

PPP w gospodarce wodno-ściekowej

Są już pierwsze projekty zakładające współpracę samorządu z partnerem prywatnym w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Na razie to wyłącznie proste koncesje operatorskie, ale trwa już wybór partnerów do bardziej skomplikowanych i długoletnich przedsięwzięć.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności w zakresie zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków jest jednym z najważniejszych obszarów działalności gmin w ramach prowadzonej gospodarki komunalnej. Najczęściej realizacja zadań w tym sektorze odbywa się poprzez działalność przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych (spółek komunalnych), samorządowych zakładów budżetowych lub jednostek budżetowych. Jednak coraz więcej samorządów decyduje się na powierzenie realizacji obowiązków w tym zakresie prywatnym inwestorom w drodze umów dzierżawy, partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) lub koncesji. Za podejmowaniem wieloletniej współpracy z sektorem prywatnym w obszarze gospodarki wodno-ściekowej przemawia m.in. fakt **nałożenia przez ustawodawcę na przedsiębiorstwa wodociągowe licznych obowiązków w zakresie modernizacji i budowy urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych**. Zadania te w zdecydowanej większości wiążą się z koniecznością poniesienia przez gestorów infrastruktury wodno-ściekowej znacznych nakładów finansowych powodujących dodatkowe obciążenie i tak nadwyrężonych w ostatnich latach budżetów. Aby więc uniknąć konieczności obciążenia społeczności lokalnej kosztami wymaganych inwestycji, poprzez stałe podnoszenie taryf za usługi dostarczania wody i jej odbioru oraz oczyszczania ścieków, podmioty prowadzące gospodarkę wodno-ściekową już dziś zmuszone są do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania

własnej działalności operacyjnej i inwestycyjnej. Jednym z nich jest instrument PPP, który, jak pokazują pierwsze realizowane (i przygotowywane) w Polsce projekty, jest coraz powszechniej wykorzystywaną formą zarówno finansowania inwestycji w sektorze wodno-ściekowym, jak również powierzania zadań operatorskich w tym zakresie.

Charakterystyka modelu PPP

Zakres współpracy w ramach PPP określa art. 7 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (u.p.p.p.). Zgodnie z nim, partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację (lub poniesienia ich przez osobę trzecią), a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Wkład ten, w zależności od specyfiki konkretnego projektu, może przybrać formę rzeczową i objąć swoim zakresem np. nieruchomości pod budowę oczyszczalni ścieków, elementy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej bądź też przybrać postać pieniężną w formie bezpośrednich dopłat do zadań realizowanych przez partnera prywatnego w fazie budowy i/lub eksploatacji inwestycji. **Strona publiczna w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków po zakończeniu współpracy ze stroną prywatną, powinna zabezpieczyć swój majątek w tym zakresie, zachowując własność sieci i wszystkich urządzeń, również w zakresie inwestycji wykonywanych przez partnera prywatnego.** W tym celu samorządy najczęściej decydują się na przekazanie składników majątkowych stanowiących swój wkład własny w przedsięwzięcie w drodze umów dzierżawy lub użytkowania.

CYKL PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE



Ostatnio w cyklu ukazały się następujące artykuły: ■ „Możliwości realizowania projektów poza ustawą o PPP”, nr 11 ■ „Partnerstwo wychodzi na drogi”, nr 12 ■ „Nowa definicja partnerstwa publiczno-prywatnego”, nr 13–14.

W pozostałym zakresie realizacja przedsięwzięcia będzie ciążyła w całości na partnerze prywatnym. W zależności od zakresu projektu, do jego najważniejszych zadań należeć będą:

- 1) **budowa (rozbudowa lub modernizacja) i eksploatacja** nowych sieci wodno-kanalizacyjnych lub
- 2) **wyłącznie eksploatacja** istniejących sieci wodno-kanalizacyjnych w ramach koncesji na usługi.

W **pierwszym przypadku** partnerowi prywatnemu zostanie powierzone zrealizowanie nowych inwestycji obejmujących sfinansowanie, zaprojektowanie, budowę/przebudowę i eksploatację sieci wodno-kanalizacyjnej obejmującej utrzymanie techniczne infrastruktury połączone ze świadczeniem usług zbiorowego dostarczania wody i/lub odprowadzania ścieków. **Drugi przypadek**, obecnie znacznie częściej stosowany model, obejmuje wyłącznie powierzenie istniejącej sieci wodno-kanalizacyjnej partnerowi prywatnemu do utrzymania i zarządzania. W obu przypadkach wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić będą przychody z eksploatacji sieci wodno-kanalizacyjnej, pochodzące z opłat od mieszkańców aglomeracji z tytułu świadczonych usług w oparciu o przedmiot umowy (usługi dostarczania wody, odbioru i odprowadzania ścieków).

