

## **POLSKIE DOŚWIADCZENIA W PRYWATYZACJI USŁUG W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI NA PRZYKŁADZIE ZAKŁADU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W CHRZANOWIE**

***Obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami. Przykład realizacji przedsięwzięcia zakład gospodarki odpadami komunalnymi w Chrzanowie. Problem do rozwiązania (ustawowy). Podsumowanie.***

### **1. Obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami**

Niektóre zapisy ustawowe określające obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami:

- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (Dz. U. z 1996 r. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.)  
art. 3, ust. 1 i ust. 2, pkt. 2, ppkt. a
  1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.
  2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:
    - 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:
      - a) instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych.”

art. 7 ust. 1, pkt. 1

  1. Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:
    - 1) odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości - wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

art. 9, ust. 1, pkt. 1a

  1. Zezwolenie powinno określać:  
(...)
    - 1a. Zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, powinno określać dodatkowo miejsca odzysku lub unieszkodliwienia odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych.
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (DZ. U. z 2001r. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.)  
art. 14, ust. 1 i 3
  1. Dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska, opracowane są plany gospodarki odpadami.
  3. Plany są opracowywane na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

art. 28, ust. 1 i 2

  1. Posiadacz odpadów, który prowadzi działalność w zakresie zbierania lub transportu odpadów, jest obowiązany uzyskać zezwolenie na prowadzenie tej działalności, z zastrzeżeniem art. 32 ust. 1.
  2. Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów wydaje starosta po zasięgnięciu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;

---

<sup>1</sup> *Burmistrz Libiąża, przewodniczący Międzygminnego Związku Chrzanowa, Libiąża i Trzebini „Gospodarka Komunalna”, odpowiedzialny za gospodarkę odpadami komunalnymi oraz za budowę zakładu utylizacji, największej inwestycji w rejonie.*

wymóg zasięgnięcia opinii prezydenta miasta nie dotyczy prezydenta miasta na prawach powiatu.

art. 29, ust. 1

1. Właściwy organ odmówi wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu odpadów, jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami:

- 1) jest niezgodny z wymaganiami ustawami;
- 2) mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska;
- 3) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami.

Cytowane zapisy są bardzo ważne dla gmin oraz podmiotów inwestujących w obiekty przeznaczone do utylizacji odpadów. Wskazanie przez gminę w planie gospodarki odpadami obiektu lub obiektów (składowiska, stacji segregacji, kompostowni itp.), powoduje, że podmioty zajmujące się transportem odpadów muszą w zezwoleniu posiadać zapisy zgodne z planem gospodarki odpadami, m.in. muszą określać miejsce unieszkodliwiania odpadów zgodnie z tzw. zasadą bliskości (odpady należy utylizować w obiektach najbliższej położonych). Dzięki tym zapisom inwestor ma pewność, że wybudowany obiekt będzie obsługiwał określoną aglomerację. Jest to niezwykle istotne w momencie podejmowania decyzji o realizacji przedsięwzięcia, które jest bardzo kapitałochłonne.

## **2. Przykład realizacji przedsięwzięcia Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Chrzanowie.**

Należy zauważyć, że zapis ustawowy brzmi: „gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów” (art. 3, ust. 2, pkt. 2, ppkt. a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie). Zatem gminy nie muszą być inwestorem, mają bowiem obowiązek zapewnić realizację określonych przedsięwzięć.

Międzygminny Związek „Gospodarka Komunalna” Chrzanowa, Libiąża i Trzebini w Chrzanowie w roku 1996 uchwałami rad trzech gmin: Chrzanowa, Libiąża, Trzebini oraz w konsekwencji uchwałą Zgromadzenia Związku, został zobowiązany do realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (dotychczas Związek zajmował się gospodarką wodno-ściekową).

### **Geneza Projektu**

Związek rozpoczął działanie zmierzające do rozwiązania problemu gospodarki odpadami komunalnymi od wspólnej sesji rad miejskich Chrzanowa, Libiąża i Trzebini 26 czerwca 1996 roku. Został wówczas zmieniony statut związku i poszerzono zakres jego działań o gospodarkę odpadami komunalnymi (dotychczas zadania związku dotyczyły tylko gospodarki wodno-ściekowej). Powodem podjęcia takich decyzji była konieczność przygotowania realizacji nowoczesnego obiektu spowodowana faktem, że większość okolicznych wysypisk wyczerpywała możliwości składowania odpadów.

