

Partnerstwo publiczno-prywatne:
alternatywa warta rozważenia

Dwie pieczenie na jednym ogniu

BUDOWA DROGI, PARKINGU CZY OBIEKTU SPORTOWEGO W RAMACH PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO NIE JEST JUŻ NICZYM NADZWYCZAJNYM. NOWOŚCIĄ JEST NATOMIAST ROZWIĄZANIE POLEGAJĄCE NA BUDOWIE OBIEKTU HANDLOWEGO Z UDZIAŁEM PARTNERA PUBLICZNEGO, KTÓRY REALIZUJE ZARAZEM WŁASNY CEL O CHARAKTERZE NIEKOMERCYJNYM. JEDNO Z PIERWSZYCH TAKICH PRZEDSIĘWZIĘĆ W POLSCE ZOSTANIE ZREALIZOWANE W OLSZTYNIE

Celem partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jest zapewnienie świadczenia usług użyteczności publicznej lub przeprowadzenie przedsięwzięć, które zaspokajałyby powszechne potrzeby społeczności. W ramach takich projektów podmiot publiczny koncentruje się na realizacji celu, czyli na zapewnieniu społeczeństwu możliwości skorzystania z usług o charakterze publicznym, jednocześnie nie będąc przymuszonym do stałego zaangażowania organizacyjnego oraz długofalowego lokowania środków publicznych w inwestycji. W ten sposób mogą powstawać obiekty czysto komercyjne (np. galerie handlowe), które stanowią wówczas przedmiot rozliczenia stron. W przybliżeniu wygląda to tak, że inwestor prywatny na działce przekazanej przez samorząd, tytułem wkładu własnego, realizuje projekt – na przykład stadion z towarzyszącą galerią handlową. Stadion ten po określonym w umowie czasie przechodzi na własność partnera publicznego, a partner prywatny „zostaje” z galerią handlową. Wydaje się, że jest to sposób na realizację ciekawych projektów komercyjnych w centrach miast.

Zalety partnerstwa publiczno-prywatnego

Liczne zalety realizacji inwestycji w formule PPP kładą poważnie pochylić się nad rozważeniem tego rozwiązania. Tego typu partnerstwo umożliwia podmiotom publicznym zdobycie środków do realizacji ich zadań ze źródeł prywatnych, a także daje szansę wykorzystania podczas realizacji zadań wiedzy, doświadczeń oraz umiejętności zarządczych i technicznych profesjonalistów z sektora

prywatnego. Zdecydowanym plusem partnerstwa jest uzyskanie prawa własności, najmu, dzierżawy lub innego tytułu prawnego do często bardzo atrakcyjnego gruntu, a także możliwość wynegocjowania różnych form płatności ze strony podmiotu publicznego. Wynagrodzenie może mieć nie tylko postać pieniężną, podmiot publiczny bowiem może przekazać prawo własności lub użytkowania z prawem do pobierania korzyści z przedmiotu przedsięwzięcia. Ponadto współdziałający w przedsięwzięciu podmiot prywatny ma możliwość otrzymania prawa do zarządzania obiektem, co oznacza, że będzie miał wpływ na wysokość cen usług świadczonych przez daną placówkę.

Istnieje również opcja uzyskania wsparcia finansowego z Funduszu Spójności. Komisja Europejska kilkakrotnie deklarowała gotowość przeznaczania wspólnotowych środków pomocowych na realizację takich przedsięwzięć. Fundusz Spójności jest bowiem głównym źródłem wsparcia finansowego dla projektów o charakterze publicznym. Możliwe zatem jest otrzymanie wsparcia finansowego do 85 proc. wydatków kwalifikowanych. Jednakże w krajach, w których od dłuższego czasu realizowane są projekty publiczno-prywatne i które miały możliwość skorzystania z oferty Funduszu Spójności, nie odnotowano znacznego wzrostu liczby przedsięwzięć zasilanych z unijnych środków (red. M. Bejm „Komentarz do Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym”, Beck 2010). Jako przyczynę takiego stanu wskazuje się refinansowanie wydatków dopiero z chwilą ich faktycznego poniesienia. Pozostaje to niejako w sprzeczności z jednym z ce-



Konrad Konstantynowicz

lów partnerstwa, to znaczy z odroczeniem płatności podmiotowi z sektora publicznego. W Polsce jedną z głównych przeszkód na drodze do uzyskania dofinansowania projektu jest posiadanie wkładu własnego przez podmiot publiczny. Projekty opłacalne z ekonomicznego punktu widzenia nie są ani chętnie, ani wysoko dofinansowywane, natomiast projekty ze swej natury nieopłacalne nie zapewniają sektorowi publicznemu odpowiedniego zysku („Partnerstwo publiczno-prywatne, jako forma finansowania realizacji zadań publicznych z zakresu gospodarki odpadami w kontekście wykorzystywania środków UE, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, Warszawa 10 listopada 2010). Mimo tych zastrzeżeń ze współfinansowaniem projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wiąże się w Polsce duże nadzieje.

