

Zarządzanie gospodarką komunalną w samorządzie terytorialnym

Pod redakcją

Doc. Dr Łukasza Kozery

Mgr Patryka Chmielarza

Kraków 2021

Recenzent: prof. dr hab. Leszek Korzeniewski

Skład: Dc.Dr Łukasz Kozera

Copyright © by Docent Łukasz Kozera

ISBN 978-83-62150-20-5

Wydawcy:

Katedra Zarządzania Publicznego, Instytut Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Przy współpracy z Wyższą Szkołą Umiejętności Zawodowych w Pińczowie

SPIS TREŚCI

WSTĘP

RODZIAŁ I Zasady funkcjonowania gospodarki komunalnej na poziomie lokalnym

1. Wstęp 5.
2. Zagadnienie gospodarki komunalnej 6.
3. Mienie komunalne 7.
4. Usługi komunalne 8.
5. Sektory inżynieryjne gospodarki komunalnej 10.
6. Zarządzanie gospodarką komunalną w JST 11.
7. Planowania bezpieczeństwa w gospodarce komunalnej lokalny transport zbiorowy 17.
8. Przyczyny zagrożeń bezpieczeństwa jazdy 20.

ROZDZIAŁ II Partnerstwo publiczno-privatne w zarządzaniu gospodarką lokalną

1. Wstęp 26.
2. Istota rozwoju lokalnego i partnerstwa publiczno – prywatnego 27.
3. Partnerstwo publiczno-privatne - istota, założenia prawne i organizacyjne 30.
4. Uwarunkowania prawne funkcjonowania PPP w Unii Europejskiej i Polsce 41.
5. Etapy przygotowania i realizacji projektu PPP 43.
6. Formy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-privatnego 45.
7. Partnerstwo publiczno-privatne a rozwój lokalny 50.

ROZDZIAŁ III Gospodarka komunalna w teorii i praktyce

1. Istota gospodarki komunalnej 57.
2. Planowanie przestrzenne. 72.

ROZDZIAŁ IV Zasady bezpieczeństwa w ochronie dóbr komunalnych

BIBLIOGRAFIA 99.

Patryk Chmielarz

Uniwersytet Pedagogiczny

W Krakowie

Gospodarka Komunalna

Wstęp

Podstawą działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego określanej jako gospodarka komunalna jest Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej. Niniejsza ustawa jest pierwszym w polskim porządku prawnym aktem normatywnym wprowadzającym pojęcie gospodarki komunalnej do kategorii pojęć prawnych i nadaje mu konkretną, normatywną treść. Gospodarka komunalna dotyczy zaspokajania potrzeb ludności wynikających ze wspólnego zamieszkiwania określonego miejsca. Zgodnie z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez JST zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej¹.

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jest ona realizowana w ramach administracji zarządczej, w sferze dominium, z subsydiarnym zastosowaniem instrumentów władczych. Oprócz ogólnej podstawy prawnej (ustawa o gospodarce komunalnej), która dotyczy sfery działalności gospodarczej samorządu, obowiązują także inne przepisy ustawodawstwa szczegółowego. Gospodarka komunalna bez wątpienia jest

¹ Zob. art. 1 ust 2. ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

istotną sferą działania samorządu terytorialnego. Ponadto stanowi główną misję samorządu, obejmującą trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym²:

- 1) sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych,
- 2) interwencję na lokalnym rynku gospodarczym ze względów gospodarczych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy,
- 3) działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

1. Zagadnienie gospodarki komunalnej

Gospodarka komunalna stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu terytorialnego, obejmując trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym, sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym – zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (zadania użyteczności publicznej), interwencję na lokalnym rynku gospodarczym, zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy, działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego³.

Gospodarka komunalna w głównej mierze jest realizowana w ramach administracji zarządczej, w sferze dominium, z subsydiarnym zastosowaniem także instrumentów władczych. Obok ogólnych podstaw prawnych w wielu dziedzinach gospodarki komunalnej obowiązują także przepisy ustawodawstwa szczegółowego.

Niejednokrotnie ograniczają one organizatorską swobodę samorządu, często nadmiernie. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, definiująca ustrój gospodarczy gmin, stanowi do dnia dzisiejszego podstawę działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, określanej jako gospodarka komunalna. Gospodarka komunalna, zgodnie z definicją ustawową, zamieszczoną w artykule 1 cytowanej ustawy, polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Inaczej ujmując, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których

² M. Mulawa, *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego*, Studenckie Zeszyty Naukowe, s. 153-154.

³ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna- podstawy i mechanizmy prawa*, artykuł: Samorząd Terytorialny 7-8/2012, s.7

celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Ustawy uchwalone w ramach reformy samorządowej w 1998 roku wprowadziły w Polsce dwa kolejne szczeble samorządowe, powiaty i województwa, które uzyskały oddzielne zadania w zakresie realizacji potrzeb zbiorowych wspólnot i które wykonują te zadania przy pomocy powierzonego im majątku oraz zapewnionych ustawowo dochodów. W ustawach określających kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego przyjęte zostały nieco odmienne rozwiązania dotyczące zakresu dopuszczalnej działalności gospodarczej, jednak podstawową zasadą przyjętą przez ustawodawcę było, z 2 małymi wyjątkami, dopuszczenie tylko działalności gospodarczej mającej na celu realizację zadań o charakterze publicznym⁴. Podsumowując gospodarka komunalna stanowi dział gospodarki narodowej zarządzany przez samorząd terytorialny, a jego celem zaspokojenie materialno-bytowych potrzeb ludności w miastach przez świadczenie usług materialnych i niematerialnych⁵.

2. Mienie komunalne

Mienie komunalne służy przede wszystkim wykonywaniu zadań należących do samorządów. Składają się na nie prawo własności a także inne prawa majątkowe, (prawo użytkowania wieczystego i inne ograniczone prawa rzeczowe oraz środki pieniężne). Środki te pochodzą z należnych JST podatków lokalnych i udziałów w podatkach należnych budżetowi państwa, z opłat, wynikające np. z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z dochodu z majątku komunalnego, z transferów z budżetu państwa, a także ze środków zagranicznych. Są to głównie środki europejskie, a wśród nich środki funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, środki funduszy wspomagających rolnictwo i rybołówstwo czy też Europejskiego Banku Inwestycyjnego) . Na dochody JST składa się mienie komunalne⁶:

⁴ A. Krasnowolski, *Gospodarka komunalna – polski model*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012, s. 2.

⁵ S. Denczew, *Podstawy gospodarki komunalnej, Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*, wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2004, s. 16.

⁶ M. Mulawa, *Gospodarka...*, s. 154.

- 1) spadki,
- 2) zapisy,
- 3) darowizny w postaci pieniężnej odszkodowania,
- 4) dochody z kar, grzywien,
- 5) dochody uzyskiwane z budżetu państwa, związane z realizacją zadań administracji rządowej,
- 6) dotacje z innych JST czy funduszy celowych.

3. Usługi komunalne

Usługi komunalne mają charakter techniczny, są związane z infrastrukturą, jej utrzymaniem, zapewnieniem dostępności do niej, zarządzaniem jej zasobem. Usługi te obejmują zakres:

- 1) transportu i komunikacji,
- 2) prowadzenia dostaw energii,
- 3) realizacji dostaw wody, ochrony środowiska,
- 4) edukacji,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) uprawiania sportu i turystyki,
- 7) realizacji usług opieki społecznej,
- 8) prowadzenia działalności kulturalnej i oświatowej.

Ponadto usługi komunalne obejmują zagadnienia gospodarki:

- 1) gruntami,
- 2) zielenią,
- 3) utrzymaniem cmentarzy,
- 4) utrzymaniem porządku i czystości,
- 5) gospodarki wodno-ściekowej,
- 6) gospodarki odpadami.

Usługi te cechują się tym, że zaspokajają potrzeby o charakterze zbiorowym. Gospodarka komunalna, w rozumieniu ustawowym, obejmuje w szczególności zadania o charakterze

użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W pierwotnej wersji gospodarka komunalna dotyczyła tylko gmin, natomiast obecnie obejmuje także pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiaty i województwa samorządowe. Można zatem wskazać, że gospodarka komunalna w szerokim rozumieniu tego pojęcia, czyli własne zadania samorządu o charakterze gospodarczym, stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu terytorialnego⁷.

W gospodarce komunalnej wyróżnia się następujące modele:

- 1) Model autonomiczny, w którym świadczenie usług publicznych wykonywane jest samodzielnie w oparciu o podległe jednostki organizacyjne, jako formy organizacyjne sektora finansów publicznych, tj. jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe³ tworzone w oparciu o zasady zawarte w ustawie o finansach publicznych.
- 2) Model komercyjny, w którym świadczenie usług publicznych wykonywane jest w oparciu o spółki prawa handlowego tworzone przez JST, w stosunku do których istnieje pełen nadzór i kontrola ze strony jednostki samorządowej. JST mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Ponadto JST mogą tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne w oparciu o zasady wskazane w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.
- 3) Model zewnętrznego outsourcingu, w którym świadczenie usług publicznych zlecane jest do realizacji innym podmiotom, przy czym wykorzystuje się dozwolone przepisy prawne oraz odpowiedni system umów. W związku z tym JST w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym albo na zasadach ogólnych. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie

⁷ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna ...*, s.8

zezwolenia, JST mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

- 4) Modele mieszane. W przypadku usług komunalnych model pierwszy zakłada świadczenie tego rodzaju usług w oparciu o własne zasoby organizacyjne danej JST. Odpowiedzialność za realizację zadań jest skoncentrowana wewnątrz JST, brakuje mechanizmu rynkowego jako weryfikatora efektywności i stopnia zaspokojenia potrzeb społeczności. Ponadto nie jest tu barierą pełna czy też częściowa odpłatność za usługi komunalne, ponieważ możliwy jest wybór takiej formy organizacyjnej, w której działalność zbliżona jest do specyfiki przedsiębiorstw⁸.

4. Sektory inżynieryjne gospodarki komunalnej

Sektory inżynieryjne gospodarki komunalnej posiadają następujące cechy⁹:

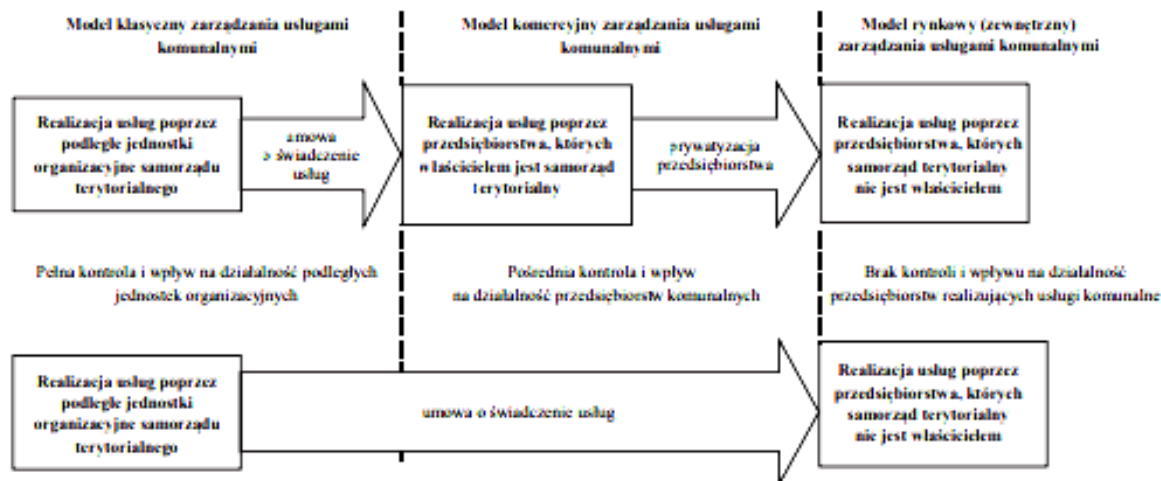
- 1) niepodzielność techniczną,
- 2) dość długie okresy powstawania,
- 3) bardzo długie okresy użytkowania,
- 4) wysoka majątkochłonność i kapitałochłonność,
- 5) duże nakłady inwestycyjne np. na budowę, zakup nowych dóbr,
- 6) mocne powiązania wewnątrzsektorowe, międzysektorowe i z otoczeniem,
- 7) monopolistyczny charakter działalności sektorów inżynieryjnych.

5. Zarządzanie gospodarką komunalną w JST

Wykres 1. Model zarządzania gospodarką komunalną.

⁸ M. Dylewski, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, nauki o finansach 4(17), Wyższa Szkoła Bankowości w Poznaniu 2013, s. 14.

⁹ S. Denczew, *Podstawy gospodarki komunalnej, Współczesne zagadnienia sektorów inżynieryjnych*, wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2004, s. 39-40.



Źródło: M. Kulesza, *Gospodarka komunalna- podstawy i mechanizmy prawa, artykuły, Samorząd Terytorialny* 7-8/2012, s. 17.

Specyfika działalności komunalnej wpływa na swoistą zachowawczość tego sektora, co z kolei odbija się na powolnym tempie dokonujących się zmian organizacyjno- -prawnych i własnościowych. Problem poszukiwania optymalnego modelu zarządzania usługami komunalnymi sprowadza się do określenia tych determinant i kryteriów, według których samorządy podejmują decyzje co do form i sposobów wykonywania zadań publicznych.

Czynniki i kryteria, według których dokonywany jest wybór modelu zarządzania zadaniami publicznymi, to przede wszystkim:

- 1) organizacyjne,
- 2) finansowe,
- 3) jakościowe,
- 4) społeczne
- 5) polityczne.

Czynniki organizacyjne, finansowe, jakościowe i społeczne, jako te, które decydują o kształcie produktu danej społeczności, należy rozpatrywać łącznie i w rzeczywistości to one decydują o sposobie i wyborze modelu świadczenia usług komunalnych i zarządzania nimi. Wszystkie te czynniki można skwantyfikować i oszacować, aby w efekcie końcowym ocenić, jakie koszty i korzyści płyną z przyjętych do realizacji rozwiązań. Z tego też powodu ważne jest poszukiwanie wszystkich tych kryteriów, które można scharakteryzować i zidentyfikować

jako ilościowe, ponieważ będą to te wszystkie czynniki, które w minimalnym stopniu obciążone będą cechami subiektywizmu przy podejmowaniu decyzji. W przypadku czynników politycznych obserwacja praktyki samorządowej pokazuje, że partykularne interesy, i to realizowane zwykle w horyzoncie krótkookresowym, nie sprzyjają podnoszeniu efektywności w zarządzaniu usługami komunalnymi, a także najczęściej hamują proces zmian i dostosowywania się do wymogów otoczenia, w tym przede wszystkim społecznego. Z tego też powodu rozwiązaniem sprzyjającym podnoszeniu efektywności usług komunalnych i ich odpolitycznieniu jest wyprowadzenie ich poza JST w sposób częściowy lub całkowity. Komerccjalizacja usług publicznych poprzez tworzenie spółek prawa handlowego jest w tym przypadku na pewno dużym krokiem w kierunku urynkwienia gospodarki komunalnej. Nie wszystkie sfery zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego da się skomerccjalizować. Przy klasycznym modelu zarządzania gospodarką komunalną JST musi utrzymywać odpowiednie struktury organizacyjne i zarządzać nimi niezależnie od liczby odbiorców usług. Z tego też powodu opór przed zmianami, niski poziom aktywności pracowników ogranicza w sposób znaczący swobodę zarządzania usługami publicznymi. Im bardziej usługi publiczne osadzone są w realiach rynkowych, tym łatwiejsze są działania zwiększające przychody i redukujące koszty. Ryzyko związane z prowadzoną działalnością w zakresie świadczenia określonego rodzaju usług, wraz z transferem ich na zewnątrz, maleje z punktu widzenia JST, ponieważ jest ono w całości lub w części ponoszone przez podmiot realizujący usługi komunalne. Cele organizacyjne w znaczący sposób upraszczają i zwiększają sprawność realizacji zadań przez sektor samorządowy. Zwykle każde nowe zadanie powoduje kolejny rozrost struktur, a nie poszukiwanie możliwości ich realizacji przy określonych zasobach. Jednocześnie transfer usług na zewnątrz upraszcza sposoby ich świadczenia. Dana JST staje się jedynie zleceniodawcą usług i kontrolerem zakresu i jakości ich wykonania, co uzależnia wypłatę ustalonego wynagrodzenia¹⁰. Stopniowy spadek własnych jednostek organizacyjnych realizujących zadania publiczne na korzyść przekształceń i transferu realizacji tych zadań na zewnątrz wskazują także dane dotyczące procesów komercjalizacji i prywatyzacji w JST w zakresie realizacji usług publicznych. JST, transferując usługi komunalne na zewnątrz, nie muszą tworzyć specjalistycznych struktur do każdego rodzaju usług, powierzając specjalizację podmiotom zewnętrznym. Problem ten jest szczególnie istotny w mniejszych JST o ograniczonych zasobach finansowych. Z drugiej zaś strony, przy zarządzaniu gospodarką komunalną w oparciu o model outsourcingu zewnętrznego zawsze będzie istnieć

¹⁰ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna ...*, s.16-18

zagrożenie zmów cenowych oraz utraty kontroli nad cenami w zakresie świadczonych usług publicznych¹¹.

Podsumowując gospodarka komunalna jest działalnością swoistą, mającą swój szczególny cel, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Potrzeby wspólnoty, należy odczytywać jako odczuwane przez wielu, przez zbiorowość.

Ważne bardzo jest aby samorząd pamiętał o sprawach swoich mieszkańców, nie uchylał się od ich zaspokajania i walczył o interesy całej społeczności zamieszkującej samorządowe terytorium¹².

6. Planowania bezpieczeństwa w gospodarce komunalnej lokalny transport zbiorowy

Podstawą prawną jest Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 684). Ustawa i rozporządzenie wykonawcze wydane z jej upoważnienia określają zakres analiz, założeń oraz ustaleń Planu.

Publiczny transport zbiorowy jest to powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego, związek odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

Do zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie nim.

¹¹ *Ibidem*, s.19

¹² M. Mulawa, *Gospodarka...*, s. 160-162.

Jednostki samorządu terytorialnego, ich związki oraz minister właściwy do spraw transportu, w związku z wykonywaniem zadań organizatora transportu zbiorowego, zobowiązani są do opracowania, przyjęcia i aktualizacji planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwanego planem transportowym mającego rangę aktu prawa miejscowego.

Plany transportowe w przypadku organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej przygotowują¹³:

- 1) gminy liczące co najmniej 50 tys. mieszkańców,
- 2) powiaty liczące co najmniej 80 tys. mieszkańców,
- 3) związki i porozumienia międzygminne zrzeszające 80 tys. mieszkańców,
- 4) związki i porozumienia powiatów obejmujące 120 tys. mieszkańców,
- 5) związki powiatowo-gminne,
- 6) związki metropolitarne,
- 7) województwa,
- 8) minister właściwy ds. transportu.

Przy opracowywaniu planu transportu zbiorowego organizator publicznego transportu zbiorowego będzie zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji społecznych (tj. zasięgnięcia opinii mieszkańców).

Plan transportowy określa w szczególności:

- 1) sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
- 2) ocenę i prognozy potrzeb przewozowych,
- 3) przewidywane finansowanie usług przewozowych,
- 4) preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu,
- 5) zasady organizacji rynku przewozów,
- 6) pożądaný standard usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej,
- 7) przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

¹³ Zob. art. 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1371).

Na podstawie art. 28pa ust. 1-3 *ustawy o transporcie kolejowym*, Prezes UTK opiniuje projekt planu transportowego, w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich. Organizator publicznego transportu kolejowego przekazuje Prezesowi UTK projekt planu transportowego przed jego uchwaleniem lub wydaniem wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę oceny uwarunkowań w tym: stan zagospodarowania przestrzennego, sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru, wpływ transportu na środowisko, potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych.

Prezes UTK w terminie 21 dni od dnia doręczenia projektu planu transportowego, opiniuje go w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich. Niezajęcie stanowiska w terminie, uznaje się za pozytywne zaopiniowanie projektu planu transportowego.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadza także pojęcie operatora publicznego transportu zbiorowego. Jest nim samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

Organizator przewozów dokonuje wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego w trybie *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, *ustawy z dnia 21 października 2016 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi* albo poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego to umowa między organizatorem publicznego transportu zbiorowego, a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej.

Umowy o świadczenie usług publicznych zawierane są przez organizatorów publicznego transportu kolejowego wyłącznie na podstawie i w zakresie określonym w obowiązujących planach transportowych.

W transporcie kolejowym umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawierana ma być na czas oznaczony, nie dłuższy niż 15 lat.

Przewóz o charakterze użyteczności publicznej – powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze.

Do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego należy również opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich. *Ustawa o transporcie kolejowym* precyzuje to zadanie poprzez wskazanie, że Prezes UTK opiniuje, pod względem zgodności z planem transportowym, projekt umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, w terminie 21 dni od dnia jego doręczenia. Ponadto, organizator publicznego transportu kolejowego jest zobowiązany do przekazania do zaopiniowania Prezesowi UTK projektu umowy o świadczenie usług publicznych na 30 dni przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przepisów *ustawy Prawo zamówień publicznych* lub wszczęciem postępowania o zawarcie umowy koncesji w trybie przepisów *ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi* albo przed bezpośrednim zawarciem umowy. Niezajęcie stanowiska w powyższym terminie, uznaje się za pozytywne zaopiniowanie projektu umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.

Opiniowanie projektów umów o świadczenie usług publicznych, Prezes UTK może realizować po ogłoszeniu przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego planów transportowych.

Organizatorzy publicznego transportu zbiorowego zobowiązani są również do przekazywania Prezesowi UTK, potwierdzonych za zgodność z oryginałem, kopii umów o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, w terminie 7 dni od dnia ich zawarcia.

7. Przyczyny zagrożeń bezpieczeństwa jazdy

Przyczyn tego zjawiska należy szukać głównie w zaniedbaniach organizatorów przejazdów: w złym wyposażeniu autobusów i tramwajów, niewłaściwej organizacji ruchu w mieście; przede wszystkim jednak w braku urządzeń alarmujących (np. możliwości szybkiego kontaktu z policją, lub Inspektoratem Transportu Drogowego), czy w niewykwalifikowanym

personelu. Problem wydaje się jednak bardziej złożony. Analizując szerzej kwestie bezpieczeństwa w transporcie publicznym nie można pomijać innych ważnych tematów: problemów demograficznych, zwiększającej się mobilności społeczeństwa, zmian w polityce społecznej i gospodarczej, rozwoju technik transportu czy rozrostu miast. W związku z tym wzrasta popyt na usługi transportu zbiorowego. W 2004 roku sama komunikacja autobusowa w Warszawie osiągnęła poziom 450 milionów przejazdów i korzysta z niej 90% mieszkańców Warszawy powyżej 15 roku życia. Trzeba również wziąć pod uwagę zmiany kulturowe widoczne w mentalności poszczególnych grup społecznych korzystających z transportu publicznego, szczególnie tych, które zagrażają bezpieczeństwu publicznemu (np. pseudo-kibice wracający z meczu). Przyczyny zagrożeń bezpieczeństwa w środkach transportu zbiorowego można podzielić na kilka grup:

- 1) zachowanie podróżnych: niestosowanie się do regulaminu podróży, np. wnoszenie niebezpiecznych przedmiotów, niszczenie mienia, agresywne zachowanie;
- 2) zachowanie kierowców: niska kultura jazdy, brak zachowania należytej ostrożności, prowadzenie pojazdów pod wpływem alkoholu (tylko w 2005 roku Komenda Główna Policji odnotowała aż 99 przypadków, w których osoby bezpośrednio odpowiadające za bezpieczeństwo pasażerów prowadziły pojazd pod wpływem alkoholu, bądź narkotyków);
- 3) zachowanie osób postronnych, które wykorzystują środki transportu jako miejsce wandalizmu i przestępczości.

