

RAFAŁ CIEŚLAK, MICHAŁ LIŻEWSKI – Autorzy sq: radcą prawnym i aplikantem adwokackim w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz. Kancelaria specjalizuje się w obsłudze prawnej projektów PPP i koncesji


CIEŚLAK & KORDASIEWICZ
kancelaria doradztwa gospodarczego

Modernizacja oświetlenia ulicznego w formule PPP

Zastosowanie formuły PPP do modernizacji i zarządzania oświetleniem ulicznym w gminach wykazuje przewagę tej formy realizacji zadań publicznych nad tradycyjnym sposobem ich wdrażania. Korzyścią jest możliwość „samospłaty” inwestycji z uzyskanych oszczędności, krótki okres modernizacji oraz – z perspektywy partnera prywatnego – relatywnie szybki zwrot zainwestowanego kapitału.

Promowanie działań prowadzących do zwiększenia efektywności energetycznej, zwłaszcza w obszarze infrastruktury komunalnej, będzie jednym z priorytetów Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Świadczy o tym fakt, że zagadnienie efektywności energetycznej leży u podstaw europejskiej polityki energetycznej i jest jednym z głównych obszarów, na których opiera się przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. strategia rozwoju społeczno-gospodarczego UE „Europa 2020”. Pierwszym krokiem Polski w celu realizacji tej strategii będzie dostosowanie przepisów krajowych do dyrektywy PE i Rady w sprawie efektywności energetycznej (*Directive on energy efficiency*), określającej wspólne ramy działań na rzecz promowania efektywności energetycznej w UE.

Za zmianą prawa powinny iść również konkretne działania inwestycyjne zmierzające do stopniowego zmniejszania krajowego zużycia energii. Możliwości w tym zakresie wydają się w naszym kraju wyjątkowo duże, gdyż z problemem niedoinwestowanej i przestarzałej infrastruktury publicznej, generującej znaczne zapotrzebowanie na energię, boryka się dziś większość polskich samorządów. W licznych przypadkach już nie tylko obiekty użyteczności publicznej, lecz także infrastruktura oświetleniowa wymagają natychmiastowego przeprowadzenia inwestycji zmierzających do poprawy ich gospodarki energetycznej.

Za przeprowadzeniem inwestycji w obszarze oświetlenia ulicznego przemawia korzystny wpływ nowoczesnych źródeł typu LED na poprawę jakości oświetlenia ulic, bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego i komfort użytkowników. Co więcej, dzięki takiej modernizacji władze publiczne zyskują możliwość bieżącej kontroli

poszczególnych punktów oświetleniowych, wprowadzenia internetowego systemu monitoringu oświetlenia w całej gminie oraz systemu sterowania natężeniem światła w zależności od pory dnia i natężenia ruchu. Równie istotny jest także aspekt środowiskowy, wynikający z faktu, że nowoczesne oprawy oświetleniowe nie emitują ciepła, promieniowania UV ani substancji szkodliwych dla środowiska.

Szansą partnerstwo publiczno-prywatne

Obecnie samorządy z własnych środków są w stanie przeprowadzić zwykle jedynie niewielkie inwestycje w infrastrukturę oświetleniową, a na przeprowadzenie kompleksowej wymiany całego gminnego oświetlenia sektora publicznego najczęściej ich nie stać. Niestety, tylko takie przedsięwzięcia gwarantują wymierne korzyści w zakresie uzyskania odpowiedniej efektywności energetycznej i ekonomicznej. W tej sytuacji dogodną alternatywę modernizacji oświetlenia stanowi partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), które daje możliwość przeprowadzenia w relatywnie krótkim czasie gruntownej wymiany infrastruktury oświetleniowej na znacznie większą skalę niż w przypadku tradycyjnych metod realizacji zadań publicznych. Jak pokazują doświadczenia krajów Europy Zachodniej, projekty PPP z zakresu efektywności energetycznej gwarantują uzyskanie wyższych oszczędności w zużyciu energii niż w przypadku inwestycji realizowanych samodzielnie przez sektor publiczny. Wynika to z faktu, że modelowy schemat współpracy w ramach PPP zakłada, iż wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie z oszczędności, jakie zostaną

wygenerowane wskutek podjętych przez niego działań modernizacyjnych.