O większej popularności kontraktów operatorskich, w ramach których inwestor nie wykonuje nowych inwestycji, decyduje w głównej mierze mniejsze zaangażowanie środków finansowych w ich realizację, co z połączeniem z monopolistycznym charakterem usług wodociągowo-kanalizacyjnych umożliwia stronie prywatnej (przy efektywnym zarządzaniu) osiągnięcie w relatywnie krótkim czasie zwrotu zainwestowanego kapitału. W przypadku przedsięwzięć obejmujących swoim zakresem realizację kapitałochłonnych inwestycji, tj. budowa oczyszczalni ścieków, zarówno sam model finansowy umowy, jak i jej szczegółowe postanowienia **będą dużo bardziej złożone niż w przypadku kontraktów operatorskich, w związku czym wymagać będą od strony publicznej jeszcze bardziej kompleksowego przygotowania do realizacji projektu.**

W przypadku gdy na terenie danej aglomeracji funkcjonuje komunalne przedsiębiorstwo wodociągowe, powierzenie jego obowiązków partnerowi prywatnemu w każdym z analizowanych modeli będzie się wiązać dodatkowo z koniecznością precyzyjnego ustalenia w umowie o PPP lub w koncesji relacji partnera prywatnego do podmiotu świadczącego dotychczas usługi w tym zakresie. Uregulowanie tej kwestii może nastąpić poprzez

wydzierżawienie przez partnera prywatnego zorganizowanej części przedsiębiorstwa (ze wszystkimi składnikami majątkowymi i niemajątkowymi) lub przekazaniu mu przedsiębiorstwa w nieodpłatny zarząd.

Partner prywatny, przejmując realizację zadań z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, jako operator infrastruktury zobowiązany będzie przede wszystkim do zapewnienia dostawy wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły. Jednocześnie strona publiczna, jako podmiot odpowiedzialny za realizację zadań własnych w tym zakresie, powinna w umowie partnerstwa zadbać o zabezpieczenie należytej realizacji zadania przez partnera prywatnego/koncesjonariusza w zakresie zachowania wysokiego standardu świadczonych usług, tj. zapewnienie odpowiedniej jakości wody, obsługi mieszkańców, utrzymania infrastruktury w należytych stanie technicznym etc. Do obowiązków strony prywatnej w tym obszarze należeć będą m.in.:

- uzyskanie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków (zgodnie z art. 16 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków),
- zawieranie umów na odbiór ścieków z odbiorcami usług (tzw. ryzyko popytu),
- pobieranie od odbiorców usług opłat zgodnych z zawartymi umowami i określoną taryfą,
- usuwanie awarii kanalizacji sanitarnej i wybudowanej infrastruktury,
- sporządzanie wieloletnich planów rozwoju i modernizacji sieci kanalizacyjnej,
- dokonywanie wymaganych umową i przepisami prawa przeglądów infrastruktury,
- prowadzenie ewidencji zawierającej informacje o ilości i jakości odebranych ścieków.

W związku z tym umowa o PPP lub o koncesji powinna zawierać w swojej treści instrumenty (np. mechanizm kar umownych), za pomocą których podmiot publiczny będzie skutecznie mógł się domagać od partnera prywatnego właściwego ich wykonania. W związku z kompleksowością działań partnera prywatnego strona publiczna, co do zasady, będzie zainteresowana zawarciem umowy wieloletniej – w przypadku przedsięwzięć zakładających realizację określonych inwestycji – nawet 25-, 30-letniej lub dłuższej. Za jak najdłuższym czasem obowiązywania kontraktu przemawia fakt, że rola strony publicznej w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i/lub odprowadzania w tym okresie ograniczy się jedynie do monitorowania prawidłowości

realizacji kontraktu przez stronę prywatną. Inwestor ten będzie zaś w stanie w wieloletniej perspektywie przewidzieć szacowane do poniesienia koszty i przyszłe przychody, co w połączeniu z zasadniczo monopolistycznym charakterem usług wodno-kanalizacyjnych pozwoli mu na zaoferowanie niższych stawek za świadczone usługi niż dotychczasowy operator.

