

PPP w gospodarce odpadami

Harmonogram wdrożenia nowych przepisów o odpadach powoduje, że samorządy, które chcą wykorzystać formułę partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji inwestycji związanych z gospodarką odpadami, powinny niezwłocznie przystąpić do wyłaniania partnerów prywatnych. Czasu na przygotowanie takich inwestycji pozostało niewiele.

1 lipca 2013 r. wejdą w życie znowelizowane przepisy ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Dla gospodarki odpadami oznacza to bardzo istotne zmiany zarówno w zakresie gromadzenia, jak i przetwarzania odpadów komunalnych. Dwie najważniejsze zmiany dotyczą odpowiednio: konieczności dokonywania przez gminy odbioru odpadów od posiadaczy nieruchomości oraz obowiązku zapewnienia funkcjonowania regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W ślad za tym istotnej zmianie ulegnie też rola przedsiębiorców zajmujących się rynkiem odpadów komunalnych. Rynek ten może zostać w dużym stopniu zmonopolizowany przez podmioty obsługujące odbiór odpadów, a także firmy zajmujące się instalacjami regionalnymi.

Obecnie na rynku odpadowym działa rzesza drobnych przedsiębiorców prywatnych. Po wejściu w życie nowych przepisów ich liczba zapewne drastycznie zmaleje, ponieważ gminy będą organizowały postępowania o wybór odbiorców śmieci, wiążąc się z nimi długoterminowymi umowami. Podobnie jest z instalacjami regionalnymi, do których budowy lub eksploatacji w wielu przypadkach wyłonieni zostaną partnerzy prywatni. Co istotne, nowelizacja dotknie też jednostki samorządowe (np. spółki komunalne), które do tej pory zajmowały się gospodarką odpadami, gdyż będą one musiały ubiegać się o zamówienia na równych prawach z firmami prywatnymi. Wydaje się, że z wymienionych wyżej powodów **nowy system będzie faworyzował głównie przedsiębiorców silnych kapitałowo i organizacyjnie, zdolnych do zaangażowania swoich zasobów finansowych, technicznych i ludzkich w organizację systemu gospodarki odpadami na terenie jednostek samorządu terytorialnego (JST).**


Wysokie koszty związane z nowymi obowiązkami gmin mają być częściowo złagodzone przez wprowadzenie tzw. podatku śmieciowego w postaci pobieranej od właścicieli nieruchomości opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi. Opłata będzie mieć charakter celowy i pokrywać koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej systemu. Stawki opłat co roku uchwalać będzie rada gminy.

PPP i koncesje

Przygotowując nowelizację przepisów o odpadach, ustawodawca zadbał o to, aby regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) i koncesji stały się jej integralną częścią, dając gminom alternatywną możliwość posłużenia się mechanizmem PPP do budowy, utrzymania lub eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Przez pojęcie „przetarg” ustawodawca zapewne rozumie jeden z trybów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego określonego przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.
Nie tylko przetarg nieograniczony lub ograniczony.



Gminy mają tu **trzy możliwości:**

- 1) przeprowadzenie **przetargu** na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
- 2) dokonanie wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na **zasadach określonych w ustawie z 19 grudnia 2008 r.**

o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: ustawa o PPP), lub

- 3) dokonanie wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, **na zasadach określonych w ustawie z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi** (dalej: u.k.r.b.u.).

W wypadku gdy wybór podmiotu w jednym z wymienionych w punktach 1)–3) sposobów zakończy się niepowodzeniem, gmina może realizować to zadanie samodzielnie, tj. z wykorzystaniem własnych jednostek organizacyjnych.

Choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby formuła PPP była stosowana przy realizacji zadań własnych JST, włączenie ustawy o PPP i u.k.r.b.u. wprost do przepisów kształtujących gospodarkę komunalną z pewnością ułatwi wdrażanie projektów publiczno-prywatnych.