W roku 1997 związek opracował koncepcję budowy ZGOK w Chrzanowie w oparciu o przeprowadzone przez gminę rozpoznanie i uzgodnienie lokalizacji tego obiektu (należy podkreślić, że prace lokalizacyjne trwały od roku 1986 – zwracam na to uwagę, aby uświadomić, jak wiele czasu potrzeba, aby sfinalizować takie przedsięwzięcie), a także na bazie opracowanego Master Planu Gospodarki Odpadami dla ówczesnego województwa katowickiego. Koncepcja zakładała budowę nowoczesnego kompleksu: składowiska, sortowni i kompostowni dla gmin Związku (Chrzanowa, Libiąża i Trzebini) oraz miasta Jaworzna, a więc aglomeracji ok. dwustutysięcznej, dążąc do uzyskania jak najniższych kosztów utylizacji odpadów.

### **Dlaczego zastosowano formułę Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (PPP)?**

Rozpatrując organizacyjną stronę realizacji Projektu spotkaliśmy się z dwoma problemami, koniecznością zaangażowania bardzo dużych środków finansowych na realizację przedsięwzięcia (kosztorys wskazywał kwotę ok. 45 mln zł na realizację całego Projektu, w tym 12 mln zł na realizację składowiska; biorąc pod uwagę możliwości finansowe gmin oraz pozostałe potrzeby inwestycyjne,

realizacja takiego przedsięwzięcia, nawet przy pozyskaniu środków zewnętrznych przez gminy, byłaby niemożliwa lub uniemożliwiłaby realizację innych przedsięwzięć – dróg, szkół itp., pochłaniając olbrzymią część budżetów gminnych) oraz z brakiem doświadczenia w realizacji takich przedsięwzięć.

Doszliśmy do wniosku, że powinniśmy zaproponować realizację Projektu partnerowi, który jest wiarygodny, posiada doświadczenie w realizacji nowoczesnych obiektów, ale także, co jest bardzo istotne, w ich eksploatacji. Po znalezieniu takiego partnera powołać wspólnie z nim spółkę prawa handlowego, która sfinansuje realizację przedsięwzięcia, a następnie zajmie się jego eksploatacją. W ten sposób samorząd zrealizuje swoje zadanie, jakim jest gospodarka odpadami komunalnymi, bez dużych nakładów z budżetów gmin, w sposób nowoczesny, profesjonalnie. Podstawa prawna do takiego działania zawarta jest w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)

art.2

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

art.9

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek.

Należy podkreślić, że formuła PPP do chwili obecnej nie doczekała się rozwiązań ustawowych. Należeliśmy zapewne do pionierów, rozpoczynając realizację Projektu w taki sposób.

#### **Utworzenie spółki prawa handlowego Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o.**

Zarząd Związku postanowił w drodze konkursu wyłonić przyszłego partnera – inwestora strategicznego, a następnie wynegocjować z nim umowę spółki. Komisja uznała za najlepszą ofertę francuskiej firmy ONYX, mając na uwadze olbrzymią ilość zrealizowanych przedsięwzięć w zakresie gospodarki odpadami oraz duży potencjał finansowy, gwarantujący wiarygodność finansową przedsięwzięcia. Nie bez znaczenia był fakt, że mogliśmy się zapoznać z podobnym projektem zrealizowanym przez ONYX i samorząd na Słowacji, w Bańskiej Bystrzycy.

W lipcu 1999 roku, po długotrwałych negocjacjach, została utworzona spółka prawa handlowego pomiędzy MZ"GK" i ONYX. Większościowe udziały w formie pieniężnej objął ONYX (51%), a związek wniósł aportem do spółki projekt techniczny ok. 350 tys. zł. Wspólnicy umówili się wówczas w najważniejszych kwestiach: cena przyjmowania odpadów musi być ustalana jednogłośnie, nie może być niższa niż ponoszone koszty, poszerzenie przyjmowania odpadów o inne gminy musi być również ustalone jednogłośnie i musi wynikać z założeń ekonomicznych wspólników. Podstawowe założenia ekonomiczne: zakład jest zaprojektowany na min. 21 lat (należy przypuszczać, że selektywna zbiórka odpadów oraz postęp technologiczny spowodują wydłużenie tego okresu). W związku z tym średnia ilość odpadów przyjmowanych rocznie do składowania nie może przekroczyć 100 tys. ton.

W październiku 2002 roku do spółki przystąpiło miasto Jaworzno (od tego momentu Projekt ma charakter ponadregionalny, gdyż biorą w nim udział gminy małopolskie i śląskie) i rozpoczęto przygotowania do ogłoszenia przetargu na realizację projektu.

Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi oficjalnie rozpoczął swoje funkcjonowanie 26 stycznia 2004r. Doszło do tego dzięki współpracy i zaangażowaniu wielu osób i instytucji. Umożliwił to osiągnięty consensus, przez trzy kadencje projekt nigdy nie był przedmiotem politycznej walki, rady miejskie konsekwentnie popierały realizację zadania. Budowa składowiska kosztowała ZGOK Sp. z o.o. ok. 8 mln. zł. Na ten cel zaciągnięto kredyt, który gwarantowany jest przez partnera francuskiego – firmę ONYX.