Korzyści i ograniczenia

O ile samorządy oraz przedsiębiorcy działający w branży energetycznej już jakiś czas temu dostrzegli korzyści z zastosowania formuły PPP w zakresie termomodernizacji (modernizacji energetycznej) obiektów komunalnych (o czym świadczą m.in. przykłady **Radzionkowa** i **Karczewa**), o tyle projekty typu ESCO związane z wymianą i zarządzaniem oświetleniem ulicznym wciąż znajdują się we wczesnej fazie rozwoju. Wydaje się, że zasadniczą przyczynę ostrożności samorządowców w inwestowaniu w nowoczesną infrastrukturę oświetleniową stanowi zróżnicowany stan własnościowy majątku oświetleniowego. Najczęściej mamy bowiem do czynienia z sytuacją tzw. sieci skojarzonej, gdzie własnością gminy są wyłącznie punkty świetlne, natomiast konstrukcje wsporcze wraz z okablowaniem należą do przedsiębiorstwa energetycznego. Zdarzają się również przypadki, gdy gmina nie posiada własnego majątku oświetleniowego, przez co ceduje na przedsiębiorstwo energetyczne, jako właściciela infrastruktury, odpowiedzialność za świadczenie usługi oświetleniowej. W takiej sytuacji powierzenie zadania wymiany źródeł światła i zarządzania oświetleniem ulicznym podmiotowi trzeciemu (partnerowi prywatnemu) będzie możliwe dopiero po uprzednim uzyskaniu przez gminę zgody przedsiębiorstwa energetycznego (w formie określonego tytułu prawnego, np. dzierżawy), co w pewnym stopniu zniechęca samorządy do podejmowania konkretnych działań w tym obszarze.



O zastosowaniu PPP w oświetleniu myślą m.in.: Kobyłka, Ząbki i Piaseczno.

Wymierne korzyści wynikające z przeprowadzenia modernizacji oświetlenia w modelu PPP powinny stanowić istotny czynnik motywujący władze lokalne do uregulowania kwestii własnościowych majątku oświetleniowego. Model ten umożliwia bowiem sfinansowanie modernizacji oświetlenia wyłącznie ze środków uzyskanych w ramach poczynionych w tym zakresie oszczędności. W porównaniu do tradycyjnych opraw oświetleniowych, nowoczesne oprawy typu LED powodują zmniejszenie zużycia energii elektrycznej nawet do 70% (w stosunku do źródeł

ręciovych; w przypadku oprav sodowych poziom ten jest nieco niższy), co w rezultacie prowadzi do istotnego zmniejszenia kosztów eksploatacyjnych i opłat za pobraną energię. Kolejną zaletą modelu PPP jest to, że **ryzyko z nim związane ponosi w przeważającej części partner prywatny**. Rola podmiotu publicznego ogranicza się do wstępnego zdefiniowania zakresu przedsięwzięcia, przeprowadzenia procedury wyboru partnera, kontroli i monitorowania umowy o PPP oraz dokonywania płatności na jego rzecz, których źródłem – jak już wspomniano – są oszczędności na energii elektrycznej. Samorząd w tym przypadku nie musi się także martwić o utrzymanie infrastruktury, gdyż niezależnie od udzielanych gwarancji producentów na oprawy oświetleniowe (najczęściej kilka lat) partner prywatny w ramach umowy o PPP, zgodnie z charakterem tej formy realizacji zadań publicznych, jako „wykonawca”, będzie gwarantem jej niezawodności przez cały okres obowiązywania kontraktu.

