

Dobra Administracja

ORGANIZACJA RUCHU →/2-3

Dojazd do hotelu przez sześć godzin musi wystarczyć

Swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego – przypomniał w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach.

PROCEDURY →/3

Podział zamówienia zwiększa konkurencyjność

Zamawiający, przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego powinien zweryfikować czy przedmiot zamówienia jest podzielny, czy jego podział na części jest uzasadniony i czy może przynieść korzyści finansowe.

FUNDUSZE UNIJNE →/4

Bezrobotny będzie musiał pokazać zaświadczenie

Urzędy lub wybrane przez nie instytucje, oferujące pomoc bezrobotnym oraz biernym zawodowo będą musiały żądać od nich zaświadczenia z ZUS w miejsce oświadczenia.

AKTUALNOŚCI NA  PRAWO.RP.PL

INFRASTRUKTURA

Partnerstwo publiczno-prywatne to dobra odpowiedź na pandemię

Partnerstwo pozwala administracji na nawiązanie z przedsiębiorcami biznesowych relacji, które służą pobudzeniu gospodarki zupełnie innymi metodami, niż często mało efektywne pompowanie gotówki do firm.

JACEK KOŚCIŃSKI, KONRAD DYDA

Jeszcze przed wybuchem pandemii koronawirusa sporo dyskutowano o znaczeniu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), zwłaszcza w perspektywie spodziewanego wówczas obniżenia poziomu środków unijnych przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne w najbliższej perspektywie budżetowej. Partnerstwo – nie bez racji – postrzegano, jako alternatywę zarówno dla funduszy wspólnotowych, jak wsparcia rządowego dla inwestycji samorządowych.

Tymczasem – czego dowodzą doświadczenia ostatnich tygodni – w najbliższym czasie będziemy mieć zapewne do czynienia z poważnymi transferami środków publicznych do gospodarki.

Jednak wcale nie wyklucza to partnerstwa. Jego potencjał tkwi przede wszystkim w samej formule współpracy sektora publicznego z prywatnym, która daje możliwość wzajemnego wsparcia, wymiany doświadczeń, a dla przedsiębiorców także stabilizacji biznesowej, tak istotnej w czasach kryzysu. Tym samym partnerstwo publiczno-prywatne pozwala sektorowi publicznemu na nawiązanie z przedsiębiorcami typowo biznesowych relacji – a w konsekwencji na pobudzenie gospodarki zupełnie innymi metodami, niż często mało efektywne w dłuższej

perspektywie „wpompowanie” gotówki.

Dlaczego partnerstwo

Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, PPP polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Niestety, ciągle w Polsce formuła ta – w przeciwieństwie do wielu państw Europy Zachodniej – nie jest zbyt popularna. Tymczasem badania i doświadczenie pokazują, że podstawowym argumentem przemawiającym, zwłaszcza do jednostek samorządu terytorialnego, na rzecz PPP są względy finansowe. Nie ma wątpliwości, że pandemia bardzo mocno nadwyrężyła zarówno centralny, jak i lokalne budżety – poza tym korzystanie z zewnętrznego finansowania zawsze wiąże się z poważnym obciążeniem chociażby w ramach konieczności pokrycia „wkładu własnego”. Partnerstwo zaś właściwie eliminuje te problemy.

Wiadomo, że gospodarka potrzebuje gotówki, a najlepszym sposobem na jej „wpompowanie” są właśnie inwestycje publiczne, pozwalające firmom na rozwój biznesów, który pociąga za sobą stabilizację wśród konsumentów – a tym samym rozwój popytu. Jednak realizacja tych zamierzeń może rozbić się właśnie o brak źródeł finansowania inwestycji publicznych. Tymczasem partnerstwo pozwala na sięgnięcie przez podmioty publiczne do zasobów przedsiębiorców. W najczęściej spotykanych rozwiązaniach to na nich spoczywa zapewnienie finansowania, np. w drodze kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych, czy w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Tymczasem realizacja zamówienia publicznego przeważnie wiąże się z szeregiem ryzyk, związanych zarówno z terminowością realizacji przedsięwzięcia, jak i jego finansowaniem

PANDEMIA
KORONAWIRUSA
rp.pl/koronawirus



(o które będzie w dobie kryzysu coraz trudniej), czy – z punktu widzenia przedsiębiorcy – opłacalnością. „Tradycyjne” zamówienia publiczne sprwadają się właściwie do wydatkowania określonych środków na dane inwestycje, poprzez znalezienie odpowiedniego wykonawcy i wyegzekwowanie od niego właściwej realizacji umowy.

