

## PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE SZANSĄ ROZWOJU KOLEI

---

---

Karol Trzoński

mgr, Kierownik Katedry Budownictwa Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach, Wydział Architektury, Budownictwa i Sztuk Stosowanych

---

---

*Streszczenie. Modernizacja infrastruktury kolejowej w części dotyczących nawierzchni, urządzeń sterowania ruchem, budynków i budowli służących do obsługi pasażerów jak i prowadzenia ruchu na liniach kolejowych pochłania dość znaczne koszty finansowe, niejednokrotnie przekraczające możliwości sektora publicznego. Sektor prywatny może współpracować z sektorem publicznym na kanwie realizacji wspólnych celów poprawy bezpieczeństwa, efektywności jak i wizerunku kolei. Artykuł ten przedstawia propozycję autora dotyczącą możliwości współfinansowania przedsięwzięć modernizacji kolei.*

*Słowa kluczowe: modernizacja linii kolejowych, partnerstwo publiczno – prywatne, rewitalizacja, finansowanie*

### 1. Wstęp

Ostatnie lata przyniosły w wielu krajach wzrost zainteresowania kwestiami partnerstwa na niwie inwestycji publicznych z dwóch powodów: dużych potrzeb w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, malejących nadwyżek budżetowych. Inwestycje te są kapitałochłonne o długim okresie zwrotu, coraz trudniejszych do pokrycia ze środków budżetowych. Partnerstwo publiczno - prywatne, na gruncie rodzimych regulacji prawnych, jest stosunkowo nowym sposobem realizacji zadań publicznych. Na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r., o partnerstwie publiczno-prawnym, pomimo niedogodności, w tej formule partnerstwa publiczno – prywatnego, zrealizowano w latach 2006-2009 około sto przedsięwzięć inwestycyjnych na terenie całego kraju. Problematykę partnerstwa publiczno - prywatnego reguluje kilka aktów prawnych. Szczególne znaczenie mają: Ustawa o partnerstwie publiczno-prawnym z dnia 19 grudnia 2008 r., Ustawa z dnia 9 stycznia o koncesji na roboty budowlane i usługi, ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz Kodeks Cywilny.

Z doświadczenia wynika, iż instytucja partnerstwa publiczno - prywatnego znajduje zastosowanie w obszarach takich jak: infrastruktura miejska (w tym drogi), parkingi, transport lokalny, mieszkalnictwo, transport szynowy.

Obecnie prognozuje się wzrost wykorzystania partnerstwa publiczno - prywatnego w przyszłości. Na wzrost ten wpłynie niewątpliwie konieczność poszuki-

wania alternatywnych źródeł finansowania realizacji zadań publicznych w świetle ograniczonych środków, jakimi dysponuje administracja publiczna. Ponadto przy realizacji przedsięwzięć stanowiących ustawowe zadania administracji publicznej, pozytywnym aspektem jest wykorzystanie doświadczenia i wiedzy partnerów prywatnych. Nie można pominąć również pozytywnych doświadczeń krajów, które wykorzystują partnerstwo publiczno - prywatne na szeroką skalę. Artykuł przedstawia wybrane zagadnienia z problematyki partnerstwa publiczno - prywatnego oraz wymogi i zadania dla zarządców rynkiem kolejowym.

## 2. Uwarunkowania historyczne udziału sektora prywatnego w finansowaniu infrastruktury publicznej

Sięgając w głąb historii, wspieranie kapitałem prywatnym inwestycji publicznych znane było już na przełomie XVI i XVII wieku. Idea ta narodziła się we Francji. Adam de Craponne otrzymał pierwszą w historii koncesję na budowę kanałów i mostów. Współpraca ta dotyczyła budowy Canal du Midi na południu Francji. Na przełomie XIX i XX wieku rządy krajów z sektorem prywatnym współpracowały w zakresie budowy kolei, metra, kanalizacji i energii elektrycznej. W tym samym czasie nastąpił okres gwałtownego rozwoju dróg kolejowych. Pierwszą linią kolejową wybudowaną w Wielkiej Brytanii była linia łącząca Liverpool z Manchesterem, która powstała w 1830 roku. Do 1850 roku wybudowano 1/4 sieci kolejowych w Wielkiej Brytanii. Innymi przykładami mogą być Stany Zjednoczone, Francja, Austria, Belgia i Szwajcaria, gdzie przedsiębiorcy angażowali swoje kapitały w finansowanie sieci kolejowych. Przykładem Szwajcarii jest tunel św. Gotharda.