Z kolei inne obszary niebezpieczeństw zależą od dostawców usług przewozowych i mogą być związane z:

- 1) niedostatecznym wyposażeniem pojazdów;
- 2) złym stanem taboru;
- 3) niskim poziomem technicznym infrastruktury (np. przystanki autobusowe)
- 4) nieprawidłową obsługą środków bezpieczeństwa w pojazdach.

Warto też pamiętać, że każdy pasażer powinien czuć się bezpiecznie nie tylko podczas samego przejazdu autobusem, tramwajem, czy metrem, ale również podczas dojścia do przystanku, oczekiwania na pojazd, ewentualnej przesiadki oraz dojścia do celu podróży. Być może właśnie niewłaściwa zabudowa przystanku autobusowego nie ochroniła oczekujących na autobus, przed skutkami śmiertelnego uderzenia samochodem osobowym, nad którym stracił panowanie jego kierowca. Do wypadku doszło w Warszawie na Trasie Toruńskiej w

połowie stycznia 2006 r. Z punktu widzenia przewoźników największe znaczenie ma sam przejazd. Oto kilka przykładowych czynników, jakie negatywnie wpływają na stan bezpieczeństwa podczas jazdy:

- 1) zły stan techniczny środka transportu,
- 2) nieodpowiednia konstrukcja siedzisk w autobusach,
- 3) zatłoczenie,
- 4) zła widoczność,
- 5) akty wandalizmu.

Ogromne znaczenie dla komfortu jazdy pasażerów ma także umiejętność płynnej i bezpiecznej jazdy kierowcy oraz sposób prowadzenia pojazdu. To właśnie na kierowcy spoczywa odpowiedzialność za przejazd, a na przewoźnikach - zapewnienie mu jak najlepszych warunków pracy.

Komunikacja miejska a środowisko Sprawnie funkcjonujący zbiorowy transport publiczny to nie tylko bieżące rozwiązywanie problemów komunikacyjnych w zatłoczonych miastach i dbanie o komfort jazdy pasażerów. Należy pamiętać, że system transportowy musi być również przyjazny dla środowiska naturalnego, tzn. spełniać normy jakościowe, nie zagrażać zdrowiu ludzi i nie zanieczyszczać nadmiernie środowiska¹⁴. Transport jest niestety jednym z największych źródeł zanieczyszczeń, dlatego tak ważne jest stosowanie ekologicznych metod i technologii w pojazdach komunikacji miejskiej. Świadomość na ten temat stale rośnie, zarówno wśród użytkowników środków transportu publicznego, jak też władz miejskich i samych przewoźników. Rozwiązania wspierające bezpieczeństwo pasażerów Coraz częściej jednostki zarządzające komunikacją miejską (jak np. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie) dokonują oceny jakości usług świadczonych przez przewoźników. Jednym z kryteriów jest ocena bezpieczeństwa podróżnych. Jak zatem przewoźnicy powinni dbać o swoich pasażerów? Otóż mogą oni zidentyfikować zagrożenia i znaleźć odpowiednie rozwiązania, które mogą polegać na zapewnieniu: kompetentnego personelu nadzoru i kontroli w pojazdach, systemu monitoringu wizyjnego, który pomaga m.in w rejestracji zagrożeń i identyfikacji wandalii, poszerza też pole obserwacji pojazdu przez jego kierowcę, nowoczesnych systemów łączności radiowej z funkcją satelitarnej lokalizacji pojazdu, dobrego oświetlenia wnętrza pojazdu, niezawodnej łączności ze służbami

¹⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973).

kontroli i nadzoru publicznego. A także na: wysokiej kulturze jazdy, uwrażliwianiu społeczeństwa na dbanie o ład publiczny, zwiększeniu sankcji karnych za akty wandalizmu i agresji w środkach transportu publicznego, szybkim usuwaniu szkód i efektów wandalizmu.

Zarządzanie bezpieczeństwem w transporcie zbiorowym jest problemem bardzo złożonym i wymaga systematycznych, stopniowo wprowadzanych zmian. Pożądane efekty mogą być osiągnięte jedynie wtedy, gdy działania na rzecz walki z przyczynami zagrożeń są realizowane kompleksowo i w sposób wielokierunkowy. Powinny dotyczyć całej organizacji dostarczającej usługi komunikacji miejskiej. Dbłość o komfort, zdrowie i wartości materialne pasażerów zmusi prawdopodobnie władze i organizatorów do zaostrzenia przepisów karnych, zwiększonej kontroli, czy zaangażowania środków finansowych w zakup nowych technologicznych rozwiązań (np. monitoring wizyjny). Poza tym warto skupić się na intensywnym zwiększaniu świadomości pasażerów co do grożących niebezpieczeństw i poczucia odpowiedzialności za publiczne środki transportu. Być może gdyby zarówno kierowcy autobusu, jak i pasażerowie byli bardziej wrażliwi na to, co dzieje się wewnątrz pojazdu, nie doszłoby do wielu niebezpiecznych zdarzeń. Na przykład do takiego jak w Warszawie w grudniu 2005 r., kiedy to na oczach wszystkich pobito w autobusie 21-letniego studenta. Mimo, że rzecznik Zarządu Transportu Miejskiego potwierdził, że kierowca autobusu w takiej sytuacji może zjechać z trasy lub nawet podjechać na komisariat, ciągle mamy do czynienia z podobnymi napadami.

8. Planowanie bezpieczeństwa gospodarki komunalnej z uwzględnieniem transportu zbiorowego

Transport zbiorowy jest to powszechnie dostępny, regularny przewóz osób, który odbywa się o określonych porach oraz po ściśle określonych trasach.

Do zadań własnych gminy należy między innymi zapewnienie transportu zbiorowego na szczeblu lokalnym. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym mówi, że zadanie to może być realizowane przez samorządowy zakład budżetowy, spółkę komunalną lub przez wykonawcę wybranego w trybie przepisów o zamówieniach publicznych bądź o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie lokalnego transportu

zbiorowego stanowi, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym¹⁵, zadanie własne gminy. Realizacja tych zadań, a w szczególności wybór formy organizacyjno-prawnej, w jakiej zadanie to będzie realizowane, zależy w całości od miejscowych potrzeb, specyfiki konkretnej gminy, jej lokalizacji, powierzchni, liczby ludności. Temat ten ma szczególne znaczenie w dużych gminach, miastach gdzie z transportu publicznego korzysta duża liczba osób, tutaj jego organizacja i finansowanie jest zagadnieniem bardzo ważnym. Gminne przewozy pasażerskie obejmują przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego, wykonywany w granicach administracyjnych jednej gminy lub gmin sąsiadujących, które zawarły w tym przedmiocie porozumienie lub utworzyły związek międzygminny. W zakres gminnych przewozów pasażerskich wchodzi także komunikacja miejska, czyli przewozy wykonywane w granicach administracyjnych miasta, miasta i gminy, miast albo miast i gmin sąsiadujących¹⁶.

Zadania o charakterze organizatorskim i porządkowym z zakresu transportu zbiorowego zostały wyraźnie rozdzielone od faktycznego prowadzenia działalności przewozowej. Określają to pojęcia „organizatora publicznego transportu zbiorowego” czyli jednostka samorządu terytorialnego (gmina). Organizator zapewnia funkcjonowanie transportu publicznego na terenie właściwej jednostki,. Do jego zadań należy planowanie rozwoju, koordynacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym a w szczególności działania te obejmują¹⁷:

- 1) dokonywanie badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym,
- 2) zapewnienie odpowiednich standardów funkcjonowania transportu w zakresie infrastruktury technicznej (dworce, przystanki, węzły przesiadkowe), systemu taryfowo biletowego oraz systemu informacji dla pasażerów,
- 3) określanie przystanków komunikacyjnych i dworców,
- 4) przygotowanie i przeprowadzenie postępowania zmierzającego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a następnie zawarcie umowy z wybranym operatorem (operatorami),
- 5) ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat (np. opłaty dodatkowej z tytułu nieposiadania przez pasażera odpowiedniego dokumentu przewozu),
- 6) ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834).

¹⁶ K. Czarnecki, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, s. 60.

¹⁷ Zob. art 15 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Określone w UPTZ zadania organizatora transportu wykonuje w przypadku¹⁸:

1. gminy — wójt, burmistrz albo prezydent miasta,
2. związku międzygminnego — zarząd związku międzygminnego,
3. miasta na prawach powiatu — prezydent miasta na prawach powiatu,
4. powiatu — starosta,
5. związku powiatów — zarząd związku powiatów,
6. województwa — marszałek województwa (art. 7 ust. 4 UPTZ).

W sytuacji podpisania odpowiedniego porozumienia lub nawiązania współpracy między gminnej należy określić liderem danej grupy organów właściwych w zakresie organizacji transportu zbiorowego. Wyboru lidera należy dokonać na podstawie istniejących przepisów ustaw ustrojowych samorządu, a także przy uwzględnieniu przepisów ustawy o gospodarce komunalnej.

Drugie pojęcie natomiast to „operator publicznego transportu zbiorowego” (art. 4 ust. 1 pkt. 8 Uptz) jest to podmiot bezpośrednio realizujący zadania związane z komunikacją. „Funkcję operatora może pełnić samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Umowa ta przyznaje operatorowi prawo i jednocześnie zobowiązuje go do wykonywania usług przewozu o charakterze użyteczności publicznej”¹⁹.

Do podstawowych środków transportu zbiorowego zalicza się w:

- 1) transporcie na wodach śródlądowych i morskich - statek pasażerskich,
- 2) transporcie powietrznym - samolot pasażerskich,
- 3) transporcie lądowym kołowym – autobus, trolejbus,
- 4) transporcie lądowym szynowym – kolej, metro, tramwaj.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nakazuje oznakowanie środków transportu, którymi są wykonywane usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w sposób widoczny dla pasażera, podawanie rozkładu jazdy do publicznej wiadomości na

¹⁸ <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosc/aktualnosc/organizowanie-transportu-zbiorowego/> (dostęp 29.11.2021)

¹⁹ K. Czarnecki Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, s. 61.

wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy, a także upublicznianie cenników opłat lub taryf oraz regulaminów przewozu osób (zawierających warunki obsługi podróżnych, warunki odprawy oraz przewozu osób i bagażu, wskazujących podmiot właściwy do przyjmowania skarg i reklamacji wynikających z realizacji usług oraz terminy ich rozpatrywania). Udostępniane podróżnym cenniki opłat muszą zawierać także ceny biletów ulgowych wynikające z uprawnień ustawowych oraz uprawnień pasażerów do innych ulgowych przejazdów, ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora. Ww. ustawa określa również, że wsiadanie i wysiadanie pasażerów może się odbywać tylko na przystankach lub dworcach określonych w rozkładzie jazdy²⁰.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadziła cztery zróżnicowane formy prawne świadczenia usług lokalnej komunikacji zbiorowej. Organizator (gmina) może powierzyć ich wykonywanie samorządowemu zakładowi budżetowemu, spółce komunalnej, przedsiębiorcy wybranemu w drodze postępowania przetargowego lub udzielając koncesji. Z punktu widzenia prawa europejskiego nie jest istotne, czy usługi publicznego transportu zbiorowego będą świadczyły podmioty publiczne, czy prywatne. Wybór konkretnego rozwiązania zależeć będzie przede wszystkim od uwarunkowań lokalnych charakteru gminy, jej powierzchni i liczby ludności²¹.

W trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub udzielenie koncesji organizator publicznego transportu zbiorowego (gmina) dokonuje wyboru podmiotu, który będzie świadczył usługi publicznego transportu zbiorowego spośród przedsiębiorców, którzy złożyli oferty. Tryby te są najbardziej konkurencyjne spośród przewidzianych ustawą o u.p.t.z. Umowa zawierana jest z podmiotem, który przedstawił najkorzystniejsze warunki realizacji zadania. Wynagrodzenie wykonawcy stanowi bieżący wydatek budżetowy w zakresie zadań własnych gminy.

Transport to system złożony z wielu czynników, osiedli ludzkich, modeli konsumpcji i infrastruktury. Jest jednym z najważniejszych czynników określających poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i technicznego. Istotą transportu miejskiego stało się dbanie wewnętrzny rozwój miasta jak i mieszkańców miast, w taki sposób aby zapewnić właściwy i sprawny przepływ ludzi. Rozwój miast i ewaluowanie potrzeb ich mieszkańców

²⁰ *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym*. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2012 r. Nr , poz. 1151), s. 74

²¹ K. Czarnecki, *Prawo...*, s. 73.

doprowadziły do wzrostu zapotrzebowania na indywidualne środki transportu. Konsekwencją tego są nasilające się zakłócenia i zatory drogowe których koszty są ogromne. Zatory komunikacyjne w miastach mają negatywny wymiar nie tylko w aspekcie ekonomicznym i społecznym ale mają także zasadnicze znaczenie dla zdrowia człowieka (bezpieczeństwo ekologiczne). Podstawowe problemy ekologiczne są związane ze stosowaniem paliw ropopochodnych w transporcie. Powoduje to wzrost CO₂ w powietrzu, zanieczyszczenia i hałas. Na razie problemy te mają wymiar lokalny jednak skutki coraz częściej zasięg globalny.

Z analiz charakterystyk energetycznych poszczególnych transportu pasażerskiego wynika, że przeciętny transport publiczny jest trzy razy bardziej oszczędny niż najbardziej energooszczędny samochód osobowy. Zmiana aktualnego modelu rozwoju transportu w kierunku bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów zdaniem Komisji Europejskiej powinna dotyczyć mobilności w miastach. Dążąc do wytyczonych przez Komisję Europejską celów w zakresie stworzenia ekologicznego transportu w miastach i przejść na bez emisyjną logistykę miejską. Mimo zintensyfikowanych działań na rzecz spopularyzowania przewozów pasażerskich środkami komunikacji zbiorowej udział transportu publicznego w ruchu pasażerskim jako całości nadal maleje w wielu krajach UE w tym Polski²².

Rozwiązanie problemów związanych z mobilnością w miastach jest obecnie największym wyzwaniem w dziedzinie transportu. Dla zwiększenia efektywności energetycznej i oszczędności energii konieczne jest przyjęcie właściwych strategii w dziedzinie transportu. „Nowe podejście do mobilności zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju oznacza pogodzenie rozwoju gospodarczego miast z poprawą poziomu życia i ochroną środowiska. Wobec tych wyznań istotne są działania na rzecz optymalizacji wykorzystania różnorodnych środków transportu i tworzenia współmodalności między różnymi rodzajami środków transportu zbiorowego oraz różnymi rodzajami transportu indywidualnego²³.

Podsumowując planowanie gospodarki komunalnej z uwzględnieniem transportu zbiorowego oraz zarządzanie dobrami komunalnymi jest ważnym zadaniem samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli jednostek administracyjnych. Planowanie bezpieczeństwa gospodarki komunalnej jest istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa społecznego jak i ekologicznego.

²² U. Motowidlak, *Rola transportu miejskiego w realizacji celów gospodarki niskoemisyjnej*, s. 179.

²³ *Ibidem*, s. 183.

Patryk Chmielarz

Uniwersytet Pedagogiczny

W Krakowie

Partnerstwo publiczno-prywatne w zarządzaniu gospodarką lokalną

Wstęp

Zagadnienie problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w zarządzaniu gospodarką lokalną w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnich kilkudziesięciu latach zostało poddane wielu przemianom. Przez rosnące wymagania społeczności lokalnych, jak również wzrostu ich oczekiwań w zakresie poprawy poziomu życia, kluczowym jest zastosowanie takiego sposobu zarządzania, który poza administracyjną obsługą (pojmowaną jako urzędowa formalność) społeczności, szczególną uwagę koncentruje również na jakości świadczonych w tym zakresie usług²⁴. Takie możliwości nadaje współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozwój gospodarki lokalnej uwarunkowany jest wieloma czynnikami, do których należy, także polityka samorządowa władz gminnych lub powiatowych. Do 1990 r. organy te w niewielkim stopniu wpływały na funkcjonowanie podległych im obszarów. Jednak w wyniku reformy administracji publicznej zapoczątkowanej ustawą z 1990 r. *o samorządzie terytorialnym*, obowiązek prowadzenia i rozwijania podstawowych usług publicznych powierzony został gminom. Dzięki temu stały się one niezależne w zarządzaniu gospodarką, lecz pewna autonomia w działaniu napotyka na bariery finansowe. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego obciążone kolejnymi obowiązkami, nie są w stanie samodzielnie kontynuować podjętych inwestycji, ani też rozpoczynać nowych.

²⁴ J. Łukomska-Szarek, M. Włóka, *Partnerstwo publiczno-prywatne w procesie rozwoju samorządów lokalnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 67, s. 824.

W związku z czym, coraz bardziej popularna staje się koncepcja współdziałania gminy z przedsiębiorstwami prywatnymi, której celem jest zwiększenie skuteczności i ułatwienie wykonywania podstawowych zadań. Współpracę na tej płaszczyźnie określa się partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym względzie, jest to szczególnie ważne dla jednostek samorządu terytorialnego, ukierunkowanych na postęp rozwoju lokalnego i regionalnego²⁵.

1. Istota rozwoju lokalnego i partnerstwa publiczno - prywatnego

Ciąg rozwoju lokalnego traktować można jako wypełnienie idei rozwoju regionalnego. Rozwój lokalny jest podobny do rozwoju regionalnego, w którego skład wchodzi obszary:

- 1) gospodarczy,
- 2) społeczny,
- 3) polityczny,
- 4) kulturowy.

Rozwój lokalny dotyczy mniejszych jednostek społecznych oraz terytorialnych. Różnice między rozwojem regionalnym a rozwojem lokalnym, to sposób wykonywania władzy oraz skupienie się na różnych obszarach działalności.

Pojęcie rozwoju lokalnego, stanowi złożone zagadnienie, dotyczy wielu znaczących zmian w danej przestrzeni.

Celem rozwoju lokalnego jest tworzenie przez lokalną społeczność odpowiednich warunków ekonomicznych i zaplecza instytucjonalnego, które wykorzystywane są do rozwoju gospodarczego. Rozwój lokalny winien opierać się na siłach wewnętrznych, przez co rozumieamy mobilizację zasobów ludzkich oraz rzeczowych wspomaga to realizację wspólnych celów. Korzystać należy z czynników zewnętrznych, w taki sposób, aby struktura gospodarki lokalnej nie pozostała poza obszarem oddziaływania władzy lokalnej.

Rozwój lokalny cechuje się²⁶:

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ A. Sekuła, Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej - zarys problemu, Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej, „Ekonomia 40” 2001, nr 588, s. 91.

- 1) celowością oraz świadomością - cele rozwoju lokalnego mają charakter uniwersalny, lecz w określonych warunkach miejscowych dokonuje się ich konkretyzacja i hierarchizacja, a także dostosowanie do istniejących warunków rozwoju. Sam rozwój lokalny nie jest celem samym w sobie, stanowi natomiast środek do osiągnięcia celów przez powołaną do tego władzę,
- 2) długim okresem czasu - związanym z rezultatami rozwoju lokalnego, tzn. formowanie lepszych warunków życia społeczności jak i otaczającego ją środowiska, wymaga dłuższego czasu,
- 3) społecznym i lokalnym charakterem - rozwój lokalny odnosi się zazwyczaj do stosunkowo małego obszaru i polega na aktywności mieszkańców danego regionu oraz lokalnych instytucji, a także na zainteresowaniu miejscowej ludności tym rozwojem,
- 4) aktywnością władzy lokalnej - nadrzędnym celem funkcjonowania władzy samorządowej na szczeblu lokalnym, jest rozwój lokalny m.in. w takich obszarach jak: zapewnienie społeczności lokalnej warunków bytu materialnego, miejsc pracy i dochodów, które pozwalają osiągnąć społeczności odpowiedni standard życia, a także zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość oraz warunków rozwoju. Można stwierdzić, że rozwój lokalny związany jest przede wszystkim z realizacją zadań własnych samorządu lokalnego²⁷. Oczywiście pojęcie rozwoju lokalnego może być definiowane zarówno z punktu widzenia społeczności lokalnej, jak i ze strony zachodzących zmian w tej społeczności.

W kontekście długotrwałego procesu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz intensywnego procesu przemian społeczności zamieszkującej daną jednostkę samorządu terytorialnego, prowadzącego do zmian ilościowych i jakościowych występujących w danej przestrzeni i uwzględniającego potrzeby, upodobania oraz hierarchię wartości jej mieszkańców możemy ująć jako rozwój lokalny²⁸. Powinien on dokonywać się jednocześnie w obszarach: społecznym, gospodarczym, infrastrukturalnym, kulturowym i ekologicznym, a więc mieć postać rozwoju ujednoczonego²⁹. Rozwój ten stanowi warunek konieczny do

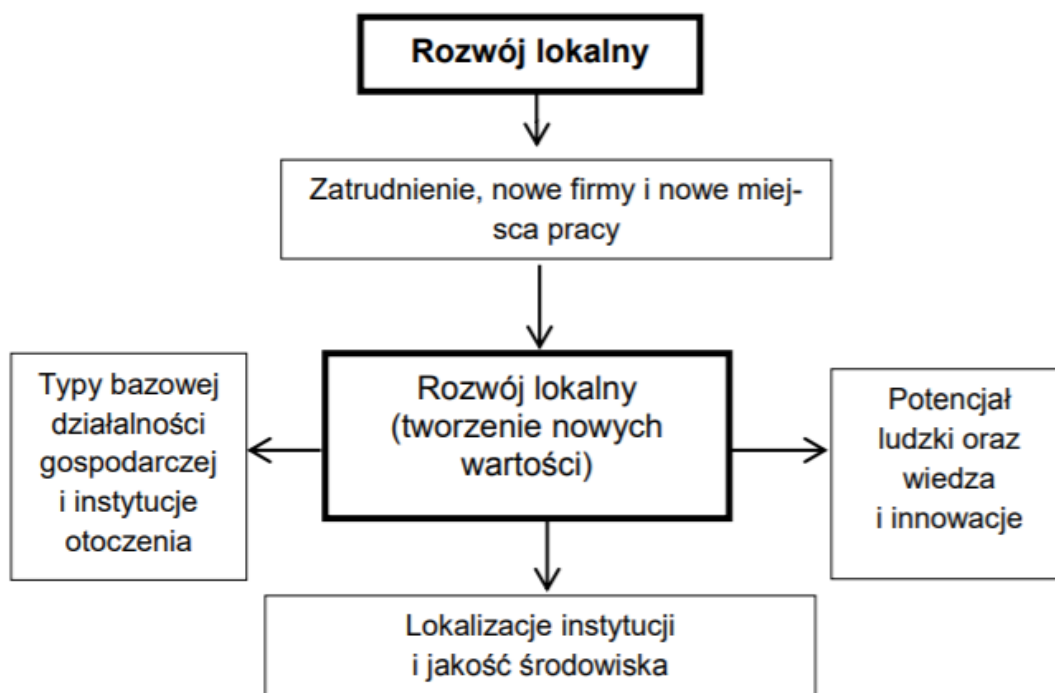
²⁷ A. Jakubowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, s. 180.

²⁸ A. Purgat, R. Reszel, *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1997, s. 101.

²⁹ A. Kurowska, T. Derlatka, *Wpływ uwarunkowań strategicznych gmin powiatu siedleckiego na budowanie relacji z interesariuszami*, [w:] M. Cisek, M. Wakuła, *Odpowiedzialne zarządzanie. Wybrane aspekty*. Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2012, s. 152.

stworzenia jak najlepszych warunków życia, pracy i rekreacji dla lokalnej społeczności. Istotne jest, by społeczność lokalna potrafiła uświadomić sobie różne aspekty sytuacji, w której się znajduje oraz jasno i trafnie określić swoje problemy, aby móc wspólnie z władzą publiczną wypracować właściwe rozwiązania.