Zakres modernizacji

Modernizacja infrastruktury oświetleniowej może zostać przeprowadzona w kilku wariantach realizacyjnych. Strona publiczna w ramach takiej inwestycji może zdecydować się jedynie na wymianę istniejących oprav oświetleniowych oświetlenia zewnętrznego w relacji „jeden do jednego” lub wymianę (bądź postawienie nowych) konstrukcji wsporczych wraz z wysięgnikami i oprawami oświetlenia zewnętrznego. Samorządy mogą się zdecydować także na przeprowadzenie kompleksowej modernizacji wszystkich elementów infrastruktury oświetleniowej obejmującej: wymianę kabli, przewodów energetycznych, konstrukcji wsporczych wraz z wysięgnikami i oprawami oświetlenia zewnętrznego. Jej realizacja wymaga jednak większego zaangażowania organizacyjnego i finansowego, związane z koniecznością przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji majątku. Obecnie wiele gmin przygotowuje się do przeprowadzenia modernizacji własnej infrastruktury oświetleniowej z udziałem środków pozyskanych w ramach programu „SOWA – Energooszczędne oświetlenie uliczne”, które również mogą stanowić wkład własny podmiotów publicznych do planowanych przedsięwzięć PPP w tym zakresie.

Wybór partnera prywatnego

Wybór trybu wyłonienia partnera prywatnego, który przeprowadzi inwestycję w jednym z opisanych wariantów, powinien nastąpić na podstawie art. 4 ustawy

z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zgodnie z tym przepisem – z uwagi na to, że całość wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzić będzie ze środków podmiotu publicznego – powinien on zostać wyłoniony na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Z kolei rekomendowanym trybem postępowania będzie **dialog konkurencyjny**, który jest właściwy dla przedsięwzięć, których ze względu na szczególnie złożony charakter nie można opisać zgodnie z przepisami lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych bądź finansowych ich realizacji.

Najważniejszą fazą tej dwuetapowej procedury jest etap dialogu (negocjacji) z potencjalnymi partnerami prywatnymi, w ramach którego powinno nastąpić ostateczne ukształtowanie zakresu technicznego (m.in. liczby źródeł światła do wymiany) i funkcjonalnego (zakresu utrzymania i serwisu, kwestii zainstalowania systemu inteligentnego zarządzania oświetleniem) przedmiotu przedsięwzięcia, jak również ustalenie docelowych uwarunkowań prawnych i finansowych jego realizacji. Na tym etapie inwestorzy, po przeprowadzeniu na własny koszt i ryzyko badań i pomiarów infrastruktury oświetleniowej objętej przedsięwzięciem, powinni przedstawić zakres modernizacji, warunkującej możliwość dokonania przez podmiot publiczny spłaty inwestycji wyłącznie z wygenerowanych oszczędności. Mając bowiem na uwadze, że poziom oszczędności jest czynnikiem wpływającym na poziom wynagrodzenia partnera prywatnego, w rezultacie **podmiot publiczny powinien premiować rozwiązania tych inwestorów, które będą przewidywać efektywniejsze rozwiązania, skutkujące większymi gwarantowanymi oszczędnościami**.

Ważne jest to, że istotną korzyścią dla podmiotu publicznego z zastosowania dialogu konkurencyjnego jest możliwość pozyskania od inwestorów specjalistycznej wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania energią i ustalenie ostatecznego modelu współpracy na etapie eksploatacyjnym przedsięwzięcia. Należy dodać, że w zależności od ostatecznego kształtu przedsięwzięcia PPP, okres współpracy z partnerem prywatnym odzwierciedlać będzie czas konieczny na spłatę inwestycji z oszczędności. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń rynkowych i oferty partnerów prywatnych można przyjąć, że czas ten nie powinien przekraczać 10 lat. ■

PODSTAWY PRAWNE

- ▶ art. 4 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100; ost. zm. Dz.U. z 2012 r. poz. 1342)
- ▶ ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 907; ost. zm. Dz.U. z 2014 r. poz. 423)