Komisja europejska kładzie duży nacisk na ograniczenia budżetowe, jakie napotykają władze przy realizacji dużych inwestycji publicznych. Zmianę roli państwa we współczesnej gospodarce – zamiast bezpośredniego kierowania gospodarką, współczesne władze publiczne powinny wpływać na rozwój poprzez organizowanie, regulowanie i kontrolowanie życia gospodarczego pozostawiając więcej przestrzeni do działania podmiotom prywatnym.

## 3. Rozwój infrastruktury kolejowej na ziemiach polskich

Budowę linii kolejowych podjęto w latach 40-tych XIX wieku na terenie wszystkich zaborów. Finansowanie inwestycji odbywało się przez kapitał prywatny znajdujący się w rękach rodzimych kapitalistów, tzw. Kolej Warszawsko-Wiedeńska, linia Warszawa- Petersburg, Warszawa-Moskwa, gdzie głównymi inwestorami byli warszawscy bankierzy J. Bloch i L. Kronenberg. Również na terenie zaboru pruskiego linie kolejowe na Śląsku były budowane przez spółki prywatne. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku sieć kolejowa, będąca w dyspozycji państwa jako dziedzictwo po zaborach, nie była dostosowana do ówczesnych potrzeb. Duża

gęstość linii kolejowych występowała na ziemiach zaboru pruskiego, mniejsza na terenie zaboru austriackiego i Królestwa Polskiego, a najmniejsza na ziemiach wschodnich. W wyniku działań wojennych znaczna część dróg kolejowych była zdewastowana. Rozpoczęto proces odbudowy i rozwoju sieci kolejowych. W ciągu 10 lat wybudowano 1770 km linii kolejowych, a kolej zarządzana przez przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe należała do najnowocześniejszych w Europie. Inwestycje kolejowe były finansowane z budżetu państwa, funduszy celowych tzw. Szarwarków, czyli świadczeń mieszkańców gmin w postaci robocizny. Prekursorem, a jednocześnie najbardziej zaawansowanym krajem europejskim w rozwoju PPP jest Wielka Brytania. Inne kraje, w tym Polska, korzystają z doświadczeń brytyjskich, dostosowując rozwiązania prawne do uregulowań konstytucyjnych w danym państwie.

#### 4. Wybrane zagadnienia partnerstwa publiczno - prywatnego w świetle prawa polskiego

Wprowadzona w 2005 r. w Polsce ustawa o partnerstwie publiczno - prywatnym (Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. Dz.U. Nr. 169, poz. 1420) miała na celu pobudzenie sektora publicznego, w szczególności o charakterze infrastrukturalnym. Jako że przedsięwzięcia publiczne z udziałem partnerów prywatnych obarczone są dużym ryzykiem dla obu stron, koniecznym jest wyeliminowanie zagrożeń psychologicznych, które dotyczą rozumienia funkcji i roli administracji publicznej w realizacji zadań z udziałem partnera prywatnego. Warunki wzajemnej współpracy określać winna umowa cywilnoprawna. W myśl tej umowy ryzyko związane z realizacją długoletnich przedsięwzięć ze sfery działań publicznych, powinno być prawidłowo rozłożone. Koniecznym jest, by umowa była zgodna z Wytycznymi Komisji Europejskiej, dotyczącymi udanego partnerstwa publiczno - prywatnego.

