

Łyduch, Katarzyna

Gospodarowanie odpadami z wykorzystaniem PPP w kontekście polskich rozwiązań prawnych

Prace Naukowe AJD. Pragmata Tes Oikonomias 6, 179-186

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katarzyna ŁYDUCH

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Gospodarowanie odpadami z wykorzystaniem PPP w kontekście polskich rozwiązań prawnych

Synopsis: Ochrona środowiska jest priorytetowym obszarem problemowym współczesnej cywilizacji. Efektywność gospodarowania odpadami w gminach uzależniona jest m. in. od polityki oraz strategii w tym obszarze. Istotną rolę odgrywa podaż odpadów, ich rodzaj i ilość. Podejmując decyzje w sprawach kluczowych inwestycji, warto przystąpić do współpracy z doświadczonymi partnerami.

Współpraca z prywatnym partnerem jest szansą na poprawę infrastruktury, dzięki wprowadzeniu nowego kapitału, który może ograniczyć bezpośrednie wydatki budżetowe.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to współpraca podmiotu publicznego z partnerem lub partnerami prywatnymi. Jego celem jest realizacja przedsięwzięć z zakresu dostarczania usług publicznych w oparciu o umowę długoterminową.

Zbiórka odpadów jest tym elementem gospodarki odpadami, który z łatwością jest przejmowany przez sektor prywatny ze względu na relatywnie niskie nakłady kapitałowe (kontrakty na usługi). Prywatni inwestorzy coraz częściej budują składowiska, a także bardziej zaawansowane instalacje gospodarki odpadami, jednak ich udział w ostatniej fazie gospodarowania odpadami wciąż pozostaje relatywnie niski, ze względu na istotne ryzyko niedostatecznej podaży.

Słowa kluczowe: podmiot publiczny, partner prywatny, ochrona środowiska, odpady komunalne

Wstęp

Inwestycje w zakresie ochrony środowiska w Polsce najczęściej są realizowane za pośrednictwem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W związku ze zbliżającym się końcem okresu programowania 2007–2013 środki te są już praktycznie rozdysponowane. Ważnym źródłem finansowania projektów stają się w tych nowych warunkach kredyty i pożyczki. W tym przypadku problemem jest jednak poziom zadłużenia gmin oraz spadek dochodów samorządów. Powo-

duje to, że środki własne, które jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) powinny przeznaczyć na niezbędne inwestycje, są niewystarczające.

Brak bezzwrotnego dofinansowania oraz ograniczone możliwości dalszego zadłużania się gmin nie muszą być hamulcem dla realizacji inwestycji środowiskowych. Alternatywnym źródłem finansowania jest bowiem kapitał prywatny, który umożliwia j.s.t. realizację bieżących zadań własnych.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na gospodarowaniu odpadami komunalnymi w Polsce, z wykorzystaniem narzędzi partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Wybór ten jest podyktowany problemami dostosowawczymi naszego kraju do norm ochronnych Unii Europejskiej, dotyczącymi składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. W obecnej sytuacji, bez zaangażowania sektora prywatnego jest to trudne do zrealizowania, dlatego też PPP może odegrać istotną rolę w unikaniu kar oraz nadrabianiu zapóźnień rozwojowych. Celem pracy jest ukazanie możliwych form współpracy publiczno-prywatnej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, przedstawienie stosowanych przez kraje europejskie rozwiązań w tym obszarze oraz zaprezentowanie obecnego stanu prawnego Polski. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy źródeł, zaś źródłem informacji jest literatura przedmiotu oraz dokumenty instytucjonalne.

PPP jako forma realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi

Ograniczenie bezpośrednich wydatków budżetowych przez pozyskanie nowego źródła kapitału jest możliwe dzięki **partnerstwu publiczno-prywatnemu**. Terminem tym określa się realizowane **wspólnie**, tzn. przez władze publiczne i podmioty sektora prywatnego, projekty inwestycyjno-eksploatacyjne w ramach umowy długoterminowej. Celem jest stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, **umożliwiającej świadczenie usług publicznych** [2].

