



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 lipca 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 900)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw jest efektem doświadczeń związanych z obowiązywaniem ustawy.

Ustawa zmierza do wzmocnienia rozwoju polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), do podniesienia jakości prac przygotowawczych i prowadzonych postępowań, a przez to uzyskanie wyższej skuteczności kontraktów zawieranych w formule PPP.

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”.

Jednym z aspektów nowelizacji jest dostosowanie ustawy PPP do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawą z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, które wprowadziły do polskiego porządku prawnego rozwiązania zwiększające elastyczność zawierania umów przez sektor publiczny.

Ustawa nowelizuje przepisy dwudziestu ustaw (zmiany ujęte w art. 1 – 20) przy czym zasadnicze zmiany wprowadzone zostały przede wszystkim do tekstu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Ustawa wprowadza nowy rozdział 1a regulujący kwestie oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Podmiot publiczny przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego będzie miał obowiązek sporządzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP, w porównaniu do realizacji tego przedsięwzięcia w inny sposób (np. wyłącznie ze środków publicznych).

Podmiot publiczny będzie mógł wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o opinię o planowanej inwestycji (tzw. certyfikacja).

Opinia Ministra będzie sporządzona w oparciu o prace przygotowawcze wykonane przez podmiot publiczny. Przewiduje się, że treść opinii będzie wpływać pozytywnie na jakość planowanych projektów PPP i zwiększać szanse ich realizacji.

Wydawanie tej niewiążącej, fakultatywnej opinii ma powodować, że partnerzy prywatni, rozważając przystąpienie do postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, będą mieli do czynienia z dobrze przygotowanymi projektami, tj. projektami lepiej rokującymi zawarciem umowy. Pozytywna opinia będzie promowała takie właśnie projekty. Opinia nie będzie podlegała ujawnieniu bez pisemnej zgody podmiotu publicznego.

Istotną zmianą jest wprowadzenie do treści ustawy o PPP nowego art. 7a, w którym przewidziano możliwość wyrażenia przez podmiot publiczny zgody na zawarcie umowy przez jednoosobową spółkę partnera prywatnego albo spółka kapitałową, której jedynymi współnikami są partnerzy prywatni, a która została zawiązana właśnie w celu realizacji przedsięwzięcia (tzw. spółka specjalnego przeznaczenia). W takim przypadku w miejsce partnera prywatnego do zawarcia umowy przystępuje jego spółka-córka. Z chwilą zawarcia umowy, do spółki będą miały zastosowanie przepisy ustawy dotyczące partnera prywatnego (z wyjątkiem art. 7a ust. 4 oraz art. 7b ust. 3 ustawy o PPP).

Wyłączenie tych przepisów ustawy o PPP pozwoli na przypisanie odpowiedzialności za wykonanie umowy partnerowi prywatnemu, mimo że formalnie stroną umowy będzie spółka. Do partnera prywatnego będzie miał również zastosowanie przepis art. 778² Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym tytuł egzekucyjny wystawiony przeciwko spółce

będzie zaopatrywany w klauzulę wykonawczą także przeciwko partnerowi prywatnemu (zmiana zawarta w art. 2 ustawy).

Ponadto, przepis art. 7a ust. 4 stanowi, że partner prywatny będzie ponosił odpowiedzialność solidarną ze spółką, za szkodę wyrządzoną podmiotowi publicznemu w skutek nieudostępnienia spółce zasobów, które wskazał w ofercie.

Kolejnym zabezpieczeniem sytuacji prawnej podmiotu publicznego, jest przepis art. 7b ust. 1, który w przypadku, gdy podmiot publiczny jest inwestorem pozwala, by w umowie o PPP wyłączano stosowanie wobec niego przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności inwestora za wynagrodzenie należne podwykonawcy.

W takiej sytuacji podmiot prywatny powinien przed zawarciem umowy, poinformować podwykonawcę o wyłączeniu odpowiedzialności podmiotu publicznego, a odpowiedzialnym za wynagrodzenie podwykonawcy (jak inwestor) będzie spółka zawiązana w celu wykonania umowy o PPP albo partner prywatny (art. 7b ust. 2 pkt 1 i 2).

W zmianie dotyczącej art. 14 ust. 1 ustawy o PPP stanowi się, że partnerstwo publiczno-prywatne będzie mogło być realizowane wyłącznie w formie spółki kapitałowej (spółki z o.o. albo spółki akcyjnej). Nie będzie już dopuszczalne tworzenie spółek komandytowych albo komandytowo-akcyjnych. Spółkę zawiązywać się będzie na czas oznaczony, nie dłuższy niż czas niezbędny do wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zakończenia spraw spółki.

W nowym rozdziale 4a, w art. 16a ust. 2 ustawa określa zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, jako organu właściwego w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego. Minister zajmował się będzie: wydawaniem opinii dotyczących projektów, promowaniem dobrych praktyk z zakresu PPP, będzie prowadził bazę partnerstw publiczno-prywatnych oraz dokonywał analiz i ocen funkcjonowania istniejących PPP.