Inna filozofia

Tymczasem PPP opiera się na zupełnie innej filozofii – tu podmiot publiczny i przedsiębiorca nastawiają się na wieloletnią współpracę, polegającą na realizacji inwestycji i zarządzaniu nią, dzięki czemu możliwe jest przede wszystkim osiągnięcie dużo lepszych rezultatów w wydatkowaniu środków publicznych, a tym samym wyższego poziomu zadowolenia mieszkańców.

Z tych względów PPP najczęściej wykorzystywane jest do realizacji projektów infrastrukturalnych, wymagających – na etapie wykonawstwa i eksploatacji – typowo biznesowego podejścia i doświadczenia w danej branży, którego z natury rzeczy po prostu nie posiadają podmioty publiczne. Stąd przeważnie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizuje się takie przedsięwzięcia, jak obiekty szkolne i sportowe, szpitale, parkingi, inwestycje deweloperskie oraz polegające na rewitalizacji obszarów zdegradowanych, czy budowie sieci tramwajowe. W ostatnim zakresie dobrym przykładem może być cho-



TEKSTY Z DODATKU DOSTĘPNE

w wersji
elektronicznej
na:

rp.pl/administracja

”

Partnerstwo to alternatywa zarówno dla funduszy wspólnotowych, jak i wsparcia rządowego dla inwestycji samorządowych

dokończenie na →12



NAPISZ DO NAS

Jerzy Kowalski
redaktor prowadzący
j.kowalski@rp.pl

Dobra Administracja

KOMENTARZ PRAWNY

Jak zamawiać,
to rozsądnie

Jerzy Kowalski
redaktor prowadzący

Dziel i rządź. To nie tylko polityczno – życiowy imperatyw z bogatą przeszłością, z którego korzystali wielcy i pomniejsi kreatorzy rzeczywistości. Jest on nadal żywy, działa na umyśle – i co najważniejsze – zawiadnia w swoim czasie nowymi sferami życia biznesowego. Warto więc zapytać: jakimiż to sferami? Ano tymi, które wiążą się choćby z zamówieniami publicznymi. Nie zawsze zamawiający, nawet ci doświadczeni, znają kluczowe zasady systemowe. Na przykład nie jest łatwo pogodzić dwie pozornie sprzeczne ze sobą reguły, by nie powiedzieć nakazy prawne. Z jednej strony wiadomo, że dokonywanie podziału zamówienia na części przez zamawiających ma często na celu obejście prawa. Liczą się wówczas intencje i zamiary. Zamawiający, czyli najczęściej podmiot samorządowy robi to wszystko po to, by na skutek ustalenia „skromnej” wartości każdego odrębnego zamówienia lub jego części doszło do wyłączenia konieczności stosowania przepisów ustawy w konkretnym przedsięwzięciu gospodarczym. A to rzeczywiście oznacza sporo wolności biznesowej, ale tylko... z pogranicza prawa karnego.

Z drugiej zaś strony nie jest jednocześnie zakazany sam podział jednego zamówienia na części, zwłaszcza wtedy, gdy zbyt szeroki przedmiot zamówienia może powodować ograniczenie kręgu wykonawców, którzy mają szansę wziąć udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Celem takiego podziału jest więc zagwarantowanie większej konkurencyjności rynkowej i stworzenie rynku dla małych i średnich firm oraz zdyscyplinowanie zamawiającego do racjonalnego wydatkowania pieniędzy.

Prawo zamówieniowe to trudne i precyzyjne przepisy, opłaca się więc przy ich stosowaniu korzystać z interpretacji Urzędu Zamówień Publicznych. Wszystko po to, by wiedzieć, kiedy i jak dzielić, by można było legalnie i spokojnie zarządzać firmą.

Warto zapoznać się też z tekstem Anety Szepietowskiej „Podział zamówienia zwiększa konkurencyjność” na kolumnie 13. Zapraszam do lektury także innych artykułów w najnowszym numerze „Dobrej administracji”.