Ceny odpadów komunalnych ustalono w wysokości 76,00 zł. plus opłata środowiskowa w wysokości 14,75 zł. Cena zawiera koszty budowy, eksploatacji, rekultywacji i monitoringu. Składowisko uszczelnia: bentonit o gęstości 5 kg/m<sup>2</sup>, folia HDPE o grubości 2,5 mm oraz geotekstylia o gramaturze 600 g/m<sup>2</sup>. Dno i skarpy składowiska są wyłożone żwirową warstwą drenującą o grubości 0,4 m. Odcieki ze składowiska ujęte są drenażem perforowanym PE HD umieszczonym w warstwie drenującej.

### 3. Problem do rozwiązania (ustawowy)

art. 6a ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie mówi:

1. Rada Gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5, ust. 1, pkt. 1, 3 i 4.
2. Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonanie przejętych obowiązków.
3. Opłata, o której mowa w ust. 2, jest ustalona w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Przy ustaleniu stawki opłat stosuje się art. 6, ust. 4.

Wniosek w sprawie zmiany przepisów umożliwiających przejęcie przez Radę Gminy obowiązków w zakresie odbioru i utylizacji odpadów komunalnych oraz ustalenie z tego tytułu powszechnej, zryczałtowanej opłaty dla gospodarstw domowych.

Gminy są ustawowo zobowiązane do organizacji na swoim terenie gospodarki odpadami oraz budowy, eksploatacji i rekultywacji składowisk odpadów, a w przyszłości budowy i eksploatacji Zakładów Unieszkodliwiania Odpadów (ZUO). Obecnie, po przyjęciu Krajowego Planu Gospodarki Odpadami, opracowywane są plany wojewódzkie, które precyzują sposób postępowania z odpadami. Na ich podstawie zostaną opracowane plany powiatowe i gminne. W planach tych zostaną wprowadzone zapisy dotyczące szczegółowych uregulowań organizacji gospodarki odpadami, w tym sposobu ich unieszkodliwiania. Dla prawidłowego funkcjonowania całego systemu koniecznym jest, aby gminy posiadały odpowiednie środki finansowe, które będzie można racjonalnie i efektywnie wykorzystać.

**W ubiegłym roku Rada Ministrów skierowała do Sejmu projekt poprawki do ustawy o utrzymaniu porządku i czystości, proponując, aby przejęcie niektórych obowiązków właścicieli przez gminy mogło się odbywać na podstawie uchwał rad gmin, a nie jak obecnie na podstawie referendum.** Niestety, zaproponowane zmiany, pod naciskiem lobby przedsiębiorstw (wg informacji prasowych – *Przegląd Komunalny*) zajmujących się zbiórką odpadów i eksploatacją istniejących składowisk, pomimo sprzeciwu środowisk samorządowych, zostały odrzucone przez Sejm i Senat RP.

Obecna sytuacja prawna nie pozwala na skuteczne działanie gmin w zakresie gospodarki odpadami. Gminy, które są odpowiedzialne za cały proces, nie mają bezpośredniego wpływu na jego realizację, gdyż właściciele nieruchomości zawierają umowy na świadczenie usług indywidualnie z podmiotami gospodarczymi. Jedynym instrumentem, który posiadają gminy są kontrole przestrzegania przez właścicieli nieruchomości obowiązujących przepisów i możliwość stosowania sankcji administracyjnych. Rozwiązania te są długotrwałe i w związku z tym mało skuteczne. Efektem tego, szczególnie w mniejszych gminach, gdzie przewagę stanowi zabudowa indywidualna oraz tereny wiejskie jest zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego. Powszechnie można tam spotkać odpady porzucone w lasach, przydrożnych rowach, na polach. Mimo ciągłego porządkowania terenu przez gminy, stale powiększają się tzw. „dzikie wysypiska” lub powstają nowe.

Wprowadzenie opłaty stałej (tzw. podatku śmieciowego) za przejęcie obowiązku przez gminę jest formą obligatoryjnego świadczenia pieniężnego o określonej wysokości na jej rzecz dotyczące każdego mieszkańca. Niewątpliwie wprowadzenie opłaty stałej od każdego mieszkańca przeznaczonej na finansowanie kosztów wywozu i utylizacji odpadów komunalnych ma liczne zalety:

- Najważniejszą jest likwidacja przyczyn powstawania dzikich wysypisk oraz spalania odpadów w paleniskach domowych (płacąc stałą miesięczną opłatę mieszkańiec nie będzie zainteresowany zmniejszaniem ilości oddawanych odpadów; zapłaci przecież tyle samo), co pozwoli na objęcie w krótkim czasie zbiórką wszystkich odpadów komunalnych, bez konieczności zaangażowania służb kontrolnych;
- poprawa stanu środowiska;
- realizacja zasady, że produkujący odpady płaci – każdy jest producentem śmieci;