Wykres 1. Tworzenie nowych wartości rozwoju lokalnego.



Źródło: M. Gęsina, *Istota i czynniki rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, „Administracja i Zarządzanie” 2015, nr 106, s. 269.

Ustawą o samorządzie terytorialnym³⁰, zreformowano działanie systemu administracji publicznej, a obowiązek prowadzenia i rozwijania podstawowych usług publicznych powierzony został gminom. W obecnym stanie prawnym gminy są niezależne w zarządzaniu własną gospodarką, dzięki temu, iż posiadają osobowość prawną, majątek oraz określoną samodzielność finansową. Jednostki samorządu terytorialnego zaraz po naczelnych organach i instytucjach władzy centralnej, stanowią niezwykle istotne podmioty służące zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Gminy mają zapewniać podstawę do jak najlepszych warunków życia mieszkańców, przyczyniając się tym samym do stałego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Zauważyć należy, iż instytucja gminy funkcjonuje na najniższym szczeblu

³⁰Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr. 16, poz.95 ze zm.).

administracji samorządowej, to niewątpliwie stanowi najważniejsze jej ogniwo, ze względu na bliski kontakt i współpracę z lokalną społecznością. Przez co, gmina jest w stanie rozpoznawać bieżące problemy i potrzeby mieszkańców oraz nieustannie dążyć do ich spełnienia. Ważnym jest dysponowanie odpowiednimi środkami finansowymi przez gminę. W przypadku gdy wydatki bieżące pochłaniają większą część środków budżetowych, aktywność inwestycyjna gmin jest ograniczona do niezbędnego minimum³¹.

Przez brak dostatecznych środków budżetowych oraz rosnące obowiązki gmina jest zmuszona do pozyskiwania dodatkowych funduszy ze źródeł zewnętrznych na cele rozwojowe. Gminy obciążone kolejnymi obowiązkami, nie są w stanie samodzielnie kontynuować podjętych inwestycji, ani też rozpoczynać nowych. Przez co koncepcja współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi, której celem jest zwiększenie skuteczności i ułatwienie wykonywania podstawowych zadań, w tym szybszego udostępnienia świadczeń publicznych, wyższej jakości usług oraz dodatkowych środków finansowych staje się coraz bardziej atrakcyjniejszą formułą. Współpracę w tym aspekcie określa się partnerstwem publiczno-prywatnego.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne - istota, założenia prawne i organizacyjne

Nie istnieje jedna uniwersalna definicja partnerstwo publiczno-prywatne, pomimo faktu stosowania go na dużą skalę i w wielu regionach, to ze względu na wysoki stopień złożoności jego istoty oraz dość krótką tradycję nie jest interpretowane jednoznacznie.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest pojęciem złożonym, obejmujące wszelkie formy współpracy sektora publicznego (zamawiających) i sektora prywatnego (wykonawców) przy realizacji zadań publicznych, jeśli współpraca ta obejmuje podział zadań oraz podział związanych z tymi zadaniami ryzyka. Partnerstwo publiczno-prywatne można poddać definicji na wiele sposobów m.in. ze względu na różne czynniki wyróżniające ten typ kontraktów, mimo to pewne newralgiczne elementy we wszystkich definicjach pozostają niezmiennie.

Kraje na całym świecie pod postacią tego pojęcia rozumieją wszelakie techniki realizacji projektów inwestycyjnych, stanowiących domenę administracji publicznej.

³¹ J. Zawora, *Wykorzystanie partnerstwa publiczno prywatnego w realizacji inwestycji samorządowych*, Uniwersytet Rzeszowski, „PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ – EDUKACJA” 2020, nr 16, s. 370.

Interpretacje partnerstwa publiczno-prywatnego uznawane w poszczególnych państwach zwykle zawarte są w przepisach prawa regulujących funkcjonowanie partnerstwa.

Możliwym jest zdefiniowanie zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego jako długoterminową współpracę sektora prywatnego i publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Jest to korelacja między publicznymi i prywatnymi usługodawcami, w ramach których obydwójce wnoszą konkretny wkład we wspólny mechanizm świadczenia usług. Podmiotami uczestniczącymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są po stronie publicznej:

- 1) rząd (bezpośrednio lub za pośrednictwem podległych mu agencji),
- 2) jednostki samorządu terytorialnego (najczęściej szczebla gminnego),
- 3) regionalne fundusze inwestycyjne.

Natomiast podmiotami prywatnymi zainteresowanymi realizacją przedsięwzięć publicznych mogą być:

- 1) firmy i przedsiębiorcy prywatni,
- 2) mieszkańcy regionu,
- 3) banki,
- 4) fundusze venture capital,
- 5) firmy ubezpieczeniowe.

Z kolei w ogólnym ujęciu, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja projektu oparta na podziale zadań.

Różnorodność definicyjna prezentowanego pojęcia jest wzmacniana zmiennością jego koncepcji w czasie.

Partnerstwo publiczno-prywatne pomimo relatywnie prostego znaczenia jest definiowane na wiele sposobów. Jednakże do najważniejszych elementów dla każdej z tych definicji, należą poniższe cechy³²:

- 1) współpraca pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym,
- 2) cywilnoprawny charakter umów,
- 3) cel: realizacja przedsięwzięć tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny,
- 4) optymalny podział zadań,

³² *Partnerstwo Publiczno-prywatne (PPP)*, "PaIiIZ Inwestycje w Polsce, 17 stycznia 2015, [dostęp: 20 listopada 2021], <http://www.paiz.gov.pl/prawo/partnerstwo_publiczno-prywatne>.

- 5) podział ryzyka,
- 6) obustronna korzyść.

Zgodnie z wykładnią Parlamentu Europejskiego partnerstwo publiczno- prywatne to oparta na umowie współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym, w ramach której partner prywatny zobowiązuje się dostarczyć usługi publiczne historycznie świadczone lub finansowane przez instytucje publiczne³³. Uzyskanie korzyści większych od tych, które można uzyskać w wyniku tradycyjnego zamówienia publicznego stanowi ostateczny cel wedle parlamentarzystów.

Prawidłowe zastosowanie partnerstwa publiczno- prywatnego jest gwarantem redukcji kosztów całego cyklu trwania projektu, szybszego udostępnienia świadczeń publicznych, wyższej jakości usług i dodatkowych wpływów pieniężnych.

Według Komisji Europejskiej współpraca rozumiana jest jako partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenia usług, dostarczanych przez sektor publiczny³⁴.

Wykładnia pojęcia współpraca według powyższej instytucji uwarunkowana jest na założeniu, że każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych, powierzonych jej zadań sprawniej niż druga strona. Podmioty dzięki wykonywaniu powierzonego im zadania w ramach partnerstwa wspólnego, kolektywnie się dopełniają. Dzięki zastosowaniu podziału obowiązków, odpowiedzialności jak również ryzyka w granicach partnerstwa publiczno- prywatnego uzyskuje się najefektywniejsze rozwiązanie kreowania infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Po obu stronach aliansu podmiotów, stosunku partnerstwa publiczno- prywatnego owocującego korzyściami po obu stronach – wraz z proporcjonalnym zaangażowaniem podmiotów.

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) zjawisko partnerstwa publiczno- prywatnego interpretuje jako długoterminowe porozumienie między sektorem publicznym i prywatnym, gdzie podmioty prywatne przejmują odpowiedzialność za planowanie, budowę, utrzymanie i ewentualne finansowanie obiektu oraz świadczenie usług publicznych³⁵.

W prawie polskim, wyróżniamy dwie główne ustawy, które regulują współpracę w

³³ A. Cenker, *Partnerstwo publiczno- prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2012, s. 41.

³⁴ B. Korbus, M. Strawiński (red.) *Partnerstwo publiczno- prywatne*, Warszawa 2013, s. 47.

³⁵ A. Cenker, op. cit., s. 43

ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, podmiotów publicznych i partnerów prywatnych i są to:

- 1) ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (zwana ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym)³⁶,
- 2) ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi (zwana ustawą o koncesjach)³⁷.

W Polsce przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym³⁸. Podstawową cechą, która odróżnia PPP od tradycyjnego zamówienia publicznego jest nie tylko współdziałanie podczas realizacji zadania, ale przede wszystkim wniesienie wkładu własnego i zapłata wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego³⁹.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym zawiera m.in. informacje na temat:

- 1) podmiotu publicznego - ustawa określa ten podmiot jako komórka strefy finansów publicznych, a także definiuje ją jako inną niż sprecyzowana wyżej osoba prawna. Podmiot ten zorganizowany jest w szczególnym celu usatysfakcjonowania potrzeb o charakterze publicznym, które nie mają związku z przemysłem lub handlem,
- 2) zależności podmiotów, o których mowa wyżej; w tym wypadku partner prywatny jest inwestorem lub też inwestorem zagraniczny,
- 3) składnika majątkowego, którym jest posiadłość lub część składowa posiadłości,
- 4) przedsięwzięcia, określanego jako budowanie lub naprawianie obiektu budowlanego, zobowiązanie do wykonania odpowiednich usług, wykonanie określonego dzieła, a w szczególności jego wyposażenie w rzeczy, które podniosą jego wartość lub użyteczność,
- 5) wkładu własnego, jakim jest zobowiązanie zarówno podmiotu prywatnego jak i publicznego, które polega na: poniesieniu części wydatków na wykonanie projektu czy też na wniesieniu składnika majątkowego. Upowszechnianie oraz promowanie działań w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, przeprowadzanie analiz i ocen działalności, w tym stanu i

³⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 711, 2275, z 2021 r. poz. 868).

³⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 113).

³⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r., o partnerstwie publiczno-prywatnym, (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 711, 2275, z 2021 r. poz. 868).

³⁹ A. Kozłowska, K. Kozłowski, *PPP w inwestycjach sportowo-rekreacyjnych. Poradnik*, Kraków 2012, s. 17.

perspektyw zaangażowania pieniężnego sektora prywatnego należą do obowiązku ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Do głównych celów projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym należy zwiększenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza w infrastrukturę, poprzez stworzenie odpowiednich ram prawnych dla projektów publicznych realizowanych wraz z udziałem partnerów prywatnych, a także usunięcie przeszkód, które w obowiązującym systemie prawnym czynią projekty w ramach PPP ryzykownymi dla obu stron⁴⁰.

Ustawa o koncesjach określa treść jak również sposób zawierania umów koncesji na roboty budowlane oraz koncesji na usługi. Koncesje są tożsamą instytucją do kontraktów powszechnie znanych w całej UE o tej samej nazwie i cechują się tym, iż przedsiębiorca, który uzyska koncesję, zbuduje oraz sfinansuje inwestycję, w zamian za prawo do eksploatacji i pobierania opłat od użytkowników, utrzymuje go i finansuje naprawy - uzyskuje przychody ze świadczonych usług.

Ustawa o koncesjach tłumaczy, iż umowa koncesji polega na tym, że wykonawca na podstawie umowy koncesji zawieranej z zamawiającym zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji w ramach wynagrodzenia, które stanowi w przypadku:

- 1) koncesji na roboty budowlane - wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobierania pożytków albo takie prawo wraz z płatnością zamawiającego za usługę,
- 2) koncesji na usługi - wyłącznie prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością zamawiającego za usługę⁴¹.

Wykonana zapłata przez zlecającego usługi na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania wszystkich wydatków poniesionych przez koncesjonariusza w związku z wykonywaniem koncesji. Zauważmy, iż to właśnie koncesjonariusz ponosi większą część ryzyka ekonomicznego z tytułu wykonywanej koncesji. Koncesje mogą służyć do wykonywania robót budowlanych (np. budowa stadionu, oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, drogi publicznej, budynku administracyjnego, remont szkół) lub świadczenia określonych usług (np. zarządzanie obiektami użyteczności publicznej). Koncesjonariusz będzie prowadził działalność gospodarczą w ramach

⁴⁰ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Warszawa 2015; <http://cati.org.pl/download/PPP/POLSKA/PPP%20MGIP%202005.doc>.

⁴¹ Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)*, s. 1-2; <http://ipppl.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp>.

eksploatowanej infrastruktury obciążonej większym ryzykiem związanym z taką działalnością. Wynagrodzenie koncesjonariusza odróżnia koncesje od zwykłych zamówień publicznych, w przypadku których cała płatność pochodzi ze środków instytucji zamawiającej. W przypadku umowy koncesyjnej całość lub większa część odszkodowania koncesjonariusza jest rezultatem sprzedaży usług w ramach tej umowy. Stronami umów koncesji są:

- 1) administracja rządowa,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa),
- 3) spółki publiczne (kontrolowane przez administrację rządową lub samorząd),
- 4) prywatni przedsiębiorcy.

Zasadą zawierania umowy koncesji jest jawne, równe i niedyskryminacyjne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów postępowanie, przy zachowaniu przejrzystości i zasad uczciwej konkurencji⁴².

Pod względem prawnym zarówno partnerstwa publiczno-prywatne, jak i koncesje stanowią szczególną formę zamówień publicznych. Takie umieszczenie partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w systemie prawnym oznacza, że podmioty publiczne, zawierając tego typu umowy, muszą stosować pewne zasady regulowane prawem. Zasady te są ujęte w Dyrektywie 2004/18 oraz prawie pierwotnym UE (Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) i opartym na nim orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, które dotyczą m.in. podania do publicznej wiadomości o zamówieniu, równego i konkurencyjnego trybu wyboru partnera prywatnego⁴³.

Ustawa - Prawo zamówień publicznych (PZP) ma zastosowanie, do zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴⁴.

Prawo zamówień publicznych w Polsce stanowi podstawę prawną do zawierania odpłatnych umów z podmiotami prywatnymi. Są w niej określone zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych

⁴² Zob. art. 6 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

⁴³ Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)*, s. 1-2; <http://ipppl.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp>.

⁴⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 711, 2275, z 2021 r. poz. 868).

oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w prawie zamówień publicznych. Na podstawie art. 2 wymienionej ustawy, przez „zamówienie publiczne” należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Ustawa ta pełni kluczową rolę w procesie wyboru partnera prywatnego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest w całości lub w większości zapłata z budżetu podmiotu publicznego, to wyboru partnera prywatnego dokonuje się stosując przepisy prawa zamówień publicznych.

Ustawodawca dał podmiotowi publicznemu możliwość wyboru optymalnego trybu postępowania w celu zawarcia umowy partnerstwa publiczno - prywatnego. Charakter tej formy współpracy wskazuje, że najbardziej odpowiednimi procedurami wyboru partnera są procedury negocjacyjne, w tym zwłaszcza dialog konkurencyjny rekomendowany przez Komisję Europejską. Dialog konkurencyjny polega na tym, że po ogłoszeniu o zamówieniu, podmiot zamawiający przeprowadza rozmowy z wybranymi wykonawcami, a następnie zaprasza ich do zgłaszania ofert. Podmiot zamawiający może zmienić wymagania będące przedmiotem dialogu przed zaproszeniem do składania ofert⁴⁵.

W ujęciu Parlamentu Europejskiego partnerstwo publiczno-prywatne to formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych poprzez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału⁴⁶.

Z kolei Komisja Europejska definiuje koncepcję tej formy współpracy jako partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenia usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny⁴⁷.

Współpraca zgodnie z założeniami tej instytucji opiera się na założeniu, że każda ze stron jest w stanie realizować powierzone jej zadania efektywniej niż druga strona. Podmioty te wzajemnie się zatem uzupełniają, realizując rozmaite zadania w ramach współpracy partnerskiej, którą mogą realizować najlepiej. Poprzez podział obowiązków,

⁴⁵ Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Partnerstwo...*, s. 1-2; <http://ipppl.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp>.

⁴⁶ M. Liżewski, *Nowa definicja partnerstwa publiczno-prywatnego*, s. 76; <http://www.kdg.waw.pl/uploads/articles/3b.pdf>.

⁴⁷ *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)*, https://www.paih.gov.pl/prawo/partnerstwo_publiczno-prywatne.

odpowiedzialności i ryzyka, partnerstwo publiczno - prywatne osiąga najbardziej efektywny kosztowo sposób na stworzenie infrastruktury i realizację usług publicznych. Każda ze stron czerpie własne korzyści ze współpracy, współmiernie do swojego zaangażowania.

W Polsce, zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, jest to współdziałanie oparte na umowie podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego.

Z kolei interpretacja partnerstwa publiczno-prywatnego przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju jest nieco inna, ale również w takim samym stopniu oddaje ideę tej współpracy. Organizacja tłumaczy partnerstwo publiczno-prywatne jako długoterminowe porozumienie między sektorem publicznym i prywatnym, gdzie podmioty prywatne przejmują odpowiedzialność za planowanie, budowę, utrzymanie i ewentualne finansowanie obiektu oraz świadczenie usług publicznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest odpowiedzią społeczeństw na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stają wszystkie demokratyczne kraje gospodarki rynkowej - jak, przy ograniczonych środkach publicznych, zaspokoić stale rosnące potrzeby społeczności co do ilości i standardu usług publicznych⁴⁸.

Powodowało to (i nadal powoduje) kryzysy - zarówno w wymiarze społecznym i politycznym, jak i w konsekwencji - gospodarczym. Podejmowanie prób rozwiązania tego problemu poprzez stopniowe porzucanie przez władze publiczne odpowiedzialności za poziom i standard świadczonych usług (tj. prywatyzacja danego typu usług) w większości przypadków nie przyniosło dobrych efektów. Możliwości w tym względzie są bowiem silnie ograniczone względami społecznymi, politycznymi i często gospodarczymi⁴⁹.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest odmienną formułą realizacji usług publicznych. Formuła ta zakłada rezygnację z zasady finansowania świadczenia usług publicznych wyłącznie ze środków publicznych. W jej ramach, w oparciu o umowę cywilno-prawną, to partner prywatny przyjmuje na siebie obowiązek finansowania przedsięwzięcia oraz odpowiedzialność za działania gospodarcze związane z realizacją przedsięwzięcia. Partner publiczny pozostaje odpowiedzialny za poziom i jakość świadczenia usług. Ten podział praw

⁴⁸ I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, T. Korczyński, Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, s. 5; https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372455_ppp.pdf.

⁴⁹ Fundacja Centrum PPP, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, s. 8; https://rpo.lodzkie.pl/images/2017/PPP/Miniprzewodnik_ppp.pdf.

i obowiązków otwiera nowe możliwości przychodowe dla strony prywatnej i pozwala partnerowi publicznemu na znaczne zwiększenie sprawności i efektywności świadczenia usług publicznych pomimo braku niezbędnych środków publicznych⁵⁰.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie może być nazywane prywatyzacją działalności władzy publicznej, ponieważ nie jest w żaden sposób zwolnione z obowiązku świadczenia usług publicznych na rzecz społeczeństwa. Zamiast tego, współpraca ta zastępuje proces prywatyzacji. Ramy działalności gospodarczej, politycznej i prawnej są rozdzielone. Prywatyzuje się tylko działalność gospodarczą, taką jak eksploatacja i budownictwo. To władza publiczna jest nadal odpowiedzialna za dostępność usług, a przede wszystkim to do niej należy ocena jakości tych usług. Partnerstwo publiczno - prywatne jest połączeniem działań władz publicznych i środków prywatnych na rzecz realizacji zadań, które do tej pory pozostawały w zakresie działalności władz publicznych.

W związku z powyższym, wśród kluczowych elementów współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wymienić należy:

- 1) współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym,
- 2) umowny charakter (w ramach stosunku cywilnoprawnego strony kształtują w dowolny sposób swoje prawa i obowiązki)⁵¹,
- 3) długoterminowość umów (realizacja m.in. skomplikowanych projektów infrastrukturalnych wymagających wysokich nakładów finansowych i generujących niską stopę zwrotu z jednej strony oraz chęć zagwarantowania skutecznego świadczenia wysokiej jakości usług publicznych z drugiej strony z drugiej strony, będą argumentem za zlecaniem partnerowi prywatnemu realizacji projektu na dłuższy okres czasu),
- 4) charakter celowy - realizacja przedsięwzięć (np. budowa infrastruktury, dostarczanie usług) tradycyjnie wykonywanych przez stronę publiczną,
- 5) optymalny podział zadań i ryzyka między dwoma uczestnikami (dokonywany w sposób zapewniający maksymalizację korzyści wynikających ze współpracy,

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008, s. 189.

warunkiem uzyskania zysku jest przydzielenie każdej ze stron zadań i związanych z nimi rodzajów ryzyka, które wykona lepiej niż druga strona)⁵²,

- 6) współpraca w oparciu o „produkt końcowy”, podczas której podmiot publiczny nie jest zobowiązany skupiać się na wkładzie oraz kolejnych etapach przedsięwzięcia,
- 7) oparta na połączeniu finansowym kapitału prywatnego z kapitałem innych uczestników procesu, np. pochodzącym od instytucji finansujących, ale i również niekiedy od podmiotu publicznego (jednak to podmiot publiczny ponosi ryzyko finansowe)⁵³,
- 8) obustronną korzyść (sektor publiczny zaspokaja potrzeby społeczne, a inwestorzy prywatni realizują stopy zwrotu na satysfakcjonującym ich poziomie),
- 9) realizacja inwestycji przez specjalnie powołane w tym celu podmioty-spółki specjalnego przeznaczenia (dwa podmioty rozpoczynające wspólne działanie powołują specjalną spółkę, której zadaniem jest realizacja przedsięwzięcia stanowiącego przedmiot współpracy).

W partnerstwie publiczno-prywatnym zaangażowanie sektora prywatnego w realizację projektów pozwala sektorowi publicznemu na rezygnację z roli "dostawcy usług" i przejęcie roli "nadzorcy" świadczenia tych usług. Tym samym sektor publiczny pozostaje formalnie wykonawcą inwestycji i pozostaje on odpowiedzialny za prawidłowy sposób realizacji inwestycji, zgodnie z interesem publicznym.

Należy podkreślić, że udział partnerów prywatnych w projektach realizowanych na zasadzie partnerstwa publiczno - prywatnego otwiera przed sektorem publicznym dostęp do:

- 1) własnych zasobów finansowych, które nie mogą być wykorzystywane w ramach tradycyjnych form działalności podmiotu publicznego w zakresie świadczenia usług publicznych,
- 2) nowoczesnych technologii dostarczanych przez podmiot prywatny, a także jego wiedzy i doświadczenia.

⁵² Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego *Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)*; <http://ipppl.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp>.

⁵³ A. Rychły-Lipińska, *Współpraca w ramach PPP : studium przypadków*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, Nr 41, s. 547.

W ten sposób partnerstwo publiczno-prywatne zwiększa możliwości finansowania zadań publicznych, prowadząc do zwiększenia liczby realizowanych projektów. Ich realizacja w tradycyjny sposób nie daje takich możliwości. Zakres korzyści wynikających z takiej współpracy jest zdecydowanie większy i równoważny stosunkowo wysoki koszt kapitału pozyskanego przez podmioty prywatne. Partnerstwo publiczno-prywatne jest zatem sposobem na efektywną realizację zadań spoczywających na administracji publicznej. Po niemal sześciu latach od momentu wprowadzenia w życie dokładnych przepisów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, należy stwierdzić, że partnerstwo publiczno - prywatne jest fundamentem realizacji projektów w praktycznie każdym obszarze infrastruktury publicznej i usług świadczonych na rzecz mieszkańców przez władze publiczne, w szczególności samorządy lokalne⁵⁴. Są to przede wszystkim świadczenia z zakresu:

- 1) infrastruktury technicznej i społecznej,
- 2) porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- 3) ładu przestrzennego oraz ekologicznego.

Są to również obszary, które bez wątpienia stanowią podstawę rozwoju lokalnego.

