

PUBLICZNE DROGI ZA PRYWATNE PIENIĄDZE

Z analizy ustaw dla sektora drogowego wynika, iż nie jest możliwe zawieranie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, które przenoszą na partnera prywatnego zadania projektowania i zarządzania infrastrukturą w zakresie planowania jej rozwoju oraz ponoszenia pełnych kosztów kapitałowych związanych z rozwojem (budowa, odbudowa i rozbudowa) i modernizacją (przebudową) dróg samorządowych. Jednak prawo daje spore możliwości realizacji korzystnych dla strony publicznej projektów PPP w zakresie prowadzenia inwestycji i utrzymania dróg samorządowych przez partnerów prywatnych w powiązaniu z interesującymi opcjami ich wynagradzania.

Możliwości realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w sektorze drogowym są ograniczone przepisami regulującymi system własnościowy, zarządzania i finansowania sektora. Jednak realizacja projektów drogowych w formule PPP jest jak najbardziej możliwa, m.in. w wyniku zmian, jakie zaszły w ustawie o drogach publicznych, wprowadzonych ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Cechy systemu drogowego

Podstawowe cechy systemu warunkujące kształtowanie umów o PPP są następujące:

Własność dróg publicznych, jak sama nazwa wskazuje, jest publiczna.

Właścicielem dróg publicznych są: Skarb Państwa, lub właściwy samorząd województwa, powiatu lub gminy, w zależności od kategorii funkcyjnej spełnianej przez drogę w sieci drogowej.

Nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym jest sprawowany przez zarząd drogi.

Zarządcami dróg są właściwe organy administracji państwowej lub jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres kompetencji zarządców obejmuje sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

Zarządca drogi samorządowej może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej – **zarządu drogi**. Zarząd drogi samorządowej jest jednostką utworzoną odpowiednio przez organy stanowiące jednostki samorządu (sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy).

Finansowanie zadań w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg samorządowych oraz zarządzania nimi należy, zgodnie z ustawą o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, do właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania te mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Możliwości zastosowania PPP

Przystępując do identyfikacji projektu realizowanego w formule PPP, musimy w pierwszej kolejności przeanalizować, na podstawie cyklu zarządzania, kompetencje stron przyszłej umowy o PPP.

Wiele praw – niezbywalnych i najważniejszych z punktu zarządzania projektem – związanych z przygotowaniem i realizacją oraz kontrolą projektu, należy do strony publicznej. Istotne jest również, iż partner prywatny nie może być zarządcą, a jedynie może wykonywać część zadań zarządcy, na zasadzie powierzenia.

Podmiot publiczny jest w pełni odpowiedzialny za:

- planowanie rozwoju sieci drogowej w szerszym aspekcie polityki przestrzennej,
- planowanie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w granicach posiadanego prawa do tych nieruchomości,
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, pobieranie opłat i kar pieniężnych
- kontrolę stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

Kompetencje partnera prywatnego są natomiast ograniczone do:

- pełnienia funkcji inwestora oraz koordynatora robót w pasie drogowym,
- prowadzenia działalności w zakresie utrzymania dróg, obiektów i urządzeń towarzyszących, inżynierii ruchu, wykonywania robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- przeciwdziałania niszczeniu dróg i ochrony środowiska.

Umowa o PPP musi respektować wymienione ustawowe podziały kompetencyjne. W przeciwnym razie byłaby nieważna.

Aspekty finansowe

W przypadku konstruowania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym strony umowy powinny uzgodnić rzecz podstawową, a mianowicie, czy partner prywatny będzie wynagradzany w całości czy tylko w części ze środków podmiotu publicznego. W pierwszym przypadku sprawa jest stosunkowo prosta. Za wykonywanie powierzonych działań, najczęściej dotyczących bieżącego utrzymania drogi, partner prywatny otrzymuje na zasadach określonych umową całość wynagrodzenia, w postaci sumy pieniężnej, ze środków publicznych, głównie budżetowych.

W drugim przypadku rozwiązanie organizacyjno-prawne musi być bardziej skomplikowane.

Najczęściej partner prywatny jest inwestorem, a ponadto inwestycja (np. modernizacja drogi) jest realizowana przy udziale jego nakładów (środków rzeczowych i pieniężnych). Po zakończeniu inwestycji partner prywatny będzie też zajmował się utrzymaniem zmodernizowanej drogi.

W takim wariantcie należy zastanowić się nad dodatkowymi w stosunku do pieniędzy budżetowych źródłami finansowania partnera prywatnego.

Podmiot publiczny może zdecydować, iż przychodem partnera prywatnego będą np.:

- opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania,

- opłaty dodatkowe, o których mowa w ustawie o drogach publicznych
- przychody z działalności gospodarczej, prowadzonej przez partnera prywatnego, w wyniku oddania mu w najem, dzierżawę albo użyczenie nieruchomości leżących w pasie drogowym.

Najem, dzierżawa albo użyczenie jest inną korzyścią będącą wynagrodzeniem, o którym mowa w art. 4 pkt 7 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Przepisy nie są precyzyjne, ale wydaje się, że przychodem partnera prywatnego mogą być także opłaty za zajęcie przez osoby trzecie pasa drogowego w celu niezwiązanym z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (obiekty budowlane, reklamy), oraz opłaty za udostępnianie tzw. kanałów technologicznych.

Z analizy ustaw dla sektora drogowego wynika, iż nie jest możliwe zawieranie umów o PPP, które przenoszą na partnera prywatnego zadania projektowania i zarządzania infrastrukturą w zakresie planowania jej rozwoju oraz ponoszenia pełnych kosztów kapitałowych związanych rozwojem (budowa, odbudowa i rozbudowa) i modernizacją (przebudową) dróg samorządowych.

Jednak prawo daje spore możliwości realizacji korzystnych dla strony publicznej projektów PPP w zakresie prowadzenia inwestycji i utrzymania dróg samorządowych przez partnerów prywatnych w powiązaniu z interesującymi opcjami ich wynagradzania.

Grzegorz Dziarski

prezes Biura Konsultacyjnego KOBIKO Sp. z o.o. w Warszawie