W modelu PPP, podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w realizacji celu, m.in. poprzez wniesienie wkładu własnego, a partner prywatny jest obciążony w części lub całości wydatkami inwestycyjnymi oraz eksploatacyjnymi przedsięwzięcia w zamian za wynagrodzenie. W efekcie, infrastruktura staje się własnością publiczną, natomiast partner prywatny do czasu osiągnięcia zwrotu nakładów lub zakładanego zysku, pobiera z niej opłaty. Współpraca partnera prywatnego z publicznym może przyjmować formę: kontraktacji usług, umów operatorskich lub umów koncesji [3, 5, 7].

Kontraktacje usług są zawierane na wykonanie określonych prac. Sektor publiczny zleca realizację wybranych usług (np. zbiórkę odpadów, utrzymanie

czystości na ulicy, przeładunek odpadów, recykling, serwisowanie pojazdów, wydobywanie i rozprowadzanie kompostu z kompostowni) na okres 1–3 lat.

Umowy operatorskie są realizowane w postaci: **kontraktów menedżerskich, umów na eksploatację i zarządzanie** oraz **umów dzierżaw**. Własność infrastruktury oraz finansowanie inwestycji przeważnie pozostają po stronie publicznej. Za wykonaną pracę podmiot prywatny otrzymuje wynagrodzenie, które najczęściej uwzględnia prowizję za uzyskane efekty. Tego typu umowy są zawierane na eksploatację stacji przeładunkowych, składowisk, kompostowni, zaś czas ich trwania wynosi 10–15 lat.

Umowy koncesji to najczęściej umowy typu BOT (buduj – zarządzaj – przekaz). Strona prywatna jest odpowiedzialna za budowę i eksploatację inwestycji (składowiska, spalarnie, instalacje mechaniczno-biologiczne utylizacji odpadów) przez określony umownie czas, z reguły 25–30 lat. Po tym okresie obiekt jest przekazywany władzom publicznym.

Współpraca w ramach PPP może być rozwiązaniem na każdym etapie gospodarki odpadami. Proste formy współpracy z partnerami prywatnymi, takie jak kontraktacja usług wywozowych czy sortownie, są rozwiązaniem wybieranym dla początkowych etapów procesu gospodarki odpadami. Ten rodzaj kooperacji jest chętnie realizowany przez polskie firmy. PPP jest bardziej właściwe dla kapitałochłonnych elementów systemu. Efektywność działań jest większa przez zaangażowanie partnera prywatnego w przypadku spalarni, nowoczesnych składowisk, instalacji biologicznych dzięki know-how, którego strona publiczna zazwyczaj nie posiada [8].

Wybrane modele gospodarowania odpadami z wykorzystaniem PPP w krajach UE

Przejrzyste ramy prawne oraz silne wsparcie instytucjonalne ze strony rządu są podstawą udanej współpracy publiczno-prywatnej. Wskazują na to doświadczenia takich krajów jak: Wielka Brytania, Irlandia, Niemcy czy Francja.

Wielka Brytania jest uważana za kolebkę idei PPP, jednak działania w gospodarce odpadów komunalnych dopiero w ostatnich latach nabrały tam tempa. Kontrakty przeważnie są podpisywane na okres 5 lat. Udział sektora prywatnego w etapie zbierania odpadów wynosi 50,0%. Kontrakty na eksploatację zintegrowanych instalacji do utylizacji odpadów obejmują okres 20–25 lat i są realizowane prawie w całości przez podmioty prywatne [13]. W tym państwie pojawiły się też przykłady integracji całej gospodarki odpadami – Wschodni Londyn czy też Manchester [8].

Rząd **irlandzki** dostrzegł we wdrażaniu PPP sposób na poprawę infrastruktury niezbędnej do szybkiego wzrostu gospodarczego przy możliwie najniższych

kosztach i w możliwie krótkim czasie. Kontrakty związane ze zbiórką odpadów są zawierane na okres 2–3 lat.

Po udanym wdrożeniu pilotażowych projektów z narodowego planu rozwoju na lata 2000–2006 podjęto decyzję o przekazaniu środków na rozwój dróg, transportu publicznego i projektów z zakresu ochrony środowiska. Do koordynacji prac została powołana Centrala PPP w Ministerstwie Finansów. Widoczny jest coraz większy rozwój projektów w ramach PPP, złożonych zgodnie z priorytetami rozwoju infrastruktury przyjętymi przez rząd, wśród których znalazła się gospodarka odpadami. Wybudowano m.in. trzy składowiska: Gortadroma, Calway oraz Finwał, które powstały na mocy koncesji na budowę i eksploatację, wraz z instalacjami towarzyszącymi, w tym systemami pozyskiwania gazu składowiskowego i jego konwersji w energię [1, 7, 13].