Partnerstwo publiczno-prywatne podejmowane jest zarówno w ramach niewielkich przedsięwzięć, zakładających kilkuletnią współpracę, jak i w ramach niezwykle kosztownych projektów inwestycyjnych, realizowanych wspólnie przez wiele lat. Jednak decyzja o wdrożeniu partnerstwa publiczno - prywatnego zawsze należy do władz publicznych. Przed zaproszeniem sektora prywatnego do współpracy, władze publiczne powinny szczegółowo rozważyć, czy partnerstwo publiczno - prywatne w danym przypadku jest lepszym rozwiązaniem niż tradycyjny, samodzielny sposób realizacji danego projektu⁵⁵.

Co więcej, warto dodać, że zawsze z tytułu podjęcia współpracy typu partnerstwo publiczno - prywatne sektor prywatny uzyskuje wynagrodzenie, które może się różnić formą. Za wykonanie przedsięwzięcia partnerowi prywatnemu przysługiwać będzie wynagrodzenie wypłacane przez podmiot publiczny jak i w ramach prowadzonej przez partnera prywatnego działalności gospodarczej. Są również sytuacje, w których całe wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodziło z budżetu podmiotu publicznego (zwłaszcza w przypadku inwestycji, które z definicji nie są opłacalne, takich jak budynki administracji publicznej,

⁵⁴ R. Cieślak, B. Korbus, *Partnerstwo publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, Warszawa 2014, s. 9.

⁵⁵ *Ibidem*.

szkoły, obiekty kultury, drogi publiczne), natomiast wynagrodzenie partnera prywatnego będzie uzależnione albo od rzeczywistego wykorzystania infrastruktury (np. opłaty pobierane za korzystanie z drogi, bilety sprzedawane na stadion), albo od jej faktycznej dyspozycyjności⁵⁶.

Chociaż zakres usług świadczonych przez strony w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego może przybierać różne formy, to najczęściej partner prywatny będzie zobowiązany do sfinansowania i przeprowadzenia przedsięwzięcia (wraz z jego dalszym utrzymaniem lub administrowaniem), a podmiot publiczny będzie zobligowany do wniesienia własnego wkładu. Wkładem własnym będzie usługa podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegająca w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dotacji na usługi świadczone przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia, wnoszącego wkład majątkowy. Wkład własny w postaci składnika majątkowego może być wniesiony w szczególności poprzez sprzedaż, pożyczkę, użytkowanie, leasing lub wynajem⁵⁷.

Wspólną dla różnych koncepcji interpretacji definicja określająca jak powiązania pomiędzy usługodawcami publicznymi i prywatnymi, w wyniku których obydwaj wnoszą specyficzny wkład do wspólnego procesu świadczenia usług⁵⁸. Przedmiotem partnerstwa publiczno – prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań.

3. Uwarunkowania prawne funkcjonowania PPP w Unii Europejskiej i Polsce

Potrzeby inwestycyjne względem akcesji Polski do Unii Europejskiej stały się prymarną ponownego zainteresowania się formą współpracy publiczno-prywatnej. Obszar prawny Unii Europejskiej w odniesieniu do pojęcia partnerstwo publiczno - prywatne nie znajdują regulacji o charakterze prawa wtórnego, tj. wiążącego państwa członkowskie UE. Wykładnia unijna do pojęcia partnerstwo publiczno - prywatne przyjmują model współpracy zamawiających i wykonawców który na szczeblu europejskim wymaga zastosowania

⁵⁶ Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)*, s. 1;

<http://ipppl.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp>

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ M. Oliński, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści*, Olsztyn 2006 r., Artykuł konferencyjny, s. 3.

konkurencyjnego i otwartego trybu wyboru wykonawcy zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych lub koncesji. Dlatego w ramach prawa europejskiego partnerstwo publiczno - prywatne regulowane jest tzw. „prawem miękkim” w ramach wytycznych Komisji Europejskiej z 2003 r. dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego⁵⁹.

Wytyczne wskazują podstawowe problemy i kierunki rozwiązań prawnych, ułatwiających podmiotom gospodarczym z całej UE dostęp do świadczenia usług użyteczności publicznej, zapewniając poszanowanie swobód konkurencji, wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji przedstawiona przez Komisję Wspólnot Europejskich z 2004 r. ma na celu ukazanie, które zasady unijne są stosowane na etapie wyboru partnera prywatnego i na etapach następnych. Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno - prywatnego z 2007 r. mówi, że jakakolwiek współpraca zamawiającego z podmiotem niebędącym zamawiającym w formie spółki o kapitale mieszanym nie uzasadnia odstąpienia od stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych i koncesji⁶⁰.

Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i rady z marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Definiuje instytucję koncesji na roboty budowlane oraz regulują zasady zawierania tego typu umów przy założeniu jawności, równości, konkurencyjności oraz proporcjonalności procedur. Inną wytyczną jest Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał sprawiedliwości wypowiedział się w sprawie cech szczególnych umowy koncesji, a także granicy pomiędzy koncesją a zwykłym zamówieniem publicznym.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym określa polskie ramy prawne partnerstwa publiczno - prywatnego i koncesji. Wyznaczająca zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego, treścią tej współpracy jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi ustala treść oraz sposób zawierania umów koncesji na roboty budowlane oraz koncesji na usługi. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym funduszu Drogowym,

⁵⁹ http://ppp4krakow.pl/O_PPP/Ramy_prawne_PPP/

⁶⁰ *Ibidem.*

definiuje warunki przygotowania budowy, finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień Publicznych znajduje zastosowanie do wyboru partnera prywatnego w przypadku, gdy wynagrodzenie partnera będzie w całości lub w większości zapłątą z budżetu podmiotu publicznego.

Pozostałe akty prawa krajowego, nawiązujące do tematyki partnerstwa publiczno-prywatnego to: Konstytucja, Kodeks cywilny, Kodeks Spółek Handlowych, Prawo budowlane, Rozporządzenie Komisji WE, Rozporządzenie w sprawie programu funkcjonalno-użytkowego, Rozporządzenie w sprawie wzoru ogłoszenia o koncesji na usługi, Ustawa o cenach, Ustawa o CIT, Ustawa o finansach publicznych, Ustaw o gospodarce komunalnej, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Ustawa o koncesji, Ustawa o NIK, Ustawa o PIT, Ustawa o RIO, Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Ustawa o zasadach polityki rozwoju, Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Ustawa o VAT, Ustawa Prawo budowlane⁶¹.

4. Etapy przygotowania i realizacji projektu PPP

Podjęcie współpracy wymaga w szczególności od strony podmiotu publicznego przeprowadzenia zdywersyfikowanych w obrębie partnerstwa publiczno – prywatnego.

Wykres 2. Etapy przygotowania projektu partnerstwa publiczno – prywatnego

⁶¹ A. Kozłowska, K. Kozłowski, *PPP w inwestycjach sportowo-rekreacyjnych. Poradnik*, Kraków 2012, s. 14-15.



Źródło: Fundacja Centrum PPP, Partnerstwo publiczno prywatne, https://rpo.lodzkie.pl/images/2017/PPP/Miniprzewodnik_ppp.pdf, s. 33.

Podmiot publiczny i prywatny ma wiele obowiązków i zadań, które winien wykonywać i kontrolować. Dla podmiotu publicznego, istotnym jest zdefiniowanie przedsięwzięcia i przygotowanie wstępnej dokumentacji, jak również powołanie zespołu wdrożeniowego odpowiedzialnego za opracowanie szczegółowej specyfikacji przedsięwzięcia, odpowiednich danych, materiałów i informacji potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia oraz zatrudnienie zespołu doradców. Następnie podmiot publiczny powinien zatrudnić zespołu doradców. Następną czynnością jest opracowanie dokumentacji przetargowej i sama organizacja oraz przeprowadzenie przetargu. W następnej kolejności należy pozyskać zapewnienie finansowania projektu, dokonać wykupu terenów i nabyć prawa użytkowania infrastruktury związanej z projektem. Należy również pozyskać wymagane pozwolenia umożliwiające rozpoczęcie prac oraz ostateczny wybór danego oferenta. Kolejno podmiot publiczny może negocjować finalne warunki projektu. Podmiot publiczny ma za zadanie monitorować pracę partnera prywatnego, a na samym końcu jest zobowiązany do dokonania zapłaty płatności na rzecz podmiotu prywatnego⁶².

Podmiot prywatny winien rozpoznać i ocenić rodzaj oraz stopień ryzyka związanego z przedsięwzięciem. Ma za zadanie określić optymalną strukturę realizacji przedsięwzięcia.

⁶² Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Warszawa 2002, s. 15-16; Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Warszawa 2002; <https://docplayer.pl/10113481-Partnerstwo-publiczno-prywatne-jako-metoda-rozwoju-infrastruktury-w-polsce.html>.

Partner prywatny również powołuje podmiot, który jest odpowiedzialny za formalną realizację prac (SPV) oraz opracowuje konkurencyjną ofertę na realizację prac. Ważnym elementem jest uzupełnienie wszelkich wymaganych pozwoleń, decyzji i opinii. Podmiot prywatny oszacowuje przychodów z wykonania projektu, a więc sporządza prognozy przychodów. Podmiot określa konkretną cenę za realizację przedsięwzięcia oraz pozyskuje kapitał na realizację projektu. Następnie uzgadnia strukturę finansową działania i wymaganych zabezpieczeń oraz negocjuje warunki współpracy. Ważnym jest opracowanie szczegółowego projektu technicznego, po którym dochodzi do budowy obiektu zgodnie z ustalonym harmonogramem i wynagrodzeniem. Podmiot również winien sprawnie przekazać obiekt do eksploatacji spółce operatorskiej oraz ubezpieczenie przedsięwzięcia. Ma zarówno obowiązek użytkować i utrzymać obiekt w ramach uzgodnionych standardów wykonania prac, jak i utrzymać majątek w odpowiednim stanie w momencie przekazania go podmiotowi publicznemu. Podmiot prywatny zajmuje się obsługą długu, realizacją zwrotu dla udziałowców spółki SPV oraz realizacją zobowiązań z przyjętego ryzyka⁶³.

5. Formy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego, definiowana jest w różne formy strukturalne i prawne oraz przybiera różne konfiguracje. Zależnie od metody współpracy, może obejmować zarówno kontrakty o charakterze czysto finansowym, oferowane i udzielane przez partnera prywatnego, jak i umowy bazujące na podziale zysku, zlecenie realizacji zadań publicznych, tworzenie podmiotów specjalnego przeznaczenia (SPV) lub tworzenie i zarządzanie całymi programami inwestycyjnymi⁶⁴.

Ustaw o partnerstwie publiczno - prywatnym nie narzuca konkretnego modelu współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Zatem podmiot publiczny ma względną swobodę wyboru odpowiedniej do specyfiki określonego przedsięwzięcia formy jego realizacji. Należy jednak pamiętać, że najczęściej będzie ona

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ H. Gawroński, *Partnerstwo publiczno-prywatne, stara idea w nowym wydaniu*; <https://www.prawo.pl/samorzad/partnerstwo-publiczno-prywatne-sta>

uwarunkowana rozkładem zadań i ryzyka pomiędzy partnerami współpracy oraz sposobem sfinansowania przedsięwzięcia⁶⁵.

Możemy wymienić dwie grupy modeli współpracy, zakładając ich kryterium jako, rozróżnienia stopień przeniesienia ryzyka z podmiotu publicznego na podmiot prywatny, co prowadzi do rozróżnienia modelu koncesyjnego, podczas trwania okresu koncesji, koncesjonariusz (partner prywatny) inwestuje w dane przedsięwzięcie, a następnie eksploatuje infrastrukturę świadcząc usługi za opłatą we własnym imieniu i na własne ryzyko. Wyróżnia się następujące modele koncesyjne⁶⁶:

- 1) BOT – (Build-Operate-Transfer) – buduj – świadczyć usługi – przekaz. Udział inwestora prywatnego polega na zaprojektowaniu, wybudowaniu, zarządzaniu i eksploatacji wybudowanej infrastruktury przez określony czas, po upływie którego obiekt jest przekazywany partnerowi publicznemu do dalszej eksploatacji; celem tego modelu jest przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego i związanego z eksploatacją na partnera prywatnego. Ten model jest odpowiedni w sytuacji projektów, w których znaczną rolę pełni poprawna i efektywna eksploatacja infrastruktury wykorzystywanej do realizacji zadań publicznych, w szczególności rekomendowany jest w ramach sektora wodnokanalizacyjnego i gospodarki odpadami;
- 2) BTL – (Build-Transfer-Lease) – buduj – przekaz – dzierżaw. Partner prywatny finansuje i realizuje inwestycję biorąc na siebie ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień w realizacji inwestycji; następnie prawo własności do inwestycji zostaje przekazane na rzecz podmiotu publicznego, a podmiot prywatny na podstawie umowy dzierżawy zajmuje się eksploatacją obiektu w imieniu strony publicznej;
- 3) BOOT – (Build-Own-Operate-Transfer) – buduj – bądź właścicielem – świadczyć usługi – przekaz. Partner prywatny projektuje i buduje z własnych środków wymaganą infrastrukturę, potem zarządza nią i utrzymuje przez czas trwania kontraktu; inwestycja jest własnością prywatną; koszt bieżącej eksploatacji oraz ewentualna spłata długu są pokrywane z subwencji publicznej; po określonym czasie prawo własności przechodzi na podmiot publiczny;
- 4) DBFO – (Design-Build-Finance-Operate) – projekt – konstrukcja – finanse – obsługa. Umowa z podmiotem prywatnym na projekt, budowę, finansowanie i obsługę obiektu

⁶⁵ *Ibidem*, str. 73-74

⁶⁶ H. Gawroński, Formy umowne partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych, <https://www.prawo.pl/samorzad/formy-umowne-partnerstwa-publiczno-prywatnego-w-samorzadach-terytorialnych.78727.html>.

przez czas określony, po którym obiekt wraca do sektora publicznego. Przedsięwzięcie finansowane jest ze środków prywatnych. Istnieje możliwość odzyskania kosztów poniesionych przez stronę prywatną poprzez subwencje ze środków publicznych. Jest to forma współpracy odpowiednia w przypadku projektów, w których znaczną rolę odgrywa poprawna i efektywna eksploatacja infrastruktury wykorzystanej do zadań publicznych. Polecane w przypadku inwestycji drogowych i w ramach sektora wodnokanalizacyjnego i gospodarki odpadami;

- 5) BOO – (Build-Own-Operate) – buduj – bądź właścicielem – eksploatuj. To rozszerzenie modelu DBFO; w modelu tym inwestor prywatny poprzez pobieranie opłat za usługi świadczone na wybudowanej infrastrukturze otrzymuje zwrot poniesionych nakładów na jej budowę oraz jest właścicielem wybudowanej infrastruktury;
- 6) BOR (Build-Operate-Renewal) – koncesja sensu stricte, czyli: buduj – eksploatuj – odnawiaj koncesję. Gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno - prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej; zastosowana jest tu zasada rynkowa „korzystający płaci” oraz przeniesiono na partnera prywatnego ryzyko projektowe, budowlane oraz związane z eksploatacją. W przypadku koncesji nacisk kładzie się na fakt, że koszty zaangażowania sektora prywatnego w projekt są pokrywane przez możliwość pobierania przez podmiot prywatny bezpośrednich opłat od użytkowników za świadczone usługi. Koncesje są szczególnie odpowiednie dla projektów związanych z gospodarką drogową, wodną i odpadami.

Drugim, przeciwstawnym formule koncesyjnej, jest model oparty na tzw. formule tradycyjnej, analogiczny do outsourcingu, który jest coraz szerzej stosowany w obszarze rynku.

Zasadniczą cechą modelu tradycyjnego jest pozostawienie zwiększonego ryzyka i odpowiedzialności po stronie publicznej. Wymienia się tu umowy, które są właściwe w:

- 1) przypadku projektów kapitałowych o niskich wymogach technologicznych,
- 2) przedsięwzięciach angażujących inwestycje kapitałowe, w których strona publiczna zamierza zachować odpowiedzialność za funkcjonowanie wykorzystywanej infrastruktury.

Przykładem takich kontraktów są⁶⁷:

- 1) Operations and Managing Contracts. Kontrakty na zarządzanie przedsięwzięciem, zazwyczaj zawierane na dłuższy czas; partner publiczny powierza partnerowi prywatnemu bieżące utrzymanie i zarządzanie świadczeniem usług dostarczanych przy wykorzystaniu infrastruktury stanowiącej własność publiczną;
- 2) Service Contracts. Kontrakty na usługi, gdzie termin obowiązywania jest stosunkowo krótki, a odpowiedzialność i ryzyka pozostają po stronie podmiotu publicznego;
- 3) leasing infrastruktury (Lease Purchase). Partner prywatny zajmuje się zaprojektowaniem, sfinansowaniem oraz przeprowadzeniem prac budowlanych zgodnie z zamówieniem partnera publicznego, który następnie dzierżawi, czy też „leasinguje” ową infrastrukturę; po zakończeniu umowy infrastruktura przechodzi na własność partnera publicznego;
- 4) inwestycje pod klucz (Turnkey). Partner publiczny zapewnia środki na sfinansowanie przedsięwzięcia, angażuje jednak partnera prywatnego do prac związanych z zaprojektowaniem, przeprowadzeniem prac konstrukcyjnych (budową) oraz eksploatacją wybudowanej w ten sposób infrastruktury przez okres przewidziany w umowie.

Prawidłowo sporządzony kontrakt powinien określać:

- 1) cel strategiczny - wywiązanie się władz z obowiązku zapewnienia określonych usług lub dóbr,
- 2) cel i obowiązki każdego z partnerów,
- 3) ustalać sposób odszkodowania każdej ze stron w sytuacji ryzyka poprzez uwzględnienie udziału w zyskach, jakie przynosi wspólne przedsięwzięcie lub wzajemne rozliczenie partnerów w zależności od przyjętych wariantów partnerstwa,
- 4) podział zaangażowania inwestycyjnego lub finansowego,
- 5) odpowiedzialność za poszczególne elementy realizowanego zadania.

Reasumując, należy stwierdzić, że powyżej ukazany katalog form współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami prywatnymi jest otwarty, a

⁶⁷ H. Gawroński, Formy umowne partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych, <https://www.prawo.pl/samorzad/formy-umowne-partnerstwa-publiczno-prywatnego-w-samorzadach-terytorialnych.78727.html>.

formy te podlegają zmianom ewolucyjnym, wynikającym z pojawienia się coraz to nowszych form współpracy i metod inwestowania na rynku finansowym. Jednakże, niezależnie od przyjętej formy współpracy, korzyści z partnerstwa publiczno - prywatnego dla jednostek samorządu terytorialnego obejmują:

- 1) zmniejszenie wydatków inwestycyjnych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) przyspieszenie terminów realizacji inwestycji i zwiększenie dostępności usług publicznych,
- 3) wprowadzenie konkurencji rynkowej w sferze usług publicznych,
- 4) poszerzenie źródeł finansowania zadań rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego,
- 5) nieograniczone finansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego przez partnerów prywatnych,
- 6) podział i przenoszenie ryzyka inwestycyjnego pomiędzy jednostek samorządu terytorialnego a partnerem prywatnym,
- 7) budowanie atmosfery zaufania (public relations) pomiędzy JST a sektorem prywatny.

Partnerstwo publiczno-prywatne sprawia, że, władze jednostek samorządu terytorialnego koncentrują się na realizacji funkcji planowania strategicznego, organizacji, koordynacji i kontroli, ponieważ pozostają one odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych, z kolei sama realizacja tych usług, w szczególności usług komunalnych (technicznych) i ponadprogramowych usług społecznych, powinna być przekazywana podmiotom rynkowym z udziałem mieszanego kapitału własnościowego⁶⁸.

Model partnerstwa publiczno – prywatnego w trybie koncesji będzie możliwy do zastosowania najczęściej w przypadku przedsięwzięć co do zasady rentowych i samofinansujących się, które pozwalają na takie ukształtowanie wynagrodzenia partnera prywatnego, by przede wszystkim pochodziło ono z pożytków osiągniętych z przedmiotu partnerstwa publiczno – prywatnego. Przykładem będą inwestycje, których zakres obejmuje również infrastrukturę komercyjną generującą odpowiedni zysk.

⁶⁸ *Ibidem.*

Partnerstwo publiczno – prywatne w trybie zamówień publicznych stosowany jest co do zasady realizacji projektów niedochodowych i kapitałochłonnych, takich jak np. budowa infrastruktury basenowej, drogowej, oświatowej.

Specyfika danego przedsięwzięcia może wykazywać, że optymalnym modelem realizacji inwestycji jest współpraca stron w ramach spółki partnerstwa publiczno – prywatnego. Dotyczy to w szczególności przedsięwzięć wielopłaszczyznowych, które wymagają tworzenia dodatkowych struktur. Należy pamiętać, że spółka partnerstwa publiczno – prywatnego nie jest spółką celową powołaną przez partnera/ów prywatnych w celu ubiegania się o zawarcie umowy o partnerstwo publiczno – prywatne. Od spółki partnerstwa publiczno – prywatnego należy też odróżnić spółkę powołaną przez partnera prywatnego po zawarciu umowy, w celu realizacji niektórych obowiązków.

Standardowe zobowiązania stron w ramach umowy o partnerstwo publiczno – prywatne określa art. 7 Ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym, nakładając na partnera prywatnego obowiązek zrealizowania przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia przez osobę trzecią. Wobec powyższego, świadczenie partnera prywatnego będzie polegało na wykonaniu prac budowlanych lub realizacji określonych usług w połączeniu z utrzymaniem i/lub zarządzaniem. Zobowiązanie podmiotu publicznego natomiast na realizacji wspólnego celu np. poprzez wniesienie wkładu własnego. Przy czym, wszystkie zobowiązania stron określone zostaną w umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym.

6. Partnerstwo publiczno-prywatne a rozwój lokalny

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce, ma istotne znaczenie dla zwiększania wydatków publicznych, przeznaczanych na świadczenie wysokiej jakości usług szeroko rozumianej infrastruktury, jak i zdywersyfikowanych usług publicznych. Korzystanie z takiej formy współpracy, jest niewątpliwie dużą szansą na szybszy rozwój nie tylko w skali kraju, ale przede wszystkim na poziomie jednostek samorządu terytorialnego⁶⁹.

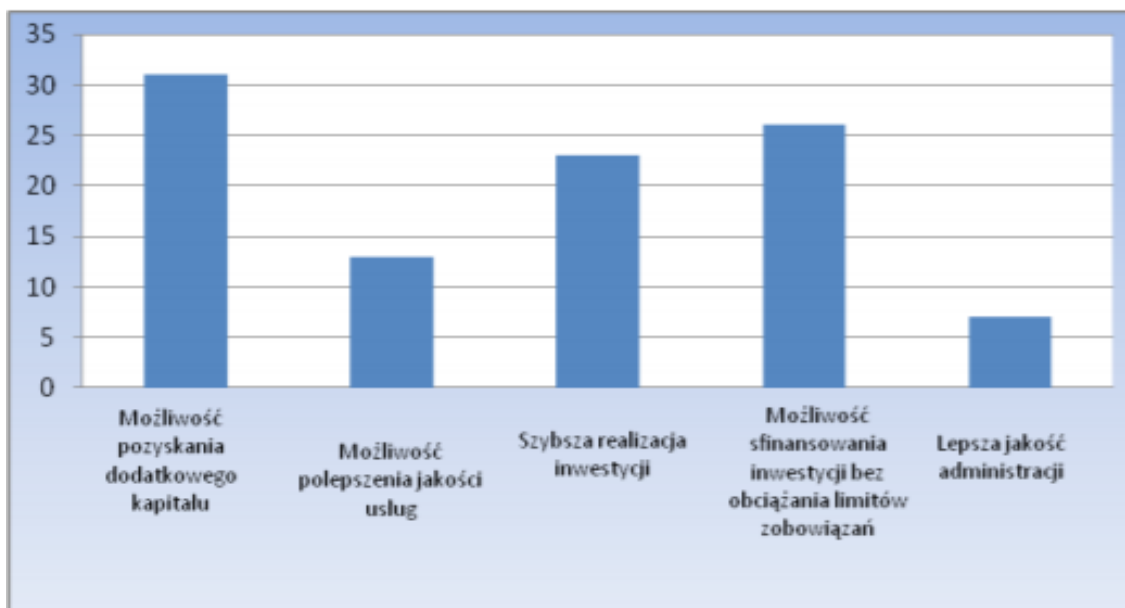
⁶⁹ J. Łubina, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego?*, Uniwersytet Rzeszowski, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2018, Nr 4, s. 67.

