



Warszawa, dnia 22 września 2022 r.

MINISTERSTWO
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ
DEPARTAMENT PARTNERSTWA
PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Zastosowanie przepisu art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym dotyczącego określenia maksymalnej wysokości opłat od użytkowników

Art. 7 ust. 5 ustawy PPP został ustanowiony przez ustawodawcę ze względu na szczególną wrażliwość społeczną pobierania opłat od użytkowników i w tym kontekście powinien być interpretowany. W związku z tym przepis ten powinien być stosowany zwłaszcza w przypadku projektów o charakterze prospołecznym.

Z brzmienia tego przepisu, tj.: „Jeżeli jest planowane pobieranie opłat od użytkowników przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa maksymalną wysokość tych opłat oraz warunki ich zmiany” wynika, że ma on zastosowanie w przypadkach, gdy planowane jest pobieranie opłat od użytkowników przedsięwzięcia przez partnera prywatnego.

Warto zwrócić uwagę, że realizacja projektu PPP nie oznacza automatycznie, że użytkownicy będą ponosić opłaty związane z użytkowaniem danej infrastruktury. Istnieje szereg projektów, w których takie opłaty nie są pobierane. Przykładem mogą być projekty PPP realizowane np. w tzw. modelu za dostępność, co oznacza, że całe wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi od podmiotu publicznego, czyli zamawiającego. Natomiast w przypadku projektów, gdzie użytkownicy ponoszą opłaty za korzystanie z infrastruktury, partner prywatny może nie mieć pełnej swobody w zakresie ustalania wysokości opłat pobieranych od użytkowników. Na przykład, poziom cen i opłat albo sposób ustalania cen i opłat dotyczących usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej jest kontrolowany przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (np. rady gmin).



Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
tel. 22 273 79 50, fax 22 273 89 15, www.mfipr.gov.pl, www.funduszeuropejskie.gov.pl
Pismo spełnia zasady dostępności.

W przypadku umów PPP w sektorach regulowanych partner prywatny nie może więc sam kształtować opłat od użytkowników za świadczone usługi.

Analizując zatem obowiązek stosowania przywołanego powyżej przepisu należy określić w pierwszej kolejności, czy takie opłaty w danym projekcie są planowane do pobierania i w drugiej kolejności, czy planowane do pobierania opłaty są regulowane aktami prawnymi. W przypadku sektorów nieregulowanych takie opłaty powinny być kształtowane w ramach umowy PPP poprzez podanie konkretnej opłaty maksymalnej lub określenie zasad, na jakich ta maksymalna opłata będzie ustalana przez partnera prywatnego.

Ustawa PPP nie precyzuje w tym przypadku, czy chodzi tutaj o użytkowników końcowych. Interpretując literalnie użyte określenie „użytkownicy” należy wskazać, iż dotyczy ono użytkowników w rozumieniu szerokim, czyli wszystkie podmioty, które ponoszą opłaty związane z użytkowaniem danej infrastruktury wchodzącej w zakres projektu PPP.

W tym świetle za użytkowników należałoby więc uznać nie tylko „użytkowników końcowych”, np. osoby odwiedzające dane obiekty czy też z nich korzystające, ale również „użytkowników pośrednich” np. najemców powierzchni. Regulowanie maksymalnych opłat od „użytkowników pośrednich” dotyczyć powinno zwłaszcza projektów PPP, w których taka działalność ma być znaczącym elementem projektu PPP, a nie jedynie działalnością o charakterze pobocznym. Wysokość opłat dla takiej działalności bezpośrednio wpływa na możliwość jej prowadzenia przez podmioty bezpośrednio tym zainteresowane, ale ponadto może mieć również pośredni wpływ na dostępność obiektów dla odwiedzających. W przypadku zbyt wysokich cen dla takiej działalności jedynie ograniczone grono tych osób byłoby zainteresowane odwiedzaniem obiektów i korzystaniem z ich funkcji.

Ponadto, przepis ten dotyczy sytuacji, gdy opłaty są pobierane przez partnera prywatnego, który ustala wysokość opłat pobieranych od użytkowników. W takim przypadku z uwagi na ochronę interesu społecznego podmiot publiczny powinien mieć zagwarantowany w umowie odpowiedni wpływ na wysokość pobieranych opłat.

W doktrynie zauważa się, że „PPP niesie za sobą ryzyko wyeliminowania mechanizmów konkurencyjności na skutek powierzenia realizacji określonego zadania publicznego jednemu partnerowi prywatnemu, zwykle na okres kilkunastu bądź kilkudziesięciu lat. W takim przypadku istnieje zagrożenie, że działania partnera prywatnego doprowadzą do podniesienia cen i obniżenia jakości realizowanego przedsięwzięcia. Przeciwdziałać takim zachowaniom powinny podmioty publiczne wyposażone w odpowiednie konstrukcje

prawne, w tym w możliwość ustalania maksymalnego pułapu opłat pobieranych przez partnerów prywatnych” .

Zastosowanie art. 7 ust. 5 ustawy PPP może nastąpić na przykład poprzez:

- 1) wskazanie wprost w umowie PPP maksymalnej wysokości opłat oraz wskazanie mechanizmu ich waloryzacji, lub
- 2) wskazanie metodyki, zgodnie z którą będzie ustalana maksymalna wysokość opłat np. poprzez odniesienie się do zobiektywizowanych wskaźników.

Intencją tego przepisu nie jest ingerowanie w prawa wolnego rynku czy też ograniczanie możliwości uzyskiwania pożytków, a zminimalizowanie uznaniowości partnera prywatnego w kształtowaniu opłat w celu ochrony interesu użytkowników, aby nie dopuścić do sytuacji, gdy opłaty te będą nadmiernie wysokie.

Podkreślić należy, że podmiot publiczny powinien brać pod uwagę uwarunkowania rynku przy określaniu ich maksymalnej wysokości oraz warunków ich zmiany. Postanowienia umowne odnoszące się do art. 7 ust. 5 ustawy PPP powinny być przedmiotem negocjacji z partnerami prywatnymi w celu wypracowania wysokości opłat lub metodyki ich ustalania akceptowalnej również z punktu widzenia partnera prywatnego.

Należy zaznaczyć, że powyższa opinia nie stanowi opinii Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej i nie może być traktowana, jako wiążąca interpretacja przepisów prawa. Przedstawione powyżej wyjaśnienia nie mają charakteru prawnie wiążącego i nie mogą być podstawą rozstrzygnięć podejmowanych przez inne podmioty stosujące prawo.