

6 kadencja, 29 posiedzenie, 1 dzień (19-11-2008)

4 punkt porządku dziennego:

**Sprawozdanie Komisji Gospodarki o rządowym projekcie ustawy o partnerstwie publiczno-
prywatnym (druki nr 1180 i 1301).**

Poseł Adam Gawęda:

Panie Marszałku! Panie Ministrze! Wysoka Izbo! Mam zaszczyt i wielką przyjemność przedstawić państwu w imieniu Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość stanowisko i oświadczenie dotyczące rządowego projektu ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym.

Omawiany na posiedzeniu Komisji Gospodarki projekt ustawy, którego wnioskodawcą jest rząd Platformy Obywatelskiej, pokazuje zmodyfikowane spojrzenie na możliwość zawierania umów pomiędzy partnerem publicznym i partnerem prywatnym. Jeżeli zrozumiała jest konieczność przebudowy obowiązującej od 2005 r. ustawy z uwagi na fakt, że nie spełnia pokładanych w niej oczekiwań, to zupełnie niezrozumiałe jest odrzucenie przez rząd skierowanych pod adresem projektu uwag i poprawek oraz przyjęcie takiego trybu procedowania, który uniemożliwił merytoryczną, z udziałem zainteresowanych, pracę nad tą ustawą. I tutaj pozwolę sobie nie zgodzić się z moim kolegą przedmówcą, który powiedział, że taki pośpiech był uzasadniony z uwagi na ważność ustawy. Przypomnę, że nasza propozycja skierowania projektu do podkomisji również nie znalazła zrozumienia. Minister, egzaltując się nie najlepszym jednak projektem ustawy, uzasadnił to tym, że wiele miesięcy konsultował go ze środowiskami gospodarczymi i biznesowymi. To bardzo pozytywne, ale jakby zapomniał, że właściwym do przyjęcia lub odrzucenia projektu każdej ustawy, również tej, jest Wysoki Sejm i jego organy.

Partnerstwo publiczno-privatne to znana na świecie formuła współpracy sektora publicznego i prywatnego. Omawiana ustawa powinna tworzyć akceptowalne rozwiązania prawne, które uwalniałyby realizację przedsięwzięć poprzez nawiązywanie umów publiczno-privatnych z uwzględnieniem właściwej ochrony obydwu stron umowy, zarówno publicznej, jak i prywatnej, wystarczająco dobrze chronić interes publiczny oraz tworzyć przejrzystą i jednoznacznie określoną płaszczyznę współpracy publiczno-privatnej. Ustawa naszym zdaniem powinna być bardzo dobrym narzędziem regulującym te właśnie zasady, partnerstwo zaś z samej definicji to współpraca oparta na umowie podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, służąca realizacji zadania publicznego, w której ramach partner prywatny w zamian za określone wynagrodzenie ponosi nakłady na realizację przedsięwzięcia objętego tą umową. W ramach tak rozumianego partnerstwa publiczno-privatnego następuje podział ryzyka związanego z wykonaniem przedsięwzięcia pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego. Chcę podkreślić, że Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość takie rozwiązania akceptuje. (Oklaski) Dziękuję.

Omawiany rządowy projekt ustawy tego nie zapewnia. Zdaniem ministra ustawa powinna dawać szerokie, bardzo dowolne możliwości jej stosowania - bardzo szerokie, jeszcze raz podkreślam, dowolne możliwości jej stosowania. Jednym słowem, gdyby w taki sposób dokonać interpretacji, to projektowana ustawa zdaniem rządu powinna się ograniczyć do jednego zdania: Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym obowiązuje od dnia... (tu data) i obejmuje wszelkie umowy pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym. Koniec, kropka. Przyjęcie takiego stanowiska - projektu ustawy jest z jednej strony bardzo ryzykowne, bo nie daje instrumentu kontrolnego, a z drugiej nie gwarantuje szerokiego zastosowania. Do przygotowanego w Ministerstwie Gospodarki projektu ustawy zgłoszono zresztą w trakcie konsultacji z zainteresowanymi ministerstwami i urzędami centralnymi, przedstawicielami samorządu gospodarczego i samorządu terytorialnego oraz organizacjami pracodawców ponad 100 poprawek, z których zaledwie 1/3 uwzględniono. To

wskazuje, jak wiele braków i wątpliwości wiąże się z projektem tej ustawy. Zresztą jeszcze dzisiaj, jak tutaj usłyszeliśmy, też takie poprawki zostały zgłoszone. W trakcie posiedzenia komisji minister, przedstawiając proponowane rozwiązania, w pełni ich nie uzasadnił i nie przekonał nas do tego, by z koniecznych regulacji ustawowych w tym projekcie zrezygnować.