Przeprowadzone badania wskazują, iż partnerstwo publiczno-prywatne ma pozytywny wpływ na rozwój lokalny. Wedle opinii osób, które zarządzają gminami (78%) współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest szansą dla szybszego rozwoju lokalnego, rozwój ten nie jest ograniczany jedynie do rozwoju infrastruktury technicznej. Brak wystarczających środków finansowych gmin, jak również rosnąca wielkość zadłużenia oraz deficyt budżetowy, które uniemożliwiają realizację przedsięwzięć inwestycyjnych stanowi istotą przeszkodę w procesie rozwoju lokalnego. Przez co gminy coraz częściej korzystają ze współpracy z podmiotami prywatnymi, równocześnie mając świadomość, że jest to narzędzie do tego, aby skutecznie przezwyciężyć barierę finansową i móc działać na rzecz rozwoju lokalnego. W związku z ograniczoną dostępnością funduszy europejskich w ramach kolejnej perspektywy budżetowej, jest to szczególnie istotne⁷⁰.

Dzięki temu mamy sposobność wykorzystywać kapitał podmiotów prywatnych do podejmowania inwestycji z obszaru działań publicznych, a w przypadku wzrastających deficytów budżetowych partnerstwa publiczno – prywatnego jest kluczowym rozwiązaniem. Przeprowadzone badania przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego wśród samorządów w Polsce, realizujących lub planujących zrealizować projekty partnerstwa publiczno – prywatnego wykazały, jakie są najważniejsze zalety tej formy współpracy w ramach świadczenia usług publicznych.

Wykres 3. Zalety partnerstwa publiczno – prywatnego wskazane przez polskie samorządy.

⁷⁰ *Partnerstwo dla rozwoju lokalnego*; <https://wspolnota.org.pl/news/partnerstwo-dla-rozwoju-lokalnego>.



Źródło: Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)*; https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=16912.

Możliwość pozyskania dodatkowego kapitału oraz sfinansowania inwestycji bez obciążania ustawowych limitów zadłużenia jest największą zaletą współpracy w ramach PPP. Wedle większościowych wskazań samorządowców należały wymienić przyspieszenie procesów inwestycyjnych lub realizację projektów opartych na najnowszych technologiach i najnowocześniejszych dostępnych rozwiązaniach rynkowych, co bez wątpienia przyczynia się do rozwoju lokalnego. Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym ułatwiła zarządzającym gminami zastosowanie tej koncepcji współpracy oraz sprzyja coraz większemu i świadomemu zaangażowaniu gmin w projekty publiczno-privatne, które mogą pozytywnie wpływać na proces rozwoju lokalnego.

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-privatnego determinuje wyższy poziom przygotowania projektu, gwarantuje większą terminowość ze względu na przestrzeganie ram czasowych umowy, oszczędność, lepsze wykorzystanie kompetencji podmiotów poprzez dzielenie zadań i ryzyka z uwzględnieniem pełnego rachunku korzyści oraz kosztów budowy i użytkowania infrastruktury, co zachęca do poszukiwania nowych źródeł finansowania⁷¹. Partner prywatny, otrzymuje zwrot z inwestycji jak również społeczeństwo jako użytkownik infrastruktury. Poprawa standardu świadczonych usług i utrzymanie go pod rygorem kar, na uzgodnionym poziomie przez cały okres długotrwałej współpracy i w zależności od efektów realizacji stanowią znaczące korzyści⁷².

⁷¹ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-privatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010, s. 7.

⁷² Łubina, *Partnerstwo publiczno-privatne jako forma rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego?*,

Podmiot prywatny ma gwarancję stabilnych źródeł dochodu w dłuższej perspektywie, jak również może generować dodatkowe przychody pochodzące od stron trzecich, ograniczając tym samym koszty wszelkich wymaganych subwencji ze strony sektora publicznego. Dzięki partnerstwu publiczno – prywatnym możliwa jest realizacja projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego, czyli zwiększenie tym samym zapotrzebowania na inwestycje, a także szybsze ich wdrożenie. Wykonanie projektów partnerstwa publiczno – prywatnego jest związane z ograniczaniem finalnych kosztów, ponieważ projekty te wymagają dostarczania usług w zakresie obsługi i utrzymania, stanowią dla sektora prywatnego dużą zachętę do zmniejszania kosztów w całym okresie realizacji projektu, co jest z reguły trudne do osiągnięcia w ramach ograniczeń budżetowych podmiotów publicznych. Zastosowanie partnerstwa publiczno – prywatnego wiąże się z lepszą jakością usługi - jest często lepsza niż jakość usługi w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego. Może to wynikać z lepszej integracji usług z aktywnymi towarzyszącymi, oszczędności skali, innowacji w świadczeniu usług lub z realizacji zachęt i kar uwzględnionych zwyczajowo w umowie partnerstwa publiczno – prywatnego. Ponadto, poprzez stworzenie konkurencji w zakresie usług publicznych, partnerstwo to umożliwia porównanie usług publicznych ze standardami rynkowymi, aby zapewnić najlepszy stosunek jakości do ceny.

Partnerstwo publiczno – prywatne otwiera perspektywę zabezpieczenia wkładu własnego strony publicznej w projektach współfinansowanych przez Unię Europejską, umożliwia całkowicie autonomiczną realizację inwestycji, często w całości przez partnera prywatnego. Udział partnerów prywatnych w realizacji zadań publicznych przez samorządy dotyczyć może małych, średnich i dużych. Umowy zawierane w ramach PPP nie ograniczają ustawowych limitów zadłużenia nałożonych na Skarb Państwa i samorządy lokalne. Pozytywnie wpływa to na możliwości inwestycyjne sektora publicznego. Decyzją Eurostatu, zobowiązania wynikające z umów partnerstwa publiczno – prywatnego nie są wliczane do zadłużenia sektora finansów publicznych, jeżeli partner prywatny przejmuje "ryzyko budowlane" i przynajmniej jedno z poniższych ryzyka: "ryzyko popytu" lub "ryzyko dostępności", związane z projektem.

Korzyści płynących z partnerstwa publiczno – prywatnego:

- 1) maksymalizacja wykorzystania mocnych stron każdego z partnerów,

- 2) krótszy czas realizacji projektu (w tym zwiększona efektywność procesu wdrażania i zarządzania projektem),
- 3) redukcja zaangażowania kapitałowego strony publicznej,
- 4) wyższa jakość i efektywność świadczonych usług, dzięki wykorzystaniu przez podmiot publiczny doświadczeń, wiedzy i nowoczesnych rozwiązań partnera prywatnego,
- 5) odciążenie finansowe gminy (podmiotu publicznego),
- 6) weryfikacja efektywności i opłacalności projektu (przez podmiot prywatny),
- 7) jeden podmiot odpowiedzialny za realizację całości przedsięwzięcia,
- 8) możliwość podziału przychodów pomiędzy stroną publiczną a prywatną,
- 9) realizacja projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego,
- 10) ograniczone koszty całkowite projektu, - rozłożenie w czasie i wyrównanie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny
- 11) wyższa jakość usług publicznych,
- 12) generowanie dodatkowych przychodów,
- 13) poprawa działania administracji publicznej,
- 14) wprowadzenie mechanizmów konkurencji w proces świadczenia usług publicznych,
- 15) ograniczenie zadłużenia publicznego (w tym możliwość nieliczenia zobowiązań związanych z inwestycją do długu finansów publicznych),
- 16) inwestowanie środków finansowych przez sektor prywatny w realizację zadań publicznych wpływa proces rozwoju lokalnego,
- 17) realizacja celu społecznego, czyli zaspokojenie potrzeb zbiorowych,
- 18) szybki proces budowy i przekazania do eksploatacji danego obiektu.

Należy pamiętać również o tym, że istnieją pewne bariery w nawiązywaniu współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi (gminami), a partnerami prywatnymi. Wśród nich można wymienić⁷³:

- 1) niskie zaangażowanie społeczeństwa w sprawy publiczne (co nie sprzyja rozwojowi partnerstwa publiczno – prywatnego, jak również samemu rozwojowi lokalnemu ze względu na brak identyfikacji własnych potrzeb, oraz brak włączenia się do prac nad danym projektem rozwojowym, natomiast udział ten stopniowo wzrasta),

⁷³ D. P. Mikołajczyk, *Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno- -prywatnego – zalety, wady, bariery rozwoju w Polsce oraz związek z ideą nowego zarządzania publicznego, prywatyzacji i zamówień publicznych*, Acta Universitatis Lodzianis Oeconomia, Nr 243, 2010 r., s. 118,

- 2) brak promocji i informacji (jednostki samorządowe nie dysponują wykwalifikowanymi zasobami kadrowymi, a także brak jest instytucji pomocniczych umożliwiających jednostce samorządu terytorialnego zwiększenie swojej pozycji i atrakcyjności wobec podmiotu prywatnego, instytucji kredytowych lub ubezpieczeniowych),
- 3) brak jednoznacznych procedur prawnych związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym z jednoczesnym korzystaniem z funduszy pomocowych i strukturalnych UE,
- 4) niskie zaangażowanie instytucji finansowych (np. banków) w działania inwestycyjne gmin,
- 5) obawy podmiotów prywatnych w zakresie realizacji inwestycji w niewielkich gminach, ze względu na mały rynek zbytu,
- 6) bardzo często ograniczone zasoby finansowe gmin zniechęcają prywatnych partnerów do inwestowania, ze względu na możliwość wystąpienia trudności w planowaniu długookresowej współpracy,
- 7) wzrastające zadłużenie gmin zniechęca podmioty prywatne do podejmowania współpracy,
- 8) ze względu na to, że w ostatnich latach sektor prywatny w mniejszym stopniu angażował się we współpracę z gminami, to mogą one odchodzić stopniowo od tej formy współpracy, co może być niekorzystne dla rozwoju lokalnego.

Prawidłowo poprowadzona współpraca między podmiotem prywatnym i publicznym niewątpliwie przynosi wiele pozytywnych skutków. W sytuacji różnych rodzajów przedsięwzięć lub inwestycji sugerowana jest inna forma współpracy. Jednostka samorządu terytorialnego zawsze powinna rozstrzygać, czy w danej sytuacji współpraca taka będzie opłacalna i czy za jej pomocą można zrealizować dany projekt. Istotna jest świadomość o potencjalnych zagrożeniach, które niesie ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne. Ten rodzaj współpracy ma dużo więcej korzyści, w przypadku szczególnie dużych, kosztownych przedsięwzięć, do których realizacji potrzebna jest odpowiednia wiedza, praktyka czy technologie. Co prowadzi do przyspieszenia i sprawnej realizacji projektu oraz zapewnia utrzymanie infrastruktury, która będzie służyć społeczności, szczególnie lokalnym mieszkańcom.

Podsumowując, współpraca oparta na partnerstwie publiczno – prywatnym niesie wiele korzyści dla podmiotu publicznego jak i prywatnego. W naszym kraju wykonywane są

zarówno przedsięwzięcia o małej, jak i wielkiej skali. Podkreślamy, iż bez pomocy sektora prywatnego, gminy nierzadko nie byłyby w stanie zrealizować wielu kosztownych projektów, ze względu na brak dostatecznych funduszy, tak więc rozwój lokalny nie byłby możliwy⁷⁴. Beneficjenty osiągają wszyscy uczestnicy wspólnoty lokalnej, m.in. mieszkańcy, ze względu na to, że samorząd lokalny odpowiedzialny jest za coraz lepsze świadczenie usług publicznych, w tym rozbudowywanie infrastruktury społecznej oraz technicznej, zapewnienie porządku i ładu przestrzennego, gospodarowanie infrastrukturą komunalną, co należy do zadań własnych gmin i jest podstawą rozwoju lokalnego. Beneficjenci mają również przedsiębiorcy i przyszli inwestorzy. Korelacja podmiotów publicznych z prywatnymi, poprzez realizację wspólnych celów mających służyć dobru wspólnemu, istnieje duża szansa na polepszenie warunków życia mieszkańców danego rejonu (w tym podniesienie standardu życia), niwelowanie bezrobocia (siła robocza potrzebna przy realizacji inwestycji i często zatrudnienie przy obsłudze obiektów zrealizowanych), wzrost atrakcyjności regionu (co z kolei przyciąga kolejnych inwestorów)⁷⁵. W partnerstwie publiczno – prywatnym występują bariery, przez co ważną rolę stanowi władza państwa, która będzie rozpowszechniać tę formę współpracy i dostosuje w tym względzie przejrzyste ramy prawne.

Moim zdaniem, partnerstwo publiczno-prywatne może przyczynić się również do zwiększenia efektywności przyszłych działań gminy poprzez wykorzystanie zarówno kapitału ludzkiego (nabyta wiedza i praktyka kadry sektora prywatnego), możliwości finansowych (dzięki inwestycjom sektora prywatnego) jak i związanych z tym pozytywnych zachodzących zmian w społeczności lokalnej.

⁷⁴ E. Sikora, Partnerstwo publiczno-prywatne w zarządzaniu gminą Bytom, Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej, tom 2 „Zarządzanie” 2017, Nr 25, s. 164.

⁷⁵ A. Jakubowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, s. 187.

Łukasz Kozera

Uniwersytet Pedagogiczny

W Krakowie

Gospodarka komunalna w teorii i praktyce

1. Istota gospodarki komunalnej

Przedmiotowa ustawa nie obejmuje legalnego pojęcia "gospodarki komunalnej", lecz poprzez charakterystykę zadań o charakterze użyteczności publicznej, podkreśla jej zakres oraz cel. Gospodarka komunalna jest więc działem gospodarki narodowej, a jej celem jest zaspokojenie bieżących i nieprzerwanych potrzeb dla ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, wynikających z zamieszkania ludności⁷⁶. W art. 1 ust.1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce określone są „zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”⁷⁷.

Analizując zapisy ustawy, gospodarka komunalna określa więc główny zakres funkcjonowania i ważną misję samorządu terytorialnego. Najważniejszymi zadaniami gospodarki komunalnej są:

- 1) usługi społeczne: ochrona zdrowia, rozwój kultury, ośrodki sportowe, oświata, opieka społeczna, mieszkania komunalne, bezpieczeństwo publiczne,
- 2) usługi techniczne: zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłownictwo, cmentarnictwo,
- 3) transport publiczny – usługi transportowe transportu zbiorowego, transport specjalny (osoby niepełnosprawne), dbanie o stan infrastruktury transportowej (drogi, tory),
- 4) gospodarka wodna: zaopatrzenie w wodę oraz kanalizacja,
- 5) gospodarka odpadami: składowanie odpadów, utyliczacja, recycling,
- 6) gospodarowanie terenami zielonymi.

⁷⁶ D. Dębski: *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw*, Część 2. WSiP, 2006, s. 346.

⁷⁷ Art. 1 ust.1 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej Dz. U. 1997 Nr. 9 Poz. 43.

Przywołany wyżej art. 1 ust. 1 odnosi się m.in. do pojęcia jednostki samorządu terytorialnego. Założenia samorządu terytorialnego było pierwszą reformą zrealizowaną przez parlament wybrany w 1989r. Ustawodawca ograniczył się do odtworzenia jednego, podstawowego szczebla samorządu czyli gminy, który dał możliwość zastosowania zasady samorządności tylko na poziomie lokalnym. Wówczas już zakładano wyznaczenie kolejnych szczebli samorządu, ale zostało to wykonane dopiero kilka lat później. Wskazanie modelu gospodarki komunalnej z dopuszczeniem zakresu działalności gospodarczej gmin miała miejsce w 1996 i do teraz Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. stanowi fundament działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, określanej jako gospodarka komunalna. Dwa kolejne szczeble samorządowe czyli powiaty i województwa zostały powołane na mocy reformy ustawy w 1998r. Uzyskały one wówczas indywidualne zadania w zakresie realizacji potrzeb zbiorowych wspólnot i które wykonują te zadania w oparciu powierzonego im majątku oraz zapewnionych ustawowo dochodów.

Gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego ma za zadanie realizować cel jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty komunalnej. Każdemu szczeblowi samorządu wydzielona została ustawowo sfera takich zadań – zadania tych trzech szczebli się różnią od siebie. Na szczeblu gminnym za ochronę dóbr komunalnych odpowiada urząd gminy. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁷⁸, realizując wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżonych dla innych jednostek tego samorządu. Gmina obejmuje najszerszy zakres gospodarki komunalnej. Zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990r. O samorządzie gminnym zadania samorządu terytorialnego zostały podzielone na własne i zlecone. Do zadań własnych należy zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Artykuł 7 ust. 1 ustawy konstruuje otwarty katalog takich zadań. Zgodnie z tym przepisem zadania własne gminy obejmują następujące sprawy⁷⁹:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,

⁷⁸ Rozdz. 1. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz. U. 2020.0.713.

⁷⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. O samorządzie gminnym Art. 7. ust. 1, Dz.U.2020.0.713.

- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- 18) promocji gminy,
- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

O zadaniach własnych gminy możemy mówić gdy:

- 1) Posiadają charakter lokalny.
- 2) Zadania otrzymywane przez jednostki samorządu terytorialnego muszą być oparte na zasadzie decentralizacji.
- 3) Wykonywane zadania są finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego.
- 4) Jednostka reprezentująca samorząd terytorialny realizuje zadania samodzielnie oraz działa we własnym imieniu.

Powiat realizuje zadania publiczne powiatu o charakterze ponadgminnym. Wymienione są one w Rozdziale 2 art.4. ustawy o samorządzie powiatowym, są to następujące zadania z zakresu⁸⁰:

- 1) edukacji publicznej w sferze szkolnictwa ponadgimnazjalnego, placówek oświatowo-wychowawczych oraz publicznych szkół specjalnych,
- 2) promocji i ochrony zdrowia, w tym prowadzenia szpitali ogólnych,
- 3) pomocy społecznej, w tym prowadzenia powiatowych domów opieki społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 4) polityki prorodzinnej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym powoływania powiatowego centrum pomocy rodzinie,
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych, w tym zarządzanie siecią dróg powiatowych i ruchem na nich, wydawanie praw jazdy, prowadzenie ewidencji pojazdów,
- 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 8) kultury fizycznej i turystyki,
- 9) geodezji, kartografii i katastru,
- 10) gospodarki nieruchomościami,
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 12) gospodarki wodnej, w tym wydawanie zezwoleń wodno-prawnych,
- 13) ochrony środowiska i przyrody, w tym rozpatrywanie inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska,
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, w tym ochrona gruntów rolnych i leśnych,
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, w tym prowadzenie powiatowego urzędu pracy, ochrony praw konsumenta, w tym powoływanie powiatowych rzeczników praw konsumenta,

⁸⁰ Rozdział 2. art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz. U. 2020.0.920.

- 18) utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 19) obronności,
- 20) promocji powiatu,
- 21) działalności w zakresie telekomunikacji.

Do zadań samorządu województwa należą zadania określone ustawami w zakresie⁸¹:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- 2) promocji i ochrony zdrowia, w tym prowadzenie psychiatrycznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy,
- 3) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w tym organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej oraz wojewódzkich bibliotek publicznych,
- 4) pomocy społecznej, w tym kształcenie służb społecznych i wdrażanie programów pomocy społecznej,
- 5) polityki prorodzinnej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym opracowywanie programów pomocy osobom niepełnosprawnym,
- 6) modernizacji terenów wiejskich,
- 7) zagospodarowania przestrzennego, w tym opracowanie planu przestrzennego zagospodarowania województwa,
- 8) ochrony środowiska,
- 9) gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych,
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych, w tym budowa, utrzymanie, modernizacja i zarządzanie drogami wojewódzkimi oraz zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich,
- 11) kultury fizycznej i turystyki,
- 12) ochrony praw konsumentów,
- 13) obronności,
- 14) bezpieczeństwa publicznego,
- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 16) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 17) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

⁸¹ Art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. O samorządzie województwa, tj. Dz. U. 2020.0.1668.

Zasadnicze zmiany w gospodarce komunalnej zostały ujęte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Ustawa ta stanowi, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Te dwie formy nie wyczerpują form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Należy zaznaczyć, że o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej decydują organy jednostek samorządu terytorialnego czyli rady gmin, rady powiatów i sejmiki województwa⁸². Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać swoje zadania z zakresu użyteczności publicznej i zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej samodzielnie, jako jednostki organizacyjne finansów publicznych, w postaci zakładów budżetowych, za pośrednictwem spółek prawa handlowego bądź wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań gospodarczych. W tym ostatnim przypadku jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać te zadania w drodze umowy cywilnoprawnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Przy zawieraniu tych umów, muszą być zastosowane przepisy ustawy o zamówieniach publicznych⁸³. W procesie tworzenia zakładu budżetowego organ stanowiący musi określić: nazwę i siedzibę, przedmiot działalności, źródła przychodów własnych zakładu, stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie, terminy i sposoby ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń dokonywania wpłat do budżetu, zasady ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli przewiduje przekazywanie tych środków temu zakładowi⁸⁴.

W polskim systemie samorządowym najwięcej zadań z zakresu gospodarki komunalnej zostało powierzone gminom. Gminy i województwa mogą prowadzić również działalność wykraczającą poza strefę użyteczności publicznej, wyłącznie w formie spółki prawa handlowego. Gminy mogą powoływać spółki w tym celu, gdy występują na rynku lokalnym niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej i równocześnie na terenie gminy występuje bezrobocie, które w dużym stopniu negatywnie wpływa na poziom życia wspólnoty samorządowej, a poprzez inne działania nie można oddziaływać na aktywizację

⁸² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych Dz.U.2013.885 ze zm. Dz.U. 2013.938.

⁸³ Art.3.ust.1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej, tj. Dz. U. 2019.0.712.

⁸⁴ Art. 16. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, tj. Dz. U. 2019.0.869.

życia gospodarczego⁸⁵. Województwo może tworzyć, poza sferą użyteczności publicznej województwa, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Zadania publiczne mogą być realizowane również dzięki współpracy podmiotów sektora publicznego z sektorem prywatnym w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Przedmiotem umowy zawieranej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest zawsze realizacja przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem określonego przedsięwzięcia na rzecz partnera publicznego. Przedsięwzięciem takim może być:

- 1) realizacja inwestycji infrastrukturalnych,
- 2) świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego celu składnikiem majątkowym,
- 3) działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacji lub zagospodarowania miasta lub jego części,
- 4) przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspierające realizację zadań publicznych.

Kolejną formą powierzania zadań z zakresu gospodarki komunalnej innym podmiotom jest powierzanie ich organizacjom pożytku publicznego i organizacjom pozarządowym, na podstawie zawieranych umów cywilnoprawnych. Do takiego działania jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Strefa zadań publicznych, dopuszczona do realizacji przez te organizacje, obejmuje, zgodnie z art. 3 cytowanej ustawy, bardzo szeroki zakres spraw, między innymi zadania w zakresie:

- 1) pomocy społecznej,
- 2) zapewnienie pomocy byłym żołnierzom zawodowym, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom,
- 3) działalności charytatywnej,
- 4) podtrzymania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju

⁸⁵ Art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, tj. Dz. U.2019.0.712.

- świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych,
 - 6) ochrony i promocji zdrowia,
 - 7) działania na rzecz osób niepełnosprawnych,
 - 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych,
 - 9) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
 - 10) nauki, edukacji, oświaty i wychowania,
 - 11) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji,
 - 12) upowszechniania kultury fizycznej i sportu,
 - 13) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
 - 14) porządku i bezpieczeństwa publicznego,
 - 15) upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
 - 16) działań na rzecz integracji europejskiej.

Jednostki samorządu terytorialnego powierzają organizacjom wymienionym w ustawie konkretne zadania publiczne, ogłaszając konkursy ofert na realizację określonego zadania. Po rozstrzygnięciu konkursu dochodzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej między organem samorządu terytorialnego a podmiotem społecznym, na okres nie dłuższy niż 3 lata⁸⁶. Przywrócenie samorządu terytorialnego, to okres zasadniczych przemian ustrojowych. Sposób gospodarowania mieniem komunalnym ulegał zmianom. Wszystkie te zmiany znalazły swoje odbicie w ustawach wyznaczających sposób realizacji powierzonych samorządowi zadań publicznych. W nowym ustroju wzrosła ranga inicjatywy obywatelskiej i udziału społeczeństwa w realizacji zadań publicznych: stąd zupełnie nowe rozwiązania, wyznaczone takimi ustawami, jak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym czy ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁸⁷.

⁸⁶ Art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności użytku publicznego i o wolontariacie, tj. Dz.U. 2020.0.1057.

⁸⁷Kancelaria senatu Biuro analiz i dokumentacji *Gospodarka Komunalna – polski model*, [online], Warszawa 2012, str. 10[dostęp 13.01.2021], <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>

2. Ochrona środowiska

Gospodarka komunalna jest sferą życia społeczno-gospodarczego. Kluczowym kierunkiem procesu przemian są poczynania na rzecz szeroko rozumianej ochrony środowiska. Jednym z priorytetowych zadań gminy to ochrona środowiska, przyrody i gospodarki wodnej. W Polsce najważniejszą ustawą nakładającą obowiązek dbania o środowisko jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa z dnia 2 kwietnia z 1997 roku). Stanowi ona, że każdy obywatel Polski ma obowiązek dbania o środowisko i jej poszczególne komponenty. Ustawa wskazuje także, że władze publiczne również muszą tego przestrzegać⁸⁸. Ochrona środowiska jest obecnie obszerną, szybko rozwijającą się nauką o charakterze interdyscyplinarnym. Należy także podkreślić, że ochrona i kształtowanie środowiska należą do podstawowych funkcji państwa. W ochronie środowiska można wyróżnić trzy kierunki⁸⁹:

- 1) ochronę i racjonalne użytkowanie zasobów przyrody (ziemi i jej wnętrza, wód, lasów oraz zwierząt itp.),
- 2) ochronę szczególnych walorów środowiska, swoistych, cennych elementów przyrodniczych (parków narodowych, rezerwatów i pomników przyrody, cennych gatunków roślin i zwierząt), ochronę i kształtowanie krajobrazu, walorów turystycznych i wypoczynkowych, terenów uzdrowisk, terenów zielonych w miastach i wsiach,
- 3) ochronę środowiska życia człowieka przez obciążeniami i uciążliwościami (ochronę ziemi, wód, powietrza przed zanieczyszczeniem, usuwanie, utylizację lub bezpieczne składowanie odpadów, ochronę przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem).

Rozwój gospodarczy ostatnich lat przyczynił się do zwiększenia świadomości ekologicznej i dbałości o środowisko. Dobrym przykładem na to, że społeczeństwo zaczęło dbać o ochronę środowiska jest określenie atutowych zasad polityki zrównoważonego rozwoju. Polityka mówi o tym, że rozkwit gospodarczy powinien stać na równi z ze sprawami dotyczącymi ochrony środowiska. Daje to pewność, dalszego postępu technologicznego oraz ułatwienie przestrzegania wyznaczonych standardów jakości środowiska. Jest kilka aktów normatywnych, mówiących o ochronie środowiska. Jednym z takich aktów to Ustawa Prawo

⁸⁸ Ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. z 1997r. Nr. 78. poz. 483, z późn. zm.

⁸⁹ M. Podolak, *Polityka ekologiczna Polski w okresie transformacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin2004, s. 20.

Ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001r., która stanowi, że wójt burmistrz i prezydent miasta, są organami jednostek samorządu gminy oraz są uprawnieni do zlecania przymusowego wykonania obowiązku. Każdy z nich ma swoje określone kompetencje i także w Prawie Ochrony Środowiska. Dlatego zgodnie z art. 376 ustawy, prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2004 roku, zalicza ich do organów ochrony środowiska⁹⁰. Główną funkcją organów samorządowych gminy:

- 1) kontrola przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska,
- 2) inspekcja pracowników podległych im urzędów (w przypadku gminy są to urzędy miejskie lub gminne),
- 3) perspektywa wystąpienia w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach które dotyczą wykroczeń przepisów dotyczących ochroną środowiska,
- 4) odbieranie zawiadomień o awarii,
- 5) odroczenie użytkowania instalacji, których emisja nie wymaga pozwolenia,
- 6) zlecenie osobom fizycznym wykonanie czynności ograniczającej negatywne oddziaływanie na środowisko,
- 7) dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:
 - a) zdolności przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
 - b) konieczności inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
 - c) poniesionych kosztów w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
 - d) analizy stanu liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów o odbiór odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych, w imieniu których gmina powinna podjąć działania związane ze zorganizowaniem odbierania odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników,
 - e) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
 - f) ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do

⁹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tekst pierwotny: Dz. U. 2001r. Nr. 62 poz. 627).

składowania odbieranych z terenu gminy

- 8) zapobieganie zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych, poprzez działania zbierania i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku,
- 9) utrzymywanie porządku oraz czystości na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina, oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg,
- 10) określenie wymagań osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, Opinie BAS, Varia 249
- 11) zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt,
- 12) zapewniać zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałać z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie,
- 13) znakować obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt.

Kolejnym aktem normującym ochronę środowiska jest Ustawa o Ochronie Przyrody (z dnia 16 kwietnia 2004 rok) w której zgodnie z art. 83 wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości. Inicjator jeżeli nie jest właścicielem posesji z której chce usunąć drzewo, winien jest wykazać stosowny dokument zaświadczający o zgodzie właściciela nieruchomości. Zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uwarunkowane od przesadzenia tych „obiektów” w miejsce wskazane przez organ wydający zezwolenie, lub zastąpienie ich innymi drzewami lub krzewami. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wyznaczyć w rozporządzonym zezwoleniu opłatę za usuwanie drzew lub krzewów. Wielkość tej opłaty zależna jest między innymi od rodzaju drzewa, wieku, grubości pnia itp. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wymierzyć administracyjną karę pieniężną za⁹¹:

- 1) zniszczenie drzew, terenów zielonych lub krzewów spowodowane niepoprawnym wykonaniem robót ziemnych lub złym używaniem urządzeń mechanicznych, technicznych, lub wprowadzeniem do środowiska środków

⁹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880.

- chemicznych szkodliwych dla roślinności,
- 2) usunięcie krzewów lub drzew bez określonego zezwolenie,
 - 3) zniszczenie, które mogło być spowodowane niewłaściwą pielęgnacją terenów zielonych, drzew, krzewów.

Obowiązkiem rady gminy, w chwili nie ustanowienia tych firm przez wojewodę, jest , ustanowienie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych lub zespołu przyrodniczo – krajobrazowego.

Następnym aktem prawnym jest Ustawa Prawo Wodne z dnia 18 lipca 2001 roku. Zgodnie z artykułem 10 "wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi...". Natomiast według art. 29 wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, nakazać właścicielowi gruntu, przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegającym szkodom, w chwili gdy właściciel przyczynił się do niekorzystnych zmian stanu wody, a zmiany te dotyczą także gruntów sąsiednich. W momencie kiedy właściciel gruntu ma świadomość że w wyniku eksploatacji gruntu mogą wystąpić zmiany w stanie wody na danym terenie i terenie sąsiednim, może on przygotować stosowny dokument, który umożliwi taką działalność. Taka ugoda jednakże ta nie dotyczy wprowadzenia do wód oraz ziemi ścieków. Wspomniany dokument ugody musi zatwierdzić wójt, burmistrz lub prezydent. Tylko wtedy po podjęciu decyzji przez wcześniej wymienione organy możliwa jest realizacja działań. Art. 81 prawa wodnego nakłada na organy administracji samorządowej zadania związane z ochroną przed powodzią lub suszą⁹².

Z zakresu ochrony Środowiska wchodzi również obowiązki wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹³:

- 1) przygotowanie i przeprowadzenie przetargu na wykonywanie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów,
- 2) monitorowanie umowy z firmą odbierającą i zagospodarowującą odpady komunalne,
- 3) sprawozdawczość gminy wynikająca z ustawy,

⁹² Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Dz.U. 2001 Nr 115 poz. 1229.

⁹³ Ustawa z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dz. U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.

- 4) prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników na odprowadzenie nieczystości płynnych,
- 5) wydawanie i cofanie decyzji zezwalających na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska są podejmowane w celu zaspokojenia potrzeb ludności na terenie miasta. Należy do nich:

- 1) odebranie i utylizacja oraz segregacja odpadów komunalnych,
- 2) utrzymywanie komunalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,
- 3) utrzymanie zieleni miejskiej oraz odpowiednie utrzymanie i przystosowanie do rekreacji lasów komunalnych.

Na mocy art. 3 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. nr 123, poz. 858.) zadania w tym obszarze uchwalono jako zadaniem własnym gminy. Do zakresu kompetencji rady gminy związanych z zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków należą⁹⁴:

- 1) ustanowienie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- 2) podjęcie uchwały o zatwierdzeniu taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami,
- 3) przedłużenie, w drodze uchwały, na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego czasu obowiązywania dotychczasowych taryf,
- 4) ustalenie obowiązujących cen i stawek opłat zapewniających pokrycie uzasadnionych kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków,

⁹⁴ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.)

- 5) uchwalenie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego,
- 6) dyrektywy 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. dotyczącej wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w państwach członkowskich (Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975).

Zgodnie z art. 18 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.) do zadań własnych gminy(zadanie wójta, burmistrza, prezydenta gminy), w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy⁹⁵:

- 1) opracowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy,
- 2) opracowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy,
- 3) finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy,
- 4) opracowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

Do zadań gminy należy również ochrona i dbanie o drogi gminne które uzupełniają istniejące w danej gminie sieci dróg powiatowych, wojewódzkich lub krajowych. Gmina wobec nich ma obowiązek opłacania i ich utrzymania Zgodnie z przepisami art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zarządcą drogi dla dróg gminnych, do najważniejszych jego zadań należy⁹⁶:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- 3) spełnianie funkcji inwestora,

⁹⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Dz.U. 2012 r. poz. 1059, ze zm.

⁹⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Dz.U.2016.0.1440

- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego,
- 5) wykonanie zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- 6) prowadzenie robót w pasie drogowym,
- 7) przyznawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych,
- 8) kierowanie ewidencją dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom,
- 9) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- 10) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
- 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska, mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg,
- 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia,
- 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Sprawowanie władzy to nie tylko realizacja zadań wskazanych w aktach prawnych, lecz przede wszystkim działanie na rzecz rozwoju gminy w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej⁹⁷. Istotę gospodarki komunalnej i jednostek organizacyjnych gminy realizujących zadania w ramach gospodarki komunalnej wyraża Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 roku (W. 8/96) stwierdzająca, że „(...) jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu wykonują je niezależnie od tego czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze

⁹⁷ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 161-162.

środków publicznych”. Gospodarka komunalna jest zatem z założenia ustawowego działalnością typu not – for – profit⁹⁸. Pojęcie not- for- profit oznacza działalność „nie dla zysku”, jednak zysk może wystąpić.

3. Planowanie przestrzenne

Gospodarka przestrzenna jest dziedziną, która interesuje każdego człowieka. Każdy bowiem jest mniej lub bardziej zajmuje się gospodarką przestrzenną poprzez np. uczestniczenie w wyborze lokalizacji przedmiotów w przestrzeni, czy podejmuje działania związane z gospodarowaniem przestrzenią. Definicja gospodarki przestrzennej, mówi że polega ona na podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu terenu do pełnienia różnych społecznych i gospodarczych oraz o sposobie zagospodarowania i zabudowy terenów. Główną misją gospodarki przestrzennej jest określenie zasad i metod gospodarowania przestrzenią, aby doprowadzić do określonego celu, jakim jest zapewnienie ładu przestrzennego oraz osiągnięcie rozwoju zrównoważonego⁹⁹. Głównymi czynnikami zachowania ładu przestrzennego są:

- 1) rozmieszczenie przestrzenne funkcji (właściwe funkcje w optymalnych miejscach),
- 2) sąsiedztwo funkcji (bezkonfliktowe i dające największe korzyści),
- 3) struktura pionowa (zachowanie proporcji wysokości, występowanie dominanty),
- 4) struktura pozioma (harmonia w strukturze użytkowania i władania, czyli odpowiedni kształt i wielkość działek, rozłogu, pól siewnych i gospodarstwa wiejskiego, oddalenie od podmiotów gospodarczych).

Drugim ważnym celem gospodarki przestrzennej jest dążenie do osiągnięcia rozwoju zrównoważonego. Rozwój zrównoważony jest to proces, który charakteryzuje się dążeniem do osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego przez zapewnienie dostępu do zasobów zarówno odnawialnych, jak i nieodnawialnych, wzrostu ekonomicznego

⁹⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. (Dz.U. 1997 nr 29 poz. 162)

⁹⁹ R. Cymerman, B. Grządka, L. Tyszko *Gospodarka przestrzenna jako dziedzina wiedzy i praktyki kształtująca ład przestrzenny*[online], 2002, str. 5-6,[dostęp 14.01.2021], /Acbazhum.muzhp.pl/media/filesta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum/Acta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum-r2002-t1-n1_2/Acta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum-r2002-t1-n1_2-s5-15/Acta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum-r2002-t1-n1_2-s5-15.pdf

dokonującego się przez bardziej efektywne wykorzystanie surowców i innych zasobów przyrody, racjonalizację zużycia energii i pracy, a także rozwój proekologicznych technologii oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego. Istotą tak rozumianego zrównoważonego rozwoju jest powiązanie szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia ludności z poprawą stanu środowiska przyrodniczego i dążeniem do zachowania go w dobrym stanie dla przyszłych pokoleń¹⁰⁰ Te dwa pojęcia wytyczają granice legalności wszystkich działań, które są realizowane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.¹⁰¹ Głównym aktem prawnym w Polsce, który reguluje proces planowania jest Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tą ustawą, zadaniem planowania przestrzennego jest przeznaczenie terenów na wybrane cele oraz określanie zagospodarowania tych terenów, przyjmując zasadę zrównoważonego rozwoju jako podstawę działań. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Ustawa z 27 marca 2003 r zalicza do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennemu.). Określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem gminy, podejmuje ona uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W tym przypadku studium sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zważając na zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania, darowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego¹⁰². W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza¹⁰³:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe,
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury

¹⁰⁰ Ibidem, *str.* 7-8.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717)

¹⁰² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717

¹⁰³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

- współczesnej,
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. 1696 i 2473),
 - 6) walory ekonomiczne przestrzeni,
 - 7) prawo własności,
 - 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
 - 9) potrzeby interesu publicznego,
 - 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych,
 - 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,
 - 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych,
 - 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.

Podsumowując okres rozpoczęcia reformy ustrojowej w Polsce oraz przywrócenia samorządu terytorialnego, to okres zasadniczych przemian ustrojowych. System zarządzania mieniem komunalnym uległ w minionym dwudziestolecu wielu zmianom które znalazły swoje odbicie w ustawach, wyznaczających sposób realizacji powierzonych samorządowi zadań publicznych. W nowym ustroju wzrosła ranga inicjatywy obywatelskiej i udziału społeczeństwa w realizacji zadań publicznych: stąd zupełnie nowe rozwiązania, wyznaczone takimi ustawami, jak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym czy ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W przemianach form i sposobów realizacji zadań publicznych, służących zaspokojeniu potrzeb zbiorowych wspólnot samorządowych, znajduje odzwierciedlenie całość zmian ustrojowych, które przeszła Polska. Gospodarka komunalna bez wątpienia jest istotną sferą działania

samo-rządu terytorialnego. Ponadto stanowi główną misję samorządu, obejmującą trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym¹⁰⁴:

- 1) sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych,
- 2) interwencję na lokalnym rynku gospodarczym ze względów gospodarczych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy,
- 3) działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Każdy szczebel samorządu uzyskał oddzielne zadania w zakresie realizacji potrzeb zbiorowych wspólnot. Na poziomie gminy, powiatu oraz województwa zadania wykonywane są przy pomocy powierzonego im majątku i zapewnionych ustawowo dochodów. Warto podkreślić, iż rozwiązania związane z obszarem dopuszczalnej działalności gospodarczej na poszczególnych szczeblach samorządu są nieznacznie różne. Fundamentalną zasadą przyjętą przez ustawodawcę było wprowadzenie (z drobnymi wyjątkami), iż możliwa jest tylko taka działalność gospodarcza, która będzie miała na celu wykonywanie zadań o charakterze publicznym.

¹⁰⁴ M. Kulesza, Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne [online], ST 2012, nr 7-8, s. 7, [dostęp 13.01.2021], [ST_7-8_2012.indb \(dzp.pl\)](#)

Zasady bezpieczeństwa w ochronie dóbr komunalnych

Zdefiniowanie modelu gospodarki komunalnej i dopuszczalnego zakresu działalności gospodarczej gmin stanowiło problem, którego rozwiązanie zajęło kilka lat. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁰⁵, definiująca ustrój gospodarczy gmin, stanowi do dnia dzisiejszego podstawę działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, określanej jako gospodarka komunalna.

Gospodarka komunalna stanowi dział gospodarki narodowej zarządzany przez samorząd terytorialny (wojewódzki, powiatowy, gminny), którego celem jest zaspokojenie materialno-bytowych potrzeb ludności w miastach poprzez świadczenie usług materialnych i niematerialnych¹⁰⁶. Inaczej ujmując, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Głównym celem dóbr komunalnych jest zaspokojenie bieżących i nieprzerwanych potrzeb dla ludności, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych wynikających z zamieszkania ludności.

Mienie wszystkich jednostek samorządu komunalnego jest mieniem komunalnym, służącym realizacji zadań samorządów. Na mienie komunalne składają się, obok prawa własności, również inne prawa majątkowe, w tym prawo użytkowania wieczystego i inne ograniczone prawa rzeczowe oraz środki pieniężne różnych kategorii. Środki te uzyskiwane są zarówno z należnych jednostkom samorządu terytorialnego podatków lokalnych i udziałów w podatkach należnych budżetowi państwa, z opłat, wynikające np. z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z dochodu z majątku komunalnego, z transferów z budżetu państwa (subwencje ogólne i dotacje celowe) oraz ze środków zagranicznych (są to przede wszystkim środki europejskie, wśród nich środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, środki

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9 poz.43).

¹⁰⁶ S. Denczew, *Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*, http://pbc.biaman.pl/Content/364/wspolczesne_zagadnienia_sektorow_inzynierskich.pdf, dostęp [11.01.2021].

funduszy wspomagających rolnictwo i rybołówstwo oraz środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Do dochodów jednostek samorządu terytorialnego, składających się na mienie komunalne, należą również dochody inne, takie jak spadki, zapisy, darowizny, odszkodowania, dochody z kar pieniężnych i grzywien, dochody uzyskiwane z budżetu państwa, związane z realizacją zadań administracji rządowej oraz dotacje z innych jednostek samorządu terytorialnego czy z funduszy celowych¹⁰⁷.

Kluczowe znaczenie dla prawnej charakterystyki gospodarki komunalnej ma pojęcie „swobody organizatorskiej”, jaka stanowi niezbywalny atrybut każdej działalności gospodarczej, także działalności gospodarczej samorządu podejmowanej w interesie mieszkańców (w interesie wspólnoty samorządowej) i oczywiście „w granicach prawa”. Dostrzega to zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o gospodarce komunalnej¹⁰⁸.

Gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu zadań na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty komunalnej. Każdemu szczeblowi samorządu powierzony został ustawowo określony zakres takich zadań – zadania gminy, powiatu i samorządowego województwa nie pokrywają się wzajemnie.

Gmina, która jest podstawowym szczeblem samorządowym, posiada największą autonomię oraz najszersze zadania z zakresu zaspokajania potrzeb społecznych i w związku z tym prowadzi działalność gospodarczą w najszerszym zakresie¹⁰⁹. Do realizacji zadań użyteczności publicznej gmina może wykorzystywać instrumenty prawa administracyjnego, jak i instytucje właściwe prawu cywilnemu. Potwierdza to art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowiąc, że *"jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego"*¹¹⁰. Zadania użyteczności publicznej definiuje również wcześniejsza ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl, której do takich zadań należą zadania własne gminy. Celem zadań własnych gminy

¹⁰⁷ A. Krasnowolski, *Gospodarka komunalna- polski model*, Kancelaria senatu. Biuro analiz i dokumentacji, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>, dostęp [11.01.2021].

¹⁰⁸ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna- podstawy i mechanizmy prawne*, https://www.dzp.pl/files/shares/Art/Gospodarka_komunalnapodstawy_i_mechanizmy_prawne.pdf, dostęp [12.01.2021].

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43).

jest także bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności, świadcząc dla niej powszechnie dostępne usługi. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym do zadań gminy należą w szczególności sprawy z zakresu¹¹¹:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 5) lokalnego transportu zbiorowego,
- 6) ochrony zdrowia,
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 10) edukacji publicznej,
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 13) targowisk i hal targowych,
- 14) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 15) cmentarzy gminnych,
- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do

¹¹¹ Art. 7. ust. z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U.2020.713 t.j.).

działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,

20) promocji gminy,

21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych,

22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zadania te wskazują, że najważniejszym celem gospodarki komunalnej jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców danej społeczności lokalnej. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności wymaga wykorzystania pewnych środków, które dzieli się ze względu na charakter owych potrzeb. Do środków tych zalicza się środki materialne i niematerialne, przy czym pierwsze (materialne) obejmują środowisko przyrodnicze oraz wytwory działalności człowieka, dzięki którym zaspakajane są potrzeby ludzkie, a także zagadnienia dotyczące produkcji wytworów, ich podziału, wymiany i konsumpcji. Do niematerialnych środków służących zaspokojeniu potrzeb ludności należy: przekazywanie wiedzy, informacji, rozrywka, porady prawne i lekarskie, zapewnienie bezpieczeństwa oraz ładu publicznego.

A zatem środkami służącymi do zaspokojenia potrzeb ludności są dobra i usługi komunalne. Ze względu na temat niniejszej pracy istotne stały się dobra komunalne i ich ochrona. Dobra komunalne, które służą do zaspokojenia ludzkich potrzeb, podzielone zostały według różnych klasyfikacji, wśród których wymienia się: dobra wolne, dobra gospodarcze, surowce, dobra ekonomiczne, produkcyjne, użyteczności publicznej, itd.

Obok powyższych zadań gospodarczych samorząd, zwłaszcza lokalny (gmina i powiat), w sferze zewnętrznej wykonuje w szerokim zakresie także inne funkcje: odpowiada za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na swoim terenie (w tym zarządzanie kryzysowe), za obsługę administracyjną obywateli i podmiotów gospodarczych: prowadzi rejestry, wydaje różnorodne decyzje administracyjne, zaświadczenia itp., wykonuje liczne zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i wiele innych. Nie ma tu miejsca ani też powodu, by przedstawiać szczegółową charakterystykę tych funkcji i zadań; wystarczy zauważyć, że w efekcie reform administracyjnych lat 1990–1998 obecny system administracyjny Polski jest tak zbudowany, iż obsługa obywatela w tych różnorodnych

aspektach przez władze publiczne (rządowe i przede wszystkim samorządowe, ale także przez organy wymiaru sprawiedliwości) dochodzi zasadniczo do skutku w skali lokalnej¹¹².