W wypadku podjęcia przez gminę decyzji o skorzystaniu z punktów 2) lub 3), możliwe będzie powierzenie prywatnemu podmiotowi zarówno budowy i utrzymania, jak i budowy, utrzymania i zarządzania oraz samego utrzymania i zarządzania instalacją regionalną. W zależności od zasad wynagradzania partnera, do jego wyłonienia zastosowanie znajdzie jeden z trybów przewidzianych ustawą z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) lub tryb negocjacji określony przepisami u.k.r.b.u.

Rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. **Należy mieć nadzieję, że z czasem podobne regulacje obejmą także sferę gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki energetycznej i innych obszarów działalności samorządu terytorialnego.**

Pewne wątpliwości wyrażane są natomiast w odniesieniu do stosowania przepisów o PPP i koncesjach w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Według nowych przepisów wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Następnie ustawodawca odsyła jednak w tym zakresie do przepisów o zamówieniach publicznych. Wydaje się, że jest to niekonsekwencja legislatora, która powinna zostać usunięta w drodze zmiany tego przepisu lub też dokonania jego oficjalnej interpretacji.

Nie ma bowiem powodu, aby przepisy ustawy o PPP i u.k.r.b.u. nie mogły znaleźć zastosowania i w tym przypadku.

Pierwsze postępowania PPP

Gospodarka odpadami, z uwagi na dochodowy charakter tej działalności, od lat stanowi obszar zainteresowania przedsiębiorców w Europie i na świecie. Również w Polsce sektor gospodarki odpadami charakteryzuje się stosunkowo wysokim udziałem firm prywatnych, konkurujących na rynkach lokalnych z podmiotami komunalnymi. Wejście w życie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym i koncesji w naturalny sposób spowodowało zainteresowanie gmin wieloletnią współpracą z przedsiębiorcami w PPP. Świadczą o tym pierwsze postępowania dotyczące wyboru partnerów prywatnych i koncesjonariuszy, wśród których należy wymienić przede wszystkim:

- 1) **Obsługę i administrowanie Zbiornym Punktem Gromadzenia Odpadów przy ul. Nowohuckiej w Krakowie** – projekt realizowany w formule koncesji na usługi, w której koncesjonariusz zobowiązany jest do obsługi jednego z miejskich punktów odbioru surowców wtórnych oraz innych odpadów. Umowę koncesji zawarto w 2011 roku na 10 lat między Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (koncesjodawca) oraz Miejskim Przedsiębiorstwem Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie (koncesjonariusz – spółka komunalna). Jedyne wynagrodzenie koncesjonariusza stanowią pożytki pobierane z zarządzania obiektem;
- 2) **System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania** – projekt przewiduje budowę zakładu termicznego unieszkodliwiania frakcji resztkowej zmieszanych odpadów komunalnych oparty na modelu zakładającym osiągnięcie ustawowych poziomów ich odzysku, ograniczenie masy składowanych odpadów, upowszechnianie i dalsze rozwijanie selektywnej zbiórki odpadów. Budżet projektu przekracza 1 mld zł, z czego ponad jedna trzecia środków ma pochodzić z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ). **Jest to największe tego typu przedsięwzięcie w Polsce**, planowane we współpracy z partnerem prywatnym, z udziałem środków europejskich. Obecnie dobiega końca faza dialogu konkurencyjnego z partnerami prywatnymi, którzy zgłosili się do postępowania. Zawarcie umowy PPP planowane jest jeszcze w tym roku.

Postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza do realizacji regionalnych zakładów odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunal-

nych trwają też obecnie np. w **Przemysłu, Bytomiu i Kostrzycy**. Ponadto **na etapie przygotowania znajduje się kilkadziesiąt tego typu przedsięwzięć**. Nie ulega wątpliwości, że PPP w ciągu najbliższych lat stanie się stałym elementem komunalnych systemów gospodarki odpadami.