Zgodnie z przyjętą ustawą, partnerstwo publiczno - prywatne jest opartym na umowie sposobem współpracy podmiotu publicznego i prywatnego, które ma za zadanie służyć realizacji zadania publicznego i ma polegać na porozumieniu - co do wspólnego inwestowania w sferę usług publicznych i ponoszenia z tego tytułu odpowiedzialności, w zamian za możliwość korzystania z płynących zeń zysków. Ustawa nie definiuje jednak pojęcia partnerstwa, ani nie wyjaśnia określenia „zadania publiczne”. Literatura definiuje zadania publiczne, jako przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury transportowej, technicznej lub społecznej, które polegają na modernizacji obiektu lub urządzenia, wykonania czynności utrzymania, eksploatacji obsługi lub zarządzania obiektami. Umowa musi być zawarta z inicjatywy podmiotu publicznego, który podejmuje przedsięwzięcia na gruncie świadomie zdefiniowanej polityki i racjonalnego procesu decyzyjnego. Fakt zawarcia umowy musi zostać zgłoszony przez podmiot publiczny do Ministra Gospodarki, w terminie do 14 dni od dnia podpisania umowy, zawierając

informacje o łącznej kwocie wydatków oraz podziału ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny.

W 2008 roku uchwalona została kolejna ustawa o partnerstwie publiczno - prywatnym. Ustawa ta obowiązuje do dziś. Wraz z tą ustawą wprowadzona została ustawa dodatkowa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, która otworzyła nowe możliwości włączania środków prywatnych i wykorzystania potencjału prywatnego podmiotu do realizacji zadań publicznych. Ponadto zostały określone zasady i tryb zawierania umów oraz definiowane środki ochrony prawnej. Nowe regulacje miały za zadanie ograniczyć skalę biurokracji przy realizacji przedsięwzięć PPP oraz zwiększyć wolność realizacji wspólnych inwestycji. Ustawa wprowadziła szereg regulacji usprawniających realizację przedsięwzięć, w tym np. zniesienie obowiązku sporządzania analiz, swobodę kształtowania treści umowy przez wszystkie strony, w oparciu o system obowiązującego prawa, dobrych zwyczajów i wzorców postępowania. Zostało ustalone, że przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja oparta na podziale zadań i ryzyka z niego wynikających pomiędzy podmiotem publicznym, a prywatnym. Partnerstwo jest, jeśli spełnione zostaną wymagania odnośnie sposobu wynagrodzenia i podziału ryzyka związanego z przedsięwzięciem. Możliwy jest zatem szeroki wachlarz rozwiązań.

## 5. Wynagrodzenie partnera prywatnego

Wynagrodzeniem partnera prywatnego może być prawo do pobierania korzyści z przedmiotu partnerstwa albo to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej. Wybór partnera i warunki umowy określa się na podstawie przepisów ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi albo ustawy Prawo Zamówień Publicznych. W przypadku braku zastosowania powyższych ustaw, wybór partnera prywatnego może zostać dokonany na podstawie zachowania uczciwej i wolnej konkurencji przy przestrzeganiu zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, uwzględniając przepisy ustawy.

Partnerstwo publiczno - prywatne otwiera szereg możliwości i szans rozwoju. Przy braku środków publicznych, stwarza optymalne rozwiązanie. Z uwagi na różnice w celach i obowiązkach partnerów (sektor prywatny ma za cel osiągnięcie zysku, zaś publiczny ma za zadanie zaspokojenie potrzeb obywateli w sposób efektywny i gospodarny), koniecznym jest pogodzenie różnych interesów i stworzenie rozwiązań umożliwiających realizację przedsięwzięć. Niezwykle ważne jest zadbanie o odpowiednie kompetencje i profesjonalizm urzędników i władzy publicznej.