A teraz chciałbym przedstawić zapisy, które budzą wątpliwości i sprzeciw Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość, oraz nasze propozycje sygnalizowane już w pierwszym czytaniu. Otóż w art. 1 w ust. 2 mowa jest o podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, jednak w treści tej ustawy nie jest określone, kto i w jaki sposób ma dokonać ich oceny. Dlatego proponujemy w art. 5 poprawkę uzupełniającą identyfikację rodzajów ryzyk mających wpływ na przedsięwzięcie. W art. 7 proponujemy zmianę ust. 3, która określałaby w szczególności warunki umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W uzasadnieniu rządowym czytamy m.in.: "konieczne są pewne i przejrzyste ramy prawne". Zgadzamy się z tym, jednak widzimy tu pewną niekonsekwencję, gdyż w projekcie ustawy znajdujemy tylko zapis w brzmieniu: "Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, a w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego". Uznajemy, że to jest bardzo ważne, ale niewystarczające, stąd nasza propozycja co do wprowadzenia tej "przejrzystości". Każda bowiem umowa, a już szczególnie tego typu, powinna określać istotne okoliczności, np. cel i przedmiot umowy, łączną wartość środków przewidzianych na realizację zadania, wzajemne zobowiązania partnerów, uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia, czas, na jaki została zawarta, i okoliczności ewentualnej zmiany jej zapisów.

Na kolejną uwagę zasługuje fakt braku zapisu w art. 15 - stąd nasza trzecia poprawka - który stawiałby wymóg uzyskania zgody wszystkich współników albo akcjonariuszy spółki w momencie ewentualnej zmiany umowy albo statutu spółki, istnieje bowiem uzasadnione ryzyko, że taka zmiana może mieć wpływ na dalsze funkcjonowanie samej umowy. Zmiany dotyczące tych dokumentów mogą całkowicie zmieniać zarówno zakres i rodzaj działalności, jak i formę prawną strony prywatnej partnerstwa. W art. 18 brak jest zapisu uprawniającego właściwego ministra do nadzoru i kontroli nad realizacją przedsięwzięć - wydaje się, przynajmniej tych, których wartość przekracza 100 mln zł - stąd propozycja dodania do tego artykułu ust. 5, który taką kontrolę umożliwiłby. Ponadto niepokój budzi fakt, że projektodawca powołuje się na projekt ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi, która jeszcze nie została przyjęta, na co zresztą zwrócili uwagę w trakcie prac w komisji legislatorzy z Biura Analiz Sejmowych. Jeżeli jest takie powołanie, to ta ustawa winna być przyjęta w pierwszej kolejności. Dla funkcjonowania omawianej ustawy, a w szczególności określenia wynagrodzenia partnera prywatnego czy też pobierania przez niego pożytków, ten zapis jest sprawą kluczową i nie można opierać się w tym momencie na jeszcze nieprzyjętych regulacjach prawnych.

Ustawa niewątpliwie zawiera dobre, akceptowalne zapisy. Doceniamy intencję rządu skierowaną na poszukiwanie sposobów praktycznego wprowadzenia jej w życie, aby prywatny partner był rzeczywiście partnerem. Jednakże nie możemy zapominać, że we współczesnym świecie biznesu umowa jest fundamentalną podstawą współdziałania i współpracy między partnerami. Nie jesteśmy też zwolennikami zbędnej biurokracji i sprawozdawczości. Budowanie wzajemnego zaufania jest czymś bardzo istotnym, jednak nie może eliminować podstawowych form kontrolnych, które powinny być określone w projekcie tej ustawy. Ponadto omawiany projekt nie określa jednoznacznie tego, jakie przepisy będą obowiązywały w przypadku obcego kapitału, obcego przedsiębiorcy oraz w jaki sposób minister gospodarki będzie realizował upowszechnianie i analizę funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Zresztą mój kolega przedmówca też o tym mówił, żeby to mocniej sygnalizować, być może poza obszarem tej ustawy.

Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość oczekuje pełnej informacji, zapewnienia przez rząd

i pana ministra oraz wskazania, czy i jakie zapisy projektu ustawy wystarczająco zabezpieczają partnerów, a szczególnie interes strony publicznej, głównie w sytuacji takiej, kiedy to podmiot zacznie już generować stabilne przychody, żeby ostatecznie nie okazało się, że ryzyko będzie dzielone równo, a zyski będą transferowane do partnera prywatnego.

Widzimy konieczność wprowadzenia dobrej ustawy, sprawnie funkcjonującego narzędzia do realizacji zadań publicznych - przedsięwzięć inwestycyjnych z udziałem partnera prywatnego, jednak ten projekt ustawy jest naszym zdaniem niedopracowany i jest nie najlepszym rozwiązaniem, pokazującym nieco inne oblicze czy intencje projektodawcy. Jeżeli nałożyć na to wspomnianą już procedowaną ustawę o koncesjach na roboty budowlane, która umożliwia niekontrolowane zawieranie wielomilionowych umów poza rygorami ustawy Prawo zamówień publicznych, to brak określenia procedur kontrolnych wskazywać może nawet na celowe działanie.

Panie Marszałku! Panie Ministrze! Wysoka Izbo! Wobec powyższego Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość, który w tej chwili mam przyjemność reprezentować, wnosi do projektu ustawy stosowne poprawki, które teraz panu marszałkowi przekażę. Dziękuję bardzo. (Oklaski)