wsparcia, mieszkań chronionych i domów pomocy społecznej</u>” są zbyt daleko idące i mogą zmierzać do zlecenia całego zadania związanego z prowadzeniem np. domu opieki społecznej w drodze ppp partnerowi prywatnemu lub określonej spółce.</p> <p>”</p>	<p>Nowa propozycja przepisów, pozwoli uszanować utrwalone pojęcie pomocy społecznej, a jednocześnie podnieść poziom „pewności prawa” w zakresie wykorzystania PPP w tym obszarze. Projektowane przepisy wprowadzają w sposób wyraźny możliwość realizacji ściśle określonych zadań o charakterze „technicznym” związanych z obiektem, który jest wykorzystywany na potrzeby świadczenia opieki społecznej (budowa, remont, wyposażenie, sprzątanie, ochrona, pozostała obsługa nieruchomości) w modelu PPP.</p> <p>Projektowany przepis art. 25 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej miałby na celu wyraźne odróżnienie zlecenia zadań z zakresu pomocy społecznej (podmiotom non-profit w trybie konkursu) od zawarcia umowy z partnerem prywatnym (przedsiębiorcą w trybie ustawy PZP lub koncesyjnej), na zadania nie należące do istoty pomocy społecznej, ale niezbędne do funkcjonowania instytucji pomocy społecznej. Uwzględniając częściowo stanowisko Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych wykreślono z projektowanego art. 25 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej zwrot, że umowa o PPP może obejmować „inne usługi towarzyszące prowadzeniu ośrodków wsparcia”.</p> <p>Projektowany przepis art. 115a ustawy o pomocy społecznej wprowadza wprost możliwość umieszczenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w budynkach wybudowanych lub utrzymywanych w ramach PPP.</p> <p>Dodatkowo, należy także wskazać, że Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przewiduje działania na rzecz PPP (m.in. str. 131) do których można zaliczyć:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- zwiększenie skali i efektywności inwestycji finansowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.</li></ul>
--	--



		- wprowadzenie zmian prawnych przyjaznych dla rozwoju PPP, w tym wyeliminowanie zidentyfikowanych barier.
	<b>Uwaga Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa</b>	<b>Stanowisko Ministerstwa Rozwoju</b>
2.	<p>Minister Infrastruktury i Budownictwa pismami z 31 sierpnia i 11 października 2017 r. zakwestionował ustalenia z konferencji uzgodnieniowej w zakresie zdefiniowania etapu przygotowania projektów, na którym nie będzie konieczności uzyskania niewiążącej opinii ministra ds. rozwoju regionalnego. Podczas konferencji uzgodnieniowej przedstawiciele MR zgodzili się, aby nie obejmować obowiązkową oceną projektów, dla których w momencie wejścia w życie procedowanej ustawy o zmianie ustawy o ppp wystąpiono z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej. Zgodnie z przesłanymi po konferencji uzgodnieniowej pismami Minister Infrastruktury i Budownictwa stoi na stanowisku wyłączenia wszystkich projektów (niezależnie od stanu ich przygotowania), które są ujęte w programie drogowym lub kolejowym.</p> <p>W związku z przekazaniem projektu ustawy do rozpatrzenia przez SKRM, Minister Infrastruktury i Rozwoju w piśmie z dnia 14 listopada 2017 r. oraz podczas prac komisji prawniczej podtrzymał swoje stanowisko odnośnie wprowadzenia rocznego okresu przejściowego dla inwestycji podlegających obowiązkowi opiniowania w ramach tzw. testu PPP. W opinii MliB, przyjęcie ustawy w obecnym kształcie będzie mieć konsekwencje dla programów wieloletnich przyjętych przez Rząd (w szczególności dla Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 i Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.). Zdaniem MliB wymóg uzyskania opinii Ministra Rozwoju w odniesieniu do inwestycji ujętych w ww. programach, które nie będą objęte okresem przejściowym jest sprzeczny z decyzją RM o ich przyjęciu.</p>	<p><b>Uwaga nieuwzględniona.</b></p> <p>Postulowane wprowadzenie rocznego okresu przejściowego dla dużych inwestycji drogowych i kolejowych odnośnie obowiązywania testu PPP będzie skutkowało w praktyce niewypełnieniem uchwały Rady Ministrów z dnia 26 lipca br. w sprawie przyjęcia „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” i celów jakie zostały jej przypisane.</p> <p>Zgodnie z ustaleniami KERM z 13 czerwca 2017 r. w zakresie uwag do Polityki Rządu w zakresie PPP, w projekcie ustawy znalazły się przepisy wyłączające z obowiązku przeprowadzenia tzw. testu PPP projekty, których proces przygotowania został już rozpoczęty. Na potrzeby ustawy przyjęto, że momentem przesądzającym o rozpoczęciu procesu przygotowania projektu jest wystąpienie do właściwego organu z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w trybie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przed dniem wejścia w życie ustawy.</p> <p>Zarówno program drogowy, jak i kolejowy nie gwarantują środków na realizację wszystkich planowanych projektów, a jedynie wyznaczają limity, których nie można przekroczyć. Trudno, więc zgodzić się z argumentacją, że projekty ujęte w programach wieloletnich mają już zarezerwowane środki na realizację. Zgodnie z zapisami Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z</p>