Galeria handlowa owocem współpracy

W czasach spowolnienia gospodarczego i stale rosnących cen gruntów, przedsięwzięcie realizowane we współpracy z podmiotem publicznym, gdzie wynagrodzenie przyjmuje formę przeniesienia własności gruntu, może być bardzo trafionym rozwiązaniem. Dobrą praktyką jest przeprowadzanie przez podmiot publiczny konsultacji z przedsiębiorcami jeszcze na etapie przygotowań projektu PPP. Dadzą one odpowiedź na pytanie, jakie formy wynagrodzenia strony prywatnej należy przyjąć, aby wypracować model zapewniający zarówno realizację zadań publicznych, jak również uprawdopodobnienie opłacalności inwestycji po stronie inwestora prywatnego. Realizacja inwestycji może nastąpić albo poprzez zawarcie umowy o PPP, albo poprzez zawarcie wspomnianej umowy jednocześnie z związaniem spółki prawa handlowego.

Inwestycja w Olsztynie polega na przebudowie stadionu miejskiego oraz na budowie wielofunkcyjnego centrum komercyjnego o powierzchni najmu ok. 40 tys. mkw. i o przeznaczeniu usługowo-kulturalno-rekreacyjnym. Planowanym wkładem Miasta Olsztyn jest grunt pod realizację inwestycji handlowej. Zadaniem partnera prywatnego jest wybudowa-

nie stadionu. Gdyby nastąpiła znaczna dysproporcja między wartością gruntu a wartością nakładów inwestycyjnych na stadion, różnica zostanie pokryta przez miasto. Przez cały okres trwania umowy o PPP zarówno stadionem, jak i galerią handlową oraz parkingiem będzie zarządzać podmiot prywatny, dopiero po zakończeniu umowy miasto zostanie zwrócona jedynie własność stadionu. W efekcie zostaną zrealizowane dwa cele. Pierwszy – publiczny, czyli budowa stadionu miejskiego oraz drugi – prywatny, czyli budowa galerii handlowej.

Ustawa o PPP przewiduje również realizację projektu poprzez zawiązanie przez oba podmioty spółki celowej (np. komandytowej, komandytowo-akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością). Spółkę taką można powołać zarówno przed, jak i po zawarciu umowy o PPP. Ten wariant umożliwia oddzielenie projektu i majątku z nim związanego od pozostałej działalności biznesowej i finansowej partnera prywatnego. Tworzy się wówczas „parasol ochronny”, który wyłącza projekt z egzekucji prowadzonej z majątku strony prywatnej. W interesie strony prywatnej leży zapewnienie sobie w umowie o PPP pewnych praw, na przykład prawa pierwokupu akcji lub udziałów w spółce celowej.

Olsztyn przeciera szlaki

Rosnąca liczba projektów realizowanych w formule PPP powoduje, że warto przeanalizować, czy w konkretnym przypadku możliwa jest budowa obiektów komercyjnych – w szczególności galerii handlowych – we współpracy z podmiotami publicznymi. W kalkulacjach tych warto wziąć pod uwagę atrakcyjność gruntu, gdyż często najlepsze lokalizacje pozostają we władaniu miast i jedynie decydując się na tę formę współpracy można nabyć tytuł prawny do takiego gruntu. Pionierski projekt w Olsztynie pokazuje, że możliwe jest zrealizowanie celu komercyjnego, jakim jest budowa galerii handlowej, przy zachowaniu interesów i celów podmiotu z sektora publicznego.

Rafał Trusiewicz oraz Michał Siwko, partnerzy, Trusiewicz/Siwko Kancelaria Prawna

ZDJĘCIE:
Michał Siwko
i Rafał Trusiewicz
– partnerzy
w kancelarii
Trusiewicz/Siwko