

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (2006/2043(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając Zieloną księgę Komisji w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (COM(2004)0327),
 - uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, a w szczególności art. 5 ust. 2 dotyczący zasady pomocniczości oraz art. 43-49 dotyczące swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług oraz wynikające z nich zasady przejrzystości, równego traktowania, proporcjonalności i wzajemnego uznawania,
 - uwzględniając obowiązujące dyrektywy dotyczące zamówień publicznych,
 - uwzględniając Europejską kartę samorządu terytorialnego Rady Europy z dnia 15 października 1985 r.,
 - uwzględniając art. I-5 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów oraz opinii Komisji Gospodarczej i Monetarnej, Komisji Transportu i Turystyki oraz Komisji Rozwoju Regionalnego(A6-0363/2006),
- A. mając na uwadze, że w ostatniej dekadzie powstały liczne partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) w wielu państwach członkowskich,
- B. mając na uwadze, że dotychczas brak definicji obowiązującej w całej Europie, a także nie istnieją w obowiązującym prawie wspólnotowym szczególne przepisy obejmujące wszystkie zróżnicowane formy PPP,
- C. mając na uwadze, że PPP można opisać jako długotrwałą, uregulowaną umowę współpracę pomiędzy władzami publicznymi a sektorem prywatnym w celu realizacji zadań publicznych, gdzie konieczne zasoby lokuje się pod wspólnym kierownictwem, a ryzyko związane z projektem rozkłada się zgodnie z przygotowaniem partnerów projektu w zakresie zarządzania ryzykiem;
- D. mając na uwadze, że PPP często stanowią struktury skomplikowane pod względem prawnym, finansowym i handlowym, budowane przez przedsiębiorstwa prywatne i władze publiczne w celu wspólnej realizacji projektów infrastrukturalnych oraz zarządzania nimi lub w celu świadczenia usług publicznych,
- E. mając na uwadze, że projekty partnerstwa publiczno-prywatnego są realizowane w głównej mierze przez administrację lokalną i gminną, ale jednocześnie istnieje zapotrzebowanie na takie projekty na poziomie europejskim, a w szczególności na wdrożenie transeuropejskich sieci transportowych,
- F. mając na uwadze, że PPP nie stanowią kroku w kierunku prywatyzacji zadań publicznych,

- G. mając na uwadze, że umowy PPP mają za zadanie umożliwić władzom publicznym korzystanie ze zdolności koncepcyjnych, konstrukcyjnych lub zarządczych przedsiębiorstw prywatnych, a w razie konieczności również z nich zdolności finansowania,
- H. mając na uwadze, że współpraca pomiędzy władzami publicznymi a przemysłem może doprowadzać do synergii oraz przynosić pozytywne efekty w odniesieniu do interesu publicznego, umożliwia wydajniejsze gospodarowanie finansami publicznymi, a w okresie, gdy budżet publiczny jest ograniczony, może służyć jako alternatywa prywatyzacji i dzięki pozyskiwaniu specjalistycznej wiedzy z sektora prywatnego przyczynić się do modernizacji administracji,
- I. mając na uwadze, że PPP zasadniczo podlegają zakresowi stosowania przepisów traktatu dotyczących rynku wewnętrznego, a w szczególności zasadom przejrzystości, równego traktowania, proporcjonalności i wzajemnego uznawania oraz wtórnym przepisom prawa wspólnotowego o zamówieniach publicznych,
- J. mając na uwadze konieczność zapewnienia prywatnym inwestorom niezmiennych warunków umów w czasie ich trwania,
- K. mając na uwadze, że system prawny dla PPP powinien przestrzegać praw terytorialnej i regionalnej władzy organizacyjnej, jeżeli jest ono ugruntowane w prawie krajowym państw członkowskich,
- L. mając na uwadze, że PPP stanowią możliwy sposób organizacji wypełniania zadań sektora publicznego i że sektor publiczny musi także w przyszłości mieć możliwość decydowania, czy chce wypełniać zadanie samodzielnie za pomocą własnych przedsiębiorstw, czy przez osoby trzecie z sektora prywatnego,
- M. uwzględniając potrzebę podnoszenia świadomości społeczeństwa na temat skutków PPP,