Wykonywanie tych zadań wiązać się będzie z szerokim obowiązkiem informacyjnym nałożonym na podmioty publiczne, określonym w art. 16b i 16c ustawy o PPP.

Istotne zmiany wprowadza się w art. 3 ustawy, nowelizującym przepisy ustawy o drogach publicznych. Zmiany te mają na celu:

1) podniesienie wysokości limitu opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania, a także zapewnienie ich progresji bez potrzeby zmiany przepisów ustawy poprzez ich wyrażenie w postaci procentowej, w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę;

2) wprowadzenie dwóch typów stref płatnego parkowania: zwykłych stref płatnego parkowania oraz śródmiejskich stref płatnego parkowania. Śródmiejskie strefy płatnego parkowania będą mogły być ustalane na obszarach funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy, w mieście o liczbie ludności powyżej 100 tys. mieszkańców. W strefie tej opłaty będą mogły być ustalane za parkowanie w ciągu całego tygodnia, a nie tylko w dni robocze. W strefie płatnego parkowania opłata za pierwszą godzinę nie będzie mogła przekroczyć 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania zaś 0,45% minimalnego wynagrodzenia. Opłata dodatkowa za parkowanie bez uiszczenia opłaty za parkowanie, nie będzie mogła przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, czyli 210 zł (na 2018 r.)

Zmiana ujęta w art. 10, zmieniającym ustawę – Ordynacja podatkowa wprowadza dla podmiotu publicznego uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej, w zakresie mającym wpływ na obliczenie wynagrodzenia w związku z zawieraną umową o PPP.

W art. 18, zmieniającym ustawę o finansach publicznych w nowym art. 133b ustawa reguluje kwestię tzw. testu PPP. Przepis ten wprowadza obowiązek uzyskiwania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, gdy planowana inwestycja będzie miała być finansowana z budżetu państwa, w kwocie wydatków, powyżej 300 mln 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.

Tzw. test PPP nie będzie obowiązkowy dla inwestycji realizowanych na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także inwestycji realizowanych na podstawie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, gdyż inwestycje te będą podlegały obowiązkowej ocenie efektywności, o której mowa w projektowanym art. 3a ust. 1 ustawy PPP, a dla formuły koncesji, ze względu na art. 45 ust. 2 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, gdzie niezbędne jest przeprowadzenie analizy efektywności planowanej inwestycji.

Zgodnie z dodawanym art. 221a ustawy o finansach publicznych, jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła udzielać dotacji celowych na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją

tych zadań w ramach umów PPP. Udzielenie dotacji następować będzie na podstawie umowy PPP, z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej.

W art. 19 ustawy, nowelizuje się art. 54 ustawy o działalności leczniczej. Ustawa w dodanym ust. 4a, zezwala się podmiotom publicznym na wnoszenie majątku samodzielnego publicznego ZOZ w formie aportu do spółek kapitałowych zakładanych w formule PPP. 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 o partnerstwie publiczno-prywatnym.

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

Ustawa przewiduje standardowy, 14-dniowy okres *vacatio legis*, z wyjątkiem przepisów art. 3 i art. 25, które wejdą w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Przepisy te dotyczą stref płatnego parkowania i późniejszy termin ich wejścia w życie wiąże się z potrzebą wydania koniecznych aktów wykonawczych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa jest efektem prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2333).

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce w dniu 12 kwietnia 2018 r. na 61. posiedzeniu Sejmu. Projekt skierowano do sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju.

W dniu 2 lipca 2018 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie wraz z poprawkami, głównie o charakterze redakcyjnym.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 66. posiedzeniu Sejmu. Wobec zgłoszenia 8 poprawek projekt skierowano ponownie do Komisji.

Poprawki zmierzały do:

1) wprowadzenia możliwości opiniowania zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP przez marszałków województwa;

2) wprowadzenie do tekstu umowy o PPP maksymalnych opłat pobieranych przez partnera prywatnego od użytkowników przedsięwzięcia;

3) doprecyzowania, że w przypadku wielu partnerów prywatnych, za szkodę wyrządzoną podmiotowi publicznemu wskutek nieudostępnienia spółce zasobów, odpowiedzialność ponosi wyłącznie ten partner, który miał udostępnić zasób;

4) zapewnienia zapłaty dla podwykonawców lub dalszych podwykonawców, za wykonane roboty budowlane, dostawy lub usługi;

5) wprowadzenia obowiązku składania podmiotowi publicznemu sprawozdań z realizacji przedsięwzięcia;

6) zobowiązania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do przedkładania Radzie Ministrów oraz wskazanej komisji sejmowej sprawozdań z realizacji zadań;

7) skreślenia art. 16, który określa zasady dokonywania kontroli realizacji umów dotyczących PPP przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

W dniu 5 lipca 2018 r. Sejm nie uwzględniając zgłoszonych poprawek, uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia Komisji.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Beata Mandylis

Główny legislator