/©©



W KAŻDĄ ŚRODĘ
tylko dla prenumeratorów

df

INFRASTRUKTURA

Partnerstwo publiczno-
-prywatne to dobra odpowiedź
na pandemię

dokończenie z 11

ciężby jedna z inwestycji w Krakowie, gdzie w ramach partnerstwa buduje się fragment linii tramwajowej z tunelem. Jej realizacja i utrzymanie leży w gestii przedsiębiorcy, a miasto będzie ponosić koszty dopiero na etapie uiszczania opłat za dostępność. Inwestycja ta wraz z kosztem eksploatacji warta jest ponad miliard złotych. W każdym razie dzięki PPP podmiot publiczny nie tyle wydaje pieniądze (bardzo często samo podpisanie umowy w ogóle nie wiąże się z jakimkolwiek wydatkami), co inwestuje je w know-how przedsiębiorcy – ten zaś zyskuje możliwość realizacji wieloletniego kontraktu, dającego stabilizację tak niezbędną w dobie poważnego kryzysu gospodarczego.

Grunt to zasady
współpracy

Skoro istotą PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy parterami, jedną z najważniejszych kwestii jest odpowiednie przygotowanie przez podmiot publiczny wyboru partnera prywatnego, a następnie skonstruowanie optymalnej dla obydwu stron umowy. W pierwszym zakresie konieczna jest przede wszystkim ocena (zarówno prawna, jak i „biznesowa”), czy dane przedsięwzięcie nadaje się do wykonania w formule PPP. Stąd też w tym obszarze konieczne jest przeprowadzenie stosownych analiz, koncentrujących się na ocenie efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa w zestawieniu z „tradycyjnymi” zamówieniami publicznymi. W istocie tego rodzaju analizy przeważnie przesądzą o skorzystaniu przez podmiot publiczny

ZDANIEM AUTORA

Jacek Kosiński

partner zarządzający
w Jacek Kosiński Adwokaci
i Radcowie Prawni



MATE PRAS

Realia biznesowe

Ustawodawca jedynie ogólnie postanowił, że przez umowę partnerstwa partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz do poniesienia w całości bądź w części związanych z tym wydatków, natomiast partner publiczny bierze na siebie obowiązek współdziałania w realizacji celu przedsięwzięcia – przede wszystkim poprzez wniesienie wkładu własnego. Co to oznacza w praktyce? Najczęściej spotykanym rozwiązaniem w zakresie PPP jest przekazanie przez podmiot publiczny – w ramach wkładu własnego – partnerowi prywatnemu nieruchomości, na której ma zostać wykonana inwestycja oraz zapewnienie zgodności z prawem jej realizacji, a więc np. uzyskanie stosownych zezwoleń. Właściwie każdy inwestor zdaje sobie sprawę, jak poważnym wyzwaniem jest spełnienie wszystkich formalności związanych – zwłaszcza dużymi – przedsięwzięciami infrastrukturalnymi. Partner publiczny zaś, o ile po prostu nie zna się na biznesie, o tyle posiada świetną orientację w różnego rodzaju zagadnieniach administracyjnych. Natomiast partner prywatny w ramach PPP przeważnie nie tylko odpowiada za wybudowanie inwestycji, ale również zarządza nią przez określony (najczęściej kilku, bądź kilkunastoletni) okres. Po zakończeniu obowiązywania umowy całość infrastruktury przechodzi na własność partnera publicznego. Z tego względu relacje pomiędzy partnerami mają właściwie biznesowy charakter – ich celem jest nie tyle wydatkowanie środków publicznych i realizacja określonego zadania, ale stworzenie optymalnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. W tym układzie partner prywatny nie jest tylko wykonawcą mającym zrealizować określony plan – skoro przedsiębiorca sam ma zarabiać na efektach swojej pracy zyskuje dodatkowy, bardzo istotny, bodziec do dołożenia wszelkich starań do jak najlepszego zrealizowania inwestycji, a następnie jej eksploatacji. W efekcie najważniejszymi beneficjentami partnerstwa są mieszkańcy, zyskujący usługi publiczne na wyższym poziomie.

/©

z formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Niestety, bardzo często – zwłaszcza jednostki samorządu nie posiadające doświadczenia w PPP – w ogóle nie rozważają wykonania danej inwestycji w tej drodze, bądź rezygnują po przeprowadzeniu wstępnych analiz. Przyczyn

takiego stanu rzeczy można by wskazać wiele, jednak do najważniejszych należy – poparta negatywnymi stereotypami – niechęć do korzystania z mało popularnych rozwiązań prawnych. W tym kontekście warto wskazać, że każdemu podmiotowi publicznemu – w tym oczywiście samorzą-

Podstawowym argumentem przemawiającym, zwłaszcza do jednostek samorządu terytorialnego, na rzecz PPP są względy finansowe

dom – przysługuje prawo wystąpienia do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o opinię co do zasadności realizacji danego przedsięwzięcia właśnie w ramach formuły PPP. Z pewnością warto korzystać z tej możliwości, gdyż pozytywna opinia ministerstwa może po prostu rozwiać wszelkie wątpliwości, czy obawy związane z partnerstwem.