Szeroką kampanię promocyjną koncepcji włączenia sektora prywatnego w projektowanie i budowę inwestycji infrastrukturalnych przeprowadzono w **Niemczech**. Sposób na spłatę strony prywatnej państwo znalazło w emisji obligacji – koszty ulegają refundacji po 3 latach od zakończenia inwestycji. Prywatne środki odgrywają rolę ważnego narzędzia przy finansowaniu coraz większych inwestycji w sektorze publicznym [1].

Francuski rynek usług związanych z gospodarowaniem odpadami jest silnie skoncentrowany. W związku z tym, że 75,0% rynku obsługiwane jest przez 3 prywatne podmioty, można go określić jako oligopol [13]. Współpraca na zasadzie zarządzania majątkiem należącym do sektora publicznego, łączenia własności i zarządzania przez podmiot prywatny jest tam bardzo często spotykana.

Umowy na zbieranie odpadów obejmują okres 3–5 lat, zarządzanie instalacjami do utylizacji trwa 10–15 lat, zaś koncesja typu BOT sięga dwudziestoletniego okresu. Przykładem tego ostatniego może być 23-letnia koncesja na budowę i eksploatację nowoczesnego składowiska odpadów w Marsylii, realizowana przez niemiecko-hispańskie konsorcjum [7].

Udane inwestycje oraz przystępny system prawny wybranych krajów europejskich w ramach gospodarki odpadami z wykorzystaniem PPP mogą okazać się cennym doświadczeniem dla polskich władz publicznych, które ciągle z pewnym dystansem podchodzą do tego typu współpracy.

Podstawy prawne funkcjonowania PPP w polskim systemie gospodarowanie odpadami komunalnymi

Gwałtowny wzrost ilości odpadów stał się poważnym problemem, zaś konieczność jego redukcji dotyczy większości krajów świata. Przyczynę takiego stanu rzeczy upatruje się we wzroście liczby ludności, a co za tym idzie, zwiększeniu konsumpcji oraz skróceniu czasu użytkowania produktów [7].

Powyższa kwestia może być rozwiązana dzięki racjonalnej gospodarce odpadami. Przez **gospodarowanie odpadami** rozumie się: **zbiórkę i transport, sortowanie na linii, składowanie** frakcji pozostałych po sortowaniu lub całości zebranych odpadów na składowiskach, **utyлизację** biologiczną, biologiczno-mechaniczną lub termiczną oraz **recykling**. Celem tego procesu jest usuwanie oraz unieszkodliwianie odpadów tak, aby zminimalizować ich niekorzystne działanie na środowisko naturalne i zdrowie ludzkie [7].

Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.) oraz ustawy o odpadach otworzyła drogę sektorowi prywatnemu do inwestycji w gospodarkę odpadami [9, 10]. Gwarancja odpowiedniej podaży odpadów ogranicza natomiast ryzyko ekonomiczne przy tego typu działaniach.

Zmiany legislacyjne wymuszają na gminach ograniczenie masy biodegradowalnych odpadów, które są przekazywane do składowania (w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.). U.c.p.g. wskazuje dwa poziomy, które muszą osiągnąć gminy, tj. 50,0% (do 15 lipca 2013 r.) oraz 35,0% (do 16 lipca 2020 r.). Do końca 2020 r. gminy będą musiały także osiągnąć odpowiedni poziom recyklingu zależny od rodzaju odpadów. W przypadku odpadów komunalnych, takich jak: papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło, będzie to co najmniej 50,0% poziom recyklingu. Jeśli chodzi o inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe, recykling musi być na poziomie co najmniej 70,0% [9].

Nie zrealizowanie postanowień Traktatu Akcesyjnego na tym obszarze będzie związane z wysokimi karami, jakie Unia Europejska może nałożyć na Polskę. Opłaty te mogą wynieść nawet 250 tys. EUR dziennie [4].