- gmina może być stroną dla potencjalnego inwestora, np. budowa składowiska i urządzenia do utylizacji odpadów;
- gmina jest zobowiązana wyłonić w drodze przetargu firmę, która w sposób skuteczny i nowoczesny zorganizuje kompleksowy system gospodarki odpadami;
- cena za usuwanie odpadów uwzględnia koszty ich unieszkodliwiania, ale równocześnie zastosowana forma przetargu ogranicza zapędy firm do jej zawyżania;
- gmina pozyskuje stałe, przewidywalne i łatwe do kalkulacji źródło dochodów, które są w całości przeznaczane na prowadzenie gospodarki odpadami;
- wieloletnia umowa korzystna jest zarówno dla inwestora, jak i dla gminy, która dzięki temu ma dużą pewność realizacji zadania własnego.

Powyższe zalety wskazują, że taka forma opłat za odpady jest korzystna zarówno dla gmin jak i dla mieszkańców. **Mając na uwadze polskie uregulowania prawne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na tle przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej, wnoszę o dokonanie zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.) poprzez rozszerzenie katalogu obowiązków podatkowych o obowiązek podatkowy w podatku komunalnym (tzw. „śmieciowym”).**

Następną zaletą tego rozwiązania byłby fakt, że pobierając taką opłatę gmina stałaby się stroną zawierającą umowę z firmą zajmującą się wywozem odpadów. Powinna to być umowa wieloletnia, zawarta w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Termin obowiązywania tej umowy powinien być dłuższy niż trzy lata, wymagałoby to również zmiany w ustawie o zamówieniach publicznych. Takie rozwiązanie pozwoli gminie na wyłonienie wiarygodnego oferenta, a firmie posiadającej taką umowę pozwala planować wieloletnie inwestycje, które są niezbędne w tej branży (np. zakup śmieciarek, kubłów).

Kolejną zaletą byłoby zmniejszenie biurokracji. Dotychczas firmy przewozowe podpisują umowy z każdym mieszkańcem. W proponowanym przez nas rozwiązaniu byłaby to tylko jedna umowa z gminą.

Należy podkreślić, że proponowane wprowadzenie tzw. podatku „śmieciowego” nie byłoby dodatkowym obciążeniem dla większości rodzin, tzn. dla tych, którzy uczciwie płacą za wywóz odpadów komunalnych. Ustalenie stałej opłaty od mieszkańca na poziomie dotychczas obowiązującym w budownictwie wielorodzinnym w większości przypadków powinno zapewnić możliwość prawidłowego zorganizowania i funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi. Opłata ta będzie natomiast zdecydowanie motywowała do oddawania wszystkich wyprodukowanych odpadów komunalnych, które obecnie często zanieczyszczają środowisko naturalne.

Rozwiązanie takie stosowane jest w większości państw Unii Europejskiej i bardzo dobrze zdaje egzamin. Byłoby też bardzo pomocne dla samorządów gminnych, które zamiast istniejącego do tej pory systemu restrykcyjnego mogłyby stosować system motywujący do pozytywnych zachowań. Obecne rozwiązania prawne pozwalają na przejęcie obowiązków związanych z gospodarką odpadami przez gminy na podstawie przeprowadzonego referendum. Od 1991 roku do chwili obecnej w Polsce przeprowadzono ok. 20 tego typu referendów. Liczba ta świadczy o braku zainteresowania samorządów takimi rozwiązaniami ze względu na ich niską skuteczność. Podstawowymi przeszkodami dla pozytywnego rozstrzygnięcia w drodze referendum są: minimalny ustawowy próg frekwencji wynoszący 30% oraz trudności w przekonaniu mieszkańców do stałej opłaty (czasami niższej od obecnie obowiązującej), która jest powszechnie odbierana jako kolejny podatek. Omawiany wniosek uzyskał jednogłośnie poparcie Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Małopolski.

#### **4. Podsumowanie**

Przykład składowiska odpadów w Chrzanowie wybudowanego przy zastosowaniu formuły Partnerstwa Publiczno-Prywatnego znanej w większości państw europejskich pod nazwą Public-Private Partnership (PPP) pokazuje, że dopuszczenie kapitału prywatnego, także zagranicznego zdecydowanie zwiększa szanse realizacji inwestycji i przyspiesza rozwój infrastruktury. Poszukując nowych rozwiązań ekonomicznych, warto skorzystać z PPP, jest to bowiem doskonałe narzędzie pracy zwłaszcza przy ograniczonych możliwościach finansowych samorządów lokalnych w zakresie finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych.