Uwagi ogólne

1. z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie przez Komisję powyższej Zielonej księgi w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, sprawozdania w sprawie konsultacji publicznych w sprawie przedmiotowej zielonej księgi oraz komunikatu w sprawie możliwych działań w zakresie PPP (COM(2005)0569);
2. uważa, że przedwczesne jest ocenianie skutków dyrektyw dotyczących zamówień publicznych i z tego względu opowiada się przeciwko otwarciu tych dyrektyw; dlatego wyraża sprzeciw wobec stworzenia własnego reżimu prawnego dla PPP, uważa jednak za konieczne wprowadzenie inicjatywy prawodawczej w zakresie koncesji, która respektuje zasady rynku wewnętrznego oraz wartości progowe, a także przewiduje proste reguły dotyczące przetargów oraz wyjaśnienie kwestii związanych ze zinstytucjonalizowanymi partnerstwami publiczno-prywatnymi (IPPP);
3. wzywa Komisję, aby przy tworzeniu przyszłych regulacji dotyczących zakładania PPP oraz przy obecnym dokonywaniu oceny wpływu przepisów prawnych na koncesje wzięła poważnie pod uwagę interesy samorządów regionalnych oraz zaangażowała do tworzenia przyszłych przepisów przedstawicieli interesów regionalnych oraz lokalnych;

4. popiera okresy przejściowe dla istniejących umów, które zostały zawarte w dobrej wierze zgodnie z prawodawstwem krajowym, w celu uniknięcia niepewności prawnej;
5. sprzeciwia się każdej próbie obejścia prawa dotyczącego zamówień publicznych oraz koncesji;
6. uznaje stosowanie prawa o zamówieniach publicznych za konieczne wówczas, gdy wybierany zostaje partner prywatny;
7. uważa, że outsourcing usług użyteczności publicznej wymusza na organie zamawiającym przyznanie kontraktu na podstawie procedury zamówień publicznych;
8. wyraża opinię, że w przypadku, gdy zadania zostały wykonane z powodzeniem przy pomocy partnerów prywatnych, przywrócenie ich do sfery odpowiedzialności władz miejskich nie może stanowić zdrowej alternatywy wobec PPP, które jest zgodne z zasadami konkurencji;
9. uważa, że władze miejskie i ich podmioty zależne powinny zostać wyłączone z zasad konkurencji tylko wtedy kiedy wykonują czysto lokalne zadania, które nie mają żadnego związku z rynkiem wewnętrznym;
10. podkreśla znaczenie przejrzystości, która musi mieć miejsce w gospodarowaniu finansami publicznymi, i która powinna także obejmować prawo wybranych przedstawicieli do wglądu w umowy i akta;
11. zaleca państwom członkowskim utworzenie przejrzystych mechanizmów gwarantujących inwestorom prywatnym ochronę ich interesów prawnych i finansowych przez cały czas trwania umowy,
12. jest zdania, że przejrzyste zasady udzielania zamówień publicznych służą efektywnej konkurencji i ochronie przed korupcją, w interesie obywateli;
13. podkreśla, iż wyrażenie „konflikt interesów” powinno zostać dokładnie zdefiniowane na poziomie Unii Europejskiej, aby pozwolić na dokonanie sprawiedliwego i uczciwego podziału ryzyka;
14. zaleca przy wprowadzaniu PPP zapewnienie wiążących zobowiązań do odpowiedzialności publicznej wobec obywateli w celu zagwarantowania bezpieczeństwa, wydajności i standardów jakości;
15. zaleca państwom członkowskim ułatwienie pracy sektora publicznego poprzez poprawę kształcenia decydentów wybierających prywatnych partnerów do PPP;
16. oczekuje, że państwa członkowskie podejmą środki, aby odpowiednio wcześniej i w sposób delikatny zająć się skutkami, jakie dotkną pracowników danej jednostki terytorialnej oraz, że dążyć się będzie do zawierania sprawiedliwych umów w sprawie przenoszenia pracowników (w sektorze publicznym i prywatnym) i ich warunków zatrudnienia oraz przestrzegania tych umów, zgodnie z dyrektywą Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony

praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów¹,

17. oczekuje, że organy publiczne w państwach członkowskich będą przestrzegać przepisów dyrektywy 2001/23/WE;
18. sprzeciwia się stworzeniu europejskiej agencji do spraw PPP, jednak z zadowoleniem przyjmuje inne formy wymiany doświadczeń w zakresie najlepszych i najgorszych praktyk, np. stworzenie sieci krajowych i regionalnych ośrodków odpowiedzialnych za zarządzanie PPP;
19. zachęca Komisję i Europejski Bank Inwestycyjny do połączenia swojej wiedzy i doświadczenia oraz do ich rozpowszechnienia w szczególności w państwach członkowskich, w których organy publiczne nie mają doświadczeń w zakresie partnerstw publiczno-prywatnych;
20. podkreśla, że doświadczenia zebrane w dziedzinie PPP pomogą uniknąć powtarzania błędów i metod, które się nie sprawdziły;
21. sprzeciwia się stanowieniu reguł dotyczących udzielania zamówień publicznych poniżej wartości progowych na szczeblu UE, podkreśla obowiązek państw członkowskich w zakresie skutecznego stosowania zasad Traktatu dotyczących przejrzystości, niedyskryminacji i swobody świadczenia usług w odniesieniu do zamówień publicznych poniżej wartości progowych i potwierdza swe stanowisko, że stanowienie reguł dotyczących zamówień publicznych na szczeblu UE jest prerogatywą Rady i Parlamentu;
22. zwraca się do Komisji o dopilnowanie za pomocą kontroli, na poziomie Wspólnoty, pomocy udzielanej przez państwo, aby przyznawanie dotacji nie charakteryzowało się dyskryminowaniem podmiotów prywatnych, publicznych, czy prywatno-publicznych;

PPP jako zamówienia publiczne

23. przychyła się do zdania Komisji, że wybór i zatrudnianie prywatnych partnerów przy udzielaniu publicznych zamówień budowlanych lub usługowych zasadniczo określone są zgodnie z dyrektywami dotyczącymi zamówień publicznych w przypadkach, gdy procedura wyboru zbiega się z udzielaniem zamówień;
24. jest zdania, że władze publiczne muszą mieć możliwość wyboru pomiędzy procedurą otwartą i zamkniętą;
25. uważa, że z przyczyn przejrzystości procedura negocjacyjna powinna być ograniczona do takich wyjątkowych sytuacji, które są przewidziane na mocy odpowiednich przepisów dyrektyw dotyczących zamówień publicznych ;
26. opowiada się za tym, aby z przyczyn elastyczności udzielanie zamówień odbywało się zasadniczo w drodze dialogu konkurencyjnego, jeżeli w grę wchodzi zamówienie o „prawnej i finansowej złożoności“, i wzywa Komisję do tak dokładnego określenia przewidywanego warunku stosowania „prawnej i finansowej złożoności“, by pozostawić jak największe pole manewru w negocjacjach; uważa, iż można założyć złożoność prawną

¹ Dz.U. L 82 z 22.3.2001, str. 16.

i finansową w przypadku występowania typowych cech PPP, jak np. podejścia opartego na cyklu życia oraz trwałego przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego; jest zdania, że w procedurze dialogu konkurencyjnego należy wyeliminować możliwość opublikowania poufnych informacji przez uczestnika procedury;