Obecnie trwa proces dostosowawczy do warunków nowego rynku odpadów. Zmianie uległ przede wszystkim poziom odpowiedzialności gmin, które będą musiały zapewnić odbiór odpadów komunalnych od posiadaczy nieruchomości. Wśród ich zadań własnych pojawił się obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) tzw. **instalacji regionalnych** [12]. Wśród przedsiębiorców natomiast nastąpi podział terytorialny w dwóch kategoriach – **operatorów** tzw. regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów oraz **przedsiębiorców odbierających odpady komunalne** od właścicieli nieruchomości. Zmiany te prawdopodobnie przyczynią się do zaprzestania działalności przez najmniejsze jednostki z branży [5].

Dostosowanie się do nowych ram prawnych na rynku gospodarki odpadami w tym niezmiernie krótkim okresie (18 miesięcy), jest możliwe dzięki tzw. mapie drogowej, zawierającej terminy działań, które muszą zostać zrealizowane przez j.s.t.

Pierwszym krokiem było przegłosowanie przez sejmiki wojewódzkie uchwał dotyczących zdefiniowania poszczególnych regionów gospodarki odpadami komunalnymi oraz określenie instalacji regionalnych (do 30.06.2012 r.). Do

końca 2012 r. gminy muszą natomiast ustalić poziom stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych. W tym okresie duże j.s.t. (ponad 10 tys. mieszkańców) powinny podzielić się na obszary odbioru odpadów komunalnych (np. zgodnie z podziałem administracyjnym tych j.s.t.). Kolejnym krokiem będzie przeprowadzenie przetargów na odbiór odpadów komunalnych i zawarcie umów z wykonawcami (do 30.06.2013 r.) [5].

Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska RIPOK to zakład zagospodarowania odpadów, który może przyjąć oraz przetworzyć odpady z obszaru zamieszkującego co najmniej 120 tys. mieszkańców. Musi on spełniać wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii [11]. Jednostką taką mogą być zakłady termicznego przekształcania odpadów, zakłady segregacji odpadów, kompostownie, a także składowiska odpadów [9].

Obowiązek polegający za zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych może być realizowany za pośrednictwem niezależnych od gminy podmiotów. Jednostki te muszą jednak być wybrane zgodnie z przepisami ustawy prawo zamówień publicznych (p.z.p.), ustawy o PPP lub ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi (k.r.b.u.). W przypadku nie wyłonienia wykonawcy w jednym z wybranych trybów, gmina będzie mogła realizować przedmiotowe zadanie samodzielnie [12].

Istotne wątpliwości budzi możliwość zastosowania k.r.b.u. do wyboru partnera prywatnego po nowelizacji u.c.p.g., ponieważ ogranicza ona ryzyko ekonomiczne koncesjonariusza, co jest sprzeczne z istotą koncesji [12].

Ze względu na możliwość zastosowania trybu negocjacyjnego do wyboru wykonawcy, najlepszym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie tej procedury zgodnie z przepisami ustawy PPP. W takim przypadku partner prywatny będzie zobowiązany do **budowy** instalacji regionalnej wraz z **finansowaniem** związanych z tym kosztów lub zapewnieniem ich finansowania przez osobę trzecią, jak również późniejsze pełnienie funkcji **operatora** instalacji, zobowiązanego do bieżącego utrzymania i **zarządzania** nią. Partner prywatny w tej konfiguracji będzie zwykle pełnił rolę inwestora i dostarczał własny projekt techniczny. W ramach PPP gmina wnieść będzie określonym tytułem prawnym wkład własny w postaci nieruchomości pod budowę instalacji regionalnej lub w formie pieniężnej w postaci pokrycia części kosztów realizacji przedsięwzięcia. Umowa o PPP przewidywać będzie wynagrodzenie partnera prywatnego, którym będzie stała opłata z budżetu gminy, uzależniona od faktycznej dostępności instalacji regionalnej, obejmującej zapłatę za wykonanie roboty budowlane, bieżące zarządzanie i utrzymanie instalacji (opłata za dostępność). Partner prywatny będzie w tym wariantcie wynagradzany za stałą i pełną gotowość utylizacji określonego w umowie wolumenu odpadów w określonym czasie i przy zastosowaniu określonych w umowie technologii. Wynagrodzenie partnera prywatnego może pochodzić również z prawa do „eksploatacji” instalacji. Wówczas wynagrodzenie

partnera prywatnego będzie się opierać na bezpośrednich opłatach za utylizację odpadów pobieranych od podmiotu, będącego odbiorcą (lub od wielu odbiorców) odpadów komunalnych [12].