Nikłe szanse na projekty hybrydowe

W kontekście PPP i gospodarki odpadami od dawna wiele mówi się o możliwości dofinansowania takich projektów ze środków europejskich. Trzeba przyznać, że różnorodne projekty odpadowe są współfinansowane na dużą skalę ze środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, głównie POIiŚ i wszystkich regionalnych programów operacyjnych. Niemniej jednak **na połączenie funduszy unijnych z formułą PPP mają obecnie szansę zaledwie cztery przedsięwzięcia**. Najbardziej zaawansowane z nich to wspomniany już System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania. Pozostałe projekty „odpadowe”, znajdujące się jeszcze w fazie przygotowawczej, to:

- 1) System gospodarki odpadami oraz budowa zakładu termicznego przekształcania odpadów dla miast i gmin Pomorza Środkowego,
- 2) Gospodarka odpadami komunalnymi w Łodzi – faza II,
- 3) System gospodarki odpadami dla miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego.

Jeżeli ich wdrożenie w ogóle dojdzie do skutku, będą to jedyne „hybrydy” w gospodarce odpadami w obecnym okresie programowania 2007–2013.

Samorządy, które wcześniej uzyskały środki unijne na realizację inwestycji w gospodarkę odpadami, mogą stosować przepisy o PPP lub koncesji na usługi w celu wyłonienia operatorów takiej infrastruktury.

Z uwagi na powołane wcześniej ustawowe terminy związane z wyborem formy organizacyjno-prawnej gospodarki odpadami w gminach, nie będzie także możliwe skorzystanie ze środków unijnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. **Być może w kolejnych latach uda się natomiast uzyskać wsparcie z budżetu Unii Europejskiej na rozwój istniejących instalacji i systemów gospodarowania odpadami komunalnymi**, a przynajmniej – dofinansowanie

ekologicznej edukacji mieszkańców, co też nie jest bez znaczenia.

Wyścig z czasem

Z jednej strony wiadomo, że ze względu na regulacje unijne i wysokie koszty wiążące się z ochroną środowiska gminy będą musiały przygotować się na wielomilionowe inwestycje lub – jeżeli tylko to będzie możliwe – zaangażować partnerów prywatnych do włączenia się w tworzenie i zarządzanie regionalnymi instalacjami do przetwarzania odpadów komunalnych. Wprowadzenie tzw. podatku śmieciowego z pewnością nie ucieszy mieszkańców.

Z drugiej jednak strony, celem nowych przepisów jest przecież w efekcie ułatwienie gminom uzyskania odpowiedniego poziomu recyklingu odpadów i ograniczenia ich ilości, w tym także likwidacja tzw. dzikich wysypisk śmieci. Bez względu na merytoryczną ocenę niektórych rozwiązań, należy zauważyć, że ustawodawca wprowadził **bardzo restrykcyjny harmonogram organizowania w gminach systemów gospodarki odpadami**. Półtora roku na analizę faktycznych potrzeb w zakresie działania takich systemów, budowy lub dostosowania istniejących instalacji oraz dokonania wyboru firm odbierających odpady lub operatorów regionalnych instalacji, to zdecydowanie zbyt mało, by gminy w pełni przystosowały się do nowych warunków. Te samorządy, które chcą wykorzystać potencjał przedsiębiorców do inwestowania i zarządzania infrastrukturą odpadową, powinny niezwłocznie przystąpić do wyłaniania partnerów prywatnych lub koncesjonariuszy. Czasu na przygotowanie i przeprowadzenie procedur stosownych w tym zakresie pozostało już niewiele.

Rafał Cieślak, radca prawny

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz



Podstawy prawne

- Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101; ost. zm. Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228)
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100; ost. zm. Dz.U. z 2011 r. nr 232, poz. 1378)
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759; ost. zm. Dz.U. z 2011 r. nr 240, poz. 1429)
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (j.t. Dz.U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243; ost. zm. Dz.U. z 2011 r. nr 171, poz. 1016)
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2012 r. poz. 391)