PPP jako koncesje

27. zauważa chęć Komisji do działania ustawodawczego po przeprowadzeniu szczegółowej oceny wpływu; sceptycznie odnosi się do potrzeby przyjmowania przepisów wspólnotowych dotyczących koncesji; jest zdania, że ewentualne zaproponowanie przez Komisję takich przepisów powinno w każdym przypadku umożliwiać władzom publicznym wybór najlepszego partnera w drodze elastycznej, przejrzystej i niedyskryminującej procedury oraz zgodnie z uprzednio określonymi warunkami;
28. oczekuje od ewentualnego aktu legislacyjnego jasnej definicji koncesji uwzględniającej rozróżnienie od zamówień publicznych oraz określenia obiektywnie sprawdzalnych kryteriów wyboru;
29. jest zdania, że koncesje powinny mieć ograniczony, ale zróżnicowany w zależności od okresu zwrotu inwestycji prywatnej, czas trwania, aby konkurenci nie pozostawiali niepotrzebnie zbyt długo wyłączeni z konkurencji; jest zdania, że należy tak określić czas trwania stosunków w ramach partnerstw, by swoboda konkurencji była ograniczona tylko w zakresie koniecznym do zapewnienia amortyzacji inwestycji, odpowiedniego oprocentowania zaangażowanego kapitału oraz refinansowania przyszłych inwestycji;
30. jest zdania, że zasada przejrzystości wymaga opublikowania elementów, w oparciu o które określa się czas trwania umowy, w zaproszeniu do składania ofert, aby oferenci mogli je uwzględnić przy opracowywaniu wniosków;
31. uważa, że kompleksowy system zamówień publicznych (koncepcja cyklu życia) i konkurencja między oferentami w zakresie innowacji prowadzą do wzrostu efektywności pod warunkiem optymalnego podziału ryzyka przy wspólnej realizacji projektów oraz istnienia funkcjonalnych specyfikacji technicznych i maksymalnie sprzyjającego mechanizmu płatności;
32. wzywa Komisję do wyciągnięcia wniosków ze zdobytego doświadczenia w zakresie dialogu konkurencyjnego w celu wydania zaleceń związanych z wyborem odpowiedniej procedury w odniesieniu do koncesji, ponieważ elastyczność dialogów konkurencyjnych regularnie spełnia swoje zadanie wobec złożoności koncesji, nie naruszając zasad przejrzystości, równego traktowania i proporcjonalności;
33. wspiera Komisję w przeprowadzaniu badania możliwości stworzenia na podstawie umowy dla wszystkich PPP jednolitych zasad udzielania zamówień, niezależnie od kwalifikacji danego PPP jako zamówienia publicznego lub koncesji;

Zinstytucjonalizowane PPP (IPPP) i stosunki wewnętrzne

34. popiera dążenie Komisji do działania wobec oczywistej niepewności prawnej w zakresie zinstytucjonalizowanych PPP;