Jednymi z bardzo ważnych są dobra wolne, podlegające ochronie, gdyż występują one w przyrodzie. Ich występowanie jest w ilości nieograniczonej w stosunku do potrzeb i w sposób bezpośredni zaspakajają one potrzeby ludności. Do dóbr wolnych, komunalnych zalicza się więc m.in. powietrze, słońce, wodę, morze, piasek, a na biegunie północnym np. lód. Dobra te nie stanowią wytworów działalności człowieka, lecz przynależą do świata przyrody i są zawsze dostępne. Nie zalicza się ich do działalności komercyjnej gminy, gdyż nie są one ukierunkowane na zarobek, a mieszczą się w zakresie dóbr publicznych. Ludność może z nich korzystać bezpłatnie, pamiętając, że należy dbać i wziąć je pod ochronę.

Przykładem tego jest woda i powietrze, dobra wolne podlegające ochronie prawnej, której muszą przestrzegać wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, planujące zagospodarowanie terenu. W dzisiejszych czasach dobra wolne praktycznie już nie istnieją, dlatego też pojawiła się druga definicja pojęcia dobro wolno. Definicja ta mówi o dobrach wolnych, których cena równa się zero. Oznacza to, że w XXI wieku niektórzy ludzie dobrami wolnymi określają wszystkie dobra, za które nie musimy nic płacić. Nowo powstała definicja ma jednak jeden mankament. Tłumacząc tak dobra wolne nie jesteśmy w stanie odróżnić ich w żaden sposób od dóbr publicznych. Obie te definicje są jak najbardziej aktualne.

Dobra wolne, które występują w przyrodzie, w postaci nadającej się do zaspokojenia określonej potrzeby ludzkiej, w praktyce wyczerpują się. Zachodzi więc potrzeba racjonalnego ich wykorzystania i większego zainteresowania tym problemem ze strony nauk ekonomii jak i całej rasy ludzkiej. Paradoksalnie powszechne dobro jakim jest powietrze zaczęło być sprzedawane w miejscach, gdzie zanieczyszczenie powietrza jest wysokie, np. w miastach ogarniętych smogiem. Przykład ten ukazuje w jak dramatycznej sytuacji znajdują się część społeczeństwa i pobudza nas to głębszej refleksji o tym jak istotne jest racjonalne czerpanie z zasobów natury i w jaki sposób człowiek może zapobiec czyhającemu nam zagrożeniu. Naszą uwagę i wsparcie powinny otrzymać organizacje ekologiczne, które w sposób waleczny chcą chronić naszą planetę¹¹³.

¹¹² M. Kulesza, op. Cit., https://www.dzp.pl/files/shares/Art/Gospodarka_komunalnapodstawy_i_mechanizmy_prawne.pdf, dostęp [12.01.2021].

¹¹³ *Dobro wolne*, Encyklopedia zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Dobro_wolne, dostęp [12.01.2021].

Spośród szeregu zadań, jednym z podstawowych obowiązków wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta jest bowiem sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Jednym z elementów ochrony środowiska jest utrzymanie przyrody, w tym istniejącego drzewostanu. Władze gminy odpowiadają też za prawidłową gospodarkę wodną oraz zaopatrzenie lokalnej społeczności w wodę i odprowadzanie ścieków. Obowiązkiem każdej gminy jest także utrzymanie porządku i czystości na swoim terenie oraz gospodarowanie odpadami. Do tej pory wszystkie te zadania były realizowane z tzw. funduszy ochrony środowiska. Od początku roku 2010 zadania funduszy przejęli starostowie, wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast¹¹⁴.

Przepisy występujące w przytoczonej wyżej *Ustawie o samorządzie gminnym* dość ogólnikowo przedstawiają zadania gminy w zakresie ochrony środowiska. Z tego też względu wszystkie zadania, które gminy muszą wykonywać, są uszczegółowione w szeregu odrębnych innych ustaw, takich jak np. prawo ochrony środowiska¹¹⁵.

Prawo jest podstawowym i najważniejszym instrumentem realizacji polityki ochrony środowiska. Akty prawne przyjmowane przez Parlament określają główne cele w zakresie ochrony środowiska oraz regulują odpowiedzialność i kompetencje podmiotów mających szczególnie wpływ na stan i ochronę środowiska. XXI wiek przyniósł rewolucyjne zmiany w zarządzaniu gospodarką odpadami. Od 2001 roku wprowadzane są istotne zmiany w przepisach prawnych dotyczących ochrony środowiska, a zarazem gospodarowania odpadami. Związane są one z koniecznością dostosowania polskiego prawa do przepisów obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej. W Polsce jeszcze do niedawna, najbardziej powszechnym sposobem unieszkodliwiania odpadów było ich składowanie.

Obecnie istnieją już w rodzimym prawodawstwie podstawy porządkujące zagadnienia związane z zarządzaniem i nadzorem nad ich gospodarką. Należą do nich ustawy, między innymi: o odpadach, o opakowaniach, o opłacie produktowej i depozytowej¹¹⁶.

¹¹⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Zadania i kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska-kierunki zmian*, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/34ciechanowicz.pdf, dostęp [11.01.2021].

¹¹⁵ A. Krasnowolski, op. Cit., <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>, dostęp [11.01.2021].

¹¹⁶ J. Toruński, *Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi w Polsce*, https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/873/Toruński_Zarządzanie_gospodarka_odpadami_komunalnymi.pdf?sequence=1, dostęp [13.01.2021].

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz.627 z późn. zm.) przewiduje następujące zadania i obowiązki dla organu ustawodawczego gminy, jakim jest rada gminy¹¹⁷:

- 1) Sporządzenie i uchwalenie gminnego programu ochrony środowiska oraz przedstawienie raportu z wykonania programu co 2 lata.
- 2) Prowadzenie postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz projektów strategii, planów i programów w dziedzinach związanych z ochroną środowiska.
- 3) Podejmowanie uchwał ustanawiających ograniczenia, co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko (nie dotyczy instalacji i urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego).
- 4) Zbieranie informacji od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.
- 5) Przedłożenie wojewodzie w terminie do dnia 31 marca 2004 r. informacji za rok 2003 o występowaniu na terenie gminy azbestu, PCB oraz innych substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska i coroczna aktualizacja.
- 6) Przyjmowanie od podmiotów eksploatujących składowiska na terenie gminy informacji i danych, na podstawie których ustalane są opłaty za składowanie odpadów.
- 7) Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością gminy.
- 8) Wydawanie osobom fizycznym decyzji nakazujących w określonym czasie wykonanie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania instalacji lub urządzenia na środowisko.
- 9) Wydawanie decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji lub urządzenia eksploatowanego przez osobę fizyczną, w ramach zwykłego korzystania ze środowiska i decyzji wyrażające zgodę na podjęcie uprzednio wstrzymanej działalności.
- 10) Wydawanie decyzji nakładających na prowadzącego instalację lub użytkownika

¹¹⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).

urządzenia (w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne) obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji, (jeśli z kontroli wynika, iż nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych).

- 11) Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w posiadaniu gminy.
- 12) Zarządzanie gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodne.

Równie istotne obowiązki z zakresu ochrony środowiska nakłada na gminę także ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004r. Nr 92, poz. 880), do których zalicza się między innymi¹¹⁸:

- 1) Uzgadnianie projektu utworzenia parku narodowego i krajobrazowego, zmiany jego granic lub likwidacji.
- 2) Uzgadnianie projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego w zakresie infrastruktury technicznej, zagospodarowania turystycznego, sposobu użytkowania gruntów, eliminacji lub ograniczania zagrożeń zewnętrznych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do nieruchomości nie będących własnością Skarbu Państwa, a w pozostałej części opracowania projektu planu ochrony.
- 3) Uzgadnianie projektu rozporządzenia wojewody w sprawie wyznaczenia lub powiększenia obszaru chronionego krajobrazu.
- 4) Opiniowanie projektu likwidacji lub zmiany granic obszaru chronionego krajobrazu.
- 5) Wyznaczanie, w drodze uchwały obszaru chronionego krajobrazu, a także likwidacji lub zmiany takiego obszaru.
- 6) Opiniowanie projektu listy obszarów Natura 2000, oraz uzgodnienie projektu planu ochrony tego obszaru.
- 7) Opiniowanie planu lub projektu przedsięwzięcia o potencjalnym bezpośrednim lub pośrednim wpływie na stan obszaru Natura 2000.
- 8) Ustanawianie w drodze uchwały pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologiczny lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowy oraz znoszenie ustanowionej formy ochrony przyrody.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004r. Nr 92, poz. 880).

Potrzeby komunalne w tradycyjnym ujęciu dzielą się na potrzeby związane z kształtowaniem i ochroną środowiska człowieka w miejscu jego zamieszkania i pracy, zaopatrzeniem w energię oraz z różnymi formami komunikacji. W przedmiotowym ujęciu potrzeby komunalne można podzielić na¹¹⁹:

- 1) zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków bytowych i ich oczyszczanie, a także regulację stosunków wodnych,
- 2) usuwanie odpadków stałych i ciekłych oraz utrzymanie czystości ulic i placów,
- 3) kształtowanie i utrzymanie (pielęgnację) zieleni,
- 4) zaopatrzenie w energię elektryczną, gazową i ciepłą,
- 5) przewozy pasażerskie, utrzymanie stanu technicznego placów i ulic i ich oświetlenie oraz przenoszenie informacji (np. telefon, sieć komputerowa),
- 6) inne (np. utrzymanie cmentarzy).

Znaczne zmiany w zasadach prowadzenia gospodarki komunalnej wprowadziła ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku¹²⁰. Ustawa ta przesądziła, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Te dwie formy nie wyczerpują form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Należy mocno podkreślić, że to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego: rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw podejmują, w formie uchwały, decyzje o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej¹²¹.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania z zakresu użyteczności publicznej i zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej samodzielnie, jako jednostki organizacyjne finansów publicznych, w postaci zakładów budżetowych, za pośrednictwem spółek prawa handlowego bądź wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań gospodarczych. W tym ostatnim przypadku jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać te zadania w drodze umowy cywilnoprawnej

¹¹⁹ M. Adamek, *Determinanty funkcjonowania sektorów inżynierskich w gospodarce komunalnej na przykładzie miasta i gminy Pleszew*, http://www.wbc.poznan.pl/Content/285503/PDF/Adamek_Marian_rozprawa.pdf, dostęp [11.01.2021].

¹²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).

¹²¹ A. Krasnowolski, op. cit. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>, dostęp [11.01.2021].

osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej¹²².

W zakresie użyteczności publicznej gospodarka komunalna, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, nie jest nastawiona na osiągnięcie maksymalnych zysków, lecz zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Przy ich określaniu ścierają się dwie racje: ekonomiczna i społeczna. Trudności finansowe mieszkańców i bezrobocie są powodem ustalania cen za usługi komunalne na poziomie, który często wystarcza jedynie na pokrycie wydatków bieżących¹²³.

Dla realizacji zadań z zakresu pożytku publicznego jednostki samorządu terytorialnego prowadzą działalność komunalną w formie¹²⁴:

- 1) samorządowych zakładów budżetowych – ich wydatki są pokrywane z przychodów własnych, mogą jednak otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe, dotacje celowe i dotacje podmiotowe,
- 2) spółek prawa handlowego – które mogą być tworzone przez jeden podmiot (są to jednoosobowe spółki jednostki samorządu) bądź przez kilka podmiotów. Spółki takie posiadają osobowość prawną i własny majątek. W sektorze komunalnym największe znaczenie mają spółki kapitałowe: z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, dominuje przy tym tendencja do tworzenia jednoosobowych spółek. Jednostki samorządu terytorialnego, będące właścicielami wszystkich udziałów bądź wszystkich akcji spółki, mogą kierować działalnością powołanych spółek poprzez podejmowanie uchwał przez samorządowy organ uchwałodawczy. Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje, że dla realizacji wspólnego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mogą być zawiązywane spółki kapitałowe, spółki komandytowe lub spółki komandytowo-akcyjne,
- 3) stowarzyszeń – zgodnie z art. 84 ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami, wyłącznie w celu wspierania idei samorządności i obrony wspólnych interesów. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 75 nie zawiera takiego ograniczenia, a również dopuszcza tworzenie stowarzyszeń wraz z powiatami i województwami. Ustawa o

¹²² B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ A. Krasnowolski, op. cit. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>, dostęp [11.01.2021].

samorządzie województwa w art. 8b zawiera analogiczne rozwiązanie, jak ustawa o samorządzie powiatowym. Organizację, zadania i tryb pracy stowarzyszenia samorządowego określa statut, utworzony na podstawie przepisów prawa o stowarzyszeniach, a podstawową zasadą każdego stowarzyszenia jest jego niezarobkowy charakter.

Środowisko jest koniecznym, stałym i naturalnym warunkiem rzeczywistego życia społeczeństwa i jego rozwoju. Jednocześnie środowisko ze względu na swój charakter powinno być płaszczyzną współdziałania władz publicznych i jednostek w celu podejmowania działań ochronnych. W związku z tym oprócz obowiązków nałożonych na władze publiczne Konstytucja RP w art. 86 nakłada na każdego powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska. Obowiązek ten dotyczy więc wszystkich pozostających pod władzą RP. Jednakże z uwagi na temat niniejszego artykułu autorka ograniczy się jedynie do przedstawienia obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego. Ochrona środowiska jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych, które zobowiązane są do zapewniania społeczeństwu właściwych pod względem ekologicznym warunków rozwoju poprzez działania zmierzające do utrzymania naturalnych podstaw bytu człowieka wraz z opieką nad wszystkimi elementami tych podstaw. Nałożenie na władze publiczne obowiązków z zakresu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego oznacza, że na władze publiczne Konstytucja RP nakłada określone obowiązki prawne. Konstytucyjny obowiązek prawny to wyrażony w konstytucyjnej normie prawnej nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji¹²⁵.

W Konstytucji RP z 1997 r. zostały określone następujące obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska¹²⁶:

- 1) obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4),
- 2) obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1),
- 3) obowiązek ochrony środowiska (art. 74 ust. 2),

¹²⁵ N. Leśniak, *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53685/PDF/39_Nina_Lesniak.pdf, dostęp [11.01.2021].

¹²⁶ Ibidem.

- 4) obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4).

W jednostkach samorządowych nieustannie podejmowane są zmiany o charakterze instytucjonalnym, strukturalnym i funkcjonalnym, mające na celu doprowadzenie do lepszego i bezpieczniejszego zarządzania majątkiem komunalnym i środkami publicznymi. Dla zapewnienia sprawności organizacji i funkcjonowania jednostek komunalnych władze lokalne poszukują różnych rozwiązań w kierunku zwiększenia efektywności, skuteczności i gospodarności tych podmiotów. Jednym z rozwiązań jest jak najlepsza realizacja ustawowych obowiązków mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, zaś z pośród szeregu zadań, jednym z podstawowych obowiązków wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta jest bowiem sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

Problematykę ochrony środowiska pod względem jej zasięgu podzielić można na trzy kategorie: na problematykę lokalną, regionalną i globalną. Problematyka lokalna wiąże się głównie z funkcjonowaniem osiedli ludzkich. Problematyka regionalna obejmuje obszary lądowe wraz z wodami morskimi podlegającymi jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Przykładowo można tu podać problematykę ochrony środowiska w gminach nadmorskich lub pasie przybrzeżnym. Problematyka globalna dotyczy spraw o zasięgu światowym takich jak: zmiana klimatu, efekt cieplarniany, zanieczyszczenie mórz. Powyższy podział, jakkolwiek klarowny z punktu widzenia kryterium regulacji prawnej przez prawo krajowe, unijne i międzynarodowe, w rzeczywistości nie jest jednak tak oczywisty. Powstające wydawałoby się jednostkowo i w sposób ograniczony szkody ekologiczne, m.in. przez spalanie w piecach i paleniskach przydomowych śmieci komunalnych i niskiej jakości węgla, po pewnym czasie kumulują się, prowadząc do dużego zanieczyszczenia powietrza w miastach (np. Kraków) aż do negatywnych skutków typu efektu cieplarnianego. Również rzeki, odprowadzające z pól resztki nawozów oraz ścieki komunalne i wody opadowe do morza, zanieczyszczają nie tylko wody wewnętrzne danego państwa, ale również obszar morza pełnego¹²⁷.

Główną rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom ekologicznym odgrywają przede wszystkim organy rządowej administracji ogólnej i naczelne organy państwa. Tworzą one warunki instytucjonalne oraz finansowe wymuszające osiągnięcie określonych standardów

¹²⁷ J. Ciechanowicz-McLean, op. Cit., https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/34ciechanowicz.pdf, dostęp [12.02.2021].

jakości środowiska. W związku z tym gminy otrzymały niewielką, ale ważną grupę zadań do wykonania w ramach przydzielonych im kompetencji. Istotne znaczenie wśród tych zadań mają zobowiązania związane z gospodarowaniem przestrzenią, ponieważ to zagadnienie i ochrona środowiska zostały ze sobą ściśle powiązane. Ustawodawca wprowadził obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym m.in. wymagań ochrony środowiska. Najmocniejszą pozycję w tym zakresie ma gmina ze względu na to, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przez gminy mają rangę obowiązującego powszechnie przepisu prawa. Oznacza to, że wszelkie programy, plany i strategie formułowane na wszystkich szczeblach podziału kraju mają tylko wtedy szanse realizacji, jeżeli znajdują odzwierciedlenie w konkretnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi oraz nadzorują gospodarowanie tymi odpadami. Uchwalone przez rady gmin regulaminy utrzymania czystości i porządku często zbyt szeroko określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zagadnienia te są niekiedy przeregulowane i niedostosowane do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami¹²⁸. Obecnie branża komunalna, wraz z gospodarką wodną i ściekową, generuje najwyższy wskaźnik wypadkowości zgodnie ze statystkami GUS z 2017r. - 7 wypadków śmiertelnych w 2017 roku, w 2018r. Zgłoszono ponad 2200 poszkodowanych w wypadkach przy pracy oraz 2 zdarzenia śmiertelne. Tymczasem nasza mentalność, generalnie obojętny czy wręcz niechętny stosunek do kwestii bezpieczeństwa powoduje, że kwestie BHP traktowane są po macoszemu.

Koalicja na rzecz bezpieczeństwa pracowników służb komunalnych powołana została w marcu 2019r. z inicjatywy Związku Pracodawców Gospodarki Komunalnej i ENERIS Surowce. Jej działanie ma być odpowiedzią na niską świadomość kwestii zarówno zagrożeń, jak i przeciwdziałania im, przez właściwie wszystkich interesariuszy: mieszkańców, media i w końcu część firm w branży. Stąd Koalicja stawia sobie za cel: zwiększenie bezpieczeństwa pracowników służb komunalnych oraz wsparcie w zakresie BHP firm i organizacji nie posiadających samodzielne zasoby BHP. Ponad to celem jest budowanie świadomości społeczeństwa odnośnie zagrożeń stwarzanych przez śmieciarki i tworzenie standardów zachowań kryzysowych (np.: w sytuacji pożaru, wypadku śmieciarki etc).

¹²⁸ *Ibidem.*

Członkami Koalicji i aktywnymi podmiotami mogą być samorządy i firmy, którym bliskie są cele grupy. Warunkiem jest chęć otwartego dzielenia się doświadczeniami, trudnościami i rozwiązaniami w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa i higieny pracy.

Jednym ze sposobów realizacji założeń Koalicji jest dzielenie się dobrymi praktykami zarówno w obszarze wdrażania zasad bezpieczeństwa w codziennej pracy firm, jak i w obszarze edukacji. Stąd członkowie Koalicji, którzy zadeklarowali chęć aktywnej pracy, regularnie kwartalnie spotykają się mierząc się z największymi wyzwaniami branży. Jako najważniejsze wymieniono¹²⁹:

- 1) kontakt pracowników z odpadami medycznymi i zanieczyszczonymi krwią (np.: igły niezabezpieczone na sortowni),
- 2) rotacyjność pracowników i wiążącą się z tym trudność w edukacji i utrwalaniu dobrych nawyków,
- 3) brak wpływu na przestrzeganie zasad BHP przez firmy zewnętrzne, np.: te przywożące odpady na instalacje MBP czy składowiska.

Stałym, powtarzającym się problemem, jest nadużywanie alkoholu i środków odurzających. W wymiarze praktycznym firmy zgłaszają także trudności wynikające z faktu zmiennej aury, która towarzyszy naszym pracownikom, i wynikającej z tego konieczności wymiany sezonowej odzieży. Z drugiej strony wskazana została kwestia braku dobrych praktyk w zakresie budowy i eksploatacji altan na odpady – ich budowa, niedostosowana wielkość czy umiejscowienie tworzą codzienne trudności w sposobie wykonywania pracy. W wymiarze prawnym wciąż nierozwiązanym problemem jest brak ustawy odorowej, co stwarza trudności w bieżącej współpracy ze społecznościami lokalnymi. Na poziomie świadomości jednogłośnie podkreślany jest brak świadomości mieszkańców co do roli pracowników służb komunalnych, niewiedza o tym, jak działa branża czy choćby jakie zagrożenia wynikają ze zjawiska martwych pól w śmieciarce. Problemów i patologii jest zresztą więcej, po kolei najważniejsze z nich będą przedmiotem dyskusji i działań Koalicji.

Już pierwsze spotkania Koalicji pokazały, że często wyzwania jakie stoją przed specjalistą ds. BHP w poszczególnych firmach, znalazły już swoje rozwiązania w innych. Wymiana informacji między firmami jest bezdyskusyjnie ogromną zaletą Koalicji. W ramach

¹²⁹ Koalicja BHP. ENERIS, <https://eneris.pl/o-nas/zrownowazono-rozwoj/koalicja-bhp/>, dostęp [13.01.2021].

dyskusji okazało się, że istnieje wiele bardzo ciekawych i wartych szerszego rozpowszechnienia działań w zakresie np.: wprowadzenie standardów bezpieczeństwa poruszania się po terenie, zachowania w przypadku wypadku czy wewnętrznych procedur BHP i ich wdrażania. Koalicjanci zebrali też wiele pozytywnych przykładów budowania świadomości bezpieczeństwa i edukacji pracowników – tematy te omawiane są w postaci artykułów i broszur tematycznych¹³⁰.

W gospodarowaniu odpadami komunalnymi bardzo ważnym aspektem jest ich odzysk, nie mniej jednak ważną rolę odgrywa również bezpieczeństwo i higiena pracy. Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy zostały szczegółowo opisane w Dziale X Kodeksu Pracy (Dz.U.1974 Nr 24 poz. 141). Regulacje w nim zawarte opisują w sposób ogólny obowiązki pracodawcy, prawa i obowiązki pracownika, zasady bezpiecznego wykonywania pracy.

Odnosząc się do zasad bezpieczeństwa w gospodarce komunalnej należy skupić się na konkretnych rozporządzeniach. Jednym z nich jest *Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 października 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa higieny pracy w oczyszczalniach ścieków*¹³¹.

Doszukując się konkretnych przepisów dotyczących zasad bezpieczeństwa w gospodarce komunalnej, a w tym konkretnym przypadku w oczyszczalni ścieków, należy przeanalizować rozporządzenie, wspomniane wyżej (mimo iż zostało ono już uchylone nowym rozporządzeniem, to warto o nim wspomnieć, ponieważ stanowiło ono podstawę obecnego). Rozpoczyna się ono przepisami ogólnymi, które wskazują na to, iż każdy zakład pracy ma za zadanie dbać o bezpieczeństwo określając warunki bezpieczeństwa i higieny pracy. Już na samym początku wskazane jest, że pracownicy tegoż zakładu pracy - oczyszczalni ścieków, którzy mają bezpośrednio do czynienia ze ściekami - powinni korzystać z oddzielnych urządzeń higieniczno-sanitarnych, wskazując tutaj konkretnie na wyposażenie zakładu w ustępy, natryski, umywalnie oraz szatnie przepustowe. Dla zachowania bezpieczeństwa wszystkie obiekty, jak również urządzenia znajdujące się w oczyszczalni ścieków powinny mieć ustalone nazwy, które nie są sprzeczne z dołączoną do

¹³⁰ *Koalicja BHP*, <http://www.zpgo.pl/koalicja-bhp>, dostęp [12.01.2021].