## 6. Umowa o partnerstwie publiczno - prywatnym

Partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub w części, wydatków potrzebnych do realiza-

cji lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, szczególnie poprzez wniesienie wkładu własnego. Daje to podmiotowi publicznemu prawo do bieżącej kontroli stopnia realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Zasady i tryb przeprowadzenia kontroli określa umowa. Umowa o partnerstwie publiczno - prywatnym może zakładać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny, zawiązą spółkę kapitałową, komandytową lub spółkę komandytowo-akcyjną. Jednak prawo Polskie i prawo unijne nie traktują takiej spółki jako osobnego i niezależnego podmiotu. Dotyczy to również sytuacji, kiedy sektor publiczny posiada udział większościowy w spółce celowej, przez co nie pozbywa się większości ryzyka wynikającego z przedsięwzięcia, a wręcz odwrotnie, uczestniczy w takim ryzyku w stopniu odpowiadającym jego udziałowi w spółce.

Umowa powinna gwarantować prawidłową realizację przedsięwzięcia oraz chronić interesy partnera prywatnego, przede wszystkim powinna chronić interes publiczny. Umowa ma dążyć do realizacji interesów obu podmiotów, jednak należy wziąć pod uwagę, że realizacja interesu prywatnego podmiotu indywidualnego musi mieścić się w ramach realizacji interesu publicznego. Korzyści partnera prywatnego nie mogą być sprzeczne z interesem publicznym, gdyż realizacja interesu publicznego jest zasadniczym celem współpracy podmiotów.

## 7. Zakończenie

Partnerstwo publiczno - prywatne stało się synonimem zmian w zarządzaniu sektorem publicznym w odniesieniu do rewitalizacji infrastruktury. Wzorując się na doświadczeniach brytyjskich, kraje Unii Europejskiej podjęły starania w kierunku tworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych i prawnych dla rozwoju PPP. Przykładem są: Niemcy, Hiszpania, Francja, Portugalia oraz kraje Europy Wschodniej. Jednak do pokonania są nie tylko bariery prawne i kapitałowe, ale także polityczne i mentalnościowe. Konieczne jest wprowadzenie konkurencyjności opartej na mechanizmach rynkowych, aby uzyskać udane implementacje partnerstwa publiczno - prywatnego.

Pozytywnymi przykładami dotyczącymi partnerstwa publiczno - prywatnego wśród zarządców nieruchomości kolejowymi jest rewitalizacja dworców kolejowych, np. Katowice, Poznań, Kraków, Warszawa-Wileński itp., gdzie obok dworców kolejowych, które de facto utraciły dawną funkcję poczekalni, stworzono dobrze funkcjonujące galerie handlowe cieszące się dużą popularnością. W podobny sposób zarządca linii kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. mógłby realizować swoje cele wspólnie z partnerami prywatnymi do budowania lokalnych centrów sterowania ruchem kolejowym lub traktów światłowodowych i innych wspólnych linii przesyłowych.

Planowane były projekty w PPP, choćby linia kolei dużych prędkości tzw. Y, czyli budowa nowego szybkiego połączenia kolejowego łączącego Polskę zachod-

nią z Warszawą o wartości około 4000 mln euro. Projekt niestety pozostaje w zawieszeniu. Budowa linii kolejowej Katowice - Port Lotniczy Pyrzowice również został zawieszony.

W wielu krajach na całym świecie partnerstwo publiczno - prywatne rozwija się w sposób modelowy. Można by przytoczyć takie przykłady: Arlandobanan (Szwecja) – kolejka łącząca centrum Sztokholmu z lotniskiem, Dublin – kolejka szynowa czy oczyszczalnia ścieków, Grecja – obwodnica Aten, Portugalia – most Vasco da Gama, Niemcy – wydział fizyki Uniwersytetu w Gottingen i wiele, wiele innych.

### Bibliografia

- [1] Brzozowska K., Partnerstwo publiczno - prywatne w Europie, Cele, uwarunkowania, efekty. Warszawa 2010.
- [2] Kania M., Marquardt P., Partnerstwo publiczno – prywatne, Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008, Toruń 2010.
- [3] Ustawa z 28 lipca 2005 r, Dz. U. Nr 169, poz. 1420.
- [4] Ustawa z 19 grudnia 2008, Dz. U. Nr.171, Nr 220 i Nr 227.
- [5] Kania M., Umowa o partnerstwie publiczno - prywatnym, studium administracyjno - prawne.