Gmina zobowiązana jest także do wyboru w trybie otwartym i konkurencyjnym podmiotu niezależnego od niej, który będzie miał za zadanie odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, bądź też odbieranie, a następnie zagospodarowanie odpadów komunalnych. W przetargu zastosowane zostaną przepisy p.z.p., w związku z tym możliwy będzie tryb przetargu ograniczonego bądź nieograniczonego [12].

Niestety na rynku jest niewiele instalacji, które mogą spełnić warunki uznania ich za instalacje regionalne. Co trzeci przedsiębiorca jest zainteresowany ubieganiem się o zlecenie takiej inwestycji, natomiast aż 90,0% dużych i średnich przedsiębiorstw z tej branży jest zainteresowana przede wszystkim odbiorem odpadów od mieszkańców [5].

Podsumowanie

Upowszechnienie PPP w Polsce staje się coraz bardziej pożądane ze względu na niewystarczające środki na realizację zadań publicznych. Motorem napędzającym tę koncepcję stała się także potrzeba zmian związana z dużymi zaniechaniami, co widoczne jest między innymi na obszarze gospodarki odpadami komunalnymi. Obecnie w ramach formuły PPP, wśród j.s.t. szczególnym zainteresowaniem cieszą się inwestycje o szybkiej stopie zwrotu zaangażowanego kapitału. Szereg zmian legislacyjnych, jakie w ciągu ostatnich kilku lat wprowadzono w polskim systemie prawnym, zapewne przyczyni się do poprawy jakości wykonywanych usług w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Wzorowanie się na rozwiązaniach stosowanych przez doświadczone w tym zakresie państwa europejskie może zaowocować dalszym wzrostem gospodarczym.

Literatura

- [1] Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008.
- [2] *Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce*, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2009.
- [3] *Nowoczesne systemy realizacji zadań publicznych*, red. M. Chałas, DOM Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.
- [4] *Polsce grozi do 400 mln zł rocznie kary za śmieci na wysypiskach* „Gazeta prawna” 2009, nr 164.
- [5] *Raport Gospodarka odpadami komunalnymi*, „Forum PPP” 2012, nr 1/18, s. 22–26.

- [6] *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*, red. E. Kornberger-Sokołowska, Warszawa 2008.
- [7] Sarnacka A., *PPP w sektorze gospodarki odpadami komunalnymi*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. A. Gajewska-Jedwabny, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 219–226.
- [8] Sarnacka A., *PPP w sektorze ochrony środowiska*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 159–165.
- [9] Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2011 r. Nr 152 poz. 897).
- [10] Ustawa o odpadach (Dz.U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243, z późn. zm.).
- [11] Ustawa Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).
- [12] Wawrzyniak M., *Zasady konkurencyjnego prowadzenia gospodarki odpadami gminy w kontekście PPP*, „Forum PPP” 2012, nr 1/18, s. 9–18.
- [13] Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, ODDK, Gdańsk 2007, s. 207–234.

Waste management with PPP usage in context to Polish legislative solutions

Summary: The environment protection is a priority problem area in the modern civilization. The efficiency of waste management in communities is dependent inter alia on the politics and strategy in this field. A waste supply – its type and amount – plays here an important role. When making decisions about crucial investments of this type one should consider cooperation with more experienced partners.

Collaboration with a private partner is a great chance to improve the infrastructure by introducing new capital that can limit the direct budgetary expenditure. Public-Private Partnership (PPP) is a form of cooperation between public entity and a private partner or partners. The purpose of such a collaboration is an implementation of the public services project based on a long-term contract.

Due to the relatively low capital expenditures waste gathering is an element of the waste management that is easily intercepted by the private sector, because of relatively low capital expenditure (services contracts). Increasingly, private investors build landfills and more advanced installations of the waste management but their share in its final phase still remains relatively small, due to the relevant risk of insufficient supply.

Key-words: public entity, private partner, environment protection, municipal waste