¹³¹ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 października 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa higieny pracy w oczyszczalniach ścieków*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930960438/O/D19930438.pdf>, dostęp [12.01.2021].

nich dokumentacją techniczną. Tabliczki z nazwami powinny być widoczne i zawierać sobie również informacje o wszelakich zagrożeniach, które mogą płynąć z używania tego konkretnego urządzenia. Ważnym jest, aby poszczególne obiekty znajdujące się w oczyszczalni ścieków oraz w samodzielnych przepompowniach ścieków, a w których są stałe stanowiska pracy – były wyposażone w podręczne apteczki, służące do udzielania pierwszej pomocy, a dodatkowo powinna tam znajdować się instrukcja stosowania owej apteczki. Osoby, które mają uszkodzoną skórę rąk bądź innych odsłoniętych części ciała, ze względów bezpieczeństwa, nie powinni pracować na Stanowskich, w których dochodzi do bezpośredniego kontaktu człowieka ze ściekami. Niezbędne jest, aby teren oczyszczalni, przepompowni, czy zlewni ścieków był ogrodzony oraz oświetlony. Ma to strzec przed dostaniem się na te tereny osoby niepożądane, którym może grozić niebezpieczeństwo, a nie znają przepisów, w jaki sposób mogą sobie poradzić w sytuacji zagrożenia, w danej określonej chwili.

Powinno się dążyć do mechanizowania, automatyzowania i hermetyzowania procesów technologicznych, które są niebezpieczne dla zdrowia, a nawet życia pracowników. Prace, które są niebezpieczne powinny być wykonywane przez co najmniej dwie osoby. Wszelkie konserwacje obiektów, urządzeń oraz instalacji powinny być przeprowadzane według wytycznych, które zostały zawarte w instrukcjach eksploatacyjnych opracowanych przez użytkownika lub w dokumentacji techniczno-ruchowej, która jest dostarczona przez producentów tych urządzeń. Przejęcie obiektu do używania po pracach remontowo-budowlanych nie może nastąpić wcześniej, niż po całkowitym ich zakończeniu i odebraniu przez komisję, która została powołana przez użytkownika. Prace remontowe powinny być prowadzone pod fachowym nadzorem, aby nie nastąpiło złamanie przepisów BHP. Prace remontowe, które są prowadzone w warunkach niesprzyjających zdrowiu u życiu powinny być wykonywane na pisemne polecenie, które powinno zawierać określone warunki wykonywania pracy oraz środki organizacyjno-techniczne. Ważną rzeczą jest, aby obiekty znajdujące się w oczyszczalni ścieków były wyposażone w sprzęt ratunkowy oraz gaśniczy, który jest dostosowany do występującego zagrożenia pożarowego. Sprzęt ten powinien być utrzymany w stanie zdatnym do użytku oraz ma on być kontrolowany raz w kwartale, chyba że instrukcja danego urządzenia stanowi inaczej.

Każda oczyszczalnia ścieków powinna być wyposażona w dostarczone przez użytkownika¹³²:

- 1) instrukcję eksploatacji całej oczyszczalni wraz ze schematem technologicznym,
- 2) instrukcję bezpieczeństwa i higieny pracy dla całej oczyszczalni ścieków, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc i obiektów najbardziej zagrożonych zatruciami, wybuchem lub utonięciem,
- 3) instrukcje stanowiskowe obsługi maszyn, urządzeń i instalacji, zarówno technologiczne, jak i służące do zapobiegania lub usuwania skutków awarii oraz dotyczące sposobów i dróg ewakuacji załogi,
- 4) zakładowy plan ratownictwa chemicznego, szczególnie w tych zakładach, które używają środków chemicznych, jak np. chloru, z wykazem telefonów pogotowia ratunkowego, chemicznego, straży pożarnej, policji, obrony terytorialnej itp.,
- 5) instrukcję przeciwpożarową,
- 6) instrukcję stosowania, przechowywania i eksploatacji sprzętu ochrony dróg oddechowych,
- 7) instrukcję udzielania pierwszej pomocy w razie wypadku,
- 8) tablice ostrzegające przed niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia,
- 9) sprzęt ratunkowy, jak koła ratunkowe z rzutką, linki asekuracyjne, bosaki, rozmieszczone na obrzeżach zbiornika otwartego, w odległościach nie większych niż 100 m,
- 10) przyrządy kontrolno-pomiarowe i sygnalizacyjne, służące do ostrzegania przed substancjami szkodliwymi i niebezpiecznymi dla życia i zdrowia.

Kolejny rozdział odnosi się do zagrożonych wybuchem pomieszczeń, stref i przestrzeni zewnętrznych. Już na etapie projektowania, należy tak zaplanować, aby ustalić niezbędne środki prewencyjne zapobiegające wybuchom. Obiekty, strefy lub przestrzenie zewnętrzne, które zostały zakwalifikowane do jednej z kategorii zagrożenia wybuchem, muszą być oznaczone odpowiednimi znakami bezpieczeństwa. Nie wolno palić tytoniu, używać otwartego płomienia oraz wykonywać prace, które mogą spowodować zapłon mieszaniny wybuchowej w przestrzeniach zagrożonych wybuchem. Ze względów

¹³² BHP przy pracy w oczyszczalniach ścieków, <http://www.instsani.pl/151/bhp-przy-pracy-w-oczyszczalniach-sciekow>, dostęp [13.01.2021].

bezpieczeństwa, przed wejściem do pomieszczeń zagrożonych wybuchem powinno się uruchomić specjalną awaryjną wentylację mechaniczną, która powinna pracować co najmniej 10 minut.

Następny rozdział mówi o kratkach, czyli urządzeniach, które służą do zatrzymywania ciał stałych. Pomieszczenia, w których znajdują się kratki powinny być wyposażone w wentylację grawitacyjną i mechaniczną, w celu utrzymania czystości powietrza poniżej granic najwyższych dopuszczalnych norm stężenia substancji, które są szkodliwe dla zdrowia w czasie, gdy przebywają w nich ludzie. Budynek krat powinien zawierać umywalkę z ciepłą wodą, kabinę ustępową oraz pomieszczenie do składania środków do dezynfekcji. Budynek musi być wyposażony w wentylację grawitacyjną. Kratki, które są umiejscowione w budynkach muszą być ogrodzone, aby zabezpieczyć pracowników przed wpadnięciem w zagłębienia. Dla bezpieczeństwa, pracownik, który wchodzi do pomieszczenia zagłębionego przy kratkach, powinien być wyposażony w urządzenie do wykrywania gazów niebezpiecznych, szkodliwych dla zdrowia, jak również posiadać szelki bezpieczeństwa z linką asekuracyjną. Powinien on być asekurowany przez co najmniej dwie osoby, którzy wyposażone zostały w co najmniej dwa aparaty powietrzne, linki asekuracyjne oraz przewoźne urządzenia do wydobywania poszkodowanego z miejsca zagrożonego. Ważne, aby zagłębienie bądź wejście lub wjazd do pomieszczenia zabezpieczone było urządzeniem, które umożliwi wydobywanie pracownika w razie jego zasłabnięcia lub utraty przytomności.

Rozdział V rozporządzenia reguluje funkcjonowanie komór fermentacyjnych otwartych. Dla właściwego bezpieczeństwa należy ogrodzić otwarte komory specjalną barierą, natomiast dojście do komór musi być właściwie utwardzone, dla uniknięcia poślizgnięcia i podwyższone bezpieczeństwo ludzi. Ponadto w pobliżu zejścia do komory powinny być umieszczone koła ratunkowe lub tratwa, które będą służyły w sytuacji awaryjnej bądź nieszczęśliwym wypadku. Właściwie dostosowane zejście na dno komory wiedzie schodami i drabiną. Jednak w razie konieczności zejścia na dół komory należy przestrzegać procedur bezpieczeństwa. W pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy komora jest opróżniona, następnie schody winny być zmyte dla eliminacji bezpieczeństwa. Nie wolno także zapominać, że w powietrzu mogą unosić się substancje szkodliwe dla zdrowia człowieka.

Rozdział kolejny porusza kwestie bezpieczeństwa przy komorach zamkniętych. Fermentacja komór zamkniętych jest konieczna ze względu na wysoką zawartość metanu i

siarkowodoru, szczególnie niebezpieczne dla zdrowia. Kolejnym elementem bezpieczeństwa jest utrzymywanie właściwego ciśnienia w komorze zamkniętej, ponieważ osad może doprowadzić do nadciśnienia lub podciśnienia, które grozi wybuchem. Niezwykle ważne jest również stałe kontrolowanie instalacji gazowej komór zamkniętych. Do tego służą specjalne urządzenia, które muszą być regularnie kontrolowane. Komory zamknięte podlegają także czyszczeniu oraz remontom, które przebiegają według instrukcji eksploatacji.

Rozdział VII został poświęcony zbiornikom gazu oraz instalacji gazowej. Gaz stanowi bowiem największe niebezpieczeństwo w komorach ściekowych ze względu na możliwość wybuchu. Procedury kontroli ciśnienia gazu muszą być restrykcyjnie przestrzegane, aby ograniczyć zagrożenie życia lub zdrowia człowieka. Dokumentacja techniczna zbiornika gazu zalicza się: sposób prowadzenia prób szczelności, sprzęt przeciwpożarowy, szczegółowa instrukcja eksploatacji, wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy. Zbiornik gazu powinien być także opatrzony utwardzoną drogą dojazdową. Bezpieczeństwo przeciwpożarowe pełni kluczową rolę w kwestii zabezpieczenia zbiorników gazowych. Zalicza się do nich instalację hydrantów oraz zbiorników przeciwpożarowych. Zbiorniki gazu natomiast powinny mieć instalację piorunochronną, na wypadek wyładowań atmosferycznych.

Ostatni rozdział rozporządzenia nadmienia o okresie przejściowym- 5 lat- na dostosowanie wszystkich budynków wymagających bezpieczeństwa i higieny pracy do wymogów zawartych w dokumencie. Natomiast w przypadku budynków w budowie niezbędne jest przeprowadzenie kontroli przez stosowną komisję, która ustala zakres prac dostosowawczych do wymagań rozporządzenia.

Sprawa BHP w przypadku gospodarowania odpadami komunalnymi została również uregulowana poprzez Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2009 r, tym samym pojawienie się nowego jak na tamten czas aktu prawnego uchyliło dotychczas obowiązujące Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 27 czerwca 1960 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w miejskich przedsiębiorstwach oczyszczania.

Działania opisane w Rozporządzeniu z dnia 16 czerwca 2009 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi można podzielić na dwie grupy: organizacyjne (np. raportowanie o odkażeniu środkami biobójczymi pojazdów, narzędzi i pojemników używanych podczas wykonywanej pracy, szereg instruktaży stanowiskowych) oraz finansowe (np. zapewnienie oddzielnych pomieszczeń i

urządzeń higieniczno–sanitarnych dla pracowników mających kontakt z odpadami komunalnymi, zakup środków ochrony indywidualnej)¹³³.

W pierwszym rozdziale w/w rozporządzenia precyzuje się kilka podstawowych zasad postępowania w przypadku bezpiecznej pracy z odpadami komunalnymi¹³⁴:

- 1) Pracodawca organizuje i przeprowadza odkażanie pojazdów, narzędzi innych urządzeń, w tym pojemników, używanych do odbierania, magazynowania, transportu oraz załadunku i wyładunku odpadów, z użyciem produktów biobójczych, w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych. Decyzję o częstotliwości odkażania, uwzględnia uzasadnione zalecenia producentów produktów biobójczych.
- 2) Wszystkie prace remontowo–naprawcze pojazdów, narzędzi i innych urządzeń należy poprzedzić czynnością odkażenia. W każdym zakładzie pracy należy prowadzićienne raporty, w których systematycznie rejestruje się użyte środki biobójcze, zakres przeprowadzenia czynności odkażenia oraz datę kolejnego odkażenia.
- 3) Pracodawca ustala w formie wykazu rodzaje prac, które powinny być wykonywane przez co najmniej dwie osoby, w celu zapewnienia asekuracji ze względu na możliwość wystąpienia szczególnego zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego.
- 4) Pracownicy mający bezpośredni kontakt z odpadami komunalnymi powinni korzystać z oddzielnych pomieszczeń i urządzeń higieniczno–sanitarnych, takich jak szatnie przepustowe, umywalnie, pomieszczenia z natryskami, ustępy, jadalnie.
- 5) Remonty lub konserwacje pojazdów, urządzeń i instalacji powinny być przeprowadzane okresowo, zgodnie z zasadami, które zawiera instrukcja eksploatacji opracowana przez ich użytkownika lub dokumentacja techniczno–ruchowa dostarczona przez producenta. Wszelkie naprawy powinny być przeprowadzane niezwłocznie po zidentyfikowaniu wystąpienia awarii.
- 6) W każdym zakładzie pracy należy prowadzićienne raporty, w których systematycznie są odnotowywane informacje dotyczące zaistniałych awarii i wszystkich odstępstw od normalnego toku pracy zakładu pracy oraz użytkowanych w

¹³³ *BHP w gospodarce odpadami komunalnymi*, <https://wiso.pl/bhp-w-gospodarce-odpadami-komunalnymi/>, dostęp [13.01.2021].

¹³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarstwie odpadami komunalnymi, (Dz.U. 2009 nr 104 poz. 868).

nim urządzeń. Raporty te sporządza osoba wyznaczona przez pracodawcę.

W następnym rozdziale omówione zostały pokrótce środki ochrony indywidualnej, jakie pracodawca powinien zapewnić swoim pracownikom przed przystąpieniem do pracy. Środki ochrony indywidualnej – to wszelkie środki noszone lub trzymane przez pracownika w celu jego ochrony przed jednym lub większą liczbą zagrożeń związanych z występowaniem niebezpiecznych lub szkodliwych czynników w środowisku pracy, w tym również wszelkie akcesoria i dodatki przeznaczone do tego celu.

W myśl rozporządzenia pracodawca zobowiązany jest zapewnić pracownikom wykonującym prace na drogach publicznych oraz strefach zamkniętych zakładu pracy, gdzie występuje ryzyko najechania przez pojazdy lub urządzenia samobieżne odzież ochronną odpowiednio oznakowaną elementami odblaskowymi, spełniającą wymagania przepisów o systemie zgodności. Wszystkie środki ochrony indywidualnej powinny być przechowywane wyłącznie w miejscu do tego wyznaczonym oraz stosowane tylko w miejscu wykonywania obowiązków służbowych.

W rozporządzeniu zostały ujęte również zasady klasyfikacji stref i postępowania w strefach pożarowych oraz strefach zagrożonych wybuchem.

W każdym zakładzie pracy wyznacza się w pomieszczeniach oraz przestrzeniach zewnętrznych strefy pożarowe i strefy zagrożenia wybuchem oraz określa się ich kategorie. Kategorie strefy pożarowej oraz strefy zagrożonej wybuchem określa komisja kwalifikacyjna powoływana przez pracodawcę. W skład komisji wchodzi przewodniczący, członkowie (specjaliści do spraw ochrony pożarowej, BHP, technologii gospodarowania odpadami) oraz kierownicy komórek organizacyjnych.

Przed przystąpieniem do kwalifikacji stref w pomieszczeniach oraz przestrzeniach zewnętrznych, zagrożonych pożarem lub wybuchem ustala się:

- 1) szczegółowy skład przetwarzanych odpadów, ze specjalnym uwzględnieniem substancji palnych lub wybuchowych, mogących stworzyć zagrożenie pożarem lub wybuchem w czasie normalnego toku pracy i w czasie stanu awaryjnego,
- 2) średnich ilości substancji mogących stworzyć zagrożenie pożarem lub wybuchem w czasie doby, miesiąca i roku.

Kwalifikację stref w pomieszczeniach oraz przestrzeniach zewnętrznych, zagrożonych pożarem lub wybuchem, przeprowadza się zgodnie z przepisami o ochronie przeciwpożarowej oraz przepisami regulującymi minimalne wymagania dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy, na których może wystąpić atmosfera wybuchowa.

Rozporządzenie określa również kryteria postępowania podczas obsługi pojazdów i urządzeń oraz transporcie odpadów oraz wymaganiom dotyczącym terenu zakładu pracy.

W związku z tym, zabrania się dopuszczania do pracy w bezpośrednim kontakcie z odpadami, urządzeniami i instalacjami, które służą do transportu, przeładunku i przetwarzania odpadów komunalnych, pracowników z widocznymi ranami i zmianami skórnymi. W przypadku używania pojazdów do transportu odpadów pracodawca wyznacza osobę, która przed przystąpieniem do pracy sprawdzi starannie stan techniczny pojazdu, poprowadzi dokumentację przeprowadzonej kontroli, w razie zauważenia uszkodzenia lub nieprawidłowości pracy zawiadomi o tym osoby odpowiedzialne za stan techniczny pojazdu.

Miejsca przeznaczone do magazynowania odpadów komunalnych powinny być odpowiednio oznakowane, uwzględniając znaki bezpieczeństwa, znaki ochrony przeciwpożarowej oraz rodzaj magazynowanych odpadów, ponadto teren zakładu powinien być oświetlony i ogrodzony tak aby uniemożliwił dostęp osób nieupoważnionych¹³⁵.

¹³⁵ *Ibidem.*

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

Ustawy

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U.2020.713 t.j.).

Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Dz.U. 2012 r. poz. 1059, ze zm.

Ustawa z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dz. U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym. (Dz.U. z 2012 r. Nr , poz. 1151),

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004r. Nr 92, poz. 880).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Dz.U. 2001 Nr 115 poz. 1229.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008r r. o partnerstwie publiczno – prywatnym. (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9 poz. 43 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Dz.U.2016.0.1440

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (tekst pierwotny: Dz. U. 2001r. Nr. 62 poz. 627).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 oraz z 2020 r. poz. 288, 1086).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz. U. 2020.0.713.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 157 poz. 1241 z późn. zm.)

Ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. z 1997r. Nr. 78. poz. 483, z późn. zm.

ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności użytku publicznego i o wolontariacie, tj. Dz.U. 2020.0.1057.

ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz. U. 2020.0.920.

Rozporządzenia

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 684)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarstwie odpadami komunalnymi, (Dz.U. 2009 nr 104 poz. 868).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. (Dz.U. 1997 nr 29 poz. 162)

Opracowanie książkowe

A. Jakubowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.

A. Krasnowolski, *Gospodarka komunalna – polski model*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012

A. Kurowska, T. Derlatka, *Wpływ uwarunkowań strategicznych gmin powiatu siedleckiego na budowanie relacji z interesariuszami*, [w:] Cisek M., Wakuła M., *Odpowiedzialne zarządzanie. Wybrane aspekty*. Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2012.

A. Purgat, R. Reszel, *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1997.

A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008.

B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2020.

C. Radziejewicz i W. Suchorzewski., *Lokalny transport zbiorowy: vademecum organizatora*, pod red. Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, 2002

- D. Dębski: *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw*, Część 2. WSiP, 2006,
- K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa 2010.
- K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001
- M. Mulawa, materiały dydaktyczne, *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego*
- M. Podolak, *Polityka ekologiczna Polski w okresie transformacji*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004,
- R. Cieślak, R. Korbus, *Partnerstwo publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, Warszawa 2014.
- S. Denczew, *Podstawy gospodarki komunalnej, Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*, wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2004

Publikacje

- A. Rychły-Lipińska, *Współpraca w ramach PPP : studium przypadków*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, Nr 41.
- A. Sekuła, *Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej - zarys problemu*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej*, „Ekonomia 40” 2001, nr 588.
- E. Sikora, *Partnerstwo publiczno-prywatne w zarządzaniu gminą Bytom*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej*, tom 2 „Zarządzanie” 2017, Nr 25.
- J. Łubina, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego?*, Uniwersytet Rzeszowski, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2018, Nr 4.
- J. Łukomska-Szarek, Włóka M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w procesie rozwoju samorządów lokalnych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, Nr 67.
- J. Zawora, *Wykorzystanie partnerstwa publicznoprywatnego w realizacji inwestycji samorządowych*, Uniwersytet Rzeszowski, „Przedsiębiorczość-Edukacja” 2020, Nr 16.
- K. Czarnecki *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, *Zeszyt Naukowy* 2015, Nr 3.
- M. Dylewski, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, *nauki o finansach* 4(17), Wyższa Szkoła

Bankowości w Poznaniu 2013

M. Gęšina, *Istota i czynniki rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, „Administracja i Zarządzanie” 2015, Nr 106.

M. Kulesza, *Gospodarka komunalna- podstawy i mechanizmy prawa*, artykuł: Samorząd Terytorialny, 7-8/2012

S. Zamkowska., "Bezpieczeństwo podróży publicznym transportem pasażerskim". Transport Miejski i Regionalny, Nr 10. Październik 2005.

U. Motowidlak, Rola transportu miejskiego w realizacji celów gospodarki niskoemisyjnej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Zeszyt Naukowy 2015, Nr 249.

Netografia

<http://cati.org.pl/download/PPP/POLSKA/PPP%20MGIP%202005.doc>.

<http://ipppl.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp>.

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930960438/O/D19930438.pdf>.

http://pbc.biaman.pl/Content/364/wspolczesne_zagadnienia_sektorow_inzynieryjnych.pdf

http://www.Acbazhum.muzhp.pl/media/filesta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum/Acta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum-r2002-t1-n1_2/Acta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum-r2002-t1-n1_2-s5-15/Acta_Scientiarum_Polonorum_Administratio_Locorum-r2002-t1-n1_2-s5-15.pdf

http://www.instsani.pl/151/bhp-przy-pracy-w-oczyszczalniach-sciekow_

<http://www.kdg.waw.pl/uploads/articles/3b.pdf>.

http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53685/PDF/39_Nina_Lesniak.pdf_

http://www.wbc.poznan.pl/Content/285503/PDF/Adamek_Marian_rozprawa.pdf_

<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/organizowanie-transportu-zbiorowego/>

http://www.zpgo.pl/koalicja-bhp_

<https://docplayer.pl/10113481-Partnerstwo-publiczno-prywatne-jako-metoda-rozwoju-infrastruktury-w-polsce.html>.

<https://eneris.pl/o-nas/zrownowazony-rozwoj/koalicja-bhp/>

https://mfiles.pl/pl/index.php/Dobro_wolne

https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/34ciechanowicz.pdf

https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/873/Torunski_Zarzadzanie_gospodarka_odpadami_komunalnymi.pdf?sequence=1

https://rpo.lodzkie.pl/images/2017/PPP/Miniprzewodnik_ppp.pdf

<https://wiso.pl/bhp-w-gospodarce-odpadami-komunalnymi/>

<https://wspolnota.org.pl/news/partnerstwo-dla-rozwoju-lokalnego>

https://www.dzp.pl/files/shares/Art/Gospodarka_komunalnapodstawy_i_mechanizmy_prawne.pdf

https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372455_ppp.pdf

https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=16912

https://www.paih.gov.pl/prawo/partnerstwo_publiczno-prywatne

<https://www.prawo.pl/samorzad/formy-umowne-partnerstwa-publiczno-prywatnego-w-samorzadach-terytorialnych,78727.html>

<https://www.prawo.pl/samorzad/partnerstwo-publiczno-prywatne-stara-idea-w-nowym-wydaniu,78377.html>

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>

[ST_7-8_2012.indb \(dzp.pl\)](ST_7-8_2012.indb (dzp.pl))