		<p>perspektywą do 2025 r.) „finansowanie realizacji zadań ujętych w Programie odbywać się będzie poprzez coroczne zapewnienie niezbędnych środków w planach finansowych Krajowego Funduszu Drogowego oraz w kolejnych ustawach budżetowych”. Wykonanie testu dla części z tych projektów może spowodować realizację wybranych projektów z wykorzystaniem środków innych niż budżetowe.. Brak wykonania testu dla projektów ujętych w programie drogowym nie stoi również w zgodzie z zapisami samego programu, który przewiduje „możliwość realizacji odcinków wybranych autostrad i dróg ekspresowych w systemie pozabudżetowym, tj. przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia (dalej zwane jako „dssp”) oraz inne systemy realizowania inwestycji przy wykorzystaniu kapitału prywatnego”. Dotyczy to więc realizacji inwestycji także na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym lub ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.</p> <p>Decyzje w tym zakresie powinny być podejmowane indywidualnie, po przeprowadzeniu szczegółowych analiz dotyczących celowości powołania dssp czy wykorzystania innych mechanizmów, z uwzględnieniem przede wszystkim aspektów ekonomicznych, finansowych, prawnych oraz technicznych a zatem na podstawie testu PPP. Innym argumentem za zwolnieniem z testu podnoszonym w piśmie MliB jest „znaczne wydłużenie procesu inwestycyjnego”. Proces opiniowania w ramach testu PPP nie wstrzymuje prac w zakresie przygotowania projektu. Niezależnie od ostatecznie wybranej i zatwierdzonej metody realizacji inwestycji prace przygotowawcze dla tego typu projektów obejmują uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez podmiot publiczny. Test PPP – zgodnie z ustaleniami konferencji uzgodnieniowej - obejmowałby wyłącznie projekty, które w momencie wejścia w życie projektowanej ustawy są jeszcze na etapie przed</p>
--	--	---

		<p>złożeniem wniosku o wydanie takiej decyzji, a zatem na bardzo wczesnym etapie prac przygotowawczych. Tym samym złożenie wniosku o opinię ministra właściwego w zakresie rozwoju regionalnego dotyczącego testu PPP będzie procedowane równolegle z procesem prowadzenia prac przygotowawczych, których efekt będzie mógł być wykorzystywany bez względu na ostatecznie przyjętą formułę realizacji projektu.</p> <p>Nie jest też właściwy argument dotyczący potencjalnych trudności w wykorzystaniu alokacji UE w przypadku testu PPP, mając na uwadze, że projekty unijne są wyłączone z procedury tego testu.</p> <p>Reasumując, zaproponowane przez Ministra liB rozwiązania w zakresie okresu przejściowego obejmującego rok od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw nie jest możliwe do zaakceptowania ze względu na określone cele i wskaźniki, jakie zostały uchwalone przez Radę Ministrów wraz z przyjęciem „Polityki w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” do 2020 r.</p>
--	--	---



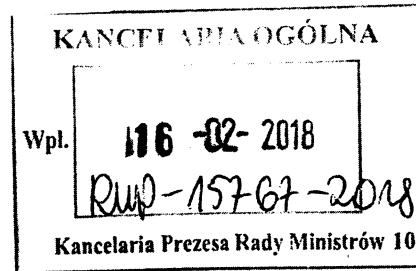
KPRM

Warszawa, 14 lutego 2018 r.



Minister  
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.511.2017 / 17/msz



dot.: RM-10-176-17 z 29.01.2018 r.

Pani  
Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów

**Opinia**


**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

*Szanowna Pani Minister,*

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

**Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.**

*Z poważaniem*

  
w. p. Ministra Spraw Zagranicznych  
**Piotr Wawrzyk**  
Podsekretarz Stanu

**Do wiadomości:**  
Pan Jerzy Kwieciński  
Minister Inwestycji i Rozwoju