W każdym razie decyzja o realizacji inwestycji w omawiany tu sposób właściwie stanowi dopiero pierwszy krok na drodze do partnerstwa – dalej konieczny jest wybór przez podmiot publiczny partnera prywatnego. W zależności od okoliczności zastosowanie znajdzie tu Prawo zamówień publicznych bądź ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Jednak z praktycznego punktu widzenia warto podkreślić przede wszystkim, że przyszli partnerzy mają dużą swobodę w określeniu treści łączącej ich umowy. To zaś z pewnością jest jednym z podstawowych atutów partnerstwa, którego umiejętnie wykorzystanie stwarza zupełnie unikatowe perspektywy dla obydwu stron kontraktu.

/©
Konrad Dydka jest prawnikiem
w Jacek Kosiński Adwokaci
i Radcowie Prawni

ORGANIZACJA RUCHU

Dojazdu do hotelu przez sześć godzin musi wystarczyć

Swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego – przypomnieli w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach.

MATEUSZ ADAMSKI

Sprawa dotyczyła wprowadzenia organizacji ruchu na Starym Mieście. W obszarze dwóch ulic postawiono znak zakazujący ruchu w obu kierunkach. Opatrzono go opisem, zawierającym wyłączenia m.in. mieszkańców Starego Miasta od 30 października do 31 marca, pojazdów służb miejskich, mieszkańców oraz zaopatrzenia w godz. 5-11.

Wprowadzenie takiej organizacji ruchu zaskarżyło do

sądu dwóch przedsiębiorców. Podnieśli, że w znacznym sposób ograniczono możliwość prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, gdyż nie mają zapewnionej możliwości wjazdu w pobliże budynku stanowiącego ich własność i gdzie prowadzą działalność gospodarczą.

Jak wyjaśnili, w opisie znaku przewidziano wyłączenie dla „zaopatrzenia w godz. 5-11”, jednak działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu usług hotelarskich wymaga całodobowego dostępu do nieruchomości.

– W miejscu prowadzenia działalności nie ma magazynów ani pomieszczeń przystosowanych do gromadzenia żywności. Dla prowadzenia usług hotelar-

skich, gdzie gościom oferowane jest również wyżywienie konieczny jest całodobowy dostęp do nieruchomości. Odbiór czy dowóz pościeli, ręczników, zaopatrzenie hotelu w inne niezbędne artykuły wymaga także stałego dostępu – przekonywali przedsiębiorcy.

Dalej podnieśli, że na omawianym obszarze występuje zabudowa mieszkalno-usługowo-handlowa. Zgodnie z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego ich działka znajduje się na terenie handlu, usług, gastronomii, turystyki, funkcji mieszkaniowych. – Takie uwarunkowania nie są wystarczające dla wprowadzenia tak znacznych ograniczeń w ruchu pojazdów – podkreślali.

Przedsiębiorcy zwrócili także uwagę, że w podejmowanych decyzjach przy kształtowaniu organizacji ruchu na Starym Mieście brak jest konsekwencji, gdyż z jednej strony pomija się właścicieli budynków usytuowanych przy drodze, ale w innym fragmencie organizacji ruchu czyni się wyłączenie dla „pacjentów przychodni” bez żadnych ograniczeń.

Co na to starosta

W odpowiedzi na skargę, starosta, który zatwierdził organizację ruchu, przekonywał, że ograniczenia usprawiedliwione zostały charakterem miejsca. Chodzi bowiem o zabytkową starówkę, która ze

względem na zwartą, ścisłą zabudowę, jak również wartość historyczną wymaga ochrony poprzez takie regulacje w zakresie ruchu pojazdów, które zapewniają ochronę tych wartości, jak również bezpieczeństwo osób i pojazdów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę przedsiębiorców. Na wstępie uzasadnienia przypomnieli, że swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego – tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Jak przypomnieli, art. 22 konstytucji wyraża zasadę, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko

w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznaje, że „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż wolności i prawa o charakterze osobistym bądź politycznym”.

W ocenie sądu art. 22 konstytucji nie został naruszony ponieważ ograniczenie wolności działalności gospodarczej w analizowanej sprawie wprowadzone zostało w drodze aktu prawnego znajdującego umocowanie w wydanym na podstawie art. 10 ust. 12 Prawo o ruchu