Modele współpracy

Współpraca stron w opisanych zakresach realizacyjnych może przybrać następującą postać:

- 1) **umowy koncesji na roboty budowlane/partnerstwa publiczno-prywatnego** – w przypadku przedsięwzięć zakładających realizację przez partnera prywatnego nowych inwestycji i eksploatacji infrastruktury,
- 2) **umowy koncesji na usługi** – w przypadku przedsięwzięć polegających wyłącznie na eksploatacji istniejącej sieci wodno-kanalizacyjnej.

W przypadku projektów inwestycyjnych, wybór właściwego modelu realizacji określonego przedsięwzięcia będzie wynikać z zakładanego przez stronę publiczną podziału zadań i ryzyk. W sytuacji gdy większość ryzyk związanych z fazą inwestycyjną, a przede wszystkim ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia na jego etapie eksploatacyjnym spoczywa na stronie prywatnej, wówczas inwestycja może zostać zrealizowana w formule koncesji na roboty budowlane. Jednocześnie, z uwagi na brak przeszkód prawnych w realizacji takiego zadania w formule PPP, która umożliwi stronom większą swobodę w ukształtowaniu struktury projektu, ostateczne ustalenia mogą przemawiać za realizacją planowanego przedsięwzięcia na podstawie u.p.p.p. Zwłaszcza w przypadku, gdy dla skutecznego wdrożenia przedsięwzięcia zasadne będzie utworzenie przez podmiot publiczny z partnerem prywatnym spółki celowej o kapitale mieszanym – ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi nie przewiduje bowiem takiej możliwości. Natomiast w przypadku kontraktów operatorskich powierzenie zadań stronie prywatnej nastąpi zawsze na podstawie ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej: u.k.u.r.), z uwagi na brak przesłanek umożliwiających zastosowanie w tej sytuacji u.p.p.p.

Pierwsze doświadczenia

Mimo że w Polsce udział kapitału prywatnego w usługach wodociągowych i kanalizacyjnych wciąż nie jest

znaczny, są już na rynku pierwsze przykłady współpracy publiczno-prywatnej w tym obszarze. Pierwszym kontraktem, zawartym na podstawie u.k.u.r., była trzyletnia umowa koncesji gminy **Kiszkowo na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków**. Partner prywatny był odpowiedzialny za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków w oparciu o istniejące instalacje wodociągowe i kanalizacyjne. Podobnym projektem było przedsięwzięcie gminy **Smoldzino**. Jednoroczna umowa z Zakładem Usług Wodnych Sp. z o.o. zobowiązywała przedsiębiorstwo do regularnego oczyszczania, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków do oczyszczalni w Słupsku. Choć są to kontrakty operatorskie o niewielkiej wartości, należy oczekiwać, że doświadczenia z ich realizacji będą miały wpływ na podejmowanie w przyszłości przez inne samorządy decyzji o współpracy z przedsiębiorstwem prywatnym w zakresie świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

Pierwszym przedsięwzięciem PPP zakładającym budowę nowej infrastruktury ma szansę stać się projekt planowany do realizacji przez **Karczew** (który realizuje już przedsięwzięcie PPP z zakresu termomodernizacji). Planowane przedsięwzięcie zakłada budowę i zarządzanie oczyszczalnią ścieków oraz siecią kanalizacyjną. Zgodnie z przyjętymi założeniami, udział prywatnego inwestora, poza sfinansowaniem, projektowaniem i budową oczyszczalni, ma obejmować również przejęcie obowiązków eksploatacji i zarządzania istniejącą siecią kanalizacyjną. Obecnie trwa procedura wyboru partnera prywatnego, w której udział bierze pięć podmiotów. Podpisanie umowy planowane jest na jesień br.

Z kolei pierwszym projektem hybrydowym w tym sektorze zakładającym udział w modelu finansowym środków pomocowych Unii Europejskiej może być przedsięwzięcie realizowane w gminie **Zawoja**, gdzie również trwa etap negocjacji z potencjalnym partnerem prywatnym.

Przykłady te pokazują, że model PPP zyskuje coraz większe uznanie w oczach zarówno sektora publicznego, jak i wśród prywatnych inwestorów. ■

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 2012 r. poz. 1271)
- art. 7 ust. 1 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)
- art. 16 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2006 r. nr 123, poz. 858; ost. zm. Dz.U. z 2014 r. poz. 822)