

## UZASADNIENIE

### **projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw**

*tzw. test PPP (w zakresie art. 16c-16g ustawy PPP)*

Przyjęta przez Radę Ministrów uchwała nr 116/2017 w dniu 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17) w sprawie Polityki 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 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 Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w przypadku dużych projektów (powyżej 300 mln PLN 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 oraz

zasięgnąć niewiążącej opinii wyznaczonego podmiotu (np. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego) przed podjęciem decyzji o sposobie realizacji (tzw. „test PPP”). 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 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 mln. 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 mln. zł, procedura testu PPP również znajdzie zastosowanie jeśli inwestycja nie będzie podlegała wyłączeniu na podstawie przesłanek wskazanych w art. 16c ust. 2.

Projektowany przepis art. 16c ustawy PPP przewiduje obowiązek uzyskiwania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych w sposób zaproponowany przez wnioskodawcę. Tzw. testem PPP będą objęte inwestycje, jeżeli planowana na ich sfinansowanie kwota wydatków z budżetu państwa jest równa lub przekracza 300 mln zł. Obowiązek uzyskiwania opinii nie będzie dotyczył inwestycji i zakupów 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. 16b ust. 2 ustawy PPP).

Tzw. test PPP nie będzie obejmował inwestycji realizowanych na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1920), a także inwestycji realizowanych na podstawie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r. 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 powinien obejmować także inwestycje realizowane 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 2016 r., poz. 383 i 1250).

W związku z wprowadzeniem procedury 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 mln 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 uchyleniu tego przepisu inwestycje nie będą podlegały zwiększonej liczbie procedur niż obecnie.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wyda opinię na temat sposobu realizacji inwestycji w sposób wskazany we wniosku, 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. 16 e ust. 1).

W wydanie opinii zaangażowany będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych wyłącznie, gdy minister właściwy ds. rozwoju regionalnego uzna to za zasadne (projektowany art. 16d ust. 2 ustawy PPP).

Wniosek o wydanie opinii przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego będzie podlegał zwrotowi podmiotowi publicznemu w przypadku stwierdzenia, że, zawiera braki albo nie zawiera danych niezbędnych do wydania merytorycznego stanowiska (projektowany art. 16e ust. 2 ustawy PPP).

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 organu wnioskującego. Zgodnie z art. 16e ust. 6 podmiot publiczny może złożyć kolejny wniosek o wydanie opinii w przypadku zmiany treści załączników wskazanych w art. 16d ust. 1.

Jeżeli minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wyda opinię wskazującą na zasadność realizacji projektu w PPP i podmiot publiczny zdecyduje się na realizację projektu w formule PPP zastosowanie znajdzie art. 18 ustawy PPP.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie zobowiązany do zachowania poufności danych przekazanych przez podmioty publiczne, jeżeli dane te podlegają ochronie prawnej (art. 16f ust. 1 oraz art. 16g ust. 2).

## **VII. Przepisy przejściowe i wejście w życie**

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 116/2017 w sprawie Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego z „testu PPP” wyłączone będą projekty współfinansowane z budżetu państwa w kwocie powyżej 300 mln PLN planowane do realizacji w formule tradycyjnej, dla których proces przygotowania został już rozpoczęty, a które nie są objęte katalogiem wyłączeń określonych w art. 16c ust. 2 projektowanej ustawy o PPP. 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 wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach 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. 2016 poz. 353). 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. 24, z wymogu uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na realizację inwestycji, zwolnione będą inwestycje, jeżeli decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, o której mowa w art. 71 ustawy została wydana przed upływem 6 miesięcy od dnia 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 wydania 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. 16c ust. 1.