35. dostrzega wynikającą z praktyki potrzebę wyjaśnienia stosowania prawa o zamówieniach publicznych w odniesieniu do tworzenia publiczno-prywatnych przedsiębiorstw, związanego z udzieleniem zamówienia lub koncesji, i wzywa Komisję do jak najszybszego przedstawienia odpowiednich wyjaśnień;
36. uważa, że nie należy rozszerzać zakresu „zadań wewnętrznych”, pomijających procedurę zamówień publicznych, ponieważ spowodowałyby to brak konieczności respektowania reguł rynku wewnętrznego i konkurencji przez niektóre sektory;
37. uważa za konieczne, z powodu nakazu przejrzystości i zakazu dyskryminacji, aby przy tworzeniu nowego IPPP oraz w przypadku przeniesienia udziału na rzecz prywatnego partnera w związku z IPP, stosowano prawo dotyczące udzielania zamówień publicznych, jeżeli stworzenie takiego IPPP lub przeniesienie udziału wiąże się rzeczowo i czasowo z udzieleniem zamówienia publicznego;
38. rozumie związaną z coraz obszerniejszym orzecznictwem ogólną niepewność prawną przy stosowaniu kryteriów stosunków wewnętrznych i dlatego wzywa Komisję do opracowania na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości kryteriów dających władzom lokalnym stabilne ramy odniesienia do podejmowania decyzji oraz do rozważenia możliwości włączenia tych kryteriów do prawodawstwa wspólnotowego;
39. po intensywnej analizie wyraża przekonanie, że każdy rodzaj wartości minimalnej udziału zleceniodawcy publicznego w przedsiębiorstwie stworzonym z udziałem kapitału prywatnego doprowadza do powstania pewnych chronionych udziałów, a zatem każda wartość graniczna poddawana pod dyskusję stanowi problem,
40. jest zdania, że jeżeli pierwszy przetarg w sprawie utworzenia przedsiębiorstwa z mieszanym kapitałem jest precyzyjny i obszerny, nie jest konieczny drugi przetarg;
41. wzywa do sprecyzowania pojęcia „podobnej kontroli”, sprawowanej przez zleceniodawcę publicznego nad dostawcą usług, w szczególności w przypadkach, gdy spółki publiczno-prywatne świadczą usługi, które są w głównej części finansowane lub gwarantowane przez zleceniodawcę publicznego, w imieniu zleceniodawcy publicznego i w związku z wykonywaniem swoich zadań;

Współpraca między organami władzy publicznej

42. z zadowoleniem przyjmuje formy współpracy na szczeblu terytorialnym w postaci terytorialnej władzy organizacyjnej i wydajnych działań administracyjnych podejmowanych między innymi w celu osiągnięcia efektów synergicznych, o ile nie dojdzie do nadużyć prowadzących do zamknięcia rynku;
43. za konieczne uważa wyjaśnienie przez Komisję wątpliwości prawnych związanych ze współpracą między organami władzy publicznej, która została nawiązana w następstwie orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości;
44. zgadza się z poglądem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyrażonym w orzeczeniu w sprawie C-84/03 *Komisja przeciwko Hiszpanii*¹, że krajowe akty legislacyjne nie mogą generalnie prowadzić do wyłączenia porozumień o współpracy pomiędzy organami

¹ Zb. Orz. z 2005 r. I-139.

publicznymi przy pomocy prawnych form w ramach prawa krajowego; jest zdania, że istnieje potrzeba dokonania rozróżnienia pomiędzy działaniami czysto administracyjnymi i/lub organizacyjnymi a umowami dotyczącymi zamówień publicznych pomiędzy organami administracyjnymi,

45. jest zdania, że przypadki współpracy między organami władzy publicznej należy traktować jako niemające znaczenia dla prawa o zamówieniach publicznych, jeżeli:
- dotyczy to współpracy między władzami gminnymi,
 - zadania, które władze gminne otrzymują postrzegane są jako kwestie restrukturyzacji administracyjno-technicznej, lub jeżeli prawa danych władz lokalnych w zakresie kontroli podobne są do praw, które wykonują poprzez własne jednostki, oraz
 - działania wykonywane są głównie na rzecz danych władz lokalnych;
46. odrzuca stosowanie prawa o zamówieniach publicznych w przypadkach, gdy organy władzy publicznej chcą realizować zadania wspólnie z innymi organy władzy publicznej w ramach reorganizacji administracyjnej bez oferowania świadczenia danych usług innym osobom trzecim działającym na rynku; uważa zatem, że Komisja powinna dopilnować spójnego stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich;
47. uważa, że przenoszenie obowiązków w zakresie zadań publicznych z jednych władz publicznych na inne nie wchodzi w zakres stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych;
48. uważa jednak stosowanie prawa o zamówieniach publicznych za konieczne zawsze wtedy, gdy organy władzy publicznej oferują na rynku usługi w ramach współpracy między organami władzy publicznej lub gdy zadania publiczne zlecane są przedsiębiorstwom prywatnym lub innym organom władzy publicznej poza zakresem niniejszej współpracy.

o

o o

49. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji, jak również Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.